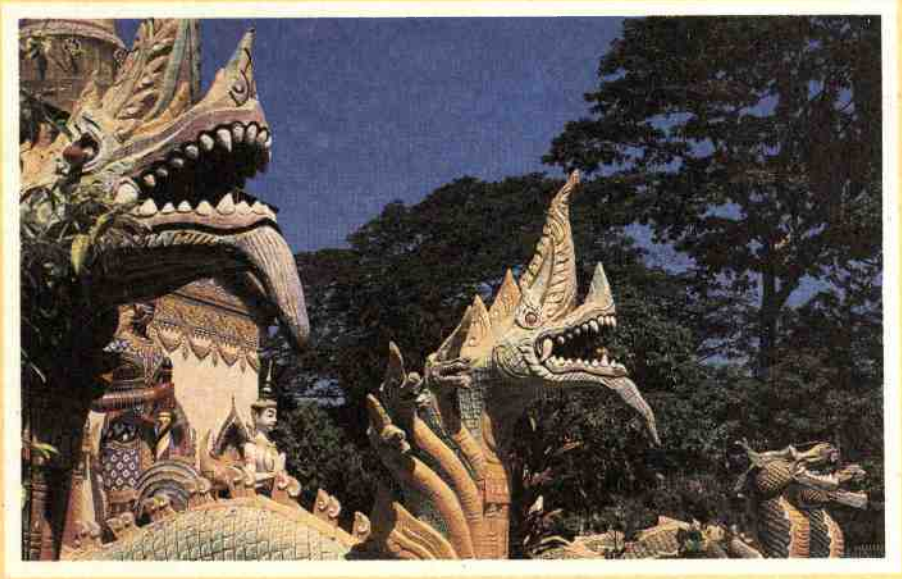
IL SUD-EST ASIATICO NELL'ANNO DEL SERPENTE

Rapporto 1989 sulla situazione sociale, politica ed economica dell'area

A cura dell'Institute of Southeast Asian Studies



Edizioni della
Fondazione Giovanni Agnelli

IL SUD-EST ASIATICO NELL'ANELLO DEI SERPENTI

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

IL SUD-EST ASIATICO NELL'ANNO DEL SERPENTE

Rapporto 1989 sulla situazione sociale, politica ed economica dell'area

A cura dell'Institute of Southeast Asian Studies

Edizioni della
Fondazione Giovanni Agnelli

Il Sud-est asiatico nell'anno del serpente : Rapporto 1989 sulla situazione sociale, politica ed economica dell'area / a cura dell'Institute of Southeast Asian Studies. – Fondazione Agnelli, 1990. – IX, 522 p. ; 21 cm

1. Asia. Economia. Politica

I. Institute of Southeast Asian Studies

Titolo originale: *Southeast Asian Affairs 1989*

Via Giacosa 38, 10125 Torino

Traduzione di Carla Palmieri

ISBN 88-7860-039-3

Indice

BRUNEI

CAMBOGIA

FILIPPINE

INDONESIA

LAOS

Presentazione all'edizione italiana

Risale a due anni fa la pubblicazione del Rapporto ISEAS 1987, *Il Sud-est asiatico nell'anno della tigre.* In quell'occasione, si sottolineava l'importanza di acquisire in Italia un'adeguata conoscenza della realtà di aree del mondo come il Sud-est asiatico, che, sebbene geograficamente e culturalmente lontane dall'Occidente, sono sempre più presenti sulla scena mondiale con una notevole capacità di influenza economica e anche politica. Ma lo sforzo di saperne di più su paesi che progressivamente emergono dal magma indistinto dei paesi in via di sviluppo e acquisiscono una fisionomia socioeconomica più definita non deve essere unicamente finalizzato all'acquisizione di informazioni utili dal punto di vista economico e commerciale. Anzi, nella più ampia prospettiva di ridurre una reciproca estraneità che mal si adatta al nuovo e più fluido stato delle relazioni internazionali, occorre soprattutto prestare attenzione alla ricchissima storia di quei paesi e alla loro attuale multiforme situazione politica, culturale e religiosa.

Presentando oggi l'ultimo Rapporto ISEAS, *Il Sud-est asiatico nell'anno del serpente*, non si può non confermare la validità degli argomenti espressi in occasione del Rapporto 1987. Argomenti che, anzi, nel tempo si sono rafforzati.

Gli ultimi due anni hanno portato, come sappiamo, cambiamenti straordinari sulla scena mondiale e quello che è successo nel mondo comunista (in particolare, il disgelo fra Unione Sovietica e Cina, ulteriore esito della *perestroika*) ha avuto una notevole influenza sia pure indiretta sull'area dell'Asia sudorientale. È dunque di estremo interesse cercare di comprendere come queste novità si siano riflettute su paesi della costellazione comunista, come il Vietnam. Come pure vale la pena conoscere in quale misura un periodo di relativa stabilità politica abbia consentito ai paesi dell'ASEAN una fase di ulteriore crescita economica, che si colloca fra i fenomeni più significativi avvenuti all'interno dei mercati internazionali negli ultimi tempi.

Introduzione

Ng Chee Yuen

La regione sudorientale dell'Asia è stata caratterizzata negli ultimi anni da una sicurezza crescente e da sintomi di ripresa, con uno sguardo, scettico ma attento, volto a ben intendere le intenzioni russe e vietnamite, preoccupato per l'instabilità della scena economica internazionale in rapida evoluzione e per i diversi cambiamenti politici nell'area.

Nonostante il prevalere dello scetticismo, persino il lungo incombere dell'URSS sulla regione è apparso meno minaccioso, considerate anche le preoccupazioni interne dell'URSS, la sua concentrazione sulla *perestroika* e sulla *glasnost* e la sua politica di *rapprochement* tanto verso la Repubblica popolare cinese quanto verso gli Stati Uniti. Legato a questo fenomeno, si è percepito che un allentamento dei legami politici fra l'Unione Sovietica e alcuni stati indocinesi avrebbe ridotto le tensioni dell'intera regione. Per questo stesso motivo l'Asia sudorientale è sembrata pronta ad accettare una più consistente presenza sovietica a condizione della positività del suo ruolo e della coerenza delle sue azioni. Il riavvicinamento cino-sovietico ha accelerato il processo di distensione dell'Indocina, con l'intensificarsi delle iniziative diplomatiche regionali, culminate nel Jakarta Informal Meeting (JIM) di luglio, durante il quale si sono incontrati i rappresentanti delle quattro fazioni cambogiane in lotta, del Vietnam, del Laos e degli altri paesi dell'ASEAN. L'esito del JIM ha fatto registrare progressi nella soluzione degli aspetti internazionali del conflitto ma ha segnato un'impasse per la soluzione degli aspetti interni, vale a dire la spartizione del potere tra le fazioni khmer in lotta. Alla fine dell'anno, nonostante una disposizione internazionale più favorevole alla *détente*, resta da definire un compromesso in Cambogia, sebbene accordi per una seconda convocazione del Jakarta Informal Meeting abbiano alimentato le speranze per una soluzione politica a breve termine. Mentre gli stati membri dell'ASEAN hanno risolutamente appoggiato il ritiro immediato e definitivo dell'intero contingente vietnamita dalla Cambogia nel quadro di una soluzione politica, tale ritiro ha, però, alimentato timori internazionali per il ritorno dei khmer

rossi a Phnom Penh. Per tale motivo sono state rivolte grandi attese a Norodom Sihanouk perché svolga un ruolo unificatore e concreto nell'equilibrare le diverse fazioni khmer.

Nei paesi dell'ASEAN l'evoluzione politica ha segnato tendenze diverse e contrastanti. La Tailandia ha visto l'elezione a primo ministro di un membro del parlamento, per la prima volta in dodici anni. Per il suo orientamento liberista nei confronti degli affari interni e internazionali, il generale Chatichai ha riscoperto la vecchia politica Thai: rapporti commerciali con le regioni limitrofe con vaste implicazioni per tutta l'area.

In Malaysia, il governo del Fronte Nazionale non ha corso grossi pericoli nonostante l'apparente instabilità seguita alla lotta per il potere all'interno della United Malays National Organization (UMNO) e le sollecitazioni imposte a diversi gruppi sociali per l'incertezza portata dalla nuova politica economica (NEP) per gli anni Novanta.

La stabilità politica, dovuta a un governo forte, è proseguita a Singapore e in Indonesia. Le elezioni indonesiane per la carica di vice-presidente, peraltro, hanno portato all'inattesa selezione di due candidati, aprendo così un dibattito sul significato del consenso democratico nel più ampio contesto dell'ideologia pancasila. A Singapore, in settembre, sebbene la frequenza alle urne sia calata di un ulteriore 1,1 per cento, il People Action Party è stato confermato al governo, mantenendo il ruolo che detiene fin dal 1959.

Nelle Filippine, benché siano proseguiti i tentativi di rivolgimento comunista, le voci di colpi di stato e le delusioni per alcuni dei suoi sostenitori, il governo Aquino ha consolidato il proprio potere affidando le forze armate al segretario della Difesa Fidel Ramos. Nulla di rilevante è successo nel Brunei, confermando la generale stabilità nel processo di modernizzazione del sultanato. Vi è stato però un complessivo stallo politico fra i paesi dell'ASEAN a indicare pochi o nessun sviluppo nell'evoluzione politica.

D'altra parte non si può dire altrettanto della Birmania, con i rivoluzionari eventi di marzo-settembre che hanno visto la sconfitta del Burma Socialist Programme Party. A causa delle condizioni sociopolitiche ed economiche proprie della Birmania, i maggiori centri urbani sono stati trasformati in campi di battaglia, opponendo la determinazione della giunta militare nel conservare il potere alla richiesta di democrazia.

Per quanto riguarda le tendenze dell'economia, i mercati della regione hanno recuperato completamente sulla recessione della seconda metà degli anni Ottanta. Il crollo del mercato azionario dell'ottobre 1987 non sembra aver avuto conseguenze rilevanti. Le economie dell'ASEAN, realizzando tassi di crescita fra i più elevati del mondo, hanno superato

di molto le economie di stato dell'area indocinese e della Birmania. La prova è data dai tentativi da parte delle economie stataliste, di adottare formule da economia di mercato per fornire stimoli alla crescita e alla ristrutturazione, urgentemente necessarie alle loro ristagnanti economie.

Ciò non significa che i paesi dell'ASEAN non abbiano problemi. La disoccupazione resta elevata ma se ne attende una riduzione dai prossimi investimenti, in particolare del Giappone e dei NICs asiatici, Taiwan e Corea del Sud. La diversificazione delle attività produttive ha ottenuto qualche successo. L'Indonesia, ad esempio, è meno dipendente dal mercato petrolifero rispetto al recente passato. Proseguendo la deregolamentazione e la liberalizzazione, lo scenario economico potrebbe trovare maggior efficienza, ulteriore crescita ed espansione commerciale anche se è facile supporre maggior protezionismo da parte europea e statunitense.

L'annunciata sospensione dei privilegi GSP, i sussidi di riso ai coltivatori statunitensi, le imposizioni fiscali alle importazioni di zucchero e i negoziati insoddisfacenti sulle basi militari, fanno pensare a un disimpegno statunitense dalla regione. Tutto ciò ha consentito al Giappone di acquisire una posizione di maggior rilievo nella regione, in particolare nelle relazioni economiche, contribuendo ad aumentare l'aspettativa di una crescita degli aiuti, degli scambi e degli investimenti. La stessa Cina è vista dai paesi dell'ASEAN come un tramite per l'espansione commerciale. I rapporti fra Cina e ASEAN sono cresciuti con l'incremento degli scambi commerciali bilaterali e viene incoraggiata la normalizzazione dei legami con Indonesia e Singapore.

L'accresciuta stabilità e la crescita economica dell'area, sulla scia degli sviluppi diplomatici e del dinamismo dei paesi dell'ASEAN, permettono di prevedere pace e progresso economico per i prossimi anni del XX secolo.

Gli avvenimenti di ciascun paese e del complesso dell'area non rappresentano grandi svolte, ma *Il Sud-est asiatico nell'anno del serpente*, come i Rapporti che l'hanno preceduto, ha tentato di evidenziare la complessa realtà della regione sudorientale dell'Asia così come questa si evolve.

La regione

Il Sud-est asiatico nel 1988: presagi del futuro

Stephen Chee

Panorama

Ancora una volta, il Sud-est asiatico sembra trovarsi al crocevia dei mutamenti politici che investono la regione. I significativi passi avanti compiuti nel corso del 1988 verso la risoluzione della crisi cambogiana sono stati un trionfo per la diplomazia indonesiana e per il realismo dei paesi riuniti nell'ASEAN (Association of South East Asian Nation), e allo stesso tempo un frutto di quell'imminente riavvicinamento politico tra l'Unione Sovietica e la Repubblica popolare cinese che ha dato l'impulso a un'ondata di iniziative diplomatiche regionali volte a cercare una soluzione negoziata al decennale conflitto. Le novità sul fronte economico hanno incoraggiato i paesi dell'ASEAN nella speranza di riprendersi completamente dalla recessione che si è avuta a metà degli anni Ottanta, scatenando un'ottimistica competizione tra i governi della Tailandia e della Malaysia al fine di raggiungere, entro un decennio, la condizione di NIC (Newly Industrialized Country). Gli sviluppi della politica interna negli stati dell'ASEAN hanno fatto presagire cambiamenti sociali imprevedibili in Birmania, e hanno accentuato la natura incontrollabile della successione delle élites e dei mutamenti generazionali nelle leadership politiche di numerosi paesi. Gli stati indocinesi del blocco comunista, forse incerti sull'ampiezza delle aperture sociali da concedere ma impazienti di porre fine al loro isolamento internazionale e regionale, hanno fatto capire di essere favorevoli, almeno in parte, alla *perestroika*, tradotta in vietnamita come *doi moi* (rinnovamento). La Repubblica socialista del Vietnam, in particolare, colpita da un altro anno di scarsa produzione, elevata disoccupazione e inflazione galoppante, e stanca del salasso che il protrarsi della guerra in Cambogia impone alle sue scarse risorse (peraltro di fonte sovietica), è sembrata piuttosto impaziente di obbedire ai suggerimenti di Mosca e di tirar fuori le sue truppe dalla palude cambogiana senza, se possibile, perdere la faccia.

La notizia dell'anno, in ambito regionale, è stata la riunione del meeting informale di Giacarta (JIM) tra le quattro fazioni combattenti in Cambogia e le «parti interessate» (vale a dire Vietnam, Laos, e i paesi dell'ASEAN) per discutere una soluzione politica al conflitto cambogiano. Quanto ad effetti immediati, l'incontro di luglio è stato deludente: tuttavia, il fatto stesso che un incontro abbia avuto luogo rappresenta un successo per la diplomazia della regione, e induce a un cauto ottimismo per una rapida soluzione di un conflitto ormai decennale. Se ne è avuta chiaramente prova quando le due superpotenze comuniste esterne alla regione, l'Unione Sovietica e la Cina, nel riesaminare i propri interessi strategici, hanno indicato il conflitto cambogiano come l'ultimo ostacolo[1] alla distensione cino-sovietica. In effetti, il radicale mutamento di clima che ha investito le relazioni tra Stati Uniti, Unione Sovietica e Repubblica popolare cinese in seguito all'iniziativa di Gorbaciov (espressa nel suo discorso di Vladivostok, luglio 1986) ha contribuito sostanzialmente al superamento della psicosi dei due fronti nelle relazioni internazionali dei paesi del Sud-est asiatico. Ciò ha indotto i governi locali a riconoscere che la distensione tra le superpotenze poneva le basi per un modello multipolare assai più complesso delle relazioni interregionali ed extraregionali[2]. La conseguenza probabile sarà un effettivo riallineamento della politica estera agli interessi nazionali, come dimostra l'atteggiamento più attivo e duttile assunto dai singoli stati e in particolare dall'intransigente Tailandia, nelle relazioni internazionali, in preparazione di un nuovo scenario post Cambogia.

Sviluppi politici interni: campi di battaglia e mercati

La varietà, e la drammaticità, degli avvenimenti e degli sviluppi nella politica interna degli stati del Sud-est asiatico sono state ovviamente determinate dalle particolari condizioni sociopolitiche ed economiche dei singoli stati. A rischio di semplificare eccessivamente, ci sembra tuttavia utile analizzare, a grandi linee, le tendenze politiche in quei paesi.

[1] La presenza delle truppe vietnamite in Cambogia rappresentava per Pechino uno dei «tre ostacoli» alla normalizzazione delle relazioni cino-sovietiche. Le altre due condizioni, ossia la riduzione delle truppe sovietiche lungo il confine cino-sovietico ed il ritiro dall'Afghanistan, sono state superate nel novembre 1987, quando Deng Xiaoping ha dichiarato: «Andrei in Unione Sovietica, se il Vietnam si ritirasse dalla Cambogia» (Kazuko Mori, *The Impact of Sino-Soviet Detent*, «Pacific Review», I, n. 3, 1988).

[2] Per un'analisi delle implicazioni dell'imminente distensione cino-sovietica, si veda *Ibid.*, specialmente gli articoli di Hiroshi Kimura, Bilveer Singh, Kazuko Mori, J. Soedjati Dijwandono e Peter Polomka.

Governi e opposizioni

La Birmania, che per oltre venticinque anni aveva fatto eccezione tra i paesi del Sud-est asiatico, nel 1988 si è inserita nella cronaca politica per una serie di fatti sanguinosi che, tra marzo e settembre, hanno trasformato i principali centri urbani in campi di battaglia dove le tumultuose rivendicazioni popolari di democrazia (espresse dagli studenti universitari, ai quali si sono però progressivamente uniti monaci buddisti, professionisti, uomini d'affari, intellettuali, dipendenti pubblici, casalinghe, e più tardi persino alcuni membri del Burma Socialist Programme Party, BSPP) si sono scontrate con la brutale determinazione del regime di Ne Win a non cedere il potere. Ventisei anni di cattiva gestione politica ed economica del BSPP hanno portato il paese sull'orlo della bancarotta. La serie di avvenimenti, avviatisi nel 1987 con le «proteste monetarie» degli studenti universitari in seguito alla demonetizzazione delle banconote di grosso taglio, e culminati nel 1988 in un vasto movimento di massa contrario al governo, ha portato alla delegittimazione del governo e del partito unico, provocando sia l'abdicazione di Ne Win alla leadership del BSPP sia le dimissioni del vicepresidente del partito San Yu dalla carica di presidente della Repubblica. Una serie di governi di breve durata (con la guida di Sein Lwin per diciotto giorni e di Maung Maung per un mese) non ha soddisfatto il movimento democratico che domandava ormai con intransigenza le dimissioni del regime del BSPP e la costituzione di un governo ad interim nell'attesa di elezioni aperte a più partiti.

Il tributo di vite umane è stato alto, poichè il BSPP ha reagito con brutalità alle frequenti dimostrazioni antigovernative (si stima che siano state uccise da tre a cinquemila persone nella sola Rangoon[3] durante gli scontri di agosto); era troppo presto, comunque, per affermare che il «potere popolare» birmano aveva sconfitto il regime xenofobo della vecchia élite dominante del BSPP. Il 18 settembre, i militari hanno inscenato un colpo di stato con il pretesto di ristabilire l'ordine e la legalità. L'imposizione della forza e la violenta repressione che ne sono seguite, con la fucilazione di oltre mille oppositori, gli arresti in massa di centinaia di persone coinvolte nel movimento democratico, le esecuzioni sommarie di studenti attivisti e le sparizioni in stile argentino dei

[3] Le stime ufficiose delle vittime del regime sono discordanti, ma sono vicine le cifre indicate da «Far Eastern Economic Review» (FEER), *Asia Yearbook 1989*; Economist Intelligence Unit (EIU), «Country Report: Thailand and Burma», n. 4, 1988 e *Asiaweek*, 21 ottobre 1988.

dissidenti[4], hanno costretto gli studenti politicamente impegnati alla clandestinità. Ad ottobre, si calcolava che circa ottomila studenti fossero fuggiti verso le regioni di confine dove erano insorti gruppi etnici, e che centinaia si addestrassero militarmente presso il Karen National Union Movement.

La speranza di far convergere un'opposizione civile unita, quella raccolta intorno alla leadership dei dissidenti di maggior rilievo (il generale di brigata in pensione Aung Gy, l'ex generale Tin U, e Daw Aung San Suu Kyi, figlia del venerato eroe dell'indipendenza Aung San), verso la National League for Democracy, è sfumata dopo lo pseudo colpo di stato militare e l'instaurazione della legge marziale da parte del Consiglio statale per il ripristino della legge e dell'ordine retto dal generale Saw Maung. Nonostante ciò, le autorità hanno incoraggiato l'iscrizione dei nuovi partiti, che hanno accolto l'invito in massa soprattutto perché l'iscrizione era necessaria per partecipare alle prossime elezioni, ma in parte anche per sfruttare la protezione offerta dall'appartenenza a un partito e talvolta anche per incentivi più tangibili, quali le quattro linee telefoniche e i settanta galloni di benzina a prezzo ufficiale garantiti settimanalmente ad ogni partito. La proliferazione di partiti politici (all'ultimo conteggio vi erano circa centottanta partiti iscritti alle liste in attesa delle elezioni aperte) era di cattivo auspicio per quanti desideravano un governo civile stabile: il vecchio regime del BSPP, sotto il *nom de plume* di Partito di Unità Nazionale (NUP), e rafforzato dal sostegno militare, poteva tornare al potere o ottenere la maggioranza. Alla fine dell'anno, tuttavia, la Birmania era ancora soggetta alla legge marziale e, sebbene il generale Saw Maung avesse promesso elezioni non appena la legalità e l'ordine fossero stati ristabiliti, fu in dubbio se e quando avrebbero potuto esserci consultazioni libere e legali: la giunta militare fu accusata di abuso di potere e uso di tattiche terroristiche verso l'opposizione[5].

Nella regione costituita dall'insieme dei paesi dell'ASEAN, gli sviluppi politici sono stati generalmente a favore dello status quo, con qualche moderata sfida al sistema. In Tailandia si è assistito alla fine della «premocracy» (termine usato a indicare la miscela politica dei partiti di coalizione con le cooptazioni burocratiche sotto la guida del primo Ministro non eletto Prem Tinsulanond), con la nomina, dopo le elezioni generali di luglio, di un membro del Parlamento eletto primo Ministro, per la prima volta dopo dodici anni. Si è trattato di un evento decisivo,

[4] Economist Intelligence Unit cit.

[5] «Foreign Broadcast Information Service - East Asia Service» (FBIS-EAS), 24 gennaio 1989.

un ulteriore passo avanti verso la democrazia in Tailandia. Nei primi tre mesi dell'anno un'ondata di critiche mosse dai partiti all'opposizione aveva investito il governo Prem, ma lo scioglimento del Parlamento è stato affrettato, in aprile, dalle dimissioni di sedici membri democratici del governo.

Il cammino verso le elezioni, tra agitazioni sindacali e diffuse voci di un colpo di stato militare, non si è certo svolto tranquillamente per chi sperava in una svolta democratica. Sebbene inizialmente molti fossero convinti che il generale Chatichai Choonhavan non avrebbe conservato a lungo la carica di primo Ministro (si dubitava, in particolare, della stabilità di una coalizione governativa formata da sei partiti e delle ambizioni del capo dell'esercito, generale Chaovalit Yongchaiyuth), verso la fine dell'anno il leader tailandese aveva dato prova di spregiudicata capacità politica nel trasformare l'Indocina «da zona di guerra a zona di mercato» imponendo allo stesso tempo il nuovo stile della politica estera tailandese. Al buon senso politico dimostrato dal primo Ministro nel formare coalizioni, mantenere buoni rapporti con i militari, guadagnarsi il sostegno del mondo accademico e burocratico e curare gli interessi dei sindacati operai, si sommano il crescente sostegno a favore della legittimità parlamentare proveniente da vari elementi del tessuto urbano tailandese e la rinuncia dei partiti di opposizione alle attività destabilizzanti che avrebbero potuto aumentare il rischio di intervento militare; tutto ciò ha immensamente rafforzato le prospettive di sopravvivenza del governo Chatichai. Tuttavia non è chiaro se la crescente indipendenza del primo Ministro, del ministro degli Esteri e del comandante dell'esercito in politica estera, dimostrata dalla loro attiva presenza sulla scena internazionale, indichi un conflitto di interessi politici o sia semplicemente il riconoscimento di un'autonomia tripartita[6].

In Malaysia, il governo del Fronte Nazionale di Mahatir Mohamad, nonostante l'apparente turbolenza della scena politica, non ha corso rischi di rovesciamento con la schiacciante maggioranza ottenuta alle elezioni generali del 1986. I due maggiori partiti di opposizione, il PAS (Party Islam Se - Malaysia) e il DAP (Democratic Action Party) hanno soltanto 25 dei 177 seggi alla Camera dei deputati: nel 1988 la loro azio-

[6] Alle elezioni generali del 24 luglio, il partito Chart Thai del generale Chatichai si era aggiudicato 87 seggi, più di tutti gli altri partiti in lizza: il Partito di azione sociale del maresciallo-capo dell'aviazione Siddhi Savetsila ha ottenuto 54 seggi. Gli altri quattro partiti della coalizione sono: il Partito democratico (48 seggi), il Rasadorn (21), i Democratici uniti (5) e il Muanchon (5): in totale, la coalizione disponeva dunque di 220 seggi su 357. Il comandante dell'esercito generale Chaovalit godrebbe, a quanto si dice, di maggiore autonomia che non nel precedente governo Prem.

ne politica (specialmente quella del DAP) è stata ostacolata dai continui arresti dei loro leader intervenuti in forza dell'Internal Security Act. Vari gruppi di azione sociale, inoltre, hanno deciso di adottare un atteggiamento più remissivo in seguito agli arresti di massa del 1987 ed all'inasprimento delle misure di controllo del dissenso da parte del governo. La sensazione che qualcosa nel paese stesse andando per storto è stata acuita dalla disgregazione dell'unità etnopolitica malaysiana causata dalla lotta per il potere all'interno dell'UMNO (United Malays' National Organization, componente dominante nella coalizione del Fronte Nazionale al potere), dall'attacco condotto dal potere esecutivo all'autorità e all'indipendenza della magistratura, dalle tensioni manifestatesi nella società pluralista e nel governo intercomunitario di coalizione ed aventi per oggetto la nuova politica economica destinata a sostituire la NEP (New Economic Policy) alla scadenza prevista nel 1990, oltre che dagli straordinari avvenimenti verificatisi in Malaysia nel corso dell'anno (conseguenze dei traumatici eventi dell'anno precedente).

Non vale la pena di dilungarsi sui dettagli dei singolari eventi verificatisi in Malaysia: basti dire che nel corso dell'anno la lotta per il potere, all'interno di una élite intercomunitaria assai chiusa, centrata sulle ambizioni della cosiddetta Fazione B dell'UMNO (capeggiata da Tengku Razaleigh Hamzah, che in precedenza aveva guidato i dicasteri delle Finanze e del Commercio e Industria), si è trasformata in una forza in grado di costringere Mahathir a dimettersi da presidente del partito e conseguentemente da primo Ministro; quindi si è trasformata in un movimento etnico. di opposte fazioni schierate per il riconoscimento del nuovo UMNO di Mahathir (poiché a febbraio il vecchio UMNO era stato dichiarato fuorilegge da una sentenza della Corte Suprema) o, come i sostenitori della Fazione B di Razaleigh, per il ripristino del vecchio UMNO (quello fondato nel 1946); infine si è trasformata in una mobilitazione elettorale dell'opposizione (ottobre 1988, nelle elezioni svoltesi ad agosto nel collegio parlamentare di Johor Baru, nella circoscrizione elettorale di Parit Raja nello stato di Johor, e, gennaio 1989, nel collegio parlamentare di Ampang Jaya) contro le presunte tendenze «dittatoriali» dell'amministrazione Mahathir. Di conseguenza, l'opposizione ha tratto identità e credibilità non dai partiti dell'opposizione ideologica, bensì dalla stessa matrice sociale della classe dirigente dell'UMNO. Verso la fine dell'anno, tuttavia, i segnali di pace indirizzati da Mahathir ai suoi avversari della Fazione B e l'annunciata costituzione di un Comitato consultivo per l'economia nazionale intercomunitario e ampiamente rappresentativo, incaricato di discutere e dare suggerimenti sulle strategie socioeconomiche per gli anni successivi al 1990, hanno contri-

buito a sciogliere almeno in parte le tensioni accumulate. Tuttavia lo spettro di un riallineamento delle forze politiche con la possibile creazione di una forza antagonista unita in un fronte di opposizione nazionale comprendente i dissidenti della Fazione B, il PAS, il DAP ed altri elementi distaccatisi dalla coalizione governativa, ha continuato a tormentare il Fronte Nazionale. Ipotizzare la nascita di un sistema bipartitico in Malaysia sarebbe un eccesso di ottimismo: è lecito pensare, piuttosto, alla formazione di un raggruppamento compatto intorno alla leadership nazionale dell'UMNO. L'elemento decisivo sarà la competitività intercomunitaria acuita dall'approssimarsi della scadenza del 1990, ultimo anno di NEP. Posti di fronte al rischio di essere esclusi dalla scena politica dominata dall'UMNO e di perdere la loro fetta di benefici economici per essersi alleati alla Fazione B contraria a Mahathir, molti oppositori della prima ora potevano decidere di schierarsi con il nuovo UMNO di Mahathir nell'interesse dell'unità politica ed etnica della Malaysia. In effetti, verso la fine dell'anno il presidente Mahathir aveva a tal punto consolidato il suo partito da potersi permettere la scelta se indire elezioni anticipate per rinnovare il proprio mandato, liberandosi della persistente minaccia alla sua leadership rappresentata dalla Fazione B, o semplicemente restare in carica fino alla scadenza del 1991.

A Singapore e in Indonesia il quadro politico non ha registrato mutamenti, a parte il consolidamento dell'autoritario potere del primo Ministro Lee Kuan Yew e del presidente Suharto, due leader del Sud-est asiatico tra i più longevi. A marzo, il MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat, o Assemblea consultiva del popolo) ha rieletto per la quinta volta, all'unanimità, il presidente Suharto per un altro incarico quinquennale, confermandone la salda presa sul potere politico; tuttavia l'elezione di Sudharmono, presidente del GOLKAR (Golongan Karya, o Gruppo funzionale, l'organo politico del governo), alla carica di vicepresidente ha visto per la prima volta la nomination di un candidato alternativo, Jailani Naro, capo del partito musulmano PPP (Partai Persatuan Pembangunan, o Partito unito per lo sviluppo): la sua candidatura è stata poi ritirata, ma è comunque servita a stimolare un dibattito aperto, nel MPR e sugli organi di stampa, sul significato della democrazia Pancasila[7]. In realtà tra le fila del MPR, controllato dal presidente e dominato dal GOLKAR, non si era mai dubitato dell'elezione di Sudharmono; la messinscena della candidatura di Naro è stata probabilmente

[7] Si veda J. Soedjati Djiwandono, *L'Indonesia nel 1988: l'esperimento di democrazia fa progressi?* nel presente volume.

un segnale dell'opposizione a Sudharmono maturata in forza del considerevole potere da questi acquisito come presidente del GOLKAR e, al tempo stesso, una presa di coscienza dell'importanza dell'incarico di vicepresidente in vista di una possibile successione a metà mandato qualora il presidente Suharto non desiderasse o non fosse in grado di restare in carica fino al 1993. Le elezioni per la vicepresidenza hanno dunque fornito il pretesto per alcune dimostrazioni di forza e di legittimità politica, specialmente da parte dell'esercito, nell'ipotesi che Suharto si ritirasse alla fine del suo quinto mandato. Se pure la prospettiva di un futuro mutamento di leadership è causa di inquietudini, tuttavia il sistema politico indonesiano non corre alcun pericolo strutturale: Suharto controllava interamente la situazione, il GOLKAR dominava il partito sotto l'egida della democrazia Pancasila, le forze armate erano pienamente legittimate nella loro *dwifungsi* (duplice funzione) ed esercitavano una grande influenza; la ripresa della campagna anticomunista, infine, frena qualsiasi velleità di dissenso.

Il 3 settembre, gli elettori di Singapore hanno confermato al potere il Partito d'azione del popolo (PAP), al governo ininterrottamente dal 1959, facendo così, probabilmente, di Lee Kuan Yew, il primo Ministro eletto che ha conservato più a lungo il suo incarico. Il partito, tuttavia, ha subito una minuscola «erosione» (dell'1,1 per cento) nelle preferenze popolari, dal 62,9 per cento del 1984 al 61,8 per cento del 1988, e ha dovuto contendere all'opposizione (che contava il più ampio numero di candidati da ventitre anni a questa parte) 70 degli 81 seggi parlamentari, raccogliendo meno del 55 per cento dei voti in otto seggi (due in collegi elettorali a rappresentante unico e sei in due delle nuove GRC, circoscrizioni elettorali a rappresentanza di gruppo, formate da tre membri). Data la lunga esperienza di potere del PAP, nessuno dubitava della sua ennesima riconferma, in armonia con lo slogan «Altri anni sereni». Nei nove giorni di campagna elettorale l'opposizione ha sferrato vivaci attacchi al governo, accusato di autoritarismo particolarmente in relazione all'utilizzo dell'Internal Security Act (ISA) contro gli oppositori, e al progetto di rendere elettiva la carica di presidente (una proposta, a parere di molti, tagliata su misura per il premier Lee qualora avesse deciso di ritirarsi dall'incarico di primo Ministro) correlata al potere di veto sull'utilizzo delle riserve nazionali e sulla nomina dei maggiori funzionari pubblici. Le elezioni, in ogni caso, hanno confermato il PAP ben saldo al potere: soltanto un candidato dell'opposizione è riuscito nell'impresa di conquistare un seggio.

Secondo alcuni osservatori, sebbene la conquista, da parte del PAP, del solo 62 per cento fosse una prova dell'esistenza di profondi sentimenti

di avversione nei confronti dell'establishment (scaturiti in pari misura dal mutamento generazionale e dalla rapida modernizzazione che hanno accentuato la tendenza verso il pluralismo), la sfiducia verso il governo del PAP non avrebbe dovuto essere sopravvalutata: nonostante la cattiva fama di cui talvolta godeva il paese presso i massmedia internazionali (nel 1988, ad esempio, i media hanno condannato il nuovo arresto, in base all'ISA, di otto persone precedentemente rilasciate: l'arresto dell'ex viceprocuratore generale Francis Seow per presunti legami sovversivi con il diplomatico statunitense Mason Hendrickson e le restrizioni imposte a delle pubblicazioni internazionali), la prosperità economica che il PAP ha portato all'isola garantisce l'ampia legittimazione del potere politico. Sebbene il potere del PAP appaia istituzionalizzato, sembra tuttavia in atto una costante sperimentazione sulle forme di gestione politica, come dimostrano la costituzione dei tredici GRC nati per garantire ai gruppi etnici di minoranza un'adeguata rappresentanza in Parlamento, la creazione di Comitati parlamentari di governo destinati a coinvolgere un numero maggiore di esponenti di secondo piano del PAP nella progettazione delle strategie politiche, e infine il movimento per la creazione di consigli municipali nei quartieri popolari.

Il dibattito, prolungatosi per ben sette mesi, nel corso del 1987, sulle strategie nazionali per la realizzazione di una Singapore dell'anno 1999 conforme al progetto del PAP, e l'interesse oggi dimostrato verso il concetto di ideologia nazionale dimostrano che la leadership politica va consapevolmente forgiando, secondo il primo vicepremier, «una serie di valori-chiave» che possano essere condivisi e preservati da tutti i cittadini di Singapore[8]. A discapito dei timori talvolta apocalittici che assillano la leadership del PAP, difficilmente il prospero mercato di Singapore tornerà ad essere, come già negli anni Cinquanta e Sessanta, un campo di battaglia politico.

Dimostrando una capacità di ripresa insospettata da quanti andavano profetizzando sciagure, il governo Aquino ha resistito alle pressioni destabilizzanti della sinistra e della destra, malgrado le voci di colpi di stato, i dibattiti tra borghesia e mondo accademico sull'«appiattimento degli ideali di rinascita democratica», e la continua pressione dei comunisti. I vari gruppi sociali e di interesse che avevano sostenuto la rivoluzione «popolare» della Aquino sono rimasti delusi dall'apparente man-

[8] Intervista di Goh Chok Tong in «Nihon Keizai Shimbun», 24 febbraio 1989, pubblicata sullo «Straits Times», 3 marzo 1989. Per la discussione sul programma nazionale, si veda John S.T. Quah, «Singapore in 1987: Political Reforms, Control and Economic Recovery» in *Southeast Asian Affairs 1988*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 1988.

canza di un programma preciso. Tuttavia la stabilità del governo si è rafforzata, e la popolarità del presidente agli occhi della gente comune è tuttora grande; il controllo sull'esercito (AFP) si è consolidato nelle mani del segretario alla Difesa Fidel Ramos, e l'influenza sui leader politici rimane salda, poiché nessuno tra i concorrenti alla presidenza ha un carisma (naturale o indotto) sufficiente per costituire una valida alternativa alla Aquino, simbolo dell'unità nazionale. Malgrado ciò, l'ombra del deposto presidente Marcos condiziona ancora lo sviluppo politico del paese: verso la fine dell'anno, il governo Aquino si è trovato a dover scegliere se consentire o meno a Marcos di fare ritorno, vivo o morto, nel paese.

Conscio dell'effettivo pericolo rappresentato dalla rivolta comunista, alimentato dalle speranze deluse e dall'ancor grande povertà della popolazione rurale, il governo ha intrapreso un ambizioso Programma generale di riforma agraria, (CARP) esortando gli investitori stranieri a riunirsi in un consorzio e a sostenere un piano multisettoriale di aiuti (variamente indicato come «mini-Piano Marshall» o Iniziativa di aiuto multilaterale) per lo sviluppo e la ricostruzione dell'economia.

Ciascuno dei programmi di sviluppo dovrebbe costare circa 10 miliardi di dollari USA. Alcuni, tuttavia, considerando la lentezza con cui il governo mette in atto le proprie decisioni, si dimostrano scettici sull'effettiva volontà politica di realizzare una riforma agraria, sebbene la legge (CARL, Comprehensive Agrarian Reform Law) appositamente approvata il 10 giugno abbia conferito valore legale al Programma. Si guarda inoltre con un certo scetticismo alla capacità da parte del governo di assorbire gli aiuti e al riemergere di fenomeni di corruzione e nepotismo. Un ritorno alla democrazia è stato effettivamente realizzato grazie alla politica di «trasparenza» del governo Aquino; le elezioni locali si sono concluse con la nomina di 73 governatori e vicegovernatori, 60 sindaci e vicesindaci, e con la distribuzione di 13.000 seggi nei consigli comunali. Tuttavia, il riemergere di clientelismi vecchio stile in occasione delle elezioni locali e il raggruppamento delle fazioni politiche in tre coalizioni (il Lakas ng Demokratikong Pilipinas, LDP, guidato dal portavoce alla Camera Ramon Mitra, il Partito liberale del presidente del Senato Jovito Salonga, e la nebulosa Unione di azione nazionale, UNA, guidata dal vicepresidente Salvador Laurel e dal senatore Juan Ponce Enrile) sembrano presagire un ritorno della politica filippina vecchio stile dell'era pre Marcos.

Il Brunei Darussalam, con il suo statalismo moderno innestato su un sistema politico di monarchia illuminata, sembra un caso a parte: tuttavia nel 1988 il paese ha incontrato qualche difficoltà nel riconciliare le

modeste rivendicazioni di democrazia elettiva con il tradizionale governo del sultanato, e nel diversificare l'economia del paese al fine di ridurre la dipendenza dal petrolio e dal gas naturale. Per il resto, la popolazione di questo paese, indipendente di recente e ricco di petrolio, ha continuato ad obbedire alle direttive del sultano che impongono pace e stabilità.

Se proprio non ha regnato la tranquillità, dunque, si può perlomeno affermare che nessuno degli sviluppi che hanno interessato i paesi dell'ASEAN ne ha radicalmente modificato i sistemi politici o economici. La micidiale lotta tra opposte fazioni che in Malaysia ha avuto fatali conseguenze sull'unità politica (alla base dell'ordinamento del paese) e gli ostacoli posti dal potere esecutivo all'indipendenza del potere giudiziario hanno indotto alcuni osservatori, esterni e interni, a ingigantire il rischio che la leadership di Mahathir potesse precipitare verso la dittatura. Nell'ambito dei sei paesi dell'ASEAN sono state le Filippine, con un movimento insurrezionale attivo in almeno sessanta province e un Nuovo esercito del popolo, che, a detta di alcuni, controlla almeno il 25 per cento delle campagne, a rappresentare l'interrogativo più grave.

Nell'Indocina continentale, il conflitto cambogiano ha continuato a coinvolgere i regimi di Hanoi, Phnom Penh e Vientiane; la *perestroika*, peraltro, ha esercitato il suo influsso sulla politica economica interna e sulla gestione dello stato, con o senza autentica *glasnost*[9]. Il Vietnam, paralizzato dai problemi interdipendenti dell'inflazione galoppante (al 1.000 per cento, secondo alcuni calcoli) e del deficit agricolo (che ha causato carestie in alcune province settentrionali), pur senza rinunciare al suo ruolo di «fratello maggiore», è parso attribuire minore importanza al «rapporto privilegiato» con gli altri paesi dell'Indocina, e ha tentato di porre fine al proprio isolamento internazionale, particolarmente grave sul versante dei rapporti con i paesi dell'ASEAN e con l'Occidente; importanza maggiore è stata attribuita alle riforme strutturali del sistema economico interno, volte a risanare la disastrata economia del paese. Termini quali «rinnovamento» e «apertura» sono stati di gran moda tra i leader vietnamiti più riformisti e moderati, malgrado l'opposizione dei conservatori e dell'esercito ostacolasse la realizzazione delle riforme. Sebbene pochi facessero affidamento sulla capacità del regime di accettare critiche e suggerimenti, l'invito alla «franchezza» pronunciato dal leader del partito Nguyen Van Linh ha aperto le porte dell'Assemblea Nazionale (il Parlamento vietnamita) e del quotidiano

[9] Per una panoramica delle riforme economiche nei paesi dell'Indocina si veda Geoffrey C. Gunn, *The Prospects for Reform in Indo-China*, «Pacific Review», I, n. 4, 1988.

«Nhan Dan» a un'ondata di critiche, senza precedenti nella storia del paese, per denunciare il deplorevole stato dell'economia e il fallimento della gestione finanziaria.

Il Laos ha dato prova di indipendenza politica su diversi fronti: migliorando le relazioni politiche ed economiche con i propri vicini, Tailandia e Repubblica popolare cinese; rinnovando la struttura di governo con la riorganizzazione dei ministeri e l'eliminazione di circa un terzo della sua ipertrofica burocrazia; organizzando elezioni, le prime in tredici anni, per i distretti, le province, e per l'Assemblea suprema del popolo. Iniziative altrettanto coraggiose hanno favorito il decentramento della gestione economica, limitato i sussidi alle imprese statali, promosso le attività private e di mercato riducendo la collettivizzazione nelle fattorie e al fine di migliorare la produttività nel settore agricolo, e hanno portato all'emanazione di una nuova legge sugli investimenti esteri con generosi incentivi destinati ad attrarre capitali stranieri per favorire lo sviluppo dell'economia laotiana.

Il regime insediatosi a Phnom Penh con il sostegno di Hanoi si è preoccupato soprattutto di evitare una soluzione politica del conflitto cambogiano (promossa dai vietnamiti con l'approvazione dei sovietici) che comportasse un'equa suddivisione del potere con le fazioni del CGDK (Governo di coalizione della Cambogia democratica); nonostante ciò, la leadership della Repubblica popolare di Cambogia (PRK) ha attuato alcune marginali riforme economiche, che hanno consentito agli imprenditori privati di assumere un ruolo più rilevante nelle joint ventures con le imprese pubbliche. Contemporaneamente, si è tentato di far affluire nel paese i capitali dei cambogiani emigrati all'estero. A livello pratico, tuttavia, poiché si delineavano concrete prospettive di una conclusione negoziata del conflitto ormai giunto a un impasse, le due principali fazioni in combattimento (il regime di Phnom Penh e il Khmer Rosso) si sono adoperate per consolidare le rispettive acquisizioni territoriali e per conquistare, col terrore o con la persuasione, «i cuori e le menti» dei contadini nei territori controllati[10], applicando al contrario l'aforisma di Kissinger e cioè che le vittorie del campo di battaglia non si discutono al tavolo delle trattative.

Ricambi generazionali e successioni delle élites al potere. L'approssimarsi dei ricambi generazionali nelle leadership politiche e la gestione delle successioni, manifestatesi in varie occasioni nel corso dell'anno,

[10] Ron Moreau, *The Unmaking of a Quagmire*, «Newsweek», 30 gennaio 1989 e «Time», 30 gennaio 1989.

sono stati un sottofondo costante all'analisi appena conclusa sugli sviluppi politici nel Sud-est asiatico. Nella maggior parte dei paesi le modalità per la trasmissione del potere non sono istituzionalizzate, poiché molti dei sistemi politici della regione sono tuttora in fase di maturazione. Per quanto nessuno dei regimi politici del paese possa essere definito una gerontocrazia, ad eccezione della Birmania di Ne Win e della Repubblica socialista del Vietnam, è ovvio, tuttavia, che in un prossimo futuro alcuni dei leader politici attuali potrebbero trasferire il loro potere ai successori, pur conservando una notevole influenza. Tra i leader dei paesi dell'ASEAN, Suharto, Lee Kuan Yew, Mahathir Mohamad e Chatichai Choonhavan hanno circa sessant'anni, mentre la «giovane» presidente Aquino (ha cinquantacinque anni), non desidera chiaramente una rielezione dopo il 1992. Molti ritengono che nel 1993, a settantadue anni, il presidente indonesiano non si ricandiderà per la sesta volta. L'annunciato ritiro di Lee Kuan Yew all'indomani delle elezioni non ha avuto luogo: il primo vice premier Goh Chok Tong, successore designato, ha annunciato che il primo Ministro aveva accolto la richiesta del Consiglio dei ministri di restare in carica per altri due anni, fino a sessantasette anni. Si pensava che Mahathir (sessantatreenne) fosse deciso a rimanere primo Ministro fino alle prossime elezioni del 1991 e forse oltre, ma l'operazione al cuore subita nel gennaio 1989 sembra anticiparne il ritiro. Quanto al sessantaseienne generale Chatichai, primo Ministro tailandese, è apparso inizialmente riluttante ad assumere la leadership ma ora sembra gradire l'incarico. Gli eventi verificatisi durante l'anno hanno sollevato importanti interrogativi in merito al tempo, alle modalità, e alle caratteristiche delle élites destinate a ereditare il potere.

I preparativi più elaborati per la successione al potere, e allo stesso tempo per il rinnovamento dell'élite, sono stati a Singapore. Fin dagli anni Settanta il regime ha costruito una generazione di candidati alla leadership, mettendo i più anziani tra i leader del PAP in pensione a gruppi prima di ogni elezione, cosicché nel 1988 il trasferimento del potere dalla vecchia guardia alle nuove leve era quasi ultimato. Per contrasto, gli eventi quasi rivoluzionari verificatisi in Birmania non soltanto hanno testimoniato il tramonto del BSPP come istituzione politica, ma sono destinati, negli anni a venire, a ridurre la stabilità nella successione dei dirigenti. In Tailandia e nelle Filippine, le prospettive di ricambio nel governo e nella successione alla leadership, nel rispetto della pace e della democrazia, dipenderanno dallo sviluppo di strutture di partito di sufficiente solidità. La Malaysia, paradossalmente, pur vantando un invi-

diabile record di stabilità nelle successioni alla leadership (con quattro primi Ministri pacificamente insediati in trent'anni di indipendenza) potrebbe trovarsi alla vigilia di un periodo di lotte per il potere. Malgrado nessuno contesti il sistema istituzionalizzato – in base al quale il presidente dell'UMNO assume l'incarico di primo Ministro in caso d'improvvisa invalidità del primo Ministro, Mahathir Mohamad, e del sostituto Ghaffar Baba (sessantacinque anni, sottoposto anch'egli a un'intervento cardiaco) –, la successione alla leadership malaysiana sarebbe certo argomento di discussioni. Nonostante l'apparente stabilità politica, è il caso di sottolineare che l'Indonesia non ha mai sperimentato una successione pacifica alla leadership, e che il meccanismo di avvicendamento al potere rimane indefinito. In quarant'anni, la Repubblica ha avuto soltanto due presidenti. Sebbene il sessanteseienne Sudharmono sia stato eletto vicepresidente, l'assenza di un successore designato desta preoccupazione.

È chiaro comunque che nella maggior parte dei paesi del Sud-est asiatico i leader della nuova generazione saranno più giovani. I combattenti della liberazione (la «generazione del '45») scompariranno dalla scena politica indonesiana. A Singapore, il passaggio dalla vecchia guardia alle nuove leve rappresenterà anche la transizione da un gruppo di «combattenti di strada» a una generazione di nuovi mandarini: i professionisti e i tecnocrati. Malgrado il movimento anti Mahathir, autodefinitosi lo «Spirito del '46», nel gruppo dirigente dell'UMNO, dopo il 1991, non sarà più presente alcun rappresentante del movimento nazionalista malese del 1946. Benché il processo di ricambio generazionale e di avvicendamento appaia in Indocina meno definito, vi sono le prove del passaggio delle consegne dai cosiddetti «guerrieri vittoriosi» a una generazione di tecnocrati riformisti. Un ringiovanimento analogo a quello della leadership indocinese si osserva in Cambogia, dove il primo Ministro e ministro degli Esteri Hun Sen (trentasette anni) e il quarantacinquenne principe Ranariddh, figlio del principe Norodom Sihanouk, vanno affacciandosi alla ribalta internazionale.

Se dunque le successioni comportano la trasmissione del potere a leader più giovani, i clamorosi atti di sfida e le memorabili dichiarazioni dei leader della vecchia generazione dimostrano che l'attività politica può essere una passione duratura. La ricomparsa del settantaduenne ex generale di brigata Aung Gyi, autore di divulgatissime lettere critiche al «Caro presidente Ne Win», e dell'ex primo Ministro U Nu (ottantuno anni), offertosi di guidare un governo provvisorio, hanno conferito prestigio e legittimità alle dimostrazioni di opposizione al regime. Ancor più inconsueto è stato lo spettacolo di due ex primi Ministri della

Malaysia (Tunku Abdul Rahman, ottantaseienne padre della patria, e Tunn Hussein Onn, sessantasei anni, terzo capo del governo e figlio del fondatore dell'UMNO) impegnati a rilasciare dichiarazioni, preparare documenti e promuovere una campagna a favore degli avversari del primo Ministro in carica. Riferendosi alle iniziative di Tunku, lo stesso Lee Kwan Yew si è premurato di chiarire che le sue dimissioni da primo Ministro non significavano un ritiro completo dalla vita pubblica. In quanto parte di «quell'aristocrazia di fondatori di nuove nazioni, capi di governo e presidenti», Lee ha affermato che «se mai, anche a letto, ammalato, anche sull'orlo della tomba, mi accorgerò che qualcosa sta andando per il verso sbagliato, io mi alzerò. Chiunque creda che una volta lasciato l'incarico di primo Ministro andrò in pensione per sempre, è pazzo»[11].

Indipendentemente dai tempi e dalle modalità in cui avverrà il ricambio generazionale, è probabile, tuttavia, che la classe militare continui a giocare un ruolo importante nelle vicende politiche del Sud-est asiatico, e particolarmente in Indonesia, Tailandia, Birmania, e nelle Filippine, anche se nei paesi dell'ASEAN la borghesia pretende una maggiore partecipazione democratica. Il sistematico reclutamento e il coinvolgimento degli strati elitari emergenti si sono rivelati metodi efficacissimi per scoraggiare l'opposizione; tuttavia, resta da risolvere il dilemma di come contenere il pluralismo politico e sociale consentendo al tempo stesso una maggiore liberalizzazione ai sistemi politici aperti.

Il funzionamento dei governi. Come hanno funzionato i sistemi governativi dei paesi del Sud-est asiatico? Il bilancio 1988 è incerto. Alla relativa stabilità politica e al dinamismo economico dei paesi dell'ASEAN si sono contrapposti nettamente i sanguinosi fatti birmani e la stagnante economia indocinese. Sfortunatamente non esiste ancora un metodo scientifico per confrontare oggettivamente il funzionamento dei governi di stati diversi: può essere utile, tuttavia, tentare un confronto sulla base dei normali indicatori socioeconomici. Anche se la crescita economica degli ultimi dodici mesi e gli spiragli aperti dall'intensa attività diplomatica potrebbero giustificare – una volta concordata una soluzione politica al terzo conflitto indocinese – ottimistiche previsioni circa l'imminenza di un eccezionale periodo di pace e progresso economico dopo quarant'anni di guerre, è bene ricordare come il Sud-est asiatico non sia altro che un'astrazione geografica che riunisce dieci società del tutto diverse tra di loro e all'interno di esse, e con modelli nazionali evi-

[11] «Straits Times», 15 agosto 1988.

Tabella 1. *Lo sviluppo nei paesi del Sud-est asiatico: alcuni indicatori per il 1988.*

	Paesi dell'ASEAN						Indocina			
Indicatori	Brunei	Indonesia	Malaysia	Filippine	Singapore	Tailandia	Birmania	Cambogia	Laos	Vietnam
Superficie (per mille Kmq)	5,8	1.919	330,4	300	0,62	513,1	676,5	181	236,8	329,6
Popolazione (in milioni)	0,3	177,4	17	58	2,6	54,7	41,1	6,7	3,8	65,2
Crescita demografica (%)	2,7	2,1	2,4	2,8	1,5	2,1	2,1	2,3	2,5	2,6
Mortalità infantile (per mille)	11	88	30	51	9,4	52	103	134	122	53
Aspettativa di vita (anni)	71	58	67	66	73	64	53	48	50	65
Alfabetizzazione (%)	–	26	76	83	87	86	81?	–	41	–
Popolazione urbana (%)	64	22	35	41	100	17	24	11	16	19
Spesa pubblica pro-capite 1987 ($USA)	4.633	58,3	539,1	102,8	2.669,2	175,5	90	–	8,1	54
Reddito pubblico pro-capite 1987 ($USA)	3.767	69,4	402,9	86,4	2.192,3	184,6	49,4	–	4,7	42
PIL pro-capite ($USA)	17.000	500	1.800	600	7.550	870	190	70	141	125
Crescita del PIL (%)	1,1	4	8,1	6,7	11	11	3	–	–	–
Inflazione (%)	2	9,7	2,5	9	1,5	5	30	–	20-25	1.000
Agricoltura come % del PIL	–	26	21	26	5	16	28	90	62	45
Industria come % del PIL	–	14,4	27	25,3	28,5	24,1	11	–	6	26
Commercio estero come % del PIL	–	45	95,6	36,7	307	52	14	–	35	–
Debito estero pubblico (in miliardi di $USA)	–	50	17,6	28,9	0,14	18,5	4,4	–	0,41	6,17
Servizio del debito (%)	–	39,9	16,2	47,9	0,004	14,6	60-80	–	24	–
Disoccupazione (%)	–	10	8,1	10	2,8	7,1	–	–	15	20

Fonti: FEER, *Asia Yearbook 1989*; Economist Intelligence Unit, «*Country Profiles*» e «*Country Reports*», varie edizioni; *Japan Statistical Yearbook 1987*, Tokyo, Bureau of Statistics, Office of the Prime Minister, 1987; *UNESCO Statistical Yearbooks*; e varie fonti nazionali.

dentemente contrastanti. Come illustrato nella tabella 1, un netto divario in termini socioeconomici separa principalmente un Sud-est asiatico «marittimo» proiettato all'esterno (i sei paesi dell'ASEAN: Brunei, Indonesia, Malaysia, Filippine, Singapore e Tailandia) da un Sud-est asiatico «continentale» e rivolto all'interno (Birmania, Cambogia, Laos e Vietnam).

Per molti versi i paesi dell'ASEAN escono vincitori dal confronto con Indocina centrale e Birmania. Sebbene le percentuali di crescita della popolazione restino elevate in tutto il Sud-est asiatico ad eccezione di Singapore, gli indici di sopravvivenza infantile e di attesa di vita sono assai meno elevati per il secondo gruppo di paesi. Le economie di mercato dei paesi dell'ASEAN garantiscono un più alto reddito pro-capite, una più rapida crescita economica, e persino percentuali di inflazione e disoccupazione più basse, oltre a urbanizzazione e industrializzazione più rapide, rispetto alle economie «continentali». Malgrado la *perestroika* e le varie iniziative di privatizzazione o di «orientamento al mercato», l'influenza diretta dei governi sulla vita della popolazione si esercita in vari modi. Utilizzando la spesa pro-capite dei governi centrali come indice della produzione di «beni politici» (quali l'amministrazione pubblica, l'ordine e la legalità, l'istruzione, la sanità e così via), emergono differenze piuttosto significative tra i paesi «marittimi» e quelli «continentali» del Sud-est asiatico. Brunei e Singapore sono casi a parte per quanto riguarda le spese che i loro governi destinano al miglioramento del livello di vita. La spesa pubblica pro-capite in Malaysia è quasi dieci volte superiore a quella dell'Indonesia, cinque volte a quella delle Filippine, tre volte a quella della Tailandia. Negli stati indocinesi vi è un'evidente carenza di servizi pubblici. Il pesante indebitamento pubblico dell'Indonesia e delle Filippine, accompagnato dagli alti costi per il servizio del debito, è purtroppo destinato a creare gravi difficoltà per le economie di quei paesi. Nel complesso, la Tailandia e Singapore hanno fatto osservare un andamento economico più positivo, misurato in base al tasso di crescita reale: ciò è dovuto, forse, alla maggior fiducia accordata ai due paesi dagli investitori stranieri.

Quanto agli aspetti negativi, le cifre non sono sufficienti a rivelare la gravità delle disparità sociali tra le nazioni. Nelle Filippine, il 60-70 per cento delle famiglie viveva nel 1988 al di sotto del limite di povertà; in Birmania e nei paesi dell'Indocina, carenze di produzione agricola e inflazione sono state dovute non a cause atmosferiche, ma ad errori politici e amministrativi. La creazione di posti di lavoro è un problema serio non soltanto nelle Filippine e in Indonesia, ma anche in Malaysia; è impossibile accertare la reale entità della disoccupazione in Birmania e nei

paesi dell'Indocina. La sfida dei paesi dell'ASEAN consiste nel passare da una crescita economica spinta dalle esportazioni a una crescita basata sugli investimenti. Il settore manifatturiero, in crescita, persegue con successo i programmi di diversificazione e al tempo stesso evidenzia il divario crescente tra i redditi del settore agricolo tradizionale e i moderni settori dell'economia.

Relazioni internazionali

Il Sud-est asiatico continua tuttora a giocare un importante ruolo nella politica internazionale sia per la sua strategica posizione geopolitica, equidistante da Est e Ovest, sia perché la Cambogia è l'unico teatro di conflitto in cui tutte e tre le superpotenze nucleari sono presenti a sostegno delle fazioni in lotta. In questa sezione analizzeremo gli eventi più significativi sul piano internazionale e discuteremo le tendenze emergenti nelle relazioni interne ed esterne alla regione.

I rapporti diplomatici interni: il meeting di Giacarta. Sul fronte diplomatico, l'evento più importante dell'anno è stato il meeting informale di Giacarta (tenuto, stranamente, a Bogor, a sessanta chilometri dalla capitale indonesiana) tra il 25 e il 28 luglio. Per la prima volta dopo l'invasione della Cambogia da parte delle truppe vietnamite nel dicembre 1978, il meeting ha riunito, nella parte iniziale di discussioni, i rappresentanti delle quattro fazioni Khmer in guerra e, in seguito, tutte le parti in causa (compresi Vietnam, Laos e i paesi dell'ASEAN), per trovare una soluzione politica al conflitto. Le iniziative e gli approcci diplomatici preliminari alla riunione sono descritti esaurientemente altrove[12]. L'analisi che segue verterà su motivazioni e elementi che hanno contribuito all'apertura diplomatica, con una valutazione di prospettive e problemi che ancora allontanano la soluzione definitiva del terzo conflitto indocinese.

Il merito di aver convinto il Vietnam a partecipare a un «cocktail party» con le fazioni cambogiane va probabilmente attribuito all'intraprendenza diplomatica dell'allora ministro degli Esteri indonesiano

[12] Si veda Justus van der Kroef, *Cambodia: The Vagaries of Cocktail Diplomacy*, «Contemporary Southeast Asia», n. 4, marzo 1988; Chang Pao-min, *Kampuchean Conflict: The Diplomatic Breakthrough*, «Pacific Review», I, n. 4, 1988; e l'articolo di Friedemann Bartu in questo volume.

Mochtar Kusumaatmadja, incontratosi a Ho Chi Minh City nel luglio 1987 con il collega vietnamita Nguyen Co Thach. È stato invece il principe Norodom Sihanouk a contribuire, con iniziative più sensazionali e chiaramente unilaterali, a tagliare il nodo gordiano del conflitto organizzando colloqui bilaterali, dicembre 1987 e gennaio 1988, con il primo Ministro e ministro degli Esteri cambogiano Hun Sen ed avviando un processo di riconciliazione fra i paesi della regione. Queste due iniziative, comunque, hanno contribuito ad un clima psicologico disteso, adatto alla ricerca di una soluzione politica tra le parti indocinesi interessate, rafforzato dagli sviluppi internazionali ed extraregionali e dal progressivo riavvicinamento tra Cina e Unione Sovietica. Quest'ultimo aspetto ha contribuito ad ammorbidire le rigide posizioni dei blocchi contrapposti all'interno della regione.

Il conflitto cambogiano coinvolge tre protagonisti, alleati in due coalizioni:

1) i cambogiani, comprendenti la Repubblica popolare di Cambogia (PRK) guidata da Heng Samrin e Hun Sen e il blocco tripartito del CGDK (Governo di coalizione della Cambogia democratica), composto dal Khmer Rosso (ufficialmente, Partito democratico della Cambogia) del famigerato Pol Pot, dalla fazione realista (Front Uni National pour un Cambodge, Indépendent, Neutre, Pacifique et Coopérative, FUNCINPEC) del principe Norodom Sihanouk e infine dal Fronte di liberazione nazionale del popolo Khmer (KPNLF), non comunista, guidato da Son Sann;

2) i sostenitori e gli alleati indocinesi: la Repubblica socialista del Vietnam, che appoggia militarmente il regime della Repubblica popolare di Cambogia, e i paesi dell'ASEAN che forniscono appoggi diplomatici al CGDK;

3) le potenze esterne alla regione: la Cina e gli Stati Uniti, attivamente schierati a fianco del movimento di resistenza del CGDK, e l'Unione Sovietica che sostiene la Repubblica socialista del Vietnam e la PRK. Questo sistema di duplici coalizioni è diventato meno rigido negli ultimi anni.

Per quanto riguarda l'asse Phnom Penh - Hanoi - Mosca, l'avventura cambogiana è stata per il Vietnam una sconfitta sia politica sia diplomatica. Nel giugno 1987, quando la situazione era ben lontana dall'essere «irreversibile», la Repubblica socialista del Vietnam aveva espresso, in

un documento segreto, l'opinione che, dopo quasi dieci anni di combattimenti nella palude cambogiana, la guerra non potesse essere vinta con mezzi militari, e che fossero quindi necessarie manovre diplomatiche[13]. Anche senza il discreto incoraggiamento dei sovietici, i vietnamiti sapevano di avere molto da guadagnare da una soluzione onorevole del conflitto: l'occupazione militare della Cambogia (e, incidentalmente, la presenza in Laos) era costata cifre enormi, non soltanto in termini di riallocazione delle scarse risorse sovietiche, ma anche in termini di opportunità per lo sviluppo economico vietnamita. I problemi dell'economia interna erano stati indiscutibilmente esasperati da un coinvolgimento militare durato anni, sempre più impopolare agli occhi dei vietnamiti, con truppe sempre più demotivate, denutrite e in cattiva salute. Secondo il generale Le Kha Phieu, vicecomandante delle forze vietnamite in Cambogia, cinquantacinquemila soldati vietnamiti sarebbero morti durante il conflitto[14]. Ben lungi dall'essere elogiato come salvatore del popolo Khmer dal genocidio di Pol Pot, il Vietnam era stato completamente isolato sul piano internazionale dalla diplomazia dei paesi dell'ASEAN e, peggio ancora, gli erano stati negati preziosi aiuti internazionali a causa dell'embargo economico promosso dagli Stati Uniti che avevano interrotto gli scambi commerciali. Perseverare nell'impresa bellica in Cambogia avrebbe soltanto aiutato la Cina a «dissanguare il Vietnam». Infine, una soluzione politica del conflitto cambogiano avrebbe ridotto la dipendenza quasi neocoloniale del Vietnam dall'Unione Sovietica, facendo cessare le ostilità con la Repubblica popolare cinese e facendo migliorare i rapporti con i paesi dell'ASEAN.

Anche se l'Unione Sovietica non avesse fatto pressioni sul Vietnam perché fosse più accomodante, il paese avrebbe dunque avuto sufficienti motivi per accettare il «cocktail party» proposto dall'Indonesia e approvare i colloqui in Francia tra il primo Ministro della PRK Hun Sen e il principe Norodom Sihanouk. Per il regime vietnamita di Heng Samrin, il moltiplicarsi delle iniziative diplomatiche e il raffreddato entusiasmo dei suoi due principali sostenitori militari e finanziari ponevano il grave problema pratico di come mantenere il potere in caso di ritiro delle truppe vietnamite. Hun Sen ha affermato, in un'intervista alla televisione ungherese[15], che da anni le forze armate della PRK sono preparate

[13] «Business Times», Singapore, 23 febbraio 1989. Allusioni a questo documento segreto vietnamita sono state fatte da Khieu Samphan, leader della fazione del Khmer Rosso, al secondo meeting informale di Giacarta.

[14] FEER, 14 luglio 1988.

[15] FBIS-EAS, 24 gennaio 1989.

alla ritirata vietnamita[16]. Phnom Penh dispone probabilmente di una forza militare sufficiente a controllare la capitale e le principali città di provincia, ma sarebbe certo difficile portare la guerra fino alle roccaforti dei khmer rossi; né tantomeno le forze della resistenza sarebbero in grado di rovesciare il regime della Repubblica popolare. Mentre il regime di Phnom Penh non ha altra scelta che adeguarsi al nuovo orientamento del Vietnam e dell'Unione Sovietica, verso una soluzione negoziata, la leadership della PRK è arrivata alla conclusione che la sua posizione nell'ambito del proposto meeting informale di Giacarta o di qualsiasi altro processo di riconciliazione tra le fazioni khmer non sarebbe certo subordinata: al contrario, la Repubblica popolare, rappresentando il governo effettivo, trarrebbe vantaggio dalla sfiducia e dalla discordia regnanti all'interno del fronte tripartito del CGDK e dalla rinnovata ostilità di molte nazioni all'idea di un ritorno al potere del clan di Pol Pot. Il forum regionale di Giacarta, sebbene non ufficiale, conferirebbe di fatto legittimità al regime della Repubblica popolare cambogiana, cancellando la sua ormai decennale immagine di fantoccio del Vietnam.

Da quando la nuova leadership sovietica ha come obiettivi la ristrutturazione politica ed economica interna e il miglioramento dei rapporti con gli Stati Uniti e la Repubblica popolare cinese, i russi si sono resi conto di essere stanchi di pagare (secondo alcune stime, 22 miliardi di dollari USA all'anno)[17] la Repubblica socialista del Vietnam e di appoggiarne l'avventura in Cambogia. La distensione cino-sovietica, destinata a concludere la trentennale inimicizia tra le due maggiori potenze comuniste mondiali, è un importante aspetto del programma di politica estera di Michail Gorbaciov. Tuttavia, come dichiarato nel discorso che il segretario del partito sovietico tenne a Vladivostok, 28 luglio 1986, l'Unione Sovietica mira a conquistarsi anche i favori dei paesi dell'ASEAN: sebbene la sua alleanza con la Repubblica socialista del Vietnam abbia procurato a Mosca un avamposto nel Sud-est asiatico, con basi a Da Nang e Cam Ranh Bay, Gorbaciov ritiene che il miglioramento dei rapporti con la sub-regione dei paesi dell'ASEAN (che rappresentano il 68 per cento del territorio totale, il 72 per cento della popolazione e comprendono paesi con economie assai vivaci) sia più urgente che non il mantenimento dell'unità socialista alle spalle dei regimi

[16] L'annuncio del ritiro delle truppe entro il 1990, diffuso da Hanoi nell'agosto 1985, aveva evidentemente indotto la PRK ad accrescere la sua forza militare a un totale di 300.000 uomini. Si veda l'intervista di Hun Sen a «Nation», ripresa in FBIS-EAS, 24 gennaio 1989.

[17] Sheldon Simon, *The Future Asian-Pacific Security Collaboration*, Lexington, Lexington Books, 1988.

indocinesi, dato il punto morto cui è giunta la crisi cambogiana[18]. Da qui la serie di dichiarazioni e mosse diplomatiche, documentate in altra sede[19], effettuate da parte sovietica tra il 1986 e il 1987 al fine di indurre Hanoi e Phnom Penh a una soluzione negoziata della questione cambogiana. Il messaggio contenuto nell'accordo di Ginevra dell'aprile 1988, con il quale l'Unione Sovietica si impegnava a ritirare le sue truppe dall'Afghanistan entro il febbraio 1989, era un chiaro invito alla Repubblica socialista del Vietnam perché anch'essa affrettasse la sua partenza dalla Cambogia.

L'eterogenea coalizione antivietnamita e anti PRK formata dai tre blocchi del CGDK, dai paesi dell'ASEAN, da Cina e Stati Uniti, era brillantemente riuscita a sensibilizzare l'opinione mondiale contro l'occupazione vietnamita della Cambogia, come è dimostrato dai sempre più ampi consensi ottenuti, ogni anno, nell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, dalla mozione sull'argomento presentata dai paesi dell'ASEAN. Tuttavia il logoramento dovuto all'interminabile conflitto, unito alla sensazione che non potesse esservi più alcun progresso sul campo di battaglia senza una notevole escalation militare (alla quale peraltro le fazioni non comuniste non intendevano o non erano in grado di sottoporsi), avevano orientato i vari gruppi verso un accordo politico. Il conflitto cambogiano aveva posto i paesi dell'ASEAN in una sgradevole relazione di embrionale alleanza con la Repubblica popolare cinese e con il tanto disprezzato Khmer Rosso e aveva creato un circolo vizioso intorno agli interessi diplomatici e difensivi che legavano Cina e Vietnam, Cina e Unione Sovietica, Tailandia e Vietnam, e le grandi potenze. Una soluzione del problema cambogiano era, ovviamente, di capitale importanza per la stabilità del Sud-est asiatico. Pertanto, abbandonate sia le iniziali riserve circa gli aspetti formali del «cocktail party» organizzato da Mochtar e Thach, sia la sfiducia nei confronti dell'iniziativa unilaterale di Sihanouk, i capi di stato dei paesi dell'ASEAN dovettero riconoscere, durante il summit di metà dicembre 1987, che queste iniziative regionali rappresentavano un'opportunità di riconciliazione impegnandosi nella ricerca di «una soluzione politica durevole e completa al problema cambogiano». La Repubblica popolare cinese, che aveva indicato la presenza delle truppe di occupazione vietnamite come il «terzo ostacolo» alla normalizzazione delle relazioni cino-sovietiche, non riusciva a trovare una soluzione che le permettesse di continuare a sostenere

[18] Si veda Sophie Quinn-Judge, *A Bear Hug for ASEAN*, *FEER*, 3 marzo 1988.
[19] Si veda Chang Pao-min, *Kampuchean Conflict* cit., e Justus van der Kroef, *Cambodia* cit.

con fermezza il Khmer Rosso senza ridestare inquietudine tra i paesi dell'ASEAN e senza mettere in pericolo la distensione con l'Unione Sovietica (alla quale Pechino sembra ansiosa di giungere, ora che sono migliorate le relazioni tra Washington e Mosca). L'eventualità di un ritorno al potere del Khmer Rosso dopo il ritiro delle truppe vietnamite non era gradita né agli Stati Uniti né ai paesi dell'ASEAN, sebbene questi ultimi fossero stati meno espliciti al riguardo. Pertanto un accordo tra le fazioni khmer, che avrebbe contrapposto la forza militare della fazione di Heng Samrin e Hun Sen agli esperti guerrieri dei khmer rossi, avrebbe consentito alle forze non comuniste di Sihanouk e del Fronte di liberazione nazionale del popolo Khmer (KPNLF) di svolgere una funzione equilibratrice in sede di compromesso politico. Le fazioni del Governo di coalizione della Cambogia democratica (CGDK) non erano affatto concordi sull'opportunità di comporre il dissidio con il regime di Phnom Penh. I Khmer Rossi, in particolare, si rendevano conto di aver molto da perdere da qualsiasi compromesso politico, ma tanto essi quanto il KPNLF, irrimediabilmente dilaniato da contrasti interni, non avevano altra scelta che quella della riconciliazione nazionale, dato che ormai i colloqui bilaterali di Sihanouk avevano creato il clima psicologico adatto.

Il sessantacinquenne principe Sihanouk, costretto al ruolo di leader di una sola fazione khmer anche se formalmente a capo del Governo di coalizione, ma incoraggiato da tanti sostenitori e alleati esterni e sempre conscio del proprio compito storico, si era senza dubbio chiesto se i venti del *rapprochement* politico non avrebbero potuto offrirgli un'occasione per riaffermare la centralità del proprio ruolo in una soluzione politica del problema cambogiano. Come sottolineato da altri, le manovre diplomatiche unilaterali del principe – comprese le sue frequenti minacce di dimissioni ed effettive rinunce all'incarico seguite da ritorni alla guida del CGDK – altro non erano che mosse calcolate per superare la stasi politica tra le parti in lotta e minimizzare le differenze tra amici e nemici, sottolineando al tempo stesso la necessità del suo intervento in qualsiasi negoziazione[20]. Quando il secondo incontro tra Sihanouk e Hun Sen ebbe luogo nei pressi di Parigi, gennaio 1988, le parti in causa con i relativi sostenitori concordavano ormai sull'inevitabilità e sull'opportunità di colloqui informali che coinvolgessero le quattro fazioni in guerra ed i loro alleati regionali, in preparazione di una conferenza internazionale che risolvesse la questione cambogiana.

[20] Chang Pao-min, *Kampuchean Conflict* cit., pp. 433-35.

Il cammino verso l'incontro di Bogor è stato reso più agevole da significativi gesti di compromesso e da chiare pressioni da parte di alleati e avversari. Nell'aprile 1988 il vice ministro degli Esteri sovietico Igor Rogaciov, in visita in Malaysia, aveva appoggiato la proposta di organizzare colloqui informali per risolvere il conflitto cambogiano. Sia l'Unione Sovietica sia la Cina sembravano ansiose di trasformare in accordo la loro disponibilità. A maggio, la Tailandia aveva avuto una dimostrazione di quanto Mosca fosse ormai stanca dell'intransigenza vietnamita sulla questione cambogiana: durante una visita del primo Ministro Prem Tinsulanond, i sovietici si erano impegnati esplicitamente, per la prima volta, a contribuire a una soluzione del problema. Poco dopo, il 26 maggio, a brevissima distanza da un'improvvisa visita a Mosca del ministro degli Esteri vietnamita, Hanoi annunciò che avrebbe fatto arretrare le proprie forze a trenta chilometri dal confine tra Cambogia e Tailandia, e avrebbe ritirato dalla Cambogia i comandi militari, i consulenti civili, e cinquantamila dei suoi soldati (che si presumeva fossero circa centoventimila) entro la fine del 1988; le rimanenti forze sarebbero passate al comando di Phnom Penh a partire dal 1989; a giugno, poi, il premier Do Muoi dichiarò che probabilmente tutte le truppe vietnamite sarebbero state ritirate entro i primi mesi del 1990. La Cina, temendo di restare indietro, ha dimostrato di essersi allontanata dagli alleati comunisti antivietnamiti garantendo ai paesi dell'ASEAN che Pechino non avrebbe sostenuto un ritorno al potere del Khmer Rosso dopo la partenza delle truppe vietnamite[21], e, verso la fine di maggio, annunciando la propria disponibilità a garantire un accordo di pace in Cambogia. Quest'ultimo gesto è stato bilanciato, all'inizio di giugno, da un'analoga dichiarazione sovietica[22].

I paesi dell'ASEAN sembravano aver perso terreno rispetto alle iniziative extraregionali e alle sorprendenti mosse del loro vivace alleato Sihanouk: in realtà, la prudenza delle loro reazioni al processo di pacificazione rispecchiava la consensualità dei processi decisionali all'interno dell'Associazione. Nel caso specifico, poi, i tempi e i contenuti delle prese di posizione erano dettati, più che dall'impazienza dell'Indonesia, interlocutrice presso il Vietnam per conto dell'Associazione, dalla necessità di proteggere gli interessi della Tailandia, impegnata in prima linea nel conflitto. Le perplessità manifestate dalla Tailandia in merito alla sincerità dei vietnamiti erano state in gran parte accantonate dopo che Gorbaciov si era dichiarato a favore del meeting informale di Gia-

[21] «Straits Times», 14 maggio 1988.
[22] «Straits Times», 9 giugno 1988.

carta, promettendo di convincere i vietnamiti ad essere più accomodanti. Perciò, verso la fine di maggio, Hanoi annunciò finalmente la sua partecipazione al meeting, pur insistendo ancora perché fosse rispettata la formula Mochtar-Thach, che prevedeva la presenza vietnamita soltanto nella seconda fase dei colloqui. A metà giugno, Nguyen Co Thach ebbe un cordiale colloquio con il ministro degli Esteri tailandese Siddhi Savetsila (il primo incontro formale dopo tre anni), durante il quale furono chiarite alcune divergenze circa il futuro della Cambogia e la formula del meeting informale di Giacarta. Al termine del colloquio, la Tailandia annunciò il proprio impegno a partecipare al meeting insieme ad Hanoi.

L'ASEAN ribadì la propria iniziativa diplomatica confermando, in occasione del XXI Meeting dei ministri degli Esteri (Bangkok, 4 e 5 luglio), che tutti e sei i paesi dell'ASEAN avrebbero partecipato al meeting, e propose una lista di «elementi-chiave» da discutere in sede di accordo politico: il ritiro delle truppe vietnamite, la costituzione di un governo provvisorio di solidarietà nazionale con le quattro fazioni Khmer, il disarmo delle varie fazioni, la creazione di un meccanismo a tutela della pace durante il periodo di transizione e elezioni controllate da supervisori internazionali[23]. Il primo Ministro tailandese aggiunse una sua nota personale dichiarando, nel discorso di apertura del vertice dell'ASEAN, che «la pace era ormai vicina». L'inviato speciale delle Nazioni Unite Rafeeudin Ahmad presentò, all'incontro dei ministri degli Esteri dell'ASEAN, un «documento di lavoro» sul problema cambogiano che conteneva proposte in linea con gli «elementi-chiave» dei paesi dell'ASEAN, con in più la promessa esplicita di fornire «garanzie contro il ritorno del Khmer Rosso». Rendendosi conto che il Khmer Rosso poteva essere il tallone di Achille della coalizione di resistenza del CGDK, prima del vertice di Bangkok il ministro degli Esteri cinese presentò, per tranquillizzare gli ambienti internazionali circa un ritorno della banda del sanguinario Pol Pot, un documento che prevedeva alcune misure di sicurezza contro il ritorno al potere del Khmer Rosso: un «congelamento» della forza militare delle quattro fazioni, la vigilanza di enti internazionali durante le elezioni, manovre di ritiro delle truppe vietnamite e, infine, la creazione di un governo quadripartito di coalizione retto da Sihanouk. Fatto importante, Pechino ammetteva la possibilità di costituire un governo di coalizione anche prima del ritiro completo delle truppe vietnamite dalla Cambogia[24]. All'incontro post vertice, il Giappone si dichiarò disposto a finanziare, in caso di accordo politico, una

[23] «Straits Times», 6 luglio 1988.
[24] FEER, 14 luglio 1988.

forza di pace internazionale in Cambogia, oltre a partecipare alla supervisione delle elezioni e a considerare l'opportunità di offrire aiuti per la ricostruzione economica della Cambogia e del Vietnam.

Il meeting informale di Giacarta si svolse, come previsto, il 25 luglio a Bogor, con la partecipazione dei rappresentanti delle quattro fazioni cambogiane, dei sei paesi dell'ASEAN, del Vietnam e del Laos. Nessuno dei due artefici del «cocktail party» di Giacarta era presente ai colloqui: non Mochtar, sostituito dal ministro degli Esteri indonesiano, Ali Alatas, né il principe Sihanouk, che due settimane prima della conferenza aveva per l'ennesima volta rassegnato le dimissioni da presidente del Governo di coalizione democratico con l'intenzione di «indebolire e isolare» il Khmer Rosso, accusato di aver ucciso alcuni membri della sua famiglia e di aver massacrato più di un milione di cambogiani. Tuttavia il principe in quel periodo si trovava a Giacarta, ospite personale del presidente Suharto, riuscendo comunque a dominare la scena, poiché sia le fazioni khmer sia le altre «parti in causa» si rendevano conto dell'importanza del suo ruolo per una soluzione politica della questione cambogiana.

I colloqui, durati tre giorni e mezzo e svoltisi in due fasi, hanno deluso quanti avevano sperato in una soluzione definitiva del quasi decennale conflitto; né si può dire che essi abbiano portato a significativi progressi diplomatici. La principale preoccupazione dei partecipanti era quella di illustrare i propri progetti e di definire le posizioni dalle quali negoziare, più che giungere a compromessi, discutere sui problemi specifici o accordarsi sulle modalità di una soluzione. Il primo Ministro e ministro degli Esteri cambogiano Hun Sen, messosi in buona luce grazie ai suoi due colloqui con Sihanouk, ha presentato un piano di pace in sette punti che prevedeva:

1) la creazione di «una Cambogia pacifica, indipendente, democratica, sovrana, neutrale e non allineata»;
2) la sospensione di tutti gli aiuti stranieri ai guerriglieri della resistenza, nonché lo smantellamento dei loro rifugi contemporaneamente alla ritirata di tutte le rimanenti truppe vietnamite entro il dicembre 1989 (al più tardi, entro il primo trimestre del 1990);
3) l'esclusione della leadership di Pol Pot e l'allontanamento del Khmer Rosso come presupposto per la riconciliazione nazionale;
4) il mantenimento dello status quo in Cambogia fino all'elezione di un'Assemblea Nazionale che avrebbe promulgato una nuova costituzione e formato un governo di alleanza;

5) la creazione di un Consiglio di riconciliazione nazionale formato dalle quattro fazioni e presieduto dal principe Sihanouk, con il duplice incarico di definire tutti gli accordi tra i partiti khmer e di organizzare le elezioni generali per l'Assemblea Nazionale;
6) la creazione di una commissione internazionale di controllo che vigilasse sull'attuazione di tutti gli accordi conclusi;
7) la convocazione di una conferenza internazionale che garantisse l'indipendenza, la sovranità, la neutralità e il non allineamento della Cambogia, nonché la pace e la stabilità del Sud-est asiatico: a tale conferenza avrebbero dovuto prender parte la Cambogia, i paesi dell'ASEAN, il Vietnam, il Laos, gli Stati Uniti, l'Unione Sovietica, la Cina, la Francia, la Gran Bretagna, il segretario generale delle Nazioni Unite e i presidenti del sesto, settimo e ottavo vertice dei paesi non allineati (vale a dire Cuba, India e Zimbabwe)[25].

A giudicare dalle proposte di Hun Sen, illustrate in una conferenza stampa alla fine del primo giorno di colloqui tra le fazioni khmer, il fronte Phnom Penh - Hanoi intendeva evidenziare il pericolo rappresentato dai khmer rossi e mettere in relazione, nella seconda fase delle trattative, il ritiro vietnàmita con la sospensione degli aiuti alla coalizione del CGDK; quest'ultima proposta fu effettivamente avanzata, ripresa e accolta con favore dai media internazionali, con gran disappunto della Tailandia e di Singapore.

Pur non partecipando direttamente ai colloqui di Bogor, Sihanouk ha agito dietro le quinte. Il 27 luglio, invitando le quattro fazioni cambogiane nella sua residenza di Giacarta, il principe ha rivelato il suo piano di pace in cinque punti, destinato a risolvere il conflitto cambogiano mediante: 1) un sistema di governo collegiale con la distribuzione dei ministeri, compresi quelli della Difesa e degli Affari Esteri, tra le quattro fazioni; 2) un'amministrazione nazionale inizialmente analoga a quella dell'esistente regime della Repubblica popolare di Cambogia, ma che avrebbe dovuto successivamente trasformarsi da amministrazione a partito unico in amministrazione quadripartitica, nell'ambito della struttura di governo collegiale; 3) la conservazione degli eserciti delle quattro fazioni, che avrebbero dovuto «unirsi fraternamente per formare l'Esercito nazionale della Cambogia», con uno stato maggiore collegiale e quadripartito; 4) la convocazione di una conferenza internazionale sulla Cambogia che avrebbe dovuto svolgersi sotto gli auspici del segretario

[25] «Jakarta Post», 26 luglio 1988; «Straits Times», 28 luglio 1988.

generale delle Nazioni Unite (ma non di tutta l'ONU), in un paese veramente neutrale con la partecipazione dei cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza dell'ONU, dei sei paesi dell'ASEAN, del Vietnam, del Laos, delle quattro fazioni cambogiane, del Giappone, dell'India e dell'Australia; 5) la denominazione di «Cambogia» per il paese, e «Stato di Cambogia» per la nazione, e la scelta, da parte di «rappresentanti qualificati delle quattro fazioni», di una nuova bandiera e di un nuovo inno nazionale[26]. Sihanouk ha respinto il piano in sette punti di Hun Sen, pur riconoscendo che l'idea di un consiglio di riconciliazione nazionale guidato da lui stesso aveva «un cinquanta per cento» di probabilità di successo. Né le parti in causa né gli osservatori sapevano quale significato dare alle nuove proposte dell'imprevedibile principe. Indubbiamente, il suo piano di pace faceva numerose concessioni ad Hanoi e a Phnom Penh. Hun Sen rimase impressionato dai suggerimenti del principe e annunciò, per il mese di ottobre, il suo terzo incontro a Parigi con Sihanouk. Sihanouk rinunciò il 10 luglio alla presidenza del CGDK, cercò di ingraziarsi il Vietnam in una intervista al «Washington Post»[27], avanzò proposte di pace intese a facilitare un incontro informale diretto con Nguyen Co Thach, ma nonostante ciò gli approcci di Hun Sen andarono a vuoto.

I colloqui del meeting informale di Giacarta si sono conclusi il 28 luglio senza un comunicato finale; tuttavia è stato raggiunto l'accordo sulla creazione di un gruppo di lavoro «per esaminare gli aspetti specifici di una soluzione politica» e per preparare il terreno a un successivo incontro. Alla conferenza stampa conclusiva vi sono stati vivaci scambi di battute tra l'allora ministro degli Esteri di Singapore S. Dhanabalan e Nguyen Co Thach: il primo ha ammesso che il meeting aveva rappresentato un importante progresso dal punto di vista psicologico. Khieu Samphan, politicamente isolato durante la conferenza e con il Khmer Rosso continuamente attaccato dal fronte Hanoi - Phnom Penh, ha convocato una propria conferenza stampa per denunciare il Vietnam. L'unità dei paesi dell'ASEAN era stata messa a dura prova quando, durante

[26] «Jakarta Post», 28 luglio 1988; «Straits Times», 28 luglio 1988.

[27] L'intervista di Sihanouk al «Washington Post» poco prima della sua partenza per Giacarta ebbe ampia diffusione: si veda «Jakarta Post», 26 luglio 1988; «Straits Times», 26 luglio 1988. Affermando di aver «definitivamente divorziato dal Khmer Rosso», Sihanouk affermò che il seggio della Cambogia alle Nazioni Unite avrebbe dovuto rimanere libero per quell'anno; che soltanto la Cina e la Tailandia potevano impedire il ritorno al potere del Khmer Rosso; che le forze del Khmer Rosso avevano attaccato l'esercito di Sihanouk; che il Khmer Rosso era «abominevole»; che dopo la partenza delle truppe vietnamite il Khmer Rosso avrebbe potuto rendersi colpevole di un nuovo olocausto.

i colloqui, i ministri degli Esteri vietnamita e di Phnom Penh avevano ottenuto una specie di vittoria propagandistica sviando l'attenzione dall'aggressione e occupazione vietnamita ai pericoli insiti nel ritorno al potere del Khmer Rosso: sorprendentemente, Ali Alatas era riuscito a stabilire un legame tra il ritiro vietnamita «nel contesto di una soluzione politica complessiva» e «le iniziative volte ad impedire il ritorno alla politica e agli omicidi del regime di Pol Pot»[28]. In ogni caso, numerosi osservatori condividevano l'opinione di Ali Alatas, secondo il quale il fatto stesso che le fazioni combattenti ed i paesi coinvolti nella crisi cambogiana avessero per la prima volta accettato il colloquio rappresentava un successo. Tanto più che, nonostante i delegati affrontassero il problema in modi differenti, si era manifestata una notevole convergenza di vedute sugli aspetti centrali e sui principi di base di un accordo politico: il progressivo ritiro delle truppe vietnamite dalla Cambogia, l'adozione di misure che impedissero il ritorno al potere del Khmer Rosso, la sospensione degli aiuti militari stranieri alle varie fazioni, la formazione di un governo quadripartito di riconciliazione Khmer guidato da Sihanouk, la convocazione di elezioni generali, l'intervento di una conferenza internazionale che garantisse l'indipendenza e la neutralità della Cambogia e di un meccanismo di controllo internazionale che vigilasse su tutti gli aspetti dell'accordo politico. Si pensava che lo scambio di vedute tra le diverse posizioni avesse posto le basi di negoziati futuri, nel gruppo di lavoro già costituito o, se necessario, in altri meeting informali. Inoltre, le parti in causa sembravano ormai quasi convinte che, date le attuali tendenze all'interno e all'esterno della regione, la risoluzione del conflitto cambogiano fosse soltanto questione di tempo. A Bogor il Vietnam si era dimostrato intransigente, ma a livello internazionale erano stati fatti indiscutibili progressi verso una conclusione del conflitto. I principali sostenitori esterni (Unione Sovietica e Repubblica popolare cinese) non erano tuttavia intervenuti alla conferenza di Bogor. Il meeting informale di Giacarta era rimasto un'iniziativa diplomatica a livello regionale, ma la convinzione di poter giungere a una soluzione regionale era forse soltanto frutto dell'idealismo indonesiano. Malgrado ciò, l'iniziativa dell'ASEAN voluta dall'Indonesia è stata significativa proprio perché ha dato la sensazione che il terzo tentativo di pacificazione dell'Indocina abbia ricevuto un sostanziale contributo dall'interno della regione, prima che potenze esterne decidessero in merito al processo di pace.

Il punto cruciale della questione cambogiana stava negli aspetti

[28] «Jakarta Post», 28 luglio 1988 e 29 luglio 1988.

interni, vale a dire nella suddivisione del potere tra le quattro fazioni contendenti e nella definizione del meccanismo che avrebbe dovuto vigilare sulla pace successiva al conflitto. Malgrado la generale condanna del regime di Pol Pot e l'ostilità ad un suo ritorno al potere, sembrava poco realistico pensare di poter negare al Khmer Rosso, forte di trenta o quarantamila uomini, la partecipazione a un governo provvisorio di riconciliazione nazionale senza scatenare una guerra civile. In una soluzione quadripartita, in ogni caso, le forze di Phnom Penh avrebbero potuto bilanciare la potenza militare del Khmer Rosso; in alleanza con il partito di Sihanouk e il Fronte di liberazione nazionale del popolo Khmer (KPNLF), un'autorità provvisoria retta da Sihanouk avrebbe potuto essere credibile. Pertanto, l'annuncio di un terzo incontro tra Sihanouk e Hun Sen entro la fine dell'anno aveva indotto a sperare in ulteriori progressi dell'intesa tra forze khmer, e nella possibilità di un accordo per una soluzione politica totale e durevole.

Tuttavia, dopo il meeting informale, i cambogiani hanno dato l'impressione di voler ostacolare la riconciliazione: il Khmer Rosso non ha partecipato, in ottobre, alla riunione del gruppo di lavoro a Giacarta; Hun Sen non ha ammesso il rappresentante del Khmer Rosso al terzo incontro tra lo stesso Hun Sen e Sihanouk; all'incontro ha invece partecipato, per la prima volta, Son Sann. Secondo alcune fonti, il Khmer Rosso ha accumulato armi sufficienti a continuare la guerra civile riunendo migliaia di rifugiati cambogiani in «villaggi di rimpatrio» oltreconfine, pronti a varcarlo una volta ritiratesi le truppe vietnamite[29]; dopo il terzo incontro di Parigi, Sihanouk e suo figlio Ranaridh accusarono Hun Sen di essere un traditore, un fantoccio, un servo delle potenze straniere[30]; Sihanouk cambiò idea per l'ennesima volta, e dopo aver ottenuto un calendario preciso per il ritiro delle truppe vietnamite, chiese lo scioglimento del regime della Repubblica popolare di Cambogia prima delle elezioni; Hun Sen affermò: «Sihanouk non è l'unico elemento chiave nel tentativo di riconciliazione nazionale»[31]. Verso la fine dell'anno gli incontri giunsero ad un punto morto, in attesa di ipotetici risultati concreti che sarebbero dovuti giungere dal JIM II (Giacarta, febbraio 1989).

ASEAN: la cooperazione regionale a una svolta. Sebbene costituita fin dal 1967, l'Associazione delle nazioni del Sud-est asiatico ha assunto

[29] FEER, 1° dicembre 1988; e Peter Carey, *Prospects for Peace in Cambodia*, FEER, 20 dicembre 1988.

[30] FBIS-EAS, 13 gennaio 1989.

[31] FBIS-EAS, 24 gennaio 1989.

un atteggiamento unitario soltanto in occasione di eventi che sembravano aggravare la minaccia rappresentata dal comunismo vietnamita, quali l'invasione del Vietnam del Sud da parte delle forze di Hanoi nel 1975 o l'aggressione vietnamita alla Cambogia nel 1978. Paradossalmente, l'unità dell'ASEAN potrebbe venir meno anche ora, quando sembra ormai prossima una soluzione della questione cambogiana. Come ha osservato il primo Ministro di Singapore[32], «i vietnamiti senza l'appoggio sovietico non saranno più minacciosi come prima»: sarà quindi necessario trovare nuovi motivi di coesione per il gruppo. Ormai naufragato il progetto vietnamita di una Federazione indocinese (dato che proprio la Repubblica socialista del Vietnam, ha dovuto utilizzare la forza militare, e non il potere economico, per affermare una qual preminenza politica), il gruppo dell'ASEAN si sta probabilmente rendendo conto che lo scenario strategico del dopo Cambogia sarà particolarmente favorevole alle economie di mercato. Il Vietnam, con il suo esercito regolare di 1,2 milioni di uomini, potrebbe ancora essere una potenza di tutto rispetto nella regione, ma è probabile che negli anni a venire le sue ambizioni egemoniche passino in secondo piano rispetto alle priorità economiche. Il ritiro delle truppe vietnamite dalla Cambogia e dal Laos, l'arretramento dei vietnamiti a 30 chilometri dal confine tailandese, l'abolizione (annunciata da Phnom Pénh in agosto) dell'Ufficio per la cooperazione economica e culturale con il Vietnam, il Laos, l'Unione Sovietica ed altri paesi del blocco sovietico, e, infine, il sensibile miglioramento delle relazioni tra Laos e Tailandia, hanno rassicurato l'ASEAN, che ha interpretato tali eventi come sintomi della dissoluzione del «rapporto privilegiato» e dell'alleanza militare in Indocina. Sebbene i paesi dell'ASEAN non vedano alternative ad una chiara opposizione all'occupazione vietnamita, e sostengano la resistenza insieme alla Repubblica popolare cinese e Stati Uniti, un ritiro delle truppe vietnamite dalla Cambogia entro il 1990 eliminerebbe ogni ragion d'essere dell'attuale politica dell'ASEAN in Indocina.

Stando così le cose, l'Indonesia, interlocutrice con il Vietnam a nome dell'ASEAN, si è dimostrata abile nel guidare il gruppo verso una posizione più accomodante in merito alla questione cambogiana, grazie alla sua azione diplomatica su entrambi i fronti e alla strategia del «cocktail party». Come era prevedibile, il problema cambogiano ha dominato, nei primi giorni di luglio, il vertice dei ministri degli Esteri dei paesi dell'ASEAN e la successiva conferenza post vertice con gli interlocutori privilegiati dell'ASEAN (Stati Uniti, Giappone, Comunità Europea,

[32] FBIS-EAS, Daily Report, 25 gennaio 1989.

Australia, Canada e Nuova Zelanda). Le condizioni essenziali per una soluzione negoziata del conflitto presentate a Sihanouk dopo il vertice dei ministri degli Esteri, hanno dimostrato il realismo dei paesi dell'ASEAN, che hanno accettato l'inevitabile suddivisione del potere tra le fazioni khmer, compreso il regime di Heng Semrin considerato un fantoccio della Repubblica socialista del Vietnam. La condizione principale per l'accordo consisteva nel ritiro delle truppe vietnamite dalla Cambogia; si ipotizzava inoltre la possibilità che il Vietnam un giorno potesse aderire al Trattato di amicizia e cooperazione dell'ASEAN, e forse addirittura che, se il Vietnam avesse avuto intenzioni pacifiche, il suo più volte manifestato desiderio di entrare a far parte del gruppo avrebbe potuto essere preso in considerazione. In ogni caso, l'ammissione al Trattato dell'ASEAN sarebbe stata prematura finché il Vietnam non si fosse effettivamente ritirato e non si fossero poste le basi per una soluzione globale del problema. Secondo il ministro degli Esteri di Singapore (divenuto quasi il portavoce della linea dura all'interno dell'ASEAN, in quanto l'imminenza delle elezioni generali in Tailandia durante le fasi di preparazione del meeting aveva reso incerto il ruolo di Siddhi Savetsila nel nuovo governo tailandese), il meeting informale di Giacarta avrebbe fatto da cartina tornasole per le motivazioni e la sincerità di Hanoi. In effetti, Singapore si era vista costretta ad assumere atteggiamenti intransigenti per garantire che la posizione dell'ASEAN sulla questione cambogiana rimanesse coerente, malgrado le aperture apparentemente indipendenti e addirittura unilaterali del nuovo primo Ministro e del comandante dell'esercito tailandesi che avevano generato confusione nella politica estera di Bangkok, particolarmente in ambito indocinese.

Il problema cambogiano ha dominato anche la conferenza post vertice con i sei interlocutori privilegiati e il Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP). Mentre i delegati dell'ASEAN, il principe Sihanouk (invitato come ospite d'onore) e gli interlocutori privilegiati discutevano animatamente sull'inopportunità di un ritorno al potere dei Khmer Rossi, e il segretario di stato americano George Shultz esprimeva la necessità di impedire per sempre un ritorno del sanguinario regime, i ministri dei paesi dell'ASEAN riuniti nel fronte antivietnamita sono riusciti a conservare l'accordo su tutte le condizioni essenziali per una soluzione durevole e globale. I paesi dell'ASEAN hanno insistito per la formazione di un governo di riconciliazione nazionale retto da Sihanouk, per evitare, una volta ritiratesi le truppe vietnamite, una soluzione parziale sul modello afghano, con enormi rischi di guerra interna tra le fazioni; il segretario Shultz si è impegnato a discutere con Pechino circa l'appoggio fornito ai khmer rossi, e il ministro degli Esteri giap-

ponese Sosuke Uno ha dichiarato che il suo paese era disposto a finanziare una forza di pace internazionale e a inviare personale civile per vigilare sullo svolgimento delle elezioni in Cambogia. Data la complessità del problema, non sorprende che il meeting informale di Giacarta non si sia concluso con una pace immediata, senza togliere alcun merito all'inziativa dei paesi dell'ASEAN.

Nel corso dell'anno, il problema dei profughi (nel caso specifico, i *boat people*) mise a dura prova i governi della Tailandia e della Malaysia. La Tailandia riprese a respingere il «popolo dei battelli» vietnamita verso il mare, mentre la Malaysia annunciò, con un anno di anticipo, la sua intenzione di chiudere le strutture per la prima accoglienza dei profughi e di considerare i nuovi arrivati come immigranti illegali. Entrambe le iniziative miravano a sottoporre nuovamente all'attenzione internazionale il problema del flusso ininterrotto di profughi vietnamiti, una volta constatata la diminuzione dei reinsediamenti in paesi terzi, dovuta a «sentimenti umanitari logori». Dietro suggerimento della Malaysia, quindi, il vertice dei ministri degli Esteri dell'ASEAN emise un comunicato congiunto sul problema dei rifugiati, e fece pressioni per convincere gli interlocutori privilegiati ad organizzare un'altra conferenza internazionale, sull'esempio di quella tenuta a Ginevra nel 1979 sui rifugiati indocinesi, al fine di preparare un nuovo ed esauriente programma di interventi sul problema del «popolo dei battelli». Nel 1988 i *boat people* rifugiati in Tailandia, in Malaysia e a Hong Kong erano circa quarantamila; molti di essi avevano lasciato il Vietnam da lungo tempo e avevano scarse prospettive di insediarsi altrove. I paesi dell'ASEAN non intendevano assumersi l'onere di ospitare un gran numero di profughi, dal momento che i paesi occidentali adottavano procedure di selezione più severe. Il nocciolo del problema stava nel fallimento del Programma organico di partenze per l'emigrazione legale dal Vietnam, che costringeva migliaia di profughi a scegliere soluzioni illegali e pericolose. Il problema era ulteriormente complicato dal sospetto che questi profughi fossero in prevalenza «emigranti per motivi economici» in cerca di condizioni migliori più che profughi sfuggiti alle persecuzioni. Secondo esponenti tailandesi, Hanoi permetteva questo esodo in massa per assicurarsi, tramite le rimesse dei «profughi», cospicui afflussi di valuta straniera[33]. Oltre che dei profughi vietnamiti, il comunicato congiunto dei ministri degli Esteri dell'ASEAN prendeva in considerazione i trentamila cambogiani sfollati (in gran parte al confine con la Tailandia), chiedendone

[33] «Straits Times», 4 luglio 1988.

il rimpatrio senza rischi, non appena raggiunto l'accordo politico sul conflitto cambogiano.

Con rara dimostrazione di solidarietà nei confronti di uno dei suoi membri, il vertice dell'ASEAN si era schierato decisamente a favore del piano multilaterale di assistenza economica varato dal primo Ministro di Singapore per rivitalizzare l'economia filippina. Il Piano di aiuti alle Filippine, abbozzato dal ministro degli Esteri Raul Manglapus in un rapporto fatto circolare tra i partecipanti al vertice dei ministri degli Esteri e alla conferenza post vertice[34], prevedeva massicci finanziamenti (circa 10 miliardi di dollari USA) che soltanto gli interlocutori privilegiati e altri finanziatori internazionali sarebbero stati in grado di fornire; si sperava tuttavia che i paesi dell'ASEAN, in particolare Brunei e Singapore, appoggiassero non soltanto moralmente il piano, in base al principio che il superamento delle crisi politiche ed economiche di ciascun paese dell'ASEAN fosse di vitale importanza per la sicurezza e la stabilità dell'intera regione.

L'immagine dell'ASEAN come solida organizzazione regionale è stata avvalorata dall'intenso programma di incontri previsti nel corso dell'anno, all'interno del gruppo e con gli interlocutori privilegiati, sulle principali questioni internazionali e regionali. Sebbene l'argomento fosse ormai logoro, l'ASEAN era riuscita a far convergere la più ampia maggioranza (122 voti a favore e 19 contrari nel 1988, mentre l'anno precedente vi erano stati 117 voti a favore e 21 contrari) sulla risoluzione che presentò all'Assemblea generale delle Nazioni Unite per chiedere il ritiro vietnamita dalla Cambogia. Volendo scongiurare una strumentalizzazione del problema da parte di Hanoi, e approfittando del rinnovato clima di avversione a livello internazionale nei confronti del Khmer Rosso, i paesi dell'ASEAN proposero una modifica significativa alla risoluzione ONU, chiedendo di «non fare ritorno al regime e alle pratiche politiche, universalmente condannate, del recente passato». La bozza di risoluzione imponeva inoltre che il ritiro vietnamita avvenisse «con la supervisione e il controllo di una commissione internazionale», sebbene non si trattasse esattamente della forza di pace internazionale auspicata dell'ASEAN per evitare l'anarchia nella fase di transizione.

Nel corso dell'anno, il problema cambogiano eliminò dall'ordine del giorno dei paesi dell'ASEAN altre questioni essenziali, ad esempio

[34] *Official Statement of the Government of the Philippines on the Philippines Aid Plan*, fatto circolare durante il vertice dei ministri dell'ASEAN e la successiva conferenza, Bangkok, 4-9 luglio 1988.

quelle relative alle basi militari americane nelle Filippine e alla cooperazione economica intra ASEAN. Effettivamente l'attenzione sul Sud-est asiatico continentale ha probabilmente fatto passare in secondo piano questioni importanti per i paesi marittimi, ad esempio in materia di confini, zone di pesca, pirateria, protezione dell'ambiente, ricerca di petrolio e di gas naturale. Dopo vent'anni, dunque, si aveva ancora l'impressione che l'ASEAN, sebbene fosse considerata la miglior organizzazione regionale nel Terzo Mondo, non avesse ancora raggiunto il coordinamento economico[35].

Se si vuole che l'ASEAN continui ad esistere, diventa fondamentale una più salda unità tra i paesi membri. Nel Sud-est asiatico del dopo Cambogia, l'esclusivismo subregionale potrebbe essere controproducente in termini sia economici sia politici. Tuttavia, data l'assenza di interessi comuni che favoriscano la coesione del gruppo, è probabile che i singoli paesi, nella loro ricerca individuale di frontiere economiche al di fuori dell'ambito dell'ASEAN, trovino più vantaggioso dare risalto agli interessi nazionali rafforzando i legami bilaterali piuttosto che coordinare quegli interessi prioritari per l'intera regione.

Le relazioni tra i paesi del Sud-est asiatico: interessi nazionali in primo piano. Se è vero che il progressivo riavvicinamento tra Cina e Unione Sovietica ha infranto la rigida concezione dei due blocchi contrapposti nella politica internazionale del Sud-est asiatico, non vi è dubbio che la soluzione del conflitto cambogiano porterà alla normalizzazione dei rapporti bilaterali tra l'ASEAN e i paesi dell'Indocina. In tal caso, è probabile che gli interessi nazionali e il nazionalismo assumano un ruolo più rilevante nella politica estera: i paesi dell'Asia sud-orientale tenderebbero infatti a ridurre le divergenze con i loro vicini e a costituire nuovi allineamenti o coalizioni su questioni di reciproco interesse economico o difensivo. Il Sud-est asiatico è dunque alle soglie di una fase di instabilità, poiché gli stati che ne fanno parte stanno riformulando obiettivi e strategie di politica estera.

Paradossalmente è stata la Tailandia, sempre in prima linea tra i paesi dell'ASEAN, a dare l'impressione nel corso dell'anno di coprirsi le spalle guardando al futuro con il nuovo approccio diplomatico del primo Ministro Chatichai Choonhavan. Gli altri paesi dell'ASEAN non hanno fatto obiezioni al progetto di Chatichai per la trasformazione del-

[35] I limiti di spazio ci impediscono di descrivere in dettaglio le iniziative di collaborazione dell'ASEAN. Per un resoconto aggiornato, si veda Donald Crone, «The ASEAN Summit of 1987: Searching for New Dynamism» in *Southeast Asian Affairs 1988*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 1988.

l'Indocina da zona di guerra a zona commerciale: 75 milioni di abitanti rappresenterebbero un ottimo mercato potenziale sia per i manufatti tailandesi sia per le materie prime indocinesi destinate ad alimentare l'industrializzazione della Tailandia; alcuni paesi dell'Associazione hanno temuto tuttavia di non riuscire a frenare Chatichai, ansioso di conquistare il ruolo di leader nel processo di trasformazione del Sud-est asiatico in una *Suwannaphume* («Penisola Dorata») dal Vietnam alla Birmania (con la Tailandia come fulcro economico), prima di aver raggiunto un accordo sugli aspetti interni del problema cambogiano. Questo avrebbe potuto indebolire la posizione dell'ASEAN in merito alla questione cambogiana, vanificando la sua politica di ostracismo nei confronti del Vietnam e dei suoi alleati indocinesi. Il sogno di creare una zona commerciale allargata, perfettamente congeniale all'ambizione tailandese di entrare a far parte dei NIC ma ufficialmente presentato come frutto dell'ingegno del generale Chaovalit, ha galvanizzato la leadership politica e militare e gli ambienti economici tailandesi; realizzare questo obiettivo sembra essere diventato il fulcro delle iniziative diplomatiche della Tailandia, benché i responsabili della politica estera siano piuttosto scettici.

Verso la fine dell'anno le relazioni tra la Tailandia e il Laos apparivano sensibilmente migliorate se si considera che, prima dell'accordo di cessate il fuoco firmato il 19 febbraio tra il generale Chaovalit e il generale laotiano Sisavat Keobounphan, i due paesi combattevano una feroce guerra di confine nella regione di Ban Romklao. Malgrado i combattimenti, le relazioni economiche tra i due paesi sono proseguite a pieno ritmo; la visita di Chatichai a Vientiane in novembre ha ulteriormente allargato la base di accordo per la cooperazione diplomatica, politica ed economica, facendo crescere repentinamente il numero delle delegazioni commerciali tailandesi in visita al Laos e il volume degli scambi commerciali tra i due paesi.

Interessi sia economici sia difensivi hanno probabilmente indotto il generale Chaovalit a recarsi in Birmania, primo dignitario straniero a visitare questo paese dopo l'insediamento della giunta militare. Le relazioni diplomatiche bilaterali tra Tailandia e Vietnam sono divenute più distese dopo i due incontri (svoltisi a Bangkok in luglio e in agosto) tra Nguyen Co Thach e Siddhi Savetsila. Poiché, come afferma lo stesso Chatichai, «il riavvicinamento al Vietnam è uno dei principali miei obiettivi»[36], gli ambienti economici tailandesi si aspettano che il governo appoggerà ufficialmente (tramite garanzie governative o finanziamenti) rapporti commerciali privati con il Vietnam, già ora in crescita costante

[36] *Making Friends and Money*, «Newseek», 23 gennaio 1989.

nonostante i rischi. Con una lettera del 30 dicembre, il presidente del Consiglio dei ministri Do Muoi ha invitato il primo Ministro Chatichai a recarsi in Vietnam in visita ufficiale. Sebbene i rapporti commerciali con il regime della Repubblica popolare di Cambogia fossero ufficialmente vietati, il contrabbando tra Trat e Koh Kong fu sempre fiorente. Con una sorprendente iniziativa il primo Ministro tailandese invitò il premier Hun Sen a recarsi a Bangkok in visita privata. Rivolgendosi direttamente a Hun Sen, Chatichai mirava probabilmente ad ammorbidirne la posizione nei negoziati tra le fazioni Khmer, convincendo il regime di Phnom Penh a mostrarsi più indipendente da Hanoi; secondo alcuni critici, tuttavia, l'iniziativa tailandese non era altro che un intempestivo atto di ribellione, in quanto conferiva legittimità al regime della Repubblica popolare di Cambogia, rendendo vana la linea politica che il gruppo dell'ASEAN, guidato proprio dalla Tailandia, seguiva ormai da dieci anni nei confronti del Vietnam e del regime sostenuto da Hanoi. L'apertura a Hun Sen potrebbe essere stata ispirata da Pechino per delegare alla Tailandia lo spiacevole incarico di «tradire» il Khmer Rosso, inducendolo a una maggiore flessibilità nelle trattative con Phnom Penh e costringendo al tempo stesso il Vietnam ad entrare in trattative dirette con Norodom Sihanouk; tuttavia le reazioni negative della Cina rendono una simile ipotesi poco credibile. La verità è che Chatichai ed i suoi consiglieri politici si sono resi conto che gli interessi politici ed economici della Tailandia non potranno far progressi finché la situazione indocinese resterà a un punto morto. È troppo presto, comunque, per fare un bilancio della nuova iniziativa tailandese in ambito di politica estera e valutarne gli effetti sulle relazioni della Tailandia con l'ASEAN e con la Cina.

Nell'ambito dell'ASEAN, i legami bilaterali tra Indonesia, Malaysia, Singapore e Brunei si sono consolidati grazie a frequenti scambi di visite tra leader politici: nel mese di luglio, lo *Yang di Pertuan Agong* (il re) della Malaysia in persona ha compiuto la sua prima visita ufficiale a Singapore. Tra Indonesia e Singapore, le relazioni bilaterali sono notevolmente migliorate negli ultimi anni, tanto che nel 1987 l'Indonesia ha offerto all'esercito di Singapore l'utilizzo delle sue aree di addestramento, e nel 1988 i due paesi hanno deciso di finanziare congiuntamente la costruzione di un poligono per armi aeree presso Siabu, a Sumatra. Il presidente Suharto e il primo Ministro Lee Kuan Yew, unici due fondatori dell'ASEAN che ancora ricoprono incarichi ufficiali, identificano forse nella saldezza dei legami tra Indonesia e Singapore un elemento di stabilità all'interno dell'ASEAN, in una fase altrimenti piuttosto incerta.

I legami tra Malaysia e Singapore si sono rafforzati grazie ai due primi Ministri, le cui intense relazioni, nel corso del 1988, hanno avuto come risultati concreti la firma di un memorandum di intesa sugli acquisti di acqua e di gas da parte di Singapore; la proposta di costruire un secondo ponte sullo stretto di Johor; la concessione, da parte di Singapore, di permessi di lavoro triennali agli operai qualificati malaysiani che non trovino lavoro in patria, al fine di alleviare il problema della disoccupazione in Malaysia; l'adozione, da parte della Malaysia, di misure efficaci per promuovere gli investimenti e il decentramento delle attività industriali da Singapore. Entrambi i paesi dipendono in larga misura dal commercio internazionale, come è dimostrato dall'elevato contributo del commercio estero al prodotto interno lordo (si veda tab. 1): sia la Malaysia sia Singapore hanno perciò continuato dinamicamente a sostenere le relazioni economiche bilaterali all'esterno della regione. Sul piano internazionale, al successo della Malaysia, ammessa in ottobre al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite per un periodo di due anni, si è affiancata la campagna promossa da Singapore per ottenere un seggio al Committee on Contributions della stessa organizzazione. Anche se per motivi differenti, le relazioni bilaterali dei due paesi con gli Stati Uniti hanno attraversato fasi piuttosto tese, culminate in entrambi i casi nella minaccia di sospensione dal Sistema generalizzato di preferenze degli Stati Uniti. Malgrado il vice primo Ministro della Malaysia abbia visitato Hanoi in agosto (per discutere il rimpatrio volontario dei profughi e convincere il Vietnam a prendere parte, nel 1989, a una conferenza preparatoria sul problema dei profughi organizzata dalla Malaysia a Kuala Lumpur) e Singapore abbia effettuato con il Vietnam consistenti scambi commerciali non ufficiali (per un valore stimato 200 milioni di dollari USA), entrambi i paesi sembrano decisi ad attendere la fine del conflitto cambogiano prima di migliorare i rapporti bilaterali con il Vietnam.

L'Indonesia, artefice del meeting informale di Giacarta, ha riposato per tutto l'anno sugli allori del suo trionfo diplomatico: il che spiega forse lo scarso successo della sua candidatura alla presidenza dell'associazione dei paesi non allineati. La politica estera indonesiana, sotto la guida di Suharto, ha avuto come principale fulcro l'ASEAN, con l'obiettivo diplomatico di impedire il dominio delle grandi potenze sulla regione. In tal modo si spiega la stretta collaborazione con la Malaysia nei progetti ZOPFAN (Zona di pace, libertà e neutralità) e NWFZ (Zona libera da armamenti nucleari) per la sicurezza strategica regionale. Rendendosi conto che le grandi potenze, Unione Sovietica e Cina, avrebbero potuto strappargli l'iniziativa di pace proprio al termine di un processo costato

molte fatiche, Suharto ha invitato Sihanouk a Giacarta come suo ospite personale durante il meeting informale, e durante la visita di cortesia dei rappresentanti delle quattro fazioni in guerra ha proposto di ospitare una seconda riunione dell'iniziativa regionale di pace. Giacarta e Hanoi condividono una visione comune delle esperienze storiche e dei pericoli che possono minacciare la sicurezza; i legami tra i due paesi sono saldi. Giacarta ritiene quindi improbabile che l'ambizione di Bangkok ad assumere un ruolo dominante nel Sud-est asiatico continentale possa compromettere totalmente i legami bilaterali, compresi quelli di natura economica, tra le due principali potenze politiche della regione. Mentre l'Indonesia si prepara ad assumere un ruolo più rilevante sulla scena regionale e internazionale dando lustro alla quinta, e forse ultima, presidenza di Suharto, continuano a pesare, sugli orientamenti della politica estera presidenziale, dubbi sull'opportunità e tempestività di una normalizzazione dei rapporti con la Repubblica popolare cinese. La mancanza di risultati concreti nel meeting informale di Giacarta si deve anche all'assenza delle superpotenze, in particolare dell'Unione Sovietica e della Cina. Sebbene il Vietnam, come l'Indonesia, abbia insistito sulla necessità che i problemi della regione vengano risolti dai paesi che ne fanno parte, l'intransigenza delle fazioni khmer ha reso inevitabile il coinvolgimento di paesi esterni alla regione. Ora che la distensione cino-sovietica è prossima a diventare realtà, è probabile che l'Indonesia, nonostante la sfiducia che il suo esercito nutre tuttora verso le mire egemoniche della Repubblica popolare cinese, ristabilisca i rapporti con Pechino, ma soltanto se la Cina si impegnerà in modo inequivocabile a non interferire negli affari interni dell'Indonesia.

La normalizzazione dei rapporti con la Cina, in un contesto strategico in trasformazione, è all'ordine del giorno anche per il Vietnam. In una lunga intervista di commento agli avvenimenti del 1988 pubblicata sull'organo del partito «Nhan Dan», 1 gennaio 1989, Nguyen Co Thach ha affermato che «è interesse fondamentale e duraturo dei popoli vietnamita e cinese ristabilire i tradizionali rapporti di amicizia tra i due paesi. I problemi di una terza nazione (ossia la Cambogia) non possono essere strumentalizzati per interferire con gli interessi duraturi e fondamentali dei due paesi»[37]. Effettivamente le iniziative e gli atteggiamenti assunti dal Vietnam nel corso dell'anno, spesso interpretati come risultato delle pressioni sovietiche, potevano anche essere visti come inviti rivolti a Pechino, e dettati da interessi nazionali, per discutere direttamente con il Vietnam le divergenze in merito alla questione cambogiana

[37] FBIS-EAS, 19 gennaio 1989.

e normalizzare le relazioni interrotte dal 1978. L'inizio dell'anno non era stato positivo per le relazioni cino-vietnamite: Pechino aveva respinto gli inviti lanciati da Hanoi a un cessate il fuoco nelle zone di confine e allo scambio di visite tra abitanti di quelle zone durante il capodanno lunare, e a metà marzo aveva intrapreso un'azione navale per scacciare l'occupazione vietnamita dall'arcipelago di Nansha (Spratley), conteso da Cina, Vietnam, Malaysia, Filippine e Taiwan. Il Vietnam, tuttavia, ha assunto un atteggiamento eccezionalmente accomodante, cancellando dalla costituzione vietnamita un riferimento alla Repubblica popolare cinese come paese «nemico», riducendo le truppe al confine settentrionale, facendo arretrare l'esercito dal Laos e dalla Cambogia, eliminando le restrizioni alle comunità etniche cinesi nel sud del paese, elogiando la Cina come modello di sviluppo economico che il Vietnam dovrebbe imitare, e ritirando le sue truppe dalla Cambogia nel settembre 1989. Questa iniziativa è stata una conseguenza delle incoraggianti affermazioni del premier cinese Li Peng, secondo il quale il calendario di sgombero delle truppe, il ritiro dell'esercito vietnamita sotto la sorveglianza di osservatori internazionali ha permesso alla Cina di ridurre l'assistenza militare alle opposte fazioni cambogiane. Reagendo prontamente all'annuncio di Hanoi, la Cina si è aperta alla normalizzazione cino-vietnamita accettando di partecipare alle trattative sulla questione cambogiana tenuta a Pechino nel gennaio 1989 tra il ministro degli Esteri vietnamita Dinh Nho Liem e il vice ministro degli Esteri cinese Liu Shuqing. La notizia ha rinvigorito la speranza di un accordo sugli aspetti interni ed esterni del conflitto cambogiano, e fa pensare che sia possibile, a breve, il riavvicinamento tra Cina e Vietnam.

La «sofisticata» politica estera del Vietnam nel 1988 si deve indubbiamente all'abilità del suo artefice, Nguyen Co Thach. All'origine di tanto attivismo vi potrebbe essere tuttavia l'ansia della leadership riformista, raccolta intorno a Nguyen Van Linh - Nguyen Co Thach, di assicurare il successo delle riforme economiche varate nel 1986 durante il sesto congresso del partito. La risoluzione del problema cambogiano e la fine dell'isolamento internazionale (con l'embargo commerciale e degli aiuti) sono di interesse cruciale per la rivitalizzazione dell'economia interna. Tentando di superare il boicottaggio organizzato a suo danno da parte dei paesi dell'ASEAN, il Vietnam creerebbe una testa di ponte per ottenere aiuti e investimenti da parte dei paesi non comunisti. Pertanto, la visita effettuata a novembre dal ministro degli Esteri filippino Raul Manglapus e l'invito da lui formulato a sottoscrivere il trattato di Bali del 1976 come primo passo verso un'adesione all'ASEAN, hanno rappresentato un ulteriore successo per Thach e per la sua politica di

corteggiamento verso i paesi vicini. Senza dubbio il Vietnam è diventato più malleabile nelle relazioni esterne, grazie anche agli sforzi di Nguyen Co Thach per sostenere il gruppo riformista guidato da Van Linh nella sua eterna lotta per il sopravvento sui conservatori. Dopo un anno di intensa attività diplomatica tesa a modificare l'immagine del Vietnam, Nguyen Co Thach ha potuto affermare che «La nostra politica estera ha iniziato a creare condizioni internazionali favorevoli per il consolidamento e la difesa della nazione»[38].

Le superpotenze nel Sud-est: verso una diplomazia competitiva. Nel 1988 gli interessi strategici nel Sud-est asiatico delle quattro superpotenze (Stati Uniti, Unione Sovietica, Cina e Giappone) sono confluiti, per un caso fortuito, nelle varie iniziative diplomatiche per la risoluzione del problema cambogiano. Pur trattandosi di un passo avanti particolarmente positivo verso l'appianamento delle rivalità tra grandi potenze, il fenomeno ha messo in evidenza fino a che punto la stabilità e la sicurezza della regione dipendano da fattori esterni. Il susseguirsi di mosse e contromosse diplomatiche, delle quali abbiamo già parlato, da parte dell'Unione Sovietica e della Cina, è stata la sorpresa più grande: le due potenze hanno cercato, con reciproche iniziative di distensione, di eliminare l'ostacolo che il conflitto cambogiano frappone a un summit cino-sovietico. Al tempo stesso, tali iniziative diplomatiche hanno modificato lo schema delle relazioni tra grandi potenze e paesi del Sud-est asiatico.

Tenendo fede all'impegno assunto in passato dal ministro degli Esteri Eduard Shevardnadze, l'Unione Sovietica è riuscita a ridurre, attuando nuove iniziative, le incomprensioni tra i paesi del Sud-est asiatico. Sia l'allora ministro degli Esteri indonesiano Mochtar Kusumaatmadja, sia Prem Tinsulanond, primo Ministro tailandese, recatisi a Mosca rispettivamente a febbraio e a maggio, sono rimasti colpiti dalla sincerità di Gorbaciov nell'applicare la *perestroika* e la *glasnost* alla politica estera, e, in particolare, dal suo chiaro appoggio al processo concretizzatosi nel meeting informale di Giacarta. Nel corso dell'anno, Mosca ha corteggiato assiduamente le Filippine, maggiore alleato degli Stati Uniti nel Sud-est asiatico: Shevardnadze vi si è recato in visita a dicembre, certamente proponendosi di sostenere gli antinucleari filippini nel dibattito relativo all'accordo sulle basi militari, e di rassicurare gli altri paesi dell'ASEAN sulle intenzioni strategiche di Mosca. Shevardnadze aveva già suggerito (in un discorso tenuto a febbraio durante una cena in onore di Mochtar)

[38] FBIS-EAS, 19 gennaio 1989.

di aprire le basi sovietiche e statunitensi nella regione alle ispezioni, e durante la visita a Manila ha dichiarato che l'Unione Sovietica stava riducendo la propria presenza militare in Asia, e avrebbe potuto ritirarsi unilateralmente dalla Baia di Cam Ranh, senza pretendere che le Filippine chiudessero le basi americane. Mosca tratta con Manila su questioni di diritti di pesca, per un accordo per la riparazione delle navi sovietiche nel cantiere Philesco e sui diritti di atterraggio per l'Aeroflot. I colloqui tra Igor Rogachev e Tian Zengpei, tenutisi a Pechino alla fine di agosto, e la visita in Unione Sovietica (1-3 dicembre) del ministro degli Esteri cinese Qian Qichen, primo ministro degli Esteri di quel paese a recarsi in Unione Sovietica dal 1957, sono stati estremamente importanti: Mosca ha potuto dissipare gli ultimi timori dei paesi dell'ASEAN circa le intenzioni strategiche dei sovietici, assumendo al tempo stesso nuove credenziali come forza di pace regionale. Alcuni, tuttavia, temono che la rapidità del riavvicinamento cino-sovietico possa convincere le due superpotenze comuniste a imporre una soluzione al problema cambogiano, nel tentativo di facilitare un incontro al vertice tra Gorbaciov e Deng Xiaoping.

Sebbene l'influenza diplomatica dell'Unione Sovietica nei paesi dell'ASEAN vada aumentando, l'intensificazione delle relazioni economiche con l'intero gruppo o con singoli stati membri pare, malgrado gli sforzi di Mosca, ancora lontana nel tempo. Gli scambi commerciali bilaterali tra Unione Sovietica e paesi dell'ASEAN ammontavano soltanto a 265,3 milioni di rubli (circa 450 milioni di dollari USA) nei primi nove mesi del 1987, contro un interscambio sovietico-vietnamita di 1,2 miliardi di rubli (circa 1,85 miliardi di dollari USA); l'ASEAN, d'altro canto, è il settimo partner commerciale degli Stati Uniti in ordine di importanza, con scambi bilaterali per un totale di 26,7 miliardi di dollari USA nel 1986, dei quali 17,5 miliardi rappresentati da esportazioni dei paesi dell'ASEAN[39]. Nonostante ciò, l'entrata dell'Unione Sovietica sulla scena diplomatica regionale potrebbe servire, in particolare secondo l'opinione degli analisti strategici malesi e indonesiani, come utile contrappeso all'influenza cinese.

Da quando si è formata una sorta di semi alleanza tra paesi dell'ASEAN e Stati Uniti, basata sulla reciproca condanna dell'aggressione e dell'occupazione vietnamita della Cambogia, i legami della Cina con la sub-regione non comunista si sono rafforzati grazie a un aumento degli scambi commerciali bilaterali, pari a 1,13 miliardi di dollari USA per i primi tre mesi del 1988; i maggiori partner commerciali sono stati Singa-

[39] FEER, 3 marzo 1988; «New Straits Times», 11 febbraio 1988.

pore e l'Indonesia, benché la Cina non abbia relazioni diplomatiche con questi due paesi[40]. La Tailandia ha mantenuto uno «speciale» rapporto di collaborazione con la Cina grazie alla stretta collaborazione dei due paesi nell'assistenza militare al movimento di resistenza cambogiano. La Tailandia si è dimostrata abile nell'acquistare armamenti cinesi a «prezzi di favore»: a quanto si dice, il generale Chaovalit avrebbe firmato, durante una visita in Cina, un accordo per l'acquisto di trenta carri armati T-69 e ottocento mezzi corazzati per il trasporto truppe. Le relazioni in ambito difensivo tra i due paesi sono progredite al punto da includere la progettazione di società miste per la produzione di armi[41]. La normalizzazione dei rapporti cino-indonesiani sembra essere tra gli obiettivi prioritari di Pechino, che a gennaio ha inviato in Indocina una delegazione commerciale, seguita da una visita del viceministro degli Esteri Liu Shuqing; tuttavia, a fine anno, Giacarta non aveva ancora accettato l'impegno cinese a non intervenire negli affari interni del paese, condizione ritenuta necessaria per la ripresa dei rapporti. Alcuni indizi facevano tuttavia supporre che l'Indonesia stesse riesaminando vantaggi e svantaggi della sua attuale posizione nei confronti della Repubblica popolare cinese, come dimostrato dagli accenti moderati del discorso tenuto in marzo dal presidente Suharto al Majelis Permusyawaratan Rakyat. Singapore, per parte sua, ha affermato che intende stabilire rapporti diplomatici con Pechino soltanto dopo che lo avrà fatto anche l'Indonesia.

Il fatto che l'Unione Sovietica sia entrata in competizione per la conquista dell'influenza nel Sud-est asiatico non comunista del dopo Cambogia non dovrebbe necessariamente sminuire l'importanza della Cina all'interno della regione. Di fronte al crescente protezionismo degli Stati Uniti e dell'Europa, la Cina rappresenta per i paesi dell'ASEAN un'importante canale di espansione commerciale. I cinesi non hanno ancora raggiunto, nelle loro relazioni economiche con l'ASEAN, la prestigiosa qualifica di «interlocutori privilegiati», sembrano essere ancora molto lontane le relazioni formali di questo tipo con l'ASEAN come Associazione. L'intensificarsi delle relazioni commerciali e di investimento tra Taiwan e alcuni paesi dell'ASEAN potrebbe urtare la suscettibilità di Pechino, creando qualche tensione. È tuttavia nel mare Cinese Meridionale, con le isole Spratley a fare da pomo della discordia, che gli interessi strategici di Pechino interferiscono con quelli di numerosi paesi del Sud-est asiatico. La crescente capacità offensiva della Cina, rafforzata

[40] «New Straits Times», 11 aprile 1988; «Straits Times», 18 aprile 1988.
[41] «Straits Times», 4 e 13 febbraio 1989.

dallo sviluppo della sua flotta marittima, è stata dimostrata, in un'azione navale contro il Vietnam presso le isole Spratley. Ma, a parte questa prova di forza, la Cina sembra ansiosa di concludere il conflitto indocinese, come dimostrato dai tentativi di normalizzare le relazioni col Vietnam, pur condizionate al ritiro del Vietnam dalla Cambogia. Approfittando della distensione cino-sovietica, la Repubblica popolare cinese ha effettuato uno scambio di ambasciatori con il Laos, garantendo al tempo stesso la cessazione degli aiuti ai guerriglieri che combattono contro Vientiane. Man mano che il conflitto cambogiano si avvia a una soluzione, Pechino è posta di fronte al dilemma di come dissociarsi completamente dal Khmer Rosso prima che questo diventi l'uccello del malaugurio della diplomazia cinese.

Verso la metà del 1988, portavoci dell'amministrazione statunitense hanno smentito un articolo del «Washington Post», in cui si sosteneva che i disaccordi commerciali ed alcuni malintesi politici avevano rafforzato i sentimenti antiamericani nella regione dell'ASEAN[42]. È innegabile che alcuni eventi di quell'anno abbiano inasprito i rapporti tra Stati Uniti e ASEAN. In febbraio, Singapore ha accusato Washington di aver rinnegato un accordo che prevedeva il mantenimento delle facilitazioni commerciali previste dal programma GSP statunitense in cambio di una legge sul copyright della proprietà intellettuale (che Singapore aveva promulgato già nel 1987); sebbene Singapore dipenda dal mercato statunitense in misura minore rispetto ad Hong Kong, a Taiwan e alla Corea del Sud, la sospetta malafede statunitense ha pesato sulle sue reazioni ufficiali e semiufficiali al progetto di «laureare» i quattro NIC asiatici dal 1989. Il risentimento nato da questa controversia, espresso dagli ambasciatori dei sei paesi dell'ASEAN in una lettera comune indirizzata a esponenti di rilievo del governo americano, ha turbato il vertice economico tra Stati Uniti e ASEAN tenutosi a Washington: in particolare, i dubbi espressi dal rappresentante di Singapore circa la «credibilità e affidabilità degli Stati Uniti» hanno profondamente irritato il segretario di Stato George Shultz. Le relazioni tra Stati Uniti e Singapore, per anni grande alleato americano, hanno subito un'altra svolta senza precedenti a maggio, quando Washington è stata costretta ad espellere un diplomatico di Singapore di pari grado per rivalersi dell'espulsione, da parte di Singapore, di Mason Hendrickson, primo segretario dell'ambasciata statunitense, accusato di interferire nella politica interna di Singapore sostenendo i rappresentanti dell'opposizione.

[42] «New Straits Times», 3 luglio 1988; «Straits Times», 3 luglio 1988.

Oltre a queste drammatiche tensioni nelle relazioni con Singapore, altre importanti questioni hanno creato attriti tra gli Stati Uniti e altri paesi dell'ASEAN: le trattative sull'Accordo per le basi militari nelle Filippine e sui contingenti di importazione di zucchero dalle Filippine; i sussidi statunitensi ai coltivatori di riso; le proposte del Congresso di ridurre le importazioni di prodotti tessili tailandesi e indonesiani; la campagna contro l'utilizzo dell'olio di palma organizzata dall'American Soyabean Association; la petizione fatta circolare dall'AFL-CIO (American Federation of Labour-Congress of Industrial Organization) tra i membri del Congresso statunitense per revocare alla Malaysia, accusata di aver impedito ai lavoratori di organizzarsi in sindacati, le facilitazioni previste nell'ambito del GSP. I paesi dell'ASEAN, da parte loro, hanno espresso scetticismo circa l'utilità dell'Iniziativa USA-ASEAN 1988, sottolineando come l'unico risultato «tangibile» dell'incontro di Washington fosse stata la decisione di commissionare uno «studio accademico congiunto» della durata di dieci mesi sulle possibilità di consolidamento delle relazioni economiche tra i paesi interessati.

Mentre i paesi dell'ASEAN si preoccupavano per l'intensificarsi delle tendenze protezionistiche statunitensi, i negoziati tra Stati Uniti e Filippine in merito agli indennizzi previsti nell'ambito dell'Accordo sulle basi militari hanno risollevato alcuni interrogativi sulla presenza militare americana e sul ruolo degli Stati Uniti nella difesa del Sud-est asiatico. Nelle Filippine, il problema è diventato una vera questione politica, in cui si contrappongono vantaggi economici (le basi americane contribuiscono per circa il 5 per cento al prodotto interno lordo filippino, e danno lavoro a settantamila persone) a considerazioni nazionalistiche (la presenza delle basi è considerata dai nazionalisti della sinistra incompatibile con la sovranità filippina). L'Accordo sulle basi militari scadrà soltanto nel settembre 1991, ma l'intenzione del presidente Aquino di non escludere alcuna possibile soluzione fino a quel momento (per Washington questo è indice di «passività» su un aspetto tanto importante per la sicurezza della regione) rende la situazione ancor più incerta. Nel frattempo, le trattative condotte durante l'anno per la revisione degli accordi di indennizzo per l'uso da parte degli Stati Uniti delle basi filippine hanno infiammato gli animi: in ottobre è stato firmato un accordo per un incremento dei compensi di 481 milioni di dollari l'anno (ben al di sotto degli 1,2 miliardi richiesti da Manglapus), tuttavia i filippini si sono lamentati di essersi «venduti a buon mercato», mentre da parte americana si è avanzata l'ipotesi di un ritiro volontario dalle basi. A parte la Tailandia e Singapore, gli altri paesi dell'ASEAN non si sono schierati apertamente per la conservazione delle

basi, considerando che si trattasse di una questione bilaterale tra Stati Uniti e Filippine.

In merito alla questione cambogiana, la diplomazia statunitense ha deciso di assumere un ruolo di secondo piano, a pieno sostegno dell'impegno dell'ASEAN per una soluzione negoziata del conflitto associata al ritiro completo delle truppe vietnamite, pur ribadendo più volte di essere contraria a un ritorno al potere del Khmer Rosso. Per scongiurare quest'ultima eventualità, Washington ha fatto leva su Pechino, ottenendo l'assicurazione che la Repubblica popolare cinese si sarebbe opposta alla riconquista del potere da parte della banda di Pol Pot. Forse su suggerimento dei paesi dell'ASEAN, convinti che fosse necessario rafforzare le fazioni non comuniste del CGDK per contrastare la minaccia del Khmer Rosso e dare a Sihanouk più forza contrattuale, Washington ha intensificato gli aiuti ufficiosi alle due fazioni[43]. Sebbene gli Stati Uniti abbiano dichiarato di prendere in esame un'eventuale normalizzazione dei rapporti con il Vietnam in caso di risoluzione della questione cambogiana, Washington ha continuato a collaborare con Hanoi nella ricerca di informazioni sui quasi 2.500 militari americani dispersi in Indocina, sui 30.000 bambini asiatico-americani emigrati negli Stati Uniti con i loro genitori, e sulla questione del reinsediamento dei prigionieri politici vietnamiti provenienti dai campi di rieducazione statunitensi. I progressi nella collaborazione con il Vietnam sono stati piuttosto lenti; al contrario, la cooperazione con il Laos nella ricerca dei militari americani dispersi in quel paese (540, secondo le stime) ha fatto rapidi passi avanti.

Nel 1988, gli Stati Uniti, forse perché vicini alle elezioni o perché il mandato di Reagan si avvicinava alla scadenza o semplicemente perché alle vicende del Sud-est asiatico era stata prestata scarsa attenzione, sono apparsi distaccati, sia psicologicamente sia politicamente, dalla regione. Una conseguenza di questo apparente calo di interesse statunitense è stata l'assunzione, da parte del Giappone, di una posizione di maggior rilievo nelle vicende indocinesi. Il ruolo del Giappone nell'area geografica dell'Indocina e dei paesi asiatici del Pacifico è trattato più approfonditamente in altre parti del volume; non ci resta quindi che collocare tale ruolo emergente nel contesto dell'antagonismo diplomatico tra grandi potenze nel Sud-est asiatico del dopo Cambogia.

Le relazioni economiche sono state il tema dominante della presenza del Giappone nella regione, presenza particolarmente attiva nei paesi

[43] FEER, 27 ottobre 1988.

dell'ASEAN, come si addice a un alleato dello schieramento politico USA - ASEAN - Repubblica popolare cinese, opposto all'asse sovietico-vietnamita nel conflitto cambogiano. Dopo la sospensione, nel 1979, degli aiuti al Vietnam, l'unico paese con il quale il Giappone intrattenga relazioni diplomatiche è il Laos; il ministro degli Esteri di quel paese ha effettuato a marzo la sua prima visita ufficiale in Giappone, che ha avuto come risultato la concessione di aiuti allo sviluppo, a dire il vero piuttosto esigui. Il Giappone è, invece, uno dei principali erogatori di prestiti a condizioni di favore all'Indonesia: nel 1988-89 tali finanziamenti hanno totalizzato 1,4 miliardi di dollari USA; gli aiuti (sotto forma di prestiti a lunga scadenza e a basso interesse) alla Tailandia sono rapidamente saliti a circa 350 milioni di dollari USA, sedici volte il valore degli aiuti statunitensi a quel paese; le Filippine sono diventate uno dei maggiori beneficiari dei finanziamenti allo sviluppo e dei prestiti giapponesi, con 808 milioni di dollari USA stanziati per il 1989[44]. Il fatto che il Giappone sia stato l'unico degli interlocutori privilegiati ad essere invitato al vertice ASEAN 1987 di Manila, è indice della sua influenza politica all'interno dell'ASEAN; durante quello stesso vertice, Noburu Takeshita aveva annunciato la creazione dell'ASEAN - Japan Development Fund, un programma in prestiti per due miliardi di dollari USA al settore privato, finanziamenti agli investimenti realizzati in joint venture con i paesi dell'ASEAN, e prestiti valutari in yen al 3 per cento di interesse. Successivamente, gennaio 1988, Tokyo ha erogato un fondo supplementare, il cosiddetto ASEAN - Japan Investment Fund, destinato a promuovere gli investimenti diretti giapponesi nei paesi dell'ASEAN. Il rapido apprezzamento dello yen ha reso più gravoso il servizio del debito per questi paesi. Inoltre la Malaysia, la Tailandia e l'Indonesia hanno sottolineato come il Giappone, pur essendo per loro il principale investitore straniero, sia piuttosto avaro in termini di trasferimenti di nuove tecnologie, restio a condividere esperienze di gestione e a creare una stabile industria locale.

L'interrogativo implicito nella crescente egemonia economica del Giappone riguarda il tipo di influenza politica che Tokyo ritiene possibile o intende ottenere nel Sud-est asiatico: le risposte provenienti dalla regione sono piuttosto ambigue e condizionate dal ricordo dell'aggressività giapponese durante la seconda guerra mondiale. Due eventi hanno fatto pensare che il Giappone sia prossimo ad assumere un ruolo politico all'interno della regione. A fine giugno Tsutomo Kawara, ministro della Difesa giapponese (ufficialmente direttore generale dell'Ente

[44] *Japan's Far Horizons*, «Newsweek», 6 febbraio 1989.

governativo di autodifesa), ha compiuto la sua prima visita nel Sud-est asiatico, con soste in Indonesia e a Singapore. Poiché il Giappone aveva da poco aumentato il limite di spese per la difesa, dell'uno per cento del prodotto interno lordo, la visita di Kawara era ufficialmente destinata a placare quanti temevano che il Giappone intendesse diventare una potenza militare. Sebbene il livello degli stanziamenti giapponesi per la difesa (circa 29 miliardi di dollari USA per il 1988-89) sia elevato, il paese non potrà avere capacità offensive finché la sua costituzione vieterà l'impiego di armi strategiche. La protezione delle vie marittine, a fianco di Indonesia, Malaysia e Singapore, ha perciò assunto importanza strategica in quanto il Giappone si sente sempre più minacciato dal rafforzamento sovietico nella regione e dall'apparente indebolimento dello scudo difensivo statunitense nel Pacifico. Si pensava quindi che la visita di Kawara mirasse anche a consolidare la sicurezza della «via di comunicazione vitale» del Giappone, sebbene sia Kawara sia il ministro della Difesa indonesiano, generale Benny Murdani, negassero che si fosse parlato di cooperazione nella difesa delle vie marittime[45]. Malgrado l'escalation delle spese per la difesa renda il Giappone più consapevole della sua potenza militare, alcuni riconoscono nel rafforzamento giapponese la conseguenza delle pressioni statunitensi ad assumersi parte dell'onere di difendere la regione. La probabilità che questo aumento della spesa militare si traduca automaticamente in una maggiore importanza del Giappone nella gestione, a fianco degli Stati Uniti, della sicurezza regionale, dipenderà dalla fiducia riposta dalla potenza asiatica nell'impegno americano per la sicurezza. Si spiega dunque la preoccupazione di Tokyo circa l'accordo sulle basi militari ed il mantenimento delle basi dopo il 1991.

In luglio, durante il meeting dei primi Ministri dell'ASEAN, il Giappone ha offerto di finanziare una forza internazionale di pace e di collaborare nella sorveglianza delle elezioni che si terrebbero una volta risolta la crisi cambogiana. Per anni il Giappone si era limitato ad appoggiare l'importante iniziativa diplomatica dei paesi dell'ASEAN. Con la promessa fatta a luglio dal ministro degli Esteri Uno, il Giappone ha assunto per la prima volta un ruolo attivo per la conclusione pacifica del decennale conflitto. La fine della guerra in Cambogia e dell'emarginazione internazionale del Vietnam conferiranno al Giappone il ruolo centrale di fornitore di aiuti per lo sviluppo. Non si può pretendere che il Vietnam tronchi le relazioni con l'Unione Sovietica, tuttavia il Giappone ha risorse economiche sufficienti per ridurre la dipendenza vietnamita da

[45] «Straits Times», 2 luglio 1988; «Business Times», 4 luglio 1988; FEER, 14 luglio 1988.

Mosca. In tal modo, quella sfera di reciproca influenza e collaborazione che il Giappone ha cercato di imporre con la forza potrebbe realizzarsi nel Sud-est asiatico grazie alla supremazia economica. Nell'Indocina del dopo Cambogia, quindi, mentre le tre superpotenze cercano di conservare la loro influenza geopolitica basata sulla potenza militare, il Giappone assumerà il ruolo di prim'attore (più che semplice «addetto ai pagamenti») nei rapporti diplomatici tra le quattro superpotenze.

Conclusione

Il 1988 è stato un anno denso di eventi eccezionali. In Birmania le dimostrazioni antigovernative, nate dalle insoddisfazioni soffocate dal regime, hanno posto fine al monopolio del potere da parte del BSPP. La Tailandia ha fatto un significativo passo in avanti verso la democrazia parlamentare con l'elezione del primo Ministro, mentre le votazioni provinciali e comunali nelle Filippine hanno perfezionato il ritorno alla democrazia. L'istituzionalizzazione del diritto a governare da parte di regimi politici monopolistici o dominanti in altri paesi dell'ASEAN ha dovuto fare i conti con le nascenti esigenze di liberalizzazione. Anche se in nessuno dei paesi dell'ASEAN vi sono stati rovesciamenti politici rilevanti, il ricambio della leadership e l'avvicendamento generazionale appaiono ormai inevitabili; senza dubbio le élites destinate ad assumere il potere continueranno a privilegiare la modernizzazione economica a scapito della liberalizzazione politica. In Indocina, il «rinnovamento economico» vietnamita e il «nuovo meccanismo economico» del Laos non potrebbero certo nascondere l'arretratezza di queste economie, ben lontane da quelle di mercato dei paesi vicini.

Le speranze di risolvere rapidamente il conflitto cambogiano si sono dissolte per l'impossibilità di riconciliare le fazioni khmer. Il meeting informale di Giacarta è stato un evento storico, in quanto finalizzato alla soluzione del conflitto; il fatto poi che tutte le fazioni in guerra e le parti interessate abbiano partecipato al meeting incoraggia a pensare che una soluzione politica non sia impossibile. Un simile evento sarebbe straordinariamente importante in quanto modificherebbe i rapporti tra i vari stati e le relazioni dell'intera regione, in particolare dei paesi dell'ASEAN, come il primo Ministro tailandese ha intuito ipotizzando una trasformazione «da zona di guerra a zona di mercato». La soluzione del conflitto cambogiano eliminerebbe un grave ostacolo nei rapporti della Cina con l'Unione Sovietica e con il Vietnam, dei paesi dell'ASEAN con il Vietnam, del Vietnam con gli Stati Uniti, e dell'Unio-

ne Sovietica con i paesi dell'ASEAN: tuttavia non è realistico pensare a una fine della rivalità tra grandi potenze nel Sud-est asiatico. L'emergente multipolarità, con Stati Uniti, Unione Sovietica, Cina e Giappone, punti di attrazione contrapposti, richiederà un impegno diplomatico più attivo e costringerà inevitabilmente i paesi dell'ASEAN a scegliere linee di politica estera più bilanciate ed equidistanti, intrattenendo se necessario relazioni complesse e trasversali.

Le economie di mercato del Sud-est asiatico

Norbert Wagner

Introduzione

Fin da quando si è iniziato a studiare il fenomeno, i paesi del Sud-est asiatico considerati economie di mercato sono rimasti numericamente costanti e durante il 1988, nessun paese si è aggiunto a questo gruppo. È un vero peccato, poiché la situazione economica (in peggioramento) di alcuni paesi quali la Birmania e il Vietnam imporrebbe urgentemente una completa inversione di tendenza dei loro sistemi economici. Questa analisi, dunque, si occupa dei paesi membri dell'ASEAN, ossia Brunei, Indonesia, Malaysia, Filippine, Singapore e Tailandia.

Durante il 1988, le forze di mercato hanno fatto passi in avanti nella maggior parte di questi paesi. Alcuni governi tendono a privatizzare almeno parzialmente il settore pubblico, che pesa considerevolmente sul bilancio. Altri cercano di ridurre gli interventi governativi nell'economia, attuando programmi di liberalizzazione e deregulation in alcuni settori. Persino l'Indonesia, dichiaratasi per anni contraria ad apportare modifiche rilevanti alla propria politica economica, sembra gradatamente schierarsi a favore della liberalizzazione e della deregolamentazione.

L'andamento economico durante il 1988

La crescita. Durante il 1988 le economie di mercato del Sud-est asiatico hanno visto crescere il loro prodotto interno lordo (PIL). L'incremento reale del PIL nella regione ha raggiunto un tasso del 6,5 per cento circa, oltrepassando quindi di più della metà il già positivo risultato del 1987 (circa 4 per cento), e superando nettamente la quota relativa al 1986 (circa 3 per cento). Nel corso dell'anno, una serie di fattori imprevisti, sia interni che esterni, ha impresso una spinta tale alle economie della regione da rendere necessaria una revisione verso l'alto delle previsioni di crescita.

Singapore e la Tailandia si sono poste alla testa dei paesi dell'ASEAN, con tassi di crescita intorno all'11 per cento, il che rappresenta per Singapore un miglioramento di 2,2 punti percentuali rispetto al 1987, e per la Tailandia un balzo in avanti di quasi quattro punti rispetto all'anno precedente. La Malaysia e le Filippine hanno raggiunto tassi di crescita del 7,4 e del 7 per cento rispettivamente, ossia oltre due punti percentuali in più rispetto al 1987. Il PIL indonesiano si è incrementato del 4,5 per cento, oltrepassando di quasi un punto percentuale l'incremento dell'anno precedente. L'unico paese in cui la crescita economica si è rivelata piuttosto lenta è stato il Brunei, il cui tasso di crescita (2,2 per cento) è rimasto pressoché stabile rispetto al 1987.

Dato che la popolazione dei paesi dell'ASEAN ha continuato a crescere a un tasso superiore al 2,2 per cento, l'incremento del prodotto nazionale lordo (PNL) pro-capite è stato decisamente più lento. In Indonesia, dove il tasso di crescita della popolazione è del 2,1 per cento circa, il reddito pro-capite è aumentato soltanto della metà rispetto alla crescita complessiva del PIL. L'incremento demografico rappresenta dunque un rischio piuttosto grave per l'Indonesia, come il presidente Suharto ha sottolineato nell'agosto 1988. In Malaysia e nelle Filippine la popolazione è aumentata a un ritmo ancor più elevato (circa il 2,5 per cento), rallentando la crescita del reddito pro-capite.

Gli alti livelli di incremento demografico nella regione (ad eccezione di Singapore) frenano la crescita del reddito pro-capite, e inoltre aggravano una serie di problemi ambientali, quali l'inquinamento dell'acqua, dell'aria e del suolo, la deforestazione e l'erosione, e mettono a dura prova le infrastrutture materiali e sociali. La Commissione economica e sociale delle nazioni unite per l'Asia e il Pacifico (ESCAP) ha previsto che la popolazione di Giacarta, Manila - Quezon City e Bangkok supererà i dieci milioni entro l'anno 2000; è molto difficile che queste città siano in grado di gestire le conseguenze di un simile aumento. Pertanto, gli effetti indiretti dell'incremento demografico sulla crescita economica potrebbero rivelarsi a lungo andare persino più importanti degli effetti diretti.

L'Indonesia ha tuttora il reddito pro-capite più basso, seguita dalle Filippine e dalla Tailandia. Singapore è al terzo posto tra tutti i paesi asiatici, superato soltanto dal Giappone e da Hong Kong[1]. Il valore in

[1] Il PNL pro-capite del Brunei è calcolato con una semplice operazione aritmetica, che potrebbe illustrare perfettamente il principio secondo il quale la media non sempre descrive correttamente il campione.

Tabella 1. *Indicatori strutturali delle economie di mercato del Sud-est asiatico.*

	Brunei	Indonesia	Malaysia	Filippine	Singapore	Tailandia
Popolazione (in milioni, 1988)	0,2	174,2	17,0	58,7	2,7	54,7
Incremento demografico (%)	5,0	2,1	2,6	2,4	1,5	2,0
Crescita del PIL (reale)						
(%, 1988)	2,2	4,5	2,1	7,0	11,0	11,0
(%, 1987)	2,0	3,6	5,2	5,7	8,8	7,1
PNL pro-capite ($USA)	17.000	500	1.800	630	7.550	870
Inflazione (%, 1988)	2,0	9,7	2,5	8,6	1,6	5,0
Disoccupazione (%, 1988)	n.d.	n.d.	8,1	n.d.	3,3	n.d.
Bilancia di partite correnti (surplus/deficit, in miliardi $USA)	1,4	−1,7	1,2	−0,9	0,7	−1,3
Debito estero (1988, in miliardi $USA)	–	51,5	19,2	28,5	0,2	18,1
Variazione rispetto al 1987 (in miliardi $USA)	–	4,2	0,2	−0,1	–	0,6

Fonte: Fonti varie nazionali e internazionali.

dollari USA del reddito pro-capite è tuttavia stato influenzato in misura considerevole, nel corso dell'anno, dalle oscillazioni dei tassi di cambio (rivalutazione del dollaro di Singapore e svalutazione delle monete dell'Indonesia e della Malaysia).

Analizzando gli incrementi del reddito pro-capite e del PIL, alcuni hanno ipotizzato che la Malaysia o la Tailandia potrebbero diventare il prossimo NIC asiatico, anche se finora non è chiaro quali siano esattamente le caratteristiche di un NIC[2]. Considerando il solo reddito pro-capite, la Tailandia è molto arretrata rispetto alla Malaysia, che, a sua volta, sembrerebbe assai lontana dal traguardo, con il suo reddito pro-capite nettamente inferiore a quelli della Corea del Sud e di Taiwan. In base al differente tasso di crescita e, fattore ancor più importante, ai consistenti investimenti esteri recentemente confluiti verso il paese, le prospettive a medio e a lungo termine sembrano più favorevoli per la

[2] Si veda C. Schwellenlander Bergmann, *Kriterien und Konzepte*, Koln, 1983.

Tailandia che non per la Malaysia, anche se la semplice estrapolazione degli attuali differenziali nel tasso di crescita, per quanto possa apparire poco realistica, indica che la Tailandia potrebbe raggiungere l'attuale reddito pro-capite della Malaysia solo fra venticinque anni.

L'idea di unirsi al gruppo dei NIC sembra allettare anche l'Indonesia. In un discorso al Parlamento, il presidente Suharto ha detto che, entro l'inizio del sesto piano quinquennale (previsto per il 1993-94) l'Indonesia si propone di diventare un paese di nuova industrializzazione.

L'inflazione. Nell'intera regione, l'aumento del tasso di inflazione nel 1988 è stato superiore al 5 per cento, contro il 3,9 per cento dell'anno precedente. Ancora una volta, il tasso più basso è stato rilevato a Singapore (1,6 per cento); un risultato positivo dovuto principalmente a un dollaro forte e a una moderata massa monetaria. Bassi livelli di inflazione (2,5 per cento) si sono registrati anche in Malaysia, ma il tasso potrebbe aumentare dopo la recente svalutazione del ringgit malaysiano nei confronti delle principali monete. Tassi di inflazione nettamente più elevati si prevedono per la Tailandia (5 per cento), per le Filippine (8,6 per cento) e per l'Indonesia (9,7 per cento).

L'occupazione. Generalmente, un incremento del livello di attività economica crea nuovi posti di lavoro. È quel che è accaduto durante il 1988 a Singapore, dove i nuovi impieghi sono stati ben sessantacinquemila. Con un tasso di disoccupazione al 3,3 per cento e un gran numero di lavoratori immigrati, Singapore può dire di aver raggiunto la piena occupazione. In alcuni settori, il mercato del lavoro è già ristretto; i lavoratori approfittano di tale situazione, e di conseguenza il *job hopping* (la tendenza a cambiare frequentemente impiego) è un fenomeno diffuso[3].

In Indonesia, in Malaysia, nelle Filippine e in Tailandia il quadro dell'occupazione è invece totalmente diverso, e le percentuali di disoccupazione restano elevate. In Malaysia, la forza lavoro complessiva è salita nel 1988 a 6,6 milioni di persone (contro i 6,26 milioni del 1987), mentre l'occupazione ha fatto progressi più lenti (da 5,68 milioni di occupati nel 1987 a circa 5,8 milioni nel 1988). Di conseguenza, il tasso di disoccupazione relativo al 1988 dovrebbe, secondo alcune stime, raggiungere il 9,4 per cento, contro il 9,1 per cento dell'anno precedente; il problema della disoccupazione è particolarmente grave tra i laureati.

[3] Generalmente, il 25 per cento dei lavoratori lascia l'impiego entro i primi tre mesi. Il settore elettrico e quello elettronico, come pure gli alberghi e i ristoranti, sono maggiormente interessati a questo fenomeno: la percentuale sale al 40 per cento.

Per l'Indonesia e le Filippine non vi sono dati attendibili, anche se le stime che indicano tassi di disoccupazione ben al di sopra del 10 per cento potrebbero non essere esagerate. Il ministero del Lavoro indonesiano calcola in 34,3 milioni il numero dei disoccupati, dei quali soltanto 2,2 milioni sarebbero registrati come tali. Nelle Filippine la disoccupazione nel 1987 era ufficialmente dell'11,3 per cento. Ma i dati in questi quattro paesi apparirebbero ancor più preoccupanti, se si tenesse conto della disoccupazione nascosta e della sottoccupazione. L'afflusso di nuove forze in un mercato del lavoro già precario per i livelli elevati di disoccupazione può rappresentare un'ulteriore minaccia alla stabilità economica. In Indonesia, ad esempio, si prevede che, durante gli anni novanta, 1,7 milioni di persone incrementeranno annualmente la forza-lavoro. Secondo il governo delle Filippine, nel 1987 più del 30 per cento della forza-lavoro era sottoccupata; e questa tragica situazione non sembra essere migliorata di molto durante il 1988.

Il commercio estero. Nel 1988 le esportazioni di Singapore sono aumentate quasi del 30 per cento. Questo balzo in avanti è dovuto principalmente a un incremento del 50 per cento nelle esportazioni non petrolifere; la domanda proveniente dall'estero si è indirizzata soprattutto verso i computer e i prodotti ad essi correlati (lettori di dischi, circuiti stampati e circuiti integrati), i televisori e gli apparecchi radio. Le esportazioni di petrolio sono aumentate soltanto del 18,7 per cento. Un'elevata domanda nel settore della gomma grezza, dei metalli non ferrosi, delle apparecchiature per telecomunicazioni e dei macchinari elettrici ha spinto la crescita delle riesportazioni oltre il 30 per cento. Le importazioni di Singapore sono cresciute a un ritmo pressoché analogo a quello delle esportazioni. Di conseguenza, il deficit commerciale complessivo è salito a 9,1 miliardi di dollari di Singapore, contro i 7,6 miliardi del 1987, soprattutto a causa dell'aumento del deficit commerciale nei confronti del Giappone (12,5 miliardi di dollari di Singapore nel 1988, contro il 7,6 miliardi dell'anno precedente). L'attivo commerciale di Singapore nei confronti degli altri principali partner, ossia Stati Uniti e Comunità Europea, ha continuato a crescere. Il positivo andamento dell'interscambio nel settore terziario ha permesso di chiudere sostanzialmente in positivo la bilancia delle partite correnti di Singapore.

Il boom del commercio estero ha interessato anche la Tailandia, per la quale si prevedono un incremento delle esportazioni tra il 25 e il 30 per cento e una crescita delle importazioni di oltre il 30 per cento rispetto al 1987. Le esportazioni sono state incrementate non soltanto dalle vendite di manufatti quali prodotti tessili, giocattoli, circuiti integrati

e prodotti ittici lavorati, ma anche dal positivo andamento dei prezzi delle materie prime, ad esempio della gomma. Il notevole aumento delle importazioni, soprattutto nei primi sei mesi del 1988, è dovuto in gran parte a più consistenti acquisti di beni strumentali e materie prime necessarie alla produzione di merci destinate all'export: le importazioni di beni strumentali sono aumentate addirittura del 77,5 per cento. Poiché il ritmo di crescita delle importazioni è superiore a quello delle esportazioni, il passivo commerciale sembra destinato ad aggravarsi, raggiungendo prevedibilmente i 65-70 miliardi di baht, contro i 45,7 miliardi dell'anno precedente. L'afflusso di investimenti stranieri, tuttavia, potrebbe contribuire a colmare il disavanzo al surplus della bilancia dei pagamenti (18,2 miliardi di baht nel 1987).

La vitalità degli scambi commerciali con l'estero ha causato intasamenti e ritardi al porto Khlong Toey di Bangkok, indicando così nei limiti delle infrastrutture materiali uno degli ostacoli per la futura crescita economica della Tailandia. Il deficit della bilancia commerciale, le crescenti spese per pagamenti di interessi sul debito estero e gli investimenti esteri in aumento dovrebbero dare luogo a un disavanzo della bilancia delle partite correnti più elevato rispetto al 1987.

Anche nelle Filippine il commercio estero ha avuto una rapida espansione, e anche in questo caso le importazioni sono aumentate (30 per cento circa) più rapidamente delle esportazioni (25 per cento). L'aggravamento del deficit è in gran parte effetto della politica di liberalizzazione commerciale attuata dal governo e dall'aumento della domanda interna di materie prime e beni strumentali, indotto dalla crescita economica.

La Malaysia e l'Indonesia, invece, hanno ottenuto risultati inferiori alla media per quanto riguarda gli scambi con l'estero. Le esportazioni della Malaysia sono cresciute pressappoco del 9 per cento nel 1988 (contro il 27 per cento dell'anno precedente), mentre le importazioni sono aumentate del 10 per cento (contro il 12 per cento del 1987). L'aumento delle esportazioni è dovuto in parte al lievitare dei prezzi e alla stabilità della domanda di materie prime (olio di palma, gomma, stagno, legnami), che hanno abbondantemente compensato i deludenti risultati delle vendite di petrolio e di cacao. Il contributo più rilevante a tale incremento proviene tuttavia dalle vendite di manufatti (ad esempio componenti elettronici, prodotti tessili e in gomma), che nel 1988 hanno superato la percentuale del 12 per cento dell'anno precedente, quando per la prima volta esse hanno superato i prodotti agricoli in termini di apporto al PIL. Poiché la crescita delle importazioni è stata assai più rapi-

da, nel 1988 il surplus della bilancia delle partite correnti si è ridotta sostanzialmente, scendendo dai 2,3 miliardi di dollari USA del 1987 a 1,2 miliardi di dollari. Per quanto riguarda la bilancia dei movimenti di capitale, la Malaysia detiene l'invidiabile primato di pagare anticipatamente consistenti porzioni di debito pubblico e privato. I pagamenti anticipati e i regolari rimborsi sono stati parzialmente compensati da un aumento del valore netto degli investimenti diretti dall'estero, per circa 0,7 miliardi di dollari USA (0,5 miliardi nel 1987).

La crescita delle esportazioni indonesiane è stata determinata in gran parte dalle oscillazioni dei prezzi del petrolio e del gas naturale: le due materie prime rappresentano quasi la metà del valore complessivo delle esportazioni del paese. Pertanto, il deciso calo dei prezzi petroliferi nella seconda metà del 1988 ha avuto ripercussioni negative sulla crescita complessiva delle esportazioni. Tuttavia le vendite all'estero di prodotti non petroliferi hanno fatto grandi progressi durante il 1988: nel solo mese di giugno, il loro valore ha oltrepassato il miliardo di dollari USA, superando per la prima volta il valore delle esportazioni di petrolio e di gas, attestatesi a 648 milioni di dollari. Si tratta in realtà di una vittoria di Pirro poiché, negli anni precedenti, analoghi volumi di esportazione di petrolio e di gas hanno facilmente fruttato ben più di un miliardo di dollari. Ovviamente, ciò non va interpretato come un incoraggiamento a diminuire gli sforzi per un'ulteriore diversificazione dell'export indonesiano. I primi risultati positivi sono già visibili, dato che per le esportazioni non petrolifere (principalmente prodotti tessili e legno compensato) si è avuto un incremento del 40 per cento, ben oltre l'8 per cento relativo al totale delle esportazioni. La diversificazione della struttura delle esportazioni comporta l'incremento delle importazioni di macchinari e beni intermedi e, di conseguenza, una riduzione del deficit corrente dell'Indonesia appare decisamente improbabile. Deregulation e iniziative di liberalizzazione, poi, contribuiranno ad accrescere ulteriormente la domanda interna di beni di importazione.

Il debito estero. L'Indonesia è il paese dell'ASEAN maggiormente indebitato: il suo debito estero è cresciuto del 10 per cento rispetto al 1987, raggiungendo 51,5 miliardi di dollari USA (dei quali almeno il 90 per cento consistono in debito pubblico), per cui l'indebitamento con l'estero continua ad essere il problema finanziario più urgente per il paese. L'onere del debito indonesiano è aggravato da diversi fattori: la caduta dei prezzi del petrolio e di altre materie prime ha ridotto

gli introiti dell'esportazione; la rivalutazione dello yen giapponese ha fatto lievitare l'indebitamento in termini reali, dato che circa il 45 per cento dei prestiti contratti dall'Indonesia è rappresentato da crediti valutari in yen, mentre la maggior parte degli introiti da esportazione è in dollari statunitensi.

Circa il 40 per cento del bilancio viene speso per il servizio del debito (previsto in 10.648 miliardi di rupie contro i 6.805 miliardi dell'anno fiscale 1987-88), che di conseguenza, ha assorbito la maggior parte degli stanziamenti aggiuntivi per il bilancio dell'anno fiscale 1988-89. Sia la Banca Mondiale sia il Fondo Monetario Internazionale hanno calcolato che il *debt service* è stato pari al 40 per cento nell'anno 1988-89 (contro il 34,7 per cento del 1987, ed il 25,4 per cento del 1985).

L'aggravarsi dell'indebitamento ha fatto discutere sull'opportunità che l'Indonesia ottenga qualche sgravio e avvii negoziati per il riscadenzamento del proprio debito estero. Il presidente Suharto, tuttavia, si è più volte dichiarato contrario, sostenendo che il problema del debito è risolvibile. Poiché l'80 per cento del debito estero indonesiano è in prestiti concessionari, l'erogazione di altri prestiti e assegnazioni dipende in gran parte dalla buona volontà e dalla fiducia dei finanziatori occidentali. Il pacchetto maggiorato di aiuti (per oltre 4 miliardi di dollari USA) approvato nel giugno 1988 all'Aia dall'Inter-Governmental Group on Indonesis (IGGI) ha indicato buona volontà.

Anche le Filippine devono affrontare una gravosa situazione debitoria. Il debito estero in scadenza è stimato 29 miliardi di dollari USA (circa l'85 per cento del PIL), e la percentuale di servizio del debito si aggira intorno al 20 per cento. Dopo aver concluso nel dicembre 1987 un accordo di riscadenziamento su oltre 13 miliardi di debiti con l'estero, si è calcolato per il periodo 1989-90 un ammanco di valuta estera pari a circa 3,1 miliardi di dollari USA. Nell'agosto 1988 le riserve di valuta complessive erano sufficienti a finanziare le importazioni per un solo mese: un chiaro sintomo questo della gravità della situazione economica filippina.

La situazione debitoria della Malaysia e della Tailandia si presenta meno grave di quella indonesiana e filippina. Il debito estero della Malaysia, rimasto a livelli pressoché stabili negli ultimi anni, è valutato 19,2 miliardi di dollari USA per il 1988 (con l'88 per cento di debito pubblico, e il restante 12 per cento in debiti del settore privato), ossia quasi il 60 per cento del PIL. Il paese ha continuato a rifinanziare i costosi prestiti dall'estero con crediti di costo meno elevato (nel 1988 l'obiettivo di rifinanziamento era a 2,6 miliardi di dollari della

Malaysia)[4]. Il servizio di debito è salito al 16,2 per cento (era all'11,5 per cento nel 1987); tale aumento si deve in gran parte alla svalutazione del ringgit, che ha perso, nel corso dell'anno, più del 5 per cento.

Il debito estero della Tailandia nel 1988, ammontava a 18,1 miliardi di dollari USA, soltanto 0,6 miliardi in più rispetto all'anno precedente. Inoltre, grazie ai consistenti afflussi di investimenti esteri, il servizio del debito, calcolato al 13 per cento, contro il 17,1 per cento del 1987, non ha creato difficoltà. Tuttavia la Tailandia si trova in difficoltà analoghe a quelle dell'Indonesia e della Malaysia per quanto riguarda la denominazione in valuta del suo debito con l'estero. Circa il 45 per cento del debito pubblico in scadenza è infatti in dollari USA, mentre il resto è denominato in yen e in altre valute che si sono apprezzate considerevolmente nei confronti del baht tailandese. Di conseguenza, il valore in termini reali di questi crediti è aumentato di molto. Nonostante ciò, la Tailandia continua ad avere uno dei tassi di affidamento più elevati tra i paesi a medio reddito.

Singapore aveva nel 1988 un debito estero inferiore ai 300 milioni di dollari USA; la percentuale di servizio del debito era irrilevante.

Il Brunei deve invece affrontare, in materia di riserve valutarie, un problema di natura completamente diversa. Il portafoglio di investimenti esteri del paese, gestito dall'ente pubblico Brunei Investment Agency (BIA) è tenuto segreto, ma le riserve estere sono stimate in 25-30 miliardi di dollari USA. Alcuni ritengono che il Brunei tragga dalle proprie riserve estere guadagni sufficienti a sostenere il suo fabbisogno di importazione in valuta estera. Secondo il sultano del Brunei, il reddito prodotto dagli investimenti esteri del paese è raddoppiato nel corso degli ultimi cinque anni.

Temi di discussione e problemi

Privatizzazione e deregulation. Le economie di mercato del Sud-est asiatico hanno dedicato crescente attenzione a questi temi; alcuni paesi stanno già mettendo in atto programmi di privatizzazione e deregolamentazione, mentre altri appaiono ancora indecisi. Persino alcuni paesi

[4] La relativa stabilità del debito espresso in dollari USA, malgrado i rimborsi anticipati, è dovuta, in parte, al deprezzamento del dollaro nei confronti dello yen, del marco e di altre valute. Circa il 40 per cento del debito in valuta e in dollari USA, il 36 per cento in yen, il resto in marchi, franchi francesi e svizzeri, sterline, fiorini olandesi, dollari canadesi e di Singapore.

non a economia di mercato, come il Vietnam e la Birmania, stanno pensando di attuare una deregulation per alcuni settori economici.

Il diffondersi dei progetti di privatizzazione e deregolamentazione nel Sud-est asiatico si inserisce in una fase evolutiva dell'economia mondiale, che tende a privilegiare le forze di mercato e a ridurre gli interventi governativi in ambito economico. Sembra che ci si renda conto, in più parti del mondo, nelle economie più avanzate e nei paesi in via di sviluppo, che i governi hanno alterato le forze di mercato, e che, di conseguenza, gli insoddisfacenti risultati economici e la stagnazione devono essere attribuiti non ai mercati, ma ai governi.

Oltre a queste motivazioni di carattere generale, le gravi perdite riportate dalle imprese pubbliche e i costi in termini di bilancio che tali perdite comportavano, hanno fornito, insieme agli squilibri esterni e all'aggravarsi del debito estero in gran parte dei paesi del Sud-est asiatico, ulteriori argomenti a favore dei progetti di privatizzazione e deregulation.

Ad eccezione forse di Singapore, in tutti gli altri paesi della regione le imprese pubbliche sono gestite con scarsa attenzione alla redditività e all'efficienza. I governi concedono privilegi alle società pubbliche, sfruttandole poi per scopi palesemente politici. Ciò, insieme ad altri fattori, ha contribuito ad accumulare enormi perdite nel settore pubblico, aggravando il debito estero di molti paesi dell'ASEAN. Nelle Filippine, ad esempio, i finanziamenti a favore delle imprese pubbliche hanno pesato per 12.280 milioni di pesos sul budget del 1981, più della metà del deficit di bilancio. Nel 1986 i finanziamenti hanno raggiunto il livello più elevato (oltre 30 milioni di pesos), pari a circa un quarto del budget nazionale e a oltre il 110 per cento del deficit di bilancio. Analogamente, le imprese pubbliche rappresentano un notevole salasso per le risorse della Malaysia e ne aggravano la situazione debitoria. Nel 1987, ad esempio, le imprese pubbliche (escludendo il settore finanziario) rappresentavano più di un terzo del debito estero complessivo del settore pubblico, e oltre il 30 per cento del debito totale rimborsato.

La situazione è meno critica in Tailandia, dove le perdite delle imprese statali ammontano a 2.434 milioni di baht (quasi 100 milioni di dollari USA). Gli investimenti nel settore pubblico, inoltre, fanno crescente affidamento sui fondi provenienti dai prestiti esteri, mentre la quota di investimenti finanziati tramite il risparmio interno è diminuita. Di conseguenza, il debito estero complessivo di tutte le imprese pubbliche è notevolmente aumentato negli ultimi anni, raggiungendo 6,53 miliardi di dollari USA nel 1987, corrispondenti a più della metà del debito estero del settore pubblico tailandese (12,3 miliardi di

dollari USA) e oltre il 40 per cento del debito estero in scadenza alla fine del 1987.

Nonostante si sia sempre più convinti della necessità di limitare l'intervento governativo in campo economico, le economie di mercato del Sud-est asiatico hanno compiuto soltanto i primi passi sul cammino della privatizzazione e della deregulation e dunque hanno ancor ampie possibilità di un ulteriore consolidamento.

Ovviamente, i progetti di privatizzazione e deregolamentazione incontrano molti ostacoli: dirigenti e impiegati che temendo di perdere impieghi e posizioni, potere, compensi extra e gratifiche, hanno un interesse comune nell'opporsi alla vendita di un'impresa pubblica al settore privato; il timore di strategie rischiose o di un'eventuale carenza di rifornimenti; sentimenti nazionalistici, e, in alcuni casi, ostacoli di natura legale. Anche i mercati finanziari hanno una funzione rilevante: tanto più essi sono sviluppati, tanto più è facile vendere le quote azionarie o trovare un acquirente idoneo tramite vendite all'asta e offerte. La privatizzazione, d'altra parte, può contribuire allo sviluppo e al rafforzamento dei mercati finanziari attirando nuovi capitali e nuovi investitori, sia nazionali che internazionali; la partecipazione di investitori stranieri può accrescere i profitti derivanti dalla vendita, ma d'altro canto può urtare i sentimenti nazionalistici.

L'aspetto più importante del processo di privatizzazione resta comunque il suo contributo all'efficienza delle imprese e all'ulteriore sviluppo economico dei paesi interessati. Tale obiettivo è raggiungibile a due condizioni: in primo luogo, il controllo e l'ingerenza del governo vanno aboliti; la società privatizzata, inoltre, va lasciata operare in un clima di maggiore concorrenza. Se ci si limita a trasferire un monopolio dal settore pubblico a quello privato, la privatizzazione avrà effetti scarsissimi sull'efficienza dell'impresa. Il problema riguarda in particolare i servizi di telecomunicazione, le aziende elettriche e gli acquedotti, i servizi postali, le strade e i trasporti pubblici. In ogni caso, il pericolo di una semplice sostituzione di un potere monopolistico privato a uno pubblico si manifesta frequentemente non soltanto nel caso di monopoli più o meno «naturali», ma anche quando il potere monopolistico deriva dalle ridotte dimensioni o dalla regolamentazione del mercato interno. Gli esempi della Malaysia e delle Filippine, inoltre, dimostrano che la privatizzazione, quando viene attuata come in quei paesi, può determinare una concentrazione ancora maggiore del potere economico nelle mani di un ristretto numero di famiglie ricche e circoli esclusivi. In questi casi, non soltanto si manca l'obiettivo di una maggiore efficienza, ma si acuisce la distribuzione ineguale del reddito e della ricchezza.

Il sistema generalizzato di preferenze. Durante il 1988, il governo degli Stati Uniti ha annunciato la revoca, a partire dal 1° gennaio 1989, delle preferenze commerciali a favore dei quattro «Dragoni» Taiwan, Corea del Sud, Hong Kong e Singapore: si trattava di concessioni tariffarie concesse a questi paesi nel quadro del Generalized System of Preferences (GSP). Tale decisione ha scatenato violente reazioni da parte dei paesi interessati, specialmente da Singapore.

A quanto sembra, alcuni esponenti politici di Singapore erano sicuri che una replica particolarmente decisa sarebbe stata sufficiente a far ritornare gli Stati Uniti sulla loro decisione. I sindacati hanno organizzato dimostrazioni di protesta più o meno «spontanee». Singapore era particolarmente irritata perché convinta, avendo approvato in breve tempo una legge per il copyright sulla proprietà intellettuale, di aver soddisfatto la condizione principale posta dagli Stati Uniti per il mantenimento dei privilegi commerciali. Tuttavia la decisione statunitense non è stata una sorpresa, dato che già da alcuni anni si discuteva sull'opportunità di revocare i privilegi del GSP ai paesi asiatici di nuova industrializzazione. Più di recente, anche la Malaysia e la Tailandia sono state avvertite di una possibile revoca dei privilegi concessi dal GSP. La Malaysia è stata accusata dai sindacalisti americani (AFL-CIO) di violazione dei diritti dei lavoratori, mentre la Tailandia viene accusata di non proteggere a sufficienza la proprietà intellettuale.

Nel 1986, il Sistema generalizzato di preferenze aveva garantito, per circa tremila prodotti provenienti da 140 paesi e territori diversi, l'accesso al mercato statunitense in regime di franchigia doganale[5]. Il GSP statunitense, tuttavia, analogamente ai sistemi di preferenze di altri paesi industrializzati, è soggetto a diverse condizioni e restrizioni, che in alcuni casi riducono sensibilmente i vantaggi offerti dalle tariffe preferenziali.

1) Nell'ambito del GSP statunitense, l'esenzione doganale è garantita soltanto se il contenuto in valore aggiunto del prodotto esportato è almeno del 35 per cento.

2) Ogni anno il sistema di preferenze viene sottoposto a revisione: durante questo processo non soltanto le imprese e le organizzazioni di lavoratori interessate, ma anche i governi di paesi stranieri e gli importatori negli Stati Uniti (in qualità di parti interessate) possono proporre modifiche alla lista dei prodotti ammessi alle esenzioni doganali.

[5] United States International Trade Commission, *Operation of the Trade Agreements Program, 38th Report (1986)*, Washington, 1987.

3) Un'ulteriore restrizione è contenuta dalla norma statutaria della «concorrenza necessaria»: se in un dato anno un singolo paese esporta negli Stati Uniti per un valore superiore a 69,9 milioni di dollari USA (1985) oppure per più del 50 per cento delle importazioni statunitensi di un prodotto ammesso al GSP, l'anno successivo le facilitazioni previste per quel prodotto dal Sistema di preferenze verranno revocate. Tale norma ha fatto sì che prodotti importati per un valore di 13 miliardi di dollari USA nel 1985 fossero estromessi dalla lista del GSP nel 1986.

4) La norma della «concorrenza necessaria» può non essere applicata nei casi in cui un paese consenta il libero accesso al suo mercato dei concorrenti statunitensi, non esporti i propri prodotti con sistemi illegali, protegga adeguatamente la proprietà intellettuale degli Stati Uniti, riduca gli investimenti che ostacolano gli scambi commerciali e garantisca ai lavoratori i diritti internazionalmente riconosciuti.

5) Inoltre, il presidente degli Stati Uniti può revocare le preferenze garantite dal GSP ad alcuni paesi, per determinati prodotti. In tal modo, importazioni per un valore di 2,4 miliardi di dollari (1985) hanno perso nel 1986 la possibilità di accedere al mercato statunitense in regime di franchigia doganale.

6) Vi è inoltre una forma di selezione automatica, collegata al reddito pro-capite dei paesi beneficiari del GSP. In altre parole, un paese perde il diritto a godere delle preferenze se il suo reddito pro-capite è superiore agli 8.500 dollari USA. Dal 1984, il limite viene ogni anno innalzato in ragione della metà dell'incremento percentuale del prodotto interno lordo statunitense. Il valore dei prodotti esclusi dalla lista del GSP nel 1986 in base alla norma della «concorrenza necessaria» e al potere discrezionale (selezione) del presidente degli Stati Uniti ammontava a 15,4 miliardi di dollari (1985). Per il terzo anno consecutivo, tale cifra era superiore al valore delle merci importabili in franchigia doganale nell'ambito del GSP. A partire dal luglio 1988, esportazioni per circa un miliardo di dollari provenienti da paesi in via di sviluppo sono state estromesse dal GSP poiché il loro valore superava il limite previsto dalla norma di «concorrenza necessaria»: tra queste vi erano merci provenienti da Singapore per un valore di 160 milioni di dollari.

Singapore è al sesto posto (dietro a Taiwan, la Corea del Sud, Hong Kong, Messico e Brasile) nella classifica dei paesi che forniscono agli Stati Uniti prodotti inclusi nel GSP. Nel 1986, il 5,2 per cento di tutte le merci importate negli Stati Uniti in franchigia doganale nell'ambito del Sistema generalizzato di preferenze proveniva da Singapore.

Gli scambi commerciali in regime GSP sono, ovviamente, assai più importanti per i paesi fornitori. Grazie al GSP, il 15,5 per cento delle esportazioni totali di Singapore verso gli Stati Uniti è esente da imposte doganali. Tale quota corrisponde tuttavia a meno del 5 per cento delle merci che Singapore esporta nel mondo. Tra i principali prodotti che Singapore esporta verso gli Stati Uniti con le facilitazioni concesse dal GSP figurano dischi magnetici, apparecchi telefonici, macchinari, pannelli di comando, mobili, strumenti medici e chirurgici.

È difficile misurare le conseguenze sul piano economico, sia per Singapore sia per gli Stati Uniti, della revoca dei privilegi garantiti dal GSP. I fattori in gioco sono diversi: la competitività dei manufatti di Singapore in relazione agli stessi prodotti fabbricati negli Stati Uniti e in altri paesi, la capacità di adeguamento dei prezzi alla domanda negli Stati Uniti e, naturalmente, le variazioni di prezzo determinate dall'imposizione di dazi.

I vantaggi che Singapore e molti altri paesi traggono dall'esenzione doganale garantita dal GSP sono trascurabili. I prodotti esportati nel 1986 da Singapore verso gli Stati Uniti sono stati soggetti, in assenza delle esenzioni previste dal GSP, a imposte doganali del 5 per cento circa. La revoca del trattamento di franchigia doganale non comporta, quindi, sostanziali aumenti dei prezzi medi dei prodotti precedentemente importati in regime di GSP. È improbabile che la competitività dei prodotti «made in Singapore» venga meno una volta revocata l'ammissione al GSP. Inoltre le variazioni di prezzo determinate dalla revoca del GSP possono essere parzialmente compensate da un maggiore sforzo produttivo.

Per di più, non si sa in che misura imprenditori e consumatori abbiano tratto vantaggio dalle tariffe preferenziali; infatti, se i produttori stranieri o gli importatori statunitensi possono importare i prodotti compresi nel GSP al prezzo esente da dogana e distribuirli sul mercato statunitense a prezzi più elevati, l'introduzione di imposte doganali non provoca conseguenze tangibili per i consumatori statunitensi. Considerazione valida in particolare nei casi in cui il volume di merci importabili in franchigia doganale nell'ambito del GSP è ridotto in confronto al consumo interno complessivo. Apparentemente, ogni sistema di agevolazione tende per la sua struttura intrinseca ad evolversi in tal senso dato che ogni

sistema prevede che (secondo la norma della «concorrenza necessaria»), alcuni prodotti e/o nazioni ne siano esclusi non appena il volume di tali importazioni supera certi limiti. Non deve sorprenderci, dunque, che l'incidenza delle importazioni in regime GSP sul consumo interno complessivo degli Stati Uniti sia insignificante. Tra il 1978 e il 1981 la percentuale non ha mai superato lo 0,4-0,5 per cento. È probabile quindi che l'esenzione dalle imposte doganali garantita dal GSP rappresenti un «dono del cielo» per gli importatori statunitensi, piuttosto che un vantaggio in termini di prezzi meno elevati per i consumatori.

Per alcuni prodotti, tuttavia, la percentuale delle importazioni in regime GSP sul consumo interno è molto elevata: un esempio straordinario sono i dischi rigidi per computer, importati negli Stati Uniti per più del 60 per cento da Singapore. Tali prodotti sono quindi esclusi dal regime GSP in virtù della norma della «concorrenza necessaria».

L'ipotesi che la revoca del GSP possa avere un impatto soltanto marginale sulle esportazioni di Singapore verso gli Stati Uniti è confermata dal fatto che tra il 1974 e il 1986 il volume globale delle esportazioni di Singapore verso gli Stati Uniti è cresciuto a un ritmo medio del 19,8 per cento, mentre le esportazioni in franchigia doganale nell'ambito del GSP hanno registrato soltanto un aumento del 17,5 per cento.

Alcuni paesi dell'ASEAN hanno intravisto nella revoca a Singapore dei privilegi garantiti dal GSP la possibilità di un incremento delle loro esportazioni verso gli Stati Uniti. L'ipotesi si basa ovviamente sul presupposto che la revoca delle preferenze commerciali comporti, a breve termine, una considerevole perdita di competitività degli esportatori di Singapore e una riduzione delle vendite all'estero e, a lungo termine, una convergenza degli investimenti esteri verso i paesi ancora ammessi al regime GSP.

Tuttavia una simile ipotesi appare ingiustificata: innanzitutto, poiché le esenzioni garantite dal GSP offrono a Singapore vantaggi soltanto marginali, la perdita di tali privilegi danneggia soltanto marginalmente la sua concorrenzialità, e inoltre, non è affatto certo, che gli altri paesi siano in grado di produrre beni destinati all'esportazione in quantitativi sufficienti tali da avvantaggiarsi al massimo grado della loro concorrenzialità.

Infine, è improbabile che la revoca dei privilegi garantiti dal GSP influenzi notevolmente il comportamento degli investitori diretti stranieri. Difficilmente un aumento minimo del prezzo di un disco rigido prodotto a Singapore e montato su un computer negli Stati Uniti indurrà la società interessata a trasferire l'impianto di produzione in un altro paese

che continui a godere delle facilitazioni previste dal GSP; tali facilitazioni possono, prima o poi, essere revocate anche per il paese in cui l'impianto è stato trasferito (la Tailandia e la Malaysia ad esempio, accusate di non proteggere adeguatamente la proprietà intellettuale e di violare i diritti dei lavoratori, rischiano di perdere i privilegi loro garantiti dal GSP). Sembra, in definitiva, che i vantaggi del regime GSP abbiano un peso soltanto secondario nelle scelte degli investitori diretti stranieri: in un'indagine condotta presso sessanta società di Singapore (in gran parte giapponesi), soltanto venti hanno affermato che la decisione di investire in quel paese era stata influenzata dall'esistenza delle tariffe preferenziali.

La revoca dei privilegi del regime GSP indica comunque come a Singapore, alla Corea del Sud, a Hong Kong e a Taiwan, non venga più riconosciuto lo status di paese in via di sviluppo, e quindi, dal punto di vista dei paesi sviluppati, sia giunto il momento per questi paesi di competere per la conquista del mercato statunitense alle stesse condizioni, ad esempio, della Nuova Zelanda, della Spagna, del Portogallo o dell'Irlanda. Il timore è che presto altri paesi appartenenti all'OCSE (Organization for Economic Co-operation and Development) possano seguire l'esempio statunitense e revocare ai quattro NIC i privilegi offerti dai loro sistemi di agevolazioni.

Blocchi commerciali emergenti. I paesi del Sud-est asiatico sono alle prese con un quadro economico internazionale in rapida evoluzione. I blocchi commerciali che vanno ora emergendo (in particolare, il mercato unico della Comunità Europea, o l'accordo di libero scambio tra Stati Uniti e Canada) potrebbero avere profonde conseguenze sulle relazioni economiche esterne di questi paesi.

L'impatto del mercato unico della CEE, uno dei maggiori blocchi commerciali emergenti, sui paesi esterni alla Comunità, dipenderà in larga misura dalla sostituzione con norme comunitarie, o dalla revoca totale (articolo 115 del Trattato CEE), dei regimi protezionistici nazionali che ancora riguardano alcuni settori «sensibili». Le conseguenze potrebbero non investire la regione in modo specifico, tuttavia le economie del Sud-est asiatico risentiranno certamente della messa in atto di una politica di commercio estero realmente comunitaria.

A livello generale, è probabile che negli anni a venire l'attenzione dei paesi europei si concentri essenzialmente sui problemi interni della Comunità. L'abolizione delle barriere per il commercio di beni e servizi, per il mercato del lavoro e per i flussi di capitali offrirà nuove occasioni ai singoli e alle imprese residenti nella CEE. I movimenti intracomuni-

tari di beni e servizi, individui e capitali, potrebbero crescere con rapidità maggiore, e la Comunità potrebbe riassorbire una percentuale crescente di tali flussi.

La realizzazione di economie di scala ridurrà sostanzialmente i costi di produzione, diminuendo l'utilità, in termini di costi, degli investimenti diretti in paesi terzi. Un'evoluzione in tal senso potrebbe contribuire ulteriormente al già osservato fenomeno del «ritorno al Nord» degli investimenti e della produzione. I paesi CEE con manodopera a basso costo, quali Spagna e Portogallo, potrebbero acquisire nuove attrattive agli occhi degli investitori appartenenti alla Comunità, in quanto garantirebbero libertà di movimento per capitali e merci. La probabile realizzazione di un mercato unico all'interno della Comunità Europea e il timore di crescenti discriminazioni a danno delle società estranee alla CEE hanno già fatto affluire verso la Comunità Europea consistenti quantitativi di investimenti esteri diretti.

In ogni caso, la creazione del mercato unico può contribuire a intensificare le relazioni economiche esterne della CEE. Ad esempio, un incremento della crescita del PIL nei maggiori paesi della Comunità determinato dall'eliminazione delle barriere interne, può far crescere la domanda di importazioni e aumentare il potenziale di investimento, sia in patria che all'estero. Data una certa propensione ad importare, un aumento del PIL comporta una crescita delle importazioni dai paesi esterni alla CEE, e quindi anche dai paesi del Sud-est asiatico. Le opportunità per i fornitori esterni alla Comunità Europea possono poi migliorare ulteriormente se si considera che un produttore straniero dovrà, in futuro, farsi strada su un unico mercato con standard comuni, invece che, come accade ora, su mercati differenti con standard, norme e regolamenti locali.

Durante il processo di ristrutturazione interna della Comunità, inoltre, possono svilupparsi nuove tecnologie e tecniche produttive. Le società provenienti da paesi terzi, compresi i paesi dell'ASEAN, possono avere l'opportunità di sfruttare tali innovazioni costituendo società miste o stringendo accordi di cooperazione industriale.

Gli investimenti esteri diretti. Nei paesi oggetto della nostra analisi gli investimenti esteri approvati sono sensibilmente aumentati. Durante la prima metà del 1988, gli impegni assunti da investitori stranieri a Singapore hanno raggiunto i 479 milioni di dollari USA, ossia l'8 per cento in più rispetto allo stesso periodo del 1987. Di questi, il 40 per cento proveniva da investitori giapponesi, e il 26 per cento da investitori americani.

A giudicare dai progetti approvati, l'Indonesia, la Malaysia e la Tailandia hanno assistito a un vero e proprio boom degli investimenti. Durante i primi nove mesi del 1988, hanno ricevuto il benestare dell'Indonesian Investment Coordinating Board, progetti di investimento (escluso il settore petrolifero) per un valore di 3,96 miliardi di dollari USA, contro gli 1,46 miliardi di dollari dei primi nove mesi del 1987. Particolare interessante, la classifica degli investitori stranieri era guidata per quel periodo dalla Repubblica federale tedesca e da Taiwan, con impegni per quasi un milione di dollari a testa. Gli investimenti esteri approvati in Malaysia avevano raggiunto nei primi sei mesi del 1988 un valore di 753 milioni di ringgit (mentre nei primi nove mesi dello stesso anno sessanta progetti approvati rappresentavano un valore di 973,1 milioni di ringgit), contro i 247 milioni di ringgit del periodo da gennaio a giugno 1987. Gran parte degli investimenti approvati era giapponese (trenta progetti, per un valore di 232 milioni di ringgit); seguivano, in ordine di importanza, la Francia (132 milioni di ringgit), gli Stati Uniti (93,7 milioni), Singapore (70 milioni), Hong Kong (57 milioni) e la Gran Bretagna (40 milioni).

Tra i paesi della regione, è la Tailandia comunque ad attirare maggiormente gli investitori stranieri: tra gennaio e maggio 1988, il Board of Investment tailandese ha autorizzato investimenti esteri per un valore di 6,4 miliardi di baht, quasi l'equivalente degli investimenti approvati durante tutto il 1987, e più del doppio rispetto a quelli del 1986. Il 55 per cento circa degli investimenti approvati nei primi cinque mesi del 1988 arrivava dal Giappone; il 16 per cento proveniva da Taiwan, il 13 per cento dagli Stati Uniti, e soltanto il 2 per cento dall'Europa.

Ma la capacità della Tailandia di assorbire investimenti dall'estero appare già prossima ad esaurirsi: le infrastrutture sono senza dubbio inadatte a sostenere un'economia in fase di boom, ed inoltre, l'alta percentuale di investimenti esteri provenienti da un solo paese (il Giappone) potrebbe in futuro incontrare una certa ostilità da parte della popolazione. Problemi analoghi potrebbero sorgere per gli investimenti esteri in Indonesia.

Un valido criterio per valutare questa esplosione degli investimenti esteri dovrebbe tuttavia tener conto di quanti progetti presentati da investitori stranieri e approvati dalle autorità nazionali competenti verranno effettivamente realizzati. Le esperienze dell'Indonesia e della Malaysia dimostrano che il tasso di realizzazione (quantità di progetti realizzati rispetto a quelli approvati) degli investimenti esteri può scendere addirittura al 14 per cento. Bisognerà dunque attendere per sapere fino a che punto il boom degli investimenti avrà esiti concreti.

L'ambiente. I governi del Sud-est asiatico guardano con poco interesse agli effetti negativi dei consumi e della produzione agricola industriale sull'ambiente e sull'equilibrio ecologico. È opinione che, considerato il basso livello di reddito pro-capite, la priorità vada assegnata alla crescita economica, e che soltanto dopo aver raggiunto il livello di reddito desiderato si debbano affrontare i problemi ambientali. Si tratta, però, di un atteggiamento miope. I danni ambientali provocati da alcune attività di produzione o di consumo possono avere una ripercussione negativa immediata su altre attività di produzione e di consumo e causare di conseguenza un calo di profitto per chi subisce tali danni. Ridurre o prevenire conseguenze negative di questo genere non deve comportare una perdita di profitto generalizzata, ma a carico (parzialmente o totalmente) di chi è responsabile del danno. Una situazione esemplare è quella dell'inquinamento delle acque, causato da un impianto industriale, che danneggia le attività di pesca riducendo il patrimonio ittico. L'adozione di misure per impedire o ridurre il grado di inquinamento causato da questo impianto può farne calare la redditività aumentando i costi di produzione, ma tornerebbe certamente a vantaggio dei pescatori. Dunque, non sempre vi è una relazione di reciprocità tra la crescita economica e la prevenzione degli effetti negativi sull'ambiente.

Le ripercussioni negative, anche se non immediate, possono rivelarsi a lungo termine ben superiori ai vantaggi a breve termine. Un ottimo esempio è dato dalla deforestazione e dall'erosione, problemi che investono non soltanto il Sud-est asiatico, ma anche l'Himalaia e l'America del sud. Si calcola che la deforestazione colpisca ogni anno 600.000 ettari di territorio indonesiano, 250.000 ettari in Malaysia ed altrettanti in Tailandia, e circa 100.000 ettari nelle Filippine. La Tailandia ha registrato il tasso di deforestazione più elevato (2,5 per cento) durante il periodo 1981-1985. La responsabilità della distruzione delle foreste viene attribuita ai taglialegna e ai colonizzatori che trasferiscono le loro coltivazioni.

Le conseguenze negative di una deforestazione selvaggia sono già evidenti: la Tailandia, ad esempio, ha perso l'autosufficienza per quanto riguarda l'approvvigionamento di prodotti in legno, ma soprattutto, durante il monsone del novembre 1988, ha potuto constatare quanto più gravi siano stati gli effetti delle devastazioni, delle inondazioni e delle frane. I vantaggi immediati derivanti dal taglio dei boschi e dall'avanzamento delle coltivazioni non sono sufficienti a compensare le perdite in termini di vite umane, terreni coltivabili, edifici e infrastrutture, né i costi necessari per il ricupero dei terreni agricoli e il rimboschimento.

Un aspetto cruciale del problema ambientale riguarda la definizione

e l'applicazione dei diritti di sfruttamento di alcune risorse. Il problema si pone, ad esempio, quando si cerca di stabilire a chi spetti il diritto di utilizzare le acque, sia per pescarvi, che per inquinarle, se la terra appartenga ai tagliaboschi, oppure chi abbia la facoltà di concedere loro il diritto di tagliare i boschi, o ancora come si possa impedire il disboscamento illegale. Il potere economico e quello politico, dunque, rivestono un ruolo importante. In genere, le decisioni prese vanno a discapito dell'ambiente, specialmente se i politici sono complici dei disboscatori o, ancor peggio, questi ultimi fanno parte del governo.

Aspetti irrilevanti. Abbiamo esaminato finora alcuni dei risultati positivi e dei problemi delle economie di mercato del Sud-est asiatico durante il 1988. Varrebbe ora la pena di sottolineare che durante l'anno alcune questioni hanno avuto scarsa o nessuna importanza. Tra queste vi sono il crollo dei mercati azionari dell'ottobre 1987, i cui effetti sulle economie da noi osservate sembrano essere stati assai inferiori al previsto, e la cooperazione economica tra i paesi dell'ASEAN, alla quale è stata dedicata durante il 1988 scarsissima attenzione.

Conclusione

Nel complesso, il 1988 è stato un anno positivo per le economie di mercato del Sud-est asiatico. Nel 1988, la crescita economica è stata sostenuta da una forte domanda, specialmente da parte degli Stati Uniti e dell'Europa, di prodotti provenienti dai mercati del Sud-est asiatico. Sembra assai improbabile che il motore delle esportazioni continui a far progredire a velocità tanto elevata le economie della regione. Perciò è importante che questi paesi sviluppino e rafforzino le loro economie interne, restando allo stesso tempo flessibili e in grado di adeguarsi rapidamente al mutare delle condizioni economiche internazionali. Il modo migliore per garantire flessibilità e capacità di adattamento consiste nel ridurre l'interferenza statale nell'economia e nell'allargare il raggio d'azione dell'iniziativa privata, rafforzando così le forze di mercato nel Sud-est asiatico.

Il ruolo del Giappone in un universo emergente: i paesi asiatici del Pacifico

Sueo Sudo

Il Giappone è visto solitamente come un paese enigmatico, nel quale leader assai prudenti si muovono all'interno di un complesso meccanismo. Secondo un'opinione piuttosto drastica, il paese non è che un «animale economico» privo di quel peso politico e diplomatico che la forza militare, comprese le armi nucleari, gli conferisce: tale opinione si associa generalmente con la cosiddetta psicosi di «Alice nel paese delle meraviglie». Secondo altri, il Giappone è un'aspirante superpotenza che è diventata il maggior finanziatore mondiale, dispone di tecnologie altamente competitive e sta per raggiungere la terza posizione nella classifica mondiale delle spese per la difesa. Qualsiasi opinione si sostenga, è necessario verificare obiettivamente le intenzioni e le reali capacità del Giappone, al fine di comprenderne il ruolo crescente sul piano internazionale.

Il recente spostamento del centro di gravità dell'economia mondiale verso la regione dell'Asia del Pacifico ha reso possibile l'avvento di un'«era del Pacifico». Se il Giappone e gli Stati Uniti, fronteggiandosi su sponde opposte dell'oceano Pacifico, riusciranno a diventare complementari tra loro, il Giappone come maggiore nazione creditrice e gli Stati Uniti come maggior debitore, l'era del Pacifico potrebbe, a tempo debito, diventare realtà. Potrebbe instaurarsi un rapporto simile a quello che aveva unito per più di un secolo le opposte rive dell'oceano Atlantico, tra Gran Bretagna e America. Nella regione dell'Asia del Pacifico, compreso il Sud-est asiatico, vi sono paesi che differiscono per livelli di sviluppo economico, culture e sistemi politici. Malgrado tali diversità, l'avvento dei paesi di nuova industrializzazione (NIC) ha dato grande vitalità economica alla regione, che vanta tassi di crescita tra i più elevati del mondo. Nell'ambito di un tale dinamismo, l'influenza crescente del Giappone all'interno della comunità mondiale e il conseguente consolidamento del suo ruolo nella regione dell'Asia del Pacifico, sono stati oggetto di molta attenzione e risonanza, come dimostrato dal ruolo «iperbolico» del Giappone nel summit di Toronto del 1988.

Contemporaneamente sviluppi significativi hanno interessato altre

parti del mondo, come, ad esempio, la decisione presa dalla Comunità Europea di trasformarsi effettivamente in mercato comune a partire dal 1992, e l'accordo dell'ottobre 1987 tra Stati Uniti e Canada per la creazione di una «zona di libero scambio». Gli Stati Uniti, non essendo più in grado di fare i poliziotti del mondo né di incrementare le importazioni dai paesi asiatici, hanno incoraggiato il Giappone a venire in aiuto in due modi: accollandosi una parte più consistente dei costi per la difesa della regione, e incrementando gli stanziamenti per gli aiuti ad altre nazioni. Accogliendo in larga misura questi suggerimenti, il governo giapponese ha avviato diverse iniziative politiche, in ambito sia globale che regionale, che discuteremo brevemente.

In ambito regionale, il cosiddetto «assalto dei NIC» e la revoca delle agevolazioni commerciali americane hanno fatto crescere nei paesi asiatici del Pacifico le speranze di un'ascesa a protagonista del Giappone. Dal punto di vista strategico, la crescente presenza militare sovietica nel Pacifico e l'incertezza sull'avvenire politico delle Filippine hanno favorito il manifestarsi di interessi difensivi comuni al Giappone e ai paesi dell'ASEAN. Questi ultimi assegnano infatti grande importanza al ruolo del Giappone nella sicurezza della regione, fin dal summit tenutosi a Manila nel dicembre 1987.

Tutti questi elementi indicano che le relazioni estere del Giappone stanno attraversando una fase transitoria. Gli interrogativi più urgenti sono: quando la potenza economica del Giappone si tradurrà in influenza politica? In quale modo il Giappone farà uso di questa nuova forza? Quali saranno le conseguenze per la regione? L'anno 1988 sembra aver fatto da spartiacque per la politica estera giapponese, grazie proprio a questi inquietanti interrogativi. Senza dubbio, il Giappone ha iniziato un serio esame di coscienza, nel tentativo di giungere a una nuova definizione della propria funzione politico-economica.

Il governo Takeshita e le eredità di Nakasone

Il 6 novembre 1987 l'energico primo Ministro giapponese Yasuhiro Nakasone ha ceduto l'incarico al più cauto e «riflessivo» Noburu Takeshita. La scelta di Takeshita come successore di Nakasone è stata il risultato di aspre lotte tra le varie correnti del partito di governo. Malgrado la scarsa esperienza diplomatica, Takeshita era considerato un tipico esempio di politico giapponese, il cosiddetto «uomo del consenso», restio ad assumere uno stile personale nella leadership. Sosuke Uno, autorevole membro della corrente di Nakasone, nominato mini-

stro degli Esteri da Takeshita, era in pratica sconosciuto agli ambienti diplomatici, interni ed esteri. È probabile che la nomina di Uno sia stata un segnale per indicare che la linea di politica estera di Nakasone non avrebbe subito modifiche. Infatti, poco dopo aver assunto l'incarico, Takeshita ha chiarito i propri orientamenti diplomatici, riassunti dallo slogan, «il Giappone dà il proprio contributo al mondo», e ha sottolineato la propria intenzione di continuare l'opera avviata dalla diplomazia di Nakasone affinché il Giappone si accolli responsabilità adeguate alla sua accresciuta potenza[1]. Noboru Takeshita è rimasto in carica fino al giugno 1989. Coinvolto nello scandalo Recruit, è stato costretto a dare le dimissioni e il 2 giugno 1989 è stato sostituito da Sosuke Uno, già ministro degli Esteri nel suo governo. Tuttavia, anche Uno è stato travolto da uno scandalo e dalla disfatta nelle elezioni di luglio per il parziale rinnovo della Camera Alta. In sostituzione di Uno, l'8 agosto 1989 è stato nominato nuovo primo Ministro Toshiki Kaifu, attualmente in carica.

Perché il ruolo di Nakasone è stato tanto determinante per la politica giapponese degli ultimi cinque anni? Merito forse di un personalissimo stile politico. Nakasone trattando due importanti questioni quali le relazioni tra Giappone e Stati Uniti e il deficit di bilancio, si era dimostrato subito assai abile. Aveva affrontato i due problemi optando per una decisa stretta finanziaria e per una politica nettamente a favore degli Stati Uniti. Verso la fine del 1987, tuttavia, vennero a galla due problemi in qualche modo collegati alle due questioni già dette. Il primo era rappresentato dall'enorme surplus commerciale giapponese, dovuto in parte a una gestione macroeconomica restrittiva e a decise politiche di esportazione. Assommandosi ai crescenti investimenti, diretti in gran parte verso gli Stati Uniti, il surplus commerciale generava ostilità da parte degli altri paesi. Il secondo problema era frutto dell'impegno di Nakasone in ambito difensivo, che aveva trasformato le forze di autodifesa giapponesi in un elemento essenziale per la strategia militare americana; l'espansione della strategia difensiva giapponese secondo tali principi comportava necessariamente l'assunzione di compiti offensivi.

Nonostante questi problemi, riconducibili in parte al suo successo, lo stile energico della leadership di Nakasone ha contribuito direttamente all'affermazione di nuove immagini del Giappone, in parte positive e in parte negative, le quali hanno rappresentato un'eredità impegnativa per il nuovo primo Ministro. La vigorosa politica di «internazionalizzazione», e l'instaurazione del cosiddetto «rapporto Ron-Yasu» tra

[1] «Ekonomisuto», 3 novembre 1987. A proposito delle sue convinzioni e strategie politiche, si veda Noboru Takeshita, *Utsukushii Kuni Nippon*, Tokyo, Kodansha, 1987.

Stati Uniti e Giappone, sono stati i punti forti del governo Nakasone. Sebbene non tutti i cambiamenti invalsi durante il suo mandato possano essere attribuiti esclusivamente a sue inziative, la politica estera di Nakasone è stata, per tutta la durata del suo incarico, efficace e risoluta. A Nakasone va inoltre la responsabilità di aver dato nuovo rilievo alla politica difensiva giapponese, sia in Giappone che all'estero. Di conseguenza, i risultati dei successivi governi verranno immancabilmente giudicati in base alle durature eredità di Nakasone. Allo stesso tempo, spetta ora alle nuove amministrazioni decidere se fare o meno dell'internazionalizzazione del Giappone un fenomeno soltanto temporaneo.

Takeshita, l'ASEAN e la diplomazia globale

Sebbene alcuni ritengano che l'amministrazione Takeshita non sia stata altro che un governo di transizione, le direttive politiche emanate dal suo governo sembrano mostrare il contrario. Takeshita ha effettuato la prima missione all'estero in occasione del III summit dell'ASEAN, dicembre 1987. Nell'incontro con i sei leader dei paesi dell'ASEAN, il primo Ministro giapponese individuò tre ambiti entro i quali rafforzare i legami politici:

1) la creazione di un «ASEAN - Japan Development Fund» del valore di due miliardi di dollari USA;
2) l'attuazione di un «piano generale di scambi Giappone-ASEAN»;
3) il costante e solido appoggio giapponese al principe Sihanouk per la risoluzione del conflitto cambogiano.

La crescente importanza delle relazioni tra il Giappone e i paesi dell'ASEAN, sottolineata dalla presenza di Takeshita al terzo summit, era confermata dal fatto che il Giappone era l'unico «interlocutore privilegiato» espressamente invitato. In un certo senso, la presenza di Takeshita ha confermato la validità dei tre ambiti politici scelti per stabilire un «nuovo sodalizio» tra il Giappone e i paesi dell'ASEAN. È interessante notare come questi tre principi (assistenza economica, promozione culturale e ruolo politico) siano diventati parte integrante della diplomazia globale di Takeshita.

Poco dopo il suo viaggio a Manila, Takeshita, in un discorso pronunciato a Londra, il 4 maggio 1988, delineò per la prima volta la diplomazia globale della sua amministrazione.

Da quando ho assunto l'incarico di primo Ministro, ho sostenuto come obiettivo primario del mio governo la necessità che il Giappone «desse il proprio contributo al mondo». Io credo, infatti, che sia responsabilità del Giappone, in quanto grande democrazia industrializzata, svolgere un ruolo concreto, proporzionato alla sua rafforzata potenza nazionale, al fine di mantenere la pace nel mondo e garantire la prosperità della comunità internazionale. Forte di tale convinzione, vorrei approfittare di questa occasione per annunciare al mondo l'«iniziativa di cooperazione internazionale» del Giappone, che poggia su tre pilastri: il rafforzamento della cooperazione per la pace; l'intensificazione degli scambi culturali internazionali; il potenziamento degli aiuti ufficiali giapponesi per lo sviluppo[2].

Nel suo discorso di Londra, Takeshita diede particolare rilievo alla promozione degli scambi culturali internazionali, da attuare tramite l'intensificazione degli scambi personali, l'aumento dei sussidi per lo studio della cultura giapponese e l'insegnamento della lingua, la creazione di nuove organizzazioni per la conoscenza e lo scambio tra culture differenti. È probabile che il primo risultato importante di questa politica sia l'apertura di un centro culturale dell'ASEAN in Giappone.

Circa un mese più tardi, il primo Ministro Takeshita annunciò la sua intenzione di assumere un ruolo politico più attivo per la risoluzione dei conflitti internazionali, proponendo un piano d'azione in cinque punti per la pacificazione mondiale, che prevede:

1) il rafforzamento dell'impegno diplomatico per la risoluzione dei conflitti regionali, ad esempio il conflitto cambogiano;
2) la cooperazione alle iniziative internazionali per la distensione;
3) l'attiva partecipazione agli impegni per una soluzione pacifica dei conflitti;
4) il potenziamento dell'assistenza ai profughi;
5) l'aumento dei contributi alla ricostruzione.

In particolare, Takeshita ha espresso la reale volontà del suo governo di mettere a disposizione, dei paesi che cercassero una soluzione a conflitti internazionali, personale giapponese per prestare sorveglianza durante le consultazioni elettorali, e collaborare nei settori dei trasporti, dei mezzi di comunicazione, dell'assistenza medica, eccetera. Finora il governo giapponese ha annunciato la sua intenzione di inviare osservatori civili in Afghanistan e in Cambogia, una volta ristabilita la pace.

[2] «Asahi Shimbun», 4 maggio 1988.

Infine, durante il vertice di Toronto dei paesi industrializzati (tenutosi a fine giugno), Takeshita ha promesso di raddoppiare, nell'arco di cinque anni, i contributi per l'assistenza allo sviluppo (ODA, Official Development Assistance), offrendo più di cinquanta milioni di dollari fino al 1992. Egli ha anche annunciato, nell'ambito dell'impegno per il miglioramento qualitativo degli aiuti giapponesi, un drastico aumento delle donazioni sul totale dei contributi ODA. Il potenziamento degli aiuti ODA non avrà di per sé effetti immediati sulla regione, ma le sue più ampie ripercussioni sulle iniziative giapponesi di cooperazione economica potranno fare da catalizzatore per lo sviluppo economico della regione, come dimostrato dall'ASEAN - Japan Development Fund.

Fin dal suo intervento al terzo summit dei paesi dell'ASEAN a Manila, Takeshita ha formulato una strategia diplomatica, nella quale l'ASEAN ha un ruolo di primo piano. È troppo presto, comunque, per dire se il Giappone sarà in grado di realizzare i tre obiettivi previsti dal suo nuovo impegno nella regione dell'Asia del Pacifico.

L'impero del «soldo nascente»: il Giappone come maggior paese finanziatore

Da quando, nel 1978, il Giappone lanciò il suo primo piano di raddoppio degli aiuti internazionali, la spesa annua per gli aiuti è nettamente cresciuta, da poco più di due miliardi di dollari USA ai 7,45 miliardi del 1987, cifra inferiore soltanto agli stanziamenti degli Stati Uniti. Il primo piano 1978-1980 aveva raggiunto i suoi obiettivi: nel 1980 il volume degli aiuti ODA ammontava a 3,3 miliardi di dollari, contro 1,4 miliardi nel 1977. Il secondo piano, tra il 1981 e il 1985, si era posto un traguardo di 21,36 miliardi di dollari, ossia il doppio del volume totale degli aiuti ODA nei cinque anni precedenti. Tale obiettivo non è stato realizzato: si è raggiunta soltanto la cifra di 18,07 miliardi di dollari, che corrispondono a un incremento dell'84,6 per cento. Gli obiettivi del terzo piano, fissati nel settembre 1985, consistevano in un aumento più che doppio sul volume di aiuti ODA in sette anni, tra il 1986 e il 1992. Spinto dalla rivalutazione dello yen e da concomitanti pressioni esterne, il governo giapponese ha tuttavia deciso, introducendo il 29 maggio 1987 le disposizioni economiche di emergenza, di anticipare di due anni il termine per il raddoppio degli aiuti: nel 1990, quindi, i finanziamenti ODA dovrebbero superare i 7,6 miliardi di dollari USA dato che già nel 1988 i finanziamenti ODA sono stati di 9,1 miliardi di dollari.

Considerando che soltanto dagli anni sessanta il Giappone attua una politica di cooperazione economica in senso stretto, è evidente come l'assistenza giapponese abbia fatto straordinari progressi in tempi assai brevi. Tra il 1985 e il 1987 il flusso dei finanziamenti giapponesi, compresi quelli privati, verso i paesi in via di sviluppo è stato pari a 20 miliardi di dollari USA, il più elevato tra tutti i paesi finanziatori, e superiore del 40,4 per cento alla cifra dell'anno precedente. La qualità degli aiuti giapponesi, tuttavia, non è così eccellente (si veda tab. 1). Sebbene nel 1987 il Giappone sia stato al secondo posto tra i diciotto paesi donatori, membri del Development Assistance Committee (DAC) all'interno dell'OCSE, i suoi aiuti ufficiali allo sviluppo rappresentavano soltanto lo 0,31 per cento del prodotto interno lordo, ed erano quindi assai inferiori alla media dei paesi membri del DAC, che già nel 1986 corrispondeva allo 0,35 per cento del PIL. Valutato secondo questo criterio, il contributo del Giappone, al dodicesimo posto in classifica, non era certo all'altezza del suo status di grande potenza economica. Nel 1987, la percentuale di sovvenzioni sul totale degli aiuti giapponesi è stata portata al 60,7 per cento, ma restava ancora la più bassa tra i membri del DAC, ben al di sotto della media (84,3 per cento). La bassa percentuale si può spiegare con il fatto che l'assistenza giapponese si è diretta verso paesi asiatici relativamente sviluppati, e che l'assistenza tecnica ha rappresentato una parte minima degli aiuti giapponesi. In base a tali caratteristiche, molti osservatori hanno identificato negli aiuti giapponesi un «orientamento commerciale».

Tabella 1. *Gli aiuti ufficiali giapponesi (ODA), 1980-87.*

	In miliardi di $ USA	In miliardi di yen	Quota destinata all'Asia	% sul PNL	% di sussidi	Elemento di sussidio in %
1980	3,35	749	70,5	0,31	40	74,3
1981	3,17	699	71	0,27	43,6	75,3
1982	3,02	752	68,6	0,28	39,6	74
1983	3,76	893	66,5	0,32	55,2	79,5
1984	4,32	1.025	65,7	0,34	46,1	73,7
1985	3,80	905	67,7	0,29	47,5	73,6
1986	5,63	949	64,8	0,29	60,7	81,7
1987	7,45	1.077	65,1	0,31	47,3	75,5

Fonti: Ministry of Foreign Affairs, *Waga Kuni no Seifu Kaihatsu Enjo*, Tokyo, Kokusaikyoryoku Iinkai, 1988 e *Waga Gaiko no Kinkyo*, varie edizioni.

Il 14 giugno 1988 il governo giapponese si è posto un nuovo obiettivo a medio termine (il quarto di questo genere a partire dal 1978): raddoppiare gli aiuti verso i paesi in via di sviluppo entro i cinque anni successivi. Il nuovo obiettivo deve garantire l'erogazione, ogni anno, di circa 10 miliardi di dollari USA in aiuti ufficiali tra il 1988 e il 1992, per un totale corrispondente al doppio della cifra (circa 25 milioni di dollari USA) messa a disposizione nei cinque anni precedenti. Diversamente dai programmi precedenti, che si limitavano a specificare l'importo degli aiuti, il nuovo programma a medio termine precisa le modalità di utilizzo e contiene suggerimenti particolari:

1) I paesi meno sviluppati hanno la priorità nella concessione di donazioni e sgravi del debito.
2) La funzione delle organizzazioni non governative è a tutti gli effetti integrata nel complesso degli aiuti giapponesi.
3) Si fa chiaramente cenno a una più stretta collaborazione con le organizzazioni internazionali designate, per il trasferimento delle tecnologie e delle conoscenze giapponesi ai paesi in via di sviluppo.
4) Si adottano misure più flessibili per il sostegno delle politiche economiche dei paesi in via di sviluppo alle prese con i problemi del debito e i programmi di adeguamento strutturale.
5) Si sottolinea inoltre la necessità di cooperare con le attività del settore privato.

Grazie a queste iniziative, il Giappone si porrà certamente alla testa dei paesi che forniscono assistenza allo sviluppo, se non altro in termini di volume degli aiuti.

Senza dubbio, la spinta maggiore all'aumento degli aiuti giapponesi è stato la rivalutazione dello yen in conseguenza dell'accordo del Plaza, settembre 1985. Da allora, il governo giapponese ha avviato varie iniziative, che possono essere definite «un nuovo piano Marshall». Nel 1986, il Giappone ha annunciato il «riciclaggio» del proprio surplus commerciale tramite le organizzazioni internazionali. Il progetto faceva affluire 10 miliardi di dollari USA in un fondo speciale giapponese presso la Banca Mondiale, con l'obiettivo di finanziare i prestiti del Fondo Monetario Internazionale ed erogare contributi all'Asian Development Bank.

Nel giugno 1987, il Giappone ha annunciato un programma triennale di riciclaggio finanziario che erogherà oltre 20 milioni di dollari USA a fondi indipendenti pubblici e privati a favore dei paesi in via di sviluppo, in particolare di quelli oberati da ingenti debiti con l'estero, tramite

canali bilaterali e multilaterali. Nel marzo 1988, erano stati adottati sei provvedimenti che avevano messo a disposizione circa 8,3 miliardi di dollari (quasi un terzo del totale), tramite i prestiti inclusi nei programmi ODA e la raccolta di fondi privati aggiuntivi. Il programma proponeva inoltre la creazione di un ASEAN - Japan Development Fund, per incoraggiare la cooperazione regionale e lo sviluppo del settore privato nelle economie dei paesi dell'ASEAN. Contemporaneamente, il ministero del Commercio internazionale e dell'Industria ha varato il cosiddetto «New AID Plan», annunciato nel gennaio 1987 e finalizzato alla concessione di un pacchetto di aiuti e facilitazioni per gli investimenti e le importazioni, a beneficio dei paesi asiatici. Finora, iniziative e progetti diversi sono stati attuati in Tailandia, Malaysia, Indonesia e Cina[3].

Al summit di Toronto del luglio 1988, inoltre, la funzione svolta dal governo giapponese nel settore degli aiuti allo sviluppo è stata fondamentale. Prima ancora del summit, il Giappone aveva annunciato il varo di un nuovo programma di sgravio del debito per un importo di un miliardo di dollari USA a favore di diciassette tra i paesi più poveri dell'Africa e dell'Asia; nel corso del vertice, il governo giapponese promise, inoltre, di rinunciare al rimborso di prestiti per 5,5 miliardi di dollari USA concessi ad alcuni paesi dell'Africa sub-sahariana, oltre che alla Birmania e al Bangladesh. Tokyo ha inoltre proposto che le grandi potenze economiche mondiali contribuiscano a rendere meno gravi i problemi dei cosiddetti debitori a medio reddito del Terzo Mondo, quali Messico e Brasile. Gli altri partecipanti al vertice probabilmente sono stati colti di sorpresa dalla determinazione giapponese: esclusa la Francia, infatti, nessun altro paese si è dichiarato disposto a seguire l'iniziativa giapponese.

Il risultato che va emergendo dalle iniziative avviate da Tokyo per il rafforzamento dell'assistenza economica ai paesi in via di sviluppo è la nascente «globalizzazione» degli aiuti ufficiali giapponesi. La tabella 1 indica un calo della percentuale di aiuti ODA a favore dei paesi asiatici. Tale proporzione è destinata a ridursi ulteriormente se il processo di globalizzazione degli aiuti giapponesi avrà seguito, anche se i paesi del Pacifico meridionale e del Sud-est asiatico (esclusi i paesi dell'ASEAN) continueranno a ricevere gli aiuti più consistenti. A partire dal 1986, il Giappone ha adottato misure di riciclaggio dei capitali per 30 miliardi di

[3] Ministry of International Trade and Industry, *Keizai Kyoryoku no Genjo to Mondaiten*, Tokyo, Tsushosangyo Chosakai, 1988, pp. 157-70. Si veda «Mainichi Shimbun», 30 giugno 1988.

dollari USA e altri provvedimenti di assistenza finanziaria. Il compito più urgente per il Giappone, nei prossimi anni, consiste nel superare i limiti strutturali dei prestiti e dei contributi alle organizzazioni internazionali. È necessario intensificare gli aiuti ODA, e in particolare le sovvenzioni, incoraggiando l'afflusso di ingenti capitali privati verso i paesi in via di sviluppo.

Verso uno stato guarnigione?

Sebbene fin dal 1978 il governo giapponese vada attuando una politica di rafforzamento delle capacità difensive del paese, le dimensioni e la portata di tale impegno sono rimaste piuttosto esigue fino al 1982. L'ex primo Ministro Masayoshi Ohira fu l'ideatore della cosiddetta Comprehensive National Security, promossa dal suo comitato consultivo nel 1978. Il primo ministro Zenko Suzuki fece propria l'iniziativa di Ohira trasformando nel 1981 il rapporto tra Stati Uniti e Giappone in un'«alleanza», e dichiarando pubblicamente che il Giappone sarebbe stato responsabile della difesa delle vie di mare fino a mille miglia nautiche al largo delle sue coste. Tuttavia, la politica difensiva giapponese ha subito mutamenti sostanziali durante l'amministrazione Nakasone, tra il 1982 e il 1987. In particolare, Nakasone agì su cinque fronti per rafforzare il ruolo del Giappone nell'ambito della sicurezza internazionale. In primo luogo, nel novembre 1983, egli liberalizzò le esportazioni di tecnologie difensive sottoscrivendo un memorandum di intesa che consentiva il trasferimento di tali tecnologie, anche se unicamente negli Stati Uniti. Secondariamente, Nakasone formulò una strategia di difesa delle vie marittime, allestendo una forza di difesa aerea d'oltremare. Terzo, diede scadenze regolari e più frequenti alle esercitazioni congiunte e su vasta scala tra Stati Uniti e Giappone. Quarto, si impegnò per la partecipazione del settore privato all'Iniziativa di Difesa Strategica (SDI) statunitense. Infine, Nakasone abolì il decennale limite dell'uno per cento del PIL per le spese militari fissato dal governo del primo Ministro Takeo Miki nel lontano 1976.

È probabile che i futuri governi adottino un atteggiamento più prudente, ma poiché, paradossalmente, la sicurezza della maggior nazione donatrice del mondo dipende dalla nazione più indebitata, il Giappone si vedrà costretto ad assumere iniziative sempre più rilevanti in ambito difensivo. A questo proposito, vale la pena di ricordare tre recenti sviluppi.

L'impegno ufficiale del Giappone nella regione del Pacifico meridionale rappresenta uno dei maggiori sviluppi in relazione al ruolo politico del paese. Il 14 gennaio 1987, l'allora ministro degli Esteri Kuranari dichiarò per la prima volta che il Giappone avrebbe fatto quanto era in suo potere per preservare la stabilità politica della regione insulare del Pacifico, fornendo la massima assistenza possibile per il benessere della regione. Kuranari, in quella che sembrò una tacita manifestazione di dissenso alla crescente influenza sovietica nella regione, affermò: «Il Giappone non può tollerare l'introduzione di nuovi elementi di tensione in questa pacifica e indisturbata regione, e particolarmente nel Pacifico meridionale»[4]. Le relazioni tra il Giappone e i paesi del Pacifico meridionale avrebbero dovuto seguire cinque direttrici, specificate da Kuranari nel suo discorso:

1) rispetto per l'indipendenza e l'autonomia dei paesi del Pacifico meridionale;
2) sostegno alla cooperazione regionale;
3) salvaguardia della stabilità politica;
4) più stretta collaborazione economica;
5) promozione degli scambi culturali.

Nel luglio 1988, il primo ministro Takeshita si è recato in visita nella regione, consolidando ulteriormente la politica giapponese nel Pacifico meridionale con l'assunzione di parte degli «impegni» dell'Australia per l'assistenza economica alla regione. Nell'incontro a Canberra con il primo Ministro australiano Bob Hawke, Takeshita si è offerto di incrementare in modo massiccio gli aiuti giapponesi alla regione, al fine di contrastare la crescente influenza sovietica. Il governo giapponese non ha ancora annunciato alcuna iniziativa concreta, ma senza dubbio la visita di Takeshita, dopo quella effettuata da Kuranari l'anno precedente, ha rafforzato gli impegni e la posizione del Giappone nella regione.

Il secondo aspetto degno di nota era costituito dalla sempre più intensa attività di mediazione giapponese nell'ambito del conflitto cambogiano. Fin dalle fasi iniziali del governo Takeshita, il ministero degli Esteri era determinato a sostenere con fermezza il principe Norodom Sihanouk, da tempo impegnato in prima persona a risolvere la questio-

[4] Ministry of Foreign Affairs, *Waga Gaiko no Kinkyo*, Tokyo, Okurasho Insatsukyoku, 1987, p. 90 e «Mainichi Shimbun» (sera), 14 gennaio 1987.

ne cambogiana. L'esplicita dichiarazione resa da Takeshita al terzo summit dell'ASEAN, dicembre 1987, è stata la prima dimostrazione ufficiale di appoggio al ruolo assunto dal principe Sihanouk. Nel luglio 1988, durante l'incontro dei ministri degli Esteri dell'ASEAN a Bangkok, il ministro degli Esteri Uno ha illustrato la politica giapponese in Indocina annunciando la sua intenzione di fornire assistenza finanziaria per il mantenimento di una forza di pace internazionale, e di inviare personale civile per garantire la pace in Cambogia, una volta raggiunto un accordo politico. Per citare le convincenti espressioni di Uno, «il Giappone intende non soltanto potenziare i propri aiuti in ambito economico, ma anche assumersi nuovi impegni in campo politico e diplomatico, al fine di trovare una soluzione ai conflitti regionali e allentare la tensione»[5].

Durante la visita di Sihanouk in Giappone nel mese di agosto, il governo di Tokyo si è dichiarato pronto ad avviare piani specifici di aiuto per la ricostruzione della Cambogia, accogliendo ad esempio in Giappone cittadini cambogiani e offrendo loro programmi di formazione in vari settori. Inoltre, il ministro degli Esteri Uno ha dichiarato esplicitamente che «il ritorno dell'inumano regime del Khmer Rosso va impedito». In precedenza, il Giappone aveva affermato che la decisione sul trattamento da riservare al Khmer Rosso durante i colloqui di pace spettava in ultima analisi al popolo cambogiano. Distanziandosi nettamente da questo piuttosto vago atteggiamento. Takeshita si è esplicitamente dichiarato a favore di un piano di pace cambogiano che escluda il Khmer Rosso. Sihanouk, a sua volta, chiese l'appoggio di Tokyo per una sua proposta di conferenza internazionale, alla quale avrebbero dovuto partecipare il Giappone, i paesi dell'ASEAN e le altre parti in causa.

Il governo giapponese riconosce che il problema di quale ruolo assegnare alla fazione di Pol Pot nel nuovo governo che dovrebbe insediarsi in Cambogia dopo la ritirata dei vietnamiti è assai delicato, dato il fedele appoggio dei cinesi al Khmer Rosso.

Verso la fine di agosto 1988, in occasione della visita in Cina di Takeshita[6], il ministro degli Esteri giapponese cercò di discutere questo problema direttamente con i leader cinesi. Anche se non direttamente influenzata dall'iniziativa giapponese, la Cina sembra ora meno intran-

[5] «Nation», Bangkok, 9 luglio 1988.
[6] «Nihon Keizai Shimbun», 15 agosto 1988; 27 agosto 1988 (sera).

sigente nel suo appoggio alla fazione di Pol Pot, facilitando così una soluzione pacifica del conflitto cambogiano.

Una volta abolito il limite dell'uno per cento del PIL per le spese militari, il governo giapponese aveva ritenuto di dover placare i timori e le ansie ingiustificate dei paesi vicini. Al tempo stesso, per dare una dimostrazione del «nuovo sodalizio» proposto da Takeshita nel dicembre 1987, il Giappone aveva bisogno di un pretesto per rilanciare le relazioni con i paesi dell'ASEAN. Compiendo la prima visita nel Sud-est asiatico dopo la fine della seconda guerra mondiale, il direttore generale della Defense Agency Tsutomu Kawara tranquillizzò i suoi ospiti circa le finalità del rafforzamento militare giapponese, garantendo che esso aveva scopi esclusivamente autodifensivi e non avrebbe rappresentato alcuna minaccia per la regione.

Nei colloqui con il presidente indonesiano Suharto e con il ministro della Difesa Murdani, Kawara ribadì che il Giappone non aveva alcuna intenzione di trasformarsi in una potenza militare, chiarendo al tempo stesso le motivazioni del graduale rafforzamento militare: «l'Unione Sovietica sta aumentando la sua presenza militare in estremo oriente, ed è importante che il Giappone disponga di forze adeguate per la propria autodifesa»[7]. Kawara affermò inoltre che, in presenza del fattore sovietico, «il Giappone riteneva essenziale l'appoggio dei paesi vicini alla sua politica».

A Singapore, Kawara si incontrò con il primo Ministro Lee Kwan Yew, che salutò la visita del ministro della Difesa giapponese come un sintomo di «disgelo» nelle relazioni difensive tra Giappone e ASEAN. Kawara ripetè che «a causa della crescente presenza militare sovietica, il Giappone avrebbe dovuto rafforzare le sue forze di difesa per poter contribuire alla stabilità dell'Asia». Constatato che l'influenza americana nella regione appariva in declino, Lee sollecitò il Giappone ad assumere gli impegni economici, piuttosto che quelli militari, per mantenere la pace e la stabilità nel Sud-est asiatico[8]. La prima visita di un ministro della Difesa giapponese nella regione ebbe dunque una risonanza positiva: l'avvenimento fu commentato con toni normali, come a sottintendere l'esistenza di una relazione *de facto* tra Giappone e Sud-est asiatico.

Questo energico impegno alla ricerca di un ruolo politico induce a riflettere se il Giappone si stia avviando a trasformarsi in uno stato guarnigione in grado di contribuire alla sicurezza della regione. La

[7] «Yomiuri Shimbun», 1° luglio 1988.
[8] «Mainichi Shimbun», 3 luglio 1988.

chiave della risposta è nel bilancio militare giapponese, e nei commenti dell'opinione pubblica circa la crescente forza militare del paese. Come indica la tabella 2, la spesa militare giapponese è aumentata, in termini reali, a un ritmo del 5 per cento annuo a partire dal 1981, non per esigenze strategiche, ma per problemi burocratici interni. Il bilancio militare giapponese per il 1988, pari a circa 30 miliardi di dollari USA, è ormai il quinto del mondo in ordine di grandezza, e il secondo tra le potenze non nucleari. Se l'attuale tendenza non subirà un arresto, è probabile che il bilancio giapponese diventi il terzo del mondo. La qualità delle forze convenzionali giapponesi, inoltre, è migliorata (anche se non eccezionalmente) grazie all'acquisto del sistema statunitense *Aegis* di rilevazione radar e combattimento.

Nell'agosto 1988 la Defense Agency ha pubblicato il suo annuale libro bianco sulla difesa, nel quale si auspicava l'intensificazione dell'impegno giapponese per la ricerca e lo sviluppo di equipaggiamenti militari, con l'obiettivo di potenziare la capacità di difesa, data «la crescita costante della presenza e dell'attività militare sovietica in estremo oriente». Malgrado il leader sovietico Gorbaciov avesse promosso un'iniziati-

Tabella 2. *La spesa militare giapponese.*

	Spesa militare in miliardi di yen	Variazione rispetto all'anno precedente in %	% del PNL	% sul bilancio generale
1955	134,9	–3,3	1,78	13,61
1965	301,4	9,6	1,07	8,24
1975	1.327,3	21,4	0,84	6,23
1980	2.230,2	6,5	0,90	5,24
1981	2.400	7,6	0,91	5,13
1982	2.586,1	7,8	0,93	5,21
1983	2.754,2	6,5	0,98	5,47
1984	2.934,6	6,55	0,99	5,80
1985	3.137,1	6,9	0,997	5,98
1986	3.343,5	6,58	0,993	6,18
1987	3.517,4	5,2	1,004	6,50
1988	3.700,3	5,2	1,013	6,53

Fonte: Defense Agency, *Boei Hakusho*, Tokyo, Okurasho Insatsukyoku, 1988, p. 332.

va di pace per il controllo degli armamenti e il disarmo, il libro bianco sosteneva che «l'Unione Sovietica insiste nel rafforzare la propria potenza militare, come dimostrano lo schieramento dei missili balistici intercontinentali SS-24, l'armamento di una quarta portaerei della classe Kiev, e lo schieramento di aerei caccia della quarta generazione»[9]. Probabilmente, il governo deciderà di potenziare le forze difensive giapponesi in base alle previsioni difensive a medio termine per il periodo 1986-90. Tuttavia una valutazione complessiva delle forze giapponesi rivela che il paese è ben lontano dal diventare uno stato guarnigione, data l'inadeguatezza delle sue capacità difensive e la scarsa disponibilità di armi offensive.

Cosa ancor più importante, l'opinione pubblica giapponese è contraria alla militarizzazione del paese, soprattutto, dopo che nel gennaio 1987 sono state annullate le limitazioni alle spese difensive. Secondo due recenti studi condotti dalla presidenza del Consiglio dei ministri e dallo «Yomiuri Shimbun», circa l'80 per cento delle persone interrogate era favorevole al mantenimento dello status quo. I giudizi circa l'opportunità che il Giappone invii all'estero le sue forze di autodifesa sono stati piuttosto illuminanti: il 22,5 per cento degli interrogati ha risposto che ciò andrebbe fatto soltanto nell'ambito di una forza di pace delle Nazioni Unite, mentre il 62,5 per cento ritiene che le forze giapponesi non debbano in nessun caso varcare i confini[10]. Lo stesso primo Ministro Takeshita ha più volte sottolineato l'importanza degli Stati Uniti per la difesa del paese, attribuendosi, in tal modo, un ruolo più politico che difensivo nel Sud-est asiatico. Difficilmente, quindi, il Giappone si trasformerà in stato guarnigione nel senso stretto del termine, anche se il primo anno di attività diplomatica di Takeshita ha avuto come significativo risultato l'integrazione del Pacifico meridionale, dell'Indocina e dei paesi dell'ASEAN nella strategia politica giapponese.

Un'era del Pacifico nel segno della pax nipponica?

La terza area nella quale il Giappone tenta di assumere un ruolo più importante è la promozione di una comunità del Pacifico. L'idea non è

[9] Defense Agency, *Boei Hakusho*, Tokyo, Okurasho Insatsukyoku, 1988, pp. 7, 34-35. Si veda anche «Nihon Keizai Shimbun», 12 gennaio 1988, e 11 aprile 1988, per un'analisi dell'influenza militare sovietica nella regione.

[10] «Asahi Shimbun», 27 giugno 1988 e «Yomiuri Shimbun» (sera), 11 luglio 1988.

nuova, ma a partire dalla fine del 1987 varie iniziative da parte del Giappone hanno dato nuovo impulso alla realizzazione di questo ideale. L'origine del concetto di cooperazione nell'area del Pacifico risale alla metà degli anni Sessanta, quando Akira Kojima espose la sua idea di «zona pacifica di libero scambio», destinata a realizzare un mercato comune all'interno della regione. Da allora, le iniziative per una maggiore cooperazione economica nell'area del Pacifico hanno fatto pochi progressi, malgrado la creazione di tre grandi gruppi destinati a realizzare il programma: la Conferenza del Pacifico per il commercio e lo sviluppo (PAFTAD) e il Consiglio economico del bacino del Pacifico (PBEC), operanti dal 1968, e la Conferenza per la cooperazione economica nel Pacifico (PECC), costituita nel 1980.

Soltanto nel 1984, tuttavia, l'idea di una cooperazione tra paesi del Pacifico fu appoggiata pubblicamente dal Giappone e dai paesi dell'ASEAN. Nel luglio 1984, infatti, il ministro degli Esteri indonesiano Mochtar Kusumaatmadja sollevò la questione e ottenne l'approvazione dell'ASEAN. Nel gennaio 1985, in risposta a questa favorevole iniziativa, l'allora primo Ministro Nakasone illustrò i quattro principi giapponesi per la promozione della cooperazione nel Pacifico: questa avrebbe dovuto indirizzarsi verso aspetti economici, culturali e tecnologici, essere aperta e non esclusiva, rispettare le iniziative dell'ASEAN e degli altri paesi interessati e infine contribuire all'attività del settore privato. Dando il loro contributo, anche se modesto, a un progetto per lo sviluppo delle risorse umane per una maggiore cooperazione all'interno della regione, il Giappone e i paesi dell'ASEAN hanno collaborato alla realizzazione dell'ideale di comunità del Pacifico.

Recentemente, tuttavia, la crescente importanza strategica della regione ha fatto da sprone alle iniziative per una concreta cooperazione tra paesi del Pacifico. A tale proposito, va sottolineata l'importanza del vertice della PECC. Per la prima volta dalla sua fondazione, la Conferenza si riunì in Giappone, e precisamente a Osaka, dal 18 al 20 maggio 1988. Con l'intenzione di aprire la strada a un coordinamento delle strategie politiche basato su specifiche linee guida sull'esempio dei paesi dell'OCSE, i rappresentanti del Giappone presentarono il «Profilo economico della regione del Pacifico», una versione ampliata del libro bianco sull'economia del Giappone. Nel documento si affermava che, a medio e a lungo termine, la regione dell'Asia del Pacifico avrebbe riunito in sé la parte più consistente dell'economia mondiale. Fu inoltre delineato un importante progetto che prevedeva lo stanziamento di un milione di dollari USA nell'arco dei tre anni successivi, per la creazione di un fondo centrale a sostegno delle regolari attività della PECC. Mal-

grado l'entità estremamente limitata del fondo, i paesi membri, accettando di contribuire, rivelarono l'impegno politico nei confronti della Conferenza in quanto istituzione. La relazione finale del vertice PECC ha sottolineato che «la Conferenza non intende seguire le orme delle altre organizzazioni internazionali», riconoscendo che sarebbe vano cercare di imporre alla regione un'organizzazione di stile sovranazionale[11].

Il vertice della PECC non raggiunse l'accordo sulla nuova entità regionale: tuttavia il governo giapponese decise di incoraggiare i paesi asiatici del Pacifico a creare entro cinque anni un'organizzazione che ricalcasse il modello dell'OCSE, in collaborazione con la PECC. A tale scopo, il governo giapponese ha avuto cura di stringere taciti accordi con il presidente indonesiano Suharto e il primo Ministro di Singapore Lee. Nel luglio 1988, i paesi dell'ASEAN discussero, nel cosiddetto «Forum dei 6 più 5», sui risultati dell'impegno intrapreso dal governo Giapponese e dall'ex primo Ministro Nakasone per creare nella regione un'organizzazione analoga all'OCSE. Nemmeno questa volta si raggiunse un accordo sufficiente a decidere iniziative concrete: il meeting dei ministri degli Esteri dei paesi dell'ASEAN, tuttavia, sarebbe stato, a parere di molti, una sede di discussione appropriata, dal momento che l'ASEAN, tramite Singapore, era in stretto contatto con i paesi di nuova industrializzazione e in regolari rapporti diplomatici con il Forum del Pacifico meridionale e i paesi dell'Indocina.

Ci si domanda se mai un'era del Pacifico verrà alla luce, e quali saranno le conseguenze per l'economia mondiale. Secondo un'osservatore occidentale, l'ipotesi è piuttosto remota, e anche se «è in atto un mutamento», esso non è tale da giustificare una dominazione del Pacifico nel ventunesimo secolo»[12]. Comunque sia, a giudicare dalle attuali tendenze, la regione dell'Asia del Pacifico sarà, se non altro, uno dei centri motori. Secondo previsioni sull'economia mondiale preparate da un istituto di ricerche privato giapponese, l'Asia orientale (ossia la regione dell'Asia del Pacifico) diventerà, entro l'anno duemila, uno degli assi dell'economia mondiale (si veda la tab. 3). Le previsioni suggeriscono che la percentuale dell'Asia sul prodotto interno lordo mondiale crescerà, entro quell'anno, dal 23,8 al 29 per cento, mentre le percentuali dell'America settentrionale e dell'Europa diminuiranno rispettivamente del 2,3 e del 2,9 per cento. Si tratta forse di previsioni un po' troppo ottimistiche, tuttavia vi è una probabilità reale che i NIC asiatici, i paesi dell'ASEAN, la Cina e altri paesi in via di sviluppo della regione siano

[11] Saburo Okita, *Taiheiyo Keizai Kyoryoku Kaigi no Tenbo*, «Ajia Jiho», ottobre 1988.
[12] Endymion Wilkinson, *Why the Pacific Age won't happen*, «Nation», Bangkok, 3 giugno 1988.

Tabella 3. *Tre zone economiche del mondo.*

	PNI (in miliardi $ USA)		% crescita annua
	1987	2000	
CEE	4.259	5.940	2,6
Nord America	5.940	6.940	2,8
Asia orientale	2.844	5.308	4,9
Giappone	2.386	4.308	4,7
NIC	290	690	7
ASEAN	168	310	4,8

Fonte: «Asahi Shimbun», 30 agosto 1988.

in futuro la locomotiva in grado di riportare l'economia mondiale su tranquilli binari di sviluppo. Perché ciò accada, è necessario che il Giappone svolga una funzione di «assorbimento», sostituendo gli Stati Uniti nel ruolo di principale importatore. Se lo yen rimarrà forte, la capacità di «assorbimento» del Giappone e la crescita degli investimenti contribuiranno, in un futuro prossimo, alla nascita di un'era del Pacifico.

Il cosiddetto «problema giapponese»

Le iniziative politiche intraprese nel corso del 1988 dal governo di Tokyo comportarono gravi problemi, che hanno origini esterne al paese. La riuscita dell'ambizioso tentativo giapponese di combinare influenza economica e iniziative diplomatiche potrebbe dipendere dal cosiddetto «problema giapponese», che consiste di tre aspetti: il Giappone ha un sistema politico con caratteristiche peculiari; è eccessivamente presente nella regione; è poco amato dai paesi vicini. Per cominciare, non sono poche le voci che attribuiscono al Giappone la responsabilità dei problemi attuali. Tipico, da questo punto di vista, è stato un articolo pubblicato parecchi anni orsono in «Foreign Affairs», nel quale si individuavano due aspetti fondamentali della questione: innanzitutto il Giappone manca di un centro politico nel quale mettere in pratica quanto va predicando; in secondo luogo, il paese ha uno stile particolare di pianificazione economica, che, riprendendo il concetto di Chalmers Hohnson, si potrebbe definire quello di uno stato capitalista votato allo sviluppo[13].

[13] Karel G. van Wolferen, *The Japan Problem*, «Foreign Affairs», LXV, n. 2, inverno 1986-1987, pp. 288-303.

L'articolo fece grande scalpore a Tokyo, e fu attaccato da leader politici ed intellettuali; tuttavia, l'incoerenza di cui il Giappone ha dato prova mantenendo rapporti commerciali con il Sudafrica non ha fatto che dare ragione all'articolo[14]. La storia dimostra quanto sia necessaria l'esistenza di un nucleo politico in grado di attuare con coerenza le strategie politiche annunciate. Un contesto in evoluzione richiede, di conseguenza, una dirigenza politica forte, in grado di rispondere rapidamente ai cambiamenti.

Il secondo ostacolo che impedisce al Giappone di consolidare il proprio ruolo è connesso all'eccessiva presenza del paese, specialmente nelle aree del Pacifico meridionale e del Sud-est asiatico. A partire dal 1987, l'intensificarsi delle iniziative politiche di Tokyo nella regione ha destato non poche preoccupazioni. Nel Sud-est asiatico, inoltre, è ancora vivo un forte sentimento antinipponico, anche se difficilmente ne risulterebbe un'ostilità profonda come ai tempi delle rivolte anti Tanaka del 1974. I recenti e massicci afflussi di investimenti giapponesi nella regione hanno destato grave inquietudine. I giapponesi sono da sempre alla presa con questo problema, che andrebbe affrontato con coraggio, dando risalto alla reciproca comprensione e alla promozione degli scambi culturali.

L'ultimo ostacolo è dovuto alla posizione di primato raggiunta dal Giappone nella regione, in una fase in cui la maggior parte dei leader politici si è dichiarata scettica circa il ruolo difensivo di Tokyo, e preoccupata di una possibile vittoria del militarismo. Il governo della Malaysia si oppone con particolare vigore al militarismo giapponese, anche se il rischio maggiore deriva dalla modernizzazione della Cina. Il primo Ministro Mahathir ha affermato esplicitamente di «non volere che l'esercito giapponese metta piede nella regione», mentre altri hanno messo in risalto la «formula della prosperità», secondo la quale il Giappone potrebbe contribuire alla sicurezza e al benessere della regione in generale impiegando le sue «armi» economiche: commercio, investimenti e trasferimenti di tecnologie[15].

Anche se l'attuale livello delle spese difensive giapponesi non sembra preoccupare i leader indonesiani, essi sostengono che il Giappone dovrebbe essere una potenza economica e non militare. Il ministro degli

[14] «Nihon Keizai Shimbun» (sera), 10 marzo 1988, e «Ekonomisuto», 29 marzo 1988. Effettivamente, il Giappone aveva commesso un errore simile nel 1987, quando una società privata giapponese aveva messo in imbarazzo il governo di Tokyo e i paesi dell'ASEAN, intrattenendo intensi rapporti commerciali con il Vietnam.

[15] *Interview with Prime Minister Mahathir*, «Nihon Keizai Shimbun», 8 gennaio 1988, e Noordin Sopiee, «The Role of Japan» in *US-ASEAN Relations*, a cura di Ray S. Cline, Washington, United States Global Strategy Council, 1987, pp. 205-10.

Esteri Ali Alatas ha dichiarato di «non vedere la necessità di un rapporto basato principalmente sulla forza militare», sottolineando come il compito del Giappone consista nel collaborare con gli Stati Uniti per mantenere la pace nella regione[16]. Tuttavia alcuni esponenti dell'esercito (in netta minoranza nel governo) si sono dichiarati favorevoli a un potenziamento della funzione difensiva del Giappone.

L'eventualità che il Giappone si trasformi in una potenza militare desta particolare inquietudine nelle Filippine e in Tailandia. Secondo uno studio condotto dal ministero degli Esteri giapponese nel 1987, il militarismo giapponese rappresentava una minaccia per il 47 per cento dei cittadini filippini e per il 53 per cento dei tailandesi. Anche la presidente Aquino e l'ex primo Ministro Prem hanno espresso pubblicamente la loro preoccupazione, incitando al tempo stesso il Giappone a restare fedele al proprio ruolo di potenza economica. Il ministro degli Esteri tailandese Siddhi ha affermato che «riguardo al delicato problema del ruolo difensivo del Giappone, i paesi dell'ASEAN sono concordi nell'esprimere la disapprovazione per un eventuale ritorno del paese al militarismo»[17]. Alcuni uomini politici tailandesi ritengono invece che il loro paese sia schierato in prima linea contro le truppe vietnamite, e sollecitano un più consistente intervento giapponese nella difesa della regione.

Singapore si è espresso decisamente a favore di un maggior contributo giapponese alla sicurezza della regione. Pur ammettendo l'importanza della «condivisione degli oneri» da parte del Giappone, il primo Ministro Lee ha dichiarato che «l'esercizio della forza militare giapponese deve essere ristretto entro i confini del suo stesso territorio, delle sue acque territoriali e delle vie di mare, il che è opinione generale di tutti i paesi dell'ASEAN. Tale esercizio non deve estendersi all'intera regione asiatica, il che può provocare timori ingiustificati»[18]. Lee vede di buon occhio il potenziamento delle forze giapponesi di autodifesa poiché ritiene che queste, unite all'esercito degli Stati Uniti, abbiano forza sufficiente per contrastare l'influenza militare sovietica e cinese nella regione.

In un prossimo futuro, dunque, i paesi del Sud-est asiatico sarebbero contrari, sebbene per motivazioni differenti, a un rafforzamento difensivo giapponese nella regione. I ministri degli Esteri e i capi di Governo

[16] FEER, 14 luglio 1988.

[17] Discorso del ministro degli Esteri Siddhi Savetsila, pronunciato al seminario internazionale su «Pace e sicurezza nel Sud-est asiatico e nel Pacifico meridionale», Bangkok, 1° dicembre 1987; *Interview with President Aquino*, «Nihon Keizai Shimbun», 30 dicembre 1987, e *Prime Minister Prem's Reply*, ivi, 31 marzo 1988.

[18] *Interview with Prime Minister Lee*, ivi, 12 gennaio 1988.

dei paesi dell'ASEAN hanno discusso la questione durante il terzo vertice dell'ASEAN, dicembre 1987, condannando, a quanto sembra, il potenziamento militare del Giappone. Tuttavia, per ragioni sconosciute, il comunicato congiunto diffuso alla conclusione del vertice non faceva alcun cenno alla questione. Nel luglio 1988, durante il vertice dei ministri degli Esteri dell'ASEAN, gli inviati dell'Indonesia, di Singapore e della Malaysia hanno espresso riserve circa la presenza di forze giapponesi nella regione: il ricordo delle atrocità commesse dall'esercito giapponese tra il 1941 e il 1945 è ancora troppo vivo[19]. Tutto ciò dimostra che la funzione difensiva del Giappone non potrà tradursi in realtà senza tener conto del fattore Sud-est asiatico.

Conclusione

Durante il primo anno dell'amministrazione Takeshita, la diplomazia giapponese si è sviluppata in tre direzioni interdipendenti, che possono portare a un nuovo ruolo essenziale del paese nella regione dell'Asia del Pacifico. Se il Giappone agirà con prudenza, questo cammino lo porterà ad assumere la posizione di «grande potenza di supporto», in armonia con lo slogan del «contributo giapponese al mondo». Tale funzione di «supporto», se mai verrà raggiunta, servirà non solo ad accrescere l'importanza della regione dell'Asia del Pacifico, ma anche a renderla più prospera.

Fra queste tre linee diplomatiche, potrebbe assumere un maggior risalto, quella che mira alla creazione di una comunità del Pacifico, soprattutto se, in futuro, il Giappone dovesse porre la sua «capacità di assorbimento» al servizio della regione. Le tendenze che vanno manifestandosi in Europa e nell'America settentrionale fanno pensare che in futuro l'economia mondiale potrebbe suddividersi in blocchi regionali. Se una simile eventualità si realizzasse, il Giappone dovrebbe affrettarsi a costituire una comunità del Pacifico entro la quale assumere il ruolo di leader. A tal fine, la diplomazia di Tokyo potrebbe far leva sull'utilizzo dei contributi ODA per l'assistenza allo sviluppo e di altri aiuti finanziari. Le pesanti riserve e le preoccupazioni espresse dai paesi del Sud-est asiatico potrebbero invece far fallire i piani di potenziamento militare e difensivo del Giappone, ponendo serie difficoltà al governo di Tokyo. Le crescenti pressioni dell'occidente, e in particolare degli Stati Uniti, indurrebbero infatti il Giappone a rafforzare la propria funzione

[19] «Asahi Shimbun», 14 dicembre 1987, e «Bangkok Post», 1° agosto 1988.

«politica» nella regione asiatica del Pacifico come già dimostrano gli sviluppi della questione cambogiana e le recenti tendenze nell'area del Pacifico meridionale. La regione dell'Asia del Pacifico è ormai troppo importante per restare al di fuori delle relazioni internazionali, e un cauto lavoro della diplomazia giapponese può essere l'elemento essenziale per la nascita di un'era del Pacifico. Un possibile ostacolo è dato invece dall'esistenza di un «problema giapponese» in grado di mettere a repentaglio, nel caso che il governo di Tokyo dovesse non curarsene, il raggiungimento di un ruolo più costruttivo nell'ambito della regione.

Se il Giappone intende trovare la formula della prosperità, dovrà assegnare alle tre funzioni contrastanti un ordine di priorità che consenta di creare una comunità del Pacifico aperta e libera da ideologie, in nulla simile a un blocco esclusivo. A tal fine i rapporti Giappone-ASEAN-Stati Uniti, nell'ambito dei quali un Giappone nel ruolo di grande potenza «di supporto» sarebbe estremamente utile, potrebbero essere strutturati in maniera più efficace di quanto non sia stato fatto finora nel caso degli aiuti strategici del Giappone alla Tailandia, e del mini-Piano Marshall per le Filippine. Durante il 1988, ad esempio, il governo di Tokyo ha ottenuto risultati positivi su questo versante, e l'amministrazione Takeshita verrà ricordata per il suo contributo al raggiungimento della meta, anche se negli anni futuri il compito di servire i bisogni e gli interessi reali dell'emergente universo dell'Asia del Pacifico sarà certamente più impegnativo.

Tendenze dell'attività bancaria e finanziaria nei paesi dell'ASEAN*

U Tun Wai

Introduzione

Problemi irrisolti negli anni precedenti, nuovi fenomeni, strategie attuate dalle autorità competenti, e infine reazioni delle imprese e degli individui a tali stimoli, hanno influenzato gli sviluppi dei settori bancario e finanziario nei paesi membri dell'ASEAN. Alcuni fenomeni si sono prodotti al di fuori dell'Associazione, altri al suo interno. Per meglio comprendere l'evoluzione delle attività bancarie e finanziarie nei paesi dell'ASEAN nel 1988, è necessario analizzare la situazione attuale alla luce del più recente passato.

L'espressione «attività finanziarie dei paesi dell'ASEAN» indica sia le finanze pubbliche sia quelle private. L'afflusso di fondi da altre nazioni avviene in primo luogo sotto forma di acquisti, da parte delle altre nazioni, di beni e servizi esportati dai paesi dell'ASEAN, e anche sotto forma di apporti di capitale straniero, dagli investimenti diretti ai prestiti.

La finanza pubblica comprende tutte le attività dei settori pubblici. Tuttavia, per mancanza di dati aggiornati, ci occuperemo in questo studio soltanto delle attività dei governi centrali. A sua volta, la finanza privata comprende sia i nuclei familiari sia le imprese, ma la carenza di dati specifici aggiornati ci impedisce di trattare separatamente le due categorie. La bilancia dei pagamenti di un paese, le sue riserve e la posizione debitoria, dipendono per buona parte dal volume degli investimenti pubblici e privati, e dal fatto che questi siano finanziati dal risparmio interno oppure da fondi di provenienza estera.

Parlando dell'«attività bancaria nei paesi dell'ASEAN», ci riferiamo principalmente alle banche commerciali, ma, per quanto possibile, anche agli altri intermediari finanziari e ai mercati monetari e finanziari.

* L'analisi condotta in questo capitolo si basa sui dati relativi al 1988.

Finanza estera

Gli introiti da esportazione. Gli acquisti mondiali di beni e servizi dai paesi dell'ASEAN dipendono in gran parte dal livello di produzione dei paesi industrializzati. In questi ultimi, la crescita economica è diminuita dal 3,4 per cento nel 1985 al 2,7 per cento nel 1986, riportando però significativi incrementi nel 1987 e nel 1988, anni in cui essa ha raggiunto rispettivamente il 3,3 per cento e il 4,2 per cento. Dopo un'espansione al ritmo del 4,5 per cento nei primi sei mesi del 1988, la seconda metà dell'anno ha visto una crescita più moderata. L'attuale fase di espansione perdura da sei anni, e poiché le percentuali di utilizzo delle capacità produttive sono aumentate, alcuni tornano a temere il surriscaldamento dell'economia e il riaffiorare dell'inflazione.

Nel 1988, la domanda mondiale di materie prime e di manufatti dalle regioni del Sud-est asiatico è stata in costante espansione. Il valore unitario delle esportazioni della maggior parte dei paesi dell'ASEAN, dopo il brusco calo del 1986, è rapidamente cresciuto sia nel 1987 sia nel 1988 (si veda la tab. 1). Unica rilevante eccezione è stata l'Indonesia, dato che nel 1988 i prezzi del greggio e dei derivati del petrolio sono scesi considerevolmente. L'economia del paese ne ha risentito, poiché tali prodotti rappresentano circa la metà del valore complessivo delle esportazioni.

È opportuno ricordare alcuni esempi di prezzi di materie prime in aumento: le quotazioni dell'olio di cocco di produzione filippina sono salite da 13,4 centesimi di dollaro USA alla libbra nel 1986 a 20,1 centesimi alla libbra nel 1987, fino a raggiungere oltre 28,9 centesimi nel luglio 1988, con un successivo parziale cedimento; i prezzi dello stagno esportato da Penang, in Malaysia, sono passati da 2,7 dollari USA alla libbra nel 1986 a 3,03 dollari nel 1987, fino a raggiungere i 3,23 dollari alla libbra nel luglio 1988, con una successiva tendenza al rialzo, e analoghi aumenti per lo stagno esportato dalla Tailandia; l'olio di palma esportato dalla Malaysia era quotato 257 dollari USA per tonnellata nel 1986, 343 dollari nel 1987 e 517 dollari nel luglio 1988, con una successiva stabilità nelle quotazioni; il prezzo del legno compensato esportato dalle Filippine è salito da 2,74 dollari USA al foglio (1986) a 4 dollari al foglio (1987), scendendo successivamente a 3,5 dollari nel giugno 1988.

Le economie di tutti i paesi dell'ASEAN hanno reagito all'aumento della domanda e alla crescita dei prezzi all'esportazione incrementando la produzione. Pertanto il volume delle vendite all'estero effettuate dalla Malaysia nel 1988 è stato superiore del 20 per cento rispetto al 1985; nelle Filippine, l'incremento è stato del 33 per cento; a Singapore del 64

Tabella 1. *Indici dei valori unitari delle esportazioni (1980 = 100).*

	1985	1986	1987	1988[a]
Indonesia	74	49	48	–
Petrolio greggio	90	47	61	58
Malaysia	82	61	73	84
Gomma	60	67	79	102[b]
Olio di palma	106	60	74	93
Stagno	83	43	47	51[b]
Legname in tronchi	82	87	108	116[b]
Petrolio	105	92	93	52
Filippine	205	201	220	246[b]
Zucchero[c]	372	349	389	500
Olio di cocco[c]	201	118	209	283
Rame[c]	128	142	176	233
Copra[c]	179	113	209	243
Legname[c]	177	190	233	241
Singapore	90	78	80	80
Caucciù greggio	55	58	68	82[b]
Tailandia	99	103	110	121[d]
Riso	80	65	73	91
Caucciù	72	73	86	98
Mais	84	70	72	93
Stagno	94	49	51	57
Prodotti della tapioca	74	106	117	92
Zucchero	55	56	64	74

[a] Basato su dati semestrali.
[b] Basato sui dati relativi a nove mesi.
[c] Prezzi all'esportazione.
[d] Stime.

Fonte: International Monetary Fund, *International Financial Statistics.*

per cento; in Tailandia del 58 per cento (si veda la tab. 2). Per quanto riguarda l'Indonesia, il quadro è reso più complesso dalle quote OPEC per le esportazioni di petrolio. In ogni caso, alcuni indizi fanno supporre che anche le esportazioni non petrolifere siano state condizionate dal boom delle materie prime.

Grazie all'aumento dei prezzi e delle quantità delle merci, il valore in dollari USA delle esportazioni effettuate da tutti i paesi dell'ASEAN nel 1988 è stato assai superiore ai livelli, decisamente scarsi, del 1985 e del 1986 (si veda la tab. 3). Gli incrementi più elevati in rapporto al 1986

Tabella 2. *Indici del volume delle esportazioni e termini di scambio (1980 = 100).*

	1985	1986	1987	1988
Indonesia				
Volume delle esportazioni	105	113	109	–
Termini di scambio	–	–	–	–
Malaysia				
Volume delle esportazioni	117	126	136	140[a]
Termini di scambio	78	66	78	87[a]
Filippine				
Volume delle esportazioni	97	113	120	129[b]
Termini di scambio	82	88	95	102[b]
Singapore				
Volume delle esportazioni	134	152	181	224[b]
Termini di scambio	99	96	92	92[b]
Tailandia				
Volume delle esportazioni	147	171	201	233[b]
Termini di scambio	79	84	87	92[b]

[a] Tasso annuo sulla base di dati semestrali.
[b] Tasso annuo sulla base di dati relativi a sette mesi.

Fonte: International Monetary Fund, *International Financial Statistics*.

(circa il 60 per cento) riguardano Singapore e la Tailandia, seguiti dalla Malaysia (45 per cento), dalle Filippine (36 per cento), e dall'Indonesia (22 per cento). In Malaysia e in Tailandia il boom delle vendite all'estero è stato alimentato dall'aumento delle esportazioni di manufatti e di prodotti agricoli. A Singapore, le esportazioni di macchine per uffici e di apparecchiature per telecomunicazioni hanno registrato incrementi notevoli durante i primi sei mesi del 1988, superiore del 50 per cento rispetto all'anno precedente. L'espansione delle esportazioni filippine ha interessato tutti i prodotti, compresi i derivati delle noci di cocco, lo zucchero e minerali quali oro e rame. A luglio, gli esportatori di zucchero hanno avuto una piacevole e ricca sorpresa: gli Stati Uniti hanno incrementato del 44 per cento la quota di zucchero acquistato dalle Filippine, e a prezzi tre volte superiori alle medie mondiali.

L'aumento degli introiti da export ha sviluppato l'occupazione interna e i redditi, e ha immesso liquidità nel sistema bancario. Le entrate e le spese pubbliche sono aumentate, e i paesi dell'ASEAN hanno tratto vantaggio dal boom delle esportazioni consolidato da crescenti afflussi di capitali stranieri.

Tabella 3. *Esportazioni FOB, importazioni CIF e saldo commerciale (in miliardi $ USA).*

	1985	1986	1987	1988[a]
Indonesia				
Esportazioni	18,59	14,82	17,14	18,02[b]
Importazioni	10,26	10,72	12,89	12,98[b]
Saldo	8,33	4,1	4,25	5,04[b]
Malaysia				
Esportazioni	15,42	13,83	17,9	20,06
Importazioni	12,24	10,85	12,66	15,19
Saldo	3,18	2,98	5,24	4,87
Filippine				
Esportazioni	4,58	4,78	5,65	6,49
Importazioni	5,45	5,26	7,19	8,08
Saldo	−0,87	−0,48	−1,54	−1,59
Singapore				
Esportazioni	22,82	22,5	28,63	36,16
Importazioni	26,27	25,49	32,48	40,62
Saldo	−3,45	−2,99	−3,85	−4,46
Tailandia				
Esportazioni	7,12	8,87	11,66	14,39
Importazioni	9,25	9,18	13	16,44
Saldo	−2,13	−0,3	−1,34	−2,05

[a] Tasso annuo calcolato sulla base di dati semestrali.
[b] Stime basate su previsioni.

Fonte: International Monetary Fund, *International Financial Statistics*.

Poiché i prezzi delle importazioni sono aumentati meno rapidamente in rapporto ai prezzi dei prodotti esportati, la Malaysia, le Filippine e la Tailandia hanno potuto migliorare i termini di scambio sia nel 1987 che nel 1988, anche se in generale i tre paesi sono rimasti al di sotto dei livelli del 1980. I termini di scambio non sono invece migliorati a Singapore e in Indonesia (si veda la tab. 2); nel primo caso perché le materie prime non rappresentano una componente di rilievo dell'export di Singapore; per l'Indonesia ha invece influito la diminuzione dei prezzi petroliferi sui mercati mondiali. Un miglioramento dei termini di scambio apporta generalmente enormi profitti al settore commerciale di un paese, e aumenta il reddito reale.

La domanda di importazioni e la bilancia commerciale. Sia nel 1987 che nel 1988 l'aumento dei redditi, la maggiore liquidità e la crescita

degli investimenti interni ed esteri hanno determinato un incremento delle importazioni (si veda la tab. 3). Sono stati importati più beni di consumo per integrare la produzione interna, oltre ad attrezzature per realizzare i progetti di investimento, materie prime e beni intermedi per far funzionare le nuove fabbriche.

Come per le esportazioni, anche per le importazioni l'aumento più vistoso è stato osservato in Tailandia. Nel 1988 il valore in dollari USA delle importazioni tailandesi è stato dell'80 per cento superiore al valore del 1986. Subito dopo troviamo Singapore, le cui importazioni sono cresciute del 59 per cento, seguito dalle Filippine (54 per cento), dalla Malaysia (40 per cento) e dall'Indonesia (23 per cento).

La bilancia commerciale si è chiusa positivamente per l'Indonesia e la Malaysia, mentre le Filippine, Singapore e la Tailandia hanno registrato un deficit (si veda la tab. 3). Il surplus commerciale della Malaysia è cresciuto nel 1987 e nel 1988, mentre i paesi in passivo commerciale (Filippine, Singapore e Tailandia) non hanno potuto migliorare le loro posizioni in tutti e due gli anni. Va ricordato che, mentre un surplus commerciale è quasi sempre un fatto positivo, non necessariamente una bilancia commerciale in deficit rappresenta uno svantaggio dal punto di vista macroeconomico. Se un deficit commerciale ha origine da un mancato incremento delle esportazioni malgrado la crescita dell'economia, da un rapido aumento delle importazioni dovuto a un'eccessiva espansione del credito bancario e/o da un tasso di cambio sopravvalutato, allora esso riflette un andamento sfavorevole. Se, al contrario, l'espansione interessa sia le esportazioni che le importazioni, e se queste ultime sono composte in misura crescente da beni strumentali necessari per la realizzazione di investimenti che a lungo termine faranno crescere le esportazioni, allora il deficit non dovrebbe destare alcuna preoccupazione.

L'aumento del deficit commerciale filippino nel 1987 e nel 1988 indica che la ripresa economica del paese non procede nel modo desiderato, specialmente in relazione all'indebitamento estero del paese, ma bisogna tener conto anche della politica di liberalizzazione commerciale adottata dalle autorità al fine di accelerare la ripresa dell'economia.

La situazione debitoria di Singapore e della Tailandia non è problematica, entrambi i paesi hanno ottime riserve in valuta estera (si veda oltre): i crescenti passivi commerciali dei due paesi sono conseguenza dei benefici afflussi di capitali che hanno determinato un rapido sviluppo economico con scarse (o addirittura senza) ripercussioni negative dal punto di vista finanziario. La brusca crescita delle importazioni tailandesi nel 1988 si deve in gran parte agli acquisti di beni strumentali e ma-

terie prime, necessari al miglioramento delle industrie e al potenziamento delle esportazioni. Anche la rapida espansione delle importazioni di Singapore dipende dall'aumento degli investimenti esteri e degli acquisti di macchinari e altri beni strumentali per produrre merci destinate ai mercati esteri.

I capitali e gli investimenti esteri. Gli afflussi di capitali stranieri integrano le risorse interne di un paese permettendogli di raggiungere un alto livello di investimenti. Dipendere dai capitali stranieri comporta sia vantaggi che svantaggi, ma generalmente prevalgono i benefici. I paesi dell'ASEAN fanno grande affidamento sui capitali stranieri, ma l'ammontare e la composizione degli afflussi sono stati diversi a seconda dei paesi e dei periodi.

Circa quattro quinti dei capitali esteri affluiti in Malaysia e a Singapore provengono da investimenti in azioni e in titoli, mentre in Indonesia e nelle Filippine il 90 per cento circa dei capitali è pervenuto sotto forma di debito che crea capitale, ossia prestiti a lungo e a breve termine. In Tailandia, circa un terzo dei capitali stranieri ha assunto la forma di investimenti, mentre il resto è giunto al paese in forma di prestito. Per anni, da un quarto a un terzo degli investimenti complessivi realizzati in Malaysia e a Singapore è stata finanziata da capitali stranieri: in Indonesia, nelle Filippine e in Tailandia, invece, la percentuale di capitali stranieri non ha mai superato il 10-20 per cento degli investimenti complessivi. Questo fa pensare che gli afflussi di capitali stranieri siano più consistenti verso i paesi che sono in grado di offrire condizioni favorevoli agli investimenti esteri diretti.

Uno degli svantaggi nell'utilizzo di capitali stranieri è, ad esempio, il fatto che la loro disponibilità tende a variare a seconda dell'andamento della congiuntura mondiale. L'afflusso di capitali stranieri verso i paesi dell'ASEAN ha raggiunto livelli assai elevati: nel 1981 a Singapore (1,7 miliardi di dollari USA) e in Tailandia (1,9 miliardi); nel 1983 in Indonesia (5,3 miliardi) e in Malaysia (4 miliardi); nel 1985 nelle Filippine (3,1 miliardi). I livelli si sono notevolmente abbassati nel 1985 e nel 1986, con qualche aumento nel 1987 e nel 1988, ma senza mai toccare i valori massimi. Nel 1987 i capitali stranieri affluiti hanno raggiunto un valore di 2,6 miliardi di dollari USA in Indonesia, –0,4 miliardi in Malaysia, 0,5 miliardi nelle Filippine, 0,7 miliardi a Singapore, 0,6 miliardi in Tailandia.

Le indicazioni fornite dai progetti di investimento presentati e approvati fanno supporre che il tasso di incremento per tutti i paesi dell'ASEAN sia superiore ai valori dell'anno precedente. La decisione, da par-

te del governo statunitense, di revocare le agevolazioni prima concesse nell'ambito del Sistema generalizzato di preferenze (GSP) alle quattro «tigri asiatiche» (Hong Kong, Singapore, Corea del Sud e Taiwan), ha reso quattro paesi dell'ASEAN (Indonesia, Malaysia, Filippine e Tailandia) più interessanti agli occhi degli investitori stranieri. A Singapore, tuttavia, non si è verificato alcun crollo degli investimenti esteri, dato che le multinazionali operanti nel paese avevano previsto già da tempo la mossa degli Stati Uniti; le preferenze concesse nell'ambito del GSP, inoltre, non sono che uno dei molti fattori che determinano un investimento. La politica di Singapore in materia di moneta, fisco, tassi di cambio e salari fa sì che questo paese sia tuttora competitivo.

In Indonesia, il valore degli investimenti esteri diretti approvati dal National Investment Coordinating Board durante i primi mesi del 1988 è stato pari a 1,9 miliardi di dollari USA, contro 0,8 miliardi dell'intero 1986 e 1,5 miliardi del 1987. Ad agosto, il valore era salito a 2,8 miliardi[1]. I paesi finanziatori sembrano assai fiduciosi. All'incontro annuale dell'Inter-Governmental Group for Indonesia (L'Aia, 14 e 15 giugno 1988), il gruppo composto da quattordici paesi finanziatori e da quattro agenzie di finanziamento multilaterali si è impegnato a concedere prestiti agevolati e sussidi per il valore record di 4,01 miliardi di dollari USA, con un aumento del 30 per cento. Un altro miliardo di dollari verrà stanziato, in gran parte dal Giappone, per l'assistenza ad alcuni progetti.

In Malaysia, la Malaysia Industrial Development Authority ha approvato, per i primi mesi del 1988, 239 progetti di investimento nel settore manifatturiero per un valore di 3,7 miliardi di ringgit, contro i 333 progetti (per 3,9 miliardi di ringgit) approvati nell'intero 1987. Tra questi, i progetti di investimenti azionari stranieri sono passati da un valore di 247 milioni di ringgit nel primo semestre 1987 a 753 milioni di ringgit (284 milioni di dollari USA) nello stesso periodo del 1988. Tale fenomeno si deve, tra l'altro, all'abbassamento dei tassi di interesse, al miglioramento dei profitti, all'ampia liquidità e al favorevole andamento del mercato del lavoro. Alcuni temono tuttavia che il livello degli investimenti sia destinato a diminuire, dato che, nella seconda metà dell'anno, il governo ha concesso ai lavoratori dell'industria elettronica la possibilità di organizzarsi in sindacati.

[1] Le informazioni sugli investimenti esteri sono state ricavate da «Asian Wall Street Journal», 15, 21, 22, 26 settembre 1988; «Asian Finance», 15 aprile 1988; FEER, 5 maggio 1988, pp. 115-17; 23 giugno 1988, p. 71; 7 luglio 1988, pp. 80-82; 11 agosto 1988, pp. 49-50; 1° settembre 1988, pp. 49-50; 29 settembre 1988, pp. 94-95; «Malaysian Business», 16 maggio e 16 luglio 1988.

Nelle Filippine, il Board of Investments ha registrato, nei primi sei mesi del 1988, progetti di investimento per 8 miliardi di pesos filippini (384 milioni di dollari USA), un valore quasi doppio rispetto allo stesso periodo del 1987. La percentuale di investimenti esteri è stata del 64 per cento nel 1988, contro il 38 per cento dell'anno precedente: le multinazionali hanno infatti approfittato del boom economico, stimolato dall'aumento dei consumi, e dei tassi di cambio favorevoli alle operazioni di *debt-equity swap*. Le sollecitazioni imposte alle infrastrutture esistenti, l'insufficiente manodopera specializzata, le poco allettanti condizioni di credito e gli intralci burocratici sono alcuni fattori negativi che hanno pesato più degli elementi positivi, quali ad esempio un tasso di crescita più elevato. Nei primi sei mesi del 1988 i principali investitori stranieri provenivano da Taiwan, dagli Stati Uniti, dal Giappone e da Hong Kong.

L'esplosione degli investimenti a Singapore, iniziata nel 1987, è stata sostenuta da crescenti investimenti esteri nella produzione di beni destinati all'export, soprattutto nell'industria elettrica ed elettronica. Tuttavia vi sono ancora capacità di assorbimento in alcune industrie, ad esempio quella alberghiera, benché il tasso di occupazione nel primo semestre 1988, pari al 75 per cento, fosse superiore al tasso dell'intero 1987 (69 per cento). Secondo l'«Economic Survey of Singapore Second Quarter, 1988» redatto dal ministero del Commercio e dell'Industria, nel secondo trimestre 1988 il valore netto dei progetti di investimento nel settore manifatturiero è stato lievemente inferiore rispetto al primo trimestre, ma il valore complessivo per i primi sei mesi del 1988 è stato di 958 milioni di dollari di Singapore, ossia l'8,3 per cento in più rispetto allo stesso periodo del 1987. Il livello degli investimenti, tuttavia, potrebbe diminuire sia per un rallentamento dell'economia mondiale sia per motivi legati alla situazione specifica di Singapore. A quanto sembra, la carenza di manodopera specializzata induce alcune aziende a trasferire in paesi vicini alcune lavorazioni. La Seagate Technology, ad esempio, una delle maggiori aziende private di Singapore, ha sospeso le assunzioni e ha trasferito alcune lavorazioni nel suo impianto di Bangkok. Altre multinazionali, si dice, intenderebbero seguirne l'esempio.

In Tailandia, gli investimenti esteri, insieme ad altri fattori, sono stati gli elementi chiave che hanno permesso al paese di raggiungere un tasso di crescita pari all'8,8 per cento, il più elevato di tutto il decennio. Tra gli altri fattori vanno ricordati il turismo e l'abbondante produzione agricola.

Nella prima metà del 1988, lo State Board of Investment ha approvato 621 progetti di investimento per un valore totale di 95,5 miliardi di baht (3,75 miliardi di dollari USA), contro i 623 progetti dell'intero anno precedente valutati 67,3 miliardi di baht (2,62 miliardi di dollari). Difficilmente la Tailandia riuscirà a mantenere i livelli di investimento e di crescita a valori tanto elevati, dato che, analogamente alle Filippine, il paese ha gravi difficoltà a livello infrastrutturale, specialmente per quanto riguarda porti e telecomunicazioni. Vi è inoltre una notevole carenza di ingegneri e di personale specializzato.

La bilancia dei pagamenti e le riserve. La bilancia dei pagamenti di un paese è il risultato delle operazioni di conto corrente e in conto capitale. Le principali transazioni di conto corrente comprendono il commercio e le risorse invisibili relative a servizi quali assicurazioni, viaggi, dividendi, salari corrisposti a lavoratori stranieri (compresi gli stipendi dei cittadini di quel paese che lavorano all'estero) i cui risparmi vengano trasferiti all'estero, e interessi sul debito estero. Il conto capitale comprende principalmente investimenti diretti, investimenti di portafoglio, e movimenti di capitale a breve e a lungo termine sotto forma di prestiti.

La somma di conto corrente e di conto capitale costituisce la bilancia dei pagamenti complessiva. Se la bilancia dei pagamenti è in attivo, le riserve d'oro e di valuta di un paese aumentano, mentre se la bilancia dei pagamenti è in passivo il paese è costretto a impiegare le proprie riserve di valuta estera per finanziare il deficit.

La tabella 4 riporta dati relativi alla bilancia dei pagamenti e alle riserve disponibili alla fine di ogni anno dal 1985 fino al secondo o terzo trimestre del 1988. Tra i cinque paesi dell'ASEAN, Indonesia, Filippine e Tailandia hanno generalmente conti correnti in deficit, mentre per Malaysia e Singapore vale l'opposto. I conti di capitale sono solitamente in attivo in tutti i paesi dell'ASEAN. Tuttavia, Indonesia, Malaysia e Filippine registrano un disavanzo nei conti di capitale. In Indonesia e nelle Filippine, tale fenomeno è conseguenza dell'impegno a ridurre il debito con l'estero nell'ambito di una strategia di stabilizzazione; in Malaysia, invece, il fenomeno nasce dall'intenzione di ridurre la spesa destinata al servizio del debito prima che questo si faccia eccessivamente oneroso. L'indebitamento in valuta estera del governo centrale è infatti sceso dai 28,47 miliardi di ringgit (11,28 miliardi di dollari USA) del giugno 1987 ai 24,99 miliardi di ringgit (9,59 miliardi di dollari USA) del giugno 1988.

Tabella 4. *Bilancia dei pagamenti e riserve (in miliardi $ USA)*[a].

		Indonesia	Malaysia	Filippine	Singapore	Tailandia
1985	a)	−1,9	−0,6	−0,1	–	−1,5
	b)	2,5	1,8	0,1	2,4	1,7
	c)	0,6	1,2	–	2,4	0,2
	d)	5,9	5	1,1	12,8	3
1986	a)	−3,9	−0,1	1	0,5	0,2
	b)	3	1,1	0,4	−0,5	0,7
	c)	−0,9	1	1,4	–	0,9
	d)	5,4	6,1	2,5	12,9	3,8
1987	a)	1,7	2,4	−0,6	0,5	−0,6
	b)	2,6	−1	0,6	1,8	1,9
	c)	0,9	1,4	–	2,3	1,3
	d)	6,9	7,5	2	15,2	5,2
1988	a)	−2,6[b]	2,5[bc]	−0,5[b]	0,2[b]	−1[b]
(nove	b)	2[b]	−3,7[bc]	0,1[b]	0,3[b]	2,3[b]
(mesi	c)	−0,6[c]	−1,2[c]	−0,4[b]	0,5[b]	1,3
	d.	6,4[c]	6,3[c]	1,7	15,7[d]	6,5

a) conti correnti
b) conti di capitale
c) differenza fra conti correnti e conti di capitale
d) riserve di capitale all'estero

[a] Secondo valutazioni nazionali.
[b] Stime.
[c] Da gennaio a giugno.
[d] Agosto.

Fonte: International Monetary Fund, *International Financial Statistics*.

A Singapore e in Tailandia, il conto capitale ha segnato un attivo sia nel 1987 che nel 1988: gli investitori stranieri hanno infatti approfittato del boom degli investimenti e degli alti tassi di profitto realizzabili nei due paesi. Il saldo dei conti correnti di Singapore è in attivo, mentre quello della Tailandia presenta un deficit assai ridotto, determinato dagli afflussi di capitale: di conseguenza, le riserve valutarie dei due paesi sono in crescita costante dal 1985 (si veda la tab. 4). Le riserve di Singapore sono aumentate, in rapporto alle importazioni, dal 49,6 per cento del 1985 al 77,4 per cento del 1988, mentre in Tailandia, negli stessi anni, l'aumento è stato più limitato: dal 35,3 per cento al 37,2 per cento del valore delle importazioni.

La Malaysia e l'Indonesia, invece, hanno riserve piuttosto instabili, ma ancora a livelli accettabili: nel 1988 corrispondevano rispettivamente al 48,5 per cento e al 42,7 per cento del valore delle importazioni. Le riserve delle Filippine, salite nel 1986 al 48,3 per cento delle importazioni, sono scese al 28,2 per cento nel 1988.

Un deprezzamento dei tassi di cambio è generalmente positivo per la bilancia dei pagamenti e per le riserve valutarie di un paese. In Indonesia, in Malaysia e nelle Filippine, i tassi di cambio nominali in relazione al dollaro USA sono scesi sia nel 1987 che nel 1988, mentre a Singapore e in Tailandia è avvenuto il contrario. Nel 1988, il tasso di cambio reale effettivo nei confronti del dollaro USA era inferiore, rispetto al 1985, del 34,5 per cento in Indonesia, del 12,5 per cento in Malaysia, del 10 per cento nelle Filippine e dell'1,5 per cento a Singapore; in Tailandia, al contrario, si era apprezzato del 3,8 per cento.

Soltanto Malaysia e Singapore, tra i paesi dell'ASEAN, hanno sottoscritto gli obblighi contenuti nell'articolo 7, sezioni 2, 3 e 4 dello statuto del Fondo Monetario Internazionale. In altri termini, hanno eliminato i controlli sul commercio e sui pagamenti, dando alle loro economie un'impostazione più aperta. Sebbene la Tailandia sia tuttora soggetta all'articolo 14, la portata delle restrizioni è trascurabile, ed equivale *de facto* a una liberalizzazione. Le finanze estere di questi paesi poggiano quindi su solide basi e non hanno bisogno di essere sostenute con restrizioni. In Indonesia e nelle Filippine, invece, le restrizioni hanno un peso considerevole.

Per quanto riguarda l'indebitamento con l'estero, soltanto in Indonesia e nelle Filippine gli oneri sono tali da pesare sia sul budget che sulla bilancia dei pagamenti. Entrambi i paesi hanno dato priorità alla risoluzione del problema del debito, nell'ambito dei programmi di stabilizzazione sostenuti dal Fondo Monetario Internazionale, dalla Banca Mondiale e da altri paesi finanziatori. Il debito indonesiano è stato valutato a 42,1 miliardi di dollari USA per il 1988: l'Indonesia sarebbe quindi il più indebitato tra i paesi del Sud-est asiatico; il debito delle Filippine, invece, è ammontato a 28,3 miliardi di dollari USA.

La finanza pubblica

Con la sua facoltà di imporre tasse, effettuare spese, prendere e dare in prestito somme di denaro e decidere in che modo utilizzare un surplus o finanziare un deficit, il governo di un paese ha un ruolo chiave nella reazione di un'economia non soltanto agli scossoni esterni ma anche a fenomeni interni, quali ad esempio la propensione agli investimenti o ai consumi nel settore privato. Tramite i proventi fiscali o altre fonti di reddito pubblico, risorse reali e/o finanziarie affluiscono da altri settori verso le casse dello stato, e ciò influenza i piani di spesa del settore privato. La spesa pubblica, d'altra parte, incrementa i flussi di

reddito privato e tende a controbilanciare gli effetti antiespansionistici delle imposte. In ultima analisi, le conseguenze di un eventuale pareggio tra entrate e uscite dipendono in parte da quali settori o strati sociali pagano le tasse e da chi invece trae beneficio dalle spese del governo, e in parte, dal tipo di tasse e dalla ripartizione della spesa (ad esempio, dal rapporto tra spese destinate allo sviluppo e spese correnti).

Le entrate dello stato. In tutti i paesi dell'ASEAN, le entrate dello stato sono cresciute, in termini nominali, durante tutto il periodo esaminato (si veda la tab. 5); le cose cambiano, tuttavia, se si considera il rapporto tra entrate pubbliche e PIL. Tra il 1985 e il 1988, la proporzione tra entrate dello stato e prodotto interno lordo è passata dal 20 per cento circa al 26 per cento in Indonesia, dall'11 al 14 per cento nelle Filippine, dal 15 al 19 per cento in Tailandia.

In Malaysia le entrate pubbliche non hanno tenuto il passo con la crescita economica: la proporzione tra entrate pubbliche e PIL è scesa dal 27 per cento del 1985 al 23 per cento del 1988. Tra le cause principali di questo fenomeno potrebbero esservi gli sgravi fiscali offerti agli investitori stranieri, che hanno incrementato la produzione in alcuni settori privilegiati, ma non hanno fatto affluire più denaro alle casse dello stato. A Singapore, escludendo il risultato eccezionale del 1986 (anno in cui le entrate del governo totalizzarono una somma equivalente al 45 per cento del PIL), le entrate pubbliche sono rimaste, in tutti gli altri anni, pari a circa il 28 per cento del PIL.

In tutti i paesi dell'ASEAN, ad eccezione di Singapore, le entrate correnti rappresentano oltre il 98 per cento degli introiti complessivi. A Singapore, invece, le imposte sui capitali corrispondono pressappoco al 27 per cento del totale. Le imposte dirette concorrono in percentuali consistenti alle entrate fiscali in Indonesia (59,5 per cento nel 1986), in Malaysia (55,5 per cento) e a Singapore (65,5 per cento), mentre nelle Filippine e in Tailandia il loro contributo va da un quarto a un terzo del totale. Generalmente, si ritiene più positivo per un paese che una percentuale elevata di entrate pubbliche derivi da imposte dirette, in modo che la crescita dei livelli di reddito vada a beneficio del fisco. Questa regola fa tuttavia eccezione nei casi in cui un paese a economia aperta attraversi una fase di boom grazie al buon andamento delle esportazioni.

Le tasse sul commercio internazionale contribuiscono per circa un quarto alle entrate pubbliche complessive. In Tailandia, nei primi sei mesi del 1988, le entrate pubbliche sono state superiori del 30 per cento

Tabella 5. *Entrate ed uscite pubbliche, surplus/deficit (in miliardi, in valute nazionali)*[a].

	Indonesia[b]	Malaysia	Filippine	Singapore	Tailandia
1985					
Entrate	18,7	21,1	69	10,9	161
Uscite	19,4	26,8	80,1	10,3	200
Surplus/deficit	−0,7	−5,7	−11,1	0,6	−39
1986					
Entrate	20,9	19,5	79,2	17,3	169,8
Uscite	22,1	27	110,5	16,6	203,9
Surplus/deficit	−1,2	−7,5	−31,3	0,7	−34,1
1987					
Entrate	24,5	17,9	103,2	12,1	202,4
Uscite	26,3	24,9	119,9	14,1	211,2
Surplus/deficit	−1,8	−7	−16,7	−2	−8,8
1987 (gen. - giu.)					
Entrate	12,1	8,5	48,4	5,2	98,6
Uscite	14,1	10,4	59,1	6,6	100,6
Surplus/deficit	−2	−1,9	−10,7	−1,4	−2
1988 (gen. - giu.)					
Entrate	15	10	54,5	6,2	128,9
Uscite	16,1	9,6	63,8	5	107,4
Surplus/deficit	−1,1	0,4	−9,3	1,2	21,5

[a] Le entrate dello stato filippino includono i sussidi, mentre in Malaysia, nelle Filippine e a Singapore le uscite comprendono i prestiti netti.
[b] In migliaia di miliardi di rupie.

Fonte: International Monetary Fund, *International Financial Statistics*.

circa rispetto allo stesso periodo del 1987: ciò si deve a un incremento del gettito fiscale, determinato a sua volta dai crescenti profitti delle aziende e da ingenti volumi di importazioni, fenomeni tipici in fase di boom economico.

In Malaysia, d'altra parte, l'economia è cresciuta più rapidamente rispetto alle entrate pubbliche, sebbene le imposte dirette costituiscano il 55 per cento del gettito fiscale e le imposte sul commercio internazionale rappresentino il 16,6 per cento delle entrate pubbliche complessive. Abbiamo già accennato al fatto che le esenzioni fiscali offerte dalla Malaysia per attrarre gli investitori stranieri siano eccessive in rapporto alla quantità di valore aggiunto localmente. È vero che anche Singapore offre generosi sgravi fiscali, tuttavia le lavorazioni locali producono valo-

re aggiunto in quantità ben superiori rispetto a quanto avviene in Malaysia, e quindi il governo di Singapore è in grado di riscuotere più tasse partendo da una base impositiva più ampia, ad esempio da salari più elevati.

La spesa pubblica. Tra il 1985 e il 1988, la spesa pubblica in termini nominali è cresciuta sia in Indonesia che nelle Filippine; in Malaysia e a Singapore, al contrario, vi è stato, nel 1987, un arretramento, proseguito nella prima metà del 1988 (si veda la tab. 5). In rapporto al PIL, la Malaysia ha ridimensionato la propria spesa dal 35 per cento del 1985 e dal 38 per cento del 1986, al 31 per cento nel 1987 e al 22 per cento nel 1988. Durante il periodo esaminato, le spese del governo tailandese, pur crescendo in termini nominali, sono diminuite in rapporto al PIL dal 19 per cento del 1985 al 17 per cento del 1987 e al 16 per cento del 1988. In Indonesia e nelle Filippine, invece, il rapporto tra spesa pubblica e PIL è risultato nel 1988 più elevato rispetto al 1985: il 27 per cento contro il 21 per cento in Indonesia, il 16 per cento contro il 13 per cento nelle Filippine. Gli stanziamenti sempre maggiori destinati al servizio e al rimborso del debito estero possono in parte spiegare la tendenza all'incremento della spesa in questi due paesi, malgrado gli sforzi di stabilizzazione economica.

I governi di molti paesi, preoccupati dagli ingenti sussidi a favore delle imprese pubbliche, hanno attuato strategie di privatizzazione nel tentativo di ridurre la spesa complessiva. Un problema particolarmente rilevante in Malaysia e nelle Filippine.

La strategia di privatizzazione del governo malaysiano è stata oggetto di discussioni e critiche durante tutto il 1988[2]. Gli oppositori hanno protestato, ad esempio, contro la decisione di affidare la costruzione dell'autostrada Nord-Sud (un progetto da 3,42 miliardi di ringgit) a imprese private con agganci politici ma con insufficiente copertura finanziaria. Si è parlato a lungo anche della Port Klang Authority, privatizzata qualche tempo fa e poi nuovamente restituita alla proprietà dello stato. Per questi ed altri progetti di privatizzazione, si pongono due problemi fondamentali: 1) in quale modo procurarsi sufficienti sostegni finanziari; 2) capire se la Malaysia ha le capacità imprenditoriali per rilevare gruppi di dimensioni tanto colossali.

Nelle Filippine[3] si pensa alla privatizzazione come a una panacea per

[2] Per maggiori dettagli, si veda «Malaysian Business», 1° agosto 1988; «Asian Wall Street Journal», 13 ottobre 1988.

[3] Per maggiori dettagli, si veda FEER, 7 luglio 1988, pp. 92-93; «Asian Wall Street Journal», 25 luglio 1988.

i problemi finanziari delle imprese possedute e controllate dallo stato. Uno dei principali punti di forza della politica economica della nuova amministrazione Aquino, al momento della sua salita al potere nel febbraio 1986, era proprio la vendita delle imprese controllate dallo stato i cui patrimoni fossero stati ceduti a istituti di credito pubblici a garanzia di prestiti scaduti. Il progetto di privatizzazione della Manila Electric Co., tuttavia, ha subito nuovi ritardi sia per le critiche di quanti si opponevano al progetto, sia per i ritardi procedurali dei comitati governativi incaricati di riesaminare il progetto per distribuire equamente gli utili tra azionisti in debito, vecchi e nuovi creditori, e membri del sindacato di banche che finanziavano la vendita. Questi ritardi hanno smorzato l'entusiasmo degli investitori, certamente ansiosi di acquistare decine di società pubbliche e di patrimoni dati in pegno alle banche dello stato. La privatizzazione della Manila Electric Co., secondo i propositi del governo, avrebbe dovuto tornare a vantaggio di tutte le parti interessate, rafforzando anche i mercati azionari di Manila e Makati, sui quali il sindacato delle banche intendeva vendere le azioni.

Bilanci attivi e passivi. La tabella 6 contiene dati relativi ai surplus o ai deficit di bilancio dei paesi dell'ASEAN per gli anni 1985-88. Si noterà che, in generale, Singapore presenta saldi attivi per la maggior parte degli anni, mentre i bilanci di Indonesia e Filippine si sono chiusi in deficit per tutti gli anni presi in esame, mentre in Malaysia e in Tailandia, dopo alcuni anni di deficit, il bilancio del 1988 ha segnato un saldo attivo. Un bilancio attivo o passivo, tuttavia, non rappresenta di per sé un fattore positivo o negativo. Molto dipende dal ristagno dell'economia, dal saldo della bilancia dei pagamenti e dal modo in cui si finanzia il deficit o si utilizza il surplus.

A una prima analisi, un deficit potrebbe apparire controproducente per le Filippine; in Malaysia e in Tailandia, al contrario, il problema si è fatto negli ultimi anni meno urgente. Nel caso di Singapore, un budget chiuso di tanto in tanto con un saldo passivo per controbilanciare un calo della domanda esterna è appropriato dal punto di vista economico, ma a questo punto, ragionando in termini di aumento delle spese, ci si sarebbe aspettati un deficit nel 1988 e non nel 1987. Il disavanzo del 1987, invece, è stato originato da un calo di 5,1 miliardi di dollari di Singapore (pari al 30 per cento del totale) nelle entrate pubbliche.

Dobbiamo ora esaminare il modo in cui i diversi paesi hanno finanziato i loro deficit o impiegato i loro attivi di bilancio. La tabella 6 ci fornisce i dati necessari, suddividendo le voci di finanziamento in presti-

Tabella 6. *Finanziamento del deficit o del surplus di bilancio (in miliardi, in valute nazionali).*

	Indonesia*	Malaysia	Filippine	Singapore	Tailandia
1985					
Surplus/deficit	–0,7	–5,7	–11,1	0,6	–39
Indebit. netto					
Interno	–	3,6	11,3	4,9	(39,7)
Esterno	0,3	1	–0,2	–	
Uso contante	0,4	1,1	–	–3,3	–0,7
Uso val. estera	–	–	–	–2,2	–
1986					
Surplus/deficit	–1,2	–7,5	–31,3	0,7	–34,1
Indebit. netto					
Interno	–	4,9	27,7	4,1	(35,6)
Esterno	1,2	1,4	3,6	–	
Uso contante	–	1,2	–	3,4	–1,5
Uso val. estera	–	–	–	–8,2	–
1987					
Surplus/deficit	–1,7	–7,1	–16,7	–2	–8,8
Indebit. netto					
Interno	–0,1	8,7	9,9	5,9	(7)
Esterno	3	–1,9	6,8	–	
Uso contante	–1,2	0,3	–	0,9	1,8
Uso val. estera	–	–	–	–4,8	–
1988 (6 mesi)					
Surplus/deficit	–1,1	0,4	–9,3	1,2	21,5
Indebit. netto					
Interno	0,6	4,4	9,1	31,4	(–16,2)
Esterno	0,2	–2,5	0,2	–	
Uso contante	0,3	–2,3	–	–30,9	5,3
Uso val. estera	–	–	–	–1,7	–

* In migliaia di miliardi di rupie.

Fonte: International Monetary Fund, *International Financial Statistics*.

ti netti, interni ed esteri, e nell'utilizzo dei saldi di cassa interni e della valuta estera. Quest'ultima voce è stata inserita tenendo conto della situazione di Singapore, che ha ampie riserve di valuta estera oltre a quelle depositate presso la Monetary Authority. Altri paesi concentrano invece le riserve di valuta nelle mani della banca centrale.

Nel caso in cui un deficit non venga finanziato dalla banca centrale, è preferibile che i fondi provengano da prestiti interni anziché dall'estero. Ciò potrebbe infatti avere ripercussioni inflazionistiche anche nel caso

in cui i fondi provenissero da banche commerciali e da altre istituzioni finanziarie, se la banca centrale fornisse liquidità a tali istituzioni tramite operazioni di prestito o di risconto. Soltanto nel caso in cui i buoni del tesoro o i titoli di stato fossero acquistati da investitori del settore non bancario tale forma di finanziamento del deficit potrebbe essere considerata opportuna. In ogni caso, malgrado i mercati finanziari si stiano sviluppando in modo soddisfacente nella maggior parte dei paesi dell'ASEAN (eccetto Indonesia e forse anche le Filippine), il prestito interno non inflazionistico ha dimensioni piuttosto limitate.

I valori netti dei prestiti in valuta estera provenienti da altri paesi non hanno effetti inflazionistici, tuttavia essi figurano nella bilancia dei pagamenti dell'anno in cui vengono contratti e potrebbero, negli anni successivi, creare difficoltà per il servizio del debito.

L'utilizzo dei saldi di cassa interni ha effetti analoghi ai prestiti della banca centrale; il metodo più opportuno per finanziare un deficit pubblico consiste tuttavia nell'utilizzo dei saldi in valuta estera, dato che questi ultimi derivano da attivi di bilancio degli anni precedenti.

L'Indonesia ha fatto largo uso di prestiti dall'estero per il finanziamento del proprio deficit; la consistenza del prestito interno è sempre stata trascurabile, ad eccezione del primo semestre del 1988, durante il quale il governo di Singapore ha preso a prestito dalla Indonesia Bank 600 miliardi di rupie, corrispondente pressapoco al 5 per cento della massa monetaria in circolazione alla fine del 1987 oppure, su base annua, al 10 per cento della massa monetaria: in altri termini, una cifra piuttosto ingente. Nel 1987, il deficit complessivo è stato pari al 15 per cento della massa monetaria circolante alla fine del 1986, mentre nei primi sei mesi del 1988 la percentuale su base annua è stata ancora più elevata, pari al 17 per cento della massa monetaria. Finché il governo indonesiano non ridurrà l'incidenza del proprio deficit, la bilancia dei pagamenti potrà fare ben pochi progressi.

I deficit di bilancio della Malaysia tra il 1985 e il 1987 hanno avuto enormi disavanzi, vicini in media al 50 per cento della massa monetaria e al 14 per cento della liquidità interna (moneta più «quasi moneta»). I deficit sono stati finanziati in gran parte grazie a prestiti interni, e in misura minore con prestiti dall'estero. Negara Bank, la banca centrale della Malaysia, ha fornito ingenti finanziamenti durante il periodo 1981-84, ma tra il 1985 e il 1987 il governo ha ridotto il proprio indebitamento nei confronti della banca centrale. Nei primi sette mesi del 1988, tuttavia, il governo ha preso in prestito dalla Negara Bank circa un miliardo di ringgit, somma equivalente a circa il 7 per cento della massa monetaria alla fine del 1987. Tra il 1985 e il 1988, il governo è riuscito

ad attingere fondi dal risparmio interno tramite le istituzioni finanziarie e i fondi pensionistici. Poiché, tuttavia, negli anni 1985 e 1986 i deficit di bilancio hanno sopravanzato l'entità del risparmio interno, la Malaysia si è rivolta al prestito estero. Nel 1987 il governo ha potuto rimborsare prestiti esteri per 1,9 miliardi di ringgit, dato che il valore dei fondi raccolti all'interno del paese è stato superiore al deficit di bilancio (si veda la tab. 6). L'attivo di bilancio della prima metà del 1988, sebbene limitato, e la continua mobilizzazione del risparmio interno tramite le istituzioni finanziarie, hanno consentito al governo di ridurre ulteriormente l'indebitamento estero e persino di consolidare il proprio saldo di cassa.

Da tempo le Filippine sono tormentate da gravi deficit di bilancio: nel 1986 il disavanzo ha raggiunto un valore corrispondente ai quattro quinti della massa monetaria in circolazione e a un quarto della liquidità interna (moneta più «quasi moneta»). Grazie all'impegno del governo, nel 1987 e nel 1988 le dimensioni del deficit sono state ridotte sia in termini nominali sia in rapporto alla massa monetaria. Il deficit relativo alla prima metà del 1988 è stato circa un terzo della massa monetaria e il 12 per cento della liquidità interna. La raccolta interna è stata ben superiore a quella dei prestiti provenienti da oltre confine: il governo ha incontrato difficoltà nell'ottenere prestiti dall'estero a condizioni favorevoli; esso, inoltre, intende ridurre il peso del debito estero. Fino al 1986, la maggior parte dei prestiti interni proveniva dalla banca centrale: dei 27,7 miliardi di pesos filippini ottenuti in quell'anno tramite il prestito interno, quasi quattro quinti provenivano dalla banca centrale. Nel 1987 l'indebitamento del governo nei confronti della banca centrale si è ridotto di 12 miliardi di pesos, e ancora di qualche miliardo di pesos nel primo semestre del 1988. I prestiti provenienti dalle banche di deposito ammontavano a 2 miliardi di pesos nel 1987, ma sono cresciuti a 18 miliardi nei primi sei mesi del 1988. Ciò avrebbe potuto avere effetti inflazionistici nel 1987, dato che in quell'anno il totale dei crediti concessi dalla banca centrale a favore delle banche di deposito è aumentato di 3 miliardi di pesos, ma non nei primi sei mesi del 1988: infatti le banche centrali hanno fatto affluire nelle casse delle banche di deposito soltanto 750 milioni di pesos.

La situazione di Singapore è diversa da quella degli altri paesi dell'ASEAN. In primo luogo, il suo bilancio è in attivo. Il governo, inoltre, è in grado di mobilizzare il risparmio interno tramite il sistema del Central Provident Fund. In tal modo, il saldo di cassa interno e le riserve di valuta estera del paese crescono ogni anno. Il risparmio netto (ossia contributi meno prelievi) incanalato tramite il CPF, dai 2,6 miliardi di

dollari di Singapore del 1985 si è ridotto a soli 150 milioni nel 1987, risalendo a 875 milioni nei primi sette mesi del 1988. La tabella 6 indica un surplus di 1,2 miliardi di dollari di Singapore per il bilancio relativo alla prima metà del 1988 e nel terzo trimestre il bilancio ha riportato un attivo di 2,2 miliardi di dollari di Singapore.

Fino al 1988, la Tailandia aveva chiuso tutti i suoi bilanci in deficit: il disavanzo raggiungeva in media il 40 per cento della massa monetaria, ma soltanto il 6 per cento della liquidità interna nel 1985 e 1986. Nel 1987 il deficit si è ridotto sia in termini assoluti sia in rapporto alla massa monetaria e alla liquidità interna; nel primo semestre del 1988 il bilancio ha segnato un saldo attivo. Non vi sono dati disponibili circa la portata dei prestiti interni e dall'estero, tuttavia le informazioni relative al debito in scadenza ci consentono di fare qualche stima. A quanto sembra, circa due terzi di tutti i fondi raccolti nel periodo 1985-87 erano di provenienza interna, mentre soltanto un terzo giungeva dall'estero. Sul totale del prestito interno, soltanto una percentuale trascurabile era stata messa a disposizione dalla Bank of Thailand; più della metà proveniva invece dalle banche commerciali, da altre istituzioni finanziarie e dal resto del settore non finanziario. Ciò depone a favore dell'emergente mercato finanziario tailandese. Il saldo attivo del bilancio 1988 ha permesso al governo di ridurre il proprio indebitamento interno ed estero, incrementando al tempo stesso i saldi di cassa.

Le banche e la finanza privata

Relazioni tra i settori. Abbiamo finora analizzato gli sviluppi della finanza estera e di quella pubblica. Ciò che avviene in questi settori influenza sia il settore bancario sia la finanza privata. Un afflusso di capitali dall'estero, ad esempio, fornisce liquidità alle banche e permette agli operatori privati di associarsi con investitori stranieri soddisfacendo l'accresciuta domanda di lavoro e materiali.

I governi ricevono prestiti dalle banche commerciali lanciando sul mercato aperto buoni del tesoro e titoli di stato, e competono per aggiudicarsi finanziamenti. Se il tasso di interesse dei titoli di stato è concorrenziale rispetto ai tassi di interesse di mercato, il governo può raccogliere fondi sufficienti a soddisfare il proprio fabbisogno finanziario. In caso contrario, un governo è costretto a impiegare altri mezzi per costringere le banche commerciali a investire in titoli di stato. Nella maggior parte dei paesi in via di sviluppo, compresi i paesi dell'ASEAN, le banche commerciali sono obbligate ad immobilizzare una certa parte

del loro patrimonio in titoli di stato o come parte del fondo di riserva legale proporzionato alle operazioni passive. I governi cercano inoltre di influire sulla distribuzione del credito collocando depositi presso le banche, allo scopo di emettere nuovi prestiti per finanziare i settori prioritari.

Anche tra le banche e la finanza privata vi è una relazione. Quando il settore privato intende incrementare le spese destinate agli investimenti, si rivolge alle banche commerciali e agli altri istituti di credito per ottenere finanziamenti. I fondi in eccesso del settore privato vengono depositati presso le banche, le quali diventano gli intermediari finanziari a favore delle aziende in deficit e del governo. Il risparmio finanziario del settore privato tende a crescere in presenza di alti tassi di interesse, ma diminuisce in caso di inflazione.

Liquidità bancaria e politica monetaria. La liquidità bancaria è importante sotto molti aspetti. In primo luogo, pone problemi specifici, ad esempio: 1) la sicurezza per i depositanti, ossia la disponibilità presso le banche di fondi sufficienti a liquidare i depositi in caso di prelievi consistenti, sia per normali transazioni o in risposta a un'eventuale crisi bancaria; 2) la capacità delle banche di soddisfare le reali esigenze di finanziamento delle aziende commerciali e delle industrie. In secondo luogo, la liquidità bancaria solleva interrogativi di carattere più generale, quali: a) se il sistema bancario raccoglie dai depositanti quantità sufficienti di fondi, ossia se svolge in modo efficiente la sua funzione di intermediario finanziario attingendo al risparmio privato; b) se vi è un eccesso di liquidità perché le banche non concedono abbastanza prestiti o, viceversa, se la liquidità è scarsa perché i prestiti sono eccessivi; c) se la banca centrale e/o il governo forniscono liquidità alle banche in misura appropriata.

La liquidità bancaria può essere misurata con due criteri. Il primo è dato dal rapporto tra le riserve, rappresentate dalla riserva numeraria e dai capitali depositati presso la banca centrale, e le operazioni passive nei confronti del settore privato e di quello pubblico; il secondo, invece, dalla relazione che intercorre tra riserve più attività sull'estero e depositi totali più passività verso l'estero. In genere, la liquidità misurata con il primo criterio risulta meno elevata.

Quest'ultima regola vale anche per i paesi dell'ASEAN (si veda la tab. 7). Nel periodo 1985-88, la liquidità misurata con il criterio più ampio è infatti maggiore della liquidità in senso ristretto in tutti i paesi dell'Associazione. In Indonesia e nelle Filippine, la liquidità misurata con il primo criterio è maggiore che non negli altri tre paesi. Il fenome-

Tabella 7. *Liquidità delle banche di deposito a fine anno (in percentuale)*[a].

		Indonesia	Malaysia	Filippine	Singapore	Tailandia
1985	a)	14,2	5,1	12,5	8,2	3,8
	b)	43,1	9,9	25,9	41,6	9,6
1986	a)	12,2	4,6	17,2	8,2	3,5
	b)	45,1	10,6	33,2	49,5	9,9
1987						
I trim.	a)	11,2	4,5	17,7	7,8	3,4
	b)	40,9	11,5	33,8	44,4	9,8
II trim.	a)	10,8	4,6	18	7,4	3,7
	b)	38,5	11,3	34,2	49,1	8
III trim.	a)	8,9	4,5	16,2	7,8	3,9
	b)	35,6	11,7	33,9	50,9	8,4
IV trim.	a)	11,5	4,5	16,2	7,3	3,5
	b)	36,7	12	35,3	49,5	8,2
1988						
I trim.	a)	11,3	4,2	14,7	8,4	3,5
	b)	33,3	11,9	35,3	49,3	7,5
II trim.	a)	11,8	4,8	14,8	7,2	3,3
	b)	34,2	13,3	34,1	49,6	7,5
III trim.	a)	12[a]	4,5[b]	14,8[a]	7,8[a]	–
	b)	36,4[a]	13,3[b]	34,7[a]	48,9[a]	–

a) Riserve sul totale dei depositi, compresi i depositi dello stato.
b) Riserve più attività sull'estero, in rapporto ai depositi totali, più le passività all'estero.

[a] Maggio.
[b] Luglio.

Fonte: International Monetary Fund, *International Financial Statistics*.

no si spiega in parte perché i disavanzi pubblici di questi due paesi hanno fornito liquidità supplementare alle banche, e in parte perché le banche hanno ritenuto prudente mantenere ampie riserve per far fronte a un quadro economico meno favorevole che in altri paesi.

Se misurata secondo il criterio più ampio, la liquidità delle banche di Singapore è più elevata che non in Indonesia e nelle Filippine, poiché le banche commerciali di Singapore mantengono in pareggio attività e passività verso l'estero. La Tailandia e la Malaysia hanno le percentuali di liquidità più basse, dato che in quei paesi vi è un gran numero di società meritevoli di credito.

Le percentuali di liquidità variano in funzione dei crediti concessi dalle banche centrali alle banche di deposito, e anche in funzione dei depositi governativi. Le banche centrali forniscono ingenti quantità di

credito in Indonesia, nelle Filippine e in Tailandia, mentre in Malaysia e a Singapore, il fenomeno è praticamente assente. Tutti i governi dei paesi dell'ASEAN hanno denaro presso le banche di deposito, ma il fenomeno ha dimensioni maggiori in Malaysia e a Singapore (si veda la tab. 8).

La politica monetaria di un paese non va giudicata soltanto in base alla disponibilità di credito fornita dalle banche centrali, ma anche in base al costo del credito. La tabella 9 contiene dati sui tassi di interesse nominale, sui prezzi e sui tassi di interesse reale. Se il tasso reale di espansione del credito interno erogato dalle banche commerciali (ossia l'aumento nominale del prestito bancario moltiplicato per il deflatore ricavato dall'indice dei prezzi al consumo) supera il tasso di crescita dell'economia, i prezzi aumenteranno. Se, invece, l'incremento del tasso di interesse nominale non è sufficiente a sopravanzare la crescita di inflazione, il tasso di interesse reale scenderà: ciò determinerà un aumento della domanda di prestiti e un ulteriore rincaro dei prezzi. I tassi di interesse nominale in tutti i paesi dell'ASEAN rispecchiano l'andamento dell'inflazione in ciascun paese: di conseguenza, i tassi nominali

Tabella 8. *Liquidità fornita dalle autorità monetarie e dai governi centrali alle banche di deposito.*

		Indonesia	Malaysia	Filippine	Singapore	Tailandia
1985	a)	69,6	–	59,3	–	29
	b)	18,5	56,1	25,2	40,1	20,1
1986	a)	66,6	–	23,2	–	31,8
	b)	14,6	43,4	24,1	25,5	19,8
1987	a)	63,7	–	24,9	–	31,7
	b)	14	39,6	16,5	20,1	17,8
1988						
I trim.	a)	61,5	–	25,1	–	34,7
	b)	13,6	42,3	22,3	28,5	18,3
II trim.	a)	64,2	–	27,5	–	37,1
	b)	15,6	41,8	28,5	23,4	19,7
III trim.	a)	72,1[a]	–	28,1[a]	–	–
	b)	13,9[a]	40,9[b]	24,4[a]	30,5[a]	–

a) Versamenti delle banche centrali alle banche di deposito come percentuale di liquidità.
b) Depositi dei governi centrali presso le banche di deposito come percentuale di liquidità.
[a] Agosto.
[b] Luglio.

Fonte: International Monetary Fund, *International Financial Statistics*.

sono più elevati in Indonesia e nelle Filippine. I tassi di interesse reali, d'altro canto, variano in funzione della disponibilità di capitali sia interni che internazionali, e sono quindi meno elevati a Singapore e in Tailandia.

Nel 1987 il tasso reale di espansione del credito bancario interno ha raggiunto il 14,6 per cento nelle Filippine, il 13,1 per cento in Indonesia, l'8,6 per cento a Singapore, il 6,5 per cento in Tailandia, e il 3,9 per cento in Malaysia. In Indonesia l'espansione del credito è a livelli elevati dal 1985, mentre nelle Filippine, tra il 1985 e il 1986, il tasso di espansione è stato negativo, pari a circa il 27 per cento su base annua. L'espansione del credito è andata diminuendo in Malaysia, mentre in Tailandia il tasso rilevato nel 1987 era pressappoco allo stesso livello dei due anni precedenti. A Singapore, infine, il tasso di espansione del credito interno varia in funzione dell'attività economica: era 0,7 per cento nel 1985, −2,1 per cento nel 1986 e 8,6 per cento nel 1987.

Nei primi sei mesi del 1988, in Indonesia non vi è stata alcuna espansione del credito bancario in termini reali e il tasso è sceso considerevolmente anche nelle Filippine, dato che entrambi i paesi hanno continuato ad attuare programmi di stabilizzazione economica. Nel 1988, tuttavia, l'aumento dei prezzi al consumo in Indonesia è rimasto agli stessi livelli dell'anno precedente, mentre nelle Filippine l'inflazione è tornata a crescere. Nei primi sei mesi del 1988, il tasso reale di espansione del credito a Singapore si è attestato all'1,6 per cento, ben al di sotto dell'8,6 per cento dell'anno precedente; nel 1988, tuttavia, l'aumento dei prezzi è stato maggiore. In Malaysia la percentuale di espansione del credito in termini reali è cresciuta, nei primi sei mesi del 1988, più del doppio rispetto al 1987, mentre in Tailandia l'aumento è stato ancora maggiore, dato che l'economia dei due paesi è entrata in fase di enorme espansione. Di conseguenza, in entrambi i paesi i prezzi sono aumentati più rapidamente rispetto al periodo 1985-87 (si veda la tab. 9).

Risparmio finanziario privato e mercati finanziari. Il risparmio finanziario utilizza strumenti finanziari e si misura in base all'incremento del patrimonio finanziario nelle mani del settore privato. Pur non avendo a nostra disposizione dati esaurienti e affidabili circa i patrimoni finanziari del settore privato, possiamo trarre qualche indicazione di tendenza dalle informazioni in nostro possesso su alcuni tipi di passività bancarie, quali i depositi a tempo, a risparmio, vincolati e a vista presso le banche commerciali e altri intermediari non bancari. Vi è una certa divergenza di opinioni circa l'opportunità di includere le disponibilità di valuta e i depositi a vista nella misurazione del risparmio finanziario del

Tabella 9. *Tassi di interesse ed inflazione (percentuali annue).*

		Indonesia	Malaysia	Filippine	Singapore	Tailandia
1985	a)	10,3	11,5	28,6	5,4	13,5
	b)	4,7	0,3	23,1	0,5	2,4
	c)	5,6	11,2	5,5	4,9	11,1
1986	a)	13	10,8	17,5	4,3	8,1
	b)	5,8	0,7	0,8	–1,4	1,8
	c)	7,2	10,1	16,7	5,7	6,3
1987	a)	14,5	8,2	12,3	3,9	5,9[c]
	b)	9,3	1,1	3,8	0,5	2,5
	c)	5,2	7,1	8,5	3,4	3,4
1988						
I trim.	a)	13,4	7,5	15,4	3,1	–
	b)	8,7	1	8,9	1,6	4
	c)	4,7	6,5	6,5	1,5	–
II trim.	a)	14,7	7,5	15,9	3,8	7,5[d]
	b)	8,6	1,2	9,3	1,6	4,1
	c)	6,1	6,3	6,6	2,2	3,4
III trim.	a)	15	7[e]	15,7	5[f]	7,9[e]
	b)	8,8	2,3[f]	8,3	1,5[f]	3,7[e]
	c)	6,2	4,7	7,5	3,5[f]	4,2[e]

a) Tasso del mercato monetario[a].
b) Prezzi al consumo[b].
c) Tasso di interesse reale[ab].

[a] Tassi attivi in Malaysia e nelle Filippine.
[b] Variazione percentuale rispetto all'anno precedente.
[c] Prima metà.
[d] Maggio.
[e] Giugno.
[f] Media per luglio e agosto.

Fonte: International Monetary Fund, *International Financial Statistics*.

settore privato. In un certo senso, si tratta di patrimoni finanziari, e come tali dovrebbero essere inclusi. D'altra parte, tali strumenti finanziari vengono utilizzati per effettuare transazioni, e gli stessi investitori non li includono nel calcolo dei saldi a risparmio. Le somme in circolazione, inoltre, variano in funzione dei disavanzi pubblici e corrispondono a prestiti e anticipi bancari. Per queste ragioni, la tabella 10 non include le disponibilità di moneta tra le voci che compongono il risparmio finanziario. I dati contenuti nella tabella, d'altra parte, non comprendono i titoli di stato o le azioni possedute direttamente da privati, né le prestazioni di fondi pensionistici a singoli individui.

Tabella 10. *Risparmio finanziario presso le banche di deposito ed altre istituzioni finanziarie*[a].

		Indonesia	Malaysia	Filippine	Singapore	Tailandia
1985	a)	99,9	31,8	76,3	100	82,9
	b)	3	9,3	2,6	2,2	6,8
1986	a)	97	44,6	100	100	85,3
	b)	3,1	15,7	0,8	4,4	6,4
1987	a)	97,6	4,1	82,1	91,1	91,3
	b)	5[b]	6[b]	1,7	12,9	9,6
1988	a)	99,2[c]	–	93,2[d]	100[e]	86,2[c]
	b)	5,7[bc]	5,5[bc]	1,8[bd]	1,2[be]	7[bc]
Media 1985-88						
	a)	98,4	20,1	87,9	97,8	86,4
	b)	4,2	9,1	1,7	5,2	7,5

a) Percentuale di risparmio finanziario totale presso le banche di deposito.
b) Risparmio finanziario totale come percentuale del prodotto interno lordo.

[a] Il risparmio finanziario è calcolato sommando gli incrementi della quasi moneta in circolazione presso le banche di deposito agli incrementi dei depositi a tempo ed a risparmio presso le altre istituzioni finanziarie.
[b] Stime per il prodotto interno lordo.
[c] Dati del mese di maggio relativi al risparmio finanziario.
[d] Dati del mese di giugno.
[e] Dati del mese di luglio.

Fonte: International Monetary Fund, *International Financial Statistics*.

Secondo le informazioni contenute nella tabella 10, nel periodo 1985-88 la percentuale più elevata di risparmio finanziario in rapporto al prodotto interno lordo si è avuta in Malaysia (9,1 per cento del PIL), seguita in ordine decrescente da Tailandia (7,5 per cento), Singapore (5,2 per cento) e Indonesia (4,2 per cento). Le Filippine hanno riportato la percentuale più bassa (1,7 per cento). Tali risultati sono conformi alle aspettative, dato che l'inflazione è stata meno elevata in Malaysia, a Singapore e in Tailandia, con alte percentuali di risparmio finanziario, rispetto all'Indonesia e alle Filippine, in cui il risparmio finanziario ha incidenza minore.

La maggior parte del risparmio finanziario viene incanalato tramite le banche commerciali in tutti i paesi dell'ASEAN, ad eccezione della Malaysia, dove nel 1987 e nel 1988 il risparmio finanziario raccolto dalle banche è stato piuttosto esiguo. In Malaysia, e anche in Tailandia, i privati hanno invece indirizzato percentuali consistenti di risparmio finanziario verso altre istituzioni.

I mercati finanziari sono più sviluppati a Singapore, in Malaysia e in Tailandia, rispetto all'Indonesia e alle Filippine. In seguito al crollo dei mercati azionari statunitensi, ottobre 1987, le azioni sono scese bruscamente anche sui mercati di questi paesi. Le emissioni di nuove azioni, strumento essenziale per la raccolta di fondi a favore degli investimenti privati, sono generalmente più facili da collocare quando il mercato secondario è in buona salute; se il mercato azionario è in crisi, sono più difficili da collocare. Nel 1988 si è visto qualche segno di recupero, ma il livello degli scambi e dei corsi azionari è rimasto dappertutto, eccetto che in Tailandia, ben al di sotto dei livelli massimi del 1987. Nel 1988, alla fine di settembre, l'indice dei corsi azionari era inferiore del 48 per cento al livello massimo del 1987 alla borsa di Manila, inferiore del 27 per cento a Kuala Lumpur, e del 26 per cento a Singapore. In Indonesia, l'attività della piccola Jakarta Stock Exchange continua ad essere ostacolata da leggi tributarie che scoraggiano l'acquisto di quote azionarie.

Dopo il crollo in borsa dell'ottobre 1987, il mercato azionario tailandese ha assistito, nel 1988, a un vero e proprio boom. Il volume degli scambi ha superato nettamente i livelli dell'anno precedente e l'indice della Securities Exchange of Thailand ha raggiunto, nell'agosto 1988, quota 471,2, pressappoco lo stesso livello dell'ottobre 1987. Il valore dei capitali azionari circolanti in Tailandia in quel periodo era pari a 9,4 miliardi di dollari USA, il 74 per cento in più rispetto alla fine del 1987. In Malaysia, invece, il valore circolante sui mercati azionari era ancora più elevato: 31,9 miliardi di dollari USA. Il boom del mercato azionario tailandese rispecchia la rapida crescita dell'economia e l'aumento degli utili aziendali, particolarmente sensibile nel settore minerario.

Conclusione

La situazione economica e finanziaria di tutti i paesi dell'ASEAN è migliorata: il 1985 è stato un anno particolarmente infausto, con percentuali di crescita negative per la Malaysia, le Filippine e Singapore. Le economie dell'Indonesia e della Tailandia hanno invece fatto progressi anche nel 1985, grazie alla stabilità dei prezzi petroliferi (a tutto vantaggio dell'Indonesia) e alla diversificazione dell'economia tailandese. Nel 1986 e nel 1987 l'attività economica è ripresa a ritmo soddisfacente in tutti i paesi; la crescente domanda mondiale di esportazioni provenienti dalla regione e il consistente afflusso di investimenti stranieri hanno fatto del 1988 un anno eccezionale. La crescita economica per il 1988 si è collocata al 3,9 per cento in Indonesia, al 7,7 per cento in Malaysia, al

6,5 per cento nelle Filippine, al 10 per cento a Singapore, e all'8,8 per cento in Tailandia.

In Malaysia, a Singapore e in Tailandia la relativa stabilità dei prezzi ha contribuito a far crescere investimenti e produzione. In Indonesia e nelle Filippine il tasso di inflazione per il 1988 è stato del 9 per cento circa, ancora ben superiore rispetto agli altri tre paesi, ma sempre nettamente inferiore al tasso medio di inflazione degli altri paesi in via di sviluppo che non esportano petrolio. Finché questi due paesi non riusciranno a ridurre i loro deficit di bilancio, la stabilità finanziaria rimarrà un traguardo lontano. Maggiore cautela si impone anche in ambito di politica monetaria.

Nel 1988 i valori unitari delle esportazioni sono cresciuti in tutti i paesi dell'ASEAN ad eccezione dell'Indonesia, che ha risentito della caduta dei prezzi petroliferi; la crescita degli introiti da export ha avuto effetti inflazionisti sull'occupazione interna e sui redditi. Poiché i prezzi delle importazioni sono cresciuti più lentamente rispetto ai prezzi dei prodotti esportati, le ragioni di scambio sono migliorate per la maggior parte dei paesi dell'ASEAN. La bilancia commerciale relativa al 1988 ha segnato un saldo positivo in Indonesia e Malaysia, ma si è chiusa in passivo nelle Filippine, a Singapore e in Tailandia. In tutti i paesi, comunque, la bilancia dei pagamenti complessiva ha segnato un surplus: i crescenti afflussi di capitali e altre voci attive nella bilancia delle partite correnti hanno infatti contribuito a controbilanciare il deficit commerciale. Le riserve valutarie di tutti i paesi, ad eccezione delle Filippine, erano assai ampie, generalmente tra il 40 e il 75 per cento del valore delle importazioni. Nelle Filippine, le riserve corrispondevano al 28 per cento del valore delle importazioni, proporzione inadeguata dato l'ammontare dei debiti che gravano sul bilancio del paese.

Nel 1987 sono stati osservati deficit di bilancio in tutti i paesi dell'ASEAN: tuttavia soltanto i passivi dell'Indonesia e delle Filippine destavano qualche preoccupazione. Gli altri paesi hanno potuto facilmente ottenere finanziamenti da fonti non inflazionistiche, sia nazionali che estere. Nel 1988 la liquidità bancaria è apparsa in crescita in Indonesia, in Malaysia e nelle Filippine, mentre a Singapore e in Tailandia i livelli di liquidità sono rimasti pressoché stabili. Tali tendenze rispecchiano da un lato i provvedimenti presi dalle autorità monetarie e dai governi e, dall'altro, l'espansione del credito interno domiciliato presso le banche di deposito. Le autorità monetarie indonesiane e filippine hanno fatto affluire più liquidità verso le banche, mentre la Bank of Indonesia ha concesso più prestiti a favore delle banche commerciali. Nel 1987 l'espansione del credito bancario interno era stata piuttosto rapida in tutti

i paesi; in Indonesia e nelle Filippine il tasso di espansione per il 1988 è stato irrilevante o nullo, dato che entrambi i paesi hanno avuto problemi di stabilizzazione economica. L'espansione del credito in termini reali è stata poco significativa anche a Singapore; in Malaysia il tasso di espansione è raddoppiato rispetto al 1987 e in Tailandia ha superato di parecchie volte la percentuale dell'anno precedente.

Dato che l'espansione della produzione mondiale dura ormai da anni, la maggior parte degli economisti prevede un rallentamento. Se ciò avverrà, i flussi del commercio mondiale e i prezzi delle materie prime tenderanno a calare, la domanda mondiale di prodotti esportati dai paesi dell'ASEAN potrebbe diminuire, causando un peggioramento delle ragioni di scambio. Tuttavia questo non sarà necessariamente un fatto negativo, dal momento che le economie di alcuni paesi dell'ASEAN sono già ora in situazione di impasse dovuta alla carenza di infrastrutture e altri servizi: una fase di consolidamento permetterebbe loro di accrescere la capacità produttiva.

L'andamento dei tassi di interesse mondiali dipenderà in gran parte dalla capacità degli Stati Uniti di ridurre considerevolmente il proprio deficit. Le prospettive appaiono favorevoli, anche per l'intenzione sovietica di ridurre le proprie truppe di mezzo milione di unità e rinunciare in parte ad alcuni armamenti, ad esempio i carri armati. In un simile contesto, i tassi di interesse potrebbero diminuire in tutto il mondo e i paesi dell'ASEAN, specialmente l'Indonesia e le Filippine, avrebbero meno difficoltà nel servire il proprio debito estero. Circostanza ancor più importante, l'attuale fase di espansione su scala mondiale potrebbe quasi certamente proseguire nei prossimi anni.

Birmania

La Birmania nel 1988: la «perestroika» dal volto militare

James F. Guyot

Il contesto del cambiamento

Il 1988 può essere indicato nella storia moderna della Birmania come l'anno della frattura nel sistema. Per comprendere appieno il significato degli avvenimenti dell'anno, dovremmo vederli in due contesti differenti. Uno è il contesto degli stati con economie pianificate e partiti leninisti che hanno imboccato la via della *perestroika*, con o senza *glasnost*. Come esempi di riforme antitetiche ricordiamo il modello cinese (dopo un'apertura iniziale, restrizioni alla liberalizzazione economica nel settore agricolo e in politica) e il modello sovietico (tentativi di liberalizzazione economica in tutti i settori e incoraggiamento all'apertura politica per stimolare il processo della *perestroika*).

L'altro contesto nel quale analizzare gli eventi del 1988 è dato dai cicli di riforma e rivoluzione che hanno interessato la Birmania durante gli ultimi cinquant'anni, come illustrati nella tabella. (Chi ha interesse per i numeri, potrà notare una periodicità di circa 12 anni).

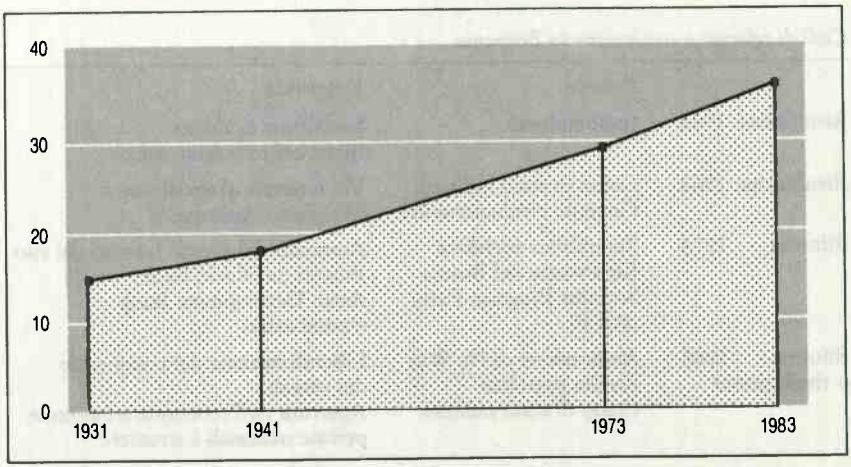
Cicli di riforma e rivoluzione in Birmania.

	Politica	Economia
Rivoluzione 1948	Indipendenza	Socialismo buddista (nazionalismo economico)
Rivoluzione 1962	Colpo di stato militare Governo rivoluzionario	Via birmana al socialismo (dirigismo economico)
Riforma 1974	Repubblica socialista Espansione del Burma Socialist Program Party (BSPP)	Aumento del prezzo interno del riso Prestiti da World Bank, Asian Development Bank e paesi esteri
Riforma 1988 o rivoluzione?	Abdicazione di Ne Win Rivolta popolare Colpo di stato militare	Liberalizzazione del commercio dei cereali Apertura dell'economia ad aziende private nazionali e straniere

Alla base di questi mutamenti ciclici esistono delle costanti, numerose e fondamentali, apparentemente inesorabili, che dovremo considerare prima di tentare analisi più sofisticate dei cambiamenti in base a dati più precisi, ma meno affidabili. Esaminiamo prima di tutto la base demografica. Durante il periodo dell'era di Ne Win per il quale vi sono i dati tra i due censimenti del 1973 e del 1983, la popolazione birmana è aumentata annualmente del 2,02 per cento. A dispetto di una politica volta ad incoraggiare la natalità, o quanto meno ostile alla contraccezione, il tasso annuale di crescita della popolazione birmana ha mantenuto lo stesso andamento osservato durante il periodo antecedente il censimento del 1941 (in cui il paese era stato attaccato militarmente due volte e travolto da una guerra civile) o durante il periodo fino al censimento del 1931, che include la grande depressione. Il grafico 1 riporta su scala logaritmica l'aumento della popolazione dai 14,67 milioni registrati nel 1931 fino ai 35,31 milioni del 1983: il tasso di crescita costante è visualizzato con una linea retta passante attraverso i quattro punti che rappresentano i censimenti.

L'andamento demografico è simile a quello dell'economia. Il segmento maggiore dell'economia, ossia la forza lavoro urbana, presenta la stessa struttura in corrispondenza dei censimenti del 1953 e del 1983, che abbracciano rispettivamente sette o otto anni del periodo del buddismo socialista di U Nu, e più di una ventina d'anni sotto la guida di Ne

Grafico 1. *L'incremento demografico in Birmania rilevato dai censimenti.*



Win, prima nel governo provvisorio del periodo democratico e infine lungo la «via birmana al socialismo»[1]. Come dimostra la tabella 1, sia all'inizio che alla fine di questi trent'anni circa un quinto della popolazione urbana era impiegata nell'industria e nell'edilizia, mentre un terzo esercitava attività commerciali. L'incremento dei dipendenti pubblici potrebbe essere reale, oppure potrebbe riflettere semplicemente, come nel caso delle oscillazioni proporzionali tra le altre categorie minori, le differenze di definizione.

La stabilità strutturale rivelata da un'analisi stratificata dell'industria è confermata da un'analisi della manodopera urbana in termini di occupazione, come mostra la tabella 2. Lo scambio apparentemente verificatosi tra la categoria dei tecnici e dei professionisti da un lato, e quella dei dirigenti dall'altro, non modifica la proporzione (uno a dodici

Tabella 1. *Distribuzione industriale della forza-lavoro urbana 1953 e 1983* (in percentuale).*

	1953	1983
Forza-lavoro urbana totale	1.074.505	2.815.370
Agricoltura, caccia, pesca e silvicoltura	11	13,2
Miniere	0,4	0,5
Industria e edilizia	20,9	21,4
Elettricità, gas e acqua	0,4	0,6
Trasporti e comunicazioni	7,8	9,2
Commercio all'ingrosso e al dettaglio, finanza e settore immobiliare	34,4	33,1
Servizi pubblici	6,9	9
Servizi privati	1,1	1,2
Altri servizi	5,5	8,4
Altri	11,6	3,2

* Le categorie dell'industria sono state modificate per concordare con Walinsky (si veda la tab. 3).

Fonti: Unione birmana, *First Stage Census, 1953*, vol. I, 1957, tab. 37; Repubblica socialista della federazione birmana, Ministero degli Affari interni e religiosi, *Burma: 1983 Population Census*, giugno 1986, tab. 23.

[1] Per una discussione sull'assenza di mutamenti strutturali durante il periodo della «via birmana al socialismo», si veda S. Gunasekaran e Mya Than, *Population Change in Burma: A Comparison of the 1973 and 1983 Censuses*, «Sojourn», III, n. 2, agosto 1988, pp. 182-84. Non è possibile fare un quadro nazionale per il periodo 1953-83, in quanto il primo censimento aveva interessato soltanto le aree urbane, dato che a quel tempo gran parte del paese era al di fuori del controllo governativo.

Tabella 2. *Distribuzione occupazionale della forza-lavoro urbana 1953 e 1983 (in percentuale).*

	1953	1983
Forza-lavoro urbana totale	1.074.505	2.815.370
Professionisti e tecnici	3,6	6,9
Dirigenti e amministrativi	3,5	1,3
Subtotale «classe colta»	7,1	8,2
Impiegati	6	7,8
Commercianti	25,9	26,4
Agricoltura e silvicoltura	10,7	11,6
Industria e trasporti	31,4	36,9
Terziario	14,2	5,4
Non classificabili	4,6	3,7

Fonti: Unione birmana, *First Stage Census, 1953* cit.; Repubblica socialista della federazione birmana, Ministero degli Affari interni e religiosi, *Burma: 1983 Population Census* cit.

rispetto al totale della popolazione) degli impiegati nella categoria più ampia, la cosiddetta «classe colta». Il calo dell'occupazione nel settore dei servizi si deve in gran parte all'esclusione dei manovali e dei lavoratori saltuari dalla classificazione del 1983. Un esame più attento dei dati ci consente di individuare un cambiamento importante. La presenza femminile nella forza-lavoro urbana è aumentata da un quarto a un terzo (dal 27 per cento al 33,5).

Un aumento notevole si è verificato nella classe dei professionisti e dei tecnici, dove la presenza femminile passa da un quarto alla metà, e nella classe impiegatizia, dove la proporzione da uno a venti passa da uno a quattro.

L'inerzia della vita economica birmana diventa evidente quando si raffronta la struttura industriale della forza-lavoro urbana dell'intero paese rispetto a quella di cinquant'anni fa (si veda la tab. 3). Le distruzioni causate dalla guerra, l'emigrazione degli indiani, il diffondersi dell'istruzione superiore e gli esperimenti con i vari tipi di socialismo: tutto ciò sembra aver avuto effetti trascurabili sulla configurazione fondamentale delle attività economiche in Birmania.

Sullo sfondo di queste costanti, esamineremo ora la dinamica dei primi tre cicli di riforme e rivoluzione, analizzando prima l'economia e poi il sistema politico. Infine, ci occuperemo dei tentativi di riforma e rivoluzione attuati nel corso del 1988.

Tabella 3. *Distribuzione industriale della forza-lavoro nazionale 1931 e 1983*[a] *(in percentuale).*

	1931	1983
Forza-lavoro nazionale totale	6.211.000	12.000.576
Agricoltura, caccia, pesca e silvicoltura	69,6	64,6
Miniere	0,6	0,6
Industria e edilizia	10,4	10,6
Elettricità, gas e acqua	0,2	–
Trasporti e comunicazioni	3,6	2,9
Commercio all'ingrosso e al dettaglio, finanze e immobili	9	11,6
Servizi pubblici	0,8	3,3
Servizi privati	0,7	0,4
Altri servizi	3,2	2,9
Altri	1,9	3,1

[a] Le categorie sono state modificate per adattarle a quelle di Walinsky e di Taylor, *The State in Burma* cit., p. 344, che fanno lo stesso raffronto usando una serie di categorie leggermente differenti, in base al *Report to the Pyithu Hluttaw 1986-87.*

Fonti: Louis J. Walinsky, *Economic Development in Burma, 1951-60,* New York, The Twentieth Century Fund, 1962, tab. 1, e *Burma, 1983 Population Census,* tab. 23.

Cicli di declino economico e di riforma

Prima della seconda guerra mondiale, la Birmania aveva un'economia decisamente aperta e «rivolta all'esterno», per usare il concetto coniato da un famoso esperto di economia birmana del dopoguerra, l'economista londinese Hla Myint. Con il socialismo entusiasta e tollerante della nuova indipendenza, l'economia birmana iniziò a rivolgersi verso l'interno, nel tentativo di ricostruire e accelerare il progresso economico. Durante il governo provvisorio delle forze armate, che contribuì al superamento della crisi politica del periodo parlamentare, i militari si guadagnarono la reputazione di modernizzatori economici, in gran parte grazie all'opera del colonnello Maung Maung e del colonnello Aung Gyi, e gli elogi di un certo numero di sociologi occidentali[2].

[2] Si veda in particolare Lucien Pye, «Armies in the Process of Political Modernization» in *The Role of the Military in Underdeveloped Countries*, a cura di J. J. Johnson, Princeton, Prince-

Quando, nel 1962, l'esercito assunse stabilmente il comando, non fu per ragioni economiche, ma politiche. I militari si occuparono decisamente della situazione interna, sia politicamente sia economicamente, assumendo la guida dell'economia per seguire una «via birmana al socialismo». Il pragmatico Aung Gyi cadde ben presto in disgrazia, in favore del generale Tin Pe, ideologicamente assai più rigido, che nazionalizzò tutto quanto potè. I principi basilari della «via birmana verso il socialismo» erano contenuti in un documento, *The System of Correlation of Man and His Environment*, un insieme di cosmologia buddista, concetti filosofici e termini marxisti, che disorientò gli occidentali ma assorbì le energie speculative dei birmani, il cui approccio metafisico al buddismo Theravadsa differisce, come la loro architettura religiosa, da quello dei vicini tailandesi. Entro pochi anni la People's Stores Corporation del generale Tin Pe aveva dirottato gran parte della distribuzione dei beni di consumo sul mercato nero. Nell'arco di dieci anni le esportazioni di riso iniziarono a calare drasticamente, anche a causa della stagnazione dei raccolti: la superficie coltivata non riuscì a raggiungere i livelli del periodo anteguerra. Nel 1972 e 1973, gli approvvigionamenti governativi erano pari soltanto a un terzo dei quantitativi di metà anni Cinquanta e le eccedenze esportabili erano quasi azzerate[3].

Le difficoltà economiche e le conseguenti inquietudini politiche (agitazioni tra i lavoratori, rivolte anti cinesi) portarono a un riesame dei programmi di sviluppo, facendo passare in secondo piano l'obiettivo dell'industrializzazione, ammettendo alcune attività private e adottando un atteggiamento aperto verso gli aiuti economici internazionali[4]. Nel settore agricolo, il raddoppio del prezzo del riso sul mercato interno, l'introduzione di sovvenzioni per l'acquisto di fertilizzanti, e gli aiuti degli altri paesi ebbero effetti notevoli e portarono una vera rivoluzione verde in Birmania, un tempo il numero uno tra gli esportatori di riso[5].

La concretezza delle riforme ebbe come risultato una crescita significativa; tuttavia all'inizio degli anni '80 la crisi aveva contagiato il sistema

ton University Press, 1962; Moshe Lissak, *Social Change, Mobilization and Exchange of Services between the Military Establishment and the Civil Society; The Burmese Case*, «Economic Development and Cultural Change», XIII, ottobre 1964.

[3] Hal Hill e Sisira Jayasuriya, *An Inward - Looking Economy in Transition: Economic Development in Burma Since the 1960s*, Occasional Paper n. 80, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 1986.

[4] David I. Steinberg, «Burmese Economics: The Conflict of Ideology and Pragmatism» in *Military Rule in Burma Since 1962: A Kaleidoscope of Views*, a cura di F. K. Lehman, Singapore, Maruzen Asia, 1981, pp. 38-44.

[5] Hill e Jayasuriya, *An Inward - Looking Economy* cit. p. 45.

industriale, le esportazioni di tek avevano raggiunto il limite del raccolto sostenibile, e il progresso tecnologico in agricoltura aveva fatto il suo corso. Nel frattempo, i termini di scambio erano cambiati a sfavore della Birmania: tra il 1975 e il 1985 il prezzo mondiale del riso perse il 66 per cento in rapporto ai prezzi dei manufatti[6]. Per non affondare, era dunque necessario attuare nuove e coraggiose iniziative[7].

Dal colpo di stato militare al partito leninista

Ne Win era salito al potere per la prima volta come capo di un governo provvisorio, con una manovra sancita dalla costituzione e intesa a stabilizzare e a indire elezioni regolari, come poi avvenne. La seconda presa di potere di Ne Win fu un vero colpo di stato, rapido e illegittimo, che il governo militare si adoperò a trasformare in una rivoluzione con l'aiuto di pochi politici dell'ala sinistra e di alcuni ex rivoltosi. Gli esperti di politica birmana Michael Aung-Thwin e Robert H. Taylor hanno celebrato questa rivoluzione come l'inizio della vera indipendenza della Birmania, segnata da mutamenti sostanziali nell'élite, nella base di legittimazione e nel carattere delle relazioni con il mondo esterno[8].

Non è necessario spingersi tanto in avanti per riconoscere quanto significativa e grande sia stata la trasformazione operata dall'esercito. Come documentarla meglio, se non prendendo atto che nel primo decennio di governo i militari abbatterono la «struttura d'acciaio dell'amministrazione» ereditata dall'avventura britannica in India, abolendo sia la segreteria, sia il sistema dell'amministrazione distrettuale? Agli inizi, ogni zona rurale era gestita da un comitato amministrativo e di sicurezza, una *troika* composta da militari, polizia e funzionari civili. I comitati cedettero poi il passo ai consigli popolari locali, eletti secondo i principi della «democrazia socialista» (centralismo democratico) e guidati da unità del Burma Socialist Program Party (BSPP), l'unico partito legittimo.

Nel 1972 il BSPP fu smilitarizzato con il ritiro di molti ufficiali dal servizio militare attivo (Bogyoke Ne Win divenne U Ne Win), che sve-

[6] *Ibid.*, pp. 66-68.

[7] Tin Maung Maung Than, «Burma in 1987: Twenty-Five Years after the Revolution», *Southeast Asian Affairs 1987*, Singapore, Institute of Southeast Asian Affairs, 1988, pp. 89-93.

[8] Michael Aung-Thwin, «1948 and Burma's Myth of Independence» in *Independent Burma at Forty Years: An Assessment*, a cura di Josef Silverstein, Ithaca, Cornell Southeast Asia Program e Robert H. Taylor, *The State in Burma*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1987.

stirono la divisa per il *longyi*, adeguandosi in anticipo alla nuova costituzione della Repubblica socialista proclamata nel 1974. Durante i primi dodici anni di governo militare, gli iscritti del BSPP passarono da 100.000, più della metà dei quali militari, a mezzo milione, di cui poco più di un quinto militari (sebbene due quinti dei membri eletti al Pyithu Hluttaw, la legislatura nazionale, fossero militari)[9]. Il BSPP svolse un ruolo importante nel sensibilizzare la popolazione alla trasformazione tecnologica dell'agricoltura, alla necessità di far fruttare i raccolti e di ristabilire la disciplina nelle imprese pubbliche. Nel 1985 i membri del partito erano oltre due milioni, poiché anche gli impiegati governativi avevano trovato conveniente unirvisi.

Il graduale «imbrigliamento» del Sangha buddista ha messo a disposizione uno strumento di controllo sociale più tradizionale. Per molto tempo i monaci avevano rivestito un ruolo importante nel movimento indipendentista birmano; U Nu si era ampiamente servito della religione a fini politici e per i suoi programmi di governo. Questo settore della società era rimasto un punto di potenziale resistenza fino a che il governo non rivendicò a se l'alto compito di difensore della fede, convocando tutti i Sangha e tutte le sette purificatrici della gerarchia buddista. Alla prima di queste conferenze, nel 1980, fu proposta la registrazione di tutte le comunità monastiche; il governo si dimostrò magnanimo offrendo un'amnistia agli oppositori del regime politico che si trovavano in prigione o all'estero, in seguito alla quale U Nu potè rientrare nel paese.

L'economia

La Birmania ha inaugurato il nuovo anno internazionale con la qualifica ufficiale di «paese sottosviluppato» attribuitale dalle Nazioni Unite l'11 dicembre 1987[10]. Un paese viene incluso questo gruppo se «il suo PIL pro-capite scende al di sotto di (356 dollari per una media di tre anni dal 1983 al 1985), la sua industria rappresenta non più del 10 per cento del PIL totale, e il suo tasso di alfabetizzazione non supera il 20 per cento...»[11]. I vantaggi che questa condizione potrebbe portare alla Birmania sono la cancellazione di gran parte del debito con la Germania Federale, l'alleggerimento delle condizioni del suo notevole indebita-

[9] Taylor, *The State in Burma* cit., pp. 317, 328.

[10] *Resolutions and Decisions Adopted by the General Assembly during its Forty Second Session*, vol. I, 15 settembre - 21 dicembre 1987, suppl. n. 49, p. 315.

[11] United Nations Economic and Social Council, *Report of the Committee for Development Planning on its Twenty-Third Session*, E/1987/23, 8 giugno 1987, pp. 20-22.

mento nei confronti del Giappone, e la possibilità di beneficiare delle nuove forme di assistenza economica previste dall'ONU. La Birmania pagherebbe tutto ciò soprattutto con una perdita di immagine e di orgoglio: la richiesta di ammissione a questo gruppo fu fatta nel marzo 1987, ma annunciata ufficialmente in patria solo nel marzo 1988[12]. Molti paesi che nel 1987 erano sulla lista dei «più poveri tra i poveri», erano microstati – dodici su quaranta avevano una popolazione inferiore al milione – e soltando due, il Bangladesh e l'Etiopia, erano grandi quanto la Birmania. Fattore più importante, la Birmania si era a lungo vantata del proprio elevato tasso di alfabetizzazione, più alto, secondo alcuni, di quello inglese ai tempi della prima guerra anglo-birmana; inoltre la Repubblica socialista ha vinto ben due premi UNESCO per le campagne speciali di alfabetizzazione. Ora invece bisognava ammettere che il tasso di alfabetizzazione, ufficialmente valutato al 78,6 per cento, era in realtà soltanto del 18,7 per cento, dal momento che il primo dato era calcolato tenendo conto dell'istruzione monastica, che non è considerata funzionale per lo sviluppo. Non vi era dubbio che la Birmania toccasse i più bassi livelli di sviluppo in termini di struttura economica, dato che la percentuale di prodotto interno lordo rappresentata dall'industria era inferiore al 10 per cento, tuttavia alcuni commentatori hanno suggerito che il calcolo del PIL pro-capite potrebbe non corrispondere a quello richiesto se si tenesse conto anche del «settore informale», ossia del mercato nero, il cui peso è stato valutato (si veda oltre) attorno al 40 per cento del PIL ufficiale[13]. Bisognerebbe osservare qui che quelli che alcuni potrebbero considerare giochetti matematici dovrebbero insegnare a tutti coloro che adoperano dati «deboli» a procedere cautamente nel fare paragoni tra nazioni diverse, o tra le condizioni di una stessa nazio-

[12] David I. Steinberg, «Neither Silver Nor Gold: The Fortieth Anniversary of the Burmese Economy» in *Independent Burma At Forty Years: An Assessment*, a cura di Josef Silverstein, Ithaca, Cornell Southeast Asia Program.

[13] Questo non significa che la Birmania non potrebbe riuscire. Secondo fonti ufficiali, il PIL pro-capite della Birmania era compreso tra 174 e 227 dollari USA. Anche tenendo conto di una ragionevole percentuale, diciamo il 40 per cento, per il «settore informale», il risultato sarebbe sempre al di sotto del limite inferiore (346 dollari USA) fissato dalle Nazioni Unite. Secondo il criterio utilizzato dalle Nazioni Unite, la variabile dell'alfabetizzazione entra in gioco soltanto se la nazione in esame si trova al di sotto del limite massimo di 427 dollari USA. È interessante notare che, su ventisette paesi per i quali sono stati presi in esame i livelli di alfabetizzazione, ventitre dichiaravano percentuali superiori al 20 per cento, anche se nessun paese (eccetto la Repubblica socialista del Laos, che dichiarava un tasso di alfabetizzazione tra gli adulti dell'83,9 per cento) superava la quota del 78,6 per cento inizialmente indicata dalla Birmania. United Nations Economic and Social Council, *Report of the Committee* cit., pp. 20-22; UNCTAD, *The Least Developed Countries, 1987 Report*, pp. 8, 87; si veda anche Paisal Sricharatchanya, *The poverty Measurement*, FEER, 19 marzo 1987; Ted Morello, *Forlorn Conclusion*, FEER, 22 ottobre 1987, p. 101 e David I. Steinberg, *Literacy Tradition*, FEER, 26 novembre 1987, p. 7.

ne in periodi differenti. Così, nel loro coraggioso studio sull'economia birmana a partire dagli anni Sessanta, Hill e Jayasuriya hanno aggiunto una severa appendice sui limiti dei dati statistici, punto sottolineato anche da U Ne Win nell'agosto 1987, nella sua analisi dei piani e dei loro risultati.

Nell'anno fiscale 1987-88 la generale stagnazione dell'economia, già rilevata in periodi precedenti, non ha dato segni di mutamento, e il settore produttivo è parso in lieve declino. Le uniche variazioni significative rispetto al 1961-62 sono state una riduzione dei settori economici ufficialmente in mani private, e un peggioramento della produzione netta attribuita al commercio, dal 30 per cento circa del 1961-62 al 20 per cento circa nel 1981-82, percentuale tuttora immutata[14]. Questi due fatti possono essere considerati come il riscontro ufficiale, se non proprio il riconoscimento, della privatizzazione del commercio attraverso il mercato nero.

Le dimensioni e la struttura del settore sommerso sono state oggetto nel corso degli anni di numerose speculazioni. Esso si articola in due componenti: la rivendita, in cui i beni acquistati da membri dell'élite in una serie di negozi speciali vengono rivenduti al mercato aperto, ed il contrabbando. Al vertice del commercio di rivendita vi sono i membri del Consiglio di stato e importanti membri di partito. La catena di negozi che ne deriva è aperta ai direttori generali, ai segretari, agli ufficiali inferiori e ai membri del Pyithu Hluttaw. Seguono poi coloro che sono stati premiati con medaglie e onorificenze, e infine i cittadini ammessi agli spacci militari. Questa valanga di merci non contribuisce molto all'economia in termini di valore aggiunto, ma serve a dare lavoro a molti laureati sottoccupati e ad altri cittadini.

Il contrabbando, al contrario, rappresenta una parte del prodotto interno reale che non viene altrimenti rilevata. Il programma di sviluppo delle Nazioni Unite stima che merci per un valore di 200 milioni di dollari passino il confine via mare, da tutti i punti cardinali: Tailandia, Cina, India, Bangladesh e Singapore[15]. Un economista, esperto di quest'area geografica, ha calcolato che il valore del commercio di contrabbando, esclusi gli oppiacei, si aggira attorno ai 3 miliardi di dollari all'anno. Mentre il commercio con la Tailandia, attraverso le aree dove gli insorti del Karen applicano una tassa del 5 per cento, è chiaramente diminuito (dagli 1,28 miliardi di dollari di parecchi anni fa a circa un

[14] *Report to the Pyithu Hluttaw on the Financial, Economic and Social Conditions for 1988-1989*, Ministry of Planning and Finance, 1988, tabella 11 e Ting Maung Maung Than, *Burma in 1987* cit., tabella 2, e pp. 78-80.

[15] Bertil Lintner, *All the Wrong Moves*, FEER, 27 ottobre 1988, p. 83.

miliardo di dollari di oggi), il contrabbando attraverso il confine cinese, valutato da fonti di Pechino a un miliardo di dollari circa nel 1986, raggiungerebbe ora 1,5 miliardi di dollari. L'apertura dei commerci con la Cina è particolarmente interessante perché acquisisce progressivamente un carattere quasi ufficiale, evidenziato dagli incontri interministeriali per la coordinazione e la pianificazione degli scambi oltre confine del maggio 1988; dall'esistenza di unità del governo cinese per il controllo del commercio a Mandalay, Rangoon e Moulmein; dal ruolo svolto dai cinesi nello sgombero dei rivoltosi comunisti birmani dalla linea di confine. Così, l'incoraggiamento velato del governo birmano a tale commercio, favorito dalla connivenza di singoli ufficiali a scopi di profitto personale, ha scalfito le basi dell'industria leggera birmana; a Mandalay, per esempio, era possibile trovare birra cinese, sigarette, tessuti e medicine ad un prezzo inferiore e di qualità migliore di quelli prodotti nella stessa città[16].

La produzione nazionale ufficialmente registrata nel 1987-88 è stata, come nell'anno precedente, generalmente superiore al livello di venticinque anni prima. Per qualche prodotto questo incremento si è verificato non soltanto in termini assoluti, ma anche su base pro-capite, in un periodo in cui la popolazione era aumentata del 70 per cento circa[17]. Per un importante gruppo di prodotti, comunque, vi è stato un arretramento rispetto ai livelli del 1983-84, come illustra la tabella 4. Durante gli anni Ottanta, i prezzi al consumo del sale e dello zucchero di produzione nazionale sono aumentati, mentre i prezzi dei filati di cotone, del sapone e dei prodotti in alluminio sono diminuiti in termini assoluti. Il costo dei materiali da costruzione è aumentato, mentre quello delle fonti energetiche è sceso. Da sempre il prodotto chiave della Birmania è il riso. La sua coltivazione è la principale occupazione della popolazione, il suo consumo è alla base dell'alimentazione, e la sua esportazione è la principale fonte di approvvigionamento di una serie di prodotti di provenienza straniera, dagli articoli di lusso ai beni di prima necessità fino alle materie prime per la produzione locale dei manufatti. Il 1988 non è stato un buon anno per il commercio ufficiale del riso. Il volume delle esportazioni è stato in costante declino sin dalla fine della seconda guerra mondiale, eccetto che per un periodo tra il 1976 e il 1984, grazie alle riforme dei primi anni Settanta[18]. Nella primavera del 1988 il governo non è stato in grado di rispettare gli impegni assunti con le Nazioni

[16] Steinberg, «Neither Silver Nor Gold» cit.

[17] Tin Maung Maung Than, *Burma in 1987* cit., pp. 81-82.

[18] La serie dei dati per il periodo dal 1947 al 1987 appare in Steinberg, «Neither Silver Nor Gold», appendice I cit.

Tabella 4. *Produzione nazionale di merci selezionate.*

Prodotto	Anno fiscale		
	1961-62	1983-84	1988-89[a]
Zucchero (in migliaia di tonnellate)	56	57	59,4
Sale (in migliaia di tonnellate)	126	280	341
Cotone (in migliaia di tonnellate)	3,1	15,9	10,5
Sapone (in migliaia di tonnellate)	45,1	34,7	28.7
Prodotti in alluminio (in migliaia di tonnellate)	1,86	1,05	0,46
Batterie a secco	6	21,2	20.7
Laterizi (in milioni)	62,8	121,3	144,8
Cemento (100.000 tonnellate)	0,34	3	4,9
Benzina (in milioni di litri)	216,3	266,5	199,9
Carburante diesel (in milioni di litri)	243,7[b]	355,3	272,8

[a] Dati provvisori. È necessario osservare che, mentre le cifre provvisorie sono spesso poco attendibili, quelle relative al 1987-88 fornite dal Rapporto del 1988-89 sono meno ottimistiche di quelle relative al 1986-87 del Rapporto del 1987-88, vale a dire che mostrano una crescita inferiore rispetto all'anno precedente.

[b] Dati del 1965-66.

Fonti: Tin Maung Maung Than, «Burma in 1987: Twenty-Five Years after the Revolution» in *Southeast Asian Affairs 1987* cit., tab. 3; *Report to the Pythiu Hluttaw 1987-88*, tab. 84, e *Report to the Pythiu Hluttaw 1988-89*, tab. 81.

Unite per la fornitura di riso all'Africa, e con l'Unione Sovietica per l'approvvigionamento dell'Afghanistan. Sia il rappresentante del programma di sviluppo delle Nazioni Unite, sia l'ambasciatore cinese si sono lamentati presso il generale Aung Gyi per le mancate consegne; il generale ha trasmesso tali proteste, in tono cameratesco, a Bogyoke Ne Win in una serie di lettere di critica ampiamente diffuse[19].

[19] *Urgent-Private & Very Confidential Correspondence – Brigadier Aung Gyi to Bogyoke Ne Win, 7 March 1988*, traduzione inglese in «Echols Collection», Cornell University.

Il problema è causato in parte dall'abitudine degli agricoltori di accumulare il riso, considerato un risparmio più sicuro del denaro, svalutato con un decreto nel mese di settembre. Un altro aspetto del problema è il contrabbando, il cui volume è valutato da 80.000 tonnellate a un milione di tonnellate all'anno (la cifra più plausibile sarebbe intorno alle 200.000 tonnellate). Si tenga presente che le esportazioni ufficiali per il 1987, secondo le stime del dipartimento dell'Agricoltura degli Stati Uniti, si aggiravano intorno al mezzo milione di tonnellate[20]. Parte del problema riguarda infine la produzione: la tecnologia agricola aveva ormai fatto tutto il possibile, in assenza di reti di irrigazione estensiva; i fertilizzanti erano scarsi e i vantaggi economici per i coltivatori di riso erano inferiori a quelli di altri tipi di raccolto. Inoltre il prezzo all'esportazione del riso continuava a calare, scendendo di più del 40 per cento tra il 1984-85 e il 1987-88, tanto che il tek ha rimpiazzato il riso come fonte principale di valuta straniera[21].

Con le esportazioni di riso a livelli drammaticamente bassi, un calo a picco nella produzione di petrolio che trasformava la Birmania in paese importatore, il tek in fase di stasi, e gli introiti derivati dal turismo (una delle poche aree di crescita) pari a meno di 15 milioni di dollari all'anno, il valore netto delle esportazioni era sceso nella primavera del 1988 al di sotto dei dieci punti percentuale in proporzione al servizio del debito[22].

Viste le sconfortanti statistiche presentate nel rapporto al Pyithu Hluttaw per il 1988-89, gli obiettivi per l'anno successivo sono stati adeguatamente ridotti. Il piano per il 1987-88 aveva posto come obiettivo generale una crescita del 5 per cento del PIL in termini reali, contro il 3,7 per cento effettivamente realizzato; il piano per il 1988-89 prevedeva una crescita del 2,2 per cento; l'obiettivo per l'anno successivo era ridotto al 2,3 per cento[23]. Il piano pubblicato nel marzo 1988 ha dato quindi prova di maggior realismo, pur non proponendo alcuna riforma nella gestione economica. Il cammino verso la riforma era iniziato nell'autunno precedente, quando il governo si era impegnato a passare dal dirigismo economico all'economia di mercato.

Riforme economiche. In un meeting dell'esecutivo centrale del BSPP tenutosi nell'agosto 1988, il presidente Ne Win aveva esortato a valutare correttamente i fallimenti e a prendere in considerazione i pos-

[20] Steinberg, «Neither Silver Nor Gold», appendice I cit.
[21] *Report to the Pyithu Hluttaw 1988-89*, pp. 10, 11, 81.
[22] Steinberg, «Neither Silver Nor Gold» cit.
[23] *Report to the Pyithu Hluttaw 1987-88*, pp. 1, 13 e *Report to the Pyithu Hluttaw 1988-89*.

sibili cambiamenti, anche strutturali, necessari per adeguarsi alle mutate condizioni del contesto mondiale. La prima riforma, annunciata all'inizio di settembre, aprì il commercio interno del riso e di parecchi altri cereali ai privati.

Questa misura di liberalizzazione fu accompagnata poco dopo da due atti cautelativi e da qualche parola di ammonimento. A pochi giorni dall'annuncio dell'apertura del commercio dei cereali, qualcosa come il 60 o 80 per cento della massa monetaria fu abolito con la demonetizzazione, senza rimborso, di tutte le banconote in corso di valore superiore a 25 kyat. Successivamente, le autorità ordinarono il pagamento in natura delle imposte agricole[24].

Per una tanto massiccia demonetizzazione, senza neppure il graduale e parziale rimborso che aveva accompagnato le demonetizzazioni di Ne Win nel 1964 e nel 1985, non fu offerta alcuna spiegazione economica convincente. Durante tutto il 1988 è corsa voce che le banconote di taglio superiore sarebbero state rimonetizzate.

Forse si comprenderebbe meglio questa linea politica considerandola come l'azione (a matrice fortemente ideologica) di un leader volubile, che ha spesso manifestato profondo sospetto verso i commercianti nazionali e stranieri e verso le attività economiche in generale. La raccolta delle imposte agricole in natura è risultata da parte sua funzionale allo scopo pragmatico di garantire il cibo a coloro che facevano funzionare l'«ingranaggio» governativo, una strategia previdente, considerata la tensione a cui è stato sottoposto l'apparato amministrativo nell'estate del 1988.

L'ammonimento a cui abbiamo accennato è stato espresso, nel mese di ottobre, nel discorso sulle questioni economiche rivolto dal presidente del partito al Comitato centrale. Avendo messo «il commercio del riso e di altri prodotti nuovamente in mani private», egli ammoniva i «cittadini parassiti» (cioè quelli i cui nonni erano cinesi o indiani), che «fanno il maggior numero di affari», a «prendere ciò che è loro dovuto e a godere dei diritti concessi; tuttavia, se costoro faranno affari soltanto per i propri scopi egoistici, ci saranno problemi»; il presidente ha aggiunto che quei «cittadini in buona fede» che «fanno affari con avidità eccessiva per arricchirsi, si troveranno prima o poi in pericolo»[25].

I primi passi verso la *perestroika* hanno dunque coinciso con l'evocazione di un universo buddista in costante stato di flusso e una dichiara-

[24] Tin Maung Maung Than, *Burma in 1987* cit., pp. 91-93.
[25] «Working People's Daily», 10 ottobre 1987.

zione di diffidenza verso i meccanismi del mercato, in accordo con la dottrina socialista.

Dopo tali provvedimenti, il prezzo del riso sul mercato libero salì alle stelle, a causa dell'esiguità delle scorte (la riforma del settembre 1987 riuscì a rendere disponibili maggiori quantità di riso soltanto con il raccolto dell'ottobre 1988) sia per le difficoltà di trasporto moltiplicate dalla carenza di carburante, sia per l'accaparramento incoraggiato dalla paura della demonetizzazione. Agli inizi di luglio 1988 il Comitato regionale del partito per il distretto di Rangoon convocò i commercianti all'ingrosso di riso autorizzati, denunciandoli per aver aumentato il costo del riso di tre volte rispetto al prezzo ottenuto quando era lo stato a distribuirlo[26].

Ne facevano le spese in particolare i lavoratori di Rangoon: coloro che lavoravano occasionalmente per il governo ricevevano una razione di due soli *pyi* (4,26 kg) al mese invece dei cinque concessi normalmente a chi aveva un impiego fisso.

La seconda riforma, ossia l'apertura del commercio estero del riso al settore privato, è stata annunciata nel febbraio 1988. Gli esperti ritenevano che l'innovazione non avrebbe funzionato, a causa delle restrizioni monetarie, del tasso di cambio non realistico e delle restrizioni imposte dal governo alla detenzione di valuta straniera[27].

Un'altra ondata di riforme è stata suggerita in occasione del congresso straordinario del partito del luglio 1988, durante il quale Ne Win ha annunciato ufficialmente il suo ritiro dalla vita politica. Il segretario generale U Aye Ko propose di introdurre cambiamenti radicali nella politica economica dello stato, sostenendo che «la produzione è calata, non è possibile gestire le imprese economiche efficacemente o con criteri commerciali, la forza lavoro è meno qualificata, le perdite e gli sprechi non possono essere adeguatamente controllati». Sarebbe stato necessario incoraggiare la «partecipazione dinamica» degli imprenditori privati, al fine «di colmare il divario con i paesi sviluppati». A tal fine ampi settori dell'economia nazionale avrebbero dovuto essere aperti al settore privato; sarebbe stato opportuno, inoltre, promuovere società miste tra governo, cooperative e imprese private, nonché tra ciascuna di queste e i governi o le imprese private di altri paesi. Le attività economiche furono suddivise in questo modo[28]:

[26] «Working People's Daily», 4 luglio 1988.
[27] Steinberg, «Neither Silver Nor Gold», cit.
[28] «Foreign Broadcast Information Service» (d'ora in avanti citato come FBIS), Rangoon Domestic Service, 24 luglio 1988.

Attività aperte	
a imprese private	*esclusivamente allo stato*
Commercio di tutti i prodotti agricoli	
Commercio dei prodotti ittici	
Commercio dei legnami duri	Commercio del tek
	Ricerca e produzione di petrolio e gas
	Ricerca di pietre preziose
Industria medio-pesante e pesante	Industria bellica
Produzione di energia elettrica	
Costruzione di edifici, abitazioni, strade e ponti	Comunicazioni
Tutti gli altri trasporti	Trasporti aerei e ferroviari
	Finanza
Giornali e riviste	Radio e TV

Per quanto generiche fossero le proposte del partito, le dichiarazioni rilasciate dal presidente Sein Lwin al momento di assumere l'incarico gettarono un'ombra sulla realizzazione delle riforme: Sein Lwin riconfermò infatti il ruolo guida del partito, sostenendo che «gran parte degli errori e delle carenze non sono causati dai programmi politici, ma degli individui»[29]. Effettivamente, lo scompiglio politico creato dal breve mandato di Sein Lwin è parso soffocare qualsiasi tentativo preciso e concreto di *perestroika*. La parola «socialista» fu cancellata dal nome del partito e dello stato, e si sarebbe dovuto attendere un altro governo militare prima di poter raggiungere l'accordo per l'apertura in Merchant Strett, verso la fine di ottobre, di un ufficio presso il quale i commercianti privati avrebbero potuto iscriversi e ottenere l'autorizzazione a commerciare nel paese e a esportare[30]. Verso la fine dell'anno erano già stati conclusi accordi con società straniere interessate ai prodotti ittici, alle pietre preziose e al tek birmani; alcune società tailandesi si erano assicurate i diritti su 4,7 milioni di tonnellate di legname per i prossimi tre anni, quantità superiore di circa cinque volte al volume di legname prodotto nei tre anni precedenti[31].

L'economia birmana è fondata in ultima analisi sul riso. In questo settore, il processo della *perestroika* iniziato nell'estate 1987 ha creato un quadro piuttosto composito. Nella stagione 1987-88 erano state pro-

[29] FBIS, Rangoon Domestic Service, 26 luglio 1988.

[30] Reuters, citata in «New York Times», 31 ottobre 1988.

[31] Bertil Lintner, *Foreign Businessmen Skeptical about Investement Law*, FEER, 2 febbraio 1989, p. 11; *Report to the Pyithu Hluttaw 1988-89*, tabella 68.

dotte soltanto 7,6 milioni di tonnellate di riso brillato; il dipartimento dell'Agricoltura degli Stati Uniti[32] ha valutato nella primavera del 1988 che, in condizioni atmosferiche normali e con i consueti incentivi di prezzo, il raccolto del 1988-89 sarebbe potuto ritornare al livello dei 9 milioni di tonnellate dei primi anni del decennio. Il tempo è stato buono, e i prezzi per il nuovo raccolto sono molto più alti di quelli dell'anno precedente. Alla fine del 1988, a differenza del 1987, il governo sembrava prossimo a raggiungere i propri obiettivi di approvvigionamento di riso. Il maggior merito non andava, tuttavia, alle riforme economiche, quanto piuttosto all'aumento dei prezzi ufficiali, alle consegue forzate e alle restrizioni poste alle attività dei commercianti privati – in altre parole, al parziale ritorno alle pratiche in uso prima della riforma.

Il sistema politico nel 1988

Gli effetti concreti delle riforme di carattere economico sono rimasti indeterminati per tutto il 1988; le trasformazioni politiche, invece, hanno rasentato la rivoluzione. Il livello di violenza è stato elevato; la legittimazione del regime è caduta; l'élite dominante, pur senza perdere il controllo sulla sua principale istituzione (vale a dire, l'esercito) è passata attraverso un completo avvicendamento al vertice. Prima di analizzare queste trasformazioni fondamentali, è opportuno illustrare cronologicamente i fatti.

Cronologia della crisi[33]. La crisi del sistema è iniziata nel marzo 1988 con una dimostrazione studentesca trasformatasi ben presto in una rivolta in piena regola, con relativa repressione da parte delle forze dell'ordine. Diversamente dalle precedenti rivolte inscenate dagli studenti in occasione della demonetizzazione, questa ondata di sommosse era giunta fino al centro di Rangoon. Facevano da sfondo alla protesta l'inflazione galoppante e la carenza di carburante per i mezzi di trasporto che aveva lasciato alcune zone del paese, le città in particolare, sfornite di riso. Le lettere semipubbliche scritte dal generale Auyng Gyi al suo

[32] U.S. Department of Agriculture, 25 gennaio 1989; Bertil Lintner e Paul Handley, *Seeds of Recovery*, FEER, 26 gennaio 1989, p. 62.

[33] Tra le fonti di questa cronologia vi sono vari numeri di FBIS-EAS; il *Burma Press Summary* tratto da «Working People's Daily» da Hugh C. MacDougall; FEER; «Asiaweek»; «New York Times». Ci siamo serviti inoltre di alcune pubblicazioni in lingua inglese diffuse a Tokyo; di un resoconto della crisi fino al mese di settembre, redatto da David I. Steinberg e di un discorso pronunciato dall'ambasciatore degli Stati Uniti Burton Levin alla Asia Society di New York, 29 novembre 1988.

vecchio compagno d'armi Bogyoke Ne Win avevano fatto da ouverture e poi da accompagnamento al dramma: in esse, il generale denunciava la crisi dell'economia birmana, riaprendo vecchie ferite di conflitti interni del governo rivoluzionario, e criticando aspramente le violenze della polizia contro gli studenti.

Ad aprile, dopo che le università furono chiuse e gli studenti mandati a casa (molti in campagna), una commissione di governo svolse delle indagini sulle sommosse. Verso la fine del mese, il ministro della Pianificazione e delle Finanze fu esortato dal suo collega giapponese a porre in atto sostanziali riforme economiche, se voleva che il Giappone continuasse ad inviare i suoi aiuti economici. Quasi certamente il ministro giapponese aveva raccomandato anche l'introduzione di riforme politiche.

A metà maggio, la commissione di inchiesta presentò il suo rapporto, in cui dichiarava che nelle rivolte di marzo due studenti erano stati uccisi e tre feriti da armi della polizia. Alla fine di luglio, il governo ammetteva che altri quarantuno studenti erano rimasti asfissiati nei furgoni della polizia: la circostanza è costata il posto al direttore generale della Polizia e al ministro degli Interni.

Il 21 giugno massicce dimostrazioni organizzate dagli studenti, cui si unirono anche altri manifestanti, provocarono notevoli danni e conseguenti azioni di repressione con pesanti perdite, tra cui sei poliziotti. Le università furono nuovamente chiuse, furono bandite le assemblee pubbliche e a Rangoon fu imposto un coprifuoco dall'alba al tramonto.

Agli inizi di luglio il governo annunciò per la fine del mese un congresso straordinario del BSPP. In numerose città di provincia vi furono disordini e le autorità estesero il coprifuoco. Il 23 luglio, al congresso straordinario del partito, il presidente U Ne Win annunciò il suo ritiro dalla politica, «perché credo di essere indirettamente responsabile dei tragici eventi di marzo e giugno, e anche a causa della mia età avanzata». Egli si portò via altri cinque membri di spicco del partito, incluso il segretario generale aggiunto U Sein Lwin, e invitò a indire un referendum che affrontasse il problema della «mancanza di fiducia nel governo e nel partito che guidano la nazione», e quindi a decidere se il paese dovesse avere un sistema multipartitico o monopartitico[34]. Gli eventi assunsero ben presto una piega imprevista. Sein Lwin, noto *apparatchik* e astrologo, accettò l'invito a non abbandonare il partito e divenne presidente sia del BSPP sia della repubblica. Il partito non tenne conto del suggerimento di Ne Win di organizzare un incontro nel mese di settembre per

[34] FBIS, Rangoon Domestic Service, 23 luglio 1988.

esaminare l'opportunità di attuare un sistema multipartitico. Gli studenti si riunirono in assemblea allo Shwedagon per protestare contro la nomina di Sein Lwin, considerato responsabile di aver diretto la polizia antisommosse non solo durante i disordini della primavera, ma anche nel 1974, ai tempi delle rivolte del periodo di U Thant. Alla fine del mese il generale Aung Gyi e dieci associati furono arrestati.

Durante i primi giorni di agosto, la spirale di resistenza e repressione aumentò con la proclamazione della legge marziale (3 agosto) e con una vasta ondata di proteste in tutta Rangoon (a partire dall'8 agosto). L'esercito, che fino a quel momento non era intervenuto, sostituì la polizia, e il giorno seguente fece fuoco su una manifestazione del personale medico dell'ospedale generale di Rangoon che chiedeva la fine degli spargimenti di sangue. Mentre a Rangoon il nuovo primo Ministro faceva appelli alla calma, il senato statunitense approvò la risoluzione Moynihan che condannava le uccisioni e chiedeva la fine del governo monopartitico. Il 12 agosto Sein Lwin diede le dimissioni, a soli diciassette giorni dalla nomina. Fu sostituito da Maung Maung, ex giudice supremo e da poco nominato ministro della Giustizia, uno dei due civili che occupavano posizioni chiave nel governo, altrimenti dominato da militari. Mentre massicce dimostrazioni nelle strade di Rangoon e Mandalay vedevano la partecipazione di avvocati, dottori, lavoratori portuali e molte altre categorie sociali della popolazione urbana, il governo di Maung Maung rilasciò il generale Aung Gyi e altri leader dell'opposizione, sospendendo la legge marziale. Negli ultimi giorni di agosto le pressioni per la creazione di un sistema politico più aperto crebbero con la nascita dell'Unione studentesca di tutta la Birmania e dell'Alleanza per la democrazia e la pace, che riuniva elementi politici assai disparati come l'ex primo Ministro U Nu, gli ex generali Tin Do e Aung Gyi, e Daw Aung San Suu Kyi, figlia di Bogyoke Aung San, il fondatore della Birmania indipendente e dell'esercito birmano. La direzione degli organi di stampa governativi fu assunta da membri delle redazioni che pubblicarono notizie delle dimostrazioni e sostennero le ragioni dell'opposizione. Alla fine del mese una sommossa alla prigione Insein provocò considerevoli perdite umane e la fuga di migliaia di prigionieri. A questo punto, molte ambasciate straniere iniziarono a evacuare il loro personale.

La prima metà di settembre vide il governo di Maung Maung fare una serie di concessioni, in un crescendo di rivendicazioni dell'opposizione e disordini sempre più vasti. Il comitato esecutivo del BSPP approvò in tutta fretta un sistema di elezioni democratiche multipartitiche, senza attendere il referendum precedentemente annunciato; i gruppi dell'opposizione richiesero la nomina di un governo ad interim che con-

trollasse lo svolgimento delle elezioni, appoggiati in questa richiesta da molti dipendenti pubblici che diedero le dimissioni dal BSPP ed entrarono in sciopero. Anche il governo troncò i suoi legami con il BSPP chiedendo ai funzionari civili e militari di dare le dimissioni dal partito. Gli eventi precipitarono quando alcuni dipendenti pubblici in divisa, poliziotti e persino militari si unirono ai rivoltosi; il generale Aung Gyi dovette intervenirte a placare i dimostranti radunati davanti al ministero della Difesa nazionale; il giorno seguente la folla circondò il ministero del Commercio Estero e catturò i soldati, che le avevano sparato contro, che si salvarono solo grazie all'intervento di alcuni monaci. Il pomeriggio seguente, domenica 18 settembre, il ministro della Difesa, generale Saw Maung, inscenò un colpo di stato «consensuale», sollevando dall'incarico il governo di Maung Maung, imponendo nuovamente il coprifuoco limitò le attività diurne e intimò a tutti gli impiegati pubblici di ritornare al lavoro entro otto giorni, pena la sospensione.

Il programma in quattro punti di questo «auto colpo di stato» (con il quale un governo guidato dall'esercito era stato rimpiazzato dall'esercito stesso) mirava a ristabilire l'ordine e la legalità, garantire i trasporti e le comunicazioni, venire incontro ai bisogni di cibo e ricovero della popolazione, e, una volta raggiunti questi scopi, organizzare democratiche elezioni multipartitiche. La risposta popolare fu rapida e sanguinosa. A Rangoon, le sparatorie sui dimostranti e saccheggiatori durarono parecchi giorni, mentre a Mandalay iniziarono dopo e furono ancora più lunghe: secondo una dichiarazione ufficiale rilasciata un mese dopo, le vittime furono 451. Gli ambasciatori degli Stati Uniti, dei paesi occidentali, dell'Australia e dell'India condannarono questi massacri. Gli aiuti giapponesi erano già stati sospesi *de facto* (l'annuncio ufficiale era stato dato nel gennaio del 1989); quelli statunitensi furono sospesi formalmente, come aveva fatto un mese prima la Germania Federale. L'opposizione riunita nella Lega nazionale per la democrazia (guidata da Aung Gyi, Tin Oo e Aung San Suu Kyi) esortava alla non violenza e alla continuazione dello sciopero dei dipendenti pubblici per ottenere un governo ad interim. Nei dieci giorni successivi il Consiglio per la restaurazione della legge e dell'ordine (SLORC), organismo attraverso cui l'esercito governava il paese, diramò statistiche secondo le quali il 65-95 per cento degli scioperanti era tornato al lavoro nella maggior parte del paese e degli enti pubblici, prolungando al 3 ottobre la scadenza per la conclusione dello sciopero. Nel frattempo, molti studenti e altri dimostranti (circa 3.000, secondo le stime a posteriori del governo) lasciarono Rangoon per raggiungere le zone insorte al confine con la Tailandia per passare alla clandestinità.

Il processo di pacificazione proseguì in modo più ordinato per tutto ottobre e novembre. Lo SLORC si appellò agli studenti «sulla cattiva strada» esortandoli a tornare alle cure dei loro genitori, e aprì centri per accoglierli; il 24 novembre vantava già ben 1.139 ritorni. Si arruolarono portatori e si raccolsero donazioni pubbliche per sostenere l'esercito nella sua battaglia contro i ribelli, in particolare a Methawaw, dove a metà ottobre l'Unione nazionale Karen aveva riconquistato un caposaldo con l'aiuto degli studenti appena insorti. Molti dipendenti pubblici che avevano partecipato alle proteste furono trasferiti o costretti al pensionamento anticipato. I partiti politici furono invitati a registrarsi, cosa che fecero in massa: i loro rappresentanti e programmi furono pubblicati sull'unico quotidiano autorizzato. I partiti venivano diffidati dal criticare l'esercito o altri partiti, e dall'organizzare raduni; i leader del principale schieramento di opposizione, il generale Aung Gyi e Daw Aung San Suu Kyi, ottennero tuttavia il permesso di viaggiare nell'interno del paese, dove vennero acclamati da grandi folle.

A metà dicembre l'isolamento internazionale del governo di Saw Maung fu rotto da una visita «fraterna» del generale Chaovalit, a capo di una delegazione di amicizia tailandese. L'incontro ebbe risultati concreti: alcuni studenti birmani vennero rimpatriati in aereo dal confine tailandese e furono conclusi accordi con aziende private di quel paese per lo sfruttamento del tek e delle risorse ittiche. Alla fine dell'anno erano 1.835 gli studenti rientrati all'ovile, sia dall'interno che per via aerea. Il 20 dicembre il coprifuoco fu ridotto di un'ora, fino alle dieci di sera. Mathawaw fu strappata all'Unione nazionale Karen il 24 dicembre. Il 30 dicembre i partiti politici iscritti alle elezioni multipartitiche, la cui data non era ancora stata fissata, erano 174. Sebbene il generale Aung Gyi avesse lasciato la Lega nazionale per la democrazia all'inizio del mese, quest'ultima non perse vigore, e consolidò la propria legittimazione assicurando lo svolgimento pacifico dei funerali di Daw Khin Kyi, madre di Daw Aung San Suu Kyi. Le esequie, alle quali parteciparono numerose personalità straniere, furono la prima grande assemblea pubblica dai tempi del colpo di stato; la cerimonia si svolse il 2 gennaio, due giorni prima di una festa dell'indipendenza trascorsa senza celebrazioni.

Violenze e coercizioni: la rivoluzione in sospeso. Un tipico lamento birmano recita: «possano esserci risparmiate le sventure provocate da un cambio di re». Circa 90 gradi di latitudine più a ovest, Thomas Hobbes ha reso universale questo sentimento descrivendo: «quella terribile condizione di guerra... quando un invisibile potere tiene gli uomini in soggezione, e li costringe con il timore delle punizioni a tener fede ai

loro impegni». Sebbene il «cambio di re» che ha avuto luogo in Birmania nel 1988 non sia stato né violento né coercitivo, la scomparsa del «potere che tiene gli uomini in soggezione» e l'evidente ricorso alle misure punitive ci inducono a prestare particolare attenzione a questi due aspetti dell'azione politica. L'entità della violenza generata dalla ribellione richiede di per sé qualche spiegazione. Inoltre un esame delle diverse forme di coercizione con le quali la ribellione è stata soppressa può fornire alcune indicazioni sulle prospettive di stabilità e democrazia per gli anni a venire.

Un grafico degli avvenimenti dell'anno potrebbe mostrare cinque picchi di protesta, con diversi gradi di violenza e coercizione. I dati necessari all'analisi comparata di questi eventi sono poco omogenei e spesso contraddittori, dato che la tendenza al minimizzare da parte delle autorità sembra variare nel tempo come la disponibilità nei confronti dei reporter stranieri[35]. Nondimeno, la configurazione generale degli eventi sembra chiara. Nei disordini del 12-17 marzo la violenza dei dimostranti era diretta contro la proprietà. La polizia antisommossa (Lon Htein) uccise 43 studenti (200, secondo le stime non ufficiali) e arrestò 625 persone al Rangoon Institute of Technology e nel centro della città, rilasciandone 484 entro un mese e mezzo. Non ci furono vittime da parte governativa e i disordini si limitarono all'area di Rangoon[36].

Le proteste iniziate all'istituto di medicina il 21 giugno provocarono la morte di sei poliziotti e di tre manifestanti (secondo altre fonti vi sarebbero state «perdite ingenti»). Furono arrestate 77 persone, le università vennero nuovamente chiuse e le attività pubbliche (riunioni, discorsi, marce, agitazioni, appelli e dimostrazioni) furono limitate in virtù dell'articolo 141; a Rangoon fu disposto un coprifuoco dall'alba al tramonto. Questa volta, i disordini si estesero rapidamente a Mandalay, Pegu, Taunggyi, Magwe, Moulmein e Akyab: anche in questi centri fu imposto il coprifuoco. Una lunga settimana di disordini a Prome, città natale di Bogyoke Ne Win, indusse i Sayadaws statali a fare appello alla calma,

[35] Il caso più evidente di dichiarazione di un numero di vittime inferiore alla realtà si è avuto quando le autorità hanno affermato che soltanto due studenti erano rimasti uccisi nei disordini del 18 marzo; il dato è stato contraddetto dai resoconti informali provenienti dall'ospedale, dall'obitorio e dal cimitero. Quattro mesi più tardi, il governo ammise che vi erano state altre quarantuno vittime, affermando che «il ritardo nella diffusione delle notizie relative a questi incidenti si deve al fatto che era necessario cautelarsi, nell'interesse della legge e dell'ordine, per impedire che la situazione si esacerbasse e i disordini si ripetessero». «Working People's Daily», 20 luglio 1988. Dalla fine di agosto fino al colpo di stato, i quotidiani del governo sono stati meno «ufficiali» che non la radio di Rangoon.

[36] «Working People's Daily», 13 maggio e 19 luglio 1988; «Christian Science Monitor», 28 giugno 1988.

e il presidente San Yu a proclamare la legge marziale come previsto dall'articolo 144. I disordini a Pegu, seconda città del distretto di Rangoon, avrebbero causato 13 vittime tra i civili, più due poliziotti[37].

La successiva grande ondata di proteste iniziò a Rangoon l'8 agosto, come risposta organizzata all'ascesa al potere supremo del generale Sein Lwin, leader del Long Htein, nominato presidente del partito e del paese. Dopo cinque giorni di dimostrazioni pubbliche, saccheggi e repressioni da parte della polizia, le vittime a Rangoon furono tra le 112 e le 182, sei delle quali tra le forze governative. Inoltre, furono arrestate 1.626 persone[38]. Cinque giorni prima era stata dichiarata la legge marziale nell'area urbana di Rangoon, e l'esercito, certamente in allarme già dai precedenti disordini, si unì alla polizia antisommossa per soffocare le rivolte. Fatti analoghi si registrarono in tutti i capoluoghi del paese, con perdite tra la popolazione civile, la polizia ed i militari; vi furono in particolare 31 vittime alla stazione di polizia di Sagaing, centro religioso sulla riva opposta del fiume rispetto a Mandalay. Secondo stime non di parte, all'epoca vi sarebbero stati tra 500 e 1.000 morti a Rangoon e 3.000 in tutto il paese[39].

La quarta ondata di proteste seguì l'avvento al potere del governo «civile» di Maung Maung. Le truppe erano state ritirate dalle strade; le grandi manifestazioni non violente del 22 agosto e dei giorni seguenti, organizzate dai nascenti partiti politici, chiedevano la nomina di un governo ad interim e la convocazione di elezioni multipartitiche. Mentre le proteste erano in corso, fu ufficialmente abrogata la legge marziale e vennero rilasciati i principali leader dell'opposizione. Sebbene si parlasse di frequenti saccheggi, gli unici incidenti mortali durante il mese di governo di Maung Maung sono avvenuti, pare, in seguito alla sommossa e alla liberazione di alcuni prigionieri nel carcere di Insein, a Mandalay, e in altre carceri minori nel paese[40].

Fu il sussulto finale della protesta pubblica del 1988 a provocare il maggior numero di vittime ufficiali. Un mese dopo l'«auto colpo di stato» di Saw Maung, il governo dichiarò che il numero dei decessi dovuto

[37] «Working People's Daily», 19, 22 e 23 giugno 1988; «Asiaweek», 8 e 29 luglio 1988.

[38] Secondo il «Working People's Daily», il 20 agosto, 112 delle 279 persone ricoverate erano ormai decedute. I resoconti precedenti indicavano soltanto i totali per ciascun giorno, che probabilmente includevano anche persone mai ricoverate. La cifra relativa agli arresti corrisponde alla somma dei totali giornalieri. «Working People's Daily», 9, 11, 12, 21 agosto 1988.

[39] «Asiaweek», 19 agosto; FEER, 25 agosto 1988, p. 10.

[40] Secondo i resoconti ufficiali, 57 persone erano state uccise ad Insein (le stime ufficiose parlavano invece di 1.000 persone), e 20 in incidenti avvenuti in altre carceri. «Asiaweek», 9 settembre 1988; «Working People's Daily», 28, 29, 30 agosto 1988.

al giro di vite seguito al colpo di stato era di 451 (FBIS, 12 ottobre 1988). Quattro mesi più tardi, in occasione di un vasto tour informativo organizzato per i corrispondenti stranieri, le autorità dichiararono che nei primi due giorni erano morti solo 15 dimostranti e in seguito «ne erano stati uccisi 560 quando i tutori dell'ordine avevano dovuto sparare per disperdere i saccheggiatori»[41]. Nella sua relazione sul rispetto dei diritti umani, il Dipartimento di stato degli Stati Uniti ha valutato che nel mese di settembre sono stati uccisi forse un migliaio di dimostranti[42]. Subito dopo il colpo di stato, si ebbe notizia di violenze e scontri soprattutto a Rangoon e a Mandalay. Quando l'esercito chiuse i centri di sciopero in tutto il paese e corsero voci di scorrerie, l'opposizione violenta si trasferì alle aree insorte.

In seguito, il programma di pacificazione dello SLORC mise in atto forme di controllo meglio organizzate. Tutte le scuole rimasero chiuse fino alla fine dell'anno; molti dipendenti pubblici che avevano partecipato alle dimostrazioni furono trasferiti o messi in pensione, in particolare al ministero degli Esteri (molti dipendenti all'estero di questo dicastero chiesero asilo politico), alle Poste e Telecomunicazioni, al Dipartimento dell'irrigazione e nella Corporazione dei trasporti su strada. Il ministero della Sanità consigliò alle infermiere di rispondere educatamente se interrogate. Gli «agitatori recidivi senza lavoro fisso» furono arruolati nell'esercito come portatori[43]. La forma di coercizione più persuasiva fu probabilmente il controllo governativo sulle razioni di benzina e riso, i prodotti maggiormente ricercati dai saccheggiatori.

In contrasto con le cifre ufficiali sul crescendo di violenze governativa (dai disordini di marzo all'«auto colpo di stato» di settembre, le fonti non ufficiali tracciano un quadro più ampio e diverso della ribellione dell'estate. Un mese dopo il colpo di stato, il generale Aung Gyi affermò in un'intervista ad «Asiaweek»[44]:

> Io penso che questo colpo militare abbia causato non più di 500 vittime a Rangoon; ma in agosto le persone uccise nell'area di Rangoon [possono essere state in totale] circa quattro o cinquemila. Questa è la mia valutazione. Penso che nell'intero paese le vittime di agosto potrebbero essere quasi 8.000.

[41] FBIS, 12 ottobre 1988, p. 42; «New York Times», 22 gennaio 1989.

[42] *Country Reports on Human Rights Practices for 1988*, «New York Times», 8 febbraio 1989.

[43] «Asiaweek», 18 novembre 1988; FEER, 24 novembre 1988, p. 40; «New York Times», 22 gennaio 1989; FBIS, 29 settembre 1988; «Working People's Daily», 10 ottobre 1988.

[44] *Interview Aung Gyi: Ne Win Wants an Election*, «Asiaweek», 21 ottobre 1988.

Senz'altro questa opinione può essere stata in parte influenzata dall'esperienza di prigionia fatta da Aung Gyi durante il breve governo di Sein Lwin. Però, nella misura in cui è valida la sua ipotesi di un calo della repressione (ossia che il governo di Saw Maung sia stato meno brutale di quello di Sein Lwin), essa induce a sperare in sviluppi positivi per la politica civile sotto l'egida dello SLORC.

Un altro punto di vista da cui valutare le violenze che hanno accompagnato la ribellione del 1988, potrebbe essere, nel contesto più vasto della storia birmana, il raffronto con lo sciopero dei giacimenti di petrolio di cinquant'anni prima, uno degli eventi chiave nell'avanzata del movimento per l'indipendenza birmana. I lavoratori dei giacimenti di petrolio di Yenangaung e Chauk scioperavano dal gennaio 1938 e, con l'incoraggiamento dei Thakin di Dobama Asiayone, avevano organizzato una marcia di 400 miglia su Rangoon. Fu applicato il solito articolo 144 e i dimostranti in marcia si scontrarono con polizia e esercito; i maggiori leader Thakin furono arrestati a Magwe. Tuttavia, dall'inizio delle agitazioni fino alla trionfale marcia attorno allo Shwedagon del gennaio 1939, non vi furono vittime, fatta eccezione per uno studente, bastonato a morte in una carica di polizia durante una protesta, divenuto famoso come «il primo studente a versare il proprio sangue per il bene del paese»[45]. Altri termini di raffronto potrebbero essere i tumulti del 1946, durante i quali uno sciopero della polizia e dei dipendenti pubblici aprì il cammino all'indipendenza: le sole vittime provocate dalla polizia furono quattro, uccise negli incidenti a Tantabin[46]. A parte la seconda guerra mondiale e le endemiche insurrezioni etniche e politiche che funestarono l'indipendenza della Birmania a partire dal 1948, le uniche perdite umane paragonabili a quelle dell'estate del 1988 furono quelle provocate dalla ribellione di Saya San del 1930-32, in cui morirono una cinquantina di persone tra funzionari civili e militari, e circa 1.300 ribelli[47]. Un termine di paragone, forse più calzante e vicino ai giorni nostri per valutare l'entità delle violenze, viene dalla vicina Tailandia, dove in occasione della rivolta studentesca che nell'ottobre del 1973 rovesciò il governo militare in carica da quarant'anni morirono probabilmente più di 100

[45] Le successive proteste contro le azioni coercitive del governo Ba Maw sfociarono, nel mese di febbraio, in una dimostrazione a Mandalay durante la quale sette monaci e dieci altre persone furono uccise dalla polizia. Khin Yi, *The Dobama Movement in Burma (1930-1938)*, Ithaca, Cornell University, 1988, pp. 112, 83-131.

[46] John F. Cady, *A History of Modern Burma*, Ithaca, Cornell University Press, 1958, pp. 534-35.

[47] Taylor, *The State in Burma* cit., p. 198; E. Sarkisyanz, *Buddhist Backgrounds of the Burmese Revolution*, L'Aia, Martinus Nijhoff, 1965, p. 163.

studenti e altri civili; altre 46 persone furono uccise nel colpo di stato che restaurò temporaneamente il governo militare nell'ottobre 1976[48].

Illustrato il contesto e la dimensione delle violenze, consideriamone ora la struttura, vale a dire la geografia e i gruppi coinvolti, per comprenderne sia le cause, sia alcune delle conseguenze più probabili.

I tumulti, avviati a marzo dagli studenti di Rangoon, si erano estesi a giugno a Mandalay e negli altri maggiori centri urbani delle province, ed entro agosto a tutte le città del paese; non si hanno notizie precise su quanto successe nei villaggi. Le proteste di marzo e di giugno coinvolsero anche elementi non studenteschi e furono piuttosto disorganizzate. Le massicce dimostrazioni contro il governo di Sein Lwin iniziate l'8 agosto coinvolsero nella protesta anche monaci buddisti, anziani e giovani; alcuni di loro furono uccisi, come pure alcuni dipendenti ospedalieri. Alle dimostrazioni di fine agosto, più organizzate e meno violente, parteciparono membri della classe media, soprattutto avvocati e personale medico, larghe fasce di dipendenti pubblici e anche qualcuno dei servizi di sicurezza. I protagonisti delle proteste immediatamente seguenti il colpo di stato sembrano essere (nella misura in cui è possibile caratterizzarli) giovani irriducibili, studenti universitari e delle superiori insieme a proletari urbani non meglio identificati. L'unico gruppo sociale significativo che sembra non essere stato coinvolto nei disordini è quello dei contadini. Considerato che la mancanza di prove non è prova dell'assenza, vi sono altre ragioni per credere che la ribellione non sia penetrata in modo significativo nei villaggi. Per esempio, il caos sociale che quasi distrusse l'economia urbana era al suo punto massimo durante il periodo in cui si trapianta il riso. Se vi fossero stati disordini significativi nel settore agricolo in quel periodo, probabilmente la Birmania non avrebbe incrementato la produzione di riso nel raccolto 1988-89, come sembra aver fatto.

Altri argomenti possono motivare l'ipotesi che la protesta sia stata un fenomeno puramente urbano; infatti, come numerosi osservatori ben informati hanno suggerito, il confronto tra le masse e il regime politico andrebbe spiegato più in termini economici piuttosto che politici[49]. A par-

[48] David Morrel e Chai-anan Samudavanija, *Political Conflict in Thailand: Reform, Reaction, Revolution*, Cambridge, Oelgeschlager, Gunn & Hain, 1981, pp. 147-275.

[49] L'ambasciatore australiano Chris Lamb, ha dichiarato, al Melbourne Overseas Service, che «molti dei problemi che abbiamo avuto in Birmania negli ultimi sei mesi sono dovuti al costo elevato del cibo... dato che normalmente la popolazione birmana fa chiasso non tanto per le questioni politiche, quanto piuttosto se vi è carenza di generi alimentari. Al di fuori della Birmania, questo... è interpretato come una protesta politica, ma non è così: è una protesta per il cibo, il vestiario e la casa». FBIS, 13 dicembre 1988.

te l'élite militare, la categoria sociale che meno ha sofferto per i recenti rovesci economici è quella che poteva provvedere a se stessa per quanto riguarda il cibo, o che era in grado di metterlo in commercio ai prezzi sempre crescenti che erano stati la rovina dei proletari urbani nel 1988. Finché il governo non fece ricorso all'estorsione per ottenere la quota del raccolto 1988-89 che riteneva necessaria, gli agricoltori poterono considerarsi al sicuro. Gli specialisti che hanno studiato lo sviluppo politico e gli ambienti militari negli anni Settanta erano soliti sostenere che per conquistare il potere e mantenerlo sono necessari almeno due di questi tre ingredienti: fucili, cervelli e numeri: in altre parole, l'esercito, la classe media urbana e gli agricoltori.

Successioni all'interno dell'élite. Un'istantanea dei leader birmani scattata il 4 gennaio 1988, alla celebrazione del quarantesimo anniversario dell'indipendenza, mostrava per lo più militari ed ex militari che erano stati nel Burma Socialist Program sotto la guida di Bogyoke Ne Win. Una seconda fotografia scattata un anno più tardi, al quarantunesimo anniversario, mostrava tutte facce di militari, eccetto una (il medico, ministro della Sanità) e lo spettro di Bogyoke Ne Win. Il Burma Socialist Program Party non appariva nella foto, poiché nel frattempo era stato ufficialmente estromesso dal governo. Il generale Saw Maung, capo di Stato Maggiore dell'esercito, presidente dello SLORC, ministro della Difesa e ministro degli Esteri in seconda, sarebbe apparso nella prima fotografia soltanto nel caso che vi fossero stati inclusi anche i viceministri; nella seconda foto tutti i ministeri sarebbero stati retti da personaggi nuovi. Ma un cambio di persone non comporta una trasformazione sostanziale; infatti gli uomini nuovi che occupano quegli incarichi provengono dalla stessa estrazione sociale dei loro predecessori, e sono semplicemente migrati da altre élites alleate.

La differenza più significativa è l'apparire di una contro élite legittimata al di fuori del governo, quando all'interno del governo non si erano mai manifestate correnti contrarie, nessuna incrinatura nel monolite militare né tra i dipendenti dell'esercito o i dipendenti pubblici. L'«auto colpo di stato» non ebbe nulla in comune con quello mancato del 1977, che contrappose i giovani ufficiali dell'Accademia Militare, che avevano svolto il loro servizio nella giungla, a coloro le cui carriere erano andate avanti grazie a manovre economiche e di partito. All'inizio di settembre le voci di una defezione del generale Nyan Lin del Comando sud-est a Moulmein e del generale Tun Kyi del Comando nord-ovest a Mandalay furono sfatate dalla loro apparizione, qualche giorno dopo, come presi-

denti dei rispettivi Consigli per la legge e l'ordine regionali[50]. Ciò non significa che negli alti comandi non esistessero tensioni, o potenzialità di rivolta; probabilmente il generale Saw Maung, in qualità di ministro della Difesa, ha approfittato del mese in cui Maung Maung tentava di governare per valutare la fedeltà dei diversi corpi. Nonostante gli appelli dei dimostranti ai militari perché si unissero a loro, le uniche defezioni documentate furono ai livelli più bassi, soprattutto nei servizi periferici, nella polizia, nelle forze aeree e in marina[51].

Nemmeno la burocrazia civile è stata in grado di fare da contrappeso all'egemonia militare. Diversamente da quanto era accaduto nella vicina Tailandia, nella Birmania indipendente non esisteva tradizione burocratica o tecnocratica; durante il periodo parlamentare, erano i politici a controllare i dipendenti pubblici, e dopo il 1962 furono i militari a dirigere e a infiltrare i propri uomini all'interno della struttura amministrativa. Durante la ribellione dell'estate, varie organizzazioni di dipendenti dello stato erano sorte per condannare la dittatura monopartitica. Esse falsificarono dati, ignorarono i consigli degli esperti (Istitute of Economic Teachers Union), condannarono le sparatorie sui dimostranti (All Burma Construction Corporation) e chiesero la formazione di un governo ad interim (Timber Corporation). Dopo il colpo di stato di settembre, ai membri dell'amministrazione statale o di uffici e imprese pubbliche, fu proibito di entrare a far parte di organizzazioni che non fossero puramente religiose o economiche, e i personaggi di maggior spicco dei movimenti di protesta furono puniti[52].

Che dire delle relazioni tra partito e governo? Le garanzie costituzionali e la funzioni di leadership del BSPP in quanto partito leninista erano già decadute prima del colpo di stato. In seguito, il governo è stato ricostituito in una serie di Consigli per la legge e l'ordine (LORC) a livello di distretti, municipalità, rioni, circoscrizioni e villaggi. Nelle municipalità, i LORC sono composti da dirigenti dell'esercito, della polizia e dei dipartimenti degli affari generali, insieme a un segretario, e sono presieduti da un militare. Si tratta, in sostanza, di una replica della struttura

[50] FBIS, 16 settembre 1988.

[51] Una telefoto ampiamente diffusa, tratta da un notiziario giapponese, mostra alcuni studenti con le palme delle mani sul marciapiede, di fronte a una fila di soldati armati di baionette. Il sonoro del filmato indica chiaramente che non stanno chiedendo pietà, bensì invitando i soldati a unirsi a loro. FEER, 25 agosto 1988, p. 13; «New York Times», 11, 15 settembre 1988; «Washington Post», 13 settembre 1988. Il «Working People's Daily», 7 settembre 1988, ha riportato il caso di numerosi soldati semplici e di un caporale dei paracadutisti unitisi a un centro di sciopero.

[52] «Guardian», 5 settembre 1988; «Working People's Daily», 9, 17 settembre 1988; FBIS, Rangoon Domestic Service, 30 settembre 1988.

dei Security and Administration Committee, attraverso i quali l'esercito aveva governato durante i suoi primi dodici anni di potere. A livello di circoscrizione e di villaggio, «cittadini rispettati» che non appartengono a nessun partito politico formano un LORC presieduto da un membro del LORC cittadino[53]. Questo compromesso con il sistema adottato dal BSPP dopo la costituzione del 1974 mira ad abolire il principio del centralismo democratico secondo il quale quel sistema operava. Come ha osservato il generale Myo Nyunt, comandante del distretto di Rangoon: «A differenza del passato, quando era lo stato a selezionare i consiglieri locali, oggi i consigli di distretto e di villaggio sono formati dopo consultazioni con i comitati Sangha Nayaka e gli anziani del posto»[54]. Ufficialmente, quindi, il governo non è più sottoposto al controllo del partito: il partito, in altri termini, è estraneo agli affari del governo. Eppure, se si potesse dare uno sguardo alle élites locali, si scoprirebbero probabilmente le stesse facce di prima.

Durante l'esaltante periodo del governo di Maung Maung sono nate alcune contro élites naturali, gli studenti in primo luogo, che avevano mobilitato dimostrazioni di massa e ristabilito la tradizione delle organizzazioni politiche studentesche. Organizzazioni clandestine si erano già formate dopo i disordini di marzo, e alla fine di luglio nacque la All-Burma University Students' Democratic League, che annunciò alla BBC l'intento di guidare le dimostrazioni nazionali contro il governo di Sein Lwin. Dopo la revoca della legge marziale, la lega degli studenti divenne ufficiale, e Min Ko Naing fu nominato presidente. Dopo il colpo di stato, Saw Maung ha optato per una doppia strategia continuando l'attività nel partito politico legale, ma mantenendo anche i legami clandestini con gli insorti[55].

Le contro élite più convenzionali erano mescolanze di figure politiche provenienti dal movimento indipendentista, attive durante il periodo della democrazia parlamentare, e personaggi che si erano allontanati dal regime militare dopo il 1962. Una volta respinta dallo SLORC la proposta di governo ad interim, il maggior gruppo dell'opposizione si adattò alle nuove regole del gioco registrandosi come National League for Democracy, con il generale Aung Gyi presidente, il generale Tin Oo vicepresidente e Daw Aung San Suu Kyi a capo della segreteria; la procedura di registrazione del partito venne completata alla fine di settembre. Quella stessa settimana nacque il Democracy Party, sotto l'egida di

[53] «Working People's Daily», 28 settembre 1988.
[54] FBIS, Rangoon Domestic Service, 3 ottobre 1988 e 11 gennaio 1989.
[55] FBIS, 29 luglio 1988; «Asiaweek», 9 settembre e 28 ottobre 1988.

Bohmu Aung, uno dei trenta compagni dell'esercito indipendente della Birmania, in seguito ministro nel governo di U Nu durante il periodo parlamentare. Nella settimana seguente si registrarono altri sette partiti e una settimana dopo il vecchio BSPP apparve sotto il nuovo nome di National Unity Party. La registrazione dei partiti, così, assunse una linea di crescita che può essere descritta con una curva sigmoide, caratteristica di quegli eventi biologici come le epidemie o la comparsa di nuove specie sulla terra durante l'esplosione del periodo Cambriano[56]. Il tasso di crescita diminuì dopo il 4 novembre, cioè quando la commissione elettorale annunciò che i partiti dovevano ottenere il patrocinio e il consenso dei membri del comitato esecutivo prima di registrarsi: la cifra totale raggiunta entro la fine dell'anno è stata di 174 partiti. È difficile definire il significato politico di questo fiorire di organizzazioni. La maggior parte dei nomi dei nuovi partiti includeva le parole «democratico» o «popolo» e si proponeva una grande varietà di obiettivi (il primo scopo del National Fitness and Peace Party era «di ottenere una buona salute e vera pace nazionale»), rigorosamente pubblicati sul «Working People's Daily» e annunciati per radio[57]. Ciò che questi partiti potevano fare per promuovere la propria causa, tuttavia, non era molto. Sebbene venisse loro assegnata una razione di benzina e un certo numero di linee telefoniche, non potevano criticare l'esercito o gli altri partiti, né organizzare raduni. Gran parte di questi partiti erano, in effetti, organizzazioni «cartello», anche se persino quella prerogativa era limitata: soltanto le sezioni cittadine, infatti, potevano fregiarsi di insegne.

Alla National League for Democracy furono accordati alcuni privilegi, forse a riconoscimento del particolare peso dei suoi leader. Il generale Aung Gyi e Daw Aung San Suu Kyi viaggiarono all'interno del paese durante i primi tempi della pacificazione, parlando a folle enormi ed entusiaste e concedendo interviste alla stampa straniera. Le restrizioni militari a queste attività e alle organizzazioni a carattere locale della National League variavano da un comando regionale all'altro.

Ufficialmente lo SLORC era un governo transitorio, diverso dal Consiglio rivoluzionario che salì al potere nel marzo 1962, ma con qualche tratto in comune con il governo provvisorio del 1958-60, in cui per la prima volta il generale Ne Win e i suoi giovani colonnelli avevano provato il gusto del potere; i leader di quel governo tennero regolari elezioni e in seguito trasferirono il potere a U Nu, pur avendo spalleggiato i suoi

[56] Stephen Jay Gould, «Is the Cambrian Explosion a Sigmoid Fraud?» in *Ever Since Darwin: Reflections in Natural History*, New York, W. W. Norton & company, 1977, pp. 126-33.
[57] FBIS, Rangoon Domestic Service, 15 dicembre 1988.

oppositori. Le condizioni poste dallo SLORC per tenere elezioni multipartitiche si possono prolungare a piacimento: persino se la legge e l'ordine fossero ragionevolmente restaurati, e i treni giungessero a destinazione puntuali, la terza condizione, «soddisfare il bisogno di cibo e protezione della popolazione», potrebbe essere una comoda scusa per rimandarle indefinitamente, a meno che non sia la *perestroika* a favorire l'afflusso delle merci. Sono stati tuttavia compiuti (pur se con prudenza) numerosi atti preparatori alle elezioni, anche in seguito alle pressioni esercitate sia dall'interno del paese sia dall'esterno. Se dovesse eventualmente avviarsi un leale e aperto processo di successione dell'élite, esso potrebbe contribuire a fornire una nuova base per la legittimazione dello stato birmano.

La questione della legittimità. Gli stati possono derivare legittimazione da numerose fonti. Fondamentale è la giustificazione hobbesiana secondo la quale essi servono a mantenere l'ordine e la legge. Il governo di Sein Lwin perse ovviamente questa giustificazione quando scatenò le violenze agli inizi di agosto. Il governo di Maung Maung, invece, aveva invano cercato di legittimarsi insistendo sulle procedure costituzionali per promuovere la transizione a un sistema di elezioni multipartitico. La maggior rivendicazione che lo SLORC di Saw Maung poteva fare alla fine dell'anno era di aver soddisfatto le esigenze minime di stabilità di governo e ordine pubblico per almeno quattro mesi. La legittimità rivendicata dalla Repubblica socialista della federazione birmana nella primavera del 1988 si basa sulla discendenza diretta dai Thakin e dai movimenti studenteschi degli anni Trenta, tramite i trenta compagni e l'Esercito d'indipendenza birmana degli anni Quaranta, lungo il percorso tracciato dal *tatmadaw* (l'esercito). L'importanza di questa connessione trova riscontro nel discorso di dimissioni di Ne Win, dedicato per una buona metà a una disputa con Aung Gyi su chi avesse la colpa di aver fatto saltare in aria nel 1962 l'edificio dell'Unione studentesca dell'università di Rangoon, nonché nella promessa del governo di Maung Maung di ricostruire lo stesso edificio[58]. Questa linea di legittimità è stata sicuramente troncata dagli eventi dell'estate e dalle rivendicazioni di tradizione di lotta per l'indipendenza avanzate dalla ricostituita unione studentesca, dal generale Aung Gyi, dai superstiti dei trenta compagni e da Daw San Suu Kyi. Lo SLORC ha lottato per ridare un'immagine

[58] Jon Wiant, «Tradition in the Service of Revolution: The Political Symbolism of Tawhyan-ye-khit» in *Military Rule in Burma Since 1962: A Kaleidoscope of Views*, a cura di F. K. Lehman, Singapore, Maruzen Asia, 1981, pp. 59-72.

all'esercito coniando slogan marziali e lodando quanti offrivano denaro per il mantenimento dei soldati impegnati a combattere gli insorti, ma è stato lento a ritessere i legami con la tradizione militare, preferendo attendere parecchi mesi prima di pronunciare il nome di Bogyoke Ne Win davanti ai giornalisti. Forse l'evento più significativo ed emblematico della solidarietà nazionale è stato il funerale di Daw Khin Kyi, la vedova di Aung San, tumulata tra le tombe della regina Supayalat, moglie dell'ultimo re birmano regnante, e Thakin Kodaw Hmaing, un venerato combattente per l'indipendenza, in una grande cerimonia che il governo ha dovuto dividere con l'opposizione della National League for Democracy[59].

Per più di un quarto di secolo Bogyoke Ne Win aveva governato la Birmania con polso di ferro; impersonando lo stato agli occhi degli amici e dei nemici, si era conquistato, per inerzia, una ben solida legittimazione[60]. Dopo il suo discorso di commiato, che ebbe effetti dirompenti sul regime (e che fu letto in parte da un'altra persona), Bogyoke Ne Win non è stato visto in alcuna celebrazione pubblica fino alla giornata delle Forze Armate del marzo seguente (FEER, 13 aprile 1989). Il carisma è una dote impalpabile e personale. Così, mentre la sua presa sul pubblico in generale è diminuita, negli ambienti militari del dopo indipendenza egli sembra aver mantenuto la credibilità e il potere di imporre la lealtà nei confronti delle istituzioni, impresa storicamente fallita a partiti politici e a gruppi di oppositori. Inoltre, molti dei protagonisti e degli osservatori della scena birmana si sarebbero avvalsi dei suoi consigli sui più delicati affari di stato, supposizione documentata da varie voci e dal viavai di persone nella sua residenza prima degli importanti cambiamenti che hanno investito la scena politica.

Un'altra fonte di legittimità alla quale hanno mirato i militari della «via birmana al socialismo», e prima ancora il socialismo buddista di U Nu, è stata la creazione di ricchezza grazie allo sviluppo economico socialista. Anche questo tentativo è fallito per la maggior parte degli strati sociali birmani, specialmente nel 1988, come documentato precedentemente; la parola «socialismo» è stata soppressa dal nome del paese, che risulta ora cambiato da Repubblica socialista della federazione birmana a Federazione birmana. Altra impresa di U Nu mirante a creare legittimazione e consenso, ma che invece ha provocato dissenso e favorito la sua caduta, è stato il ritorno al ruolo tradizionale dello stato come pro-

[59] FBIS, 3 gennaio 1989.

[60] John Badgley, «Kammic Socialism» in Josef Silverstein, *Independent Burma* cit. e Robert H. Taylor, *The State in Burma* cit., pp. 366-71.

tettore del buddismo. Questo ruolo era stato rinnegato dal Consiglio rivoluzionario, in accordo con gli ideali di Aung San di una repubblica secolare, per ridurre il peso politico dei monaci attivisti. Con l'ulteriore istituzionalizzazione del potere statale successiva alla costituzione del 1974, il governo era passato a conferire titoli ai membri del Sangha, per poi dar vita negli anni Ottanta a due «Congregazioni del Sangha di tutti gli ordini per la purificazione, perpetuazione e propagazione del Sasana». La conseguente registrazione dei monaci e la creazione di una struttura di governo per il Sangha, parallela a quella del governo secolare, non solo ha contribuito a legittimare lo stato ma ha anche fornito uno degli strumenti di controllo di cui lo SLORC si è servito nei suoi tentativi di restaurare l'ordine[61].

Il BSPP è probabilmente l'istituzione legittimante che ha sofferto di più. Ha perso il nome, i finanziamenti governativi, il posto nel governo, il monopolio della leadership politica, ed è stato aspramente criticato dal suo ultimo presidente, Maung Maung, che ha citato le parole di lord Acton sulla corruzione del potere. Il partito era stato fondato su principi leninisti e in accordo con l'ideologia statale, il Sistema di correlazione tra l'uomo e il suo ambiente, per assumere la funzione equilibratrice che era stata della monarchia, cosa che il sistema monopartitico non era chiaramente riuscito a fare. Senza risposta rimangono per ora gli interrogativi sul tipo di legittimazione che un sistema multipartitico (con o senza il predominio del successore del BSPP che otterrà il favore dei militari) sarà in grado di stabilire in Birmania[62].

Proiettata all'esterno? Riconoscimenti e aiuti dall'esterno sono una forma di legittimazione che la Birmania di Ne Win non ha cercato, poiché la sua posizione era politicamente ed economicamente rivolta verso l'interno. Sotto Aung San, la Federazione birmana diede ai legami coloniali un taglio più netto di quanto avessero fatto le altre nazioni asiatiche staccatesi dell'impero britannico. Sulla scena internazionale, l'impegno non allineato di U Nu fu stravolto dal governo rivoluzionario di Ne Win in una linea prudente di non coinvolgimento negli affari regionali e internazionali, rispettata così scrupolosamente che la Birmania avanzò la richiesta di lasciare la Conferenza delle nazioni non allineate

[61] Tin Maung Maung Than, *The Sangha and Sasana in Socialist Burma*, «Sojourn», III, n. 1, febbraio 1988.

[62] Due esperti che osservano la Birmania da prospettive diverse, sottolineano come la democrazia multipartitica sia profondamente incompatibile con la tradizione sociale e culturale della Birmania. Si veda Taylor, cit.; Lucian W. Pye, *Asia Power and Politics: The Cultural Dimensions of Authority*, Cambridge, Harvard University Press, 1985, pp. 41-46, 95-107.

quando il suo allineamento con il blocco orientale divenne troppo evidente. Le riforme economiche degli anni Settanta hanno reso necessaria l'adesione a organismi multinazionali come la Asian Development Bank, e hanno imposto di contare sugli aiuti economici bilaterali, in particolare su quelli erogati dal Giappone e dalla Germania Federale. Il programma di riforma economica, messo in moto nell'autunno del 1987 e portato avanti con zelo formale e molta incertezza attraverso le rivolte del 1988, comporta un'interdipendenza ancor maggiore tra economia birmana ed economia mondiale.

Quali sono le ripercussioni politiche della linea di politica economica proiettata all'esterno annunciata dal governo? Durante i giorni dell'autarchia, si credeva che gli uomini d'affari stranieri, se fosse stata data loro anche solo mezza possibilità, avrebbero sottratto alla Birmania le sue ricchezze, proprio come avevano fatto ai tempi dell'impero britannico[63]. Un simile timore ha colto soprattutto la popolazione non indigena, come ha sottolineato il presidente Ne Win annunciando la liberalizzazione interna dell'economia. Il timore di ingerenze politiche è ancor più profondo; tra le altre cose, è ancora vivo il ricordo delle incursioni dei Kuomintang (KMT) appoggiate dagli Stati Uniti trentacinque anni orsono. La straordinaria attenzione che il mondo ha rivolto ai fatti birmani in seguito alla rivoluzione del 1988 non serve certo a tranquillizzare gli animi. Consideriamo ora l'economia politica delle interazioni della Birmania con tre gruppi distinti di nazioni: le democrazie occidentali; i vicini più prossimi, ossia India, Cina e Tailandia; il Giappone.

Il primo gruppo di paesi ha scarso interesse per la sicurezza della regione e pochi legami economici con la Birmania. Di conseguenza, le reazioni di questi paesi alla ribellione hanno badato soprattutto ai principi, celebrando l'anelito spontaneo verso la democrazia e deplorando con iniziative concrete (che in parecchi casi hanno comportato l'interruzione degli aiuti economici) la soppressione dei diritti civili. Il governo birmano ha risposto criticando frequentemente sia la Voice of America sia la BBC, per aver esagerato la portata degli incidenti e incoraggiato i disordini. Particolare sdegno è stato espresso nei confronti degli Stati Uniti, quando questi hanno dichiarato che gli studenti ritornati a casa con la promessa di amnistia erano stati puniti.

Le reazioni dei paesi della regione sono state diverse: l'India ha rimproverato la sua vecchia provincia e accolto i suoi profughi, la Cina ha

[63] La scarsa fiducia di Ne Win nei confronti degli uomini d'affari, specialmente stranieri, è spesso stata oggetto di succosi aneddoti, simili a quelli che hanno avuto per protagonista il suo coetaneo Ronald Reagan. «Working People's Daily», 9 ottobre 1987.

riallacciato i negoziati per potenziare gli scambi commerciali quando le acque si saranno calmate, mentre la posizione della Tailandia riflette la sua sensibilità politica, un vivo interesse economico e la particolare gestione della politica estera, divisa tra il ministro degli Esteri, un primo Ministro recentemente eletto e un ambizioso comandante dell'esercito. Gli studenti birmani nascosti oltre confine rappresentano un problema: essi hanno ottenuto l'appoggio degli universitari di Bangkok e richiamato alla memoria la rivoluzione tailandese di quindici anni prima, guidata al successo dagli studenti. Le foreste di tek della Birmania, relativamente poco sfruttate, hanno presentato un'opportunità favorevole al momento giusto: nel nuovo anno, il regalo del re della Tailandia alla sua nazione doveva, infatti, essere la soppressione delle attività di disboscamento che hanno ormai denudato le campagne tailandesi. Il disaccordo tra il ministro degli Esteri, del cui partito nella coalizione di governo fanno parte alcuni banchieri, e il primo Ministro, nel partito del quale si riconoscono molti industriali, ha lasciato il campo libero al comandante dell'esercito, i cui amici, una volta appianate le dispute di confine con il vicino orientale, avevano rapidamente avviato attività di disboscamento nel Laos. Il generale Chaovalit è stato, come ha notato con felice espressione il generale Saw Maung, «il primo dignitario a farci visita dopo che in Birmania si è creata una nuova situazione»[64]. L'idea che «fuori» molti vogliano impadronirsi delle ricchezze naturali della Birmania potrebbe dunque essere confermata da questa gara per approfittare dell'apertura economica della penisola dorata.

Il Giappone è stato certamente tra le nazioni che hanno esercitato maggiore influenza sulla Birmania, e ha sopportato questa responsabilità con notevole umiltà. Questo riflette in parte i legami personali che la generazione al governo del Liberal Democratic Party di oggi sente verso un paese che molti degli attuali dirigenti hanno servito e dove numerosi dei loro coetanei sono morti nell'ultima guerra. Nei molti cicli della storia birmana del dopoguerra si è sviluppata una rete di relazioni (legami commerciali nati dal pagamento di somme in riparazione e prestiti, legami personali con il generale Aung Gyi e i modernizzatori del governo provvisorio, appoggi finanziari e tecnici alle riforme della fine degli anni Settanta). Negli ultimi anni dello scorso decennio, il Giappone forniva ormai quattro quinti degli aiuti per lo sviluppo di cui la Birmania aveva bisogno. Le lettere aperte del generale Aung Gyi nella primavera del 1988 hanno riportato le esortazioni giapponesi alla riforma economica e

[64] FBIS, Rangoon Domestic Service, 14 dicembre 1988.

sottolineato le possibilità di rafforzare l'assistenza[65]. I giornali e la televisione giapponese hanno dedicato ampi servizi agli eventi dell'estate e dell'autunno 1988. L'assistenza economica giapponese è stata sospesa senza strepiti e il governo non ha riconosciuto il regime di Saw Maung. I contatti, tuttavia, non sono stati interrotti, e l'ufficio della Commissione per le elezioni democratiche generali multipartitiche ha ricevuto la visita del Consigliere dell'ambasciata giapponese[66]. All'inizio del 1989 i giapponesi hanno riconosciuto il governo e ripreso gli aiuti, mentre la Birmania ha annunciato la promulgazione di una legge elettorale: le consultazioni dovrebbero invece tenersi nel 1990[67]. Il legame tra i due eventi va ben oltre la semplice coincidenza cronologica.

Le prospettive per la «perestroika»

Nel 1988, la Birmania è passata attraverso quattro governi e un cambiamento di nome. In tutti questi avvenimenti, due sono le costanti che si evidenziano: la centralità del ruolo dell'esercito negli affari di stato e un impegno ostinato, a tratti disperato, nel promuovere riforme politiche ed economiche. E come è andata alla *perestroika*? La liberalizzazione del commercio del riso ha forse realizzato i suoi obiettivi di efficienza e di incremento della produzione, ma l'allentamento dei controlli ha ridotto le riserve disponibili per le distribuzioni governative e per l'esportazione, di conseguenza vi è stato un parziale ritorno alle forniture controllate. Le ingenti attività di commercio oltre confine con la Cina e la Tailandia sono state legittimate nella speranza di tenerle sotto controllo. L'apertura alle imprese straniere sembra aver fatto progressi, sebbene non sia ancora possibile calcolare fino a che punto i benefici siano reciproci. La riforma politica ha fatto se non altro progressi formali, sopprimendo il controllo del partito leninista: resta da vedere, tuttavia, in che misura si tratti di uno sviluppo reale.

La *glasnost*, intesa come «dibattito aperto», «legittimazione della critica pubblica» e «disponibilità di informazioni», è esplosa in Birmania nella primavera del 1988, con le lettere di Aung Gyi[68]. Nella fase culminante di questo processo, le redazioni hanno preso il controllo dei propri giornali e a Rangoon si è costituita persino una sezione di Amne-

[65] John Badgley, «Kammic Socialism» cit.
[66] FBIS, Rangoon Domestic Service, 13 gennaio 1989.
[67] «New York Times», 18 febbraio 1989.
[68] Le lettere sono incluse nella Echols Collection, Cornell University.

sty International. Dopo il colpo di stato di Saw Maung, comunque, informazione e dibattiti pubblici sono stati consentiti soltanto con pesanti limitazioni. L'annata politica è terminata in modo contraddittorio, con il grande e pacifico funerale della vedova di Bogyoke Aung San, gestito con una particolare forma di joint venture tra lo SLORC e il suo principale oppositore, la National League for Democracy. Un sociologo birmano, osservando con distacco scientifico dall'estero la rivoluzione dell'estate, ha affermato che «in Birmania non ci può essere *perestroika* senza *glasnost*». Concludiamo con un interrogativo appassionante per il 1988: la *perestroika* birmana seguirà il modello russo o quello cinese?

Brunei

Il Brunei Darussalam nel 1988: continuità e tradizione

Abu Bakar Hamzah

Il Brunei Darussalam ha celebrato il suo quinto anniversario dell'indipendenza il 23 febbraio 1988. La storia politica del sultanato, tuttavia, si può far risalire a migliaia di anni addietro. All'apice della sua gloria il Brunei era un grande impero islamico-malese, che controllava quasi tutto il Borneo e parte delle Filippine. Nelle Filippine, oltre ad estendere la sua egemonia sulle zone costiere da Palawan all'area della baia di Manila nella parte centrale di Luzon, il sultanato faceva sentire la propria influenza anche nelle Visaya e nel nord di Mindanao: Tarling è giunto ad affermare che Brunei e non Sulu fosse «la grande potenza "filippina" del periodo pre Filippino»[1].

A differenza dei precedenti imperi malesi di Sri Vijaya, Majapahit e Malacca, e dei numerosi sultanati del mondo malese, pur avendo subito nel corso del tempo diverse crisi interne e pressioni esterne, il sultanato di Brunei è riuscito a salvaguardare fino ad oggi la continuità del suo sistema politico. Il territorio del Brunei, dopo lo scontro con l'imperialismo occidentale, si è ristretto a due sottili enclave sulla costa nordoccidentale del Borneo, inserite fra gli stati malesi di Sarawak e Sabah.

La sopravvivenza del sultanato nella sua forma attuale è in gran parte frutto dell'abilità diplomatica dei suoi sultani. Il Brunei deve la sua esistenza «all'ingegnosità dei suoi regnanti, i quali per secoli hanno dovuto combattere contro numerosi invasori e avventurieri e resistere alle pressioni esterne delle potenze circostanti»[2]. Senza dubbio, se non fosse stato per il sultano Hashim che, come ultimo espediente per assicurare la sopravvivenza del suo regno, lo trasformò in un protettorato inglese, il sultanato oggi non sarebbe altro che una parte del Sarawak o del Sabah. In modo analogo, rifiutando più volte di unirsi alla Federazione del Borneo del Nord e alla Malaysia, il defunto sultano Haji Sir Muda Omar Ali Saifuddien III, nipote di Hashim, evitò che l'antico sultanato perdesse le caratteristiche che gli sono proprie.

[1] Nicholas Tarling, *Sulu and Sabah*, Kuala Lumpur, Oxford University Press, 1978, p. 5.
[2] FEER, 16 febbraio 1967, p. 247.

La politica

Il defunto sultano Haji Sir Muda Omar Ali Saifuddien III, ventottesimo monarca del Brunei Darussalam e padre dell'attuale sultano e Yang Di-Pertuan Negara, è considerato dai suoi sudditi come il vero «artefice del moderno Brunei». Appena salito al trono, nei primi anni Cinquanta, egli concepì il suo sogno del Brunei come «modello per l'intero oriente»[3]. Durante il suo regno, il Brunei si trasformò da paese arretrato e povero in un moderno stato «Shell-fare» [da «Welfare State», sottolinea il benessere del Brunei fondato nella collaborazione con la Shell].

Dopo la morte di Sir Omar (il Seri Begawan) nel 1986, il compito di garantire la continuità della monarchia passò a suo figlio, il sultano Hassanal Bolkiah Muizzaddin Waddaulah. In un discorso pronunciato il 20 ottobre 1986, subito dopo la morte del padre, il nuovo sultano dichiarò che la politica del sultanato non sarebbe mutata con la scomparsa di Sir Omar. Il sultano si era detto scarsamente amante dei giochi di partito già nel 1984, quando il Brunei aveva ottenuto l'indipendenza: aveva dichiarato ad «Asiaweek»[4] che il sistema partitico conduceva al caos, concludendo «nel Brunei, non può funzionare».

Quando il Brunei Darussalam divenne formalmente membro della comunità mondiale delle nazioni, il nuovo stato si proclamò monarchia islamico malese. Il concetto non è nuovo nella storia del sultanato. Questa tradizionale forma istituzionale, che K.U. Menon descrive come dotata «di una propria stabilità intrinseca»[5], è stata una forza politica di importanza vitale nel garantire la stabilità e la sopravvivenza del sultanato fino ad oggi.

Diversamente da molte aree del mondo islamico nelle quali lo slancio religioso ha creato gravi inquietudini politiche, l'Islam, nella sua forma di ordinamento monarchico islamico malese, è stato per secoli uno strumento per la conservazione della struttura politica del sultanato. Questa tradizionale forma di governo, che lega il monarca e i suoi sudditi in un'unica unità bruneiana, e sulla quale si basa la struttura politica del paese, è fermamente radicata nella società del Brunei fin da quando l'islamismo venne legittimato dalla conversione del primo sultano del Brunei, ed è stata più tardi consolidata dall'affermazione della dinastia hashemita. La dinastia hashemita del Brunei (il cui nome deriva da «Bani

[3] «The Illustrated London News», 21 novembre 1953.

[4] «Asiaweek», 11 marzo 1988.

[5] K. U. Menon, *Brunei Darussalam in 1986: In Search of the Political Kingdom*, «Southeast Asian Affairs 1987», p. 92.

Hashim», la famiglia del profeta Maometto) risale a Sharif Ali, un discendente di Sayedina Hassan, nipote del Profeta. Sharif Ali, meglio conosciuto come sultano Berkat, sposò la figlia del secondo sultano del Brunei e successivamente salì al trono. La dinastia è sopravvissuta fino al giorno d'oggi.

Nel Brunei dei giorni nostri, il concetto di monarchia islamico malese è il principio fondamentale del paese. Il ruolo del sultano come capo supremo, sia spirituale che politico, è riconosciuto dai musulmani ortodossi del Brunei; è stato osservato che «anche gli esuli come Zaini e Azahari evitano di impegnarsi in affermazioni pubbliche di lesa maestà»[6].

Fulcro della monarchia islamico malese, il sultano non è soltanto una guida spirituale, ma anche il capo del governo. Poco dopo la proclamazione dell'indipendenza del Brunei, il sultano divenne infatti, oltre che *Yang Di-Pertuan*, o monarca, anche il primo Ministro del sultanato. L'attuale governo del Brunei, rimaneggiato dopo la morte di Seri Begawan, rispecchia la tendenza delle altre monarchie modernizzatrici del Medio Oriente, dove «il reclutamento di uomini nuovi» ha «caratterizzato sempre più la composizione della leadership»[7]. La modernizzazione ha modificato i criteri di ammissione alla burocrazia centrale del sultanato, ora fondati sulle capacità professionali, sul talento e sui meriti; dopo il rimpasto, la percentuale di borghesi entrati a far parte del governo è aumentata e sono nati nuovi ministeri, affidati a tecnocrati bruneiani di cultura britannica. I tecnocrati del Brunei sono comunque attentamente controllati, in modo che essi non operino in conflitto con la corona. Nella maggior parte dei paesi in via di modernizzazione è senza dubbio la classe colta a dominare la politica, in virtù delle sue convinzioni politiche e dei suoi valori. Pienamente consapevole di questa minaccia, proveniente in particolar modo dal ceto di cultura occidentale, che venendo a contatto con i sistemi politici dell'occidente è diventato sensibile al richiamo della democrazia, il regime ha sistematicamente cercato di inglobare questo gruppo nel sistema politico del Brunei, nel quale i tecnocrati che ricoprono incarichi pubblici sono legati in una relazione personale e reciproca con la famiglia regnante, secondo un rapporto protettore-protetto.

La nomina degli ufficiali di governo, tranne quelli ai livelli inferiori, è fatta dal sultano e ai prescelti vengono conferiti titoli di alto rango nella gerarchia tradizionale del sultanato; i loro incarichi vengono svolti

[6] K. Mulliner, *Brunei in 1984: Business as Usual After Gala*, «Asia Survey», n. 2, febbraio 1985, p. 216.

[7] James A. Bill e Carl Leiden, *Politics in the Middle East*, Boston, Little, Brown and Company, 1979, p. 175.

sotto il controllo ravvicinato del governo centrale, che intende così impedire il sorgere di elementi dannosi per la sua sfera di controllo.

Ora che il sultano è anche primo Ministro e capo del Governo, il governo del Brunei assomiglia più a quello di uno stato moderno. La modernizzazione della monarchia regnante si è chiaramente sviluppata su linee tecnocratiche, non politiche, anche se, unendosi alla comunità delle nazioni indipendenti il sultanato si era proclamato, oltre che monarchia indipendente islamico malese, paese democratico. In passato, verso la seconda metà degli anni Cinquanta, il governo aveva consentito alcune attività democratiche nel sultanato. Ma il Partai Rakyat Brunei (PRB), incoraggiato dalla sua schiacciante vittoria, aveva messo in atto un'insurrezione nel dicembre 1962. Alcuni dei membri più moderati miravano a trasformare il Brunei in una monarchia costituzionale, ma altri pretendevano il rovesciamento della dinastia. Dopo lo smembramento del PRB, le attività di partito furono proibite.

Dopo l'episodio della fallita insurrezione il regime del Brunei, analogamente ai regimi mediorientali a lui simili quali l'Arabia Saudita, l'Oman, il Kuwait e gli Emirati Arabi Uniti, ha guardato con preoccupazione alla nascita dei partiti politici nel sultanato. Questo è certamente un problema comune a molte monarchie regnanti che hanno avviato processi di modernizzazione nella seconda metà del ventesimo secolo. Secondo Samuel P. Huntington, questi regimi si trovano costantemente a confronto con un dilemma fondamentale. Se da una parte «la centralizzazione del potere nella monarchia era necessaria per promuovere la riforma sociale, culturale ed economica», dall'altra «questa centralizzazione ha reso difficile o impossibile l'espansione del potere della politica tradizionale e l'assimilazione in essa dei nuovi gruppi prodotti dalla modernizzazione. La partecipazione di questi gruppi nella politica sembra possibile soltanto a spese della monarchia»[8].

Che lo sviluppo delle attività di partito in un ordinamento monarchico possa condurre a sconvolgimenti politici è apparso evidente con la rivolta del 1962, che ha minacciato la legittimità della monarchia stessa. Nel suo impegno per la modernizzazione, tuttavia, l'attuale governo del Brunei ha dato prova di tolleranza verso una qualche forma di attività democratica quando, per la prima volta dall'insurrezione del 1962, il sultano ha autorizzato nel 1985, un anno dopo l'indipendenza, la costituzione del Partito democratico nazionale del Brunei (BNDP).

Senza avere a disposizione sondaggi di opinione pubblica o pubblicazioni locali, è difficile valutare fino a che punto la base popolare

[8] Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Society*, New Haven, Yale University Press, 1968, p. 177.

sostenga il BNDP. Il governo del Brunei, da parte sua, è sempre stato estremamente prudente in materia di politiche di partito, prendendo diverse precauzioni per contrastarne il potenziale distruttivo. Ai dipendenti pubblici, che formavano il 48 per cento della forza-lavoro (80.000 persone in tutto) nel 1987, non fu consentito di partecipare ad attività politiche; i media nazionali non erano autorizzati a dare informazioni sulle attività di partito, né a condurre sondaggi d'opinione. Poiché la politica di partito è rimasta in letargo per più di vent'anni, le masse del Brunei sembravano generalmente apolitiche; ma anche se avessero nutrito qualche interesse, molti bruneiani lo avrebbero manifestato con estrema cautela ed esitazione, temendo di compromettersi con le leggi di emergenza. Inoltre, data l'enorme ricchezza del Brunei e l'evidente capacità dello stato di prendersi cura della popolazione dalla culla alla tomba, ai politici dell'opposizione rimanevano pochi argomenti in grado di suscitare interesse. Verso la fine del 1985, poi, nel neonato partito si è operata una scissione e il gruppo uscito dalle sue fila ha fondato un nuovo partito, il Brunei National United Party (BNUP).

In ogni caso, malgrado l'esistenza, alla fine del 1985, di ben due partiti politici, nessuno ha mai dubitato che il regime del Brunei non avesse il pieno controllo della situazione. Come ha suggerito Huntington, una delle tre possibili strategie che la monarchia potrebbe attuare, e «che potrebbe consentire un passaggio meno traumatico dall'autorità accentratrice necessaria a promuovere l'innovazione politica al potere estensibile che favorisce l'assimilazione dei gruppi», prevede che «la monarchia sia conservata come principale fonte di autorità all'interno del sistema politico, e ci si impegni per minimizzare gli effetti disgreganti che l'ampliamento della coscienza politica potrebbe avere su di essa»[9]. Il governo del Brunei sembra aver optato per questa strategia.

L'impegno della monarchia regnante nel minimizzare gli «effetti disgreganti» che potrebbero derivare dall'ampliarsi della coscienza politica nel paese, è parso evidente nelle misure preventive adottate dal governo del Brunei all'inizio dell'anno. Durante le celebrazioni per l'anniversario dell'indipendenza del sultanato, il 23 febbraio 1988, il sultano Hassanal Bolkiah, nel suo discorso alla televisione, «ha dato il colpo di grazia a quanti speravano»[10] che il Brunei stesse evolvendo verso una forma di democrazia. Egli ha affermato a chiare lettere che il governo del Brunei avrebbe agito con fermezza contro gli opportunisti politici; «mentre il paese assapora i frutti della pace e della stabilità, alcuni gruppi stanno

[9] *Ibid.*, p. 177.
[10] FEER, 10 marzo 1988, p. 26.

cercando di minare l'equilibrio sociale e politico del paese confondendo e sviando il popolo con la loro propaganda politica... Si tratta di quegli affaristi e commercianti, ai quali è stata data la possibilità di intraprendere diversi progetti di sviluppo. Essi hanno fallito, e ne danno la colpa a Sua Maestà... Il vostro governo non esiterà ad agire con fermezza contro di loro»[11].

Gli attivisti politici a cui il sultano si riferiva erano chiaramente il presidente del BNDP, Abdul Latif Hamid, e il suo segretario generale, Abdul Latif Chuchu, arrestati e condannati a pene detentive in virtù delle leggi d'emergenza del sultanato poco dopo lo scioglimento del partito, 27 gennaio 1988. Il partito è stato bandito con la motivazione di avere contravvenuto alla legge sulle società[12].

Indubbiamente il BNDP, in forte contrasto con il più docile BNUP che si dichiarava a favore del sistema monarchico, era stato molto audace nelle sue prese di posizione. Il BNDP aveva apertamente richiesto al sultano di lasciare il posto di primo Ministro e al governo di indire elezioni e sospendere lo stato di emergenza. Il suo segretario generale, Latif Chuchu, aveva definito il rimaneggiamento governativo del 1986 nient'altro che «un'azione che ha mutato le responsabilità del sovrano e dei rappresentanti più autorevoli del governo»[13]. Egli aveva anche minacciato di sollevare la questione della mancanza di diritti alla commissione delle Nazioni Unite per i diritti umani, se la situazione non fosse cambiata entro l'anno. È ovvio, infine, che i tentativi del partito di farsi pubblicità convocando conferenze stampa all'estero devono avere causato notevole imbarazzo al governo del Brunei. La minaccia proveniente dal BNDP era naturalmente considerata come una sfida nei confronti del governo. Il giro di vite a danno del partito e dei suoi leader è stato dunque attuato allo scopo di contenere gli «effetti disgreganti», prima che questi divenissero incontrollabili.

Dopo l'arresto dei capi del BNDP, il sultano è tornato a mettere in guardia contro le eventuali tendenze destabilizzanti; nel discorso dell'Hari Raya Aidilfitri tenuto nel mese di maggio, ha esortato i suoi sudditi a mantenere la disciplina sociale; in luglio, nel rilasciare un gruppo di trentaquattro detenuti politici aggiuntisi ai quattro liberati in precedenza, in occasione delle celebrazioni per il suo compleanno, ha nuovamente raccomandato al suo popolo di mantenere la pace e l'ordine. Simili

[11] «Asiaweek», 11 marzo 1988.

[12] FEER, 10 marzo 1988, p. 26.

[13] «Straits Times», Singapore, 8 novembre 1986, frase citata in Menon, *Brunei Darussalam in 1986* cit., p. 95.

ammonimenti sono stati ripetuti a Temburong, nella stessa occasione; il sultano ha esortato il popolo a stare in guardia contro gli immigranti illegali e gli elementi irresponsabili che intendono diffondere «una falsa propaganda che potrebbe minacciare la pace e la stabilità del paese»[14]. Lo stesso messaggio è stato espresso durante i festeggiamenti per il compleanno a Kuala Belait: in quest'occasione, il sultano ha ricordato «all'attuale generazione la propria responsabilità nel mantenere ed assicurare la pace e la stabilità del Brunei»[15]. Anche in ottobre, durante il raduno per commemorare l'anniversario della nascita del profeta Maometto, il discorso del sultano si era incentrato sul mantenimento della pace e dell'armonia della nazione.

Dopo lo scioglimento del BNDP, il BNUP è diventato il solo partito politico del Brunei. Come il BNDP, anche il BNUP non sembra suscitare grandi simpatie tra la popolazione del Brunei, nonostante la sua offerta di consentire l'iscrizione ad altri *bumiputera* (indigeni) oltre che ai malesi. Il presidente del BNUP, Haji Jumat bin Haji Idris, che ha lasciato il partito in maggio, sostiene che vi sarebbero stati in realtà solo sessanta iscritti. Era «evidentemente chiaro», secondo Haji Jumat, che la maggioranza dei bruneiani erano soddisfatti della politica del sultanato e non erano attratti dal sistema partitico[16].

Anche se fossero favorevoli a una qualche forma di governo rappresentativo, la maggior parte dei bruneiani sarebbero comunque esitanti e restii ad immischiarsi con la politica. In ogni caso, lo sviluppo dei partiti è ostacolato non solo dallo stato d'emergenza, tuttora in vigore, ma anche dalle norme che impediscono ai membri dell'amministrazione statale di partecipare alla vita politica. I dipendenti pubblici sono senza dubbio il più importante gruppo d'interesse nel Brunei, poiché numericamente costituiscono la parte più consistente della forza-lavoro del sultanato. Finché resteranno apolitici, il regime potrà sempre farseli alleati con l'offerta di avanzamenti economici e materiali.

L'abilità del regime di frenare lo sviluppo dei partiti politici gli ha consentito di mantenere il suo ruolo di unica autorità nel sultanato. La tendenza degli sviluppi politici nel mondo islamico deve aver messo in guardia il regime sulla possibile minaccia al suo potere rappresentata da un'altra potenziale forza, l'Islam. Come già detto, comunque, il Brunei indipendente si è proclamato una monarchia islamico-malese, nella quale l'Islam è per costituzione la religione ufficiale. Il governo dedica gran-

[14] «Pelita Brunei», 20 luglio 1988.
[15] «Pelita Brunei», 3 agosto 1988.
[16] *Economist Intelligence Unit*, (EIU), «Country Report», n. 3, 1988.

de attenzione all'Islam costruendo moschee, scuole religiose e collegi, inviando all'estero gli studenti per perfezionarsi negli studi religiosi, ed addirittura sponsorizzando i pellegrinaggi alla Mecca. La legge del sultanato che vieta ai musulmani di bere alcool, per esempio, indica chiaramente che il regime intende fare del sultanato uno stato rigorosamente islamico. In questo modo il regime si è ovviamente guadagnato l'appoggio dei musulmani, particolarmente degli *ulama* (maestri religiosi), che per tradizione hanno sempre avuto un ruolo fondamentale nel preservare l'ordinamento politico della monarchia islamica conservatrice.

Tuttavia il regime è sempre stato particolarmente guardingo nei confronti dell'unica sfida che la dimensione religiosa avrebbe potuto porgli: l'Islam militante. Nel suo discorso per l'anniversario della nascita del profeta Maometto, il sultano, incitando i musulmani a preservare la pace e l'armonia nel paese, li ha messi in guardia contro «i falsi insegnamenti islamici», che mirano a confondere i fedeli. L'avvertimento era probabilmente diretto ai fondamentalisti islamici[17].

La potenziale minaccia proveniente dall'Islam militante è, comunque, una possibilità remota. Diversamente dagli *ulama* sciiti dell'Iran, gli *ulama* sunniti nel Brunei sono per tradizione moderati. Come la maggior parte dei sunniti, essi sono assai diversi dalle loro controparti iraniane, tradizionalmente molto più aggressivi ed inclini al fondamentalismo religioso. Il prestigio degli *ulama* del Brunei non è pari a quello dei *mullah* iraniani; poiché devono avere un lavoro per guadagnarsi da vivere, la maggior parte degli *ulama* sono dipendenti pubblici: ciò ha reso possibile la loro collaborazione con il governo, consolidando il potere del regime.

«Shell-fare State»

La stabilità politica di una nazione dipende molto dalla forza del suo governo, per la quale l'andamento economico gioca a sua volta un ruolo vitale. Senza dubbio, come affermano Jordan e Taylor, «risultati economici insoddisfacenti possono di per se stessi causare problemi di sicurezza nazionale, poiché le speranze deluse generano agitazioni politiche...»[18]. È un fenomeno comune nel terzo mondo, dove le disuguaglianze economiche tendono spesso a causare gravi disordini politici.

[17] EIU, «Country Report», n. 4, 1988.

[18] Amos A. Jordan e William J. Taylor Jr., *American National Security: Policy and Process*, Baltimora, Johns Hopkins University Press, 1984, edizione aggiornata, p. 294.

A differenza della maggior parte dei paesi del Terzo Mondo, costantemente afflitti dal problema della povertà, il Brunei gode di un tale benessere che se anche la Brunei Shell Petroleum dovesse smettere di produrre, i bruneiani potrebbero vivere con sufficiente agiatezza dei proventi degli investimenti esteri. Attualmente i cittadini del Brunei si stanno godendo la vita: possono ottenere con facilità i mutui per acquistare alloggi, l'istruzione è gratuita dalle elementari al college, e i generi alimentari sono sovvenzionati. Non esiste disoccupazione; il problema non è la mancanza di lavoro, quanto piuttosto «trovare il tipo di occupazione ideale»[19].

Per mantenere intatta la sua struttura di potere, il regime ha cercato di sfruttare l'indipendenza finanziaria del sultanato con una doppia strategia: creare la tranquillità sociale minimizzando le disparità economiche tra gli indigeni, il che a sua volta rafforza i legami con il monarca. Grazie a «tutti i vantaggi e alla sicurezza» offerti dall'amministrazione statale, che continua ad assumere personale, la maggior parte dei bruneiani di origine malese sono ora impiegati nell'amministrazione statale[20]. La generosa politica del governo ha avuto come risultato la virtuale scomparsa della classe lavoratrice indigena, ora rimpiazzata dalla manodopera straniera di importazione, che nel 1987 ha raggiunto approssimativamente il 37 per cento della forza-lavoro complessiva[21]. Questo cambiamento sociale, che ha ridotto notevolmente il distacco fra cittadini di origine malese ricchi e cittadini poveri, ha ovviamente favorito la coesione e quindi la tranquillità sociale.

Oltre a promuovere la solidarietà fra la popolazione, la politica assistenziale del sultanato ha rafforzato la tradizionale lealtà dei bruneiani nei confronti del monarca. Come qualcuno ha osservato, il sultano «è abbastanza saggio da rendersi conto che deve garantire ai suoi sudditi un certo reddito e che il Brunei deve sviluppare le proprie infrastrutture, sia umane che materiali, a un livello rispettabile»[22]. Senza dubbio, finché verrà seguita la generosa politica dello «Shell-fare», il regime continuerà a ottenere l'appoggio dei cittadini di origine malese.

L'esercito

Il ruolo dell'esercito è importante per assicurare la stabilità interna del sultanato e per la difesa della sua sicurezza esterna. L'insurrezione

[19] FEER, 26 febbraio 1987, p. 24.
[20] *Ibid.*
[21] *Ibid.*
[22] *Ibid.*, p. 21.

del 1962 ricorda tuttora agli strateghi del Brunei che la difesa dalle forze destabilizzanti, esterne o interne, dipende dagli aiuti esterni, e in particolare dagli alleati britannici: il governo del Brunei è riuscito a domare la rivolta del 1962 soltanto con l'aiuto dei Gurkha britannici e dei commando aerotrasportati da Singapore.

I ripetuti interventi dei Gurkha a garanzia della sicurezza del paese hanno indotto a credere che la corona non si fidi completamente del proprio esercito, che però non ha mai dato prova di slealtà. Come l'élite tecnocratica, anche l'élite militare del Brunei è inserita nel tessuto politico del sultanato, grazie a una strategia che ha creato un parallelo tra posizioni politiche e rango militare. Prima di prendere in consegna i loro battaglioni, i capi militari vengono preparati all'incarico e inseriti in posizioni di alto livello nella gerarchia tradizionale del regno. Dati gli stretti rapporti che intercorrono tra l'élite militare e la corona, è improbabile che una potenziale minaccia provenga dall'esercito.

In ogni caso, la difesa è una questione di primaria importanza per il regime; infatti il sultano, in occasione del rimpasto governativo del 1986, ha rinunciato ai suoi precedenti incarichi nei ministeri delle Finanze e degli Interni, ma ha rilevato dal suo defunto padre, il Seri Begawan, il dicastero della Difesa ponendo così gli interessi difensivi del sultanato sotto il suo diretto controllo. Il Brunei ha recentemente mostrato interesse per il sistema di difesa comune che lega Singapore, Malaysia, Gran Bretagna, Australia e Nuova Zelanda, conosciuto come Accordo difensivo dei cinque (FPDA); tuttavia il fatto che non abbia ancora chiesto di farne parte dimostra che non vi è timore di alcuna minaccia esterna. Gli strateghi della difesa del Brunei sono certamente più preoccupati di un possibile sviluppo di «un'insurrezione in tono minore, che si trasformi gradualmente in aperta ribellione». Attualmente, tuttavia, con un governo che «funge da modello di stabilità» fin dalla soppressione della rivolta del 1962, anche questa possibilità pare improbabile[23]. Il regime esorta costantemente a stare in guardia contro le forze interne destabilizzanti, ed ha agito con tempestività per eliminare ogni segno della loro presenza.

Come prima strategia difensiva per mantenere l'ordine interno e quello pubblico, il Brunei ha migliorato negli ultimi anni la capacità di difesa dal punto di vista qualitativo. Dati i limiti demografici del sultanato, le Forze armate regie del Brunei (RBAF), a ventisette anni dalla loro costituzione contano non più di 4.000 indigeni. Poiché ai cinesi, che pur costituiscono una percentuale considerevole della popolazione, non

[23] FEER, 22 settembre 1988, pp. 28-29.

è permesso accedere ai servizi difensivi, il problema di gran lunga più grave è quello del reclutamento. Il sultanato è attualmente in grado di reclutare soltanto da 300 a 350 persone ogni anno[24]. Come parziale rimedio alla scarsità di uomini, il ruolo delle donne nelle forze armate ha acquisito importanza crescente.

Nonostante l'esiguità del numero, le RBAF sono ben equipaggiate e sono considerate fra le migliori nel Sud-est asiatico. La capacità finanziaria non costituisce certo un ostacolo: il Brunei ha stanziato il 24 per cento del budget annuale (930 milioni di dollari di Brunei) per le spese militari[25]. L'esercito è formato da due battaglioni equipaggiati con missili britannici terra-aria *Rapier* e carri armati *Scorpion*. La sicurezza delle acque del Brunei, nelle quali operano più di 180 piattaforme petrolifere, è protetta da pattuglie di imbarcazioni veloci armate con i missili francesi *Exocet*. L'aviazione è dotata di elicotteri armati con razzi svizzeri aria-terra da 81 mm.

Nel maggio 1988 il governo ha istituito un'agenzia unica, incaricata di acquistare armamenti militari per il sultanato. La società, conosciuta come Royal Brunei Technical Service Sdn. Bhd., è l'unica agenzia autorizzata a trattare l'acquisto di armamenti da paesi stranieri, e opera in regime di monopolio in virtù della legge sui monopoli di stato[26]. L'iniziativa si inserisce nei piani di espansione militare del sultanato. Nel suo discorso del 31 maggio, in occasione del ventisettesimo anniversario delle RBAF, il sultano ha esortato i giovani ad acquisire know-how tecnologici funzionali agli schemi di espansione dell'esercito, che intende dotarsi in un prossimo futuro di nuove armi sofisticate, inclusi gli aerei di sorveglianza e i jet da combattimento ad ala fissa[27]. Inoltre, secondo il general maggiore Pehin Dato Haji Mohammad bin Haji Daud, comandante in capo delle RBAF, il sultanato intende aumentare il numero delle navi di pattuglia nella «zona economica», dove si concentra la fonte del benessere del Brunei[28].

Il 1988 è stato un anno importante per le RFAB. Sebbene in passato fossero già state condotte esercitazioni regolari insieme a Singapore e alla Malaysia, dal 22 agosto al 4 settembre, le forze armate del Brunei hanno partecipato a un'esercitazione militare assai più vasta, per la prima volta insieme a una potenza occidentale, la Gran Bretagna; l'esercitazione ha impegnato 3.000 soldati e un'unità portaerei. Alla massiccia

[24] *Ibid.*, p. 29.
[25] «Asiaweek», 30 settembre 1988.
[26] «Borneo Bulletin», 14 maggio 1988.
[27] «Pelita Brunei», 1 giugno 1988.
[28] «Pelita Brunei», 14 settembre 1988.

operazione, chiamata in codice «Setia Kawan», ha preso parte il sultano stesso, in qualità di ministro della Difesa, pilotando il suo elicottero; essa era «volta a dimostrare la capacità di combattimento delle RBAF». Pur notando «mancanza di esperienza e qualche disguido organizzativo», i comandanti britannici sono rimasti colpiti dal comportamento della loro controparte bruneiana[29].

Il 1988 ha anche visto la nascita del Regio reggimento della riserva malese del Brunei, RBMRR. Il reggimento è composto da militari richiamati obbligatoriamente e da volontari. Tutti gli ex militari che hanno completato cinque anni di servizio presso le RBAF sono obbligati ad entrare nel reggimento. Il servizio volontario è aperto agli ex soldati che abbiano svolto 10 anni di servizio nelle RBAF e agli altri cittadini tra i diciassette anni e mezzo e i 45 anni. Ogni riservista deve sottoporsi a un periodo di preparazione che dura fino a 30 giorni all'anno[30]. La formazione della riserva giova certamente ad accrescere la capacità difensiva del sultanato, e a rafforzare la sicurezza interna poiché da modo di controllare le attività degli ex militari.

Data la penuria di personale e di manodopera qualificati, il Brunei fa tuttora assegnamento sull'assistenza esterna per la propria difesa. Attualmente più di 80 ufficiali britannici sono distaccati in alcune sezioni delle RBAF, nell'addestramento e nella manutenzione degli elicotteri. Altra soluzione parziale a questa acuta carenza di uomini, è la «guardia pretoriana» del sultano, la cosiddetta Gurkha Reserve Unit (GRU), composta da 900 ex Gurkha. La GRU, oltre a rispondere al ministero della Difesa, ha il compito di proteggere la famiglia reale. È stata creata da Seri Begawan.

Prima di ottenere l'indipendenza il Brunei aveva condotto con successo dei negoziati con la Gran Bretagna, ottenendo che, oltre alla GRU, anche un battaglione di truppe britanniche Gurkha rimanesse di stanza nel paese a spese del sultanato. Il battaglione è impiegato per la protezione dei giacimenti di petrolio e dei principali edifici governativi. A differenza dalla GRU, che è sotto il comando diretto del sultano, queste truppe dipendono dal loro comandante di brigata ad Hong Kong. La presenza di questo battaglione e della GRU nel sultanato non solo solleva i militari delle RBAF da alcuni incarichi, ma rappresenta anche un deterrente, sia interno che esterno, contro qualsiasi elemento che possa minacciare la posizione del regime.

[29] FEER, 22 settembre 1988, p. 28.
[30] EIU, «Country Report», n. 1, 1988.

L'economia

Il prodotto nazionale lordo pro-capite del Brunei è tra i più alti del mondo. A metà del 1986, le sue riserve estere erano valutate circa in 20 miliardi di dollari. Malgrado il calo dei prezzi petroliferi, il Nomura Research Institute prevedeva per il sultanato un attivo commerciale di 1,75 miliardi di dollari nel 1987[31]. L'industria petrolifera è gestita dalla Brunei Shell Petroleum Co. Ltd., fondata nel 1957. Nel 1973 il governo del Brunei aveva una partecipazione del 25 per cento; nel 1975, la quota del sultanato era raddoppiata.

Secondo la «Brunei Darussalam State Chamber of Commerce Review 1985-86», le riserve di petrolio e gas del sultanato saranno sufficienti per altri vent'anni[32]. L'economia del paese continuerà dunque a essere in gran parte legata all'industria del petrolio e del gas naturale, che copre circa il 70 per cento del PIL e il 99 per cento delle esportazioni[33]; tuttavia, negli ultimi anni vi è stato un aumento degli investimenti esteri, destinato a compensare la futura diminuzione delle entrate petrolifere. Secondo le stime, il Brunei ha investito all'estero 20 miliardi di dollari USA[34]; uno sviluppo significativo, che riflette lo sforzo di diversificare la base del reddito tramite le acquisizioni all'estero. Le operazioni sono state portate a termine dalla Brunei Investment Agency (BIA) e dalla QAF Holdings, una società dai molteplici interessi strettamente legata alla famiglia reale.

La spinta verso l'estero è stata sostenuta e rafforzata dal progetto che mira a fare della International Bank of Brunei, prima Island Development Bank, il più grande istituto di credito della regione[35]. Il nuovo nome assunto dalla banca nel 1988 voleva soprattutto sottolineare uno spostamento dell'attenzione dagli interesse nazionali a quelli internazionali. Funzionari del ministero delle Finanze hanno fatto sapere che il paese intende sostenere un ruolo maggiore negli ambienti finanziari della regione e diventare la banca mercantile dei paesi dell'ASEAN[36]. Tra le iniziative in questo senso vi è stata, nel 1987, la concessione di un prestito senza interessi di 100 milioni di dollari USA all'Indonesia, il che ha ovviamente contribuito a rafforzare i legami tra i due paesi[37]. All'interno,

[31] EIU, «Country Report», 26 febbraio 1987.
[32] «Brunei Darussalam Chamber of Commerce Review 1985-86», p. 36.
[33] EIU, «Country Profile», 1988-89, p. 40.
[34] «Malaysian Business», 16 novembre 1987.
[35] EIU, «Country Profile», 1988-89, p. 46.
[36] FEER, *Asia Yearbook 1989*, p. 91.
[37] *Southeast Asian Affairs*, Institute of Southeast Asian Studies, 1988, p. 69.

quasi tutti gli investimenti stranieri hanno a che fare con la produzione di petrolio o di gas. In questo settore cruciale possiedono delle compartecipazioni con il governo del Brunei, il Royal Dutch Shell Group e la Mitsubishi.

La politica di «bruneizzazione» ha considerevolmente aumentato il numero di dirigenti locali di origine malese nella Brunei Shell Petroleum (BSP). Ci vorrà comunque un certo periodo di tempo per raggiungere un ricambio totale, vista l'acuta carenza nel sultanato di manodopera, sia non specializzata sia qualificata. Per espressa ammissione dell'amministratore delegato della BSP, Nico Johan Van Dijk, la «bruneizzazione» «sarà un processo lungo», soprattutto perché la società si trova a competere «con il governo per accaparrarsi i lavoratori bruneiani qualificati, il cui numero aumenta molto lentamente»[38]. Secondo un osservatore, l'economia del sultanato «è cronicamente a corto di manodopera»[39]. Così, mentre da un lato garantisce un impiego alla maggioranza di indigeni bruneiani, il governo è contemporaneamente obbligato ad ammettere un numero di lavoratori stranieri sufficiente a consentire l'espansione economica e lo sviluppo.

Il livello dei salari nel Brunei generalmente alto rispetto ai paesi vicini ha attirato l'interesse dei paesi limitrofi con manodopera in eccedenza, qualificata o no. Le tradizionali fonti di approvvigionamento di manodopera del sultanato sono la Malaysia e Singapore, ma negli ultimi anni, si è osservato un aumento dei lavoratori stranieri provenienti dalla Tailandia e dalle Filippine. Nel 1987 i lavoratori stranieri rappresentavano il 37 per cento dell'intera forza-lavoro.

A dispetto della carenza di manodopera, il Brunei è determinato a promuovere il proprio sviluppo industriale senza ritardi, per «far sì che il sultanato non rimanga troppo indietro rispetto agli altri paesi». Nel discorso pronunciato in occasione del suo compleanno, il sultano ha sottolineato che «i limiti del mercato interno del paese e la penuria di manodopera non verranno addotti come scusa per la lentezza della sua crescita industriale»[40]. Con un rimaneggiamento governativo, nel dicembre 1988 è stato creato un nuovo ministero per l'Industria e le Risorse primarie, tredicesimo dicastero del sultanato. In una trasmissione televisiva, il sultano ha affermato che «il rimpasto governativo mira ad accelerare lo sviluppo nazionale, incluso il settore industriale, e la diversifica-

[38] «Brunei Darussalam Chamber of Commerce Review 1985-86», p. 41.
[39] FEER, 26 febbraio 1987, p. 24.
[40] «Pelita Brunei», 20 luglio 1988.

zione delle risorse del paese, con particolare riguardo per l'agricoltura, la pesca e la silvicoltura»[41].

Per favorire lo sviluppo industriale, il governo ha identificato 25 aree industriali in tutto il sultanato ed approvato numerosi progetti. Il piano di sviluppo 1986-90 è incentrato sui programmi di diversificazione dell'economia. La spesa complessiva è pari a 3,75 miliardi di dollari: la disponibilità di fondi, ovviamente non costituisce un problema. Tra le aree di sviluppo identificate vi sono il settore agroindustriale, la fabbricazione di mobili, la produzione di laterizi, di cemento e di vetro, di legno compensato e pannelli. Poiché il Brunei è importatore totale di tessuti e abbigliamento, il piano prevede di ridurre la dipendenza in questo settore, e, se possibile, di promuovere l'esportazione di capi di abbigliamento ad elevato valore aggiunto, prodotti con attrezzature sia tradizionali che moderne[42].

Una volta avviato il processo di diversificazione, il suo successo dipenderà in gran parte dalla creazione di una efficiente base interna, che non alteri il delicato equilibrio tra fabbisogno di manodopera per i mercati interni ed esteri ed attività economiche prioritarie, quelle cioè che a lunga scadenza appaiono più idonee a fare da forze propulsive dello sviluppo. Considerando la grave carenza di manodopera qualificata e non, le ridotte dimensioni del suo mercato interno e la dura concorrenza dei vicini dell'ASEAN, il paese, al massimo, può sperare di sostituire le importazioni con prodotti fabbricati in patria. Altrimenti sarebbe necessario far entrare nel paese un gran numero di lavoratori stranieri con qualifiche professionali o dirigenziali, e di manodopera non qualificata. Il problema, dunque, sta nel comprendere come si possa proseguire nella politica di «bruneizzazione» e allo stesso tempo minimizzare la dipendenza dalla forza lavoro straniera. Inoltre, per le aziende private che devono competere con gli alti salari e gli allettanti benefici aggiuntivi offerti dal settore pubblico, il problema è aggravato dal fatto che i bruneiani sembrano preferire gli impieghi più sicuri offerti da quest'ultimo. Il piano prevede che il fabbisogno di forza-lavoro complessiva sarà pari a 102.000 unità entro la fine del periodo[43]. Naturalmente ciò presuppone che l'economia si espanda sufficientemente da assorbire il previsto aumento di manodopera.

In altri settori come l'agricoltura e l'edilizia, il piano identifica alcuni obiettivi specifici. Attualmente il Brunei importa l'80 per cento del suo fabbisogno di riso: obiettivo del piano è di ridurre le importazioni al 30

[41] «Borneo Bulletin», 3 dicembre 1988.
[42] EIU, «Country Profile», 1988-89, p. 42.
[43] *Ibid.*, p. 41.

per cento entro il 1990. Dal momento che il paese non gode di vantaggi relativi in termini di costi di produzione, è probabile che tale politica sia dettata da ragioni strategiche e di sicurezza. Il problema fondamentale, in uno stato ricco di petrolio, è la mancanza di interesse per l'agricoltura, un settore a crescita relativamente scarsa. Inoltre, è praticamente impossibile coltivare prodotti destinati alla vendita quali l'olio di palma e la gomma, a causa della povertà del suolo, della mancanza di manodopera locale e della conseguente necessità di importarla[44].

L'edilizia è la seconda industria per importanza del sultanato; da quando il paese ha ottenuto l'indipendenza, nel 1984, la crescita del settore è stata notevole, e continuerà grazie soprattutto ai grandi progetti di edilizia pubblica destinati a coprire il 40-50 per cento del fabbisogno di abitazioni nel Brunei. Vi sono anche progetti per una centrale elettrica, un ponte sul fiume Belait, la costruzione di strade e di un campus permanente per l'università. Come negli altri comparti dell'economia, la mancanza di manodopera è un problema critico, al quale si aggiunge la scarsa disponibilità di materiali. La manodopera impegnata nel settore edile è composta principalmente da filippini e indonesiani.

Attualmente, il 90 per cento degli introiti del Brunei derivano dalla produzione di gas e petrolio. Il calo dei prezzi petroliferi registrato sui mercati mondiali negli ultimi anni ha costretto i programmatori economici del paese a rivedere le loro strategie e ad adottare una politica di diversificazione; si è anche posto l'accento sulla necessità di risparmiare sulla spesa pubblica[45]. Si è creata inoltre l'esigenza di riordinare e riorientare il sistema finanziario, dandogli maggiore credibilità. La QAF Holdings, maggiore industria del sultanato e braccio finanziario del regime, ha registrato nel 1987 perdite per 4,3 milioni di dollari del Brunei, dovute a una politica di investimenti eterogenea e non coordinata, e a prestiti su vasta scala[46]. Alcuni casi di frode a danno della National Bank of Brunei (NBB), ora soppressa, hanno convinto ad intensificare i controlli sugli istituti finanziari. Nel discorso indirizzato alla popolazione nel giorno del suo compleanno, il sultano ha dichiarato che gli utili prodotti dagli investimenti esteri del sultanato erano raddoppiati negli ultimi cinque anni, ma che tali somme sarebbero state accantonate a beneficio delle future generazioni, onde garantire al paese una stabile prosperità[47].

[44] *Ibid.*, p. 42.
[45] «Pelita Brunei», 20 luglio 1988.
[46] *Southeast Asian Affairs*, Institute of Southeast Asian Studies, 1988, p. 64.
[47] «Pelita Brunei», 20 luglio 1988.

Affari esteri

Sebbene la limitata disponibilità di effettivi non consenta al Brunei di espandere maggiormente le proprie relazioni internazionali, nel 1988 il sultanato ha saputo attirare l'attenzione di molti paesi. Hanno visitato il Brunei dignitari di paesi vicini come Malaysia, Indonesia e Singapore, e di nazioni molto più lontane come Svizzera, Canada, Gambia, Uganda e isole Comore dell'Africa.

Dato che il Brunei dipende tuttora dalla Gran Bretagna per la difesa esterna, ha ovviamente privilegiato le relazioni con questo stato: ne sono prova anche le manovre militari «Setia Kawan», descritte dal sultano come un'iniziativa volta a rafforzare ulteriormente la cooperazione militare anglo-bruneiana[48]. Il sultanato ha un accordo di difesa bilaterale con la Gran Bretagna, in base al quale un battaglione di Gurkha staziona costantemente nel paese per proteggere i giacimenti petroliferi. Nel suo messaggio a Sir Geoffrey Howe, segretario britannico agli Affari Esteri, pronunciato in occasione delle celebrazioni di giugno per il compleanno della regina, il principe Muda Mohamed Bolkiah, ministro degli Esteri del Brunei, ha espresso la speranza che le relazioni esistenti tra i due paesi vengano costantemente rafforzate, a beneficio di entrambi[49].

Oltre che per la Gran Bretagna, il Brunei ha mostrato crescente interesse nei confronti di un'altra potenza occidentale: gli Stati Uniti. In quanto paese litoraneo del mar Cinese meridionale, situato proprio di fronte al Vietnam, il sultanato, al pari degli altri paesi dell'ASEAN, riconosce l'importanza del ruolo che gli Stati Uniti rivestono nella regione per frenare l'avanzata dei sovietici e dei vietnamiti. L'attuale accordo di sicurezza stipulato con la Gran Bretagna, rinnovato all'inizio del 1988 per un altro periodo, non ha termini precisi, poiché dovrà «essere riveduto nei prossimi cinque anni»[50]. Resta da vedere se gli Stati Uniti subentreranno ad occupare il ruolo della Gran Bretagna, qualora il battaglione dei Gurkha dovesse essere richiamato in patria.

Il sultanato è anche in stretti rapporti con Singapore: essendo i due stati più piccoli del Sud-est asiatico, sono interessati alla sopravvivenza l'uno dell'altro, e questo ha senza dubbio contribuito a rafforzare i legami. La particolare relazione che lega Brunei e Singapore è stata chiaramente ribadita dal messaggio che nel mese di settembre il sultano ha inviato al premier Lee Kuan Yew, congratulandosi per la sua vittoria nelle

[48] «Pelita Brunei», 8 giugno 1988.
[49] «Pelita Brunei», 15 giugno 1988.
[50] FEER, 22 settembre 1988, p. 29.

elezioni e la formazione del nuovo governo. In un analogo messaggio inoltrato al suo collega di Singapore, il principe Mohamed si è detto certo che entrambe le nazioni avrebbero fatto ogni sforzo per salvaguardare gli scopi e i principi dell'ASEAN[51]. È stata proprio la dottrina del non intervento portata avanti dall'ASEAN a spingere il sultanato a unirsi alla comunità delle nazioni indipendenti.

Anche i legami del Brunei con l'Indonesia sembrano essersi consolidati. Nel corso dell'anno il sultanato ha ospitato numerosi dignitari della repubblica, tra i quali Abdul Ghafur, ex ministro per la Gioventù e lo Sport dell'Indonesia, che ha visitato il paese in febbraio, Ali Alatas, nuovo ministro degli Esteri della repubblica, giunto nel Brunei ad aprile, e il comandante della Marina indonesiana, recatosi nel sultanato nel mese di maggio. Le relazioni tra i due paesi sono state ulteriormente rafforzate dalla visita del generale Benny Murdani, che due anni prima era stato insignito di una delle più alte onoreficenze del sultanato, il titolo di «Dato Paduka Seri». Il ministro della Difesa indonesiano, generale Murdani, ha poi visitato il Brunei a febbraio, quando era ancora comandante delle Forze armate indonesiane, e a luglio, per una breve visita di amicizia durata tre giorni. Mentre si trovava nel Brunei, Murdani ha presenziato a numerose cerimonie per la celebrazione del compleanno del sultano.

Anche la Malaysia ha inviato, nel corso del 1988, una serie di delegazioni (funzionari del ministero della Difesa, degli Affari sociali, del Commercio e dell'Industria, e dell'Informazione) in visita ufficiale nel Brunei. Ad aprile è giunto nel Brunei il ministro capo del vicino Sarawak. L'ospite più importante giunto dalla Malaysia è stato comunque il sultano di Perak, che ad agosto ha visitato per tre giorni il sultanato. In quell'occasione, il monarca del Perak ha conferito al suo ospite un'altissima onoreficenza, ottenendo a sua volta la più alta onoreficenza del Brunei. I rapporti tra i reali del Brunei e quelli della Malaysia sono dunque stretti, in particolare con i signori di Pahang, Johor e Selangor. Verso la metà del 1988, lo stesso sultano si è recato a Pahang per le esequie della moglie del monarca.

I legami tra Brunei e Malaysia hanno senza dubbio ottime possibilità di consolidarsi ulteriormente; tuttavia, prima che ciò possa avvenire sarà necessario risolvere tre problemi. Il meno importante dei tre è la posizione degli esuli del Brunei in Malaysia, in particolare di Zaini Haji Ahmad, secondo esponente di maggiore spicco del defunto Partai Rakyat Brunei. Il governo della Malaysia considera questi esuli dei rifugiati

[51] «Pelita Brunei», 21 settembre 1988.

politici. Il secondo problema, più importante, è la «questione del Limbang», principale pomo della discordia tra il sultanato e la Federazione. Il territorio del Limbang, che divide il sultanato in due parti separate geograficamente, è stato annesso dal Sarawak nel 1890. Poiché l'annessione non è mai stata riconosciuta, il Brunei considera il territorio come parte legittima del sultanato.

La nuova Exclusive Economic Zone (EEZ) del Brunei, dove si concentrano le sue maggiori risorse, sembra essere diventata un altro argomento di discussione tra Bandar Seri Begawan e Kuala Lampur, dal momento che i suoi confini si sovrappongono a quelli della zona che la Malaysia ha dichiarato esclusiva[32].

Le relazioni del sultanato con gli altri due vicini dell'ASEAN sono state cordiali. Il Brunei ha ospitato il presidente delle Filippine, Corazon Aquino, recatasi in visita ufficiale nel sultanato alla fine di agosto. La preoccupazione del Brunei per un possibile sconfinamento della ribellione comunista in corso nelle Filippine ha convinto il sultanato a sostenere in linea di principio i programmi di sviluppo di quel paese.

Anche la Tailandia ha inviato proprie delegazioni nel Brunei. All'inizio di giugno, il viceministro degli Affari Esteri, Prapas Limpabandhu, ha visitato il sultanato. Un mese più tardi il ministro degli Esteri del Brunei, principe Mohamed, si è recato nella capitale tailandese per partecipare al ventunesimo vertice dei ministri degli Esteri dei paesi dell'ASEAN.

Nel 1988 il Brunei ha inoltre ospitato alcuni meeting dell'ASEAN. Dopo cinque anni di esperienza in questa organizzazione, il sultanato dimostra notevole maturità nella gestione degli affari regionali. Come membro dell'ASEAN, il sultanato ha dato il suo pieno appoggio ai progetti di ritiro delle truppe straniere dalla Cambogia. In un discorso pronunciato nel mese di settembre durante una riunione dell'ASEAN, il principe Mohamed ha sollecitato l'Associazione a rafforzare ulteriormente i legami di solidarietà interna. A proposito della questione cambogiana, il principe si è detto certo che i paesi dell'ASEAN avrebbero saputo trovare la giusta soluzione a questa crisi che mette a repentaglio la stabilità della regione[33]. Il sultanato considera l'ASEAN il suo asso nella manica, e non può certo permettersi di vederne compromessa la stabilità.

[32] Si veda Donald E. Weatherbee, «The South China Sea: Zone of Conflict to Zone of Peace» in *East Asian Conflict Zones: Prospects for Regional Stability and De-escalation*, a cura di Lawrence E. Grinter e Young Whan Khil, New York, St. Martin's Press, 1987, pp. 130, 135.

[33] «Pelita Brunei», 14 settembre 1988.

Conclusioni

La decisione con la quale il regime del Brunei ha represso l'opposizione politica dimostra chiaramente che il sultanato intende mantenere lo status quo. Un lustro di indipendenza non ha convinto il regime a mutare atteggiamento nei confronti del sistema partitico. Al contrario, il rifiuto di tale sistema sembra ancor più categorico. Comunque, finché il sultano «governerà in modo sostanzialmente benevolo e ragionevolmente consono ai dettami dell'Islam», il tradizionale ordinamento politico del Brunei conserverà il suo prestigio agli occhi dei bruneiani di origine malese[54].

[54] D. E. Brown, *Brunei on the Morrow of Independence*, «Asian Survey», XXIV, 2 febbraio 1984, p. 208.

Cambogia

Cambogia: alla ricerca di una soluzione politica

Friedemann Bartu

Panorama politico

Il 1988, decimo anno di occupazione vietnamita in Cambogia, è stato caratterizzato da un gran numero di iniziative, da quasi tutti i fronti, per la ricerca di una soluzione pacifica a questo complesso conflitto regionale. Tali iniziative sono state avviate, per la maggior parte, al di fuori della Cambogia.

Hanoi, per prima, ha promesso nel mese di maggio di ritirare dalla Cambogia, nel corso del 1988, 50.000 soldati e mille consiglieri militari, dimezzando così la presenza di truppe vietnamite nello stato Khmer. Il Vietnam ha annunciato la propria iniziativa pochi giorni prima della visita di Reagan a Mosca, e a breve distanza dall'incontro di New York tra il ministro degli Esteri vietnamita Nguyen Co Thach e l'inviato speciale di Washington, il generale John Vessey. Senza dubbio, il Vietnam ha voluto dare l'impressione di mirare al sodo e di essere disponibile a iniziative unilaterali per contribuire alla pacificazione della Cambogia.

Secondo gli esperti militari occidentali, a fine 1987, dopo il ritiro parziale di circa 20.000 uomini, attuato da Hanoi con una ben organizzata cerimonia, nel novembre di quell'anno, rimanevano in Cambogia circa 120.000 soldati vietnamiti. Il Vietnam ha tenuto fede almeno in parte alla rinnovata promessa di ritiro, operando con ampia pubblicità due ulteriori riduzioni di truppe, la prima in giugno e la seconda in dicembre. Radio Hanoi ha affermato chiaramente, tuttavia, che la promessa di ritiro è condizionata e «legata all'effettiva situazione in Cambogia»: vale a dire, le operazioni potrebbero essere sospese se il regime di Phnom Penh dovesse essere sconfitto sul piano militare dalla resistenza.

Stando agli ultimi resoconti militari di fonte occidentale, il totale delle truppe vietnamite ritirate durante il 1988 è rimasto al di sotto dei 50.000 uomini previsti originariamente. Gli osservatori sembrano concordare su una stima di circa 40.000 uomini: sarebbero dunque circa 70.000 i soldati vietnamiti ancora di stanza in Cambogia alla fine del

1988. In dicembre, tuttavia, il primo Ministro cambogiano Hun Sen ha dichiarato ai centocinquanta corrispondenti stranieri invitati ad assistere alla seconda operazione di ritiro delle truppe, che alla fine del 1988 sarebbero rimasti in Cambogia soltanto 50.000 soldati vietnamiti. Hanoi ha sempre rifiutato di fornire informazioni dettagliate circa le dimensioni e la forza delle proprie truppe di occupazione. Nonostante le tesi discordanti sul numero esatto di uomini, un fatto sembra chiaro anche ai più scettici tra gli osservatori: verso la fine del 1988 la presenza di truppe vietnamite in Cambogia era più esigua che mai, ridotta al minimo indispensabile a garantire la sopravvivenza del regime di Phnom Penh.

Durante le operazioni di ritiro svoltesi a giugno, quattro generali vietnamiti sono stati richiamati in patria per la prima volta dall'inizio dell'invasione, e il resto delle truppe è stato posto sotto il comando delle appena nate Forze armate della Repubblica popolare cambogiana (KPRAF). Contemporaneamente, il Vietnam ha annunciato che tutte le sue truppe in Cambogia avrebbero ricevuto l'ordine di arretrare ad almeno 30 chilometri dal confine occidentale. In tal modo si intendeva trasferire la difesa delle zone di confine, dove agiscono le forze della resistenza Khmer, nelle mani delle KPRAF, facendo un ulteriore passo avanti verso la riduzione dell'intervento militare diretto di Hanoi e la «kmerrizzazione» del conflitto. Notizie di fonte cambogiana hanno comunque lasciato trapelare che più di una volta, durante, il 1988, le truppe vietnamite hanno dovuto riavvicinarsi alla frontiera per aiutare le KPRAF a sostenere gli attacchi della resistenza e in particolare le offensive militari del Khmer Rosso, la fazione certamente più temibile della resistenza[1]

Più volte, nel corso dell'anno, Hanoi ha ribadito la sua intenzione di ritirare tutte le truppe dalla Cambogia entro la fine del 1990. A maggio, un dispaccio Reuter da Hanoi ha riportato le dichiarazioni di un esponente di rilievo del ministero degli Esteri vietnamita, il viceministro Tran Quang Co, secondo il quale «entro il 1990 la Repubblica popolare di Cambogia avrà certo maturità politica e forza militare sufficienti per reggersi in piedi da sola». Pochi mesi più tardi, a novembre, Tran ha ribadito in un'altra intervista ciò che il ministro degli Esteri Co Thach aveva già affermato durante il meeting informale di Giacarta del luglio 1988: il Vietnam avrebbe probabilmente allontanato dalla Cambogia tutte le sue truppe ben prima della scadenza del 1990[2]. Tran

[1] FEER, 22 settembre 1988.

[2] Probabilmente Hanoi ha scelto la scadenza del 1990 perché è il centesimo anniversario della nascita di Ho Chi Minh.

ha anche precisato che Hanoi non intendeva rimandare le truppe in Cambogia[3].

È in quest'ottica che va considerato l'appello indirizzato da Radio Hanoi al mondo nel giugno 1988, con il quale il Vietnam invitava Stati Uniti, Cina e paesi dell'ASEAN a collaborare nella ricerca di una soluzione che assicurasse un accordo di pace e garantisse che al ritiro delle truppe di Hanoi non avrebbe fatto seguito un ritorno al potere del Khmer Rosso[4].

Poco tempo dopo, il governo di Hang Semrin ha diffuso da Phnom Penh la propria versione degli sviluppi possibili sottolineando che il Vietnam si era impegnato con il trattato di amicizia, pace e cooperazione firmato nel 1979 ad assistere la Cambogia, e che quindi, se Phnom Penh lo avesse chiesto, le truppe vietnamite avrebbero dovuto tornare in aiuto del regime anche dopo il loro completo ritiro[5].

Sul fronte politico, infine, nel 1988 si sono svolti per la prima volta incontri ad alto livello interamente o parzialmente dedicati al conflitto cambogiano, tra il Vietnam e le varie fazioni khmer, tra Unione Sovietica e Cina, tra Mosca e Washington. Il dialogo diretto tra il principe Sihanouk e il primo Ministro Hun Sen, avviatosi nel dicembre 1987 a Fère-en-Tardenois presso Parigi, è proseguito con altri due incontri svoltisi sempre in Francia, il primo a gennaio e il secondo a novembre del 1988. L'intensa attività diplomatica e le iniziative politiche a livello internazionale promosse durante il 1988 non hanno tuttavia aperto alcuna breccia. L'anno si è concluso in un clima di sfiducia: la terza fase dei colloqui diretti tra Sihanouk e Hun Sen è giunta a un punto morto, e Sihanouk ha pubblicamente accusato Hun Sen di essere un «traditore»[6].

Un conflitto a due livelli. La complessità del conflitto cambogiano non lascia sperare in una soluzione rapida e semplice. Anche gli esperti sovietici in materia di politica estera ammettono che la Cambogia rappresenta il più difficile dei tre ostacoli che, a detta cinese, si frappongono a un riavvicinamento tra Cina e Unione Sovietica[7]. La complessità

[3] «International Herald Tribune», 5 dicembre 1988.

[4] Trasmissione di Radio Hanoi, riportata da United Press International (da qui in avanti citata come UPI) e riportata in «Straits Times», 28 maggio 1988.

[5] Trasmissione di Radio Phnom Penh, riportata dall'Agence France Press (d'ora in avanti indicata come AFP) e ripresa sul «Bangkok Post», 1° giugno 1988.

[6] Rapporto dell'AFP, riportato in «Straits Times», 19 dicembre 1988.

[7] Intervista dell'autore Chufrin, direttore dell'Istituto sovietico di studi orientali, durante la visita di quest'ultimo a Singapore, ottobre 1987.

della crisi cambogiana deriva dall'essere un conflitto a due livelli. Da un lato esso è indubbiamente una lotta per l'indipendenza nazionale condotta da alcune parti del popolo cambogiano contro l'occupazione vietnamita della repubblica khmer: questo è quanto affermano il Governo di coalizione della Cambogia democratica (CSDK) e la Cina, smentite a gran voce dai loro oppositori, ossia il Vietnam, la Repubblica popolare cambogiana (PRK) e l'Unione Sovietica. Il conflitto è, d'altra parte, anche una guerra civile tra i seguaci di diverse fazioni politiche: questa è la tesi del governo della PRK, fortemente avversata dal CGDK, dalla Cina e dalla Tailandia. Le quattro fazioni cambogiane che lottano per il potere sono: in primo luogo, il Partito rivoluzionario del popolo cambogiano (PRPK) del presidente Heng Semrin e del primo ministro Hun Sen, appoggiato dal Vietnam e diviso, a quanto pare, in un'ala filovietnamita e un'ala nazionalista; il Khmer Rosso comunista e filocinese (ufficialmente denominato Partito della Cambogia democratica, o DK) di Khieu Sampan, più moderato, alleato con l'Esercito nazionale della Cambogia democratica (NADK) guidato da Pol Pot, radicale e maoista; l'ala realista costituzionale del principe Norodom Sihanouk (ufficialmente denominata Fronte unito nazionale per una Cambogia indipendente, neutrale, pacifica e cooperatrice, o FUNCINPEC); infine, i repubblicani di Son Sann (ovvero il Fronte di liberazione nazionale del popolo Khmer, o KPNLF), profondamente divisi in almeno quattro gruppi differenti[8].

A partire dal giugno 1982 il Khmer Rosso, i realisti e i repubblicani combattono fianco a fianco, come membri del Governo di coalizione della Cambogia democratica, contro le forze di occupazione vietnamite e il governo della Repubblica popolare di Cambogia instaurato dal Vietnam e composto in gran parte da membri di alto livello del Partito rivoluzionario del popolo cambogiano.

Progressi in ambito internazionale. Durante il 1988 il conflitto cambogiano ha avuto sviluppi molto differenti a livello internazionale e a livello interno. In ambito internazionale sono infatti stati compiuti evidenti progressi, mentre la ricerca di una soluzione pacifica tra le quattro fazioni khmer è proseguita assai lentamente e con molte incertezze. Fin da quando l'ultima offensiva militare vietnamita condotta nella stagione secca 1985-86, aveva respinto, pur senza sconfiggerlo, il movimento di

[8] Questa classificazione è tratta dalla traduzione inglese di un'intervento di Peter Shier, *Cambodge 1988: Les nouvelles données*, in una conferenza tenuta a Parigi, metà giugno 1988.

resistenza del CGDK al di là del confine cambogiano in territorio tailandese, sia Hanoi che il DK avevano compreso che una soluzione militare del conflitto sarebbe stata impossibile senza una drammatica escalation dei combattimenti e che il punto morto cui si era giunti poteva essere superato soltanto con un compromesso politico. Questa considerazione ha convinto Hanoi, forse dietro suggerimento di Mosca, ad annunciare pubblicamente nel corso del 1988 che il ritiro delle truppe vietnamite sarebbe stato accelerato e avrebbe potuto concludersi con notevole anticipo sulla prevista scadenza del 1990.

Per la prima volta dopo dieci anni, nel luglio 1988 i governi di Hanoi e della PRK si sono incontrati con le fazioni della resistenza del CGDK per discutere una possibile soluzione politica della crisi cambogiana. L'insolita riunione, nota come meeting informale di Giacarta, si è svolta in realtà a circa 60 chilometri dalla capitale indonesiana, nella località di Bogor, tra il 25 e il 28 luglio 1988. Essa ha contribuito a definire chiaramente le divergenze politiche tra le parti direttamente coinvolte nel conflitto cambogiano. Oltre ai quattro gruppi khmer, hanno partecipato al meeting alcune delegazioni, guidate dai ministri degli Esteri del Vietnam, del Laos e dei sei paesi dell'ASEAN. Lo svolgimento del meeting informale di Giacarta ha ricalcato lo schema dell'Accordo di Ho Chi Minh City raggiunto nel 1987 dall'ex ministro degli Esteri indonesiano Mochtar Kusumaatmadja durante una sua visita in Vietnam, e che in un primo tempo era stato respinto dalla maggior parte degli altri paesi dell'ASEAN.

L'incontro si è svolto in due fasi. Dapprima le quattro fazioni khmer hanno preso parte a una sessione di lavoro, seguita da tavole rotonde e gruppi di lavoro con l'intervento di tutti i presenti. L'idea di un incontro informale era nata da un'insolita proposta lanciata già nel 1986, dal principe Sihanouk di organizzare un «cockatil party» tra i rappresentanti di tutte le parti coinvolte nella crisi cambogiana. A quel tempo il suggerimento era apparso illusorio, dato che sia Hanoi, sia Phnom Penh rifiutavano ostinatamente di partecipare a colloqui con la coalizione di resistenza guidata dal principe Sihanouk.

Solo in futuro probabilmente si potrà accertare l'effettivo valore del meeting informale di Giacarta; la maggior parte degli intervenuti, tuttavia, lo ha giudicato utile ed importante, malgrado non si sia giunti a un accordo politico, né sia stato emesso un comunicato conclusivo. L'ospite ufficiale del meeting, il ministro degli Esteri indonesiano Ali Alatas, ha sottolineato nella relazione finale che «tutti i partecipanti sono stati concordi sulla necessità di risolvere politicamente il problema cambogiano». Secondo molti osservatori, il fatto stesso che il meeting abbia

avuto luogo nonostante i dubbi (fugati soltanto all'ultimo momento) circa la presenza di tutte le parti in causa rappresenta di per sé la chiara manifestazione di una volontà crescente di cercare una soluzione politica al conflitto cambogiano.

Gli osservatori politici fanno notare come nella crisi cambogiana rispetto al conflitto afghano sia presente un elemento essenziale che rende possibile una soluzione politica: l'esistenza di un riconosciuto leader nazionale, quale il principe Sihanouk, che può contare sull'appoggio di tutte le parti coinvolte nel conflitto, compresi i cinesi, i vietnamiti e il regime di Heng Samrin a Phnom Penh. Sihanouk è considerato il solo uomo politico khmer in grado di guidare un eventuale nuovo governo di coalizione in Cambogia unendo intorno a sé le diverse fazioni. Nel corso del 1988 Sihanouk è riuscito a consolidare ulteriormente la propria immagine di unico candidato di compromesso e figura paterna in grado di salvare la Cambogia dilaniata dalla guerra. Malgrado non abbia più ricoperto incarichi politici fin dai primi anni Settanta, l'attivissimo principe è un personaggio di grosso calibro sulla scena politica. Di ciò si è preso atto anche nel corso della ventunesima conferenza dei ministri degli Esteri tenutasi a Bangkok ai primi di giugno 1988, la quale ha rinnovato il suo appoggio a Sihanouk nel punto 10 del suo comunicato conclusivo: «I ministri degli Esteri... riconoscono che il ruolo preponderante assunto dal principe Norodom Sihanouk nella soluzione del problema cambogiano potrebbe tornare a vantaggio di tutte le parti in causa, e ritengono necessario che queste ultime forniscano ogni possibile appoggio al tentativo del principe Sihanouk di risolvere politicamente il conflitto».

Durante la tradizionale serie di colloqui tra paesi dell'ASEAN e Stati Uniti, Canada, Comunità Europea, Australia e Nuova Zelanda svoltisi subito dopo la conferenza dei ministri degli Esteri, il principe Sihanouk è stato accolto con tutti gli onori.

Il principe ha avuto un ruolo centrale anche durante il meeting informale di Giacarta tenutosi a Bogor nello stesso mese, sebbene ufficialmente egli non risultasse nemmeno tra i partecipanti. Sebbene egli avesse affidato a suo figlio, principe Norodom Ranaridh, il compito di rappresentarlo, si è recato comunque a Giacarta su invito ufficiale del presidente indonesiano Suharto, ospite nella Government Guest House della capitale indonesiana per tutta la durata del meeting. Sihanouk ha colto l'occasione per invitare a Giacarta tutte le fazioni khmer e illustrare loro i suoi progetti circa il futuro della Cambogia. Riconoscendo le profonde divergenze tra i quattro gruppi (ossia il governo di Heng Samrin e i tre schieramenti della resistenza) e tenendo presenti le forti ambi-

zioni politiche di ciascun raggruppamento, il principe Sihanouk ha destato viva sorpresa suggerendo la creazione a Phnom Penh di un governo quadripartito, nel quale tutti gli incarichi ministeriali fossero quadripartiti, ossia ogni ministero fosse retto da quattro ministri, uno per ciascuna fazione. Illustrando la sua proposta di «sistema collegiale perfettamente paritario», il principe ha addirittura previsto la possibilità che i quattro gruppi khmer conservino i loro quattro eserciti, sotto un comando quadripartito[9]. Molti si sono chiesti, data l'evidente inattuabilità di una simile formula, se la proposta di Sihanouk fosse seria o se non si trattasse piuttosto di un espediente per dimostrare ai vari leader khmer la rigidità e grettezza dei loro stessi approcci a una soluzione politica della crisi cambogiana.

Dopo l'inconcludente incontro di Bogor, le iniziative a livello internazionale si sono rapidamente concentrate a Pechino, dove nel settembre 1988 il viceministro degli Esteri sovietico Igor Rogaciov e il suo collega cinese Tian Zengpei hanno partecipato ai primi colloqui diretti tra rappresentanti dei due paesi, dedicati quasi esclusivamente al conflitto cambogiano. Questo incontro, al quale ha fatto seguito in ottobre, a Parigi, un analogo scambio (per la prima volta anche in questo caso) tra Rogaciov e la sua controparte americana Gaston Sigur, ha posto le basi per la storica visita a Mosca del ministro degli Esteri cinese Qian Qichen che ha avuto luogo nel dicembre 1988, dopo il terzo incontro parigino tra Sihanouk e Hun Sen, questa volta conclusosi con un insuccesso.

Qian Qichen è stato il primo ministro degli Esteri cinese a visitare l'Unione Sovietica dal 1956. Sebbene l'importante ospite non fosse venuto espressamente a discutere della questione cambogiana, il conflitto era ben presente, alle due parti. Ancor prima dell'arrivo a Mosca di Qian Qichen, Unione Sovietica e Cina avevano formato un gruppo di lavoro congiunto sul problema cambogiano. I colloqui tra Qian Qichen e il leader del Cremlino ebbero apparentemente ottimi risultati. Al momento di ripartire per Pechino, Qian ha rilasciato la seguente dichiarazione: «Penso che la mia visita abbia avviato il processo di normalizzazione dei rapporti tra i nostri due paesi»[10].

In base a tali ottimistiche affermazioni, gli osservatori politici ritengono che né l'Unione Sovietica né la Cina intendano tollerare che un conflitto regionale delle dimensioni di quello cambogiano pesi in eterno sui rapporti bilaterali tra i due paesi, specialmente dopo che Mosca e Pechino hanno rimosso gli altri ostacoli alla distensione, vale a dire le truppe lungo il confine e l'invasione sovietica dell'Afghanistan.

[9] Discorso di Norodom Sihanouk, pronunciato a Giacarta il 27 luglio 1988.
[10] «Asiaweek», 16 dicembre 1988.

Un accordo ufficiale cino-sovietico sulla Cambogia è tuttavia ancora lontano. Qian, tuttavia, ha dato segno per la prima volta di una certa elasticità in merito al problema cruciale dell'appoggio cinese al CGDK, e in particolare al Khmer Rosso. In passato, la Cina aveva perseguito con caparbietà la sua politica volta a «dissanguare il Vietnam», respingendo tutte le iniziative vietnamite come menzogne e tentativi di ingannare il mondo intero.

Va ricordato tuttavia che nei mesi precedenti Pechino aveva raggiunto, quasi clandestinamente, un accordo non scritto con il governo laotiano di Vientiane, in base al quale la Cina garantiva l'interruzione degli appoggi al movimento di resistenza anti Vientiane al momento del ritiro delle truppe vietnamite dal paese. Questo accordo tra gentiluomini ha posto le basi per il rapido ritiro della maggior parte delle truppe vietnamite in Laos, effettuato nel corso del 1988.

La disponibilità di cui il ministro degli Esteri cinese Qian Qichen ha dato prova durante la sua visita a Mosca ha, forse, rappresentato l'evento internazionale più importante del 1988 per quanto riguarda la crisi cambogiana. Gli esperti di politica da Tokyo a Washington sono da allora impegnati nel tentativo di comprendere la portata del cambiamento di posizione della Cina. La svolta politica cinese è stata avvalorata da una dichiarazione rilasciata in agosto dal leader del partito comunista cinese Zhao Ziyang, secondo il quale l'eventualità di un ritorno al potere del Khmer Rosso a Phnom Penh sarebbe «un pericolo da scongiurare»[11].

Le concrete iniziative prese a livello internazionale hanno creato un clima di generale ottimismo. Il ministro degli Esteri indiano Natwar Singh, ad esempio, dopo aver compiuto un viaggio in Indocina, ha pubblicamente dichiarato durante una visita ufficiale in Indonesia che il conflitto cambogiano avrebbe potuto essere risolto entro i primi sei mesi del 1989.

Tale ottimismo si basa principalmente su alcuni sviluppi regionali e geopolitici, che hanno modificato l'atteggiamento di Hanoi e di Mosca nei riguardi del conflitto. Per tutto il 1988 il Vietnam, sospinto da motivazioni politiche ed economiche, ha continuato alacremente a preparare il terreno per il ritiro delle sue truppe dalla Cambogia entro il 1990. Va ricordato che il conflitto cambogiano è sempre stato sgradito al popolo vietnamita. Il numero di vittime vietnamite è straordinariamente elevato: nel luglio 1988 La Kha Phieu, vicecomandante delle truppe vietnamite in Cambogia, ha comunicato che dal 1977, data di inizio dei com-

[11] «South China Morning Post», Hong Kong, 19 agosto 1988.

battimenti, circa 55.000 vietnamiti tra soldati e civili hanno perso la vita nel conflitto.

L'Unione Sovietica di Michail Gorbaciov, alle prese con i disordini etnici nelle province meridionali e timorosa di restare alla retroguardia nel contesto economico del prossimo secolo, non ha più la minima intenzione di sacrificare il proprio futuro e la possibilità di migliorare le relazioni con la Cina sostenendo la politica del Vietnam in Indocina. Nel 1988 molti hanno avuto l'impressione che l'annunciato proposito vietnamita di «riportare a casa i ragazzi il più presto possibile» fosse frutto dell'opera di persuasione di Mosca. Persino il primo Ministro tailandese Prem Tinsulanond, da tempo noto oppositore della politica sovietica in Indocina, è tornato ottimista dal suo primo viaggio a Mosca. Inaugurando la ventunesima conferenza dei ministri degli Esteri tenutasi in luglio a Bangkok, Prem ha sottolineato la disponibilità di Mosca a partecipare attivamente alla ricerca di una soluzione politica per la Cambogia. Egli ha addirittura affermato che «una soluzione pacifica del conflitto cambogiano è a portata di mano». Il presidente della commissione CEE, Claude Cheysson, di ritorno da un viaggio in Unione Sovietica, ha dichiarato alla stampa che «Mosca è pronta a dare la Cambogia a Sihanouk»[12].

È possibile che il Vietnam avesse annunciato di voler ritirare le sue truppe il più presto possibile perché spinto dalle forti pressioni sovietiche: molti osservatori, tuttavia, sottolineavano come Hanoi avesse sempre cercato di mantenere una linea politica piuttosto indipendente, e come l'Unione Sovietica avesse imparato a comprendere e a rispettare questa aspirazione[13]. Le relazioni tra Mosca e Hanoi sono spesso state paragonate, per questo motivo, a quelle che intercorrono tra Washington e Tel Aviv.

L'ottimistico discorso del primo Ministro Prem era un chiaro sintomo di come il rapido mutamento dei parametri della crisi cambogiana non fosse sfuggito all'ASEAN, che in passato aveva mantenuto un atteggiamento piuttosto duro nei confronti del Vietnam, sostenendo la resistenza del Khmer Rosso: nel corso del 1988, invece, l'atteggiamento dell'Associazione si è notevolmente ammorbidito. Durante la conferenza di Bangkok, i paesi dell'ASEAN avevano addirittura elaborato un piano di pace provvisorio per la Cambogia, che prevedeva il disarmo di tutti e quattro i gruppi militari khmer e la creazione di un governo provvisorio

[12] «Bangkok Post», 20 febbraio 1988.

[13] Il concetto è stato ribadito dall'ambasciatore sovietico a Singapore, il quale, in un discorso pronunciato al Club della stampa, 1° maggio 1988, ha affermato che «Mosca non può costringere il Vietnam a risolvere il problema cambogiano».

di coalizione a Phnom Penh, in attesa di libere elezioni sotto la sorveglianza internazionale. Anche negli Stati Uniti, dove la politica dell'amministrazione Reagan nei confronti dell'Indocina aveva seguito la linea dei paesi dell'ASEAN, durante il 1988 sono state fatte crescenti pressioni alla neoeletta amministrazione Bush perché assumesse un ruolo più attivo in Indocina e portasse avanti una strategia che tenga in maggior considerazione gli interessi politici degli Stati Uniti nella regione[14]. Tali pressioni avevano avuto effetto, a dire il vero, anche sull'amministrazione uscente. Per compensare la riduzione degli aiuti cinesi, infatti, gli Stati Uniti avevano iniziato a fornire aiuti militari segreti all'esercito di Sihanouk. Verso la fine dell'anno, Washington sorprese tutti con la sua proposta di normalizzare le relazioni con il Vietnam nel caso che Hanoi avesse tenuto fede alle promesse ritirando dalla Cambogia 50.000 uomini entro la fine del 1988.

La stasi a livello nazionale. Mentre il divario politico tra le forze internazionali coinvolte nella crisi cambogiana è andato colmandosi, le divergenze tra le quattro fazioni khmer, e in particolare tra Sihanouk e Mu Sen sono rimaste assai profonde durante tutto il 1988. Verso i primi di novembre, dopo la terza serie di inutili colloqui con Hun Sen, Sihanouk ha inviato una lettera al primo Ministro inglese Margaret Thatcher, che in agosto aveva visitato il campo delle forze di Sihanouk lungo il confine tra Tailandia e Cambogia. Nella lettera, Sihanouk diceva: «È inutile continuare il dialogo, le nostre posizioni restano troppo distanti». La profonda sfiducia che caratterizzava i rapporti tra le varie fazioni rendeva assai lento qualsiasi progresso.

Nei primi due incontri Sihanouk e Hun Sen avevano avanzato alcune proposte e discusso sugli aspetti centrali del conflitto: la terza tornata di colloqui si è invece arenata su un disaccordo di fondo circa le strategie per rendere neutrale la Cambogia dopo il ritiro delle truppe vietnamite e scongiurare un ritorno del Khmer Rosso. Nel numero di metà dicembre del suo bollettino quindicinale, il FUNCINPEC di Sihanouk illustrava la posizione del principe sintetizzandone le richieste in cinque punti principali:

1) un preciso programma di ritiro delle truppe vietnamite dalla Cambogia, indipendentemente dall'interruzione degli aiuti forniti alla resistenza da potenze straniere;

[14] Esempio recente di questa tendenza è l'ultima pubblicazione dell'Aspen Institute, *Recommendations for the new administration on United Stated policy towards Indochina*, novembre 1988.

2) scioglimento contemporaneo della PRK e del DK, prima delle elezioni nazionali;
3) convocazione di elezioni generali sotto il controllo e la supervisione della Conferenza internazionale sulla Cambogia, al di fuori dell'ambito della PRK;
4) formazione di un governo quadripartito e costituzione di un esercito parimenti quadripartito, comprendente anche l'Esercito del Khmer Rosso;
5) invio in Cambogia di una forza di pace internazionale.

Dall'elenco delle richieste del FUNCINPEC si può vedere come a fine 1988 la posizione del principe Sihanouk si fosse riallineata con quella cinese, e quanto egli insistesse per una partecipazione del Khmer Rosso al futuro governo di coalizione di Phnom Penh. Accusando pubblicamente Hun Sen di essere un «traditore» e rifiutando di dialogare con lui finché questi non avesse accettato le cinque richieste, Sihanouk pensava di costringere il regime di Phnom Penh a concedere qualcosa in più.

Pur non facendo mistero dei suoi buoni rapporti personali con Hun Sen, Sihanouk continuava a non fidarsi del governo di Heng Samrin. Secondo le minute di una riunione segreta del politburo tenutasi a Phnom Penh, fatte uscire clandestinamente dalla Cambogia e giunte alla stampa tailandese tramite il quartier generale di Sihanouk, la strategia di Phnom Penh mirava a spaccare la resistenza creando un dissenso tra Sihanouk, i suoi alleati all'interno del CGDK e i sostenitori internazionali. Secondo il documento, Hun Sen avrebbe proposto di «trasferire la lotta dall'ambito militare a quello diplomatico»[15].

L'esperimento, se mai tentato seriamente, è stato sul punto di riuscire nella prima parte dell'anno. Conclusa l'iniziale e positiva serie di colloqui con Hun Sen, e dopo aver ricevuto per la prima volta in molti anni un segnale di appoggio e incoraggiamento da parte dei governi di Hanoi e Vientiane, Sihanouk è stato vicino a firmare un accordo bilaterale con Hun Sen, lasciando in disparte il Khmer Rosso e contravvenendo ai desideri della Cina e dei paesi dell'ASEAN. In un'intervista rilasciata al «Bangkok Post»[16] nel maggio 1988, Hun Sen aveva suggerito un compromesso parziale come mossa preparatoria a una soluzione globale

[15] «Bangkok Post», 9 gennaio 1988.

[16] L'ex primo Ministro vietnamita, Pham Van Dong e la sua controparte laotiana Kaysone, avevano scritto a Sihanouk. La lettera di Pham Van Dong è stata riportata in «Bangkok Post», 5 febbraio 1988.

dichiarando: «Se è vero che essi (il Khmer Rosso), come molti ritengono, si rifiutano (di accettare un compromesso politico), perché allora non realizzare una soluzione parziale? Perché si dovrebbe permettere al Khmer Rosso di ostacolare una soluzione del conflitto?»[17].

All'inizio dell'anno, anche Sihanouk era parso favorevole a una soluzione parziale. Con una delle sue tipiche mosse a sorpresa, il principe aveva nuovamente rinunciato alla presidenza della Coalizione democratica cambogiana verso la fine del gennaio 1988, dichiarando che la sua decisione, peraltro simile a una già presa in precedenza, sarebbe stata «definitiva» e «irrevocabile». Secondo alcuni, il principe avrebbe addirittura dichiarato che «la coalizione è diventata un abominevole mostro, sottoposto a pressioni da parte dei suoi molteplici sostenitori»[18].

Furono sufficienti alcune insistenze da parte cinese e una visita di Khieu Samphan, leader del Khmer Rosso, alla residenza di Sihanouk a Pechino per convincere l'eccentrico principe, soltanto un mese dopo, a riassumere la presidenza del PDK.

Rinunciando alla presidenza della Coalizione democratica, Sihanouk ha ufficialmente interrotto le relazioni con il Khmer Rosso. In realtà, il principe non si era mai fidato appieno dei suoi ex alleati, ritenendoli responsabili dell'uccisione di una dozzina di suoi familiari, compresi alcuni suoi figli. Finché il conflitto cambogiano era rimasto nella sfera militare, il Khmer Rosso, ben equipaggiato e preparato dal punto di vista militare, era stato un elemento prezioso per la resistenza. Una volta avviato il processo di composizione pacifica del conflitto, il Khmer Rosso era diventato un ostacolo sul piano politico. I suoi tenebrosi trascorsi politici (secondo alcune fonti, più di un milione di persone sarebbero state uccise sotto il regime di Pol Pot) non potevano certo farne un'alternativa possibile all'attuale regime di Phnom Penh.

Evitare che al ritiro delle truppe vietnamite seguisse immediatamente un ritorno al potere del Khmer Rosso era diventato l'aspetto centrale e cruciale di tutti gli impegni diplomatici per una soluzione del problema cambogiano; anche i paesi dell'ASEAN hanno riconosciuto l'importanza del problema. Il ministro degli Esteri di Singapore Dhanabalan ha fatto circolare, durante il meeting informale di Giacarta, una risoluzione scritta nella quale si chiedeva che la soluzione politica del conflitto cambogiano «garantisse la cessazione dell'egemonia vietnamita e impedisse il ritorno al potere del Khmer Rosso».

Inizialmente, il Vietnam ha cercato di mettere in relazione i due pro-

[17] «Bangkok Post», 29 maggio 1988.
[18] Rapporto AFP, riportato in «Straits Times», 31 gennaio 1988.

blemi, pretendendo che il progressivo ritiro delle truppe vietnamite dalla Cambogia fosse accompagnato dalla cessazione degli appoggi stranieri alla resistenza e al Khmer Rosso in particolare. Né la Cina, né Sihanouk, né i paesi dell'ASEAN sono apparsi disposti ad accettare immediatamente la proposta vietnamita. Questi paesi si sono resi conto, tuttavia, della necessità di un'azione rapida per isolare e neutralizzare il Khmer Rosso il quale, però, non ha alcuna intenzione di arrendersi o di accettare un compromesso politico. Sono stati proprio i leader del Khmer Rosso a rifiutarsi di firmare un comunicato congiunto alla fine del meeting informale di Giacarta, e a boicottare le successive riunioni a livello di gruppo di lavoro. Nutrendo sfiducia nel processo di soluzione pacifica della crisi cambogiana, e temendo lo scatenarsi di una campagna di ritorsioni da parte degli altri leader khmer, il Khmer Rosso ha alacremente preparato le sue truppe a colmare il vuoto creato dal ritiro delle truppe vietnamite, sfruttando a tal fine persino la popolazione civile rifugiata lungo il confine tra Cambogia e Tailandia. Il mondo era stato messo in allarme dalle denunce di alcune organizzazioni umanitarie impegnate lungo il confine tra Tailandia e Cambogia, quali il comitato internazionale della Croce Rossa e l'Organizzazione delle nazioni unite di assistenza alle zone di confine (UNBRO): migliaia di profughi erano scomparsi da alcuni campi del Khmer Rosso, e in particolare dal campo di Ta Luan, tradizionalmente quasi inaccessibile ad intrusi e stranieri. Come si è saputo più tardi, il comando militare del Khmer Rosso aveva trasferito questi civili in un campo chiamato V3, più prossimo al confine cambogiano, dove venivano impiegati per il trasporto in Cambogia di armi e mezzi di artiglieria.

Secondo fonti militari occidentali di stanza a Bangkok, il Khmer Rosso aveva già accumulato in Cambogia armi sufficienti ad alimentare la guerriglia per altri due anni senza bisogno di ulteriori rifornimenti; anche in caso di una sospensione degli aiuti cinesi, il Khmer Rosso non sarebbe stato immediatamente sconfitto. Con una mossa a sorpresa, Khieu Sampan si era recato a Parigi da Sihanouk verso la metà di dicembre, per garantire al principe il pieno appoggio alla sua iniziativa di pace e assicurargli per il futuro la piena collaborazione del Khmer Rosso alla ricerca di una soluzione pacifica.

Poco tempo dopo, il primo Ministro cinese Li Peng per la prima volta ha parlato apertamente di un'eventuale graduale sospensione degli aiuti cinesi alla resistenza da attuare contemporaneamente al progressivo ritiro delle truppe vietnamite dalla Cambogia. Con questa dichiarazione, la Cina ha riconfermato il suo nuovo atteggiamento: fino ad allora, infatti, Pechino aveva sempre sostenuto che avrebbe preso in consi-

derazione una sospensione degli aiuti alla resistenza, e in particolare al Khmer Rosso, soltanto dopo il ritiro delle truppe vietnamite. Le parole di Li Peng erano di buon auspicio: la ricerca di una soluzione pacifica alla crisi cambogiana poteva infatti proseguire con impegno ancora maggiore, inducendo le quattro fazioni khmer a cedere alle pressioni esterne superando la reciproca sfiducia e avviando la cooperazione.

La liberalizzazione economica

Una soluzione politica al conflitto cambogiano è stata ricercata per lo più al di fuori della Repubblica Khmer; nel frattempo, il paese ha assunto un atteggiamento quasi fatalista. Poche novità si sono viste sul piano sociale ed economico, e la Cambogia ha continuato a tirare avanti alla meno peggio sulla strada dell'ulteriore normalizzazione e del miglioramento del livello economico della popolazione. Il numero di automobili straniere per le strade di Phnom Penh ha continuato a crescere come i beni di consumo di produzione straniera giunti dai paesi vicini, e in particolare da Singapore.

La novità principale del 1988, sul fronte economico, è stata l'introduzione della *perestroika* riveduta e corretta dal regime di Heng Samrin. Durante una riunione del Comitato centrale del PRPK tenutasi in agosto, il partito ha concesso per la prima volta al popolo cambogiano la facoltà di costituire imprese private e società miste con la partecipazione dello stato. Per quanto importante possa apparire, un simile provvedimento non è stato altro che la ripresa di contatto del regime di Heng Samrin con la realtà del paese: nessun visitatore che percorra al giorno d'oggi le vie di Phnom Penh può dubitare che il settore privato, con il proliferare di commercianti, negozianti e rivenditori di generi alimentari, rappresenti da tempo la spina dorsale dell'ancor precaria economia cambogiana. Secondo dati del ministero della Pianificazione di Phnom Penh, attualmente sarebbero più di tremila le imprese private cambogiane.

Per contrasto, l'economia pubblica comprende non più di settanta industrie, per la maggior parte fortemente decapitalizzate, assillate da problemi amministrativi e tecnici e afflitte da gravi carenze di liquidità, materie prime e parti di ricambio. Le poche aziende più o meno vitali sono concentrate in gran parte nell'industria leggera: tra le altre, una fabbrica di pneumatici a Phnom Penh, un'industria tessile, una fabbrica di bevande analcooliche, un'industria meccanica, una vetreria, e alcune unità industriali che producono beni di consumo e articoli per la casa

di qualità piuttosto bassa. Altre aziende, come la ex fabbrica di birra Angkor, sono tuttora in rovina. Né il Vietnam, né i paesi del blocco orientale sono stati in grado finora di offrire alla Cambogia l'assistenza finanziaria e tecnica necessarie per ricostruire gli impianti industriali distrutti per la maggior parte durante la dittatura di Pol Pot. Ad eccezione di un finanziamento concesso dal governo cecoslovacco per il risanamento del grande impianto tessile statale di Phnom Phenh, sono ben pochi i fondi destinati dai paesi socialisti a favore dell'industria cambogiana. Gli aiuti del blocco orientale, valutati circa 100 milioni di dollari USA all'anno, sono stati destinati prevalentemente agli acquisti militari, all'assistenza sanitaria e a qualche progetto infrastrutturale.

Secondo il governo di Phnom Penh, cinque diverse forme di impresa sono oggi ufficialmente riconosciute in Cambogia: l'economia di stato, il settore collettivo, le imprese a carattere familiare, le imprese private e, ultime ma non meno importanti, le società miste private. Heng Samrin ha fatto della creazione di un'economia mista in Cambogia il suo obiettivo dichiarato. La tolleranza sempre dimostrata da Phnom Penh nei confronti delle imprese private ha enormemente contribuito alla ricostruzione del paese flagellato dalla guerra e dal terrore e ha garantito alla Cambogia condizioni di vita migliori che non in Vietnam. Questa circostanza è riconosciuta anche dall'ambasciatore di Hanoi in Cambogia, Ngo Dien, che ha dichiarato in un'intervista alla United Press International: «La loro economia è gestita meglio che non quella vietnamita. Il livello di vita nelle campagne cambogiane è migliore di quello ad Hanoi. I contadini poveri stanno meglio in Cambogia che non in Vietnam»[19].

Questa situazione spiega anche la presenza di un numero sempre crescente di civili vietnamiti in Cambogia, e particolarmente a Phnom Penh. Le forze di resistenza della Coalizione democratica sostengono che il Vietnam sta tentando di colonizzare la Cambogia, consentendo a mezzo milione di vietnamiti di stabilirsi nel paese. Phnom Penh respinge le accuse, sostenendo che i vietnamiti abitanti in Cambogia sono meno di 100.000, e che non si tratta di nuovi insediamenti, ma di cambogiani che ritornano in patria dopo esserne stati scacciati all'inizio degli anni Settanta dal regime di Lon Nol. Nessun osservatore indipendente ha ancora analizzato il problema, tuttavia l'impressione personale dell'autore, fondata su resoconti di corrispondenti che hanno viaggiato attraverso il paese, è che i vietnamiti insediatisi in Cambogia siano stati allontanati dal loro paese per motivi economici e politici. Molti, infatti, avrebbero

[19] Rapporto UPI, riportato in «Jakarta Post», 4 gennaio 1989.

passato il confine verso la Cambogia per sfuggire alle severe regole di collettivizzazione socialista introdotte nell'agricoltura, in gran parte privata, del Vietnam meridionale. In Cambogia il clima politico ed economico è assai più aperto e liberale[20].

Su altre questioni di carattere economico, tuttavia, la Cambogia segue piuttosto fedelmente l'esempio del Vietnam. Come rivelato da Hul Lin, un esponente di alto rango del ministero della Pianificazione, in un'intervista all'Agence France Presse, Phnom Penh sta attualmente valutando la possibilità di introdurre un nuovo codice per gli investimenti esteri liberale e aperto quanto quello adottato da Hanoi negli ultimi giorni del 1987[21]. Ovviamente, Phnom Penh è ansiosa quanto il Vietnam di attrarre nuovi investimenti stranieri (vale a dire non socialisti), una volta risolti i problemi politici. Alcune imprese straniere hanno già segnalato il loro interesse nei confronti della Cambogia, firmando alcuni contratti e accordi di cooperazione: la Okada Logging Co. of Japan, ad esempio, sta costruendo alla periferia della capitale cambogiana la segheria di Prek Phneou, per un costo previsto di circa 24 milioni di yen. Un emigrato cambogiano, con residenza sia a Singapore che ad Hong Kong, ha firmato con Phnom Penh un accordo congiunto per il completamento dell'Hotel Cambodiana, un albergo da 250 letti la cui costruzione era stata iniziata dal principe Sihanouk e mai completata dopo il suo allontanamento dal potere nei primi anni Settanta[22].

Malgrado questi sporadici esempi di rapido successo, tuttavia, il ritmo dello sviluppo economico complessivo è stato piuttosto lento. Il regime instaurato dai vietnamiti nel 1979 ha dovuto ripartire da zero. In un'altra intervista[23], Hul Lin ha sottolineato che soltanto nel 1984 l'economia del paese aveva ritrovato la stabilità, e tuttavia, anche dopo quella data, il pericolo di gravi carestie non era scongiurato. Un rapporto delle Nazioni Unite redatto alla fine del 1987, ad esempio, aveva segnalato che le piogge tardive e molto abbondanti avrebbero potuto ridurre drasticamente il raccolto di riso per il 1988, e che la Cambogia aveva urgente bisogno di importare grandi quantità di cibo. Il rapporto affermava: «Sebbene i contadini khmer siano abituati a vivere in condizioni difficili e siano pronti a fare del loro meglio per garantire la sopravvivenza delle

[20] Si veda *A home away from home*, «Newsweek», 9 gennaio 1989.
[21] «Straits Times», 2 novembre 1988.
[22] *Rising from the Ashes*, FEER, 12 gennaio 1989.
[23] Intervista concessa nell'ottobre 1988 a Verena Stern del quotidiano tedesco occidentale «Suddeutsche Zeitung».

loro famiglie, il 1988 sarà senza dubbio un anno difficile per il popolo della Cambogia»[24].

Fortunatamente, queste infauste previsioni si sono rivelate eccessivamente pessimistiche. Precipitazioni in quantità adeguata all'inizio del 1988 hanno contribuito a scongiurare la crisi, e il raccolto di riso ha superato i 2 milioni di tonnellate. L'obiettivo previsto (2,6 milioni di tonnellate) non è stato tuttavia raggiunto. Portavoce ufficiali di Phnom Penh hanno valutato a 200.000 le tonnellate di riso andate perdute all'inizio del 1988 a causa della siccità. Il piano quinquennale fissava traguardi piuttosto modesti: la produzione di cibo avrebbe dovuto infatti aumentare a circa 3 milioni di tonnellate di riso greggio, ossia circa 350 chilogrammi pro-capite. Aumenti più sostanziali saranno impossibili finché la Cambogia continuerà ad essere affetta dalla cronica mancanza di fertilizzanti e pesticidi, e finché la popolazione continuerà a crescere all'attuale elevato ritmo del 3 per cento annuo.

La crescita della produzione agricola è ostacolata, almeno in parte, anche dalle continue operazioni belliche e dagli atti di sabotaggio commessi dalle forze di resistenza della Coalizione democratica. Le conseguenze di ciò sono particolarmente evidenti nella provincia di Battambang, ad est di Phnom Penh. Un tempo risaia della Cambogia, con un surplus esportabile di quasi mezzo milione di tonnellate di riso, la provincia di Battambang era a malapena autosufficiente per quanto riguarda gli approvvigionamenti di riso, nonostante la produzione fosse aumentata a circa 1,5 tonnellate per ettaro. La guerra impedisce la coltivazione di considerevoli estensioni di terreno.

Nel 1988, tuttavia, il governo di Phnom Penh ha mancato i propri obiettivi non soltanto nella produzione alimentare, ma anche in molti altri settori: la zona di coltivazione della gomma, che un tempo si estendeva per oltre 70.000 ettari, si è ridotta nel 1988 a circa 28.000 ettari, ossia più di due ettari al di sotto delle previsioni. Il ministero della Pianificazione ritiene comunque che il traguardo dei 50.000 ettari fissato per il 1990 potrà essere raggiunto. Phnom Penh è convinta che l'impegno dei sovietici in questo settore darà presto i suoi frutti. Mosca si è infatti impegnata a piantare alberi della gomma su un'area di 10.000 ettari, al fine di incrementare le esportazioni di lattice cambogiano verso l'Unione Sovietica.

Il terzo fondamentale settore di attività economica, l'industria del legno (red wood), rimane anch'essa ben al di sotto dei risultati dei primi

[24] F. Grunewald, *Food and Agricultural Situation in Kampuchea, End of Raining Season 1987*, Bangkok, 9 novembre 1987.

anni Settanta, quando la produzione raggiungeva il mezzo milione di metri quadrati. Nel 1988 la produzione è stata di 150.000 metri quadrati e dovrebbe salire a 200.000 entro il 1990.

L'industria della pesca è in condizioni pressoché analoghe: con una produzione di circa 70.000 tonnellate, il settore rimane relativamente debole, anche a causa di una grave penuria di imbarcazioni, reti e motori. Molto difficilmente si riuscirà a raggiungere entro il 1990 l'obiettivo delle 130.000 tonnellate. Date le attuali carenze strutturali dell'amministrazione pubblica e il perdurare della guerra civile tra alcune fazioni, le cifre da noi indicate e forniteci dal ministero della Pianificazione di Phnom Penh sono, nel migliore dei casi, semplici stime che non vanno considerate alla stregua di dati attendibili sulla produzione, ma indicatori economici essenziali che rispecchiano la difficile situazione dell'economia cambogiana. A dieci anni dalla caduta di Pol Pot, il paese è appena guarito dalle ferite più gravi infertegli dal Khmer Rosso. Il ritorno alla completa normalità, tuttavia, si farà ancora attendere a lungo. Secondo Hul Lim, ci vorranno altri cinquant'anni per far riemergere la Cambogia dalla palude economica nella quale si trova attualmente. L'obiettivo a lunga scadenza di Phnom Penh è tuttora la creazione di una società socialista, come il partito dichiara da ormai dieci anni. L'annuncio è stato reiterato in una trasmissione di Radio Hanoi del 27 novembre 1988: «Il Partito rivoluzionario del popolo cambogiano svolge una funzione di crescente importanza nelle questioni civili e militari. L'educazione politica è il compito primario del PRPC. Promuovere la rivoluzione resta un dovere strategico comune».

Il responsabile del ministero della Pianificazione, Hul Lin, concorda pienamente con questo programma, ma precisa che la meta definitiva dello sviluppo socialista è ancora assai lontana. I rivolgimenti economici e politici attuali sia a livello internazionale che nell'ambito del mondo socialista, e le crescenti pressioni per una soluzione pacifica del conflitto Khmer, fanno supporre che molte cose potrebbero accadere in Cambogia, e certamente accadranno, in un prossimo futuro.

Filippine

Le Filippine nel 1988: il difficile cammino verso la ripresa

Alberto Ilano

A distanza di anni, ormai, dagli storici avvenimenti del febbraio 1986, le Filippine proseguono la lotta per recuperare quegli spazi occupati dallo strascico dei tempi di Marcos. La grandezza dei risultati previsti e la portata dell'impegno necessario a raggiungerli si possono intuire dal fatto che, ammettendo di raggiungere gli obiettivi di crescita a medio termine fissati dal governo, un livello di reddito pro-capite analogo a quello del 1981 non verrà raggiunto che nel 1991. Il processo di ritorno alla democrazia, avviato con la stesura della costituzione nel 1987 e con le elezioni parlamentari dello stesso anno, è stato coronato nel 1988 dalla convocazione delle elezioni locali. Il governo del presidente Corazon Aquino, sopravissuto nel 1987 a diversi tentativi di colpo di stato, è finalmente riuscito, grazie a una politica accomodante verso i militari, ad acquisire stabilità e sicurezza. L'accordo stipulato inizialmente per convenienza si è andato trasformando in un'alleanza sempre più solida. Sul fronte opposto, il Nuovo esercito del popolo (NPA) rappresenta una costante minaccia, sebbene i suoi stessi leader riconoscano gravi errori di strategia e la cattura di alcuni esponenti di spicco abbia provocato un rinvio ai loro programmi.

Due eventi di rilievo durante il 1988, vale a dire la conversione in legge del Programma generale di riforma agraria (CARP) e la firma, a Washington, dell'accordo sulle basi militari, hanno dimostrato quanto si sia ridotta l'influenza dei gruppi nazionalisti e di sinistra. Il loro impegno verso una società più egualitaria aveva destato grandi speranze in fase di stesura della costituzione del 1987. Nella versione definitiva del PGRA, lo spirito della costituzione sembra essere stato in parte soffocato: la legge è stata approvata da un congresso la cui Camera bassa è dominata dai latifondisti che cercano di salvaguardare i propri privilegi economici e politici. Analogamente, la versione finale dell'accordo sulle basi militari era basato su considerazioni di carattere economico, trascurando il problema della sovranità e la clausola costituzionale antinucleare.

Sopravvissuto agli assalti sia della sinistra sia della destra, il governo Aquino non ha, secondo alcuni, fatto altro che reagire alle crisi che si sono via via manifestate. A novembre, il discorso celebrativo per il millesimo giorno di governo è stato accolto piuttosto tiepidamente. Gli editoriali di molti quotidiani hanno accusato il governo di scarso acume ed eccessiva insicurezza. Il presidente Aquino, da parte sua, ha ricordato tra i maggiori successi della sua amministrazione la creazione di un programma nazionale per le tossicodipendenze in grado di assicurare la fornitura di sostanze stupefacenti a prezzi ragionevoli, la legge che ha garantito l'istruzione pubblica gratuita fino alla scuola secondaria e il codice di famiglia che salvaguarda i diritti delle donne, oltre alla conversione in legge del CARP.

La maggior parte dei filippini si sarebbe accontentata di un governo un po' più efficiente e molto meno corrotto: il governo Aquino, invece, è stato sommerso dagli scandali, e in particolare da quello della Commissione presidenziale per il buon governo (PCGG). Alcuni alti esponenti della PCGG, le stesse persone incaricate di recuperare i patrimoni di Marcos e dei suoi amici, sono state accusate di aver approfittato del loro incarico per arricchirsi. Altri due eventi, a sette mesi di distanza l'uno dall'altro, ma ugualmente incredibili, hanno contribuito a offuscare ulteriormente l'immagine dei militari. Nel mese di aprile il leader golpista Gregorio Honasan è riuscito a fuggire dopo soli tre mesi da una nave al largo della baia di Manila sulla quale era tenuto prigioniero. La sua fuga e il rifiuto di ammettere le proprie responsabilità negli omicidi commessi durante il colpo di stato dell'agosto 1987 gli hanno alienato gran parte dei favori del pubblico. L'evasione di Honasan, avvenuta il 2 aprile, ha comunque ridotto l'effetto propagandistico della cattura di sette leader comunisti avvenuta poco prima, il 29 marzo, in pieno centro di Manila. Non più tardi di novembre, tuttavia, due di costoro, Romulo Kintanar e la sua convivente, sono tranquillamente usciti dalle celle durante una festa per il compleanno del comandante della prigione.

Il senso degli avvenimenti del febbraio 1986 si è perso a tal punto che la maggior parte dei filippini non ne parla più come di una rivoluzione, ma come di un fatto qualsiasi. Da quel momento in poi, si è proceduto verso la restaurazione del vecchio ordine precedente alla caduta di Marcos. È come se, nel febbraio 1986, la classe politica filippina avesse subito un trapianto di cervello, ma due anni dopo soffrisse ancora degli stessi disturbi. I sostenitori del governo sottolineano tuttavia come il livello di corruzione e di guadagni illeciti sia ben distante da quello dei tempi di Marcos. In quegli anni, la differenza era data dal controllo governativo sui mass media. Attualmente i mezzi di comunicazione hanno

un ruolo fondamentale nello scoraggiare chi intenda proseguire sulla strada della corruzione o approfittare di nuove fonti di guadagno illecito; data la mancanza di una forte opposizione politica, i mass media si sono assunti l'incarico di denunciare pubblicamente gli illeciti. Persino la sincerità del governo può in alcuni casi acuire il malcontento dell'opinione pubblica. Mentre nel 1983 i precedenti negoziati per l'accordo sulle basi militari, con il fratello di Imelda Marcos a capo della commissione filippina, si svolsero quasi a porte chiuse, nel 1988, si è data ampia pubblicità a tutte le fasi del negoziato. Il fatto che il ministro degli Esteri Raul Manglapus non sia riuscito a far accogliere la sua richiesta «non negoziabile» di 1,2 miliardi di dollari all'anno non ha fatto, ovviamente, che aumentare la delusione della popolazione interessata.

Nell'ultima settimana di ottobre l'intero paese ha dimenticato le polemiche tra i politici locali, e si è concentrato sull'avvincente dramma che si andava svolgendo a New York. Ferdinando e Imelda Marcos erano accusati di estorsione da un tribunale degli Stati Uniti per aver trasferito più di 100 milioni di dollari sottratti al governo filippino con la corruzione e con le tangenti. Insieme ad altri imputati famosi erano inoltre accusati di aver frodato oltre 165 milioni di dollari in occasione dell'acquisto di alcune proprietà a Manhattan. Ma il processo, iniziato il 21 marzo 1990, si è svolto senza il principale imputato. Marcos, infatti, è morto il 28 settembre 1989, a 72 anni, a Honolulu.

Alcuni filippini hanno deplorato che ci fosse voluto un tribunale straniero per formulare tali accuse, altri, con maggior realismo, hanno affermato che, alla luce degli scandali della Commissione presidenziale per il buon governo, il sistema giudiziario filippino era poco adatto a svolgere un simile compito.

La corruzione della classe politica filippina, è in parte dovuta all'incapacità del sistema legale di punire i criminali a qualsiasi livello sociale, ma particolarmente ad alto livello. In altri paesi asiatici, membri del governo e loro parenti sono stati accusati in tribunale e, se giudicati colpevoli, puniti per i loro crimini: nelle Filippine, invece, nulla di simile è mai accaduto. Durante l'era di Marcos, il sistema era ancor più perverso da quella che l'opposizione aveva chiamato giustizia «a compartimenti», che permetteva agli amici del presidente di saccheggiare sistematicamente le casse dello stato e alla legge di abbattersi con tutto il suo peso su quanti osavano criticare o denunciare tali ingiustizie. Durante i vent'anni della sua dittatura, Marcos è riuscito a controllare il potere giudiziario affidando gli incarichi a uomini ben selezionati e allontanando tutti i giudici che contestavano il suo modo di vedere. L'attuale costituzione, come garanzia contro il ripetersi di simili situazioni, limita l'incarico

presidenziale a un solo mandato per la durata di sei anni. La nomina dei rappresentanti del potere giudiziario resta tuttavia prerogativa del presidente, senza bisogno di approvazione parlamentare.

Il 2 maggio il sistema giudiziario filippino ha subito un altro colpo: Raoul Gonzalez, il *Tanodbayan*[1] nominato dal presidente Aquino, ha presentato le sue dimissioni dopo la decisione della Corte Suprema del 27 aprile di sottrarre al suo ufficio la giurisdizione sui casi di corruzione di rappresentanti del governo. Gonzales si era vendicato accusando alcuni membri della Corte Suprema di gravi scorrettezze e rivelando, ad esempio, che in precedenza egli era stato invitato ad agire in favore di certe persone e a sospendere le indagini nell'ambito della stessa Corte Suprema[2]. Pur allontanando il Tanodbayan dal suo incarico, la Corte Suprema non è riuscita a confutare le accuse a lei rivolte. Va ricordato a tale proposito come l'assassinio di Benigno Aquino nell'agosto 1983 e il successivo processo manovrato da Marcos abbiano destato l'indignazione di gran parte dei filippini e contribuito alla caduta della dittatura.

Le elezioni locali

Dopo sei settimane di vivace campagna elettorale, circa l'80 per cento dei 27,6 milioni si recò alle urne ed elesse, il 18 gennaio, circa 17.000 delegati provinciali e municipali. Tra le cariche più importanti erano in gioco 73 posti di governatore e vicegovernatore, 60 di sindaco e altrettanti di vicesindaco. Le consultazioni locali hanno riguardato principalmente 13.000 seggi in consigli comunali sparsi per tutto il paese. Le operazioni di voto hanno avuto luogo in undici province tra il 20 gennaio e l'8 febbraio, in modo da garantire l'ordine e allentare la tensione.

Scopo delle elezioni era sostituire i vari rappresentanti in carica nominati nel 1986 da Aquilino Pimentel, allora ministro per il Governo locale e ora senatore, ma soprattutto creare una vasta base per le elezioni nazionali del 1992. Le 90 persone uccise (compresi 39 candidati) sono un numero relativamente esiguo rispetto alle 900 delle elezioni locali del 1971, le ultime indette prima della legge marziale. Complessivamente, circa un centinaio di partiti erano registrati presso la commissione per le elezioni, e la maggior parte vantava qualche appoggio governativo. La coalizione di sinistra Partido ng Bayan, probabilmente scoraggiata dagli

[1] Il termine *Tanodbayan* si può tradurre pressappoco come «guardiano della nazione»: si tratta di un ufficiale giudiziario incaricato di perseguire i rappresentanti del governo accusati di corruzione, in un tribunale speciale chiamato *Sandiganbayan*.

[2] FEER, 26 maggio 1988, p. 42.

scarsi risultati ottenuti alle elezioni del maggio 1987, si è invece distinta per mancanza di iniziativa.

Le elezioni locali hanno visto la rinascita della politica filippina vecchio stile, in cui le personalità hanno il sopravvento sulle questioni da affrontare, e ancor più sulle ideologie. La coalizione formata dal Partito democratico delle Filippine (PDP) e dal Laban, guidata dal parlamentare Jose Cojuangco, fratello del presidente, reclutò alcuni candidati assai vicini al Kilusan na Bagong Lipunan (KBL), il partito di Marcos. Come era da prevedersi, questa iniziativa fu fortemente contestata da alcuni membri della coalizione, alcuni dei quali erano stati incarcerati durante la dittatura di Marcos, ma senza risultato. Anche il Lakas ng Bansa, l'altro partito appoggiato dal presidente e guidato da suo cognato Paul Aquino, adottò strategie analoghe.

I candidati appoggiati dalla Aquino si aggiudicarono più della metà degli incarichi di governatore, superando i candidati del Partito liberale (LP). L'Organizzazione nazionalista democratica unita (UNIDO) risultò soltanto terza. La coalizione di destra, Grande alleanza per la democrazia, non fece scendere in lizza candidati propri: come previsto, neppure i candidati che essa appoggiava ebbero gran successo.

Nelle diciassette municipalità in cui è suddivisa Manila, più della metà dei votanti ha eletto alla carica di sindaco candidati sostenuti dal governo. Sebbene il presidente Aquino goda tuttora di grande popolarità, si è visto che gli elettori bocciano i suoi parenti, sconfitti nella provincia di Rizal e a Quezon City. Secondo alcuni, queste elezioni avrebbero confermato il ritorno della democrazia; esse, tuttavia, hanno anche dato prova di quanto le dinastie politiche siano ancora influenti nelle Filippine.

Nei mesi successivi, due raggruppamenti politici si sono formati a un mese di distanza l'uno dall'altro. Verso la metà di agosto, il vicepresidente Laurel ha accusato pubblicamente il presidente Aquino di incompetenza nel governare il paese, invitandolo a rassegnare le dimissioni e a indire immediatamente elezioni straordinarie. Questa iniziativa è stata messa in grande risalto dalla stampa straniera, ma non ha avuto alcuna ripercussione nel paese.

Essa semplicemente ha rivelato fino a che punto Laurel abbia perso il controllo dell'UNIDO, dal momento che diversi parlamentari del suo stesso partito si sono dissociati dalle sue accuse, precisando di non essere stati consultati in anticipo. Poco più tardi, l'amareggiato vicepresidente ha formalizzato la sua alleanza con il solitario esponente dell'opposizione, senatore J. P. Enrile, formando una coalizione di opposizione, denominata Unione di azione nazionale (UNA). A metà settembre, invece, circa 5.000 uomini politici si sono riuniti in un'assemblea nazio-

nale per costituire un nuovo partito, chiamato Laban ng Demokratikong Pilipino (LDP)[3], del quale fanno parte, in maggioranza, il PDP-Laban e il Labas ng Bansa, i due gruppi di coalizione che appoggiano il presidente Aquino[4]. Guidato dal portavoce della Camera Ramon Mitra, il LDP controllerà circa il 75 per cento della Camera bassa. In seguito a questa riorganizzazione, i parlamentari del Partito Liberale (LP) hanno perso la maggior parte degli incarichi di presidenza dei comitati della Camera. Il Senato, presieduto da Jovito Salonga, resta invece sotto il controllo del LP, che conta tredici senatori riuniti in una coalizione formata dallo stesso LP, dall'Unido e dal partito Bandila. Il LDP ha ora sei senatori; vi sono, infine, altri tre senatori indipendenti e un senatore dell'opposizione.

I nuovi raggruppamenti politici hanno dato la prima prova del loro potere quando il presidente Aquino e il LDP hanno proposto di rimandare le elezioni nei *barangay* (villaggi) dal novembre 1988 al maggio 1989. La richiesta era motivata con «la mancanza di pace e di ordine» in alcuni *barangay*. In un primo tempo, il Senato controllato dal LP ha respinto con vigore la proposta ma successivamente, dopo essersi incontrato con il presidente, ha accettato. Sebbene si ritenga che nelle elezioni di villaggio i partiti non abbiano grande peso, la coalizione del LDP, formatasi a soli due mesi dalla data originariamente fissata per le elezioni, è stata la causa principale della richiesta di rinvio.

La battaglia per i cuori e le menti

Verso la fine di gennaio, tre giorni dopo le prime consultazioni locali, il presidente Aquino ha accettato le dimissioni del ministro della Difesa Rafael Ileto, nominando in sua vece il capo di stato maggiore generale Fidel Ramos. Il vice di Ramos, generale Renato del Villa, fu a sua volta promosso capo di Stato Maggiore. Le dimissioni di Ileto erano state dettate da divergenze politiche; in particolare, l'ex ministro era scontento delle strategie di riorganizzazione dell'esercito e dell'indulgenza accordata ai cospiratori arrestati dopo il colpo di stato del 1987. Ammettendo il generale Ramos nel Gabinetto, si pensava di consolidare l'autorità del governo sui militari. Nel mese di marzo si decise a favore del decentramento e dell'abolizione del comando regionale unificato, creato da Marcos per accentrare il controllo delle operazioni sul

[3] Ovvero Lotta per la democrazia filippina.
[4] Il gruppo originario del Laban (lotta) si è staccato da questa coalizione.

campo nelle mani del capo di Stato Maggiore (carica allora rivestita da Fabian Ver).

La lotta contro gli esponenti del NPA-CPP (Partito comunista delle Filippine) è proseguita su diversi fronti. In febbraio, una ventina di leader comunisti erano stati catturati nelle Visayas; il 29 marzo, un'operazione ancor più clamorosa ha portato alla cattura a San Juan, in piena Manila, di Rafael Baylosis, segretario generale del CPP, Benjamin de Vera, vicepresidente del NPA-CPP, Romulo Kintanar, «generale» del NPA, Napoleon Manuel «capo di Stato Maggiore» del NPA, e tre donne incaricate dei finanziamenti[5]. Questo gruppo costituiva la cosiddetta «linea dura» del movimento. La cattura ha portato anche al ritrovamento di documenti, per la maggior su floppy disc, relativi a progetti, programmi e attività del NPA-CPP, alle sue strutture organizzative, all'ubicazione di campi di addestramento, covi e nascondigli in aree urbane, e persino ai bilanci e alle fonti di finanziamento dell'organizzazione. I documenti hanno inoltre fatto luce sulla tattica da usare nell'immediato futuro: rinunciando alle azioni di guerriglia, i guerriglieri intendevano «lanciare una controffensiva strategica» con grosse unità. Le lotte dei militari contro le forze insurrezionali non avevano avuto particolare successo fino al primo trimestre del 1988. In un documento segretissimo fatto trapelare dal senatore dell'opposizione Enrile, si affermava che l'esercito aveva perso tutte le maggiori battaglie con il NPA, tranne una. Secondo il rapporto, inoltre, ben 2.700 appartenenti alle truppe ribelli si trovavano a Manila[6].

Anche il NPA-CPP, tuttavia, aveva alcuni problemi. Ai gradi più elevati vi erano divergenze tra moderati e «linea dura» circa gli indirizzi strategici. Gli esponenti della «linea dura» sono rimasti fedeli all'originaria ideologia maoista del partito, che mira alla polarizzazione della situazione politica e al progresso del processo rivoluzionario tramite la lotta armata. Questa strategia è stata ostacolata dalla difficoltà di trovare all'estero adeguate forniture di armi pesanti. I moderati, d'altra parte, ritengono che una strategia militare in piena regola imporrebbe lo stato di guerra a una popolazione recalcitrante e preoccupata soprattutto di sbarcare il lunario. I moderati temono il rischio di contraccolpi negativi per gli attentati effettuati nelle maggiori città dalle cosiddette unità «sparviero» a danno di esponenti del governo. Queste attività terroristiche avrebbero alienato le simpatie di buona parte della popolazione urbana e in particolare della borghesia, il cui appoggio è considerato

[5] Come già detto, Kintanar e sua moglie sarebbero poi fuggiti in novembre.
[6] «Asiaweek», 19 agosto 1988.

essenziale per la causa[7]. Alcuni tra i moderati appaiono inoltre incerti sul comportamento da tenere nei confronti dell'influenza della chiesa, e nel contrastare «l'idea che i combattenti del NPA non siano più cristiani»[8].

La Commissione per il fronte unito nazionale (NUFC), l'organizzazione per la mobilitazione sociale che fa da ombrello al movimento comunista, ha riconosciuto di aver commesso tra il 1986 e il 1987 gravi errori tattici, boicottando le elezioni straordinarie e non prendendo posizione durante la rivoluzione dell'EDSA (Epifanio de los Santos Avenue). A queste occasioni perdute si erano aggiunte, più tardi, le perdite umilianti subite alle elezioni parlamentari. La straordinaria affluenza di votanti al plebiscito costituzionale inoltre aveva distrutto il mito secondo cui i comunisti controllavano i collegi elettorali nelle zone rurali.

A parte le differenze ideologiche tra le massime gerarchie del NPA-CPP, il movimento è frammentato anche a livello regionale, dato che la maggior parte dei sostenitori della «linea dura» provengono dalle Visayas e da Mindanao. L'improvviso aumento degli iscritti ha inoltre fatto emergere gli usuali problemi organizzativi. Il ritorno di Jose Ma. Sison alla presidenza del partito pare sia stato sgradito ai leader emergenti di livello intermedio che pretendevano di entrare a far parte della leadership come compenso per i loro successi nelle province meridionali. Secondo fonti militari filippine, i documenti sequestrati il 29 marzo rivelavano un certo disaccordo tra i guerriglieri su questioni finanziarie e a proposito dello stile di vita dei loro leader. A quanto sembra, alcuni esponenti del CPP erano stati accusati di «opportunismo finanziario» nella gestione dei fondi del partito. I documenti menzionavano in particolare Ignacio Capegsan candidato, secondo i militari, alla nomina di capo del NPA. Benito Tiamzon, che stando ai militari sarebbe il nuovo presidente sostituto del CPP, sarebbe stato inoltre criticato per la scarsa abilità mostrata nel guidare il partito[9].

A novembre Ignacio Capegsan, ex membro di alto livello del politburo, è stato arrestato all'aeroporto internazionale Ninoy Aquino, mentre tentava di uscire dal paese. Successivamente, in un'intervista, ha motivato la sua disaffezione nei confronti del CPP con le difficoltà organizzative incontrate nel formulare una piattaforma unitaria per il partito. Secondo Capegsan, nonostante ripetuti tentativi tra il 1982 e il 1986, un accordo non sarebbe mai stato raggiunto. Di conseguenza, le varie sezioni regionali del CPP si riducevano a perseguire i loro interessi regiona-

[7] Walden Bello, *The left torn by opposing approaches*, «Manila Chronicle», 9 giugno 1988.
[8] Kim Gordon Bates, *Inside the Revolution*, «South», novembre 1988.
[9] «Straits Times», 5 settembre 1988.

li[10]. Prova ne sarebbe l'autolesionismo di cui il NPA avrebbe dato prova a Davao City tre anni prima.

Nel 1985, il NPA assassinò alcuni dei suoi stessi membri, sospettati di essere spie del governo. Il comandante del NPA a Davao City uccise trenta dei suoi soldati e fu poi ucciso dai suoi stessi uomini. In quel frangente, alcuni sopravvissuti decisero di disertare e di dar vita a una forza di autodifesa prima di essere a loro volta liquidati. Essi costituirono il nucleo di gruppi di vigilanza Alsa Masa (ridestatori delle masse) che, con l'assenso dell'esercito, attualmente mantengono l'ordine pubblico e controllano Davao City. Nel 1986 Corrado Balweg, un sacerdote che ha rinunciato ai voti, si distaccò dal NPA in segno di protesta contro le tattiche terroristiche utilizzate nelle zone settentrionali di Luzon, dove l'influenza del NPA si è in gran parte sgretolata. Secondo Balweg, il NPA si sarebbe ridotto, in seguito a purghe, defezioni e capitolazioni, a soltanto 4.000 uomini armati. Secondo l'esercito, invece, anche dopo le sconfitte patite dai comunisti, il NPA conterebbe tuttora circa 25.000 uomini[11]. La verità dovrebbe stare all'incirca nel mezzo. L'esercito ha naturalmente interesse a ingigantire le forze del NPA-CPP per giustificare le sue richieste di maggiori finanziamenti. È opinione di molti che la vera forza del NPA-CPP stia nel massiccio sostegno della sua base, della quale oggi farebbero parte secondo i militari, circa 1,7 milioni di persone contro le 150.000 degli anni tra il 1979 e il 1982. Questa è la maggior vittoria del partito in vent'anni della sua storia. L'aumento è avvenuto proporzionalmente al declino economico del paese: l'inflazione galoppante negli anni tra il 1979 e il 1982, e il rapido deterioramento dell'economia negli anni successivi, hanno coinciso con la poderosa crescita del sostegno di massa a favore del NPA-CPP, al punto tale che nel 1987 il partito controllava in pratica il 20 per cento dei 42.000 *barangay* del paese. Questi villaggi sono concentrati nelle aree economicamente più depresse delle province di Negros, Samar e Bicol. In altre regioni dove la crescita economica è stata notevole, ad esempio a Cebu, il NPA non rappresenta alcuna minaccia.

L'esercito delle Filippine, per parte sua, ha dovuto lottare contro l'immagine negativa che si era creata durante gli anni di Marcos grazie agli abusi commessi da soldati semplici malpagati e malnutriti, e alla corruzione ai livelli più elevati della gerarchia. Nel mese di maggio, Mariano Adalem, nuovo comandante dell'esercito, ha annunciato che, dopo

[10] Vincent Atos e Noli Gabantug, *There are Rifts in the CPP*, «Manila Chronicle», 13 novembre 1988.

[11] «The Economist», 16-22 gennaio 1988.

anni di sconfitte, l'esercito avrebbe abbandonato le missioni «ricerca e distruzione» sul modello di quelle dell'esercito statunitense in Vietnam, e avrebbe invece fatto un impiego maggiore delle squadre operative speciali (SOT), costituite alcuni anni orsono a Mindanao. Si tratta di gruppi di trenta uomini addestrati al fine di stabilirsi in un villaggio o in un distretto urbano per vivere e lavorare a fianco della gente e convincerli a cooperare contro i comunisti. Grazie agli aiuti multilaterali che finanziano lo sviluppo rurale del paese, gli uomini dei SOT collaborano spesso con gruppi di volontari civili nel fornire ai villaggi alcuni servizi essenziali. Questo approccio su vasta scala è assai simile a ciò che il NPA-CPP ha fatto per anni, sebbene quest'ultimo avesse un sostegno finanziario assai più esiguo.

Se dunque i militari hanno adottato il meccanismo utilizzato con successo dai comunisti per conquistarsi l'appoggio delle popolazioni rurali, dovrebbero imparare ad evitarne gli errori. A settembre, il generale Adalem ha annunciato la costituzione di un nuovo gruppo paramilitare formato da 80.000 uomini, l'Unità geografica delle forze armate civili (CAFGU), che avrebbero dovuto sostituire i gruppi paramilitari di vigilanza anticomunista, accusati di frequenti violazioni dei diritti umani a danno di civili sospettati di essere simpatizzanti comunisti. Alle organizzazioni per la difesa dei diritti umani non sfuggì tuttavia che gli uomini della CAFGU erano gli stessi che avevano formato la temibile Forza civile di difesa interna, sciolta per ordine del presidente Aquino. Con un bilancio di 384 milioni di pesos, la CAFGU è stata costituita come forza territoriale incaricata di effettuare pattugliamenti periodici e di fornire informazioni sia ai governi locali, sia ai distaccamenti militari più vicini[12]. Questa tendenza alla militarizzazione è tenuta sotto stretta sorveglianza dal Senato: il senatore Ernesto Maceda ha infatti accusato il presidente Aquino di aver scavalcato il Congresso autorizzando lo stanziamento di 240 milioni di pesos al CAFGU, quando il Congresso non aveva ancora approvato la creazione del CAFGU, né tanto meno il suo bilancio[13].

Il 26 dicembre il CPP ha celebrato il suo ventesimo anniversario, durante una breve tregua natalizia. Entrambe le parti si erano in precedenza opposte categoricamente a una ripresa dei colloqui di pace, caldeggiata dalla Chiesa. Con più ampi finanziamenti e armi migliori, l'esercito filippino sostiene ora di essere in vantaggio. Ed effettivamente dovrebbe essere così, stando alle cifre: nel 1988 il NPA aveva circa 25.000 uomini e un bilancio di 32 milioni di pesos, mentre l'esercito filippino, forte di 165.000 uomini, operava con un bilancio di 16,8 miliardi di pesos[14].

[12] «Manila Chronicle», 2 settembre 1988.
[13] «Manila Standard», 6 ottobre 1988.
[14] «South», novembre 1988.

Il programma di riforma agraria

Il 10 giugno, dopo un anno di aspri dibattiti, il presidente Aquino ha tramutato in legge il Programma generale di riforma agraria (CARP). Due giorni prima, la legge era stata approvata dal Congresso dopo mesi di dibattiti, contrattazioni e compromessi sui punti salienti quali ad esempio il limite massimo delle aree non soggette alla ridistribuzione e le modalità per compensare i proprietari terrieri.

Si tratta del terzo programma di riforma agraria del paese e ha lo scopo di trasformare il sistema feudale di proprietà terriera istituito ai tempi della dominazione spagnola. Con questa legge il presidente Aquino ha potuto tener fede alla promessa fatta all'inizio del suo incarico, di dare la terra ai contadini che non ne avevano. La Aquino è stata apertamente criticata per aver delegato al Congresso la responsabilità di definire i dettagli di quanto aveva promesso, invece di esercitare tale prerogativa nelle fasi iniziali del suo mandato, quando godeva di poteri straordinari come leader del governo rivoluzionario.

Poiché la Camera bassa del Congresso è dominata dai gruppi di proprietari terrieri, la versione finale del CARP rispecchia, come era da prevedersi, gli interessi dei latifondisti, ed è stata accolta con scetticismo dalle associazioni dei contadini. I punti principali della Legge generale di riforma agraria prevedono la ridistribuzione di oltre 5,5 milioni di ettari di terre coltivate a riso, grano, zucchero e noce di cocco a tre milioni di fittavoli entro i prossimi dieci anni. Ogni proprietario terriero potrà conservare 5 ettari di terra, più altri 3 ettari per ciascun erede diretto di età superiore ai quindici anni. La distribuzione delle aree coltivabili superiori ai 50 ettari avrebbe dovuto iniziare subito dopo l'entrata in vigore della legge. Le aree coltivabili tra i 24 e i 50 ettari sarebbero state suddivise dopo quattro anni, e quelle di superficie inferiore ai 24 ettari dopo sei anni. Per quanto riguarda i risarcimenti, i proprietari di appezzamenti superiori ai 50 ettari avrebbero ricevuto il 25 per cento del pagamento in contanti, per le estensioni inferiori ai 24 ettari il 35 per cento. Il resto del risarcimento è previsto sotto forma di sgravi fiscali, partecipazioni a imprese statali, e obbligazioni della Land Bank of the Philippines. Oltre 1.000 ettari di terreno pubblico ceduto in affitto alle multinazionali dovrebbero essere distribuiti entro i primi tre anni e, a dicembre, 25.000 ettari di terra concessa alle multinazionali Dole e Del Monte sono stati ceduti a cooperative formate da contadini e dipendenti di quelle piantagioni.

Nel suo cammino, il CARP ha dovuto superare parecchi ostacoli impegnativi. In primo luogo, ci si domanda se il governo riuscirà a coprire

interamente i costi, valutati tra gli 8 e i 15 miliardi di dollari USA. Il CARP avrebbe dovuto essere finanziato grazie alla vendita dei patrimoni ricuperati dalla Commissione presidenziale per il buon governo (PCGG). Secondo i programmi, la PCGG avrebbe dovuto recuperare a favore del CARP 2 miliardi di pesos ogni anno per un periodo di dieci anni: in giugno, tuttavia, alla scadenza del primo anno, erano stati raccolti soltanto 805 milioni di pesos. La cifra raggiunta a settembre era di 1,3 miliardi di pesos, ancora ben al di sotto dell'obiettivo originale[15]. I finanziatori stranieri, inoltre, sembrano interessati a finanziare soltanto i necessari servizi di supporto ma non l'acquisto delle terre. In secondo luogo, la gradualità del programma offre ai latifondisti ampie opportunità di sottrarsi ai propri obblighi, spesso formulati in termini piuttosto vaghi. Si prevede che i tribunali, già oberati di lavoro, saranno sommersi dalle cause, situazione che creerà ulteriori ritardi. Le associazioni di contadini, quindi, non sono molto ottimiste e, a loro parere, gran parte dei terreni di proprietà privata si sottrarrà al programma. A un altro livello, il CARP è stato criticato perché incompleto: l'Associazione dei dirigenti delle Filippine (MAP) ha biasimato la mancanza di un programma che vada oltre la ridistribuzione, la quale, secondo la MAP, è soltanto l'inizio della riforma agraria. Secondo l'Associazione, poi, non vi era alcuna indicazione circa l'iter legislativo che il Congresso avrebbe attuato una volta avviata la ridistribuzione. Le precedenti riforme agrarie erano fallite perché i contadini non potevano avere accesso ai crediti e ai sistemi di commercializzazione e finivano per rivendere le terre ai precedenti proprietari. Senza le necessarie infrastrutture, quali trasporti e strutture per l'accumulazione delle scorte, i beneficiari della riforma agraria sarebbero rimasti vittime del «buon risultato agricolo con fallimento commerciale»[16]. In effetti, il piano di sviluppo a medio termine per il periodo 1987-92 preparato dall'Ente nazionale per lo sviluppo economico (NEDA) abbonda in valutazioni circa l'attuazione del CARP, ma non fa alcun cenno alle enormi esigenze finanziarie e infrastrutturali retrostanti al già incerto programma di risarcimenti.

L'accordo sulle basi militari

Il 17 ottobre, dopo sei mesi di negoziati in varie fasi e ampiamente pubblicizzati, il ministro degli Esteri Raul Manglapus ha finalmente firmato a Washington la convenzione relativa agli ultimi due anni dell'ac-

[15] «Manila Chronicle», 7 giugno 1988.
[16] *CARP strategic plan hazy*, «Manila Bulletin», 21 giugno 1988.

Tabella 1. *Fondi concessi nell'ambito dell'accordo sulle basi militari (per ogni anno in milioni $ USA).*

	1983-88	1989-91
Fondo di sostegno economico	95	160
Assistenza militare	25	200
Aiuti allo sviluppo	–	96
Garanzie di alloggiamento	–	25
Crediti militari	60	–
Totale	180	481

Fonte: «Asiaweek», 28 ottobre 1988, p. 24.

cordo venticinquennale sulle basi militari. Il governo degli Stati Uniti ha accettato di pagare 481 milioni di dollari USA all'anno per i prossimi due anni, ossia 301 milioni all'anno in più rispetto alla precedente convenzione (si veda la tab. 1).

Se paragonato ai compensi annuali per 1,2 miliardi di dollari che Manglapus aveva richiesto e che molti suoi compatrioti erano sicuri di ottenere, il risultato delle trattative è stato tremendamente deludente. La convenzione, inoltre, poneva l'accento principale sugli aspetti finanziari. La commissione statunitense era riuscita a evitare problemi più delicati quali gli armamenti nucleari e la giurisdizione sui crimini commessi dal personale americano delle basi, argomenti che già in passato avevano provocato pressioni da parte dei gruppi nazionalisti, e che presumibilmente continueranno a farlo in futuro, al momento di rinnovare o sospendere il trattato.

Il nuovo accordo prevede che gli Stati Uniti ottengano l'approvazione del governo filippino prima di installare nelle basi armi nucleari, chimiche o altre armi non convenzionali. Gli Stati Uniti, tuttavia, hanno conservato il diritto di non confermare né smentire la presenza di armi di questo tipo su navi o aerei in transito. Il nuovo accordo è valido per due anni, dall'ottobre 1989 fino al settembre 1991, data di scadenza dell'accordo venticinquennale, con un anno di preavviso da entrambe le parti in caso di mancato rinnovo. Si terranno, dunque, ulteriori negoziati. Le elezioni nazionali dovrebbero tenersi nel 1992: questi negoziati saranno un elemento cruciale, in grado di determinare il futuro del paese fino alla fine di questo secolo.

La commissione statunitense ha probabilmente vinto questa battaglia, ma nella prossima si troverà a combattere contro il Senato filippino, che, secondo la costituzione, deve approvare accordi di portata nazio-

nale con una maggioranza favorevole di almeno due terzi. È significativo il fatto che nel mese di giugno, verso la fine della sessione 1987-88, il Senato, oltre a ratificare il CARP, abbia approvato un progetto di legge che proibisce «lo sviluppo, la produzione, l'acquisto, il collaudo, l'utilizzo, l'installazione o l'immagazzinamento» di armi e componenti nucleari, con 19 voti a favore e 3 contrari. Navi e aerei a propulsione nucleare non sono ammessi nel paese senza l'autorizzazione di un'apposita commissione filippina. Fin dal 1979 le basi sono formalmente sottoposte al comando militare filippino, ma tale controllo è puramente nominale. Il comandante filippino delle basi non ha accesso a tutte le aree, e gli Stati Uniti non intendono rinunciare alla facoltà di confermare o smentire la presenza di armi nucleari.

Una notevole rigidità da entrambe le parti ha contraddistinto la fase dei negoziati avviata in aprile e interrotta il 26 luglio con l'abbandono delle trattative da parte della commissione filippina per disaccordi relativi ai compensi. La commissione statunitense ha parlato più volte di ubicazioni alternative, quali ad esempio Guam e Palau, ammettendo tuttavia che la loro distanza andava a discapito dell'efficacia militare. Ad un certo punto, fu persino fatto filtrare un presunto rapporto segreto del Pentagono che valutava i costi di trasferimento delle basi in appena 5 miliardi di dollari USA, ovvero la metà della somma stabilita di comune accordo: ciò avrebbe potuto influenzare il giudizio della commissione filippina circa il valore delle basi. In ogni caso, tenendo conto del molto tempo necessario a perfezionare un simile progetto, nessuno dei possibili piani di trasferimento sembra essere stato avviato. Al contrario, sono iniziati lavori per nuove costruzioni nel campo di aviazione di Clark. Il problema principale per un eventuale piano di trasferimento non è rappresentato dalla base aerea di Clark, ma da quella di Subic Bay, che comprende uno dei cantieri di riparazione navale più grandi del mondo. Esso ha avuto importanza cruciale nel sostenere le operazioni di vasta portata delle unità navali americane di stanza nel Pacifico centrale, in Giappone, e via via fino al Golfo Persico. La marina degli Stati Uniti ha anche utilizzato la base per effettuare pattugliamenti contro i sottomarini e azioni di spionaggio. Sebbene Guam ospiti già un'enorme base navale e una base aerea, non vi è nulla che si avvicini per dimensioni e per efficienza a Subic Bay.

Entrambe le parti concordavano, al tempo stesso, sul valore economico delle basi. Considerando che nelle basi lavorano circa 70.000 filippini, il governo degli Stati Uniti risulta il secondo datore di lavoro del paese. Con un personale di servizio di circa 20.000 uomini ed altri 25.000 dipendenti, il contributo annuale delle basi americane all'econo-

mia delle Filippine si aggira sui 500 milioni di dollari USA: le basi rappresentano, in ordine di importanza, l'ottavo mercato per le esportazioni delle Filippine[17]. Sia direttamente che indirettamente, le basi contribuiscono per circa il 5 per cento al prodotto interno lordo del paese: le conseguenze di un sommovimento economico di tale portata, tanto più grave perché la scadenza dell'accordo verrebbe a coincidere con la vigilia delle elezioni del 1992, pongono un altro grave interrogativo per il futuro del paese.

In ultima analisi, la decisione se rinnovare o meno l'accordo imporrà una scelta tra economia e nazionalismo. Una possibile soluzione di compromesso potrebbe portare al rinnovo dell'accordo con un programma di trasferimento dilazionato nel tempo. L'intervento del Senato dovrebbe, in ogni caso, rafforzare la posizione delle Filippine. La commissione statunitense sarebbe in tal caso costretta ad affrontare a carte scoperte le questioni delle armi nucleari, dei controlli sulle operazioni e della giurisdizione legale e a presentare un pacchetto economico che analizzi le possibili alternative per la riduzione del debito estero delle Filippine. In fin dei conti, gli effetti limitanti di quest'onere sono destinati a pesare inevitabilmente su tutte le questioni di importanza nazionale, e particolarmente quelle in cui il governo delle Filippine ha imparato a fare leva sui vantaggi offerti dalla sua posizione.

È del tutto casuale che la proposta di mini - Piano Marshall per 10 miliardi di dollari USA avanzata durante i negoziati sia sfumata dopo la firma della convenzione; in ogni caso, la proposta dovrebbe tornare sul tavolo. Ovviamente, i rappresentanti degli Stati Uniti continuano a smentire qualsiasi collegamento tra questo programma di aiuti multilaterali e il problema del mantenimento delle basi. Dato che attualmente il governo delle Filippine non è in grado di sfruttare pienamente neppure le sovvenzioni dirette, alcuni dubitano fortemente che esso abbia la capacità di beneficiare di un programma di aiuti tanto consistente. Alcuni poi, ricordando il baratro senza fondo nel quale dopo la Seconda guerra mondiale venne inghiottita la maggior parte dei 2 miliardi di dollari in aiuti alla ricostruzione, temono che i fondi servano soltanto ad alimentare nuovi casi di corruzione e nuove appropriazioni indebite. Attualmente, l'aiuto più concreto alle Filippine potrebbe derivare da una riduzione diretta del debito estero, piuttosto che da progetti convenzionali e da programmi di finanziamento che rischiano le insidie comuni a tutti i programmi di aiuto multilaterali. Un simile approccio servirebbe inoltre

[17] «Newsweek», 31 ottobre 1988.

a fugare ogni dubbio circa le intenzioni dei paesi finanziatari che decidessero di contribuire alla ripresa dell'economia filippina.

Il periodo dei negoziati per l'accordo sulle basi militari è stato accompagnato dal «clamoroso» silenzio degli altri paesi della regione, la cui stabilità dipende in gran parte dall'accordo. Nel dicembre 1987, durante il vertice dei paesi dell'ASEAN tenutosi a Manila, il presidente Aquino aveva sottolineato il contributo offerto dalle Filippine alla sicurezza degli spazi aerei e delle vie di mare indispensabili per la costante crescita economica della regione. Il ministro Manglapus, a un seminario dell'U.S. Asia Institute, affermò che nonostante l'«inequivocabile invito da parte del presidente» alle altre nazioni del Sud-est asiatico, nessuno aveva preso la parola[18].

Le Filippine, da parte loro, non hanno preso posizione sulla questione cambogiana. Rimane aperta la questione, di più diretto interesse, delle aree di confine con la Malaysia nel mar Cinese meridionale. Le dispute di confine sono state al centro dell'attenzione generale per mesi, in occasione dell'arresto, al largo delle isole Spratley, da parte della marina della Malaysia, di 49 pescatori rilasciati soltanto quattro mesi più tardi dopo la morte di uno di loro. Un altro problema sono le condizioni dei circa 300.000 filippini che dovrebbero trovarsi a Sabah. Il ministro degli Esteri sovietico Shevardnadze, durante una visita di due giorni effettuata a dicembre, ha discusso alcuni temi di sicurezza regionale e cooperazione economica. Dopo il viaggio di Manglapus in Vietnam e le visite a Manila di delegazioni cubane e ungheresi, la visita di Shevardnadze sottolineava l'impegno filippino nell'ampliare le relazioni con i paesi comunisti.

I contatti con i paesi del blocco comunista, subito dopo il deludente esito dell'accordo sulle basi militari, sono anche una mossa per prevenire qualsiasi tentativo da parte del CPP di ottenere il riconoscimento internazionale per il suo «governo rivoluzionario provvisorio». Relazioni più intense tra le Filippine e i paesi dell'Est consentirebbero inoltre di limitare le fonti possibili di approvvigionamento di armi pesanti per il NPA-CPP. A giugno, infine, la diplomazia filippina è riuscita a impedire che la Conferenza islamica riconoscesse il Fronte di liberazione nazionale Moro.

La situazione economica

Secondo le stime, nel 1988 il PIL ha raggiunto i 38 miliardi di dollari USA, con un incremento del 7 per cento circa rispetto agli anni prece-

[18] «Straits Times», 18 settembre 1988.

Tabella 2. *I bilanci per il 1988*[a] *e il 1989*[b] *(in miliardi di pesos).*

	1988	1989
Uscite		
Servizio del debito	80,4	97,7
Servizi economici	42,6	46,7
Servizi sociali	34,7	42,9
Spese per la difesa	12,6	21,2
Altre	20,1	19,7
Totale	190,4	228,2
Esborsi di cassa complessivi	150,4	169,8
Entrate		
Fiscali	100,9	118,5
Non fiscali	27,4	28,4
Totale	128,3	146,9
Deficit	22,1	22,9
% sul PNL	2,7	2,5

[a] Approvato con un bilancio supplementare per 3 miliardi di pesos destinati ai salari dell'esercito.

[b] Bilancio proposto per l'anno fiscale 1989.

Fonte: Department of Budget and Management delle Filippine.

denti[19]. Tra gennaio e settembre 1988, la crescita è avvenuta per la maggior parte grazie al settore privato, e in particolar modo all'attività edilizia. Al tempo stesso, si è osservato un consistente aumento delle scorte di magazzino, legato al crescente impiego di capacità produttive prima non utilizzate. Le probabilità di passare da una crescita spinta dai consumi (come quella del 1987) a una crescita fondata sugli investimenti, rimangono favorevoli dal momento che il traguardo fissato per i nuovi investimenti (un miliardo di dollari USA) appare raggiungibile[20]. L'inflazione, che a metà anno sembrava più prossima alle due cifre, dovrebbe aver subito un arresto grazie a due riduzioni successive, in agosto e in novembre, dei prezzi petroliferi sul mercato interno. La tabella 2 riporta le principali voci di bilancio del governo Aquino per gli anni 1988 e 1989. Alcuni hanno criticato il fatto che i bilanci annuali siano più che raddoppiati rispetto al budget 1986 della pur «appariscente» amministrazione Marcos, fissato allora a 91,4 miliardi di pesos. I portavoce del governo giustificano gli aumenti sostenendo che le percentuali di deficit in rapporto al PIL restano ancora nei limiti suggeriti dal Fondo Monetario Internazionale.

[19] Dati del Philippine National Statistics Office, «Straits Times», 3 dicembre 1988.

[20] FEER, 1° settembre 1988, pp. 49-50.

L'ostacolo più grave alla ripresa economica continua ad essere rappresentato dai 28,6 miliardi di dollari del debito estero. La maggior parte dei prestiti sono a tasso fluttuante, vincolato ai valori del LIBOR (London Interbank Offered Rate). L'aumento di un solo punto percentuale dei tassi di interesse comporta l'incremento di circa 300 milioni di dollari del debito del paese ogni anno, e nella seconda metà dell'anno i tassi di interesse mondiali avevano tendenza al rialzo. Un ulteriore problema è il deprezzamento del peso filippino, dovuto alla debolezza strutturale della bilancia dei pagamenti. Circa il 16 per cento del debito estero complessivo è in yen, e ciò aggrava ulteriormente le conseguenze del deprezzamento. I 61,5 miliardi di pesos originariamente stanziati per il servizio del debito nel bilancio 1988 sono stati aumentati a 80,4 miliardi, il 42,2 per cento dei 190 miliardi di pesos del bilancio complessivo. Per il 1989 il bilancio ha destinato al servizio del debito 97,7 miliardi di pesos, ossia il 42,7 per cento del pacchetto complessivo di 229 miliardi di pesos. Dei 97,7 miliardi, 56,3 sono destinati al debito interno, e 41,3 miliardi al debito estero. Ciò pone in evidenza un altro problema, ossia il crescente peso del prestito interno destinato a finanziare deficit di bilancio sempre più gravi.

In un contesto di salari reali in diminuzione e di tassi di interesse interni in aumento, la crescita incontrollata delle spese in disavanzo potrebbe rendere più iniqua la distribuzione del reddito e limitare la disponibilità di crediti a favore dei mutuatari privati.

Sul fronte del lavoro, il numero totale degli scioperi è calato dai 279 del gennaio 1987 ai 118 del maggio dello stesso anno. Il nuovo Ufficio per la mediazione e conciliazione nazionale (NCMB) ha iniziato ad operare a gennaio introducendo la mediazione preventiva, grazie alla quale i lavoratori possono esprimere le proprie lagnanze senza essere costretti a indire uno sciopero. Il NCMB ha anche svolto funzioni di monitoraggio degli eventuali sintomi di tensione nel settore industriale, osservando da distanza ravvicinata i rallentamenti della produzione. È stato inoltre notato un netto cambiamento nell'influenza esercitata dai gruppi di militanza dei lavoratori che avevano avuto un peso politico notevole nelle settimane precedenti al fallito colpo di stato della destra nell'agosto 1987. I progressi compiuti verso una pacificazione del settore industriale potrebbero tuttavia essere annullati da un aumento dell'inflazione determinato dall'eccessivo indebitamento del governo.

In un discorso pronunciato il 20 novembre, il presidente Aquino ha elencato le priorità del governo per i mille giorni successivi: lotta all'evasione fiscale e al contrabbando, creazione di un milione di nuovi posti di lavoro all'anno e riduzione del livello di povertà dall'attuale 55 per

cento al 45 per cento[21]. Il primo obiettivo è di importanza vitale, anche se troppo tempo è trascorso senza che si prendessero provvedimenti concreti. L'ammontare di imposte effettivamente riscosse nel periodo da gennaio a settembre 1988 è stato di 10,7 miliardi di pesos inferiore alle previsioni. L'imposta sul valore aggiunto istituita a partire dal 1988 è responsabile della maggior parte degli ammanchi. Il valore delle imposte riscosse è stato pari soltanto al 13 per cento del PIL, una delle percentuali più basse della regione[22]. Secondo il Bureau of Internal Revenue, soltanto 743.000 persone avrebbero pagato le imposte sul reddito relative all'anno precedente[23]. Su una forza-lavoro complessiva di 23 milioni di persone, si tratta di una cifra incredibilmente bassa, considerando che sono 2,6 milioni i dipendenti dello stato. Alla maggior parte dei dipendenti delle società private, inoltre, le imposte sul reddito vengono trattenute anticipatamente sullo stipendio. Circa 450.000 persone che hanno contratti di lavoro all'estero, infine, pagano solitamente le tasse per poter ottenere il rinnovo del passaporto. Altre perdite per l'erario derivano dalla dilagante sottovalutazione delle importazioni[24].

Sul versante degli scambi internazionali, per il 1988 era previsto un deficit commerciale di circa un miliardo di dollari USA. Il livello delle riserve internazionali è sceso costantemente da 1,8 miliardi di dollari USA in gennaio a 1,5 miliardi in agosto, che è il livello più basso degli ultimi due anni[25]. Nel mese di agosto, inoltre, è scaduto l'accordo con il FMI che aveva sostenuto le riforme economiche attuate fin dal 1986, grazie a un credito stand-by di 507 milioni di dollari per diciotto mesi. L'accordo prevedeva che il Fondo Monetario esercitasse un controllo sulle riserve internazionali, sulla massa monetaria, sulle entrate e sui deficit fiscali e che il paese continuasse a liberalizzare le importazioni e a privatizzare le imprese pubbliche. Il Fondo Monetario pretendeva l'introduzione di nuove tasse, ma il vero problema sta negli inefficienti livelli di riscossione dell'attuale sistema tributario. Anche la privatizzazione è andata a rilento. A metà anno erano state vendute soltanto otto delle 109 imprese per le quali era stata decisa la privatizzazione, e soltanto 116, dei 386 patrimoni di cui era stata decisa l'espropriazione, erano stati effettivamente espropriati[26].

[21] La cifra è calcolata in base al reddito mensile minimo necessario a soddisfare le esigenze alimentari e i bisogni essenziali di una famiglia di sei persone. Nel 1987, questa somma era pari a 3.282 pesos per la città di Manila e 2.382 pesos per il resto del paese.

[22] J. Galang, *Manila asks for more*, FEER, 1° dicembre 1988, pag. 78.

[23] «Manila Bulletin», 1° novembre 1988.

[24] Secondo la Société Génerale de Surveillance, per circa tre quarti delle merci ispezionate era stato dichiarato un valore inferiore a quello reale. «Philippine Inquirer», 14 ottobre 1988.

[25] «Philippine Inquirer», 12 ottobre 1988.

[26] «Straits Times», 11 luglio 1988.

Invece di chiedere un altro credito stand-by, le Filippine hanno avviato negoziati con il Fondo Monetario per la concessione di un pacchetto triennale di finanziamenti, detto Extended Financing Facility. Esso comporterebbe un controllo ancor più ravvicinato e l'imposizione di ulteriori riforme strutturali. A novembre, prima della rottura delle trattative dovuta in parte a disaccordi in materia di politica economica, le Filippine stavano cercando di ottenere dal FMI 1,3 miliardi di dollari, che comprendevano un credito per 900 milioni nell'ambito dell'Extended Financing Facility, e altri 400 milioni tratti dal fondo di riserva recentemente costituito a favore delle economie esposte agli aumenti dei tassi di interesse e dei prezzi delle materie prime. L'approvazione del FMI è necessaria perché il paese possa ottenere dalle banche commerciali prestiti per 1,8 miliardi di dollari, in grado di garantire una crescita del 6,5 per cento nel 1989. Questo sarà il primo prestito erogato al paese dopo i 925 milioni di dollari concessi nel 1985.

Il controllo ravvicinato del Fondo Monetario potrebbe di per sé creare difficoltà. Negli anni della crisi tra il 1983 e il 1985, il FMI aveva interpretato erroneamente la situazione economica, dato che non era stato in grado o non aveva voluto tener conto della fiorente economia sommersa. I dati ufficiali relativi alle rimesse degli emigrati, ad esempio, sono nettamente inferiori ai valori effettivi, peraltro imprecisati, che per la maggior parte non entrano nel sistema bancario.

La seconda causa, forse la più determinante, che ha portato all'interruzione delle trattative, è stata la decisione del governo filippino di citare in giudizio sulla questione dell'impianto nucleare di Bataan (costato 2,1 miliardi di dollari USA) non soltanto la Westinghouse, ma anche le banche straniere che avevano finanziato l'impianto. Va ricordato che fin dal 1982 il Fondo Monetario Internazionale ha assunto *de facto* la funzione di fiduciario per la protezione degli interessi delle banche commerciali in questioni connesse all'indebitamento del Terzo Mondo. Gli avvocati delle Filippine vogliono dimostrare che molti creditori sapevano che il loro denaro andava in bustarelle. Nel 1984 la Banca Mondiale aveva rivelato che 3,4 miliardi di dollari USA di prestiti ufficiali non avevano mai raggiunto le Filippine, ma erano stati dirottati verso conti esteri, fatto di cui erano presumibilmente a conoscenza le banche finanziatrici[27]. L'altro punto di disaccordo con il FMI riguarda alcune proposte di legge ferme in parlamento, una delle quali dovrebbe porre un limite massimo al servizio del debito del 15-20 per cento in rapporto agli introiti da esportazione; l'altro disegno di legge, invece, porrebbe l'appro-

[27] «The Economist», 3 dicembre 1988, pp. 80-81.

vazione del Congresso come condizione per il servizio dei debiti precedenti al 1986. Ciò favorirebbe la disaggregazione del debito complessivo, iniziativa che si impone ormai da tempo, attribuendo priorità ai prestiti non controversi rispetto a quelli oggetto di contestazione, il che a sua volta equivarrebbe a un disconoscimento selettivo del debito, basato su criteri di equità.

Se e quando l'azione legale contro le banche avrà luogo, essa rappresenterà un test interessante sotto diversi aspetti. In primo luogo, costringerà il FMI ad esaminare il proprio ruolo di intermediario tra gli interessi delle banche commerciali e dei loro azionisti da una parte, e milioni di vittime senza volto dall'altra. Essa indurrà, inoltre, le Filippine a cercare altre possibili alternative alla chiusura del «buco» finanziario. Al momento, il paese si è rivolto principalmente al prestito interno. Gli investimenti esteri hanno avuto un ruolo secondario, dato che la maggior parte dei potenziali investitori stranieri è stata scoraggiata dalla mancata assunzione da parte del governo di una posizione coerente e coordinata, specialmente per quanto riguarda la fase di messa in atto dei progetti[28]. Ingerenze burocratiche hanno inoltre impedito l'utilizzo di parte degli aiuti ufficiali allo sviluppo.

Osservazioni conclusive

Il 1988 verrà probabilmente ricordato come un anno di stabilizzazione, certo meno memorabile dei due anni precedenti. Mentre il governo Aquino continua a spostarsi a destra, appare sempre più chiaro come la rivoluzione del potere popolare (se ancora la si può chiamare tale) non abbia insegnato molto. I crimini commessi contro il popolo filippino, che per circa un decennio hanno ostacolato il progresso del paese, sono rimasti impuniti; un sistema giudiziario efficace ed efficiente sembra ancora di là da venire. Un'economia in buona salute potrebbe compensare queste mancanze: il mini Piano Marshall darà al governo un'altra possibilità per migliorare le condizioni della maggior parte dei filippini che da tempo vivono al di sotto del livello di povertà. All'inizio del 1989, l'attenzione si è nuovamente rivolta a Mindanao, dove l'accordo per il cessate il fuoco del 1986 ha concesso una lunga tregua all'esercito. Il Congresso si riunirà in una sessione speciale per concedere un'autonomia limitata alle isole di Mindanao, Sulu e Tawi-Tawi. I ribelli musulmani hanno respinto la proposta di un plebiscito per decidere quali provin-

[28] «Straits Times», 3 novembre 1988.

ce debbano esser incluse nella regione autonoma e rivendicano l'autonomia per tutte le ventitre province di Mindanao[29].

L'economia delle Filippine dovrebbe giungere a un bivio: lo slancio accumulato nei due anni precedenti potrebbe ulteriormente alimentare la ripresa economica, oppure i progressi compiuti finora potrebbero essere vanificati da programmi di crescita troppo ambiziosi. Il governo sarà sottoposto a notevoli pressioni affinché prosegua l'azione di sostegno allo sviluppo economico. Se i tassi di interesse continueranno a crescere, le spese destinate al servizio del debito potrebbero pesare ancor più gravemente sul bilancio complessivo. Spese per la difesa a livelli mai raggiunti finora potrebbero assecondare le tendenze controrivoluzionarie dell'esercito; tuttavia i militari riusciranno a volgere a proprio favore l'appoggio che le masse offrono attualmente ai comunisti soltanto se riusciranno a reprimere gli abusi contro i diritti umani. Se l'esercito riuscirà a dotare il paese di una situazione di stabilità, e se i responsabili del governo si decideranno a inviare segnali non ambigui ai potenziali investitori stranieri, la tanto attesa crescita degli investimenti esteri potrebbe finalmente contribuire, a colmare il deficit finanziario.

[29] «Straits Times», 15 dicembre 1988.

Le Filippine: gestire la riforma in una nuova democrazia

Mario Antonio Lopez

Introduzione

Il governo Aquino è tuttora alle prese con la sfida più impegnativa per la nazione filippina: come garantire una crescita economica rapida e ecologicamente sostenibile, che permetta un'equa distribuzione del benessere e lo sviluppo delle zone rurali in un clima di stabilità e tranquillità politica. A giudicare dalle apparenze, in questi anni sono stati compiuti progressi modesti ma significativi, particolarmente in ambito politico. Nuove istituzioni democratiche hanno creato un sistema, ancora agli inizi ma già funzionante, di controlli e equilibri in grado di proteggere la rinata democrazia dagli eccessi del potere esecutivo. Il Congresso, e particolarmente il Senato, ha esercitato un attivo controllo e la magistratura non è più uno strumento malleabile nelle mani di un potere esecutivo opprimente; i mass media godono di una libertà che alcuni giudicano eccessiva; la popolazione non ha più paura di denunciare i soprusi dei potenti.

Istituzioni democratiche di stile occidentale, tuttavia, non bastano da sole a garantire quella lunga fase di stabilità sociopolitica che il popolo filippino, i paesi vicini e gli investitori stranieri esigono per sostenere la svolta economica del dopo Marcos. Il governo può vantarsi di aver portato al paese una stabilità politica che non ha eguali negli ultimi otto anni; la restaurazione della democrazia, però, non è che una delle promesse fatte da Cory Aquino durante la sua travolgente campagna presidenziale e nelle successive elezioni straordinarie. Oltre alla democrazia, la Aquino aveva promesso provvedimenti per impedire che il paese scivolasse in una povertà sempre più grave, e per favorire la ripresa economica in quelle aree (zone rurali e quartieri poveri delle città) in cui la presenza del governo avrebbe potuto impedire alla popolazione di unirsi ai ribelli di sinistra o ai secessionisti musulmani. In un importante discorso pronunciato durante la campagna elettorale il 16 gennaio 1986, la Aquino aveva affermato che un governo democratico sotto la sua gui-

da avrebbe operato riforme in settori di cruciale importanza. Tra queste vi erano la riforma agraria, il decentramento del governo mirante al rafforzamento degli enti locali, l'esclusione dello stato dall'attività economica tramite la privatizzazione delle imprese pubbliche e di altre società controllate dal governo, la riforma del sistema scolastico, l'arresto del degrado economico, e infine la rinascita morale del paese.

Le «pagelle» preparate dai mass media (delle quali la più esauriente è quella pubblicata dal «Manila Chronicle»[1]) davano in genere un giudizio moderatamente positivo sull'impegno riformatore del governo Aquino. In generale, hanno fruttato consensi al governo le migliorie apportate al settore dei lavori pubblici, mentre i progressi verso la privatizzazione sono stati penosamente lenti. Il decentramento è finora rimasto sulla carta, nonostante sia stato incluso, nel mese di agosto, tra le priorità nel programma legislativo della Camera bassa del Congresso filippino. La riforma del sistema scolastico si è limitata a dichiarare la gratuità dell'istruzione secondaria pubblica ignorando le lamentele degli insegnanti delle scuole statali per gli stipendi inadeguati e per il cattivo stato delle infrastrutture. La legge generale di riforma agraria, altro elemento chiave delle riforme, non ha risposto alle aspettative generate dalle campagne elettorali del 1985-86. A parere di molti, il Congresso e il governo avrebbero «moderato» la riforma agraria per non contrastare gli interessi dei proprietari terrieri che dominano il Congresso, specialmente la Camera bassa.

Un indice dei progressi compiuti nell'attuazione delle riforme promesse, forse più rivelatore che non le valutazioni dei mass media, è dato dall'evolversi dell'atteggiamento del popolo nei confronti del regime, a partire dai giorni esaltanti del «miracolo dell'EDSA». Non è facile far rivivere l'emozione che aveva caratterizzato gli eventi dell'EDSA (Epifania de los Santos Avenue). Lo scrittore Nick Joaquin ha ricreato meglio di altri quel sentimento, scrivendo: «L'EDSA era il paradiso per tutti, perché i vecchi ritornavano giovani e pieni di vigore, nel momento più intenso della nostra vita di cristiani...»[2]. Nei mesi successivi all'EDSA, buona parte dei filippini ha vissuto in uno stato d'animo infantile, per il quale nessun sogno, nessuna speranza, erano impossibili. In quei giorni epici, coloro che avevano combattuto la dittatura nelle città e nelle campagne discutevano i cambiamenti e le riforme necessari in un primo tempo per proteggere e alimentare la nascente democrazia e promuoverne successivamente il pieno sviluppo.

[1] «Manila Cronicle», 1° gennaio 1989.

[2] *The Quartet of the Tiger Moon: Scenes from the People Power Apocalypse*, Manila, Book Stop, 1986.

Tuttavia la buona volontà svanì e i giochi di potere tornarono a galla a meno di due mesi dall'EDSA. Ciò fu particolarmente evidente durante le fasi di costituzione del Gabinetto, che causarono le prime spaccature in quella che era sembrata una coalizione unitaria[3]. Questi dissidi politici furono una cocente delusione, ma non una sorpresa, per molti sostenitori della rivolta; oggi la lentezza nell'attuare le riforme promesse fornisce continui argomenti ai critici e ai detrattori del governo di Cory Aquino.

Un sondaggio[4] sulla popolarità dei leader del governo nel 1988 e nel primo trimestre del 1989 ha attribuito a due politici (Fidel Ramos e Miriam Defensor-Santiago) punteggi più elevati di Cory Aquino. La popolarità di Ramos è sempre stata grande; Miriam Defensor-Santiago invece l'ha conquistata grazie alle coraggiose riforme promosse nell'ambito della corrotta Commissione sull'immigrazione e la deportazione, che la hanno esposta a violente polemiche guadagnandole la stima dell'opinione pubblica e numerosi riconoscimenti da organizzazioni socio-economiche.

Che cosa, dunque, ha impedito al governo di restare fedele alla sua tanto celebrata politica riformista? Quali sono, oggi, i principali ostacoli alle riforme? Quali, infine, le prospettive di stabilità per il paese? La maggior parte dei commentatori non esiterebbe certo a individuare i segnali di instabilità e di crisi nella rivolta comunista e nelle intense lotte politiche che hanno accompagnato la rinascita delle istituzioni democratiche. Si tratta di fattori certamente importanti; il nostro studio, tuttavia, si occuperà di altre cause, forse più determinanti, dei problemi che attualmente affliggono le Filippine.

L'attuale crisi del paese non può essere attribuita soltanto alla mancanza di buone intenzioni o di volontà politica da parte del governo. Molti degli ostacoli alle riforme derivano da problemi di gestione antichi e profondamente radicati, precedenti al governo Aquino e persino al regime di Marcos. Altri, invece, sono conseguenza diretta del modo in cui è stata effettuata la transizione dal vecchio al nuovo regime, e dei fallimenti del nuovo governo, che non è riuscito a riformare la burocrazia e ad affermare la propria leadership e autorità in modo da favorire l'unità e l'efficienza del governo stesso. Malgrado l'impegno riformista, la saldezza degli obiettivi ai quali la strategia di riforma è legata e il concreto appoggio della popolazione, il governo Aquino non è riuscito a gesti-

[3] Le più profonde spaccature hanno interessato il gruppo Joker Arroyo e il «Council of Trent», del quale, a quanto si dice, facevano parte Jamie Ongpin, ministro delle Finanze, e Alfredo Bengzon, ministro della Sanità.

[4] Tra gli altri, i sondaggi condotti dalla Social Weather Station, Ateneo de Manila University, e quelli finanziati dal Malacanang.

re adeguatamente il cambiamento politico e amministrativo. I problemi legati al malcontento della classe militare e alla rivolta comunista attualmente in corso sono al tempo stesso cause e conseguenze di questi fenomeni.

Nelle pagine che seguono cercheremo di trattare argomenti dei quali si parla raramente, analizzando stati d'animo e timori forse non misurabili, certo non verificabili. In questo modo, la nostra analisi sarà più ampia di quanto sarebbe possibile fare con una normale e ben documentata indagine accademica. Il nostro studio non vuole essere rappresentativo del sentimento nazionale: se riusciremo a dare un'immagine nuova e interessante delle recenti realtà filippine, potremo dire di aver assolto il nostro compito.

Malinconia da transizione

Raramente il passaggio da un vecchio regime a uno nuovo avviene senza scossoni. Nelle Filippine, tuttavia, il problema è stato notevolmente aggravato dal trattamento riservato dai nuovi politici ai membri della vecchia burocrazia, e in particolare a quanti, al suo interno, avevano segretamente sostenuto la campagna anti Marcos. Queste persone avevano rischiato la vita e la carriera per sostenere la campagna a favore del governo Aquino, presenziando alle riunioni e applaudendo i cortei pro Aquino mentre gli ufficiali del controspionaggio li fotografavano per denunciarli al Malacanang. Talvolta, alcuni di questi impiegati avevano persino trasmesso ai gruppi anti Marcos informazioni essenziali per documentare le denunce di soprusi e corruzioni. Costoro erano convinti che il nuovo governo li avrebbe trattati lealmente, garantendo loro il posto di lavoro come la Aquino aveva promesso in più di un discorso elettorale. Speravano anche che la nuova leadership avrebbe dato il buon esempio.

Queste persone sono state deluse da quanto i nuovi padroni avevano da offrire. In primo luogo, alcuni esponenti di rilievo del nuovo regime hanno ottenuto i loro incarichi grazie a compromessi basati su interessi pecuniari e privilegi politici. Secondo un osservatore, il modo in cui costoro si sono spartiti il bottino di guerra «ha spesso fatto sembrare esempi di raffinatezza i furti degli scagnozzi di Marcos». I rappresentanti del nuovo ordine poi, appena preso il potere, hanno iniziato ad accusare indiscriminatamente i membri della vecchia burocrazia di aver fatto parte della banda di Marcos. Una imponente riorganizzazione ha apparentemente escluso da incarichi importanti alcune persone compromesse, ma

in realtà è servita ad aprire la strada agli individui prescelti dai nuovi burocrati, che quasi mai hanno fatto meglio, e molte volte hanno fatto peggio, delle persone allontanate dall'incarico[5].

Tutte queste circostanze hanno influito in modo determinante sulla capacità del governo di mantenere fede a quanto aveva promesso durante la campagna elettorale. Il risentimento nutrito dai burocrati riformisti per il trattamento loro riservato dai nuovi padroni della politica ha contribuito, insieme alla riorganizzazione e ai tagli operati sull'intero sistema burocratico, a rallentare l'attività fino all'inazione. Tutti i funzionari eletti sono stati licenziati dal ministero degli Enti Locali; più tardi, tuttavia, alcuni sono stati reintegrati nel loro incarico. La Commissione per la riorganizzazione insisteva perché il personale fosse ridotto del 25 per cento circa, seguendo le dovute procedure ed elargendo gli opportuni indennizzi[6]. Molti hanno aderito al programma di pensionamento anticipato o al programma di riduzione della forza-lavoro, che prevedeva indennizzi per quanti rinunciavano al posto di lavoro. Nel caso della società pubblica Strategic Investments Development Corporation, ben 150 dipendenti su 350 hanno usufruito di questa possibilità, alcuni volontariamente, altri perché non avevano alternative.

Nei quattro o sei mesi durante i quali la Commissione per la riorganizzazione svolse il suo lavoro in collaborazione con i nuovi dirigenti, i burocrati operarono in un clima di grande incertezza, ignorando quale sarebbe stato il loro destino. La preoccupazione era tale da indurli a occupare gran parte del tempo cercando protezioni o predisponendo reti di sicurezza; il lavoro andava a rilento, mentre tutti procedevano a tentoni cercando di intuire il modo di ingraziarsi i nuovi dirigenti[7]. Questo stato di cose ha nettamente pregiudicato la capacità del governo di tener fede alle promesse fatte (più posti di lavoro, redditi più elevati) e di garantire la propria presenza in regioni dove questa era di vitale importanza per la stabilità della nazione. Molti burocrati, poi, anche tra quelli incaricati di attuare i progetti più urgenti, temendo di essere sospettati (non del tutto ingiustificatamente) di illeciti o di corruzione dall'opposizione, hanno agito con cautela e circospezione straordinarie, preferendo piuttosto essere criticati per la loro lentezza: a lungo andare, tale atteggiamento non ha fatto che rallentare gravemente la consegna di servizi

[5] Notizie di questo genere hanno occupato le pagine dei giornali per circa tre mesi; se ne è parlato anche in alcuni talk-show televisivi, quali *Straight from the Shoulder* di Louie Beltran, e *Tell the People* di Julie Yap Daza.

[6] Chi scrive ha partecipato come consulente.

[7] Linda K. Richter, *Public Bureaucracy in Post-Marcos Philippines*, «Southeast Asian Journal of Social Science», XV, n. 2, 1987, pp. 57-76.

e prodotti destinati al popolo. Il caso più evidente è stato quello dei progetti di infrastrutture che nelle Filippine vantano una lunga tradizione di illeciti. Anche nelle attività di minor rilievo (ad esempio, i servizi di rifornimento) la cura posta nel cautelarsi dalla più piccola ombra di dubbio circa la correttezza e la legalità delle procedure ha spesso causato gravi ritardi.

Un'importante conseguenza della crisi e dell'incertezza che hanno contraddistinto il funzionamento della macchina governativa è stata la mancata utilizzazione per mesi, talvolta per un intero anno, dei consistenti finanziamenti accordati al nuovo governo dai finanziatori stranieri. Mentre dalle colonne dei giornali si denunciava il letargo della burocrazia, Cory Aquino continuava a promettere azioni sollecite. Il problema è stato ulteriormente aggravato dall'eccessiva centralizzazione della macchina governativa, circostanza particolarmente infausta se si considera che il decentramento del sistema politico e amministrativo era uno dei principali obiettivi delle riforme promesse da Cory Aquino. Il Congresso, tuttavia, e la Camera dei rappresentanti in particolare, è parso restio a modificare l'esistente sistema di attribuzione che faceva dei legislatori, più che dei funzionari locali, i canali principali per la distribuzione dei finanziamenti per lo sviluppo.

Alcuni dei nuovi leader, inoltre, pur non essendo né incompetenti né disonesti, hanno agito come se fossero stati autorizzati, in virtù del loro incarico, a utilizzare il paese come laboratorio per sperimentare teorie e convinzioni personali. Il governo precedente, pur se innegabilmente corrotto, aveva elaborato un buon numero di studi e progetti basandosi sulle stesse teorie. Tali progetti, tuttavia, sono stati spesso ignorati a favore di nuovi programmi elaborati da altri gruppi che non hanno portato a nulla di nuovo ma hanno gravato di spese straordinarie il già provato bilancio statale.

In alcuni casi, interi programmi di ottima qualità sono passati nel dimenticatoio perché i nuovi leader non ne comprendevano la natura e la giudicavano non in linea con il loro ambito di interessi, o semplicemente non erano in grado di gestirli, oppure erano ideologicamente contrari. Questa è stata a quanto pare, la sorte del programma demografico, per il quale erano stati spesi miliardi di dollari. Ora il progetto è finito nel limbo, sia metaforicamente sia in senso letterale: il quartier generale è stato trasferito in luogo inaccessibile e il tasso di incremento della popolazione è tornato ai livelli di prima dell'attuazione del programma.

Parleremo più avanti di altri casi lampanti di indecisione.

L'innovazione burocratica: vino vecchio in vecchie botti

All'indecisione e alla quasi paralisi, che hanno contraddistinto il funzionamento dell'apparato di governo all'indomani della rivoluzione, si sommano gli effetti di una mentalità burocratica profondamente radicata che ostacolava i progressi verso la realizzazione delle riforme. La burocrazia filippina, sebbene posta di fronte a situazioni nuove ed estremamente complesse, non ha rinunciato a fare affidamento su procedure che già in passato si sono rivelate inefficaci. Il sistema resiste alle innovazioni. Un funzionario di governo intraprendente che cerchi di introdurre nuovi metodi di lavoro si troverà probabilmente a combattere contro una mentalità da consulente legale che prenderà in considerazione soltanto i precedenti che hanno interessato il governo filippino. Questa cosa è mai stata fatta prima? Se no, non può essere fatta. In molti casi ci si oppone al cambiamento perché esso renderà inutile l'esistenza di legioni di burocrati che devono impiego e prestigio professionale allo status quo. La maggior parte di queste persone combatterà per conservare lo status quo, certamente più comodo e talvolta redditizio, anche se illegale. Gli esempi più noti provengono dalle riforme che hanno investito il sistema doganale e le procedure per l'immigrazione.

Altre abitudini burocratiche intralciano i progetti di riforma; basta considerare, per esempio, il persistere di sistemi di pianificazione verticale quando ormai da tempo, in particolare durante la presidenza di Marcos, è stata dimostrata l'inefficacia del sistema burocratico centralizzato. La Aquino aveva indotto a sperare in una democrazia più diretta e in un sistema aperto alla partecipazione, con l'attribuzione di maggiori poteri ai governi locali nei quali la popolazione avrebbe potuto intervenire più direttamente e concretamente. Come abbiamo già detto, questa promessa non è ancora stata mantenuta.

Un altro ostacolo allo sviluppo è rappresentato dalla tendenza di certi membri del governo a realizzare tutti i progetti senza oltrepassare i limiti imposti dalle regole e dalle norme vigenti: accelerando i tempi, si teme di essere accusati di corruzione. Questa è un'eredità dei governi precedenti, nei quali la rapida realizzazione dei progetti significava spesso sommarietà e spregiudicatezza nell'applicazione delle regole. Di conseguenza, molti funzionari si fanno mille scrupoli per garantire che tutti i provvedimenti presi siano non solo conformi alla legge, ma sottoposti a ripetuti controlli finché la loro legalità risulti fuori di dubbio. Tutto ciò determina gravi ritardi nella realizzazione dei progetti, e rafforza il pregiudizio secondo il quale lavorando in fretta si commettono errori e i costi necessari per rimediare agli errori significano corru-

zione. Questa mentalità è comune a molti burocrati e anche ai loro «padrini» politici.

È possibile che il governo Aquino riesca ad accelerare il passo delle riforme rimpiazzando i dirigenti che rifiutano di abbandonare i vecchi sistemi. Tuttavia anche i potenziali successori sarebbero verosimilmente prodotti dello stesso sistema, in quanto scelti sulla base di «curriculum» realizzati proprio grazie a quelle tradizioni e abiti mentali che hanno reso difficile, se non impossibile, introdurre cambiamenti radicali. Un maggiore coinvolgimento del settore commerciale (e di alcune organizzazioni volontaristiche private, non legate al governo) nella rielaborazione di alcuni programmi di sviluppo ha apportato nuove idee, se non altro in fase di identificazione, soluzione dei problemi e concettualizzazione. Tuttavia gli uomini d'affari di maggior successo, che quasi certamente dovrebbero comporre queste «task force», potrebbero anche non essere in grado di pensare in termini di pianificazione dello sviluppo, come hanno provato le recenti riunioni di esperti reclutati dal programma di aiuti alle Filippine per coordinare l'impiego dei fondi messi a disposizione dall'Iniziativa multilaterale di aiuto (MAI). Importanti uomini d'affari e funzionari pubblici (in servizio e in pensione) propendevano in maggioranza, e con estrema spontaneità, per una pianificazione dei programmi e dei progetti secondo una sorta di «lista della spesa», dando dunque per scontato che le attuali strutture operative fossero adeguate. I più giovani, invece, proponevano un approccio più razionale e sistematico che selezionasse progetti di effetto immediato tali da costituire una base per progetti di più vasta portata. In un discorso tenuto davanti alla comunità degli imprenditori Roberto Villanueva, presidente del Programma di assistenza alle Filippine (PAP) aveva espresso la convinzione che per lo sviluppo del paese fosse necessario adottare nuovi schemi di pensiero. Villanueva aveva identificato un obiettivo chiaro (la riduzione della povertà) delineando poi il programma di azione all'interno del quale il progetto avrebbe dovuto rientrare. Il procedimento selettivo adottato dal PAP, tuttavia, è stato criticato dall'Ente nazionale per lo sviluppo economico (NEDA).

La partecipazione delle organizzazioni non governative (NGO) e delle organizzazioni volontaristiche private (PVO) ai programmi di sviluppo ha avuto fasi alterne. Lo spirito pauperistico, popolare e nazionalista di tali organizzazioni ha insospettito i militari inducendoli a intensificare la sorveglianza. Anche la Conferenza episcopale degli imprenditori per lo sviluppo umano, pur essendo un'organizzazione centrista, ha destato sospetti a causa dei forti legami di alcuni suoi membri con la base popolare. La Conferenza incoraggia apertamente la creazione di

«comunità cristiane di base», che potrebbero farsi portavoce di ideali decisamente radicali: i militari e gli imprenditori di destra si sono dichiarati «gravemente preoccupati circa le tendenze dell'organizzazione»[8].

Leadership esecutiva e unità del governo

Le riforme che dovrebbero indurre la burocrazia ad agire secondo nuove linee di pensiero e nuovi programmi di azione non potranno essere realizzate senza una volontà politica che le stabilisca e le metta in atto. I soli uomini politici con la statura e l'autorità necessarie a modificare le vecchie abitudini burocratiche sono i membri del governo. Il consiglio dei Ministri filippino dovrà dunque imparare a muoversi come un organismo compatto, adottando strategie interdisciplinari ma sempre finalizzate allo sviluppo, trascinando con sé anche la burocrazia. Malgrado la loro preparazione e apertura, purtroppo, i nuovi membri del Gabinetto non hanno tenuto fede alle aspettative; molti di loro sono figli del vecchio sistema, e hanno avuto bisogno di tempo per adattarsi al nuovo orientamento di sviluppo e riforme. Ma, fatto più grave, essi sono spesso incapaci di raggiungere l'accordo su questioni di importanza nazionale. Un esempio calzante è dato dalla discordanza di vedute tra il segretario per il Commercio e l'Industria e il direttore generale dell'Ente nazionale per lo sviluppo economico; la disputa riguardava le implicazioni che il Piano di ripresa economica a medio termine avrebbe dovuto avere per ciascun settore economico e per l'intero paese. Controversie analoghe sono sorte tra il ministro delle Finanze e il governatore della banca centrale da una parte e il ministro dello Sviluppo Economico dall'altra, oppure tra l'ex ministro delle Finanze e l'ex segretario esecutivo, a proposito dell'andamento dei negoziati sul debito. Un altro esempio dei problemi causati dal disaccordo tra i diversi enti viene dai programmi del dipartimento per la Riforma Agraria, incaricato del programma di riforma più importante tra quelli varati dal governo Aquino. Nei primi mesi del 1988, il dipartimento ha annunciato il proprio programma, dando per scontato che il Fondo per la privatizzazione dei patrimoni (APT), il Comitato per la privatizzazione (COP) e la Commissione presidenziale per il buon governo avrebbero erogato i fondi necessari all'attuazione del programma. Il programma, invece, è andato avanti più lentamente del

[8] *Church of the People: The Basic Christian Community Experience in the Philippines*, a cura di Gabino A. Mendoza, Juan Miguel Luz e Hose T. Deles Jr., Manila, Bishop Businessmen's Conference for Human Development, 1988.

previsto, poiché l'APT e il COP non trovavano un accordo sulle modalità della privatizzazione. Ciò, a sua volta, ha ostacolato i progressi della riforma agraria a un punto tale che, verso la fine del 1988, il programma di trasferimento delle terre del CPP-NPA aveva interessato aree ancora inesplorate dal programma governativo. Altrettanto controproducenti per la credibilità del nuovo governo si sono rivelati i disaccordi tra le forze di difesa della nazione, allora guidate da Juan Ponce Enrile, e il presidente (affiancato dai suoi più stretti collaboratori) circa il trattamento da riservare ai ribelli comunisti e musulmani. Fin dall'inizio i militari si erano opposti al condono e alla scarcerazione di tutti i prigionieri politici. Una volta adottato tale provvedimento, i militari lo hanno accettato a malincuore, senza tuttavia perdere l'occasione per richiedere che simili iniziative di conciliazione venissero estese anche ai militari accusati di violazione dei diritti umani sotto il regime di Marcos.

A tutto ciò si aggiungono infine le lotte di competenza tra i due rami del parlamento, nonché tra potere legislativo e potere esecutivo: anche quest'ultima circostanza crea teorie e azioni politiche conflittuali, ritardando il consolidamento delle istituzioni e dando del governo un'immagine negativa, come di un meccanismo che non funzioni a dovere.

Qual è infine lo stile di leadership del presidente? Alcuni critici hanno accusato la Aquino di essere troppo timida in sede di ideazione e attuazione delle strategie politiche, anche quando si tratta di questioni di importanza vitale per la nazione che richiedono urgente soluzione. Per alcuni, tale atteggiamento sarebbe sintomo di indecisione, addirittura di incompetenza[9]. È anche possibile, tuttavia, che lo stile della Aquino intenda attribuire al presidente un ruolo meno aggressivo e dispotico nei processi decisionali che interessano l'intera nazione. In una cultura pronta a interpretare come un ordine ogni pensiero del capo, la riluttanza di Cory Aquino a manifestare il proprio pensiero all'avvio delle discussioni su ogni nuovo problema sembra una mossa calcolata per mantenere le promesse di democrazia fatte al paese.

L'autonomia locale

Il problema dell'autonomia locale è di importanza cruciale per le prospettive di riforma e di sviluppo del paese. Malgrado si facesse un gran parlare, durante la dittatura di Marcos, di regionalizzazione e

[9] Ne parla spesso Francisco Tadtad nella sua rubrica sul «Daily Globe» delle Filippine. Altri giornalisti che hanno espresso opinioni analoghe sono Ninez Cacho Olivares di «Business World», Hector Villanueva del «Globe» e Louie Beltran del «Daily Star» e del «Manila Standard».

decentramento, le regole di attuazione di molte iniziative del governo (come osservato da alcuni accademici della facoltà di Amministrazione Pubblica dell'università delle Filippine) avevano di fatto garantito un livello elevato di centralizzazione del potere. I pochi funzionari locali dotati di una certa autonomia erano quelli collegati al Malacanang. Tra questi vi erano alcuni leader musulmani di provata lealtà verso il palazzo e il governo centrale. Finché costoro erano in grado di assicurare il voto musulmano, godevano di grande autonomia nella distribuzione dei fondi stanziati per i progetti che interessavano le loro zone.

Ben di rado ai leader musulmani veniva chiesto di render conto dell'utilizzo dei finanziamenti. La lentezza con cui l'attuale governo ha messo in atto le disposizioni di legge per l'autonomia locale previste dalla costituzione del 1987 non ha certo giovato a migliorare la situazione. Nell'articolo 21, dichiarazione dei principi, sezione 25, la nuova costituzione proclama: «lo Stato assicurerà l'autonomia dei governi locali». Nell'articolo 10, la costituzione prevede l'emissione di un codice che «garantisca l'istituzione di un governo locale più efficiente e responsabile, tramite un sistema di decentramento con meccanismi efficaci che permettano la revoca, l'adozione di iniziative e la convocazione di referendum; distribuisca poteri, responsabilità e risorse tra i vari governi locali; emetta disposizioni in materia di requisiti, elezione, nomina e revoca, condizioni, salari, poteri, funzioni e doveri dei funzionari degli enti locali e altre questioni relative all'organizzazione e al funzionamento degli enti locali».

I funzionari degli enti locali chiedono con crescente fermezza il rispetto dei diritti loro garantiti dalla nuova costituzione. Le loro rivendicazioni sono appoggiate dalle sezioni regionali di numerose organizzazioni socio economiche e associazioni non governative, quali i Joycees, la Conferenza episcopale degli imprenditori e la Camera di commercio e industria delle Filippine, convinte che delegare il potere alle istituzioni locali sia il metodo migliore per far sì che la democrazia ponga radici profonde nel paese.

Uno sviluppo positivo in questo senso è dato dal fatto che numerosi settori esecutivi del potere abbiano provveduto autonomamente ad attuare il decentramento, adottando provvedimenti in accordo con le misure destinate a dare maggior potere ai governi locali. Ne sono un esempio i consigli economici del popolo del Dipartimento del commercio e dell'industria (DTI) che hanno il compito di informare il dipartimento circa i progetti e le priorità economiche di ciascuna regione, in modo da includerle nei piani settoriali del DTI.

L'ombra dei militari

Ci siamo occupati finora del modo in cui le lacune della nuova leadership e la rigidità della burocrazia hanno ostacolato le riforme. La nostra analisi si concentrerà ora su un'altra pedina fondamentale del gioco politico che ha un ruolo essenziale per la stabilità del paese: le forze armate.

Come è noto, l'esercito ha giocato un ruolo decisivo per la caduta della dittatura di Marcos. Non vi è dubbio, d'altra parte, che molte siano state le violazioni dei diritti umani commesse nel paese. Persino alcuni membri del Movimento per la riforma delle forze armate (RAM) si erano resi colpevoli di simili soprusi. A torto o a ragione, molti membri dell'AFP (le Forze armate filippine), unitisi al gruppo Ramos-Enrile, vedevano nell'ammutinamento dell'EDSA l'«atto di contrizione» dei militari. Il fallimento dell'insurrezione e la loro morte avrebbero rappresentato il sacrificio in grado di riconciliare l'esercito e il popolo, contro le «forze oscure che si annidano nelle fila dell'esercito»[10].

Il successo dell'insurrezione dell'EDSA ha indotto i militari a sperare nel perdono totale e nella riconciliazione. Essi desideravano ed esigevano un ruolo decisivo e centrale all'interno del nuovo regime. Il nuovo governo, tuttavia, si è dichiarato fin dall'inizio deciso a ristabilire la supremazia civile. La fazione di Ramos si è adeguata alle circostanze, mentre quella di Enrile, ribollente di sdegno, ha ordito un nuovo complotto ai danni del governo civile.

I fatti hanno dimostrato che il «perdono» concesso dal governo Aquino all'esercito non era totale. Secondo i militari, il governo avrebbe dato prova di slealtà non tenendo conto dei loro consigli e accordando «clemenza» ai prigionieri politici della sinistra, mentre i militari, compresi alcuni capi dell'insurrezione, correvano il rischio di essere accusati di violazione dei diritti umani. L'atteggiamento conciliatorio adottato nei confronti del CPP e delle sue fazioni armate, il Nuovo esercito del popolo (NPA) e il Fronte di liberazione nazionale Moro (MNLF) si contrapponeva alla muta, ma palese, ostilità che alcuni tra gli uomini più vicini alla Aquino, in particolare il gruppo guidato da Joker Arroyo, dimostravano nei confronti dell'AFP e della Polizia integrata nazionale (INP).

Ancora oggi, molti militari non sanno con certezza che cosa il comandante in capo dell'esercito pensi di loro. Secondo alcuni ufficiali,

[10] Interviste con alcuni membri del RAM, tra i quali il defunto generale di brigata Eugenio A. Ocampo, il colonnello Gregorio B. Honasan, il tenente colonnello Eduardo Kapunan e il tenente colonnello Victor Batao.

Cory Aquino non ha interesse a conoscere meglio il funzionamento dell'esercito, né si preoccupa di aumentarne le funzioni in ambito governativo. A quanto pare[11], molti giovani ufficiali dell'Accademia militare delle Filippine, specialmente quelli arruolati dal 1981 al 1989, ritengono che il governo Aquino nutra sfiducia nei confronti dell'esercito, tollerando al tempo stesso l'esistenza delle forze di sinistra. Alcuni membri del gruppo Honasan sono tornati a insistere su questo aspetto, accusando inoltre Fidel Ramos di essere un semplice continuatore della «cultura del privilegio» di Fabian Ver.

Quest'ultima circostanza pone in risalto uno degli sviluppi più curiosi e significativi della politica filippina di oggi, vale a dire la palese ostilità dei militari più giovani nei confronti degli illeciti, della corruzione e della cultura del privilegio tanto diffusi ai vertici dell'istituzione di cui fanno parte. Gringo Honasan, eroe dell'EDSA e successivamente passato alla clandestinità, parla della «permanenza di pratiche corrotte all'interno dell'esercito»[12]. Alcuni errori di strategia, oltre a una certa perplessità sul suo carattere e sulle sue motivazioni, hanno alienato a Honasan alcune simpatie: tuttavia la corruzione all'interno dell'esercito resta una delle cause principali del malcontento dei giovani ufficiali. Sia il segretario Ramos sia il capo di Stato Maggiore generale de Villa hanno ammesso che nei ranghi dell'esercito si nascondono furfanti e malfattori, e hanno avviato, anche se piuttosto in sordina, un'opera di ripulitura dell'organizzazione[13].

Il malcontento verso il nuovo regime civile diffuso tra le forze armate, sia tra ufficiali superiori sospettati di corruzione sia tra giovani ufficiali riformisti, può anche indicare fino a che punto i militari pensino a se stessi come a una forza politica a tutti gli effetti. Avendo provato il gusto del potere nel periodo di legge marziale, molti elementi dell'AFP-INP appaiono ora riluttanti a cedere i privilegi conquistati. L'esperienza della legge marziale, inoltre, ha reso buona parte della popolazione civile timorosa o dipendente dai soldati o dai poliziotti, dai quali era possibile ottenere favori. «Vezzeggiati» durante gli anni della legge marziale, alcuni ufficiali dell'esercito sembrano ora convinti che le forze armate dovrebbero avere la stessa influenza della popolazione civile. Prima con Marcos, e poi con Enrile in veste di «re filosofo», un corpo ufficiali ben addestrato costituirebbe il nucleo dei tutori dello stato.

[11] Chi scrive ha avuto l'opportunità di intervistare alcuni esponenti dell'establishment militare a proposito dell'YOU (Young Officers Union), indicato come una probabile «reincarnazione» del RAM.

[12] Intervista con il colonnello Honasan.

[13] Colloqui con vari generali dei quartieri generali dell'AFP.

Questo era apparentemente l'ideale della Confraternita dei guardiani, un'organizzazione indipendente di ufficiali senza brevetto e soldati semplici, che avevano tra i loro protettori ufficiali del rango di Honasan.

I ricorrenti casi di corruzione e di abuso di potere da parte dei militari, anche di fazioni alleate con le forze contrarie a Ramos, hanno tuttavia indotto a credere che la protesta di certi elementi contro la prevalente «cultura del privilegio» sia in realtà mera ipocrisia, dal momento che molti degli oppositori hanno indubbiamente tratto beneficio proprio da quei privilegi che la corruzione del sistema garantiva ai militari. Naturalmente, neppure gli ufficiali delle ultime generazioni sono immuni dalle tentazioni. Buona parte delle nuove reclute delle forze armate o della polizia scelgono di arruolarsi, non spinte dal desiderio di riformare un'istituzione corrotta o di contribuire al progresso e alla prosperità del paese, ma piuttosto, e in misura crescente, perché disoccupate. Una ricerca[14] condotta dall'AFP ha rivelato che un gran numero di soldati si erano arruolati perché convinti che l'uniforme e le armi li avrebbero aiutati a incutere rispetto e timore. Una percentuale non irrilevante ha invece dichiarato di essersi arruolata con l'intenzione di vendicare i torti subiti personalmente o dai loro familiari.

I recenti tentativi di colpo di stato militare sono stati interpretati come un tentativo di evitare i procedimenti giudiziari per gli errori commessi in passato. L'uniforme non è certo considerata, come invece dovrebbe, simbolo di un servizio prestato alla nazione: essa è diventata sempre più un simbolo di potere, privilegio e intimidazione.

La leadership dell'AFP, ad ogni buon conto, ha deciso di sostenere il governo Aquino. Come il capo di Stato Maggiore generale de Villa ha sostenuto in varie occasioni, questa potrebbe essere l'ultima possibilità per instaurare nel paese un regime autenticamente democratico. Se l'esercito afferma di voler «ritornare alle caserme» rinunciando ad essere, come in passato, un centro di potere, vi sono crescenti probabilità che questo accada veramente. A quanto sembra, né Honasan né i leader dell'Unione dei giovani ufficiali (YOU) hanno ora il seguito che Honasan aveva un anno fa.

L'insurrezione comunista

Il governo Aquino ha ereditato un'insurrezione comunista la cui forza è drammaticamente cresciuta negli ultimi anni del regime di Mar-

[14] Lo studio non è mai stato pubblicato, ma alcuni membri dei quartieri generali dell'AFP hanno chiesto a chi scrive di esprimere un commento sui risultati dell'indagine.

cos. Nel 1970 i ribelli erano soltanto 5.000 unità; nel 1985 le cifre indicate dall'AFP oscillavano tra le 25.000 e le 75.000 unità, compresi i simpatizzanti[15].

I tentativi intrapresi dal governo Aquino per risolvere il problema hanno avuto fin dall'inizio esito incerto; alcuni sostenevano che i comunisti si fossero infiltrati a tutti i livelli del governo, fino all'ufficio del presidente. Voci probabilmente diffuse da Enrile e dai suoi fedeli del RAM insinuavano che il segretario esecutivo Arroyo e alcuni membri del suo gruppo fossero quanto meno simpatizzanti, se non addirittura iscritti al Partito comunista. Accuse analoghe sono state dirette al ministro per il Governo locale, ora senatore Nene Pimentel, a numerosi nuovi funzionari e a dirigenti di uffici regionali e provinciali a diretto contatto con la popolazione. Molti di questi nomi comparivano in una lista di «informazioni non verificate» resa nota a metà 1987 dal vicepresidente Laurel.

La classe dirigente civile non ha tenuto conto degli avvertimenti dei militari circa queste presunte infiltrazioni, accusando le forze armate di vedere i comunisti dietro ogni angolo; negli ultimi due anni e mezzo, tuttavia, molti accesi sostenitori del nuovo governo hanno cambiato idea su questo argomento. I servizi informativi dell'esercito, inoltre, hanno fatto trapelare «prove», a loro dire nascoste dal governo civile, che confermavano in parte le loro ipotesi circa le intenzioni del CPP-NPA di infiltrarsi nel governo, nella Chiesa (una figura di primo piano in questo progetto era l'ex vescovo di Bacolod City, Antonio Fortich, insieme a otto suoi sacerdoti) e in altre importanti istituzioni, compreso l'esercito. I resoconti diffusi, probabilmente forniti da fazioni vicine a Enrile e al RAM, affermavano che nei primi mesi del governo Aquino, quando gli avvenimenti politici di Manila erano al centro dell'attenzione, il CPP-NPA e il Fronte nazionale democratico (NDF) avevano deciso che la strategia più efficace sarebbe stata quella di infiltrare i loro uomini in incarichi poco appariscenti ma di vitale importanza a livello nazionale e in posti di responsabilità negli uffici regionali, provinciali e municipali[16].

Il CPP-NPA ha diradato le proprie azioni armate e, a parere delle fonti di informazione militari e di alcuni esperti che hanno lungamente studiato la situazione[17], il numero dei ribelli e dei loro simpatizzanti è diminuito in termini assoluti; tuttavia, fonti a stretto contatto con il «popolo delle colline» sostengono che i fautori della linea dura sarebbero

[15] Colloqui con esponenti dell'AFP e altri personaggi.

[16] Comunicato AFP e colloqui con membri del CPP noti all'autore.

[17] Tra questi, Alex Magno dell'università delle Filippine, autore di diversi studi sull'argomento.

aumentati sia in percentuale sia in termini assoluti. In precedenza, le stime dei servizi informativi dell'AFP (ISAFP) valutavano le forze ribelli a 25.000-35.000 uomini, dei quali non più del 10 per cento a favore delle fazioni più intransigenti; le stime assai più basse presentate negli ultimi resoconti calcolavano invece una forza di 20.000-30.000 uomini, dei quali un 20-30 per cento di «irriducibili». Recentemente, i ribelli hanno fatto ritorno alle campagne abbandonando i centri urbani dove le loro «unità d'assalto» si erano impegnate in azioni terroristiche omicide.

L'aumento del numero degli intransigenti può essere spiegato, in parte, con l'incapacità del nuovo governo di tener fede agli impegni assunti nel 1986, mentre il CPP e il NPA sono riusciti a mantenere quanto promesso. Ne è prova, ad esempio, il programma di riforma agraria elaborato dal CPP-NPA. L'attuazione dei programmai di *agaw lupa* (letteralmente, «cattura delle terre», anche se i comunisti preferirebbero «ricupero delle terre») ha consegnato nelle mani dei contadini almeno 30.000 ettari di terre confiscate a proprietari che non disponevano di un esercito privato e si trovavano in aree troppo remote per essere efficacemente protette dalle truppe governative. Al programma di «riforma agraria» sono stati affiancati servizi sanitari, sociali, e sistemi di istruzione informali in molte delle vaste aree del paese non raggiunte dai servizi governativi. Il CPP-NPA e i suoi alleati del NDF hanno organizzato servizi di ambulanze gestiti da operatori sanitari esperti di erboristeria e di farmacopea tradizionale, che conoscono alcuni aspetti della medicina «occidentale» e di quella «orientale» e posseggono alcune nozioni di chirurgia minore, riflessologia e agopuntura. Altri membri di queste squadre insegnano ai bambini e agli adulti a leggere, impartiscono rudimenti di aritmetica, insieme a lezioni su Marx, Lenin e Mao. Molte squadre conoscono la «teologia della liberazione», e applicano le teorie di alcuni studiosi dell'America centrale e meridionale, che illustrano la presunta armonia tra il pensiero marxista e quello cristiano[18].

Le organizzazioni sindacali, nel frattempo, sono rimaste in disparte. Il gruppo militante Kilusang Mayo Uno (Movimento del 1° Maggio), ha deciso di riunirsi al più moderato Consiglio di coordinazione e arbitrato del lavoro (LACC) per dissimulare la propria presenza ed evitare le violente reazioni pubbliche dei suoi oppositori. I gruppi sindacali, tuttavia, hanno minacciato «azioni di massa» quali scioperi e picchettaggi nel caso in cui le loro richieste non vengano accolte. Il presidente Aquino ha proposto un dialogo, prontamente accettato dai gruppi sindacali:

[18] Colloqui con membri del comitato educativo di una cellula CPP-NPA nell'area meridionale Luzon-Bicol.

come ha affermato il loro leader, Democrito Mendoza, «i lavoratori avranno finalmente un'occasione per far conoscere e sottoporre al giudizio del presidente le loro condizioni di vita».

Profonda povertà, illeciti e corruzione

Il programma di riforme di Cory Aquino faceva del nuovo ordine sociale, ispirato alla giustizia e all'equità sociale, uno dei suoi pilastri principali. Considerando la povertà e l'ingiustizia sociale che affliggevano la maggior parte della popolazione, non c'è da stupirsi che i più poveri tra i filippini siano accorsi alle adunate della Aquino e abbiano contribuito alla sua elezione. La rivolta dei quattro giorni del febbraio 1986 era stata sostenuta da ingenti masse di popolazione. Il popolo filippino guardava alla Aquino come a un leader in grado di guidarlo verso un nuovo ordine sociale. I ribelli scesi dalle colline durante i primi mesi del nuovo governo avevano sperato che la situazione sociale che li aveva indotti a ribellarsi sarebbe cambiata. Secondo Demet Comendador, prefetto (ora sindaco) di Nagoarlan, Laguna, la fiducia nutrita dal popolo nei confronti dei propositi di riforma sociale di Cory Aquino aveva contribuito a convincere molti ribelli di sua conoscenza a deporre le armi[19]. La maggior parte di essi, tuttavia, aveva deciso di concedere al nuovo governo diciotto o venti mesi per realizzare alcune riforme: se ciò non fosse avvenuto, i ribelli avrebbero ripreso le armi. Questo avveniva alla fine del 1986.

I poveri hanno bisogno di parecchie riforme politiche e socio economiche: stipendi migliori e impieghi sicuri per chi è idoneo al lavoro, prezzi più elevati e mercati in crescita per i beni e i servizi prodotti dai contadini, dagli artigiani e dai lavoratori autonomi; un sistema di giustizia sollecita e uguale per tutti i cittadini; un governo veramente del popolo, per il popolo e formato dal popolo, i cui strumenti si ispirino realmente alla più nobile tradizione di servizio pubblico invece di essere, come in passato, mezzi di oppressione.

Ma, anche se i dati economici hanno indicato una crescita e gli ultimi tre anni sono stati complessivamente positivi per il paese, tuttavia i frutti della ripresa economica e della crescita non sono stati distribuiti equamente. Uno studio dell'osservatorio sociale (marzo 1989) indica che un gran numero di persone si considerano «in acque peggiori» che

[19] Intervista personale con Demet Comendador.

non in passato. Il presidente Aquino, inoltre, non è più in testa ai sondaggi di popolarità come negli anni precedenti.

Il 28 luglio 1988, inoltre, a ventinove mesi dall'entrata in carica del nuovo governo, Joaquin «Chino» Roces, uno dei suoi più fedeli sostenitori (l'uomo che a detta di tutti ebbe l'idea di presentare Cory Aquino come candidato dell'opposizione), dopo aver accettato dal presidente la più alta onorificenza che il paese potesse attribuire a un civile, ha lanciato un grido di allarme denunciando il riemergere di illeciti, corruzione e ingiustizie. Roces parlava in generale, ma tutti hanno compreso a chi alludesse. La circostanza, nota a tutti, che Roces fosse gravemente ammalato (è scomparso, infatti, tre mesi dopo) e non avesse quindi interessi personali da proteggere, ha dato ulteriore risalto alle sue denunce.

Molti tra i leader militari più loquaci, in particolare i generali de Villa e Rodolfo Biazon (comandante della marina delle Filippine) hanno più volte affermato che la risposta militare alle insurrezioni è, nel migliore dei casi, una misura temporanea. Una volta che l'esercito abbia ripulito e preso saldamente possesso di una regione, il compito di alimentarne la crescita e lo sviluppo socio economico spetta al governo civile. Tutti i filippini sono concordi nell'affermare che la povertà è un terreno fertile per i semi della rivolta.

Le principali organizzazioni professionali e imprenditoriali delle Filippine riconoscono, senza eccezioni , che il governo non è in grado, da solo, di svolgere l'arduo compito di stimolare e alimentare la crescita e lo sviluppo del paese: il settore privato deve dare il proprio contributo; in altre parole, deve sacrificare la gratificazione immediata dei più sofisticati bisogni materiali dei cittadini abbienti, consentendo l'utilizzo delle scarse risorse del paese per investimenti produttivi in termini socio economici che contribuiscano allo sviluppo dell'«hinterland».

Dopo Roces, molti altri hanno lanciato segnali di allarme. Il presidente del senato Jovito Salonga ha fatto propri gli ammonimenti di Roces in un discorso indirizzato all'Ordine degli avvocati filippini nell'aprile 1989. Il 20 marzo 1989 il senatore Paterno, parlando all'Associazione degli imprenditori Filippini, si è detto gravemente preoccupato dal riemergere di un evidente e stridente modello consumistico, che tende ad ingigantire il divario tra ricchi e poveri nell'accesso ai beni materiali.

Negli ultimi tempi si sono moltiplicate le denunce a danno di esponenti di primo piano del governo, accusati di spese ingiustificate per l'acquisto di automobili ultimo modello complete di lussuosi accessori, e persino di una sedia massaggiatrice; secondo voci piuttosto insistenti, poi, alcuni membri del governo proteggerebbero, ricevendone un tornaconto economico, alcune attività illegali, dal gioco d'azzardo fino al

disboscamento di aree protette; la delusione nei confronti del governo si fa sempre più profonda. Per il popolo, tutto ciò dimostra che la democrazia che si credeva di aver conquistato è in realtà una «democrazia per l'élite».

Accade piuttosto frequentemente di leggere su giornali e riviste articoli che trattano di un tema comune: che ne è stato di tutti quei discorsi sul sacrificio per il bene del paese e sulla necessità di unirsi ai fratelli più poveri in un cammino lungo la strada dello sviluppo e della crescita, in un clima di democrazia e libertà?

Nonostante i recenti successi delle nuove operazioni dell'esercito contro i ribelli del CPP-NPA e alcune tra le più violente fazioni del NDF, il governo Aquino dovrà lavorare per risolvere con prontezza e capacità di immaginazione i problemi, tra loro collegati, degli illeciti, della corruzione e della povertà profonda; in caso contrario, la rivolta continuerà a prosperare.

Se l'insurrezione avrà una recrudescenza su tutti i fronti, comprese le azioni armate, le forze di destra potrebbero cercare di proteggersi alleandosi con alcuni elementi delle forze armate favorevoli a forme di governo di tipo fascista e favorendo un loro ritorno al potere. Le forze di sinistra, a loro volta, potrebbero prevenire una mossa di questo tipo intensificando le loro attività e rovesciando le forze di centro e di destra prima che queste abbiano la possibilità di raggrupparsi e organizzare una difesa comune.

La conclusione sarà identica, chiunque abbia il sopravvento: il paese dovrà attraversare un'altra fase di eventi dolorosi e sanguinosi, prima che la vera democrazia possa riemergere.

Indonesia

Una presenza più attiva per l'Indonesia

Jon Halldorsson

Dopo i primi due turbinosi decenni di indipendenza, gli ultimi vent'anni sono stati caratterizzati, in Indonesia, da una certa stabilità politica, da una crescita economica sostenuta anche se non spettacolare, e da una politica estera assai dimessa. Non è certo questa la formula più adatta per attirare l'attenzione del mondo: l'Indonesia è diventata, come ha affermato un osservatore straniero, il meno conosciuto tra i principali paesi del mondo. Anche se questo stato di cose non cambierà molto presto, è certo che l'Indonesia, nei prossimi anni, sarà oggetto di attenzioni più proporzionate alla sua vasta popolazione e alla sua importanza politica. Per cominciare, Giacarta sta attuando una politica estera più decisa e, cosa forse più importante, dovrà operare scelte difficili in campo politico ed economico, in una fase di aspettative crescenti. Il ritmo dei cambiamenti politici ed economici in Indonesia appare notevolmente più lento rispetto ad alcuni paesi vicini; nel 1988, ad esempio, significativi sviluppi hanno portato in primo piano numerose questioni di importanza cruciale a lungo termine. Anche se le innovazioni saranno più graduali che in altri paesi vicini, difficilmente il prossimo decennio sarà tranquillo e senza scossoni come gli ultimi anni. La nostra analisi degli eventi del 1988, incentrata prevalentemente sugli sviluppi politici, cerca di stabilire un nesso tra questi eventi e alcune questioni che, a lunga scadenza, saranno al centro della politica indonesiana; prenderemo in considerazione inoltre, nell'ambiente politico irrimediabilmente personalizzato del paese, alcuni personaggi di spicco.

L'economia

Sul piano economico, il 1988 è stato un anno a fasi alterne: un netto aumento delle esportazioni non petrolifere ha creato un clima di generale ottimismo, confortando quanti temevano che la caduta dei prezzi del petrolio generasse una crisi economica di grave entità. Adeguandosi alla

diminuzione degli introiti petroliferi, il governo ha vinto una battaglia: d'altro canto, il prezzo che si è dovuto pagare per questo successo e le prospettive che si delineano a lungo termine per l'economia indonesiana destano ancora qualche preoccupazione. Gravi dubbi sussistono, in particolare, sulla capacità dell'economia di assorbire il rapido incremento della forza-lavoro: è questo un problema economico che ha numerose ricadute di tipo politico. Il programma di austerità è stato attuato con successo, ma con un'evidente diminuzione dello standard di vita; ciò induce a chiedersi se sia possibile proseguire il programma di austerità come richiederebbe l'ingente debito estero dell'Indonesia, diventata ora uno dei paesi più indebitati dell'Asia.

La crescita è ancora modesta. Dopo essere cresciuta del 3,2 per cento nel 1986 e del 3,7 per cento nel 1987, l'economia indonesiana si è attestata intorno al 4 per cento nel 1988[1]. Il ritmo di crescita della popolazione è tuttora superiore al 2 per cento annuo, malgrado il considerevole impegno in campo demografico; l'aumento del reddito pro-capite, dunque, non ha superato negli ultimi tre anni l'1-2 per cento. È un risultato modesto sotto tutti gli aspetti, e decisamente scialbo in confronto a quello degli altri paesi dell'ASEAN, dove negli ultimi anni l'aumento pro-capite è stato nettamente superiore. Il governo prevedeva una crescita del 5 per cento nel 1989: una ipotesi realistica anche per i cinque anni seguenti[2]. Si trattava, tuttavia, di un obiettivo piuttosto modesto in rapporto ai tassi di crescita osservati nei paesi vicini: secondo numerosi esperti un tasso di crescita in questi termini è indispensabile per frenare la disoccupazione.

Un massiccio aumento delle esportazioni. Nel 1988, l'andamento delle esportazioni nel settore non petrolifero è stato un grande successo. Per la prima volta dopo decenni, nel 1988 le esportazioni di prodotti non petroliferi hanno superato il 50 per cento del totale, dopo anni di crescita a ritmo elevato (più del 40 per cento da un anno all'altro). Ancora nel 1984, le esportazioni di petrolio e di gas naturale rappresentavano il 75 per cento del totale. Da allora, il governo si è posto come obiettivo primario la promozione delle esportazioni non petrolifere, ottenendo risultati superiori alle aspettative. La crescita poggia su basi re-

[1] Le previsioni della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale (FMI) erano comprese tra il 3,7 e il 4,2 per cento. Si veda Economist Intelligence Unit, «Country Report: Indonesia», n. 3, 1988.

[2] Il FMI e la Banca Mondiale ritengono probabile una crescita del 5 per cento a medio termine.

lativamente ampie, sebbene la maggior parte delle esportazioni provengano tuttora dal settore del legno, dei prodotti tessili e della gomma[3].

Elemento chiave di questo successo è stato, a partire dal 1986, una ampia svalutazione della moneta, sostenuta da politiche restrittive in ambito fiscale e monetario e da un continuo abbassamento del valore della rupia in rapporto al dollaro. Il governo ha cercato di incrementare il valore delle esportazioni, vietando la vendita all'estero di materie prime e semilavorati, e incoraggiandone la trasformazione in prodotti a più alto valore aggiunto. È una strategia piuttosto discussa e criticata da molti osservatori stranieri, ma essa pare abbia dato ottimi frutti favorendo lo sviluppo industriale, soprattutto nel settore del legno compensato, che ora è la terza fonte di valuta estera del paese dopo il petrolio e il gas. Nel 1988 il valore delle esportazioni di compensato ha superato i 2 miliardi di dollari USA[4]. Una politica analoga viene ora applicata all'industria della Malacca: nel 1988 è stata vietata l'esportazione di canne semilavorate al fine di indurre le industrie di questo settore a trasferirsi dai paesi più sviluppati in Indonesia. Alcuni hanno richiesto che strategie analoghe venissero applicate a una vasta gamma di prodotti e materie prime. La limitata capacità di industrializzazione del paese rappresenterà, da questo punto di vista, una barriera più efficace che non le argomentazioni a favore del libero scambio e dei vantaggi comparati: l'industria indonesiana del compensato, in particolare, ha rivelato una certa capacità di adattamento alla logica della divisione del lavoro tra l'Indonesia e il mondo industrializzato.

L'inflazione sotto controllo. Il programma di austerità del governo è servito a tenere sotto controllo l'inflazione, un problema sempre presente in Indonesia. Nel 1988 si prevedeva un tasso di inflazione al di sotto del 9 per cento, con una lieve diminuzione rispetto ai due anni precedenti. Gli effetti della massiccia svalutazione del 1986 sono stati completamente assorbiti in tutti i settori dell'economia, e non si prevedono altre spinte inflazionistiche. È probabile che il tasso di inflazione diminuisca ulteriormente.

L'assenso degli altri paesi. Nell'anno fiscale 1988-89, i paesi sostenitori dell'Indonesia hanno incrementato di quasi un terzo i loro contributi rispetto alla cifra già elevata del 1987-88, superando in totale i 4 miliardi di dollari USA. Tanta generosità, accordata a pochi altri paesi in

[3] FEER, 6 ottobre 1988.
[4] Economist Intelligence Unit, «Country Report: Indonesia», n. 3, 1988.

tutto il mondo, può essere interpretata come un segno di fiducia nei confronti della gestione economica del governo; essa indica tuttavia quanto gravi siano ancora i problemi economici del paese. La componente bilaterale del pacchetto di aiuti, erogata tramite l'Inter - Governmental Group on Indonesia (IGGI), è cresciuta in modo particolare (più 45 per cento). L'incremento si deve quasi esclusivamente al Giappone, che è attualmente il maggior fornitore di prestiti in concessione all'Indonesia. Nell'anno fiscale 1988-89, il Giappone ha concesso prestiti di questo tipo per 1,4 miliardi di dollari USA. Le maggiori potenze dell'Europa occidentale, Francia e Gran Bretagna in testa, hanno erogato in tutto 600 milioni di dollari USA, mentre gli Stati Uniti hanno messo a disposizione dell'Indonesia la somma, relativamente piccola, di 90 milioni di dollari. La Banca Mondiale ha concesso prestiti per 1,2 miliardi di dollari, mentre i finanziamenti della Asian Development Bank ammontano a poco più di mezzo miliardo di dollari[5]. La Banca Mondiale e altri organismi finanziari, pur lodando il modo in cui il governo si è adeguato al calo dei prezzi petroliferi, hanno esercitato pressioni per un'ulteriore liberalizzazione dell'economia. L'Indonesia, sempre più dipendente dagli aiuti esteri, dovrà in futuro prestare maggiore attenzione ai suggerimenti che le vengono dall'esterno.

Il più elevato debito dell'Asia. Il debito estero indonesiano, il più elevato di tutta l'Asia, raggiungeva i 50 miliardi di dollari USA alla fine del 1988, con un massiccio incremento rispetto ai 38 miliardi di due anni prima. Il debt service ratio per l'anno fiscale 1988-89 è oscillato, a seconda delle valutazioni, tra il 37 e il 40 per cento[6]. Nonostante il pesante indebitamento, l'Indonesia ha preferito non chiedere un riscadenziamento e ha mantenuto una posizione creditizia invidiabile effettuando tutti i pagamenti entro i termini. Un accordo per il riscadenziamento del debito verrebbe probabilmente raggiunto senza difficoltà, data la fiducia di cui l'Indonesia gode presso la comunità finanziaria internazionale. Come unico tentativo di alleviare il carico dei rimborsi, l'Indonesia ha chiesto e ottenuto dal Giappone qualche sgravio. Gli aiuti giapponesi all'Indonesia, erogati sotto forma di prestiti con tasso di interesse in concessione, si sono tuttavia dimostrati piuttosto costosi, poiché l'apprezzamento dello yen ha di gran lunga compensato i vantaggi derivanti

[5] «Kompas», 16 giugno 1988; FEER, 30 giugno 1988.

[6] La Banca Mondiale valuta il debt service ratio del 1988 al 39,9 per cento, mentre il FMI indica una percentuale del 37,2 per cento per l'anno fiscale 1988-89. Le cifre del governo indonesiano sono leggermente inferiori. Si veda Economist Intelligence Unit, «Country Report: Indonesia», n. 3, 1988.

dal basso tasso di interesse. In considerazione di ciò, il governo indonesiano ha chiesto una maggiore flessibilità nel trattamento del suo ingente debito nei confronti del Giappone. Il governo di Tokyo, tuttavia, ha respinto le proposte avanzate dal ministro delle Finanze Sumarlin, che proponeva essenzialmente il rimborso del debito in scadenza al tasso di cambio prevalente al momento dell'erogazione dei fondi. Ciò avrebbe ridotto di miliardi di dollari il costo del servizio del debito, dato che il valore in dollari dello yen è raddoppiato rispetto alla data di erogazione di gran parte del prestito.

La diminuzione dello standard di vita. Per molti aspetti, il 1988 è stato un anno positivo per l'economia, ma certo non altrettanto per i salariati indonesiani. Nel settore pubblico, gli stipendi sono stati congelati per il terzo anno consecutivo: in questo periodo, il loro valore è diminuito di un terzo. Dopo la svalutazione della rupia nel 1986, anche in molti altri settori i salari non sono riusciti a tenere il passo con l'inflazione.

La svalutazione è stata sostenuta da una politica restrittiva in ambito monetario e fiscale, e da un'ulteriore svalutazione del 4 per cento nei confronti del dollaro nel 1988. Conseguenza di questa strategia è il grande boom delle esportazioni; tuttavia la sua realizzazione ha comportato una diminuzione dello standard di vita per la maggior parte degli indonesiani. A fine anno, gli agricoltori hanno visto crescere i loro redditi grazie a un aumento dei prezzi dei prodotti agricoli; tuttavia i guadagni sono stati quasi completamente annullati dall'aumento dei prezzi dei mezzi agricoli dovuto alla riduzione dei sussidi.

La minaccia della disoccupazione di massa. Un tragico evento verificatosi negli ultimi mesi del 1988 è servito a richiamare perentoriamente alla memoria l'enormità del problema della disoccupazione in Indonesia. Nella seconda città del paese, Surabaya, sette giovani sono rimasti uccisi e molti sono rimasti feriti nella calca creata da una folla di 50.000 persone accorse per presentare domanda di assunzione come impiegati statali. Migliaia di persone si erano accampate vicino a un centro di collocamento dopo che il governo di Giava orientale aveva annunciato la disponibilità di alcuni posti di lavoro; altre migliaia di persone erano affluite in città dalle zone circostanti. Questo incidente (oltre a ciò che chiunque può osservare in qualsiasi città indonesiana) induce a dubitare seriamente delle statistiche ufficiali, che indicano un tasso di disoccupazione del 2 o 3 per cento: è sicuramente più vero un tasso di disoccupazione e sottoccupazione grave superiore al 30 per cento. A ciò si aggiunga che la maggior parte dei posti di lavoro disponibili tendono a concentrarsi in settori a bassa produttività e bassi salari.

Le statistiche ufficiali calcolano la forza-lavoro a 75 milioni di persone, con un tasso di crescita annua del 3 per cento, pari a 2,2 milioni di persone ogni anno: questo significa che l'attuale piano quinquennale dovrebbe creare 11 milioni di nuovi impieghi. Il governo ha da poco riconosciuto che la disoccupazione è una delle minacce più gravi per la stabilità futura del paese, e la creazione di nuovi posti di lavoro è uno degli obiettivi prioritari per lo sviluppo. Resta da vedere se i vari propositi espressi dal presidente e dai ministri del governo verranno tradotti in iniziative concrete. Le stime sono concordi nell'affermare che una crescita economica complessiva non inferiore al 5 per cento è essenziale per far crescere l'occupazione del 3 per cento annuo, in modo da impedire l'aumento della disoccupazione. L'obiettivo ufficiale di crescita economica per i prossimi cinque anni è del 5 per cento: potrebbe trattarsi non di una coincidenza, ma del riconoscimento della cruciale importanza che il controllo della disoccupazione riveste per la politica del paese.

Un aspetto nuovo del problema è rappresentato dalla crescente disoccupazione intellettuale. Di norma, il settore pubblico assorbe gran parte della forza-lavoro più istruita, ma le restrizioni di bilancio imposte dal crollo degli introiti petroliferi hanno ridotto al minimo le assunzioni. L'espansione dei settori volti all'esportazione ha offerto qualche opportunità di impiego, ma alcuni hanno già denunciato il numero crescente di giovani istruiti che, nelle aree urbane, si devono accontentare di impieghi poco remunerativi o non adeguati al loro livello di istruzione.

La liberalizzazione. In Indonesia, come in molte altre economie, negli ultimi tempi si è parlato molto di «liberalizzazione». Anche qui il termine viene utilizzato per indicare una vasta gamma di iniziative politiche proposte e attuate. Il processo di liberalizzazione dell'economia indonesiana è stato avviato circa cinque anni orsono, ma i suoi progressi sono stati condizionati da profonde implicazioni politiche e forti interessi personali. Durante questo periodo, sono stati introdotti in tutto undici pacchetti di provvedimenti[7]. Il programma mira all'apertura dei settori finanziari, alla riduzione dei regimi monopolistici, particolarmente nel settore delle importazioni, al fine di ridurre i costi per l'industria, alla semplificazione delle procedure burocratiche e dei requisiti per l'ottenimento delle licenze. Le iniziative di liberalizzazione adottate in tre tappe verso la fine del 1988, alcune delle quali hanno contribuito all'apertura dei settori finanziario, bancario, dei trasporti e delle importazioni, sono

[7] Si veda «Kompas», 12 gennaio 1989, per un elenco cronologico.

state descritte dai portavoce del governo come una radicale ristrutturazione del sistema economico. Malgrado gli indubbi progressi compiuti, l'economia è ancora in gran parte regolamentata, e ciò per due motivi principali: da un lato, la politica indonesiana tende a privilegiare una strategia industriale integrata sul piano nazionale piuttosto che la completa integrazione dell'industria in un sistema globale di divisione del lavoro; dall'altro, questa regolamentazione dipende non tanto da fattori economici, quanto piuttosto dalla storia e dalla struttura del potere politico nel paese.

Per molto tempo si è cercato di attuare in Indonesia una politica industriale su scala nazionale, anche se tale strategia è stata perseguita meno energicamente rispetto ad altri paesi asiatici. La capacità del governo di finanziare una simile politica, inoltre, si è gravemente deteriorata negli ultimi anni. Le ragioni a favore di una politica industriale nazionale sono di natura in parte economica, in parte politica. L'argomento economico si basa sull'esperienza di altri paesi asiatici e sul rifiuto dell'invariabilità del vantaggio comparato. Malgrado la limitata capacità dell'Indonesia di creare industrie efficienti e vitali con la pianificazione e l'adozione di misure protezionistiche, si è ottenuto qualche successo modificando la divisione del lavoro. Alcuni sostengono, tuttavia, che i modesti e controversi successi di questa politica sono di gran lunga controbilanciati dai costi e dai danni causati dal protezionismo e dall'inopportuno sforzo tecnologico. Sul piano ideologico, la strategia di pianificazione industriale trova sostegno nella generale sfiducia nei confronti di un'eventuale dipendenza dall'estero e nei sentimenti nazionalistici che rivendicano l'ingresso dell'Indonesia nel mondo della moderna tecnologia e dell'industria. I rimpasti governativi, dei quali parleremo più avanti, non sembrano aver modificato in modo determinante l'equilibrio tra le opposte tendenze.

L'altro principale argomento a favore di un'economia regolamentata ha attinenza con la storia e con la politica del paese, più che con l'attuale logica economica. L'economia indonesiana è dominata in gran parte da imprese pubbliche, da gruppi industriali di proprietà dell'esercito, e da un capitalismo clientelare sostenuto tramite l'accesso privilegiato al potere politico. Questa situazione è, in parte, un'eredità del colonialismo olandese e della nazionalizzazione delle società britanniche e olandesi durante l'era di Sukarno. L'esercito assunse la direzione di alcune grandi industrie, influenzando fin da allora la configurazione politica del paese. Dal passato proviene anche quel sistema di licenze, monopoli e concessioni che va a beneficio di quanti hanno potere sufficiente per accordare simili privilegi e concede alle società con gli agganci più validi

qualche vantaggio sulla concorrenza. Questo sistema ha creato enormi clientelismi, parecchie fortune individuali di dimensioni considerevoli, ma allo stesso tempo, ha reso inefficiente l'economia, dal momento che la redditività è spesso calcolata in base non alle capacità manageriali ma agli agganci politici. Le critiche a questo sistema sono particolarmente forti, soprattutto da parte della borghesia, anche se i mezzi di stampa tendono a ignorarle. Le misure di liberalizzazione introdotte nel 1988 hanno prodotto modifiche sostanziali, abolendo tra l'altro alcuni monopoli all'importazione estremamente deleteri per l'industria indonesiana. Il sistema resta, tuttavia, immutato per altri aspetti.

La politica

Il 1988 è stato denso di eventi per la politica indonesiana: abbiamo infatti assistito alla rielezione del presidente, all'elezione, tra alcune polemiche, di un nuovo vicepresidente, a un avvicendamento ai vertici dell'esercito, alla nomina di un nuovo Gabinetto, a un atteso congresso del partito al potere e a un nuovo giro di vite a danno delle sinistre in presunta ripresa.

Suharto rinsalda il suo potere. Al centro del potere politico indonesiano troneggia la formidabile figura del presidente Suharto, ormai da ventitre anni al potere. Grazie ad alcune mosse che ancora una volta hanno confermato la sua autorità e il suo acume politico, il presidente è riuscito a rafforzare ulteriormente il suo controllo del potere. Si era discusso a lungo dell'eventualità che il presidente, che ha compiuto sessantasette anni nel 1988, si ritirasse prima di aver concluso il mandato. Il rimpasto della leadership indonesiana, tuttavia, non soltanto ha dimostrato che la sua influenza sul paese è inalterata, ma ha chiaramente indicato che il presidente non è ancora pronto per trasmettere il suo potere a un successore, sebbene verso la fine dell'anno egli stesso abbia dichiarato che il mandato in corso sarebbe stato l'utlimo.

Il presidente viene eletto formalmente dall'Assemblea consultiva del popolo, la *Majelis Permusyawaratan Rakyat* (MPR), che si riunisce ogni cinque anni per nominare un presidente e un vicepresidente, e per approvare le linee guida generali per la politica del paese. I membri del MPR sono in maggioranza (600 su 1.000) designati per nomina. Gli altri 400 sono i membri del Parlamento, il *Dewan Perwakilan Rakyat* (DPR). Le elezioni per il DPR hanno alcune caratteristiche diverse da quella della maggior parte delle democrazie occidentali: la campagna

elettorale è notevolmente limitata, i candidati devono avere l'approvazione del governo e non è consentito manifestare opposizione nei confronti del governo.

I membri, sia nominati sia eletti, di questi due organismi, appartengono in grande maggioranza al GOLKAR (*Golongan Karya*), l'organizzazione funzionale sovente indicata (piuttosto imprecisamente, come spiegheremo più avanti) come il partito al potere in Indonesia. Un osservatore indipendente, tuttavia, non avrebbe esitazioni ad affermare che il potere effettivo non risiede in queste strutture rappresentative formali, ma è nelle mani dello stesso presidente e dell'esercito. La presidenza ha acquisito poteri sempre maggiori e Suharto ha dimostrato con decisione il proprio controllo sull'esercito. In materia di successione, e in rapporto a qualsiasi effettivo mutamento politico, tuttavia, le forze armate rappresentano un fattore decisivo. Il ruolo politico dell'esercito è legittimato dalla dottrina del *dwifungsi*, o doppia funzione, che conferisce ai militari ampi poteri sul piano economico e politico. Sebbene siano numerosi i civili che fanno parte del Gabinetto e del parlamento, o ricoprono incarichi ad alto livello nei servizi e nelle imprese pubbliche, molte posizioni chiave sono occupate da ufficiali dell'esercito in pensione. Alcuni di costoro, in particolare quelli dispensati dagli incarichi politici nel GOLKAR, riprenderanno il servizio effettivo dopo la parentesi di attività politica.

Nel 1988 le aspirazioni a una maggiore apertura del mondo politico e a un potenziamento del ruolo dei civili si sono fatte più chiare rispetto agli anni precedenti. Sempre più spesso, e più apertamente, ci si domanda se il sistema politico sia in grado di rinnovarsi e di evolvere verso una maggiore democrazia. In confronto a molti altri paesi vicini, tuttavia, la politica indonesiana appare poco conflittuale e saldamente controllata dal presidente Suharto.

L'avvicendamento ai vertici dell'esercito. All'inizio del 1988 poco prima dell'inizio della sessione del MPR, il presidente Suharto sospese improvvisamente dall'incarico il generale Benny Murdani, che era stato al comando delle forze armate per cinque anni. La scelta del suo successore, il generale Try Sutrisno, comandante dell'esercito ed ex aiutante personale del presidente, non ha invece destato particolare sorpresa.

Murdani era da molti considerato l'uomo più potente del paese subito dopo Suharto, grazie anche al modo in cui aveva guidato l'esercito: egli aveva rinnovato la struttura delle forze armate riducendo gli effettivi e vigilando sul ricambio generazionale, e si era guadagnato un certo rispetto modernizzando e rendendo più professionale l'esercito. Murdani

si era formato nei servizi segreti, e le drastiche misure adottate a danno dei dissidenti, pur suscitando le ire di molti (comprese anche le organizzazioni per la difesa dei diritti umani), gli permisero di conquistare la fiducia dei potenti. All'età di 55 anni, egli era ai vertici del potere: sebbene lealmente devoto al governo di Suharto, la sua influenza personale diventava sempre maggiore. Ai suoi intensi rapporti con l'esercito (dove la maggior parte degli ufficiali doveva a lui la nomina) si aggiungevano quelli sempre più frequenti con individui e gruppi estranei all'ambiente militare.

Nonostante ciò, si pensava che il presidente non avesse molto da temere da parte di Murdani, non soltanto per la sua lealtà, ma anche perché Murdani, essendo cattolico e non musulmano, sarebbe stato probabilmente inadatto a succedere a Suharto. Murdani è stato eletto ministro della Difesa nel nuovo governo, un incarico di tutto rispetto che gli ha tarpato le ali. Sulle cause dell'allontanamento di Murdani dal comando dell'esercito si possono fare soltanto congetture. Secondo alcune voci, Murdani avrebbe dato fastidio a troppi personaggi importanti facendosi portavoce di giovani ufficiali dell'esercito che li accusavano di interessi personali nella gestione dello stato.

Murdani è stato soppiantato da Try Sutrisno, ex comandante dell'esercito. Sebbene molto amato non soltanto negli ambienti militari, Sutrisno deve la sua posizione in gran parte alla protezione del presidente. Fin dalla metà degli anni Settanta, quando ricopriva l'incarico di aiutante di campo del presidente, Sutrisno è stato trattato come un membro della famiglia di Suharto. Egli è il primo comandante delle forze armate, dopo lo stesso Suharto, ad essere sia giavanese sia musulmano, due requisiti considerati essenziali per un presidente; spesso è stato indicato come uno dei più probabili candidati per la successione alla presidenza.

Sutrisno è un musulmano più devoto di molti suoi colleghi, il che può rappresentare un punto a suo favore al di fuori degli ambienti militari. Anche se il nuovo comandante delle forze armate non ha molti nemici nell'esercito, molti ritengono che non riuscirà a proporsi come leader del gruppo emergente dei giovani ufficiali, che in molti casi hanno una visione della società e dell'esercito diversa da quella dei loro superiori più anziani. Ciò si deve, in parte, alla loro esperienza nell'esercito. Sutrisno è per formazione un militare del genio, e non ha esperienze in fanteria o nei paracadutisti. La maggior parte degli ufficiali di alto rango dell'esercito provengono proprio da quei corpi; hanno, inoltre, avuto esperienza diretta di combattimenti durante la guerra per l'indipendenza, la campagna in Iran o, più recentemente, la campagna condotta a Timor. Sutrisno non ha esperienze di questo tipo. Malgrado ciò,

egli è considerato tra i favoriti per la successione alla presidenza, se Suharto deciderà di dimettersi nel 1993.

Il nuovo vicepresidente. Quando nel marzo 1988 il MPR si è riunito per eleggere il presidente e il vicepresidente, era chiaro ormai da tempo che Suharto era l'unico candidato alla presidenza. Le sessioni del MPR raramente riservano sorprese, in particolare per il presidente, che non soltanto nomina la metà dei membri dell'Assemblea, ma è anche la massima autorità del GOLKAR, che controlla un'ampia maggioranza dei membri del MPR. Questa volta, tuttavia, la riunione del MPR ha destato, se non proprio incertezza, una notevole eccitazione. Invece di designare un nuovo vicepresidente, Suharto ha infatti affermato che la decisione in materia spettava al MPR, creando un caso senza precedenti: la presenza di due candidati per lo stesso incarico.

Malgrado non vi siano mai stati dubbi sul risultato, l'evento in sé ha avuto portata rivoluzionaria per la politica indonesiana, tanto più che, per la prima volta dopo molti anni, esso incentrava sulla vicepresidenza l'attenzione del mondo politico. Fin dall'indipendenza dell'Indonesia, il vicepresidente ha quasi sempre avuto un ruolo simbolico, e quello attualmente in carica, il generale a riposo Umar Wirahadikusumah, era praticamente uno sconosciuto quando nel 1983 Suharto lo scelse.

Questa volta, molti si aspettavano che Suharto avrebbe indicato il suo successore affidandogli l'incarico di vicepresidente. Tuttavia il presidente ha preferito non nominare alcun candidato, dando luogo allo spettacolo senza precedenti, e assolutamente atipico per l'Indonesia, di un'elezione tra due personaggi in lizza per lo stesso incarico. Il GOLKAR e i suoi rappresentanti scelti per nomina designarono come candidato il generale Sudharmono, allora presidente del GOLKAR e segretario di Stato: uno dei partiti politici, il musulmano *Partai Persatuan Pembangunan* (PPP), scelse invece come candidato il proprio leader, Jaliani Naro. Nessuno ha mai dubitato che Sudharmono sarebbe stato eletto: dopo l'allontanamento di Murdani, proprio Sudharmono era diventato, a detta di molti, l'uomo più potente del paese dopo Suharto. Il nuovo vicepresidente, tuttavia, fu appoggiato solo tiepidamente dai rappresentanti dell'esercito: questo spiega, probabilmente, la candidatura di Naro. La preferenza di Suharto per Sudharmono, tuttavia, era nota a tutti, e ciò era stato sufficiente per risolvere la questione prima ancora del voto, anche se la posizione di Sudharmono, si era fatta più debole.

Naro, ritiratosi infine dopo giorni di accesi entusiasmi, era un candidato con poche possibilità. Da alcuni anni leader del PPP, con gran soddisfazione del governo, ha operato prevalentemente in ombra dietro

le quinte più che esporsi con aperte prese di posizione. Proprio per questo motivo, alcuni hanno sospettato fin dall'inizio che l'intera manovra fosse suggerita da forze assai più potenti del PPP, o quanto meno sostenuta da importanti personaggi. Lo scarso entusiasmo dimostrato dai militari per la nomina di Sudharmono si è fatto sempre più evidente dopo le elezioni.

Sudharmono ha assunto la carica di vicepresidente nel giorno del suo sessantunesimo compleanno: in quello stesso giorno, ventidue anni prima Sudharmono, da poco eletto segretario di Stato, aveva emesso un'ordinanza che dichiarava fuorilegge il Partito comunista dell'Indonesia, dopo che i suoi sostenitori erano già stati eliminati a centinaia di migliaia. Sudharmono stesso ha poi citato a sua difesa quell'ordinanza quando, poco dopo la sua elezione, è stato accusato di simpatie nei confronti dei comunisti.

Sebbene Sudharmono sia un generale in pensione, molti militari non lo considerano dei loro. Egli proviene dall'ambiente giuridico, e durante la carriera militare ha svolto incarichi di pubblico ministero. Più importante, tuttavia, è il fatto che, nel periodo in cui è stato presidente del GOLKAR, Sudharmono ha dato risalto all'aspetto civile dell'organizzazione, che nel frattempo stava divenendo sempre più importante, a danno della componente militare che sempre aveva dominato il GOLKAR. Le iniziative prese in questo senso rappresentano uno degli sviluppi politici più importanti degli ultimi anni: il GOLKAR potrebbe infatti trasformarsi, da canale che ha consentito ai militari di dominare la vita politica, in uno strumento per la politica civile. L'elettorato di Sudharmono è composto principalmente da membri della burocrazia civile, con la quale egli ha frequenti contatti, e dalla quale è assai stimato per le sue indubbie capacità amministrative e per le riforme attuate nel GOLKAR. Dopo la sua elezione, è apparso sempre più chiaro che difficilmente le forze armate sarebbero state disposte ad accettare Sudharmono come futuro presidente, cosa di cui anche Sudharmono si era probabilmente sempre reso conto.

Per un osservatore esterno, l'accusa di simpatie comuniste rivolta contro Sudharmono subito dopo la sua elezione ha dell'incredibile, tanto più che la persona accusata è il vicepresidente della repubblica. Con il passare del tempo, la campagna contro Sudharmono ha acquistato maggior vigore, con gravi conseguenze, in particolare, per i numerosi ex prigionieri politici accusati di simpatie comuniste a metà degli anni Sessanta e per i loro parenti che avevano subito discriminazioni di vario genere. La campagna contro Sudharmono era stata avviata con velate insinuazioni, secondo le quali il vicepresidente, un tempo giovane combat-

tente per l'indipendenza indonesiana, aveva aderito a un'organizzazione di sinistra in occasione di una rivolta comunista a Giava. Sudharmono, intervenendo a una conferenza stampa sei mesi dopo che queste voci avevano iniziato a circolare, dichiarò di non aver mai avuto alcun rapporto con organizzazioni politiche di sinistra.

In ottobre, Sudharmono ha rassegnato le dimissioni da presidente del GOLKAR. Secondo molti osservatori, Sudharmono desiderava conservare quell'incarico in cui egli stesso, durante i cinque anni della sua presidenza, aveva accentrato notevoli poteri. Egli si riteneva in grado di conservare il mandato annunciando le sue dimissioni soltanto dopo che Suharto aveva reso nota la sua preferenza per un altro candidato. Sebbene sia ancora uno degli uomini più potenti in Indonesia, Sudharmono, come il suo antico rivale Murdani, sembra escluso dalla lotta per la presidenza. Questa circostanza farà certo piacere ad alcuni esponenti dell'esercito e potrebbe essere gradita anche al presidente che vede al suo fianco un vicepresidente competente ma probabilmente non in grado di succedergli.

Il nuovo Gabinetto. Dopo essere stato rieletto in marzo, il presidente Suharto ha annunciato il nuovo governo, chiamato Quinto Gabinetto per lo sviluppo. Esattamente metà dei membri del precedente Gabinetto sono stati riconfermati, mentre gli altri sono stati sostituiti. Nel nuovo governo vi sono meno militari rispetto al Gabinetto precedente, ma, a parte una o due eccezioni, gli uomini più potenti provengono tutti dai ranghi dell'esercito.

Questioni economiche. Malgrado l'allontamento di Ali Wardhana, ex ministro coordinatore per gli Affari economici, non si prevedono cambiamenti in politica economica. Nuovo ministro coordinatore è stato nominato l'ex ministro delle Finanze, Radius Prawiro, che a sua volta è stato sostituito nell'incarico dall'ex direttore della pianificazione, J. B. Sumarlin. Arifin Siregar è stato trasferito al ministero del Commercio; il suo posto alla banca centrale è stato preso da Adrianus Mooy. La maggior parte degli incarichi che influiscono direttamente sulla strategia economica sono tuttora coperti da tecnocrati, con un'importante eccezione: il dicastero dell'Energia e delle Miniere è stato affidato al colonnello dell'aviazione Ginanjar Kartasasmita. Questi è entrato a far parte della squadra di esperti economici come presidente dell'Investment Board e giovane ministro, ma certamente la promozione a membro del Gabinetto accrescerà la sua influenza. Ginanjar succede a Subroto, il quale, nominato qualche tempo dopo segretario generale dell'Organiz-

zazione dei paesi esportatori di petrolio (OPEC), ha rivelato maggiore autorità del suo predecessore, noto per il suo atteggiamento moderato e conciliatorio. Ginanjar è il primo uomo politico formatosi in Giappone ad assumere un incarico all'interno del Gabinetto indonesiano, dominato da generali addestrati in Indonesia e da tecnocrati di formazione occidentale.

Ginanjar è considerato un protetto del vicepresidente Sudharmono ed è, insieme allo stesso vicepresidente e ad Habibie, ministro della Tecnologia, il più autorevole portavoce del cosiddetto nazionalismo economico. La teoria del nazionalismo economico privilegia una strategia autonoma di industrializzazione, a discapito dell'ulteriore integrazione nel sistema economico globale, con la sua divisione del lavoro, alla quale i tecnocrati si dichiarano favorevoli: si tratta di un problema di cruciale importanza per l'Indonesia e per i suoi partner commerciali. Dopo il rimpasto governativo, la politica industriale del paese non sembra aver mutato direzione in modo rilevante. È probabile, in ogni caso, che le restrizioni di bilancio pesino più dei mutamenti di opinione al momento di decidere le strategie politiche. La politica indonesiana continua ad essere un misto delle due scuole di pensiero: sebbene l'equilibrio tra le due componenti sia soggetto a cambiamenti e si stia sin d'ora evolvendo parallelamente alla liberalizzazione dell'economia, i dati di fondo resteranno probabilmente gli stessi.

Gli affari interni. Il ministro degli Interni, generale Rudini, è un'altra stella nascente nel firmamento politico indonesiano: ex capo di Stato Maggiore dell'esercito, vecchio amico e alleato del presidente Suharto, Rudini ha trascorso la maggior parte della sua carriera militare al comando di truppe, a differenza di tanti altri generali politicamente influenti. Stimato per la capacità di ottenere quanto si propone senza curarsi dell'impopolarità, Rudini ha già lasciato la sua impronta sul vasto sistema burocratico di sua competenza. Tra le sue proposte vi è quella di un sistema di rotazione dei funzionari pubblici da una regione all'altra, iniziativa estremamente impopolare nei quartier generali della burocrazia di Giacarta. L'iniziativa di Rudini mira a trasformare una burocrazia frammentata a livello regionale in un servizio pubblico nazionale. Attualmente, l'esercito è la sola organizzazione nazionale di una certa importanza in Indonesia: un'eventuale trasformazione del sistema burocratico potrebbe avere svariate conseguenze a livello politico nei settori dove la burocrazia esercita il proprio controllo. Rudini ha affermato di voler arrestare la dilagante corruzione della burocrazia. Se riuscirà ad attuare con successo i suoi piani, si farà numerosi nemici, ma senza dub-

bio anche molti ammiratori e la sua posizione ne uscirà rafforzata. Rudini è anche in buoni rapporti con l'esercito ed è considerato, a parere di alcuni, un possibile successore di Suharto.

Successore di Sudharmono nell'incarico di segretario di Stato è il generale Murdiono, aiutante di fiducia del presidente.

Gli affari esteri. Ali Alatas, diplomatico di carriera con un'esperienza quasi trentennale, ha sostituito Mochtar Kusumaatmadja al vertice del ministero degli Esteri. Alatas è stato ambasciatore dell'Indonesia presso le Nazioni Unite dal 1983 al 1988, e in quel ruolo ha avuto l'ingrato compito di difendere l'invasione indonesiana di Timor e la politica attuata successivamente dal suo paese in quella regione. In qualità di ministro degli Esteri, Alatas dovrà coordinare la sempre più incisiva politica estera indonesiana, nel Sud-est asiatico come in altre regioni. Di questa nuova determinazione dimostrata in più occasioni nel corso del 1988, si è parlato in un seminario organizzato dal ministero degli Esteri e dall'Università Gadjah Mada di Yogyakarta. Il ministro degli Esteri in carica Ali Alatas, insieme a due suoi predecessori, Mochtar Kusumaatmadja e Roeslan Abdulgani, ha rivendicato per l'Indonesia un ruolo di maggior rilievo nella politica internazionale. Commentando il seminario, la stampa lo ha paragonato a quella prima dichiarazione sulla politica estera indonesiana rilasciata quarant'anni orsono dal vicepresidente Hatta, in un discorso con il quale l'Indonesia si dichiarava a favore di una politica estera non allineata[8]. Resta da vedere in che modo i forti sentimenti espressi dai leader della politica estera del paese verranno tradotti in iniziative politiche: nel corso dell'anno, come già detto, la politica estera indonesiana è apparsa più incisiva.

Nel corso del seminario, molti interventi hanno riguardato il Movimento dei paesi non allineati. L'Indonesia ha esercitato forti e costanti pressioni affinché la presidenza del Movimento venisse affidata al presidente Suharto: il Nicaragua, altro paese candidato alla presidenza, non era un concorrente temibile, ma nonostante ciò l'Indonesia non è riuscita neppure questa volta ad assicurarsi la presidenza. L'incarico è stato affidato alla Jugoslavia, la quale, afflitta da problemi interni, ha accettato a malincuore. L'insuccesso può avere numerose spiegazioni, tuttavia le riserve manifestate da diversi paesi nei confronti della politica indonesiana a Timor non hanno favorito il presidente Suharto.

L'Indonesia è stata molto elogiata per aver assunto un ruolo rilevante nella ricerca di una soluzione al conflitto indocinese, avviando colloqui

[8] «Jakarta Post», 3 settembre 1988.

informali tra le forze che lottavano in Cambogia. L'Indonesia è rimasta in buoni rapporti con il Vietnam, lasciato in disparte da molti altri paesi vicini; tuttavia la mancanza di contatti con la Cina limita notevolmente il ruolo che l'Indonesia può svolgere in questo ambito.

Le relazioni con la Cina sono rimaste congelate per oltre vent'anni, da quando il governo indonesiano accusò la Cina di complicità in un fallito colpo di stato che aveva provocato la caduta di Sukarno e la salita al potere di Suharto a metà degli anni Sessanta. Malgrado l'assenza di legami politici, i rapporti commerciali tra i due paesi sono diventati sempre più intensi: per la prima volta, dopo decenni, una delegazione commerciale indonesiana ha visitato la Cina. Alcuni indizi fanno supporre che le relazioni politiche potrebbero essere ristabilite in un prossimo futuro, anche se il processo di riavvicinamento appare lento e incostante.

Nel corso del 1988 i rapporti con l'Australia hanno segnato un miglioramento, come dimostrato dalla visita effettuata dal ministro degli Esteri australiano, accompagnato da un drappello di giornalisti: i giornalisti australiani erano stati esclusi dall'Indonesia dal 1986, quando un importante quotidiano di quel paese aveva pubblicato un articolo sulle attività economiche della famiglia Suharto. Le violente reazioni contro quell'articolo avevano dimostrato la fragilità dei rapporti tra i due paesi: articoli ben più dettagliati sullo stesso argomento sono infatti apparsi su altre fonti, e particolarmente sull'«Asian Wall Street Journal», tuttora venduto in Indonesia[9]. La politica indonesiana nel Sud-est asiatico ha inteso limitare l'ingerenza delle superpotenze nella regione.

La sicurezza interna. Tra le nomine del nuovo Gabinetto che hanno maggiormente sorpreso gli osservatori vi è stata quella dell'ammiraglio Sudomo a ministro coordinatore per la sicurezza e le questioni politiche. Molti pensavano che Sudomo, che ha svariati interessi economici, si sarebbe ritirato dopo essere stato per cinque anni alla guida del ministero del Lavoro. Sudomo è uno dei più vecchi e fidati amici di Suharto, un uomo che non ha altre ambizioni politiche se non quella di servire il suo amico e benefattore. Sudomo ha diretto per conto di Suharto il servizio segreto KOPKAMTIB (Comando operativo per la restaurazione della sicurezza e dell'ordine), nel difficile periodo a metà degli anni Settanta, e si pensa che amministrerà con mano ferma la sicurezza del paese. Nel corso del 1988 la struttura del principale servizio di sicurezza è stata modificata con l'abolizione del Comando operativo, creato

[9] Una serie di articoli assai dettagliati sull'argomento sono apparsi sull'«Asian Wall Street Journal», 24-26 novembre 1986.

nel 1965 e dotato di ampi poteri al comando del generale Suharto. Il KOPKAMTIB, integrato nel comando delle forze armate, ha rappresentato per oltre vent'anni, per i suoi poteri quasi illimitati, un elemento decisivo per la politica indonesiana. Negli ultimi cinque anni il KOPKAMTIB era stato al comando del generale Murdani. La nuova struttura creata per sostituire il KOPKAMTIB porta il nome di BAKORSTANAS, un acronimo dalle iniziali in lingua indonesiana di Ufficio di coordinamento per l'assistenza nel consolidamento della stabilità nazionale. Il BAKORSTANAS non ha un comandante ma un presidente, il generale Sutrisn, che è privo di struttura operativa ma ha il compito di consigliare il presidente su questioni inerenti la sicurezza nazionale.

La campagna anticomunista ha dato parecchio da fare all'ammiraglio Sudomo, sollevando tra l'altro numerose polemiche. Un certo turbamento, a questo proposito, sono stati i criteri adottati dal governo nella schedatura delle persone sospettate di comunismo. Il problema non riguarda soltanto il quasi mezzo milione di ex prigionieri politici ancora obbligati a fare rapporto alle autorità, ma anche i loro familiari e conoscenti: a chi fa domanda di impiego oppure è già dipendente di una pubblica amministrazione o di un'importante società privata, può infatti essere chiesto di dimostrare il cosiddetto *bersih lingkungan*[10], «ambiente pulito». Per ambiente si intendono la cerchia familiare, la famiglia del coniuge e le relazioni sociali della persona inquisita. Un altro sistema di indagine mira ad accertare la condizione di *bersih diri*, «persona pulita», che si riferisce soltanto all'individuo in questione. Nel 1988, molte persone sono state licenziate perché accusate di aver avuto, più di vent'anni fa, legami con organizzazioni comuniste. Tra queste vi erano giornalisti, funzionari pubblici e membri del GOLKAR. Numerosi individui, sospettati di labilissime connessioni con organizzazioni comuniste durante gli anni Sessanta e in possesso di qualifiche che li rendevano idonei a un impiego pubblico, sarebbero stati allontanati dai loro posti di lavoro negli ultimi anni. Il numero di queste persone ancora impiegate nel servizio pubblico è sceso dalle 175.000 della metà degli anni Settanta alle attuali 9.000[11].

Nel corso dell'anno, numerosi libri sono stati messi al bando: tra questi, l'ultimo romanzo di Pramoedya Ananta Toer, intitolato *Rumah Kaca*. Sono ora sei i libri di Pramoedya (da molti considerato uno dei maggiori letterati dell'Asia moderna) messi al bando nel suo paese nata-

[10] Per un'analisi della campagna e dei principi in essa implicati, si veda «Tempo», 12 novembre 1988. Per l'uso ufficiale di questi concetti, si veda anche «Kompas», 9 settembre 1988.

[11] «Kompas», 9 settembre 1988.

le. Negli anni Sessanta, lo scrittore è stato tra i membri di maggior spicco di un'organizzazione di orientamento comunista, ed è stato più volte imprigionato per reati politici e detenuto sull'isola di Buru. Pramoedya è autore di romanzi storici ambientati nel periodo coloniale, considerati all'estero come capolavori della letteratura indonesiana. Secondo il governo, questi romanzi sarebbero permeati di teorie marxiste.

La stampa indonesiana è stata oggetto di una campagna di «pulizia»: tutti i giornalisti hanno dovuto rispondere a questionari circa il loro passato, quello dei loro genitori e dei loro nonni. Soltanto tre giornalisti sono stati licenziati in conseguenza di questa iniziativa: tuttavia la nomina del generale a riposo Soegeng Widjaja a capo della federazione dei giornalisti (Persatuan Wartawan Indonesia) è apparsa a molti rispondente a un preciso disegno, mirante a tenere sotto controllo gli organi di stampa[12].

Una politica civile? Si è dato un certo risalto alla nomina all'interno del Gabinetto di due uomini politici relativamente giovani, Sarwono Kusumaatmadja e Akbar Tanjung. Un terzo personaggio, spesso citato accanto a questi due, è Rachmat Witoelar, che ha sostituito Sarwono alla segreteria del GOLKAR. Nello stesso gruppo si include talvolta anche Cosmas Batubara, sebbene il suo cammino verso il potere sia stato per certi aspetti diverso.

Questi uomini costituiscono quella che potrebbe essere definita una prima generazione di civili a farsi largo sulla scena politica nazionale dopo decenni di predominio dei militari. Molti indonesiani desiderano infatti che il sistema politico del loro paese si svincoli dal controllo dei militari trasformandosi in un sistema istituzionalizzato di politica civile. Il desiderio di maggior democrazia e di una classe politica formata da civili è in stretto collegamento con i successi riportati dai pochi uomini politici civili emersi dal GOLKAR. L'attenzione rivolta a questi personaggi è quindi piuttosto sproporzionata rispetto al loro effettivo potere politico, che resta comunque limitato. Per molto tempo si è parlato di Sarwono, fratello dell'ex ministro degli Esteri Mochtar Kusumaatmadja, come di una stella nascente della politica indonesiana. Egli ha iniziato a fare politica negli anni Sessanta, in ambiente studentesco: in quel periodo gli studenti avevano un peso considerevole tra gli elettori e i sostenitori del nuovo regime. Sarwono è stato eletto nel parlamento all'inizio degli anni Settanta, e più tardi è stato nominato segretario generale del GOLKAR. In quella veste ha collaborato con Sudharmono: sebbene

[12] «Straits Times», Singapore, 23 dicembre 1988.

l'accordo fosse tutt'altro che perfetto e non mancassero problemi, i due sono riusciti a dare risalto al ruolo del GOLKAR e in particolare alla sua componente civile. Sarwono, come Witoelar, è qualche volta troppo schietto per l'usuale cautela della politica indonesiana, ed è fautore di una politica più aperta. Se questa aspirazione si concretizzasse, i tre uomini politici sarebbero i primi a rafforzare il loro potere. Tutti e tre hanno tra i 45 e i 50 anni, e sono quindi tra i più giovani e importanti politici indonesiani.

Il GOLKAR: un partito di governo? Il GOLKAR, spesso indicato come il partito al potere in Indonesia, non è in realtà un partito né un organo di governo. Durante l'ultimo congresso, uno dei delegati lo ha definito non partito al potere, ma piuttosto partito del potere. Il GOLKAR è una forza singolare, profondamente radicata negli aspetti più peculiari della politica indonesiana[13]. Esso ha da sempre rappresentato la tribuna e il canale attraverso il quale i militari prendevano parte alla vita politica; in origine, il GOLKAR era nato per contrastare il potente Partito comunista dell'Indonesia. In anni recenti esso si è trasformato in organizzazione di massa, alla quale hanno aderito non soltanto gruppi profondamente corporativistici quali la burocrazia, ma anche, più tardi, milioni di singoli individui, rimanendo tuttavia sotto lo stretto controllo dei militari. A seguito di questa evoluzione, dovuta soprattutto a Sudharmono, sono in molti oggi a sperare che ulteriori mutamenti all'interno del GOLKAR possano offrire opportunità di più ampia partecipazione alla politica e di democrazia. Alcuni hanno parlato di «modello messicano», ricordando il partito che in quel paese detiene il potere da mezzo secolo. Questa attenzione nei confronti del sistema messicano, emersa in varie occasioni negli ultimi tempi (se ne è anche discusso al congresso del GOLKAR), si manifesta in un momento non esattamente opportuno: proprio ora, infatti, vengono denunciate le frodi elettorali e le intimidazioni con le quali il partito messicano ha conservato il potere. Altri hanno citato il partito di maggioranza a Singapore, al potere da una trentina d'anni, come un possibile modello per il GOLKAR; personaggi piuttosto influenti, inoltre, hanno indicato il periodo di transizione tra la dittatura franchista in Spagna e l'attuale democrazia liberale come esempio degno di essere studiato. Tutti questi modelli appaiono tuttavia improbabili, poiché provengono da sistemi basati sulla supremazia del potere civile e su una funzione esclusivamente difensiva dell'esercito.

[13] Un eccellente studio di carattere storiografico sul GOLKAR e sulla sua ideologia si trova in David Reeve, *Golkar of Indonesia*, Singapore, Oxford University Press, 1985.

Il GOLKAR è stato creato dall'esercito e, come ebbe a dire un importante stratega militare citato dalla FEER durante i giorni del congresso, è stato creato per curare gli interessi politici dell'esercito[14]. Il fatto che si parli di passaggio alla democrazia e si discutano le possibili modalità di una simile transizione, per quanto improbabile, dimostra quali crescenti aspirazioni politiche il governo debba oggi affrontare e cercare di manovrare attraverso un uso più ingegnoso del GOLKAR.

L'atteso congresso del GOLKAR tenutosi verso la fine del 1988 (soltanto il quarto in ben venticinque anni) non ha prodotto mutamenti sostanziali: al contrario, le forze armate e il presidente hanno dato ampia prova della loro autorità e influenza sull'organizzazione. La libertà di espressione consentita ai delegati, avvezzi ad esprimersi con una certa franchezza, può fare poco o nulla contro una struttura di potere che affida ogni mandato a un sistema politico estraneo a qualsiasi raduno del GOLKAR. Nonostante ciò il GOLKAR rimane, anche se soltanto per mancanza di altre possibili organizzazioni politiche, al centro di tutte le ipotesi sul futuro della politica indonesiana.

Le origini del GOLKAR possono essere rintracciate nella situazione politica degli ultimi anni del periodo Sukarno, e in certe formulazioni ideologiche sulle quali i regimi di Sukarno e Suharto hanno fondato i loro tentativi di legittimazione politica. Le forze armate, sempre più potenti verso la fine dell'era Sukarno, avevano bisogno di uno strumento di partecipazione politica e di un organismo in grado di mobilitare gli strati più ampi della società contro il comunismo: per questo è stato creato il GOLKAR. L'ideologia sulla quale si fonda l'organizzazione è centrata sul principio della famiglia. Secondo questo ideale, la società è infatti simile a una grande famiglia, i cui membri svolgono varie funzioni a seconda delle loro capacità e inclinazioni, e sulla base di una gerarchia paternalistica. Un simile principio esclude ogni nozione di conflitto legato agli interessi di classe, e dà luogo a un sistema politico paternalistico e gerarchico che si allontana dagli ideali di uguaglianza e democrazia nel senso occidentale. L'intero sistema politico indonesiano è organizzato secondo questi principi: invece di costituire la base per un'effettiva partecipazione popolare ai processi decisionali, esso produce un sistema di gerarchie e clientelismi. Il GOLKAR è organizzato secondo gli stessi principi, come entità corporativistica che si propone di mobilitare e controllare, piuttosto che come organizzazione rappresentativa o a partecipazione popolare: esso è pertanto intrinsecamente antidemocratico nella sua struttura. Il presidente Suharto, a capo di un «consiglio

[14] FEER, 10 novembre 1988.

direttivo», ha poteri di veto sulle decisioni del consiglio esecutivo dell'organizzazione.

Il GOLKAR, a quanto si dice, ha tre componenti: i militari, i burocrati e i semplici iscritti. La burocrazia è riunita nel KOPRI, l'organizzazione dei dipendenti pubblici; per molti aspetti, questa associazione è l'esatto contrario di un organizzazione sindacale di tipo occidentale, ed è poco più democratica di un'organizzazione militare. Il KOPRI è sotto il controllo di ministri e segretari permanenti, provenienti molto spesso dalle file dell'esercito, ed è, più che un organo rappresentativo, una struttura di mobilitazione. Nel periodo in cui Sudharmono ha ricoperto l'incarico di presidente del GOLKAR, i semplici iscritti rappresentavano una componente di rilievo dell'organizzazione. Attualmente, il GOLKAR conta circa 9 milioni di quadri, e alcuni milioni di membri ordinari. Alcune organizzazioni musulmane hanno reciso i legami con quello che era il loro partito politico, il PPP; molti autorevoli musulmani sono entrati a far parte del GOLKAR, o hanno assunto incarichi nel MPR come candidati del GOLKAR.

Tra gli autorevoli personaggi del mondo musulmano ora associati al GOLKAR vi sono Abdurrachman Wahid, presidente del prestigioso Nahdatul Ulama; Nurcholis Madjid, per molti anni una delle voci più autorevoli e discusse del mondo islamico, e Slamet Effendi Yusufi, un attivista musulmano ora a capo dell'associazione giovanile del GOLKAR. Alcuni hanno creduto che l'adesione di questi personaggi preludesse alla trasformazione del GOLKAR in un partito politico con un certo grado di controllo o di partecipazione popolare. Numerosi musulmani hanno parlato di una islamizzazione del GOLKAR, e molti di loro si sono schierati a favore di Sudharmono, considerato più legato alla loro causa di molti altri generali del GOLKAR. A dispetto delle speranze espresse dai musulmani, tuttavia, l'importanza dell'elemento islamico all'interno del GOLKAR è stata giudicata da molti osservatori indipendenti poco rilevante sia per il mondo islamico, sia per il GOLKAR. Malgrado ciò, il GOLKAR continua ad esercitare un'attrattiva su gruppi e singoli individui, in parte perché non vi sono alternative e in parte grazie al suo diffuso sistema di protezioni.

Il congresso del GOLKAR ha confermato le crescenti ambizioni dell'organizzazione e le sempre più elevate aspirazioni della sua componente civile; esso, d'altro canto, ha rinsaldato il predominio dei militari, evidenziando inoltre la scarsa libertà di manovra che il presidente concede all'organizzazione. La campagna elettorale organizzata dall'esercito per assicurarsi un'ampia partecipazione al congresso è stata molto attiva: alla fine, i militari si sono assicurati la presidenza nel 70 per cento delle

sezioni regionali[15]. Molti hanno visto in questo un tentativo di impedire la riconferma di Sudharmono alla presidenza del partito, e di riguadagnare il terreno perduto a vantaggio della politica civile durante il «regno» di Sudharmono. Il nuovo presidente, il sessantatreenne generale Wahono, è un ex comandante dell'esercito e governatore di Giava orientale. Verso la metà degli anni Sessanta, egli ha assistito Suharto al comando strategico dell'esercito. La sua nomina ha sorpreso molti, in primo luogo perché Wahono non era mai stato in rapporti con il GOLKAR, in secondo luogo perché molti si auguravano che il GOLKAR potesse ringiovanire e assumere un ruolo politico più indipendente. L'elezione di Wahono alla presidenza ha invece confermato il potere di Suharto sull'organizzazione, sancito formalmente dal suo incarico di presidente del comitato consultivo. È il presidente stesso a nominare l'influente commissione esecutiva di quel comitato.

Il nuovo segretario generale è Rachmat Witoelar che sostituisce il suo amico Sarwon Kusumaatmadja. Witoelar ha posto l'accento sulla nuova apertura del GOLKAR, e probabilmente insisterà per ottenere una qualche forma di democrazia all'interno dell'organizzazione e la partecipazione del GOLKAR ai processi decisionali a livello politico. Durante il congresso di ottobre, il presidente Suharto ha ribadito la necessità di vigilare contro la sempre presente minaccia comunista, centrando il suo discorso su questo argomento piuttosto che sul ringiovanimento o sulla democratizzazione del GOLKAR. Nei prossimi anni, il futuro dell'organizzazione sarà nelle mani del presidente: a quanto sembra, egli non intende trasformare il GOLKAR in una forza politica che goda di un'autonomia seppur limitata dall'esercito o dalle strutture corporativistiche controllate dai militari. Al regime si pone quindi il problema di come rispondere alle crescenti aspirazioni politiche del paese. La limitatezza del sistema politico indonesiano garantisce al GOLKAR la vittoria in tutte le consultazioni elettorali: malgrado ciò, l'organizzazione non è in grado di canalizzare neppure le esigenze più elementari in materia di partecipazione politica. Il congresso del GOLKAR non è certo stato promettente da questo punto di vista: l'organizzazione, tuttavia, ha in sé un certo potenziale che il governo potrebbe utilizzare, se intendesse farlo, per sviluppare una qualche forma di garanzia democratica.

I partiti dell'«opposizione». Sebbene, oltre al GOLKAR, vi siano in Indonesia due partiti politici, non esiste una vera e propria opposizione. L'ideologia statale del Pancasila e il principio dell'organizzazione fami-

[15] *Ibid.*

liare escludono, secondo alcuni, l'esistenza di un fenomeno di tipo occidentale quale potrebbe essere un'opposizione al governo. I due partiti, il PPP e il più piccolo Partito democratico, PDI, non si definiscono partiti di opposizione, ed effettivamente agiscono nella maggior parte delle occasioni come sostenitori del governo, sebbene ne siano esclusi. Nel corso dell'anno, alcuni parlamentari del PDI hanno accusato il presidente del loro stesso partito di essersi schierato a fianco degli oppositori del governo. In molti altri paesi rivolgere un'accusa simile, per quanto inusuale, al capo di un partito che non fa parte del governo non sarebbe certo cosa grave: in Indonesia l'insinuazione è stata considerata offensiva, e come tale confutata dal leader del PDI.

L'ideologia del Pancasila prevede che le decisioni vengano prese per consenso e non in base a un voto. In occasione della comparsa, evento senza precedenti, di due candidati alla carica di vicepresidente, un leader del parlamento si è sentito in dovere di rassicurare l'opinione pubblica affermando che, sebbene assolutamente indesiderabili, le votazioni in sede parlamentare non erano proibite per legge. Successivamente, con un'iniziativa quasi mai attuata nella storia del paese, il PPP ha sfidato questo atteggiamento con la nuova baldanza che da qualche tempo lo contraddistingue, chiedendo a una commissione parlamentare di votare su un problema di grande importanza politica. Il PPP voleva che fosse emendata la legge elettorale, che attualmente impedisce sia al PPP che al PDI di aggiudicarsi la maggioranza del voto popolare e dà al GOLKAR un enorme vantaggio in qualsiasi consultazione elettorale. Pur non essendo rivoluzionari, questi emendamenti avrebbero sanato in parte le ingiustizie strutturali che assicurano al GOLKAR un'ampia maggioranza. Il PDI, che generalmente si adopera con il massimo impegno al servizio del governo, non ha neppure appoggiato la proposta. L'emendamento è stato bocciato con un margine di dieci contro uno.

Entrambi i partiti sono tormentati da rivalità interne che li hanno resi, fin dalla loro formazione, impotenti sul piano politico. Tali rivalità dipendono in parte dalle loro origini: i due schieramenti sono infatti stati creati dal governo, anni fa, riunendo diversi partiti. Le discordie interne hanno indotto il governo a intromettersi costantemente negli affari dei due partiti: essi stessi hanno, in alcuni casi, richiesto esplicitamente tali interventi. I candidati alle elezioni e alla direzione di ciascun partito devono avere l'approvazione del governo, che in tal modo ne controlla l'evoluzione.

Il PPP ha riportato gravi perdite alle elezioni parlamentari del 1987: ciò si deve in gran parte ad alcune difficoltà interne e alle recenti trasformazioni che hanno reso il partito indipendente dalle organizzazioni

islamiche. Il PDI ha invece riportato un successo marginale: da allora, tuttavia, le posizioni del PPP sono migliorate, mentre il PDI si trova ora alle prese con conflitti interni.

Sukarno torna alla ribalta. Il fatto che il personaggio più temibile per l'attuale governo sia l'ex presidente Sukarno, spodestato da più di vent'anni e morto da quasi altrettanti, la dice lunga sulla politica indonesiana. Anche nel 1988 Sukarno è tornato sulla scena politica indonesiana, come accaduto più volte a partire dalla metà degli anni Venti. In un certo senso, Sukarno è stato il personaggio più vivace nella campagna elettorale del 1987, dal momento che il suo nome e la sua immagine hanno risvegliato l'entusiasmo di folle composte in gran parte di giovani. La sua immagine si è posta in netto contrasto con la monotona apparenza della politica controllata dai burocrati e dai militari. Questo non ha fatto piacere al governo che è intervenuto per impedire altri casi di propaganda elettorale in nome di Sukarno. In realtà, il governo non aveva nulla da temere né dal partito che si faceva scudo del suo nome, il PDI, né dalla figlia di Sukarno, successivamente eletta in parlamento. Il PDI ha ormai dimostrato di essere incapace di qualsiasi azione politica e di non voler sfidare il governo su questioni di una certa importanza. In effetti, il partito gode del sostegno di alcuni esponenti delle forze armate.

Il governo, d'altra parte, continua ad essere tormentato dalla figura di Sukarno e dal significato che il popolo attribuisce alla sua storia, che è anche la storia politica dell'Indonesia. La pubblicazione del libro intitolato *Siapa Menabur Angin Akan Menuai Badai* [Chi semina vento, raccoglie tempesta] da parte di un ex ufficiale dei servizi segreti, Sugiarso Surojo, è stata forse suggerita proprio dalla concomitanza di questo risveglio di interesse nei confronti di Sukarno con l'imminente congresso del GOLKAR e con una virulenta campagna anticomunista come non si vedeva da anni. Nel libro si insinua che Suharto fosse un comunista. Un'accusa simile non è cosa da poco in Indonesia, dove la parola «comunismo» è sinonimo di colpe di ogni genere e non ha quasi alcuna attinenza con il pensiero di Karl Marx (i cui scritti sono messi al bando e sconosciuti praticamente all'intera nazione). Neppure la mancanza di rispetto verso una figura storica, implicita nelle accuse di Surojo, è cosa trascurabile in una società tanto conservatrice e gerarchica. La grettezza e la scarsa consistenza del libro hanno provocato la condanna quasi unanime degli intellettuali, molti dei quali non possono certo essere accusati di nutrire simpatie per Sukarno, notoriamente poco amante della libertà di espressione.

Molti esponenti di rilievo del governo, d'altro canto, hanno accolto

favorevolmente il libro e l'occasione da questo offerta per analizzare criticamente la figura di Sukarno. Sia Suharto che Sutrisno hanno incoraggiato gli indonesiani a riflettere attentamente sulla storia del paese. Lo studio della storia, tuttavia, è in Indonesia una disciplina sensibile ai condizionamenti politici e limitata a una ristretta cerchia di persone. Mentre infuriavano le polemiche sul libro di Surojo, il più antico quotidiano del paese, il «Merdeka», è stato seriamente ammonito dal governo per aver pubblicato, in occasione dell'anniversario del colpo di stato a Giacarta fallito ventitre anni fa, un editoriale intitolato *Alle origini di un problema storico*. In esso si sosteneva che gli eventi che avevano portato alla deposizione di Sukarno e alla salita al potere di Suharto erano ancora poco chiari e che si doveva indagare su alcune verità tuttora sconosciute. Secondo l'articolo, alcune complicazioni e contraddizioni relative a questo momento della storia del paese erano difficili da accettare[16].

Un sondaggio di opinione pubblicato da «Tempo», il maggior settimanale di informazione del paese, quando la discussione infuriava ormai da settimane, ha rivelato che l'opinione pubblica era rimasta piuttosto indifferente e continuava a nutrire profondo rispetto per Sukarno. Soltanto il 3,5 per cento delle persone intervistate accettavano l'idea che Sukarno fosse stato un comunista, mentre ben 72 persone su 100 respingevano l'accusa. Una percentuale ancora più bassa, il 2 per cento, riteneva che Sukarno fosse implicato negli eventi che avevano portato alla sua deposizione e all'ascesa al potere di Suharto. Soltanto l'1 per cento degli indonesiani, secondo il sondaggio, pensava che le colpe di Sukarno fossero maggiori dei suoi meriti. Poiché la comparsa di un'opposizione degna di questo nome appare per il momento improbabile, la lunga ombra di Sukarno continuerà ancora per qualche tempo a pesare sulla politica indonesiana. Dal momento che nessuna organizzazione è in grado di tradurre la sua immagine in una strategia politica, saranno probabilmente i giovani (che nella maggior parte dei casi non hanno alcun ricordo personale dell'era di Sukarno) a pronunciarne più spesso il nome.

Conclusioni

Il 1988 è stato un anno denso di eventi per la politica indonesiana, che hanno evidenziato i problemi che a lungo termine il paese dovrà affrontare. Il governo è riuscito a compensare meglio del previsto il calo

[16] «Merdeka», 30 settembre 1988.

delle entrate di bilancio e degli introiti derivanti dalle esportazioni di petrolio. Il rapido aumento delle esportazioni non petrolifere mostra come l'economia indonesiana abbia imboccato sentieri nuovi, ma allo stesso tempo mette in evidenza il problema irrisolto della strategia industriale, nella quale sono in gioco complesse questioni politiche con ampie implicazioni sociali. Le prospettive a medio termine per l'economia indonesiana, seppur nettamente migliori, non bastano a far dimenticare il problema, potenzialmente esplosivo, della sottoccupazione. Il presidente Suharto ha ancora una volta dato prova di incontrastato potere e di acume politico; egli ha annunciato la sua intenzione di ritirarsi nel 1993, senza peraltro indicare alcun candidato e neppure un meccanismo preciso che regoli la sua successione. Richieste di liberalizzazione politica e di maggiore democrazia sono state formulate sempre più spesso anche in Indonesia, seppure in tono più moderato rispetto ad altri paesi asiatici. Contemporaneamente, però, i militari hanno rafforzato, rispetto agli anni precedenti, il loro controllo sul GOLKAR, il più immediato strumento di democratizzazione e di partecipazione civile alla vita politica; la libertà di manovra degli organi di stampa, inoltre, è stata ridotta in occasione di una massiccia campagna contro un'ipotetica minaccia comunista. La carenza di iniziative volte a creare un sistema politico più rappresentativo, ora che l'Indonesia sta per affrontare la questione della successione a Suharto, pongono in dubbio la futura stabilità politica del paese: per il momento, tuttavia, l'Indonesia resta il paese tranquillo che è stato per gran parte del lungo regno del presidente Suharto.

Indonesia 1988: l'esperimento democratico fa progressi?

J. Soedjati Djiwandono

Avrebbe potuto essere la solita routine, come accade ogni cinque anni. L'Assemblea consultiva del popolo (MPR) eletta l'anno precedente si sarebbe riunita, e sarebbe stata la quarta volta dalla salita al potere di Suharto, iniziatore del Nuovo Ordine. Come in passato, il risultato sarebbe stato in gran parte scontato. La relazione del presidente Suharto al MPR sarebbe stata approvata. Al presidente Suharto sarebbe stato affidato per la quinta volta un altro mandato quinquennale. E, come in passato, sarebbe stato eletto un nuovo vicepresidente.

Questa volta, invece, qualcosa è andato storto. Malgrado la cosa sia poi finita nel nulla, si sono presentati due candidati alla vicepresidenza. Il fatto era senza precedenti, e nessuno è parso preparato a un evento così sorprendente. C'era bisogno di votare? Che ne sarebbe stato della democrazia Pancasila, concepita come una forma particolare di democrazia indonesiana basata sull'ideologia statale del Pancasila, espressa nei cinque principi della fede in Dio, nell'umanità, nell'unità nazionale, nella democrazia e nella giustizia sociale, e che dovrebbe riconoscersi nel principio di unanimità? Questo nuovo fenomeno rappresentava una battuta d'arresto o un passo avanti per la vita democratica in Indonesia? Quale sarà il futuro della democrazia indonesiana?

Da questo punto di vista, nel 1988 c'è stata una svolta per l'Indonesia, una svolta cruciale per «esperimento» democratico. L'evento senza precedenti di due candidati alla vicepresidenza, di per sé importante per il futuro della democrazia indonesiana, avrebbe potuto anche essere l'espressione delle stesse aspettative che convergevano sulle sessioni del MPR. Alcuni speravano che questa volta la riunione del MPR non fosse la solita routine. Essa avrebbe potuto dare l'avvio a quell'atteso processo di ricambio generazionale e al rinnovamento della leadership nazionale[1].

Questo, effettivamente, sarebbe stato un evento di enorme importanza per il futuro della nazione. In che modo, tuttavia, il ricambio gene-

[1] Si veda, tra gli altri, «Jakarta Post», 1° marzo 1988.

razionale avrebbe potuto e può avvenire nel contesto della democrazia indonesiana? La democrazia Pancasila ha in sé i meccanismi necessari, malgrado l'Indonesia non possieda una tradizione di alternanza pacifica alla guida del paese? La sessione 1988 del MPR ha fornito qualche indicazione? In che modo la democrazia Pancasila deve svilupparsi in previsione di una simile inevitabile sfida? Questi sono gli interrogativi cruciali che gli indonesiani dovranno prima o poi affrontare, se si vuol evitare alla nazione un cambiamento della leadership con traumatici sconvolgimenti politici e sociali pericolosi per un paese che si prepara ad affrontare la svolta del prossimo secolo.

L'esperimento di democrazia in Indonesia. Essendo una nazione giovane, indipendente da meno di mezzo secolo, l'Indonesia non ha una lunga tradizione democratica. Nel tentativo di giustificare la ricerca di una via indonesiana alla democrazia, si è spesso fatto riferimento a pratiche secolari di forme di governo democratico che prevedevano contatti tra i sovrani di piccoli regni e i loro sudditi, una tradizione secondo la quale il popolo (in particolare negli antichi regni giavanesi) manifestava la propria protesta nei confronti del sovrano, ed eleggeva il capo di ciascun villaggio[2]. Non è certo, tuttavia, che un'esperienza tanto limitata e circoscritta all'elezione del capo di un piccolo villaggio possa essere in qualche modo applicata ad un grande stato moderno. Né è stato dimostrato che i contatti tra sovrano e sudditi, o le proteste espresse nella loro forma tradizionale, abbiano avuto effetto sui processi decisionali del sovrano. Nella misura in cui dà ai sudditi la sensazione di partecipare alle decisioni politiche e di contribuire alla legittimazione del sovrano, tale pratica è utile al sovrano stesso. Essa però ha ben poco valore dal punto di vista democratico per fornire al popolo i mezzi per esercitare in qualche modo il loro diritto di influire sulle decisioni che riguardano la loro stessa vita. L'Indonesia, poi, non può certo fare appello alla tradizione per scegliere un modello di alternanza pacifica alla guida del paese.

Non avendo tradizioni democratiche alle quali ispirarsi nell'affrontare le sfide che si impongono a uno stato moderno, oltre che per altri motivi, l'Indonesia si è impegnata fin dalla sua indipendenza in quello che si potrebbe definire un esperimento di democrazia, che ha via via assunto le forme della democrazia liberale di tipo occidentale, della democrazia guidata da Suharto, e ora, con il nuovo ordine, della non ben defi-

[2] Per un'analisi sull'argomento, si veda Kuntjoro Purbopranoto, *Sedikit tentang Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Surabaya, Penerbitan Universitas, 1969.

nita democrazia Pancasila[3]. È sullo sfondo di questo processo di sperimentazione democratica, nonché delle idee di democrazia sulle quali questi esperimenti si fondano, che bisogna valutare il significato degli eventi e dei problemi manifestatisi durante la sessione 1988 del MPR e il modo in cui tali avvenimenti possono contribuire alla nascita della democrazia in Indonesia.

Anche la democrazia guidata di Sukarno si fondava, a suo dire, sul principio del Pancasila e sulla costituzione del 1945. Sukarno aveva avviato il suo personale esperimento decretando che la costituzione del 1945 venisse nuovamente adottata. Quel decreto è stato confermato dal nuovo ordine che, tuttavia, ha ripudiato la democrazia guidata non in base ai suoi fondamenti ideologici e costituzionali (il principio del Pancasila e la costituzione del 1945), ma perché essa aveva deviato, distorto e tradito quegli stessi fondamenti. Il nuovo ordine, per usare le parole di Suharto, è stato «una reazione che si propone di correggere totalmente ogni forma di deviazione perpetrata dall'ordine che a quel tempo deteneva il potere e che ora chiamiamo il vecchio ordine»[4]. Il rifiuto della democrazia guidata non comportava pertanto un ritorno alla democrazia liberale di tipo occidentale, per la quale sia il vecchio sia il nuovo ordine nutrivano profondo disprezzo. Entrambi i regimi condividono alcuni atteggiamenti e opinioni di base in merito alle tradizioni occidentali di democrazia liberale che, per quanto distorti, sono stati utilizzati per giustificare e spiegare il loro rifiuto di quelle tradizioni e l'adozione di una forma di democrazia ritenuta congeniale all'identità, ai bisogni e alle tradizioni dell'Indonesia. In effetti, i termini «liberale» e «liberalismo» hanno finora avuto in Indonesia una connotazione negativa, e l'ideologia liberale è stata persino considerata una minaccia per la sicurezza nazionale[5]. Il rifiuto della democrazia liberale può essere giudicato impulsivo e non ben ponderato. È difficile credere, ovviamente, che i leader indonesiani non comprendano i principi della democrazia occidentale. Per certi aspetti, tuttavia, è stata data della democrazia liberale una rappresentazione talmente distorta da creare problemi anche nella comprensione e nell'attuazione della stessa democrazia Pancasila. Quando Sukarno, per primo, ripudiò la democrazia liberale che per quasi un decennio era stata attuata in Indonesia, etichettandola come

[3] Per una breve analisi di questi periodi, si veda J. Soedjati Djiwandono, *Democratic Experiment in Indonesia: Between Achievements and Expectations*, «Indonesian Quarterly», XV, n. 4, ottobre 1987.

[4] Discorso alla nazione del presidente Suharto, 16 agosto 1967.

[5] Dichiarazione del generale L. B. Murdani, allora comandante dell'ABRI, riportata in «Kompas», 24 agosto 1984.

democrazia per votazione o democrazia della metà più uno, egli non sembrava fare distinzioni tra la democrazia come ideale e la democrazia come meccanismo o sistema di governo. L'ideale di democrazia è indubbiamente universale, come ha ammesso lo stesso presidente Suharto[6]. La democrazia come meccanismo o sistema di governo (vale a dire, come strumento attraverso il quale l'ideale viene espresso) può essere diversa da nazione a nazione, a seconda dell'eredità storica, delle tradizioni culturali e dei valori di ciascun paese. Il rifiuto del voto espresso dal presidente Sukarno, oltre a rendere l'assemblea costituzionale incapace di decidere, ha indotto il paese a credere, a torto, che il voto sia l'essenza della democrazia liberale, il fattore che la rende profondamente diversa dalla democrazia Pancasila. Paradossalmente, la stessa costituzione del 1945 prevede la possibilità di decidere prima della votazione. Pertanto, come chiariremo più avanti, la pratica della democrazia Pancasila è stata continuamente tormentata da confusioni e contraddizioni che non sono mai state risolte.

Nel corso del tempo, leader politici e studiosi indonesiani hanno ripetutamente condannato la democrazia liberale perché fondata principalmente sull'individualismo, sugli interessi personali, sui diritti e sulle libertà individuali, piuttosto che sull'interesse comune. Questo può essere in parte vero, tuttavia si è continuato a trascurare il fatto che un'equa applicazione dei diritti individuali e delle libertà di ognuno serve da limite collettivo all'esercizio di quegli stessi diritti e libertà e crea un comune interesse per la conservazione del sistema. E poiché la democrazia, in quanto ideale, è l'espressione del bisogno di uguaglianza, giustizia e libertà individuale dell'uomo, ed è per sua natura universale, la manifestazione di esigenze di questo tipo nell'ambito della democrazia Pancasila potrebbe dar luogo a una risposta cinica. Come detto poc'anzi, i «seguaci del liberalismo, che criticano la politica del governo propagandando i diritti umani e le libertà individuali»[7], sono stati identificati come una potenziale minaccia alla sicurezza nazionale dell'Indonesia.

A parte l'essenza del voto, in merito al quale gli indonesiani continuano a tenere un atteggiamento ambivalente, la democrazia Pancasila si differenzia dalla democrazia liberale in base al principio secondo il quale ogni consultazione deve mirare ad ottenere l'unanimità o il consenso, come se questi fossero caratteri peculiari della democrazia indonesiana e sconosciuti alle democrazie liberali di tipo occidentale[8]. Con

[6] Discorso alla nazione del presidente Suharto, 16 agosto 1978.

[7] Si veda la nota 5.

[8] Per un'analisi di questo problema, si veda Mohammad Koesnoe, «Musyawarah» in *Masalah Kenegaraan*, a cura di Miriam Budiardjo, Giacarta, Penerbit P. T. Gramedia, 1975, pp. 55-73.

ciò non vogliamo negare che vi siano differenze nei processi di consultazione e nel raggiungimento del consenso tra la democrazia Pancasila e le democrazie occidentali: tali differenze, tuttavia, non sono necessariamente essenziali né fondamentali. I dibattiti parlamentari diretti, aperti e spesso prolungati che caratterizzano spesso i processi decisionali delle democrazie liberali occidentali rappresentano, certo, una forma di consultazione. Le *musyawarah*, o consultazioni della democrazia Pancasila, non sono condotte in forma di dibattito parlamentare aperto, in sessioni plenarie o in contesti formali, ma sono meglio definibili come «manovre di corridoio», o «lobbying»[9]. Questo non implica assolutamente che una forma di consultazione sia migliore dell'altra. Si tratta semplicemente di forme diverse, dettate forse da differenze di carattere nazionale, di tradizioni e di valori. Ricordiamo che il sistema di valori culturali e di tradizioni indonesiane considera cosa indegna partecipare a un dibattito aperto e rivelare pubblicamente conflitti di interessi. Inoltre, perdere in una votazione pubblica sarebbe un fatto disonorevole, una vera e propria disgrazia: tutto ciò spiega i pregiudizi contro il voto.

Vi è poi un fattore più importante. Si teme infatti che il consenso previsto dalle consuetudini delle democrazie occidentali, in base al quale la minoranza considera le decisioni della maggioranza come vincolanti per tutti (concetto distinto dal consenso come è inteso nella democrazia indonesiana[10]), possa creare una dittatura della maggioranza. I sostenitori del voto, d'altra parte, temono che il principio di unanimità possa implicare la tirannia della minoranza, dal momento che una minoranza, per quanto piccola, può impedire qualsiasi decisione. Questo dilemma ha da sempre perseguitato la democrazia Pancasila indonesiana. Il presidente Suharto ha detto che il sistema democratico Pancasila rende impossibile sia una dittatura della maggioranza sia una tirannia della minoranza, poiché il concetto di maggioranza opposta a minoranza non si accorda con lo spirito di una famiglia[11].

Una simile affermazione sembra tuttavia suggerire, nella società indonesiana, un'idea statica di maggioranza e minoranza, piuttosto che una teoria dinamica del pluralismo come libero flusso di idee che consentono di trasformare o impedire la creazione di uno status quo all'interno dei raggruppamenti sociali e politici, per cui una maggioranza può in un dato momento trasformarsi in minoranza e viceversa. In società

[9] Si veda Peter Polomka, *Indonesia Since Sukarno*, Penguin Books, 1974, che analizza la questione dall'esterno.

[10] Si veda la nota 8.

[11] Discorso del presidente Suharto al palazzo di Bogor, 1° ottobre 1978.

con gruppi di individui con legami di religione, di razza, di popolo, e così via, questo concetto può avere profonde implicazioni. Esso può, in parte, spiegare perché alcuni gruppi religiosi, ad esempio, desiderino che, pur essendovi libertà religiosa, sia proibito per legge a chiunque (come si addice a uno stato teocratico) cambiare la propria fede. In tal modo, la posizione di maggioranza o di minoranza dei gruppi religiosi nella società indonesiana diventa uno stato immutabile.

È ormai luogo comune affermare che in Indonesia la democrazia liberale come la si intende in occidente non abbia funzionato. Questo può essere vero. D'altra parte, si potrebbe sostenere che l'Indonesia non sia riuscita a far funzionare la democrazia liberale di tipo occidentale. Non soltanto quel tipo di democrazia è inadatto alle condizioni e alle tradizioni indonesiane; sono gli stessi indonesiani a essere (almeno per ora) incapaci di mettere in atto una moderna democrazia liberale di tipo occidentale. La democrazia liberale, in quanto meccanismo o sistema, può richiedere adeguamenti alle necessità e alle condizioni di ciascun paese; ogni nazione, d'altro canto, ha bisogno di essere addestrata ed educata, di acquisire esperienza; essa deve sviluppare alcuni atteggiamenti mentali necessari a far funzionare questo strumento in modo utile e proficuo, allo stesso modo in cui un automobilista deve abituarsi a guidare un'auto nuova.

Escludendo altre forme di violazione dei diritti democratici, durante il periodo della democrazia parlamentare indonesiana, gli abusi più gravi si sarebbero verificati in occasione di votazioni su questioni di carattere religioso o ideologico, quando i raggruppamenti politici erano fondati essenzialmente su aspetti ideologici e religiosi[12]. Le passate esperienze hanno dimostrato che il risultato di una votazione su questioni ideologiche o religiose può creare scissioni nel paese, dato che sulle questioni di principio non è possibile che una minoranza ceda alle decisioni della maggioranza. Da questo punto di vista, dunque, la scelta di un regime che richiede l'unanimità per qualsiasi decisione (l'attuale democrazia Pancasila) rappresenta il male minore. In effetti, votare è ancora considerato lecito per principio, anche se, come abbiamo già detto e come spiegheremo più avanti, la questione del voto viene sempre affrontata in maniera ambivalente e confusa; peraltro, anche il principio della consultazione per il raggiungimento del consenso unanime appare di dubbia validità.

[12] Si veda la nota 3.

Esponendosi agli attacchi di quanti avrebbero potuto accusarlo di essere una democrazia della minoranza, l'attuale sistema di democrazia Pancasila è stato sorretto dalla duplice funzione delle forze armate (ABRI), assuntesi il compito si salvaguardare l'ideologia del Pancasila dalle costanti e sottili minacce da sinistra (da parte dell'ideologia comunista) e da destra (dalle dottrine teocratiche). La duplice funzione dell'ABRI può essere quindi considerata la caratteristica principale della democrazia Pancasila[13]. Da questo punto di vista sembra pertanto comprensibile che il liberalismo, e in particolare la forma da esso assunta nelle democrazie liberali di tipo occidentale, sia considerato una minaccia per l'attuale sistema politico indonesiano.

La maggior difficoltà che la scelta dell'attuale sistema comporta, a parte le numerose ambivalenze, confusioni e contraddizioni, sta nel fatto che non è possibile dimostrare o sperimentare se la democrazia Pancasila continuerà ad essere un'alternativa migliore rispetto alle soluzioni proposte dall'estrema destra o dall'estrema sinistra. Ma una cosa è certa: nessun sostenitore dell'attuale sistema, con tutte le sue carenze e incertezze sugli sviluppi futuri, oserebbe mettere alla prova una delle due alternative. Sia il comunismo che la teocrazia violerebbero i più elementari diritti dell'uomo. Ci si augura tuttavia che, nel lungo processo che la porterà alla piena crescita e allo sviluppo, la democrazia Pancasila riesca a dare i suoi frutti sotto forma di prosperità, giustizia sociale, uguaglianza e progresso in campo educativo, libertà individuale, e così via, privando le alternative dell'estrema destra e dell'estrema sinistra di un terreno sul quale attecchire. Le minacce provenienti da destra e da sinistra possono essere neutralizzate soltanto dai vantaggi che l'attuale sistema può offrire, certo più allettanti di qualsiasi promessa che possa venire dall'una o dall'altra alternativa.

La vicepresidenza e la democrazia Pancasila. La presenza di due candidati alla vicepresidenza, Sudharmono e J. Naro, rispettivamente presidente del GOLKAR e presidente del PPP, è un evento senza precedenti, che ha suscitato dibattiti aperti sugli organi di stampa tra uomini politici, studiosi e osservatori. Questa circostanza potrebbe di per sé indicare i progressi compiuti nell'esperimento di democrazia indonesiano, soprattutto se si considera quanto sia predominante nel paese il principio di autocensura della stampa. Essa è di buon auspicio per il futuro della democrazia indonesiana: quello che avrebbe potuto essere un

[13] Si veda la nota 3 e anche J. Soedjati Dijwandono, «The Military and National Development in Indonesia» in *Soldiers and Stability in Southeast Asia*, a cura di Djiwandono e Yong Mun Cheong, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 1988.

ottimo test per il funzionamento della democrazia Pancasila, tuttavia, non ha in definitiva avuto luogo, poiché il PPP ha deciso all'ultimo momento di ritirare la candidatura di Naro nell'interesse «dell'unità nazionale e del consenso»[14].

I commenti e i dibattiti su questo evento senza precedenti non sono stati particolarmente interessanti, né intellettualmente stimolanti. In un certo senso, tuttavia, essi hanno contribuito a rivelare la natura vaga e incerta della democrazia Pancasila, che è stata prevalentemente descritta, formulata e definita in termini non operativi, ma normativi. Sono venute a galla contraddizioni e ambiguità del sistema; sono apparse chiare la confusione e l'ambivalenza di molti esperti e uomini politici indonesiani circa il vero significato della democrazia Pancasila e il modo di applicarne i principi.

Le discussioni si sono incentrate per la maggior parte sull'opportunità o meno di ricorrere al voto in presenza di due candidati. Vi sono stati alcuni pareri contrari e molti favorevoli. Le diverse prese di posizione nascevano da motivazioni eterogenee, ma collegate per la maggior parte all'interpretazione della democrazia Pancasila in contrapposizione alla democrazia liberale di tipo occidentale. Un autorevole docente, che fa anche parte del MPR, si è dichiarato contrario a una votazione per l'elezione del vicepresidente sostenendo che le consultazioni per il raggiungimento dell'unanimità sono una caratteristica della democrazia Pancasila che rende superflue le operazioni di voto. La maggior parte di coloro che si opponevano al voto condivideva questa opinione. Raffrontando la democrazia Pancasila con la democrazia occidentale, questo docente ha affermato che nel sistema democratico liberale le operazioni di voto hanno come conseguenza il fatto che lo schieramento che perde diventa opposizione: in tal modo egli ha dimostrato (ammesso che le sue affermazioni siano state citate correttamente) di non aver compreso adeguatamente il concetto di opposizione in un sistema democratico liberale. Sostenendo che «una votazione effettuata dopo aver fatto tutto il possibile in sede di consultazioni non dovrebbe essere considerata un'anomalia»[15], questo personaggio ha poi rivelato un'ambivalenza sua e della democrazia Pancasila. Un illustre giurista, anch'egli membro del MPR, ha affermato, con una logica piuttosto dubbia, che l'elezione del vicepresidente non avrebbe dovuto essere effettuata tramite voto, in modo da garantire l'unanimità[16].

[14] «Antara», 12 marzo 1988.
[15] «Pelita», 9 marzo 1988.
[16] «Suara Pembaruan», 9 marzo 1988.

Un membro del PDI (il Partito democratico dell'Indonesia) si è fatto interprete degli stessi sentimenti affermando che una votazione avrebbe danneggiato la democrazia Pancasila, dichiarandosi personalmente contrario al voto perché questo avrebbe minacciato la sopravvivenza del sistema democratico indonesiano. Egli ha inoltre sottolineato un nuovo aspetto, suggerendo che il compito di eleggere il vicepresidente fosse affidato al presidente eletto, poiché egli sapeva meglio di chiunque altro chi poteva essere il candidato più idoneo a collaborare con lui[17]. Descrivendo la democrazia Pancasila come un sistema caratterizzato dalla tolleranza reciproca, un altro membro dello stesso partito ha affermato che ciò richiedeva che si onorasse Suharto come il padre della nazione. Se Naro avesse ritirato la propria candidatura, avrebbe dato prova di rispetto nei confronti del presidente[18].

Questa è, a quanto sembra, la tendenza assunta dalla democrazia Pancasila. Poiché non sempre è possibile raggiungere l'unanimità, una specie di fobia del voto induce a rimettere numerose decisioni, in particolare quelle relative alla designazione o alla nomina dei responsabili di incarichi importanti, all'approvazione e al consiglio del presidente. Il presidente Sukarno aveva affermato esplicitamente, esponendo i principi della sua democrazia guidata, che i rappresentanti del popolo avrebbero dovuto proseguire le consultazioni fino al conseguimento dell'unanimità. Se tuttavia essi non fossero riusciti a raggiungere alcuna decisione, avrebbero dovuto affidarsi al loro leader, il quale avrebbe scelto la soluzione più appropriata.

Vale la pena di sottolineare l'atteggiamento dello stesso presidente Suharto in merito alla questione della vicepresidenza. Per la prima volta, egli ha proposto, senza far nomi ma lasciando intendere a chi si riferisse, un suo criterio per la scelta del candidato alla vicepresidenza. Il candidato ideale, secondo Suharto, avrebbe dovuto condividere l'atteggiamento mentale dell'ideologia Pancasila (anche se non è dato sapere con precisione come si possa tradurre in pratica tale atteggiamento); avrebbe dovuto essere una persona integra e capace; infine, avrebbe dovuto essere gradito a tutti gli strati sociali e godere dell'appoggio sociale e politico più ampio e dominante[19]. A proposito del voto, Suharto lo ha definito una caratteristica della democrazia liberale. Paradossalmente, secondo il suo suggerimento, il candidato che aveva meno probabilità di ottenere un voto di maggioranza avrebbe dovuto ritirarsi per dare all'al-

[17] «Merdeka», 8 marzo 1988.
[18] «Pelita», 10 marzo 1988.
[19] «Angatan Bersenijata», 1° marzo 1988.

tro candidato la possibilità di ottenere la maggioranza[20]. Non è facile comprendere in che modo si sarebbe potuto giungere a valutazioni simili senza votare, a meno di supporre (forse giustamente, nel contesto indonesiano) che tutti i membri del maggior partito politico (il GOLKAR, in questo caso) avrebbero votato per un unico candidato. Il presidente ha poi ribadito che la democrazia Pancasila rende necessaria l'applicazione del principio dell'unanimità sulla base delle consultazioni che precedono ogni decisione[21]. Parecchio tempo prima, egli aveva affermato che la democrazia Pancasila non riconosceva l'esistenza di una maggioranza[22].

I sostenitori del voto affermavano, dal canto loro, che esso è previsto dalla costituzione. Secondo un membro del PPP, tuttavia, la società indonesiana non era matura per la democrazia: essa aveva dunque bisogno di un'educazione politica che le insegnasse a decidere servendosi del voto[23].

A dire il vero, l'idea del voto come meccanismo per raggiungere decisioni non doveva apparire estranea all'Assemblea consultiva, dato che essa stessa lo ha introdotto nelle sue sessioni del 1978. Da allora, molte decisioni tra le più disparate sono state prese con una votazione. A norma di legge, poi, votare non è soltanto consentito dalla costituzione: vi sono almeno due deliberazioni del MPR in materia. La deliberazione numero II/1973 prevede esplicitamente che, nel caso vi sia più di un candidato alla vicepresidenza, le elezioni vengano condotte a scrutinio segreto. La deliberazione del MPR numero I/1983 stabilisce addirittura che un metodo simile venga utilizzato per tutte le questioni ritenute importanti. I giudizi pro e contro il voto, dunque, non fanno che indicare la continua ambivalenza di chi li esprime nei riguardi della democrazia Pancasila.

Forse rendendosi conto di tali ambiguità e contraddizioni, alcune persone hanno espresso pareri ambivalenti in merito alla questione del voto. Con una palese contraddizione, un membro del MPR appartenente al GOLKAR ha affermato che, sebbene in linea di principio votare non sia contrario ai principi della democrazia Pancasila e sia indice di modernità[24], ciò che conta non è il voto di maggioranza, bensì l'opinione della maggioranza[25]. Un altro parlamentare iscritto nelle liste del PDI si

[20] «Suara Karya», 7 marzo 1988.
[21] «Antara», 9 marzo 1988.
[22] Discorso alla nazione del presidente Suharto, 16 agosto 1987.
[23] «Kompas», 11 marzo 1988.
[24] «Pelita», 10 marzo 1988.
[25] «Pelita», 7 marzo 1988.

è invece dichiarato contrario per principio al voto, sostenendo che, sebbene la legge non faccia differenza tra una decisione raggiunta con un voto o per consenso, una risoluzione presa all'unanimità ha un'importanza politica maggiore[26]. Secondo il portavoce del MPR, votare è lecito soltanto come ultima risorsa[27]. Il presidente stesso ha ammesso che, conformemente alla costituzione, votare può essere lecito nei casi in cui il consenso non possa essere raggiunto tramite le consultazioni. Egli ha tuttavia sottolineato che una decisione presa per votazione non è espressione di una «democrazia a tutto tondo», come lo stesso Suharto l'ha definita, ma piuttosto una sorta di «democrazia ovale»[28].

Il dibattito si è infine rivolto al problema centrale della candidatura per la vicepresidenza, e nel caso specifico all'esistenza di due candidati. Un parlamentare del GOLKAR ha disapprovato la candidatura di Naro, giudicandola non conforme alla cosiddetta cultura del nuovo ordine[29]. Un punto di vista senza dubbio originale, non soltanto perché non era affatto chiaro cosa si intendesse per cultura del nuovo ordine, ma anche perché non teneva conto del fatto che Naro avesse annunciato la sua candidatura prima di quella di Sudharmono. Sempre secondo questo personaggio, Naro mancava di realismo poiché sapeva che avrebbe perso. Sarwono Kusumaatmadja, allora segretario generale del GOLKAR, è giunto ad affermare, qualificandosi come interprete dell'opinione del presidente, che Naro avrebbe dovuto ritirarsi[30]. Il portavoce dell'Assemblea consultiva Kharis Suhud ha sottolineato che soltanto i partiti rappresentati nel MPR avevano la facoltà di ritirare i loro candidati, pena l'incostituzionalità, esprimendo dubbi circa l'esattezza delle dichiarazioni di Kusumaatmadja[31]. Un parlamentare membro del PDI, notoriamente contrario al voto, ha affermato qualche tempo dopo che la rinuncia alla candidatura di Naro dimostrava che la democrazia Pancasila non era ancora pienamente sviluppata[32]. Secondo Darussamin, segretario generale del PPP, insinuare che Naro avrebbe dovuto ritirarsi dalla corsa alla vicepresidenza era un atto di disonestà[33].

Improvvisamente, dunque, la vicepresidenza sembra aver assunto importanza maggiore rispetto al passato; la candidatura a quell'incarico è diventata una questione controversa non soltanto per l'esperimento

[26] «Kompas», 11 marzo 1988.
[27] «Pelita», 9 marzo 1988.
[28] «Suara Karya», 7 marzo 1988.
[29] «Kompas», 9 marzo 1988.
[30] «Kompas», 6 marzo 1988.
[31] *Ibid.*
[32] «Merdeka», 12 marzo 1988.
[33] «Jakarta Post», 5 marzo 1988.

tentato dal PPP; più probabilmente, sulla vicepresidenza si concentrano le aspettative di un possibile avvicendamento generazionale alla guida della nazione indonesiana, che potrebbe aver luogo prima della prossima sessione del MPR. Tali attese si fondavano in parte su voci ampiamente diffuse in Indonesia, prima e persino mentre la riunione del MPR era in corso, secondo le quali Suharto si sarebbe probabilmente dimesso a metà del suo quinto e ultimo mandato[34]. Se ciò fosse vero, il vicepresidente subentrerebbe a Suharto fino al termine del mandato e all'elezione di un nuovo presidente nella successiva sessione del MPR.

Queste voci potrebbero anche spiegare l'apparente incertezza dei gruppi politici, comprese le forze armate (ABRI), nella scelta del candidato più adatto alla vicepresidenza in un simile frangente. Ne è risultato un altro evento senza precedenti: anche se eletto vicepresidente all'unanimità, Sudharmono, a differenza dei suoi predecessori, non era stato scelto unanimemente come candidato da tutte le fazioni del MPR. In effetti, la candidatura di Sudharmono era stata proposta soltanto dal GOLKAR e dagli schieramenti regionali. L'ABRI si era limitato ad offrire il suo «sostegno»[35]. Successivamente, il PDI ha deciso di «convalidare» la candidatura di Sudharmono, e infine anche il PPP, ritirando la candidatura di Naro, ha dato il suo assenso alla nomination di Sudharmono. Da ciò si potrebbe comprendere fino a che punto Sudharmono possa contare sull'appoggio dei vari raggruppamenti politici, e in particolare dell'ABRI[36]. Tuttavia il vero significato di questo fenomeno per la futura evoluzione politica della leadership nazionale indonesiana resta un mistero per tutti, tanto più che le congetture circa il presidente Suharto si sono rivelate vane: il presidente ha infatti manifestato, nel discorso di giuramento, la sua intenzione di portare a termine il mandato quinquennale[37].

È probabile che Naro si sia risolto a proporre la sua candidatura anche perché consapevole dell'incerto futuro della presidenza; egli, inoltre, potrebbe aver avuto sentore con un certo anticipo dello scarso consenso tributato a Sudharmono. In un certo senso, Naro ha effettivamente mancato di realismo. Tuttavia, se le motivazioni principali del suo ritiro vanno ricondotte alla generale riluttanza a votare (non necessariamente condivisa dal suo partito) e alle pressioni generate dalla sua controversa candidatura, allora la vicenda di Naro può rivelarci qualcosa

[34] FEER, 3 marzo 1988.
[35] «Suara Pembaruan», 2 marzo 1988.
[36] *Ibid.*
[37] «Angkatan Bersenjata», 12 marzo 1988.

circa la natura della democrazia Pancasila. A quanto sembra, la leadership del sistema ha bisogno di sostegno unanime e non osa ricorrere a una votazione che potrebbe mettere alla prova la sua popolarità in un confronto aperto: di qui la necessità di evitare ogni ricorso al voto. Questo spiega, ad esempio, perché il presidente Suharto non ritenga necessario fare azione di propaganda né a favore del GOLKAR, né per la sua candidatura alla carica di presidente, che egli ritiene scontata. Può darsi tuttavia che, in una società in via di sviluppo come quella indonesiana caratterizzata da grandi contrasti e da differenti eredità storiche nelle quali si annida il seme di potenziali conflitti e traumatizzata dalle passate esperienze, un simile sistema rappresenti la miglior garanzia per la salvaguardia dell'unità e della coesione nazionali e per la sopravvivenza dello stato. In questo senso, effettivamente, l'Indonesia non è ancora matura per un sistema democratico moderno.

La candidatura di Naro, in ogni caso, ha rappresentato un precedente che potrebbe essere significativo per il futuro della democrazia indonesiana. Egli ha affermato che l'iniziativa del PPP era di grande importanza per l'educazione politica delle giovani generazioni, che da quel momento avrebbero trovato il coraggio di decidere autonomamente[38]. Effettivamente, la candidatura alla vicepresidenza è stata generalmente considerata come un fenomeno positivo. Essa ha rappresentato, a detta di uno stimato generale a riposo, un progresso per la democrazia Pancasila. Un autorevole studioso, pur considerandola un semplice esperimento, ha cautamente affermato che, sul piano politico, la novità aveva forse rappresentato un passo in avanti[39].

Il problema della successione

Nei rari casi in cui se ne discute apertamente, il problema della successione in Indonesia viene generalmente indicato con termini eufemistici quali, ad esempio, «avvicendamento generazionale» o «passaggio di generazione», specialmente dalla cosiddetta generazione del 1945, al potere fin dall'indipendenza indonesiana. In Indonesia, il termine «generazione» viene in questo contesto associato principalmente ai periodi più cruciali della storia del paese: il 1928, anno del giuramento dei giovani; il 1945, anno della proclamazione dell'indipendenza indonesiana e dell'inizio della rivoluzione nazionale; il 1966, che segnò la fine del

[38] «Merdeka», 3 marzo 1988.
[39] «Suara Pembaruan», 3 marzo 1988.

vecchio ordine e l'inizio del nuovo ordine. Anche l'idea di generazione, tuttavia, è definita in modo impreciso. In primo luogo, non è ben chiaro quali personaggi, o quali gruppi di età facciano parte di una qualsiasi di queste generazioni. Ciò non avrebbe particolare importanza se l'appartenenza a una generazione non comportasse poteri e privilegi, come invece accade. Inoltre, definendo una generazione esclusivamente in termini di un dato anno o periodo, si escludono altre generazioni di persone che hanno vissuto in periodi o anni non particolarmente significativi, ma che avrebbero diritto agli stessi privilegi.

Il termine «generazione» è connesso ai gruppi di età: di qui il problema del passaggio dalla vecchia generazione a una più giovane. Questo secondo problema sembra, a prima vista, più sensato. Tutte le nazioni attraversano, per quanto in modo impercettibile, un periodo di avvicendamento generazionale. Il processo di mutamento di leadership, tuttavia, non è necessariamente legato all'età, che in questo caso appare irrilevante. Ronald Reagan, ad esempio, è stato probabilmente il più anziano presidente nella storia degli Stati Uniti.

In Indonesia, un numero crescente di persone appartenenti alla generazione più giovane, o quanto meno più giovani della cosiddetta generazione del 1945, sono state integrate nell'establishment e nelle istituzioni governative civili e militari. In questo senso, dunque, l'avvicendamento generazionale è già iniziato, ed è ovviamente destinato a continuare. La posta in gioco sembra essere piuttosto un cambiamento di leadership nazionale, che non si è mai verificato dall'inizio dell'ordine attuale. Anche questo, come è naturale, dovrà prima o poi aver luogo. La domanda principale che tutti si pongono riguarda soprattutto il successore dell'attuale leader. Ci si chiede anche quando questo avvicendamento avrà luogo. Dal punto di vista di un sistema di governo democratico, tuttavia, l'interrogativo più cruciale riguarda le modalità dell'avvicendamento. In questo consiste il vero problema della successione in Indonesia.

Come abbiamo già detto, l'Indonesia non ha ancora una tradizione né istituito un sistema di avvicendamento pacifico alla leadership del paese. A partire dall'indipendenza, la leadership indonesiana è cambiata una sola volta, quando il presidente Suharto ha sostituito il presidente Sukarno. Non si è trattato, in quel caso, di una conquista del potere con la forza o di un colpo di stato nel senso convenzionale del termine. Tuttavia, con manovre lente e astute, il presidente Sukarno è stato sollevato dal suo incarico in conseguenza di violenti disordini politici innescati dal fallito colpo di stato comunista del 1965 (*Gestapu*): Sukarno, mal-

grado le richieste popolari, non condannò il colpo di stato, causando in tal modo la sua stessa rovina. Solo in Indonesia, forse, sarebbe stato possibile sollevare formalmente Sukarno dal suo incarico in quel modo, applicando o, se si preferisce, manipolando la costituzione. È proprio dalla mancanza di tradizione e dall'assenza di un sistema o meccanismo per l'avvicendamento pacifico al potere che si alimentano le ipotesi e le voci in merito alla successione dell'attuale leader. Un sistema o un meccanismo che possa dare qualche indicazione su chi, quando e come possa subentrare, semplicemente non esiste.

La costituzione del 1945, a dire il vero, limita il mandato del presidente a cinque anni, ma ne consente la rielezione per un numero non specificato di incarichi successivi (articolo 7). Fino ad oggi, dopo essere stato rieletto per la quinta volta, il presidente Suharto non ha ancora dato segnali precisi circa la sua intenzione di rinunciare all'incarico o ritirarsi alla fine del mandato. Discutendo con un gruppo di autorevoli esponenti politici il problema della nomina del vicepresidente, e indicando, come abbiamo già riferito, i suoi criteri per la scelta del vicepresidente, Suharto ha suggerito che gli stessi criteri avrebbero potuto essere applicati anche all'elezione di un presidente. Egli non ha specificato, tuttavia, se il prossimo candidato sarebbe stato nuovamente egli stesso o qualcun altro. Il presidente ha affermato tuttavia di non voler designare un successore o un erede legittimo, poiché, a suo dire, la questione non lo riguarda[40].

Un'altra norma di legge che regolamenta la successione alla presidenza è la decisione numero VII/1973 del MPR sulla possibile inabilitazione del presidente e/o del vicepresidente. La norma distingue tra inabilitazione permanente e temporanea. La definizione dell'«inabilitazione permanente», tuttavia, non chiarisce in che modo si possa giungere a una tale situazione, in grado di scatenare crisi politiche più o meno gravi in un paese, come è l'Indonesia, privo di solide tradizioni o di un meccanismo già sperimentato che consenta di affrontare simili eventualità assicurando una successione tranquilla e appropriata e garantendo comunque la normale gestione degli affari di governo.

Di norma, una democrazia utilizza le elezioni come meccanismo di avvicendamento pacifico. In Indonesia si tengono elezioni generali per scegliere i membri della Camera dei rappresentanti e del MPR, ma non per eleggere il presidente e il vicepresidente. Malgrado la nomina del presidente e del vicepresidente sia compito del MPR, del quale la Camera dei rappresentanti fa parte, le elezioni generali non hanno alcuna atti-

[40] «Kompas», 6 marzo 1988; «Suara Karya», 7 marzo 1988.

nenza con questo procedimento dato che i partiti politici, compreso il GOLKAR, non indicano anticipatamente il loro candidato alla presidenza e alla vicepresidenza: agli elettori non è quindi consentito fare una scelta di voto su questa base. Da questo punto di vista, quanto meno, gli elettori firmano un assegno in bianco ai loro partiti. Appare dunque piuttosto sensata la proposta di Nurcholish Madjid, membro del GOLKAR e del MPR e autorevole studioso musulmano, secondo il quale ogni partito dovrebbe indicare prima delle elezioni generali i propri candidati alla presidenza e alla vicepresidenza, integrando questa scelta nella sua piattaforma elettorale[41].

Da parte sua, il MPR può in linea di principio rovesciare il presidente in carica rifiutando di rieleggerlo allo scadere del mandato. La costituzione prevede che il MPR, su richiesta della Camera dei rappresentanti, si riunisca in una sessione speciale per votare la fiducia nei confronti del presidente, sulla base delle accuse formulate dalla Camera di violazione della costituzione o di inefficienza nello svolgimento dei suoi compiti. Questo procedimento, adottato ai danni del presidente Sukarno, ne ha causato la deposizione. Quanto è accaduto al presidente Sukarno va tuttavia considerato conseguenza della crisi successiva al *Gestapu*, in seguito alla quale il presidente Sukarno perse il sostegno popolare e l'appoggio dell'establishment militare, in particolare dell'esercito. Difficilmente, nell'attuale nuovo ordine, un evento simile potrebbe ripetersi, a meno che si produca una analoga situazione di crisi. Non solo il presidente Suharto gode del costante e necessario appoggio dell'ABRI, ma ne fa parte egli stesso; le forze armate indonesiane hanno un ruolo dominante nella vita politica del nuovo ordine, recentemente sanzionato dalla legge con l'istituzionalizzazione della duplice funzione dell'ABRI (*dwifungsi*)[42].

Una seconda possibilità prevista dalla costituzione è che il presidente stesso sottoponga al MPR un rapporto sul proprio operato. Questo rapporto, tuttavia, viene consegnato a un nuovo MPR, poiché l'assemblea che ha eletto il presidente deve essere sostituita con un MPR di nuova nomina; in secondo luogo, il concetto secondo il quale il presidente è «responsabile» nei confronti del MPR non è mai definito con chiarezza, se non in merito a questa relazione da presentare alla fine di ogni mandato presidenziale. Finora, tutti i rapporti presentati al MPR hanno ottenuto approvazione unanime. Poiché, come già detto, la convocazione di una sessione speciale del MPR appare improbabile, l'unico «prez-

[41] «Antara», 12 marzo 1988.
[42] Si veda Djiwandono, «The Military and National Development in Indonesia» cit.

zo» che il presidente potrebbe pagare per la mancata approvazione del suo rapporto sarebbe perdere la possibilità di essere rieletto. In ogni caso, il presidente avrebbe completato il suo mandato quinquennale. Se invece il MPR approva il rapporto, non vi è ragione per non designare il presidente per una nuova candidatura, a meno che il presidente stesso intenda ritirarsi.

In questa situazione di forzato immobilismo, alla quale si aggiungono la mancanza di tradizione e di un meccanismo adeguato, un avvicendamento pacifico al potere può avvenire soltanto se e quando il presidente indica chiaramente la sua volontà di rinunciare all'incarico o ritirarsi al termine del suo mandato, indipendentemente dalla nomina di un successore o di un erede legittimo. In alternativa, il presidente in carica potrebbe promuovere una legislazione in grado di garantire in futuro un pacifico cambiamento di leader. Dato il sistema di valori culturali indonesiano, l'iniziativa dovrebbe forse provenire dalla leadership nazionale[43]. Grazie alla costituzione, che attribuisce al presidente (e alla Camera) poteri legislativi, rafforzati da ulteriori disposizioni circa la duplice funzione dell'ABRI e da fattori culturali, l'Indonesia ha sviluppato un sistema di leadership esecutiva assai forte.

Con questo non si intende che l'istituzionalizzazione di un sistema o meccanismo per la successione al potere, e quindi la nascita di una tradizione di alternanza pacifica, dipendano interamente dai poteri e dalle disposizioni del presidente. L'attuale situazione potrebbe derivare, oltre che dalle limitazioni sopra descritte che hanno più o meno obbligato il MPR a candidare nuovamente il presidente per il mandato successivo, anche dalla mancanza di un sistema, di un meccanismo e di una tradizione in grado di fare da guida. Da questo punto di vista la candidatura di Naro, seppur revocata prima delle elezioni, ha contribuito positivamente allo sviluppo della democrazia indonesiana.

I partiti politici, screditati e praticamente neutralizzati nella propria funzione di istituzioni democratiche dopo i fallimenti del periodo della democrazia guidata e soprattutto della democrazia liberale degli anni Cinquanta, hanno ben poche speranze di conquistare la leadership nazionale. Ora che la duplice funzione dell'ABRI è diventata un elemento dominante della democrazia Pancasila sotto l'attuale ordinamento, sembra probabile che, almeno per qualche altra generazione, il presidente dell'Indonesia continuerà ad essere un musulmano e a godere del pieno sostegno dell'ABRI. È in questo senso che la candidatura di Naro, seb-

[43] Per un'analisi sull'argomento, con particolare riguardo al PDI e al PPP, si veda Syamsuddin Haris, *Pola Kecenderungan Konflik Partai Masa Orde Baru*, «Analisa» (CSIS), XVII, n. 5, maggio 1988.

bene positiva da altri punti di vista, era indice di scarso realismo. I partiti politici possono al massimo sperare, nell'attuale stato di cose, di aggiudicarsi seggi e posizioni nell'ambito degli organi legislativi, che consentirebbero loro di fornire una legittimazione al regime che detiene il potere[43]. Persino il GOLKAR, che deve in parte la sua supremazia al declino dei partiti politici, e che è stato creato negli anni Sessanta dall'ABRI per contrastare proprio i partiti politici ad orientamento ideologico e in particolare il Partito comunista Indonesiano (PKI), serve principalmente da strumento per la legittimazione del regime e dell'ordine vigente. Definire il GOLKAR un partito di governo sembra dunque improprio: il GOLKAR è, piuttosto, il «partito del governo»[44].

Conclusioni

L'ideologia Pancasila abbraccia valori universali. È un atto di fede verso l'Indonesia. Essendo un ideale, *das Sollen*, dovrebbe avere valore e applicabilità universali. La comune affermazione secondo cui la democrazia Pancasila è unicamente indonesiana sembrerebbe quindi una contraddizione, a meno che ci si riferisca ad essa come a un sistema di governo concepito per adattarsi al meglio ai valori della tradizione e della cultura indonesiana, ai suoi bisogni e alle sue condizioni. Tutto ciò, che rappresenta *das Sein*, può cambiare con il trascorrere del tempo, a differenza dell'ideale che per definizione non si realizza mai pienamente. Questa è logica elementare, tuttavia una possibile origine di confusione e ambivalenza riguardo alla democrazia Pancasila potrebbe essere nella incapacità di distinguere ciò che è da ciò che dovrebbe essere: di qui l'apparente incapacità da parte di molti indonesiani di riconoscere il divario tra la democrazia Pancasila e i suoi principi da un lato, e la loro applicazione nella pratica dall'altro.

Alla luce di una simile confusione, e dando per scontato che la democrazia come ideale, qualsiasi nome abbia, è un ideale universale, ogni tentativo di valutare i progressi dell'esperimento di democrazia in Indonesia deve tener conto della misura in cui il funzionamento del sistema di governo indonesiano, noto come democrazia Pancasila, è all'altezza degli universali ideali democratici: vale a dire, la misura in cui la democrazia Pancasila come sistema di governo riesce a dare il suo frutto in termini di soddisfazione delle esigenze di uguaglianza, giustizia e libertà o libertà individuale, ad avvicinare *das Sein* e *das Sollen*. In questo senso, la democrazia è e resterà sempre questione di sfumature.

[44] Si veda l'intervista a Rachman Toleng, ex funzionario del GOLKAR, «Kompas», 20 ottobre 1988.

Laos

Riforma economica e trasformazione strutturale nel Laos

William Worner

Introduzione

Il 1988 è stato un anno cruciale per il processo di riforma che investe la Repubblica democratica del popolo del Laos (LPDR). A circa metà del secondo piano di sviluppo quinquennale (1986-90), il governo del Partito rivoluzionario del popolo del Laos (LPRP) ha attuato audaci iniziative in economia, nelle relazioni internazionali e in politica interna. Queste riforme sviluppano i programmi avviati nel 1986 in occasione del quarto congresso del partito, quando fu decisa la trasformazione radicale del sistema centralizzato e burocratico di pianificazione dello sviluppo economico in un nuovo sistema di gestione economica, caratterizzato dall'autonomia delle imprese statali e dalla introduzione di incentivi di mercato[1].

Prima del 1986 l'ortodossia ideologica si rispecchiava non solo nell'adesione ai dogmi della pianificazione centralizzata, ma anche nell'isolamento politico nei confronti del mondo non socialista. Entrambi i principi sembrano essere stati accantonati. Non è una coincidenza il fatto che il processo di riforma nel Laos avvenga in concomitanza con sviluppi analoghi in Vietnam e nell'Unione Sovietica, paesi con i quali il Laos ha stretti rapporti.

Il Laos è afflitto da problemi di scarsa produttività, insufficiente sviluppo industriale e scarsa diversificazione delle esportazioni. Tali problemi sono stati aggravati da una caduta del livello di crescita economica che fa apparire troppo ambiziosi gli obiettivi del secondo piano quinquennale. Le iniziative politiche equivalgono a un riconoscimento dello scarso rendimento economico e del ruolo che i programmi politici basati sull'ortodossia ideologica hanno avuto in questo fallimento.

[1] Ng Shui Meng, *Laos in 1986: Into the Second Decade of National Reconstruction*, «Southeast Asian Affairs 1987», Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 1987. Si veda anche Geoff Gunn, *Laos in 1987: Socialist Dependence and Underdevelopment*, «Southeast Asian Affairs 1988», ivi, 1988.

Nel 1988 il ritmo della trasformazione politica è stato segnato da due eventi: la sessione plenaria di febbraio dell'Assemblea suprema del popolo (SPA), e la sessione straordinaria della SPA convocata ad aprile, che ha promulgato leggi nuove e coraggiose. Esamineremo questi avvenimenti più avanti.

Dal momento che molti degli eventi del 1988 sono collegati agli sviluppi economici, questo studio intende concentrarsi sulle riforme economiche in corso e sulle relazioni che esse hanno con la struttura e l'andamento dell'economia. Va ricordato tuttavia che non tutte le innovazioni sono state realizzate, e che nulla si sa ancora sul loro reale funzionamento. In ogni caso, la volontà politica di cambiamento è fuori discussione.

La macroeconomia

Le pressioni che hanno condotto alla riforma economica sono il risultato di due fattori: il sottosviluppo della base economica e la particolare strategia di sviluppo seguita fin dal 1975, frutto della posizione geografica del Laos, paese senza sbocchi sul mare, e di una scelta politica. In quanto repubblica socialista, il Laos ha adottato la pianificazione economica centralizzata come metodo di mobilizzazione delle risorse economiche e di amministrazione dello sviluppo economico, in stretta collaborazione con il Vietnam, con cui il Laos coordina i propri piani di sviluppo economico. Entrambi i fattori hanno contribuito a produrre lo schema di trasformazione economica e finanziaria che abbiamo individuato.

Malgrado i metodi di pianificazione nazionale vengano attuati da quasi un decennio, il rilevamento dei dati statistici e la metodologia sono rudimentali, e sottolineano la scarsa preparazione dei burocratici laotiani. Sono i pianificatori economici sovietici e le periodiche missioni economiche multilaterali a fornire la maggior parte dei dati che ci permettono di tracciare un quadro dello sviluppo e dell'andamento economico del paese. Una delegazione della Banca Mondiale ha visitato il Laos nel 1987 e poi nuovamente all'inizio del 1988, registrando i dati su cui è basata l'analisi che segue[2].

La struttura economica. In termini generali l'economia del Laos è sottosviluppata, ha un vasto settore agricolo a sussistenza non monetaria

[2] IBRD, *Economic Report on the LPDR*, 1988.

e dipende in larga misura dagli aiuti, senza i quali non potrebbe finanziare la sua crescita. Il surplus della spesa per gli investimenti statali in relazione al risparmio nazionale si traduce in gravi deficit delle entrate fiscali e della bilancia dei pagamenti, anch'essi finanziati dagli aiuti internazionali.

Il paese è cronicamente sottosviluppato sotto ogni aspetto. Nel 1987, la Banca Mondiale aveva stimato il prodotto interno lordo del Laos a 676 milioni di dollari. Con un tasso di crescita demografica del 2,4 per cento annuo, la popolazione era di 3,78 milioni nel 1987, e quindi il PIL pro-capite era pari a 179 dollari[3]. Il Laos è un paese prevalentemente agricolo: circa il 65 per cento del PIL proviene dall'agricoltura (compresa la silvicoltura). L'attività agricola predominante è la coltivazione del riso che, escludendo la silvicoltura, copre circa il 55 per cento di tutta la produzione. Le tecniche di produzione sono tradizionali. Dei 542.000 ettari coltivati a riso, il 65 per cento si trova nelle zone piovose dei bassopiani, il 34 per cento negli altopiani e l'1 per cento è irrigato. La dipendenza da un solo raccolto di riso all'anno rende il paese particolarmente vulnerabile alle condizioni meteorologiche. La distinzione tra attività di coltivazione nella valle del fiume Mekong e sugli altopiani è una caratteristica basilare del paesaggio culturale e sociale del Laos. Esistono infatti differenze significative tra i livelli di vita nelle due regioni: a tutt'oggi non è stata tentata alcuna valutazione del reddito regionale, tuttavia alcune indicazioni al riguardo ci sono fornite dalle variazioni di produttività calcolate in base ai raccolti di riso nelle due regioni. Nel 1987, il raccolto medio di riso per ettaro nelle aree dei bassopiani era stato di 2,66 tonnellate, contro 1,23 tonnellate negli altopiani, cioè meno della metà.

Quanto agli altri settori dell'economia, il settore industriale (manifattura, miniere ed energia) copriva nel 1986 il 10,1 per cento del PIL, che è poco persino se confrontato con le altre nazioni a basso reddito. Se suddividiamo questo settore nelle varie componenti, vediamo che l'energia copre il 60 per cento del totale, la produzione industriale il 32 per cento e le miniere meno dell'8 per cento.

Questo schema di produzione si riflette nella struttura della bilancia dei pagamenti (si veda la tab. 1). La bilancia delle partite correnti del paese è da molti anni in deficit, a causa della limitata base industriale e

[3] Secondo le stime della Banca Mondiale, il PIL nominale era 66.699 milioni di kip nel 1987. Il tasso di conversione implicito in dollari USA era dunque pari a 98,67, lievemente superiore al tasso di cambio commerciale ufficiale di 95 kip per dollaro USA. Il tasso di conversione bancario è stato applicato alle stime del PIL per il 1986 (62.891 milioni di kip), ottenendo un valore in dollari USA pari a 637,39 milioni.

Tabella 1. *Bilancia dei pagamenti, 1985-87 (in milioni $ USA).*

	1984	1985	1986	1987
Esportazioni	43,8	53,6	55	64,2
energia idroelettrica		(29,4)	(29,9)	(13,7)
legname		(9.4)	(7,2)	(31,2)
caffè		(8,5)	(9,2)	(9,4)
Importazioni	−161,9	−193,2	−185,7	−216,2
Bilancia commerciale	−118,1	−139,6	−130,7	−152
Servizi (netto)	−9,8	−7,2	6,6	7,2
Trasferimenti	45	53,1	34,2	30,5
Bilancia delle partite correnti	−82,9	−93,7	−89,9	−114,3
Movimenti di capitali	86	101,9	106,7	115
Area convertibile	7,6	4,3	15,9	9,6
Area non convertibile	78,4	97,6	90,8	105,4
Prestiti	(28,3)	(46,8)	(33,1)	(50,3)
Accordi bilaterali di compensazione	(50,1)	(50,8)	(57,7)	(55,1)
Errori e omissioni	−9,1	10,5	−7,7	−11,8
Variazioni delle riserve (− = incremento)	6	−18,7	−9,1	−11,1

Fonte: IBRD, *Economic Report on the LPDR*, 1988.

della dipendenza dalle importazioni. Nel 1986 il valore ufficiale delle esportazioni era di 55 milioni di dollari, pari all'8,6 per cento del PIL, mentre le importazioni ammontavano a 186 milioni di dollari, ovvero il 29 per cento del PIL (data l'estensione e l'esposizione dei confini, esiste un fiorente traffico clandestino non documentato, che impedisce di valutare correttamente la reale situazione dei pagamenti del paese). Il deficit commerciale del Laos (130,7 milioni di dollari USA) rappresentava il 20,5 per cento del PIL; di conseguenza il paese dipende dagli afflussi di capitale che contribuiscono, sotto forma di assistenza economica, ad arginare il deficit: nel 1986, il passivo era di 90 milioni di dollari USA, pari al 14,1 per cento del PIL.

L'energia idroelettrica diretta verso la Tailandia rappresenta il 54 per cento degli introiti da export ufficiali, ed è la principale voce di esportazione. Insieme alle foreste e al caffé, essa rappresenta l'80 per cento delle entrate ricavate dall'esportazione. La limitatezza e l'insufficiente dinamica della base di esportazione, unite al costante incremento delle importazioni, hanno contribuito ad accelerare la crescita dei deficit commerciale e delle partite correnti durante il periodo 1984-87.

Il governo ha affrontato i deficit cronici della bilancia dei pagamenti introducendo un tasso di cambio fisso e rafforzando la moneta tramite

il controllo degli scambi con l'estero. Il regime commerciale del paese presenta dunque caratteristiche comuni a tutte le economie socialiste[4]. L'obiettivo principale è isolare l'economia nazionale dai mercati capitalistici mondiali, per far sì che lo sviluppo economico sia meglio governato dai programmi nazionali. Il regime commerciale del Laos, inoltre, ha deviato i flussi di commercio verso i paesi del blocco comunista. Il tasso di cambio del kip è stato fissato a un livello inferiore rispetto al tasso del mercato parallelo, offrendo in tal modo un sussidio agli acquirenti di beni di consumo e beni strumentali, che potevano essere venduti a prezzi inferiori rispetto a quelli del mercato parallelo. Il regime dei cambi, di conseguenza, è caratterizzato da tassi di cambio multipli.

Questo regime commerciale non ha stabilizzato il corso della moneta; la struttura dei tassi di cambio è stata frequentemente modificata per adattarla all'andamento dell'inflazione. Il tasso di cambio del kip sul mercato parallelo si è costantemente deprezzato, scendendo da una media di 105 kip (1982) a 390 kip per dollaro USA (1987).

Il sistema fiscale: mobilitazione e impiego delle risorse. Come nella maggior parte dei paesi, il principale strumento con il quale il governo controlla l'economia è il budget statale, ovvero il bilancio consolidato delle amministrazioni centrali e provinciali (si veda la tab. 2). Il gettito fiscale presenta alcune interessanti caratteristiche. Le entrate del governo sono consistenti: nel 1986 esse rappresentavano il 29,5 per cento del PIL. Questo valore insolitamente elevato è una conseguenza del sistema di gestione economica centralizzata, che attribuisce grande importanza al potenziamento del reddito fiscale. Tale sistema ha due aspetti: il primo è l'integrazione delle imprese statali nel meccanismo di pianificazione statale, che comporta il trasferimento diretto degli utili delle aziende pubbliche al bilancio nazionale. Il secondo aspetto è dato dal meccanismo di mobilizzazione delle risorse agricole. Esso viene attuato tramite un'imposta diretta sulla produzione agricola e un sistema di approvvigionamento agricolo, in base al quale gli agricoltori sono tenuti a vendere le eccedenze di produzione alle autorità provinciali, a prezzi fissi. Le riforme attuate a partire dal 1986 si sono concentrate proprio su questo meccanismo.

I sistemi di mobilitazione delle risorse hanno conferito alla struttura delle entrate pubbliche caratteristiche insolite. Nel 1987, le entrate non fiscali coprivano il 90 per cento di tutti gli introiti. Comprendendo le

[4] Un interessante studio sull'argomento è quello di J. Wilezynski, *The Economics of Socialism*, London, Allen & Unwin, 1986.

Tabella 2. *Bilancio consolidato del governo, 1985-87 (in milioni di kip).*

	1985 (effettivo)	1986 (effettivo)	1987 (stime)
1. Entrate	10.299	18.503	20.108
Entrate non fiscali	8.902	16.748	18.138
Trasferimenti da imprese pubbliche	(7.761)	(14.940)	(16.948)
Entrate fiscali	1.397	1.755	1.970
Imposta sul fatturato delle imprese pubbliche	(424)	(530)	(580)
Imposta agricola	(250)	(450)	(400)
Imposte sul commercio estero	(160)	(197)	(380)
2. Spese correnti	10.624	15.883	16.833
Salari e retribuzioni	(2.520)	(4.760)	(5.135)
Materiali e forniture	(6.810)	(9.875)	(10.640)
3. Surplus corrente (1–2)	–325	2.620	3.275
4. Spese in conto capitale	10.182	11.732	11.841
Trasporti e comunicazioni	(3.716)	(4.491)	(4.486)
Agricoltura e silvicoltura	(1.549)	(1.993)	(1.936)
Industria, miniere, energia	(1.556)	(1.208)	(1.276)
5. Deficit complessivo = 1–2–4	–10.507	–9.112	–8.566
6. Finanziamento	10.507	9.112	8.566
Risorse esterne	10.671	9.323	8.788
Variazioni dei depositi bancari nazionali	–164	–211	–222

Fonte: IBRD, *Economic Report on the LPDR*, 1988.

imposte sugli affari, le imprese statali contribuivano alle entrate dello stato per il 93 per cento. Le entrate fiscali hanno attraversato una fase di stasi durante il periodo 1985-87; nel 1987, infine, le entrate derivanti dall'imposta agraria sono diminuite in conseguenza della siccità.

Quanto alle uscite, la spesa pubblica per gli investimenti ammontava al 42 per cento delle spese totali, ovvero al 18,6 per cento del PIL, dimostrando così l'impegno del governo per la crescita economica. La bassa incidenza dei salari statali sulle spese correnti (soltanto il 30 per cento nel 1986) è dovuta al sistema dei tagliandi, in base al quale il 90 per cento dei salari statali sono pagati in buoni, con i quali i lavoratori possono accedere a un «paniere» di prodotti sovvenzionati, venduti attraverso rivendite statali al minuto.

Il sistema dei tagliandi permette al governo di minimizzare il costo dei salari, diminuendo la spesa monetaria per i consumi dei lavoratori statali e facendo convergere le risorse verso gli investimenti. Ciò mette in evidenza un'altra caratteristica del modello di sviluppo del Laos: al pari di molti altri paesi in via di sviluppo, e in particolare di molte

nazioni socialiste dove la crescita è un obiettivo anche ideologico, il mantenimento di un tasso di investimenti elevato è funzionale alla realizzazione degli obiettivi dello sviluppo, anche se a farne le spese sono i consumi, già limitati dal basso tenore di vita.

Il deficit fiscale è finanziato da aiuti esterni. Dato che il deficit complessivo ha ogni anno proporzioni analoghe alle spese in conto capitale, gli aiuti internazionali finanziano quasi per intero il programma degli investimenti pubblici, il che conferisce alle nazioni finanziatrici un notevole potere sul tasso di crescita del paese.

Mercati paralleli e sussidi. I controlli economici hanno creato un duplice sistema di mercato, nel quale i mercati statali e quelli paralleli coesistono, rispecchiando da un lato il sistema ufficiale dei prezzi e dei salari e dall'altro un sistema di tassi di cambio multipli: si tratta di una struttura assai diffusa nei paesi socialisti. Il tasso di cambio è stato fissato al di sotto del tasso di mercato; la valuta estera è stata razionata agli importatori di quei beni di consumo e di investimento che il sopravvalutato tasso di cambio ufficiale rendeva disponibili a basso prezzo tramite il settore statale. Il sistema delle requisizioni ha fatto scendere i prezzi agricoli al di sotto di quelli del mercato parallelo; le merci venivano poi rivendute a basso prezzo agli impiegati statali, tramite i canali commerciali dello stato. La differenza tra il prezzo al produttore e quello al consumatore equivaleva a un sussidio implicito a favore dei dipendenti pubblici. La Banca Mondiale ha calcolato che nel 1987 i sussidi al consumo ammontavano approssimativamente al 115 per cento del salario medio per un dipendente di un pubblico servizio, e all'86 per cento per gli impiegati dello stato. In totale, i sussidi dovrebbero corrispondere all'8,7 per cento del PIL, e al 29 per cento delle entrate di bilancio. Questo sistema di sussidi permetteva al governo di mantenere i costi di bilancio per i salari dei dipendenti pubblici a un livello piuttosto basso. Tale fenomeno ha incoraggiato la tendenza a trasferire le entrate dal settore agricolo riducendo gli introiti degli agricoltori e disincentivando la produzione e l'esportazione. Un simile meccanismo, inoltre, non serviva a mobilitare il risparmio nazionale. A parte la riduzione degli introiti agricoli, le vendite effettuate a prezzi inferiori a quelli del mercato parallelo hanno sottratto altre entrate allo stato.

In questo processo inflazionistico, i prezzi del mercato parallelo hanno raggiunto livelli di molte volte superiori ai prezzi ufficiali, raramente ritoccati. Di conseguenza, se i produttori vendevano i loro prodotti allo stato, i loro utili si riducevano e i termini di scambio si volgevano a loro sfavore. Gli aumenti dei prezzi di approvvigionamento dello stato riusci-

vano a compensare le perdite, ma poiché i prezzi al consumo non venivano adeguati, i sussidi forniti dalle imprese statali aumentavano, causando perdite e riducendo l'ammontare dei profitti trasferiti al bilancio dello stato.

Aiuti economici e debiti. Il basso livello di risparmio nazionale rende l'economia ampiamente dipendente dagli aiuti economici. La tabella 3 contiene i dati sugli aiuti per lo sviluppo negli anni 1984-86. Nel 1986 il totale degli aiuti (erogati e non) è stato di 169,2 milioni di dollari USA, pari al 26,5 per cento del PIL. Questa dipendenza ha reso l'economia assai vulnerabile alle influenze politiche esterne. A dispetto della pesante dipendenza dagli aiuti del blocco socialista (64 per cento degli aiuti totali nel 1986), il Laos è riuscito a diversificare il suo programma di assistenza bilaterale in modo da includere i paesi capitalisti occidentali: il Giappone è il maggior donatore, seguito da Svezia e Australia. Anche gli aiuti multilaterali sono rilevanti, in quanto rappresentano il 18 per cento del totale; prevalgono le sovvenzioni, tuttavia anche i prestiti rivestono un ruolo importante.

Tabella 3. *Assistenza ufficiale allo sviluppo, 1984-86, aiuti erogati e non erogati (in milioni $ USA).*

	1984	1985	1986
Aiuti bilaterali	87,5	105,9	139,5
COMECON	69	95,3	108,2
Australia	1,1	0,6	6,1
Francia	0,4	0,2	0,3
Italia	–	–	0,3
Giappone	8,6	1,9	15,3
Paesi Bassi	0,9	0,1	0,1
Svezia	7,6	7,7	9,1
Svizzera	–	–	0,1
Aiuti multilaterali	22,3	14,8	29,7
ADB (Asian Development Bank)	9	2,4	12
CEE	1,1	0,3	–
IDA (International Development Assistance)	–	–	3,9
Ifad	–	–	0,2
Agenzie ONU	9,1	12	13,7
OPEC	3,1	–	–
Aiuti complessivi	109,8	120,7	169,2
sussidi	53,7	74,1	103,3
prestiti	56,1	46,6	65,9

Fonte: OECD, Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries, 1984-86.

L'indebitamento è diventato dunque un grave problema: secondo la relazione economica, il debito è cresciuto dai 445 milioni di dollari USA del 1984 ai 736 milioni del 1987, il 109 per cento del PIL; più del 70,5 per cento della somma totale è dovuta ai paesi del blocco socialista. Tra il 1983 e il 1985, il servizio del debito è passato dal 12,1 al 22,4 per cento del valore delle esportazioni: un notevole incremento che ha provocato, nel 1985, una svalutazione del tasso di cambio commerciale del 170 per cento, e una dilazione dei rimborsi del debito in scadenza nei confronti dei creditori dell'area non convertibile. Contemporaneamente è stato varato il secondo piano quinquennale, che sottolineava la necessità di una riforma del meccanismo economico centrato sulle aziende statali. Nel 1987, il servizio del debito era sceso all'11,6 per cento. L'Unione Sovietica e la Banca Mondiale hanno dato vita a un'improbabile alleanza che non risparmia critiche al Laos e preme perché il paese si decida a introdurre riforme economiche interne.

La crescita economica. Negli anni tra il 1982 e il 1985, la crescita reale del PIL è stata in media del 6,1 per cento, con una marginale accelerazione nel 1986 (si veda la tab. 4). La siccità del 1987 è stata responsabile del brusco calo osservato per quell'anno. Il settore industriale, in rapida crescita fino al 1986, è calato bruscamente nel 1987 a causa di una riduzione della produzione di energia che copre il 60 per cento del PIL nel settore industriale.

Il contributo alla crescita produttiva è presentato in modo più dettagliato alla tabella 5. I dati sono forniti in termini di prodotto materiale lordo (PML) per i settori principali[5]. Il rapporto ci rivela un tasso di crescita economica (si veda la tab. 5) piuttosto rapido, ma fortemente dipendente dal settore agricolo. Non era soltanto la quota di produzione interna coperta dall'agricoltura ad aumentare; la struttura stessa dell'economia era sempre più decisamente orientata verso la sussistenza. Durante questa fase, soltanto la produzione di riso crebbe del 9,4 per cento. Il riso rappresentava il 30,6 per cento del PML, quindi questo settore contribuì per il 3,44 per cento all'incremento complessivo (pari al 7,26), cioè per il 47,4 per cento alla crescita complessiva del PML. Il contributo delle altre produzioni agricole era irrilevante. La crescita industriale contribuì solo con il 6,2 per cento all'aumento del PML, e il settore manifatturiero con meno del 2 per cento all'incremento totale. Questo tipo

[5] Il prodotto materiale lordo è un concetto diverso dal PIL, in quanto esclude i servizi governativi e di altro genere. La produzione è valutata ai prezzi effettivi e non al costo dei fattori. In media, il prodotto materiale lordo per il periodo 1982-87 corrisponde al 90 per cento del PIL.

Tabella 4. *Tassi di crescita del PIL, percentuale annua, a prezzi costanti del 1986.*

	1982-1985	1986	1987
Agricoltura e foreste	6	7,3	–
Industria	9,1	18,6	0,1
Edilizia	30,3	9,3	20,3
Trasporti e comunicazioni	8	2,2	24,2
Commercio e amministrazione pubblica	2	4,2	6,6
PIL	6,1	7	2,2

Deflatore del PIL e PIL nominale (in milioni di kip).

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Deflatore del PIL	20,2	35,8	48,2	71,4	100	103,8
PIL	9.910	18.130	25.959	41.969	62.891	66.699

Fonte: IBRD, *Economic Report on Laos*, 1988.

Tabella 5. *Contributo alla crescita produttiva per settore, 1982-85, in PML in percentuale.*

	Tasso di crescita annua della produzione	Contributo all'incremento produttivo
Riso	9,4	47,4
Bestiame	5,9	15,1
Altri raccolti	2,1	3,3
Subtotale		65,8
Industria	3,1	1,8
Miniere	27	4,4
Energia	–	–
Subtotale		6,2
Edilizia	30,3	15,9
Trasporti	8,1	2,5
Commercio	5,7	7,7
Altri	9,1	1,9
Subtotale		28
Totale	7,26	100

Fonte: IBRD, *Economic Report on the LPDR*, 1988.

di crescita è in parte una conseguenza della distribuzione degli investimenti nel primo piano quinquennale; l'agricoltura aveva ricevuto il 19 per cento, ossia lo stanziamento più consistente dopo il settore dei trasporti, mentre l'industria era stata relegata al quarto posto, con il 12,7 per cento.

Il rapporto attribuisce lo scarso rendimento del settore manifatturie-

Tabella 6. *Denaro, credito e prezzi, variazioni in percentuale.*

	1983-85	1986	1987	1988*
Prezzi				
Indice dei prezzi al consumo	68,1	35	6,1	19
Prezzi ufficiali	108,3	35,7	5	29,1
Prezzi sul mercato parallelo	55,5	34	7,7	4,4
Massa monetaria	23,1	70	79,2	–
Credito interno	25,2	59,3	70	–

* Dati relativi ai primi sei mesi.

Fonte: IBRD, *Economic Report on the LPDR*, 1988.

ro a tre fattori: il sistema degli incentivi, che scoraggiava le esportazioni; il basso livello degli investimenti nell'industria; la scarsa vivacità della domanda interna ed esterna di manufatti. Il rapporto cita inoltre, come fattori concomitanti, il sistema di pagamento dei salari mediante tagliandi e i bassi prezzi di approvvigionamento del riso.

La crescita economica è stata accompagnata da un'inflazione del 35 per cento (si veda la tab. 6), scesa successivamente al 6 per cento nel 1987, ma nuovamente aumentata del 19 per cento nei primi due trimestri del 1988. Principale causa del fenomeno è la rapida crescita della massa monetaria dovuta a un'espansione del credito interno per la necessità di finanziare le aziende statali. L'inflazione e i persistenti deficit della bilancia dei pagamenti hanno richiesto adeguamenti periodici dei tassi di cambio. Prima della svalutazione del kip del 1988, il tasso di cambio commerciale ufficiale era meno del 25 per cento del tasso del mercato parallelo.

1988: nuovi problemi. Agli inizi del 1988 alcuni segnali minacciosi hanno fatto pensare che l'economia stesse andando incontro a una crisi finanziaria. Le diminuzioni degli indici di produttività agricola e industriale registrate nel 1987[6], rispettivamente del 14 e del 21 per cento, rispecchiavano la preponderanza dei settori idroelettrico e agricolo (e in particolare della produzione del riso) nell'economia. La produzione totale di riso fu di 1,2 milioni di tonnellate, con un calo del 17 per cento rispetto al 1986: furono necessari aiuti per 70.000 tonnellate per sopperire alla penuria di riso in tutta la nazione[7]. Il calo nelle vendite di energia idroelettrica alla Tailandia, dovuto alla diminuzione delle quotazioni

[6] IBRD, *Economic Report* cit., appendice statistica, tabb. 6.4 e 7.4, pp. 169 e 174.
[7] Economist Intelligence Unit, «Indochina», n. 1, 1988.

(in dollari), ridusse le entrate da esportazioni di 16,2 milioni di dollari, cioè del 54 per cento. La concomitanza di un periodo di siccità e di un cambiamento nel mercato dell'esportazione dell'energia elettrica è dunque bastata a sovvertire le fragili basi dell'economia laotiana.

Il deficit corrente nella bilancia dei pagamenti si ampliò in seguito alla drammatica caduta degli introiti da esportazione e all'incremento della domanda in importazione (dal 14,1 per cento del PIL nel 1986 al 16,9 per cento nel 1987). In questo stesso arco di tempo, le riserve internazionali scesero dal 32,55 milioni di dollari USA a 21,21 milioni. Le riserve lorde, che nel 1986 coprivano in media nove settimane di importazioni ufficiali, erano scese nel 1987 a cinque settimane, e nel 1988 ci si attendeva un ulteriore deterioramento dei deficit commerciali e di conto corrente, dato che il continuo e consistente calo degli introiti derivanti dalle esportazioni di energia elettrica in Tailandia non poteva essere compensato facilmente (tanto più che dal gennio 1988 erano state vietate le esportazioni di legname) e perché si prevedeva l'aumento di importazioni dovuto, in parte, alla siccità. Fu in questo contesto che il governo annunciò drastiche riforme economiche nei settori del commercio, degli investimenti esteri e delle banche.

Linee politiche

La sessione plenaria dell'Assemblea suprema del popolo, tenutasi a Vientiane ai primi di febbraio 1988, è stata un evento politico di grande importanza. Nel corso di questa riunione Kaysone Phomvihane, presidente del Consiglio dei ministri, ha riassunto le decisioni emerse dal quinto plenum del Comitato centrale. In quella sede era stata annunciata una nuova e drastica svolta politica che, se realizzata, avrebbe smantellato buona parte del meccanismo su cui si era basata la pianificazione dello sviluppo economico nel Laos fino a quel momento. Riconoscendo i passati fallimenti politici, il governo aveva ammesso l'impossibilità di raggiungere il socialismo «scavalcando la fase capitalistica» e si era deciso ad attuare iniziative destinate ad aprire l'economia al commercio e ai capitali privati.

Il discorso acquista particolare significato se si considera quale momento il paese stesse attraversando: il Laos stava combattendo un'amara guerra di confine con la Tailandia il cui esito, incerto fino a quel momento, avrebbe potuto facilmente inasprire le relazioni internazionali, anticipando quelle iniziative che erano una parte chiave del discorso di Kaysone. Il conflitto ha avuto in seguito una soluzione negoziata che ha

facilitato un rapido miglioramento delle relazioni economiche tra i due paesi (si veda il paragrafo dedicato alle relazioni tra Laos e Tailandia): è chiaro che il programma di riforma era sostenuto da potenti interessi in entrambi i paesi.

La preponderanza dell'ala riformista all'interno del partito è risultata evidente dal tenore del discorso. Non è stato fatto alcun riferimento alla «lotta sulle due linee», o più semplicemente ai «due sentieri»: la divisione all'interno del partito tra quanti auspicavano una rapida trasformazione in senso socialista, e quanti sostenevano la necessità di un settore a economia di mercato, almeno per un certo lasso di tempo finché il socialismo non fosse stato finalmente realizzato. Kaysone, invece, ha fatto cenno ai «modi di pensare vecchi e nuovi». In passato, elemento costante in tutti i discorsi ad alto livello era il riferimento, che rispecchia l'influenza vietnamita, ai «due obiettivi strategici», ossia la difesa del paese e la costruzione del socialismo. Nel lungo discorso è stato fatto qualche breve accenno a questo principio, tuttavia il presidente è parso subordinare la difesa nazionale allo sviluppo economico, sostenendo che il progresso economico fornisce la chiave per garantire l'ordine nazionale e la sicurezza.

Kaysone ha fatto riferimento al pensiero marxista leninista, nel quale sono dissimulate le iniziative di sviluppo, richiamandosi alla nuova politica economica di Lenin. Questo modello, nell'interpretazione del partito, mette in rilievo il legame tra sviluppo economico e trasformazione delle strutture economiche; in tale contesto, commercio e comunicazioni hanno un ruolo cruciale[8]. L'obiettivo è trasformare un'economia naturale (agricoltura di sussistenza) in un'economia di merci basata sugli scambi commerciali, e allacciare relazioni con lo stato nell'ambito di un piano di sviluppo. Per usare le parole di Kaysone: «Noi consideriamo il commercio come la base dell'intero sistema, poiché collega la produzione sociale, nella relazione tra agricoltura-silvicoltura e industria, e le altre attività terziarie. Il commercio, in collegamento con i servizi finanziari e bancari, costituisce un mezzo molto efficace per costruire la nuova struttura economica e passare da un'economia naturale a un'economia di merci»[9].

Kaysone riconosce che il ruolo del commercio estero e degli investimenti privati stranieri nella trasformazione delle strutture economiche nazionali è l'elemento chiave della nuova strategia di sviluppo: «... ab-

[8] Discorso di Phomvihane al Consiglio supremo del popolo, 2 febbraio 1988, in «Summary of World Broadcast: Far East» (d'ora in avanti indicato con la sigla SWB:FE), 25 febbraio 1988.

[9] *Ibid.*

biamo scelto di ampliare le relazioni economiche con vari paesi capitalisti, paesi in via di sviluppo e organizzazioni internazionali, allo scopo di consentire al nostro paese di farsi largo sui mercati mondiali, far affluire investimenti e maturare esperienze tecniche e gestionali»[10].

Agli inizi del 1988, come preludio ad una serie di iniziative politiche, il tasso di cambio commerciale della moneta laotiana passò da 95 a 350 kip per un dollaro USA, con una svalutazione del 268 per cento. A luglio il tasso di cambio commerciale fu ulteriormente svalutato a 400 kip per un dollaro, adeguandolo al cambio del mercato nero. Allo stesso tempo, il numero dei tassi di cambio ufficiali fu ridotto da 7 a 2, con un significativo passo avanti verso l'adozione di un cambio unificato[11].

In altra sede, Kaysone ha messo in relazione questa riforma della struttura dei cambi con la politica del «prezzo unico» da poco annunciata[12]: essa comporta la fissazione di un unico prezzo di mercato, ed è stata impiegata sin dal 1987 come criterio per la politica dei prezzi delle imprese pubbliche. Il governo ha fornito poche informazioni sulla futura politica dei cambi. L'applicazione di una strategia all'insegna del «prezzo unico» al mercato dei cambi comporterebbe l'allineamento del tasso ufficiale e del tasso parallelo, il che consentirebbe una maggiore flessibilità. Questa strategia diventa comprensibile se si pensa che il governo teme le possibili ripercussioni inflazionistiche delle riforme. Invece dei rari adeguamenti di notevole entità attuati in passato, i tassi di cambio verrebbero aggiornati più spesso.

Il codice degli investimenti esteri. La legge sugli investimenti esteri, adottata il 9 aprile ma decretata più tardi, è stata un'iniziativa di notevole rilievo che ha suscitato grande interesse in Tailandia, importante destinataria della nuova politica. Il nuovo codice si propone di avviare una cooperazione economica e tecnologica con gli investitori stranieri e di dare nuovo impulso all'agonizzante settore pubblico. La comunanza di confini e cultura e l'intensità degli scambi nelle due direzioni sono potenti incentivi per gli interessi privati tailandesi. Secondo gli standard internazionali, il nuovo codice è piuttosto liberale. Esso autorizza gli investimenti stranieri al 100 per cento, le joint venture con una quota minima del 30 per cento di partecipazione straniera e le cooperazioni con-

[10] *Ibid.*

[11] A partire dal settembre 1987 sono state introdotte alcune modifiche volte alla creazione di un tasso di cambio unificato: alcuni corsi di cambio sono stati svalutati a 350 kip per un dollaro USA. La svalutazione del tasso di cambio commerciale ufficiale, all'inizio del 1988, ha completato l'opera. Il tasso ufficiale, tuttavia, è ancora fissato a 10 kip per dollaro USA.

[12] «Khaosan Pathet Lao», 3 ottobre 1988.

trattuali[13]. La durata dei progetti di investimento è fissata in quindici anni, prorogabili. Il codice offre garanzie contro le confische e le nazionalizzazioni, autorizza le rimesse di profitti e salari, e in alcuni casi prevede facilitazioni ed esenzioni fiscali. Le aliquote dell'imposta sugli utili dipendono dalle priorità del governo, e variano da un minimo del 20 per cento nei settori in cui è ansioso di far convergere capitali, a più del 35 per cento in quello commerciale e alberghiero. Secondo le informazioni contenute in un'intervista a Somphavon Inthavong[14], vicepresidente del Comitato statale per le relazioni economiche internazionali e il commercio, sarebbero quattordici le società miste costituite tra Laos e Tailandia, la maggior parte delle quali a Vientiane. Altre venti richieste presentate da investitori tailandesi ed europei, per i settori agricolo, tessile, del legname e del turismo, erano state prese in esame nel giugno 1988.

Agricoltura. Il settore agricolo (85 per cento dei nuclei familiari), con il suo potenziale contributo alla crescita delle esportazioni, è di interesse cruciale. La politica del governo è passata decisamente dalle collettivizzazioni (circa il 23 per cento del territorio coltivato) all'incentivazione della proprietà privata individuale, che copre il rimanente 77 per cento. I decreti del giugno 1988 hanno abolito tutti i trattamenti preferenziali, crediti o sussidi a favore delle cooperative, precisando che l'appartenenza a una cooperativa è volontaria.

Ai cinque settori che costituiscono l'ossatura della struttura economica del Laos[15], ovvero agricoltura di sussistenza (naturale e seminaturale), capitale privato, capitale statale, economia mista con capitali pubblici e privati, ed economia socialista (imprese pubbliche e collettive), il governo ha aggiunto la «piccola economia delle merci», grado intermedio tra il settore della sussistenza e il capitalismo privato. L'attuale strategia mira a trasformare il settore di sussistenza incoraggiando il commercio, al quale spetta di creare un legame tra i settori economici e gli scambi di mercato. Al centro del progetto di trasformazione sta il nucleo familiare, che deve essere incoraggiato a produrre in eccedenza per le esportazioni. Come ha affermato Kaysone parlando all'Assemblea suprema del popolo:

[13] Per cooperazione contrattuale si intende un investimento estero in una società pubblica o privata già esistente.

[14] «Bangkok Post», 22 giugno 1988; si veda Economic Intelligence Unit, *Country Profile*, 1988-89, p. 42.

[15] Discorso di Phomvihane al Consiglio supremo del popolo, 2 febbraio 1988 in SWB:FE cit.

> È necessario utilizzare i vari settori dell'economia, a cominciare dalle famiglie dei coltivatori. Esse sono l'elemento di transizione dall'economia naturale all'economia socialista... dobbiamo liberarci dai pregiudizi verso l'economia privata degli agricoltori e degli artigiani, e verso il capitalismo privato[16].

Le importanti novità annunciate alla fine del 1987 hanno incluso l'abolizione delle restrizioni al commercio interno dei prodotti agricoli e posto fine alla politica dei bassi prezzi di approvvigionamento alla produzione fissati dallo stato per un'ampia gamma di prodotti. Ora i prezzi vengono fissati in base ad accordi reciproci. Nel 1988 il prezzo del riso, che nel 1987 era il 30 per cento circa del prezzo al mercato nero, è stato allineato a quest'ultimo. Il prezzo di approvvigionamento del riso viene ora determinato sulla base di un contratto tra i coltivatori e le cooperative. Queste innovazioni dovrebbero incrementare le entrate dei coltivatori che commerciano con lo stato e fornire incentivi che incoraggino la produzione di generi alimentari. Sono stati ridotti anche i sussidi al consumo per gli impiegati statali, per il 1988 una diminuzione tra il 25 e il 36 per cento. In ogni caso, la cronica inadeguatezza del sistema di trasporti su strada e della stessa rete stradale hanno continuamente ostacolato il commercio interno, con il risultato che il commercio di riso tra una provincia e l'altra è piuttosto scarso. Permangono inoltre grandi differenze di prezzo tra le regioni.

I prezzi alla produzione restano bassi anche per alcuni raccolti non alimentari destinati all'esportazione. Secondo il decreto del 1987 sui beni strategici, soltanto lo stato ha il diritto di acquistare caffé, legnami, malacca, cardamomo e tabacco. In regime di monopolio governativo, è il governo a fissare i prezzi, generalmente a livelli più bassi rispetto ai prezzi in esportazione, e ciò scoraggia la coltivazione dei prodotti destinati all'esportazione.

La politica agricola del governo propone importanti provvedimenti per incoraggiare l'agricoltura a livello di nucleo familiare[17]. Sono state emanate leggi atte a garantire i diritti dei coltivatori alla proprietà privata e all'uso della terra, compresi diritti di eredità e cessione commerciale. Il governo inoltre intende dividere il terreno demaniale in lotti da assegnare alle famiglie con poca terra. Sono previsti periodi di esenzione fiscale compresi tra 3 e 5 anni. Per le famiglie facoltose che dispongono di capitali da investire, il governo ha predisposto un sistema di leasing a contratto, incentivato da esenzioni fiscali. I grandi proprietari terrieri

[16] *Ibid.*
[17] *Ibid.*

sono incoraggiati ad avviare attività agroindustriali sulle loro proprietà. I prezzi dei prodotti e della manodopera saranno concordati dalle parti in causa.

Imprese pubbliche. Le tendenze riformatrici nel settore delle imprese pubbliche si concentrano sull'ulteriore estensione del nuovo sistema di gestione economica, che ha attribuito alle aziende statali autonomia sempre maggiore per quanto riguarda prezzi, salari e gratifiche, nonché in materia di impiego, livelli di produttività e finanziamento delle capacità produttive con gli utili non distribuiti. Un'indagine governativa sulla situazione finanziaria ed economica delle imprese statali, effettuata nel marzo 1988[18], ha rivelato che alla fine del 1987 ben 186 delle 377 imprese pubbliche del paese erano diventate completamente autonome. I programmi attuali mirano a completare questo processo nel più breve tempo possibile. A questo scopo, sono state varate alcune iniziative politiche per completare lo smantellamento del sistema centralizzato.

Fino al 1988, gli obiettivi di produzione per ogni azienda statale erano fissati dal governo con una serie di negoziati tra le autorità nazionali preposte alla pianificazione e l'azienda. Nel 1988[19] i traguardi produttivi vincolanti sono stati aboliti. Sono le aziende ora a determinare quali prodotti produrre e come produrli; per quanto riguarda i versamenti fiscali, tuttavia, esse sono ancora soggette ad alcuni obblighi.

Nell'area degli investimenti finanziari, il decreto del marzo 1988 introduce il principio dell'«autofinanziamento», secondo il quale tutti i costi diretti e indiretti di produzione devono essere finanziati dalle aziende stesse, senza sussidi statali. Ai sensi del decreto sono autorizzate a ricevere fondi di investimento dal budget governativo solo le aziende di recente costituzione (oppure le attività all'interno di aziende già esistenti). Una volta che le aziende operano normalmente, i loro capitali di investimento e di esercizio devono essere finanziati in base ai profitti aziendali netti; gli eventuali crediti vengono concessi, secondo i normali criteri commerciali, dalle banche.

Questa politica di autofinanziamento si ripercuote sui controlli della massa monetaria. Più del 90 per cento di tutti i crediti concessi dal sistema bancario statale vanno alle aziende pubbliche, in parte per finanziarne i piani di investimento, in parte per coprirne le perdite. L'aumento del credito interno ha incrementato notevolmente la massa monetaria, sulla quale il governo ha scarso controllo. Come ha affermato Kaysone:

[18] *Achievements and Shortcomings in Switching to Business Accounting*, 5, 6, 7 e 8 marzo 1988 in SWB:FE, 13 aprile 1988.

[19] Discorso di Phomvihane al Consiglio supremo del popolo, 2 febbraio 1988 in SWB:FE, 25 febbraio 1988.

> I vecchi principi e i vecchi meccanismi ci hanno condotti a tal punto che lo stato non era in grado di controllare la circolazione monetaria. Come risultato, la banca stava gradualmente perdendo il ruolo di centro di finanziamento per l'intera società. I nuovi principi e il nuovo pensiero del nostro partito ci consentono ora di mettere a frutto le nostre capacità per stabilizzare il kip.

È difficile dire se questo metodo darà al governo un maggior controllo sulla massa monetaria. Esso tuttavia è sintomo della volontà di attuare una politica monetaria controllando il suo impatto sui prezzi interni. Poiché le riforme bancarie proposte dal governo mirano allo sviluppo di un settore bancario commerciale, la politica monetaria sarà comunque un problema complesso, vista la carenza di esperti e di competenze in un campo poco familiare come l'attività di una banca centrale in un regime capitalistico.

Un'importante innovazione nella politica statale dei prezzi è stata varata nel 1987, con l'eliminazione della distinzione tra stato e mercati paralleli: la cosiddetta politica del «prezzo unico». Nel marzo 1988 sono state prese tre importanti decisioni volte a mettere in pratica questa strategia. I prezzi ufficiali al dettaglio, con poche eccezioni, sono stati allineati con i prezzi del mercato parallelo, mentre i prezzi all'ingrosso avrebbero dovuto essere concordati liberamente tra acquirenti e compratori. La seconda decisione ha concesso alle aziende statali di fissare i prezzi dei loro prodotti. Infine, si è deciso di aumentare i prezzi di 22 prodotti base, che avrebbero potuto essere acquistati in cambio di tagliandi nei negozi statali, ai prezzi del mercato parallelo. Quest'ultima trasformazione avrebbe dovuto completarsi nell'arco di due o tre anni, vista la portata delle innovazioni che essa comportava; è in linea con la politica del governo che si propone di eliminare i sussidi al consumo per i dipendenti pubblici[20].

I dirigenti delle aziende hanno ora un maggior controllo discrezionale sulle spese salariali; il governo si è impegnato ad una graduale abolizione del sistema dei tagliandi, al fine di incoraggiare la crescita dell'economia monetaria e di creare un meccanismo incentivante.

Durante una conferenza nazionale tenutasi a Vientiane il 3 marzo[21], cui ha partecipato più di un migliaio di quadri responsabili della gestione delle aziende, Sali Vongkhamsao, vicepresidente del Consiglio dei ministri e capo del Comitato centrale per il passaggio alla conta-

[20] *Ibid.*

[21] *Achievements and Shortcomings in Switching to Business Accounting* cit. in SWB:FE, 13 aprile 1988.

bilità commerciale, ha presentato un rapporto sui successi e sulle difficoltà incontrate dalle aziende che recentemente erano diventate autonome. L'indagine ha dato risultati eterogenei. In generale, le statistiche sono state positive; i dati disponibili per 139 aziende indicano che nel 1987 il 65 per cento aveva registrato utili maggiori, il 60 per cento aveva incrementato la produttività e il 51 per cento aveva pagato più tasse allo stato.

Dal punto di vista del governo, due erano le cause all'origine delle difficoltà incontrate nel cammino verso l'autonomia aziendale: le interferenze nell'autonomia gestionale delle aziende da parte dello stato, dei quadri provinciali o locali, e l'incapacità di alcuni manager di realizzare una trasformazione radicale. I problemi interni di queste aziende avevano origini più complesse. Alcune aziende avevano visto decrescere la produzione, conseguenza dell'inerzia della gestione; altre, pur denunciando cali di produzione e di utili, avevano incrementato la forza-lavoro. Persino le aziende che avevano registrato aumenti sia di produzione che di utili si erano trovate in difficoltà. Per una serie di concause, un gran numero di aziende, tra cui le maggiori del paese, avevano accumulato enormi debiti con i loro fornitori o con altri creditori, compreso il sistema bancario. Alla fine del 1987 la Laotian Electricity Authority aveva debiti per un totale di 1,58 milioni di kip. Anche la contabilità di altre grandi aziende del paese era in rosso: la Material and Technical Supply Co. aveva debiti per 225 milioni di kip, la Lao Fuel - Oil Co. per 718 milioni, la Water Supply Co. per 174,9 milioni, e la Trade Company of Champassak per 1,2 milioni di kip. Alcune aziende erano così a corto di contante da non essere in grado di pagare ai dipendenti la parte in denaro dei loro salari. Tutto ciò non prometteva bene per la riforma del sistema di retribuzione con tagliandi.

La riforma bancaria. Nel quadro della trasformazione verso il nuovo sistema di gestione economica e per venire incontro alle necessità di un'economia che si va rapidamente liberalizzando, il governo intende attuare un'ampia riforma del sistema bancario statale. Non è chiaro quale forma dovrà assumere il nuovo sistema finanziario; Kaysone, nel suo discorso, ha delineato un sistema a due livelli: una banca statale e un certo numero di banche commerciali. La prima assumerebbe le funzioni di una banca centrale, controllando l'emissione di denaro, la gestione delle transazioni finanziarie dello stato e via dicendo. Le banche commerciali svolgerebbero le funzioni che competono alle banche commerciali private. Tra queste vi sarebbero banche commerciali straniere e banche costituite come joint venture. Inoltre, i settori provinciali e municipali del-

la banca di stato potrebbero essere trasformati in banche commerciali. Verso la fine del 1988 sono stati stanziati 10 milioni di dollari dall'IDA (International Development Association) per riaddestrare il personale bancario e per l'assistenza tecnica durante la fase di riorganizzazione della struttura degli istituti di credito[22].

Nell'ambito della strategia nazionale per la diffusione dell'economia monetaria, gli incentivi degli intermediari finanziari mirano ad attingere fondi dal maggior risparmio potenziale del settore agricolo, in conseguenza delle riforme.

I rischi della trasformazione strutturale. Le direttive politiche delineate illustrano una strategia atta a stimolare la produzione interna, l'aumento delle esportazioni e la sostituzione delle importazioni, rimpiazzando i controlli economici (che poggiano su un tasso di cambio sopravvalutato e su prezzi alla produzione e al consumo mantenuti a livelli artificialmente bassi) con un sistema di incentivi orientati al mercato. Tali programmi ricalcano le teorie spesso enunciate dalla Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale e sollevano la questione dell'influenza dei finanziatori multilaterali sulla politica governativa.

Questa strategia non è esente da rischi, poiché gli adeguamenti necessari perché i prezzi stabiliti dallo stato si adeguino alla politica del «prezzo unico» sono di portata assai vasta. A prescindere dall'allineamento del tasso di cambio ufficiale, tra il luglio 1987 e il giugno 1988 i prezzi ufficiali sono aumentati del 29 per cento. Ulteriori sviluppi, in particolare nell'area dei sussidi al consumo e del sistema dei tagliandi, potrebbero accelerare la crescita dei deficit fiscale e commerciale, con conseguenti riflessi negativi sull'inflazione e sul tasso di cambio.

La decisione di eliminare il sistema dei sussidi creerà una domanda di aumenti salariali per compensare il rincaro dei beni di consumo nei negozi statali. Questi a loro volta peseranno sulle spese correnti dello stato, che sono tenute artificialmente basse grazie al sistema dei sussidi e dei tagliandi. Per evitare un aumento nel deficit fiscale e il possibile ricorso a fonti di finanziamento inflazionistiche, il governo conta sull'aumento del gettito fiscale dovuto all'aumento degli utili agricoli in seguito all'adeguamento dei prezzi al consumo fissati in base al mercato.

Anche le aziende statali, ormai in gran parte autonome, si troveranno alle strette quando i costi unitari cresceranno più o meno rapidamente, a seconda dell'utilizzo di materie prime di importazioni e del peso sui conti salariali dell'azienda dei sistemi statali di pagamento dei salari. La

[22] Economist Intelligence Unit, «Indochina», nn. 3 e 4, 1988.

scomparsa del sistema dei tagliandi creerà qualche problema di liquidità nelle aziende mal gestite, dove il capitale circolante è inadeguato. In passato, le perdite aziendali venivano automaticamente coperte da prestiti delle banche statali, ma l'adozione dei sistemi di autofinanziamento esclude questa comoda scappatoia. È probabile che, in una certa misura, le aziende adegueranno i loro prezzi alla produzione, ma in un contesto di stretta monetaria la portata degli aumenti dei prezzi è necessariamente limitata.

Una trasformazione strutturale incentrata sull'elevata produttività per contenere l'aumento dei costi ha come contropartita un aumento della disoccupazione a breve termine, fenomeno consueto negli stati capitalisti. Maggiori entrate monetarie potrebbero inoltre creare scompensi nella bilancia commerciale, dato che la spesa si indirizza solitamente verso le importazioni. Un eventuale aggravamento del deficit dipenderà in parte dalla risposta delle esportazioni alla svalutazione del kip e alla riduzione dei controlli.

Le statistiche basate sull'indice dei prezzi al consumo indicano un'impennata dell'inflazione nei primi due trimestri del 1988, causata in parte dall'aumento dei prezzi ufficiali. L'inflazione da prezzi sul mercato parallelo era superiore del 4,4 per cento rispetto allo stesso periodo: una crescita tutto sommato modesta[23].

La strategia governativa per contenere le conseguenze dei nuovi meccanismi economici si inserisce nelle iniziative politiche annunciate:

1) il codice degli investimenti e le iniziative diplomatiche indirizzate all'occidente per incoraggiare l'afflusso di capitali (ufficiali e privati), compensare il previsto ampliamento del deficit commerciale e incrementare la produttività nel settore aziendale;
2) l'allentamento da ambo le parti dei controlli sul commercio transfrontaliero con la Tailandia;
3) la graduale trasformazione del settore statale, diluita nel tempo;
4) la maggiore flessibilità nella determinazione del tasso di cambio;
5) il controllo dell'incremento del credito.

[23] Per un'analisi degli adeguamenti dei prezzi e dei tassi di cambio durante il periodo realista e nella LPDR, si veda W. Worner, *Money, Prices and Policies*, Thai Conference Proceedings, Canberra, 1987.

Altri sviluppi politici

Sebbene l'agenda politica sia tuttora dominata dal dibattito sulla liberalizzazione dell'economia e la realizzazione del nuovo meccanismo economico, l'iniziativa dell'Assemblea suprema del popolo, che durante la sessione plenaria straordinaria del 19 aprile ha deciso di indire elezioni (le prime nel Laos da quando il regime assunse il potere nel 1975), ha rappresentato un importante sviluppo politico che ha fatto da complemento al programma di generale ristrutturazione e liberalizzazione economica. Le elezioni avrebbero dovuto tenersi in tre fasi: a giugno per i consigli locali e, a fine anno, per le assemblee provinciali e per l'Assemblea suprema del popolo. I 79 membri eletti all'Assemblea avrebbero rimpiazzato il Congresso nazionale dei rappresentanti del popolo, in carica fin dalla sua nomina nel 1975, dato che il paese non ha costituzione. Una delle prime azioni legislative che l'Assemblea prenderà probabilmente in considerazione è la ratifica della nuova costituzione che Souvarnalat Saivnavong, a capo di una delegazione composta dai membri del comitato costituente, ha discusso con esperti sovietici di diritto costituzionale[24].

I meccanismi della legge elettorale sono destinati ad allargare il collegio elettorale nelle istituzioni statali rappresentative del paese, senza però mettere in discussione l'autorità del Lao People's Revolutionary Party, il partito comunista al governo. Un esperimento di pluralismo politico tramite la contrapposizione di diversi partiti è assolutamente fuori discussione. Il che significa, in gergo politico:

> Le elezioni sono di per sé una vasta campagna politica e ideologica tra tutti gli strati sociali della popolazione, volta ad accrescere i diritti loro garantiti dalla democrazia socialista sotto il comando e la guida del partito[25].

L'articolo 9 della legge elettorale prevedeva la formazione di un comitato nazionale per le elezioni, composto da quindici membri, sotto il controllo del Comitato permanente del SPC, incaricato di sorvegliare il processo elettorale in tutta la nazione. Il potere effettivo era tuttavia nelle mani del Fronte laotiano per la costruzione nazionale (LFNC), con il quale il comitato nazionale per le elezioni era tenuto a cooperare. Tutti i candidati dovevano «essere fedeli al paese e al socialismo, e impegnarsi a realizzare la linea e i programmi del partito» e dovevano essere «presentati» dal LFNC. Secondo la legge solo il Fronte poteva sollecitare

[24] «Indochina Chronicle», VII, n. 1, gennaio-marzo 1988.
[25] FBIS-EAS, 16 maggio 1988, p. 36.

voti a favore dei vari candidati «con coordinazione del partito e delle organizzazioni statali». Per contro, l'articolo 8 stabiliva che «... a nessuna persona o gruppo di persone è concesso di fare propaganda a favore di qualsiasi candidato che si proponga come rappresentante del popolo, in quanto ciò potrebbe causare disordini». I rappresentanti eletti sarebbero rimasti in carica per cinque anni.

A dispetto del controllo esercitato dal Fronte, le elezioni sono state più che una semplice conferma dei rappresentanti già in carica. I votanti avevano un'ampia scelta: 4.462 candidati in corsa per 2.410 seggi in 17 province; secondo le stime i votanti sono stati circa 1,8 milioni. Nella sola prefettura di Vientiane 258 candidati erano in gara per 182 seggi[26].

La seconda fase delle elezioni nazionali si è tenuta il 20 novembre. Sebbene le elezioni fossero state rimandate di un mese, si sono presentati 896 candidati, che hanno formato sedici assemblee provinciali e un'assemblea municipale per la città di Vientiane. Il 6 per cento dei candidati era composto da donne. Tutti i candidati furono vagliati in precedenza, ma in uno sfoggio di indipendenza che si dice abbia messo in imbarazzo le sezioni locali del LPRP, alcuni villaggi chiesero ai funzionari di presentare una nuova rosa di candidati fra cui scegliere. Il ritardo con cui si sono tenute le consultazioni, dovuto a quanto si è detto alla crisi agricola, ma che probabilmente rispecchiava le difficoltà organizzative, provocherà un ritardo nelle elezioni per l'Assemblea suprema del popolo[27].

Un significativo rimpasto amministrativo all'interno della burocrazia è un ulteriore dimostrazione dell'intenzione del regime di consolidare la posizione di coloro che sono favorevoli all'attuale politica. Il Comitato di pianificazione statale è stato fuso con il ministero delle Finanze per formare due nuovi e potenti comitati statali[28]. Il Comitato statale per la pianificazione economica e le finanze è presieduto da Sali Vongkhamsao, membro del politburo ed ex direttore del vecchio comitato di pianificazione. Il primo vicepresidente del comitato è Khamsai Souphanouvong, figlio del presidente Souphanouvong, da tempo ammalato. L'ex ministro delle Finanze Yao Phonvontha è stato nominato secondo vicepresidente. Il settore estero della strategia di sviluppo economico sarà amministrato dal Comitato statale per le relazioni economiche e il commercio con l'estero, formato da tutti gli altri elementi del vecchio comitato di pianificazione e del ministero delle Finanze. Il suo presidente è Phao Bounnaphon, membro del comitato centrale del partito, ex

[26] FBIS-EAS, 27 giugno 1988, p. 40.
[27] Economist Intelligence Unit, «Indochina», n. 4, 1988.
[28] Economist Intelligence Unit, n. 3, 1988.

ministro di Trasporti, Poste e Comunicazioni, ora sostituito da Oudom Khatthi-gna.

In altri settori della burocrazia, il graduale mutamento della politica estera dal Laos nei confronti del blocco socialista trova conferma nella nomina di Thongsavat Khaikamphithoun, ex ambasciatore nell'Unione Sovietica, a ministro degli Esteri al posto di Khampai Boupha, da tempo malato.

Rapporti con l'estero

Le iniziative diplomatiche sottolineano l'importanza delle relazioni economiche internazionali in una fase in cui il Laos tenta di rompere l'isolamento. I principali effetti a breve termine saranno un aumento degli aiuti economici totali e un incremento degli scambi con l'occidente. Il peso relativo degli aiuti erogati dai paesi del blocco socialista dovrebbe diminuire, tuttavia le alleanze politiche e le strutture basilari rimarranno immutate.

Le relazioni tra Laos e Tailandia. La determinazione del Laos a perseguire la propria strategia di sviluppo può essere meglio valutata se si considera il rapido miglioramento delle relazioni tra Laos e Tailandia nel corso del 1988. Malgrado le premesse poco incoraggianti, i legami tra i due paesi si sono sviluppati in un rapporto dai molteplici aspetti, e sono culminate nella visita di amicizia di una delegazione tailandese guidata dal primo Ministro, generale Chatichai Choonhavan, che ha soggiornato per due giorni nel Laos, e nella firma di un comunicato congiunto il 25 novembre 1988.

All'inizio dell'anno, i combattimenti nella cosiddetta guerra di confine di Ban Rom Klao erano particolarmente intensi: motivo della disputa era il disboscamento delle foreste di tek, del quale erano stati accusati alcuni tailandesi che avevano agito illegalmente nel distretto di Boten della provincia di Sayabouri. Entrambi i paesi accampavano diritti sul territorio, in base a un trattato del 1907 tra Laos e Francia. Il conflitto era assai gravoso per entrambe le parti[29].

La tregua, iniziata il 19 febbraio, è stata proclamata grazie a un accordo tra i due comandanti militari, il capo di Stato Maggiore laotiano Sisawat Keobounphan e il comandante in capo dell'esercito tailandese

[29] Martin Stuart-Fox, *Laos in 1988: In Pursuit of New Directions*, «Asian Survey, 1989». Si veda anche «The Nation Midyear Review», Bangkok, giugno 1988.

Chaovalit Yongchaiyudh. I colloqui preliminari tra le delegazioni sono naufragati sotto il peso delle reciproche accuse. In ogni caso, una delegazione guidata del capo di Stato Maggiore del Laos si è recata in visita di cortesia in Tailandia a novembre, su invito del comandante dell'esercito tailandese. Il comunicato stampa congiunto che ha confermato la tregua, si è impegnato ad ampliare la cooperazione tra i due paesi nel campo economico e commerciale, nel settore delle comunicazioni e del turismo, e ha accettato di negoziare un accordo sulla base del trattato del 1907.

Anche l'invito rivolto al primo Ministro tailandese è stato accolto. La visita ha evidenziato un ampio accordo diplomatico, politico ed economico. È stata discussa la questione dei profughi del Laos ed è stato raggiunto un accordo per la formazione di un comitato congiunto per risolvere le dispute di confine, per la costruzione di un ponte sul fiume Mekong e per la costituzione di un comitato a livello governativo che promuova le relazioni tra i due paesi in molteplici settori. Vi è stata poi una rapida successione di eventi: una delegazione parlamentare tailandese ha visitato il Laos il 30 dicembre, e a Bangkok si sono svolte le prime riunioni del comitato di confine tra i due paesi. In quell'occasione si è deciso di formare una commissione tecnica per esaminare la documentazione riguardante l'area in discussione[30].

La delicata situazione al confine tra i due paesi non ha impedito il rapido miglioramento delle relazioni economiche. La Tailandia ha continuato a ridurre il numero delle voci sulla sua «lista strategica» di prodotti di cui è vietato il commercio. Ad aprile, tale lista comprendeva soltanto 32 prodotti, rispetto ai 61 del 1987 e agli oltre 200 del 1986. Nel dicembre 1988 il governo tailandese ha deciso l'abolizione di tutte le restrizioni. Nel frattempo è stato anche firmato un accordo turistico[31].

Gli scambi commerciali tra Laos e Tailandia hanno dimensioni notevoli e, grazie all'abolizione delle restrizioni e al nuovo codice degli investimenti, sono senz'altro destinati a crescere. Secondo alcune stime, il valore delle importazioni dalla Tailandia era di 24 milioni di dollari nel 1987; di 33 milioni circa nel 1988[32].

Cina, Giappone e Stati Uniti. Lo scambio di ambasciatori tra Laos e Cina ha avuto come sfondo i massicci ritiri delle truppe vietnamite dal

[30] «Khaosan Pathet Lao», 30 dicembre 1988.
[31] «Straits Times», 22, 24 dicembre 1988.
[32] «Bangkok Post», 22 giugno 1988.

confine settentrionale tra Laos e Cina, e l'impegno di Pechino a sospendere gli aiuti alla guerriglia antigovernativa. Le condizioni di sicurezza sono migliorate e i traffici attraverso il confine sono ripresi. I colloqui bilaterali tra Laos e Cina svoltosi a metà anno, per quanto cordiali, non hanno prodotto alcun risultato concreto[33].

A marzo, il ministro degli Esteri laotiano Phoune Sipaseuth ha compiuto la sua prima visita ufficiale in Giappone dai tempi della fondazione della repubblica. Il Laos è ansioso di ottenere aiuti per lo sviluppo: nel 1987 gli aiuti giapponesi sono stati pari a 7,2 milioni di dollari USA. Durante la visita sono stati esplicitamente promessi ulteriori aiuti per la costruzione di un porto fluviale per Vientiane. In agosto è stato firmato un finanziamento iniziale di 4,3 milioni di dollari per la costruzione e l'allestimento del porto con una spesa valutata intorno ai 7,4 milioni di dollari. Tokyo ha promesso di continuare ad assistere il settore agricolo, concedendo aiuti per 3 milioni di dollari; è stata inoltre condonata la restituzione di un prestito precedente per un valore di almeno 3 milioni di dollari. Il Giappone si è anche impegnato a fornire aiuti per 3,5 milioni di dollari per il miglioramento dei trasporti pubblici urbani di Vientiane. I giapponesi hanno promesso a Phoune di incrementare ulteriormente gli aiuti.

Le relazioni con gli Stati Uniti migliorano molto lentamente, nonostante gli sforzi di Vientiane. I rapporti tra i due paesi ruotano attorno a tre punti: i MIA (i militari americani dispersi durante la guerra), il traffico di droga e i detenuti politici. Nel 1988 si è fatto qualche progresso in tutti e tre i settori.

Per evitare un'eccessiva dipendenza dalla Tailandia, il Laos cercò ottenere aiuti e investimenti anche da altre fonti. Sia la Svezia che l'Australia offrirono programmi di assistenza assai validi. L'Ente svedese per lo sviluppo internazionale ha offerto aiuti per un valore di 140 milioni di corone (23 milioni di dollari USA) nel periodo 1989-90, in collaborazione con l'UNDP (Programma di sviluppo delle Nazioni Unite), per la costruzione della centrale idroelettrica di Xe Set nella provincia di Saravane; i fondi rimanenti verranno impiegati per la prosecuzione di progetti bilaterali nei settori della silvicoltura, della protezione dell'ambiente, della lavorazione del legname e della manutenzione stradale.

Le relazioni finanziarie con la Francia si sono normalizzate a seguito di una visita del viceministro delle Finanze francese, in occasione della quale si è deciso di riprendere gli aiuti bilaterali, iniziando con una

[33] «Nation», Bangkok, 25 maggio 1988.

donazione del valore di un milione di dollari per il 1988[34]. Inoltre una holding francese ha stipulato accordi di investimento tramite joint venture nei settori industriale, commerciale e turistico.

Paesi del blocco socialista. Malgrado si cerchi aprire l'economia del paese all'Occidente, le relazioni politiche con i paesi del blocco socialista rimangono della massima importanza. I rapporti con il Vietnam e con i tre stati dell'Indocina rimangono intensi. Il loro ambito si estende dall'azione politica (a livello di partito, di strutture amministrative e di forze armate) al gemellaggio di distretti, province e comuni. Per quanto riguarda gli aiuti, ad aprile è stato stipulato un accordo relativo a donazioni e prestiti tra Laos e Vietnam[35]. Come al solito, non è stato diffuso alcun dato sull'ammontare degli aiuti vietnamiti al Laos. Colloqui tra le commissioni per la cooperazione economica, culturale, scientifica e tecnica hanno portato ad una revisione del precedente programma di cooperazione stilato nel 1988. Il ritiro delle truppe vietnamite dal Laos è stato un altro evento di grande portata. Le cifre effettive non sono state rese pubbliche, ma sembra che entro giugno fosse stata ritirata la metà delle truppe (50.000 uomini). Alla fine dell'anno il Laos sosteneva che tutte le truppe vietnamite erano state ritirate[36].

Il netto miglioramento delle relazioni tra Laos e Tailandia e lo scambio di ambasciatori con la Cina (sicuro preludio, quest'ultimo, di una ripresa a pieno ritmo degli aiuti economici cinesi al Laos) sono sviluppi importanti, ma non lasciano presagire alcuna significativa trasformazione del «rapporto privilegiato» tra Laos e Vietnam. Il «rapporto privilegiato» tra i due paesi era stato istituzionalizzato con la firma, luglio 1977, di un trattato venticinquennale di amicizia e di cooperazione tra i due paesi. Composto da sei brevi articoli e da tre protocolli segreti, il trattato definiva un ambito di collaborazione piuttosto eterogeneo che, oltre a fornire una giustificazione legale alla presenza delle truppe vietnamite sul territorio del Laos, andava dalla cooperazione in politica estera agli aiuti economici vietnamiti al paese. Il Vietnam non ha mai dato informazioni sugli aiuti erogati al Laos. L'unico dato disponibile proviene dal Laos e rivela che nel decennio 1975-85 gli aiuti vietnamiti hanno raggiungo un totale di 133,4 milioni di dollari USA e sono serviti a finanziare quasi 200 progetti economici[37].

[34] Economist Intelligence Unit, «Indochina», n. 4, 1988.
[35] FBIS-EAS, 22 aprile 1988.
[36] Economist Intelligence Unit, «Indochina» cit.
[37] FBIS-EAS, 8 novembre 1985.

L'influenza del Vietnam si esercita tuttavia anche in altri modi, non contemplati nel trattato. Come già detto, vi sono altri canali di contatto, tramite le organizzazioni di massa, le relazioni tra province e in particolare tra partiti. Il ritiro delle truppe vietnamite, insomma, non implica necessariamente una trasformazione nella natura del «rapporto privilegiato» tra i due paesi. Si potrebbe sostenere che la riduzione della forza militare vietnamita, in un momento in cui i contatti economici con la Tailandia e in genere con l'occidente sono in aumento, significa che il Vietnam ha fiducia nelle strutture istituzionalizzate alle quali spetta di gestire le relazioni quotidiane tra i due stati. Detto questo, è improbabile che il Vietnam sia entusiasta del miglioramento dei rapporti tra Laos e Tailandia, sebbene il Laos abbia sempre goduto di una specie di libertà condizionata in politica estera. L'abilità della politica estera laotiana sta nel riconoscimento dei limiti pratici imposti dal «rapporto privilegiato». Dato che il regime della LPDR detiene attualmente il monopolio del potere politico, è improbabile che si verifichino trasformazioni fondamentali.

Veniamo ora ai motivi che hanno indotto al ritiro delle truppe vietnamite. In primo luogo, la riduzione delle forze fa parte di un piano di ritiro generale dalla regione indocinese. Il ritiro delle truppe dalla Cambogia è molto più significativo. L'arretramento dell'esercito vietnamita è certamente un sollievo per l'economia della Repubblica socialista del Vietnam, dal momento che un'importante fetta delle risorse economiche del paese viene destinata alle operazioni militari; tuttavia questa è una motivazione soltanto secondaria. L'obiettivo fondamentale della politica estera vietnamita è il miglioramento dei rapporti con la Repubblica popolare cinese: a questo proposito, la Cambogia è un problema centrale. Dal punto di vista del Laos, è significativo che i primi ritiri delle truppe vietnamite abbiano avuto luogo al nord, lungo la frontiera cinese: era un chiaro segnale della volontà di migliorare le relazioni con la Cina. È comprensibile che i vietnamiti non si siano opposti al riavvicinamento diplomatico tra Laos e Cina.

In questo processo, l'interesse del Vietnam a un miglioramento delle relazioni cino-sovietiche funge da catalizzatore. Mentre il mondo intero si affanna a migliorare le relazioni con la Cina, il Vietnam sembra sospettare delle intenzioni sovietiche, ed è preoccupato di restare isolato, in caso di un eventuale accordo tra le due superpotenze. Con un'abile mossa il Vietnam ha ridotto le tensioni con la Cina e creato le basi per un miglioramento delle relazioni con i paesi dell'ASEAN, e in particolare con la Tailandia. I mutamenti di equilibrio sono tornati a vantaggio del Laos, che ora gode di maggior libertà d'azione nel gestire la sua politica estera.

Le relazioni tra Laos e Unione Sovietica. Il Laos intrattiene con l'Unione Sovietica rapporti stretti e amichevoli. Nel 1988 l'Unione Sovietica ha fornito circa la metà degli aiuti economici[38], nonostante per molti anni abbia espresso dure critiche nei confronti del governo laotiano per l'impiego inefficiente dei suoi finanziamenti, l'incapacità di utilizzare completamente le sovvenzioni[39] e di rispettare i termini degli accordi di prestito sovietici. Per questa ragione l'Unione Sovietica accoglierà con piacere l'influenza economica occidentale, che consentirà a Mosca di ridurre il costo economico di quello che continuerà a rimanere un «caso disperato» per l'economia internazionale, sobbarcandosi un costo politico irrisorio. Poiché lo sviluppo socialista centralizzato del Laos è ispirato al modello vietnamita, l'Unione Sovietica manovrerà per accrescere la sua influenza politica approfittando del vuoto parziale creato dal declino dell'influenza vietnamita.

Nel mese di settembre, Kaysone Phomvihane si è recato in visita in Unione Sovietica; il leader laotiano ha cercato, e ottenuto, approvazione per il programma di riforme attuato nel Laos e per il costante miglioramento delle relazioni con la Tailandia[40]. La delegazione sovietica, guidata da Gorbaciov, ha affermato che la riforma del meccanismo economico nel Laos avrebbe «... aperto nuove opportunità per migliorare l'efficienza della cooperazione economica...»[41].

Conclusione

Le iniziative politiche promosse nel 1988 hanno cambiato sostanzialmente la struttura dell'economia, accrescendo il ruolo del settore privato e incoraggiando una maggiore apertura nelle relazioni commerciali con le economie capitaliste. Questo creerà problemi complessi e finora sconosciuti al Laos, poiché il governo dovrà scendere a patti con le esigenze di gestione di una economia mista.

Nell'adattarsi ai cambiamenti, il Laos non ha perso di vista l'ortodossia, rispettando gli stessi principi che hanno governato il processo di riforma in altri paesi comunisti, in particolare nel Vietnam. La risposta politica del regime passa attraverso il consolidamento della posizione del Partito rivoluzionario del popolo del Laos, rendendo le esistenti isti-

[38] «Khaosan Pathet Lao», 3 ottobre 1988.
[39] Si veda, ad esempio, J. J. Zasloff, *Political Constraints on Development in Laos.*
[40] «Khaosan Pathet Lao», 3 e 29 settembre 1988.
[41] «Khaosan Pathet Lao», 28 settembre 1988.

tuzioni politiche dello stato più accessibili mediante la rappresentanza popolare[42]. L'obiettivo primario, comunque, è evitare che la liberalizzazione economica degeneri in pluralismo politico e metta in discussione il potere monopolistico di cui gode il LPRP. I sostenitori della linea dura all'interno del partito cederanno soltanto fino a un certo limite per agevolare la trasformazione, e il governo è stato attento ad assicurarsi l'imprimatur di Mosca per le attuali riforme.

A tempi brevi, gestire gli effetti delle riforme strutturali in atto, quando alcune previsioni parlano di una seconda siccità e di una grave carestia di riso, rappresenta una sfida per un paese la cui ristretta base di forza-lavoro qualificata pone un serio limite allo sviluppo. Mano a mano che le nuove politiche vengono attuate, la volontà di cambiamento del Laos sarà messa a dura prova.

[42] A proposito della struttura statale del Laos, si veda MacAlister Brown e Joseph J. Zasloff, *Apprentice Revolutionaries: The Communist Movement in Laos, 1930-1985*, Stanford, Hoover Institution Press, 1986 e Martin Stuart-Fox, *Laos: Politics, Economics and Society*, London, Frances Pinter, 1986.

Malaysia

La Malaysia nel 1988: un sistema politico in frantumi*

Stephen Chee

Già provati dai tumulti dell'anno precedente, i malaysiani hanno assistito, durante il 1988, a un'ulteriore disgregazione del sistema politico, a seguito dell'aspra lotta interna per il potere tra due fazioni della Organizzazione nazionale della Malaysia unita (UMNO), partner dominante nella coalizione di governo Barisan Nasional (Fronte nazionale), nonché del conflitto tra i poteri esecutivo e giudiziario. Quest'ultima serie di eventi ha visto diminuire l'indipendenza del potere giudiziario, mettendo in pericolo sia la separazione tra i poteri, sia le stesse istituzioni preposte a controllare ed equilibrare il sistema politico. Le crescenti discordie all'interno dell'UMNO, dal canto loro, hanno rappresentato una minaccia per la coesione della leadership e la stabilità del governo, aprendo la strada a imprevedibili alternative di riallineamento politico e accordo tra le varie etnie. L'impegno del primo Ministro, Datuk Seri Mahathir Mohamad, si è concentrato sul difficile compito di ricostruire un nuovo UMNO che sostituisse lo storico partito dichiarato fuori legge dall'Alta Corte, e di respingere gli attacchi sempre più decisi di quanti contestavano lo stile autoritario del suo governo, lasciando ben poco spazio per i fermenti di malcontento della popolazione non malese.

L'economia, un tempo fattore chiave per la riuscita del progetto di pacifica convivenza tra le varie etnie, ha dato segni di netto recupero dopo la recessione degli anni 1985-86. Resta da vedere se la ripresa economica sarà sufficientemente elastica da consentire alla agguerrita leadership nazionale, grazie ai meccanismi di redistribuzione, di imporre il proprio controllo sociale e di fronteggiare le rivendicazioni etniche, già indirizzate al dopo 1990, quando la nuova politica economica (NEP) avrà concluso il suo ciclo.

* L'analisi condotta in questo capitolo si basa sui dati relativi al 1988.

Sviluppi politici

La politica dei partiti dominanti: la crisi dell'UMNO. Dopo le burrascose elezioni interne dell'aprile 1987, undici membri dell'UMNO, sporsero querela presso l'Alta Corte chiedendo l'annullamento delle elezioni interne, poiché 45 delegati provenienti da 30 sezioni non registrate avevano partecipato al voto. Considerate le vittorie di stretta misura riportate sia da Mahathir (nominato presidente dell'UMNO con un margine di soli 43 voti rispetto a Tengku Razaleigh) che da Encick Ghafar Baba (eletto alla vicepresidenza con soli 40 voti di vantaggio su Musa Hitam), il risultato dell'azione legale era di straordinaria importanza per tutte le fazioni in lotta.

Il 4 febbraio, il giudice dell'Alta Corte Harun Hashim emise un verdetto che sconvolse l'intera nazione, e in particolare la comunità malese: in base alla legge sulle Società del 1966, l'UMNO era una «associazione illegale», in quanto comprendeva 30 sezioni non ufficialmente registrate, e dunque illegali. Respingendo la petizione degli undici membri dissidenti, il giudice affermò che l'intera Assemblea generale dell'UMNO «era un organismo completamente privo di qualunque valore legale»[1]. Ovviamente, nessuna delle parti in conflitto all'interno dell'UMNO si aspettava un simile verdetto, che non soltanto ha posto fine per il Gruppo B (vale a dire lo schieramento Razaleigh-Musa, opposto al Gruppo A dell'alleanza Mahathir-Ghafar), alle speranze di nuove elezioni interne in grado di rovesciare la vittoria marginale di Mahathir e Ghafar Baba, ma anche lasciato senza partito il primo Ministro e tutti i ministri dell'UMNO.

L'insorgere di rancori tra schieramenti rivali non è un fatto sorprendente, poiché l'UMNO non è un semplice partito politico, ma è diventato la principale organizzazione sociopolitica della comunità malese, il difensore dichiarato di tutti i valori, privilegi e simboli che definiscono l'identità e l'unità malese nella società multietnica. Mentre il verdetto dell'Alta Corte rendeva incerto il destino dell'UMNO, e sia il Partito di azione democratica all'opposizione sia lo stesso *Tunku* Abdul Rahman, il primo capo di governo del paese, chiedevano le dimissioni di Mahathir, il contestato primo Ministro si affrettava a rassicurare l'opinione pubblica circa la continuità del governo.

Ricevuto dallo *Yang di-Pertuan Agong* (il re) il 5 febbraio, Mahathir ha dichiarato che la sentenza della corte non incideva sulla continuità del governo e sulla propria posizione di primo Ministro, dal momento

[1] «New Straits Times», 5 febbraio 1988.

che egli godeva della fiducia e del sostegno della maggioranza del parlamento. Effettivamente, nei giorni successivi, si moltiplicarono gli impegni di «assoluta lealtà» e «incrollabile appoggio» alla leadership di Mahathir, espressi da componenti della coalizione del Barisan Nasional, da importanti ministri, da portavoce e membri dell'Assemblea di stato, da sindacati del settore privato e pubblico e da una vasta gamma di leader e gruppi malesi. Tutte queste manifestazioni culminarono, il 14 febbraio, in un raduno al quale parteciparono 600 parlamentari del Barisan Nasional, tra i quali persino Musa Hitam e altri membri della sua fazione appartenente al Gruppo B, che si impegnarono a sostenere la continuità della leadership di Mahathir e Ghafar Baba. Lo stesso giorno, il re lanciò un appello perché fossero assicurati aiuto e cooperazione al primo Ministro e ai membri del suo Gabinetto, al fine di impedire il caos politico[2].

Mentre l'opinione pubblica era tranquillizzata dall'esistenza di una volontà politica volta a preservare la continuità del governo, l'UMNO, dietro le quinte, era scosso dalle azioni contrastanti dei leader del Gruppo A e del Gruppo B, che cercavano entrambi di riportare il partito alla legalità. L'8 febbraio, in occasione del suo ottantacinquesimo compleanno, *Tunku* Abdul Rahman annunciò la formazione di un comitato provvisorio composto da 13 membri incaricati di formare un nuovo partito, chiamato UMNO Malaysia, che avrebbe avuto come presidente temporaneo lo stesso *Tunku*, e come vicepresidente Tun Hussein Onn, terzo primo Ministro del paese. Malgrado *Tunku* chiarisse successivamente che il suo impegno e quello di Tun Hussein Onn nella fondazione dell'UMNO Malaysia erano volti a restituire al partito il suo ruolo legittimo di principale schieramento politico del paese, era chiaro che le simpatie dei due politici andavano agli oppositori del primo Ministro. Il giorno successivo, 9 febbraio, Mahathir e il suo gruppo presentarono domanda per la registrazione dell'UMNO 88. Entrambe le richieste furono respinte dal Registro delle società, dato che l'«UMNO illegale» non era ancora stato derubricato. Questa motivazione tecnica era nota probabilmente al solo Mahathir che era anche ministro degli Affari Interni e consentì al Gruppo A di ripresentare in tutta fretta una domanda valida. Il 16 febbraio, il primo Ministro annunciò la registrazione del nuovo partito, il Pertubuhan Kebangsaan Melayu Bersatu (Baru), o Organizzazione nazionale della Malaysia unita (UMNO). Quella di Mahathir, che due giorni prima aveva dichiarato di voler cercare una soluzione parlamentare per riportare in vita l'UMNO, fu indubbiamente una mossa magistrale. L'UMNO, dunque, era stato resuscitato, ma il nuovo par-

[2] «New Straits Times», 15 febbraio 1988.

tito si differenziava dal vecchio per alcuni aspetti significativi. I membri del vecchio UMNO non sarebbero automaticamente entrati a far parte del nuovo partito senza che fosse prima verificata la loro «lealtà»: di conseguenza, i membri della «Banda degli Undici» che avevano sporto querela, Tengku Razaleigh e i membri del comitato temporaneo per l'UMNO Malaysia, venivano di fatto esclusi. Nel gruppo erano compresi anche *Tunku* e Tun Hussein Onn. Musa Hitam e tutti i membri della sua fazione che avevano preso le distanze dall'UMNO Malaysia, invece, furono ritenuti idonei ad entrare nel nuovo partito. Tuttavia otto membri eletti del Consiglio supremo dell'UMNO, tutti aderenti al gruppo B, non furono ammessi nel comitato provvisorio dell'UMNO *Baru*. I simboli e la struttura del vecchio partito sono rimasti pressoché invariati; sono state invece introdotte nella costituzione del nuovo partito due novità significative, proposte in un secondo tempo. Chiunque sia designato da qualsiasi sezione dell'UMNO *Baru* come candidato alla presidenza o alla vicepresidenza del partito riceverà automaticamente 10 voti extra, che si aggiungeranno ai voti espressi dagli 11 delegati di sezione alle elezioni interne; al Consiglio supremo del partito, inoltre, spetterà d'ora in poi il compito di nominare i dirigenti nazionali dell'associazione giovanile dell'UMNO e dell'UMNO Wanita (l'ala femminile del partito).

Per molti altri aspetti, l'UMNO *Baru* appare simile al disciolto UMNO, tuttavia gli avversari di Mahathir riuniti nel Gruppo B dubitano che il nuovo partito intenda preservare le tradizioni democratiche dell'UMNO. Come alcuni critici hanno affermato, l'UMNO *Baru* sarebbe il partito di Mahathir, dal quale i suoi nemici saranno esclusi e grazie al quale egli potrebbe consolidare il potere offertogli in modo tanto ambiguo dalle elezioni dell'aprile 1987. Gli alleati di Razaleigh hanno respinto l'UMNO *Baru*, mentre *Tunku* lo ha definito «una creatura sconosciuta a noi malaysiani»[3].

A partire dalla traumatica Assemblea generale del 1987, i membri del Gruppo B hanno accumulato notevole risentimento nei confronti di Mahathir, secondo loro responsabile della sistematica eliminazione dei loro leader e sostenitori. La polemica dichiarazione del primo Ministro, secondo il quale solo «alcuni» sarebbero stati esclusi dall'UMNO *Baru*, è stata appositamente formulata per trasformare il conflitto (già insolito per la Malaysia) in un'autentica guerra politica.

Un diversivo ai conflitti interni all'UMNO veniva intanto offerto dalle elezioni locali tenutesi il 5 marzo per la nomina del rappresentante all'Assemblea per lo stato del Tanjung Puteri Johor, dopo che l'Alta

[3] «Star», 3 aprile 1988.

Corte, in seguito a una petizione presentata da Abdul Razak Ahmad del Parti Sosialis Rakyat Malaysia (PSRM), aveva dichiarato nulle le elezioni del 1986; l'occasione rappresentava anche un primo banco di prova per la popolarità del nuovo UMNO. Nelle precedenti elezioni il candidato del Barisan Nasional, Mohamed Yunos Sulaiman, aveva vinto con una maggioranza di 506 voti contro Abdul Razak. Nel successivo confronto tra i due, il candidato dell'UMNO *Baru* conservò il seggio con soli 31 voti di vantaggio, malgrado il responsabile della campagna elettorale per conto del Barisan Nasional fosse Shahrir Samad, parlamentare per Johor Baru e forte alleato di Musa. La crisi dell'UMNO si era fatta chiaramente sentire anche nei risultati elettorali.

La sfida aperta e la replica alle prese di posizione del primo Ministro e dell'UMNO *Baru* è venuta dalla fazione di Tengku Razaleigh del Gruppo B, ora sostenuta apertamente dai due ex primi Ministri, risentiti per l'umiliazione loro inflitta dai sostenitori di Mahathir. L'attivo coinvolgimento dei due anziani uomini di stato dell'UMNO nella contesa tra il Gruppo A e il Gruppo B ha privato il conflitto medesimo di una personalità in grado di fare da arbitro. Non si trattava più di una lite di famiglia all'interno del sistema politico della Malaysia. La lotta per la supremazia infuriava ormai, con continue mosse e contromosse sempre più accanite, nei tribunali, in Parlamento, nelle assemblee di stato e a livello di base popolare. La strategia legale attuata dalla fazione di Tengku Razaleigh mirava a tentare di ricostruire l'UMNO originario: il 19 febbraio Tengku si appellò alla Corte Suprema contro la sentenza emessa il 4 febbraio dall'Alta Corte.

Le mosse successive videro: la citazione in giudizio del Registro delle società, che aveva respinto la domanda di registrazione dell'UMNO Malaysia; la presentazione di un'ingiunzione contro l'UMNO *Baru*, accusato di aver usurpato il patrimonio del vecchio UMNO e di aver reclutato nuovi iscritti; e molte altre mosse sul piano legale, miranti a togliere all'UMNO *Baru* di Mahathir la legittimazione che gli derivava dal vecchio UMNO.

Il 6 marzo, il primo Ministro costituì proprio nel Kelantan, lo stato del suo grande rivale Tengku Razaleigh, il movimento *Semarak* (Lealtà con il popolo). Il *Semarak*, che si proponeva, grazie a una serie di gigantesche adunate a livello nazionale e locale, di rendere più dinamico il rapporto tra i leader e il popolo nel raggiungimento degli obiettivi nazionali, era un ottimo strumento per orientare il sostegno delle masse a favore dell'amministrazione Mahathir.

Verso la metà di marzo, il governo di Mahathir ha presentato alcuni emendamenti alla legge sulle società, destinati a facilitare il trasferimen-

to all'UMNO *Baru* dei considerevoli patrimoni (insieme ad eventuali passività) del vecchio partito, ostacolando così i leader del Gruppo B nei loro tentativi di riportare in vita l'UMNO *Lama* (il vecchio UMNO).

La strategia preferita dalla fazione di Tengku Razaleigh nella sua battaglia contro la leadership di Mahathir sembrava essere il ricorso ai tribunali per immobilizzare l'UMNO *Baru*. Gli eventi di Kelantan stavano comunque a dimostrare che il primo Ministro poteva essere sfidato anche su altri terreni. Il 12 marzo, il partito di opposizione Parti Islam Se Malaysia (PAS), evidentemente certo di ricevere l'appoggio di alcuni sostenitori di Tengku Razaleigh all'interno dell'Assemblea, approfittò della frattura nell'UMNO per presentare una mozione di sfiducia contro il *Menteri Besar* (capo dei Ministri) Mohamed Yaacob.

Tuttavia l'iniziativa promossa dal PAS per rovesciare il *Menteri Besar* fallì perchè Razaleigh, prima di partire in pellegrinaggio verso la Mecca, aveva suggerito ai suoi seguaci di non appoggiare la mozione. In ogni caso, la fedeltà dimostrata dal *Menteri Besar* verso Mahathir aveva indubbiamente suscitato la disapprovazione reale: il capo dei Ministri, infatti, non venne chiamato a tributare il tradizionale giuramento di lealtà al sultano del Kelantan (imparentato con Tengku Razaleigh) durante i festeggiamenti per il suo compleanno, mentre il giorno successivo, 1° aprile, il *Menteri Besar* dovette sopportare il disonore di essere fischiato da una folla di sostenitori di Razaleigh mentre il sultano officiava una cerimonia islamica a Balai[4]. Il fatto che la monarchia fosse ormai implicata, forse involontariamente, nella faziosa politica dei due opposti schieramenti, era un segnale preoccupante delle lacerazioni che la crisi dell'UMNO stava creando all'interno del sistema politico della Malaysia.

Successivamente, la linea del fronte tra le due fazioni si inasprì ulteriormente, costringendo l'intera classe politica del paese a prendere posizione: alcuni leader del Gruppo A fecero pressioni perché i vecchi membri dell'UMNO si unissero all'UMNO *Baru*, se volevano conservare la protezione del governo e del partito; Mahathir, da parte sua, annunciò di voler chiedere al Barisan Nasional l'espulsione di tutti i membri del parlamento appartenuti al vecchio UMNO che rifiutassero di unirsi al nuovo partito. Il 2 giugno Musa, che aveva preso le distanze dall'UMNO Malaysia e dalle successive azioni legali, fu costretto ad annunciare pubblicamente la sua decisione di non aderire all'UMNO *Baru*, malgrado egli fosse stato nominato presidente temporaneo della sua sezione di Segamat. Musa indicava la sospensione del Lord Presidente (della quale parleremo più avanti) come principale motivazione

[4] «Star», 3 aprile 1988.

per il suo gesto; è indubbio, tuttavia, che egli avesse deciso di schierarsi a fianco degli oppositori di Mahathir nel tentativo di recuperare la credibilità perduta restando neutrale nelle fasi precedenti della accanita lotta tra i due gruppi. I più stretti collaboratori di Musa, in particolare Shahrir Samad, ex ministro dell'Assistenza, Radzi Sheik Ahmad, ex viceministro degli Affari Interni, ed Encick Mohamed Tawfik Tun Ismail (figlio dello scomparso Tun Dr Ismail, personaggio assai stimato nel paese), avevano in precedenza rifiutato di aderire all'UMNO *Baru*, dichiarandosi parlamentari indipendenti: Musa correva il serio pericolo di essere lasciato in disparte dai propri compagni e sostenitori.

Spazientito per le tortuose azioni legali intentate da Tengku Razaleigh per resuscitare l'antico UMNO, Shahrir (un aperto oppositore di Mahathir) lanciava all'UMNO *Baru* una sfida più diretta facendo in modo che si indicessero elezioni in alcuni collegi chiave. Con questa strategia a medio termine, egli si proponeva di mettere alla prova la forza dell'UMNO *Baru*, di mantenere costante l'impegno per la rinascita dell'UMNO *Lama*, e soprattutto di costituire una base dalla quale attaccare la leadership di Mahathir.

Il primo luglio, Shahrir rinunciava al suo seggio parlamentare per il collegio di Johor Baru, fornendo l'occasione per una battaglia decisiva tra l'UMNO *Baru* e l'UMNO *Lama*, nel quale si raccoglievano i sostenitori del Gruppo B. L'UMNO era stato fondato, nel 1946, proprio a Johor Baru: la scelta di quel seggio parlamentare per un'elezione locale mirava a risvegliare tutte le emozioni e i sentimenti di fedeltà dei malesi nei confronti del vecchio UMNO, un tempo vessillo del nazionalismo malese. L'11 agosto, giorno della dichiarazione delle candidature, si presentarono tre pretendenti all'incarico: Mas'ud Abdul Rahman, un ex insegnante, candidato del Barisan Nasional per conto dell'UMNO *Baru*; Shahrir Samad, il campione dell'UMNO *Lama*, presentatosi come indipendente dato che il 9 agosto una sentenza della Corte Suprema aveva confermato la decisione presa dall'Alta Corte il precedente 4 febbraio; e Abdul Razak Ahmad, candidato del PSRM, un terzo incomodo, sgradito ai molti che desideravano uno scontro diretto. Il collegio elettorale di Johor Baru comprendeva 60.292 elettori, dei quali il 48,4 per cento erano malesi, il 40,1 per cento cinesi, l'8,5 per cento indiani e il 3 per cento di altre nazionalità: una distribuzione razziale assai vicina a quella dell'intero paese.

La campagna elettorale per le consultazioni del 25 agosto fu infuocata e polarizzò l'interesse di tutta la nazione. Alle prese con l'imponente apparato del Barisan Nasional, tagliati fuori dai mass media controllati dal governo o dall'UMNO che cercavano di guadagnarsi voti con pro-

messe allettanti (come lo stanziamento di 300 milioni di ringgit per la strada Johor Baru - Singapore, l'autorizzazione alla creazione di una scuola superiore di lingua cinese, lo stanziamento di altri 35 milioni di ringgit per strutture ricreative pubbliche), Shahrir e i membri dell'UMNO *Lama* concentrarono la loro campagna elettorale su un unico argomento: lo stile dittatoriale della leadership di Mahathir. Al crescente autoritarismo di Mahathir, infatti veniva attribuita la responsabilità di molti avvenimenti degli ultimi mesi, quali la scissione dell'UMNO e il rifiuto del primo Ministro di ricostituire il partito dichiarato illegale, l'introduzione di emendamenti costituzionali che limitavano il potere giudiziario, la sospensione e la destituzione del Lord Presidente, e infine la sospensione dei 5 giudici della Corte Suprema.

Molti elettori erano certo rimasti impressionati dalle parole e dalle lacrime versate da *Tunku*, schieratosi a favore di Shahrir il giorno della presentazione delle candidature. Il simbolo scelto da Shahrir (tre chiavi rosse in campo giallo, simboli delle tre principali etnie e della monarchia), l'esposizione delle bandiere del vecchio UMNO e di manifesti raffiguranti i tre precedenti primi Ministri concorrevano a creare un'immagine di sostegno popolare, legittimando la sfida alla leadership di Mahathir. Le critiche espresse da Musa allo stile dittatoriale di Mahathir, registrate su videocassetta e ampiamente diffuse, avrebbero forse avuto un impatto inferiore se il primo Ministro non fosse comparso in televisione per rispondere alle critiche dichiarando bellicosamente di voler «continuare secondo quello stile, attuando i progetti preparati insieme ai colleghi del governo»[5].

L'unanime opposizione dei membri del Gruppo B nei confronti di Mahathir e la volontà di far rinascere il vecchio UMNO, associate alle straordinarie capacità oratorie di cui hanno dato prova Razaleigh e i suoi volenterosi compagni in numerosi *ceramahs*, diedero un notevole contributo alla campagna di Shahrir; ad essa contribuì anche il Partito democratico di azione (DAP), con la decisione di non presentare alcun candidato ma di svolgere un'attiva campagna a favore di Shahrir tra i propri elettori cinesi e indiani. In effetti, la collaborazione del DAP e del PAS a sostegno della campagna del Gruppo B contro l'UMNO *Baru* è stata un'evento importante per la politica della Malaysia, se si considera che entrambi i partiti sono stati da sempre considerati nemici tradizionali dell'UMNO, e che in altre occasioni l'appoggio del DAP avrebbe fatalmente esposto qualsiasi candidato all'accusa di essere un *pengkhianat bangsa Melayu* (traditore della razza malese). I leader dell'UMNO *Baru*

[5] «Star», 23 agosto 1988.

avevano tanto spesso accusato di tradimento i membri del Gruppo B, che lo spauracchio del DAP ora non faceva più alcun effetto.

Una vittoria di Shahrir era quindi prevista, ma non con una maggioranza tanto schiacciante: il candidato del vecchio UMNO ottenne 23.581 voti contro i 10.968 di Masud e i 2.260 voti a «fondo perduto» tributati ad Abdul Razak, su un totale di 36.809 voti validi.

L'affluenza alle urne era stata piuttosto bassa (61,5 per cento) per una consultazione tanto decisiva, ma lo strepitoso vantaggio di ben 12.613 voti indicava che Shahrir era riuscito a ottenere la maggior parte del voto malese ma anche di quello non malese, cinese in particolare. Anche supponendo, come molti hanno fatto, che Shahrir abbia ottenuto fino al 70 per cento del voto cinese, un margine tanto ampio è stato raggiunto grazie a un 60 per cento almeno del voto malese. Le elezioni di Johor Baru hanno dunque rivelato l'esistenza di un forte sentimento di opposizione nei riguardi di Mahathir, dimostrando che in alcuni collegi elettorali urbani multirazziali un fronte unito guidato dal vecchio UMNO e fortemente spalleggiato dal DAP e dal PAS (un'alleanza finora giudicata improbabile) avrebbe potuto opporsi validamente al Barisan Nasional. Questo pensiero ha preoccupato alcuni esponenti di rilievo del Barisan; dalle elezioni di Johor Baru, tuttavia, non erano emersi dati sufficientemente chiari per verificare la lealtà allo «spirito del '46» (vale a dire, all'UMNO *Lama*) da parte dell'entroterra rurale di tradizione malese.

L'occasione venne offerta da un'altra elezione locale a Johor, nel collegio rurale di Parit Raja (con 19.000 elettori, l'80 per cento dei quali malesi e il 19 per cento cinesi) provocata dalla morte del parlamentare in carica, membro del Barisan.

Fin dal 1969, il collegio di Parit Raja aveva presentato alle elezioni generali un solo candidato dell'UMNO, senza alcuna opposizione. In quell'occasione i candidati furono sette: Mohmed Yasin Kamari, segretario politico di Mahathir, portabandiera del Barisan; Hamdan Yahya, un uomo d'affari locale, candidato dell'UMNO '46; e altri cinque candidati, sconosciuti negli ambienti politici. Il confronto, specialmente tra i candidati dell'UMNO *Baru* e dell'UMNO '46, fu acceso, addirittura preoccupante nella sua virulenza, acuita dalla presenza di squadre di teppisti in motocicletta e di giovani armati di machete che si dichiaravano sostenitori del Barisan, al punto che vennero rafforzate le misure di sicurezza. Le simpatie comunque sembravano andare al candidato dell'UMNO '46: nonostante l'età e i problemi di salute, *Tunku* intervenne ancora una volta nella campagna elettorale , mentre da un lato Tun Hussein Onn faceva circolare una lettera in cui si criticavano le tendenze

autoritarie della leadership al governo e si invocava l'appoggio per il candidato dell'UMNO' 46, e dall'altro l'intero stato maggiore del Gruppo B si impegnava a turno nei *ceramahs*. Come nelle consultazioni precedenti, la leadership di Mahathir fu l'argomento centrale della propaganda dell'UMNO '46. La data per le elezioni fu fissata al 20 ottobre.

Il candidato dell'UMNO *Baru* sconfisse il suo avversario, il candidato dell'UMNO '46, per 7.262 voti contro 6.849, un esiguo scarto di soli 413 voti. L'affluenza alle urne fu del 73,5 per cento.

La vittoria dell'UMNO *Baru*, inaspettata anche a parere di molti osservatori, si deve a vari fattori concomitanti. In primo luogo, Shahrir si era inizialmente rifiutato di prestare giuramento come membro del parlamento nelle mani del portavoce della *Dewan Rakyat* (Camera bassa) perché quest'ultimo aveva fatto parte del tribunale che si era espresso a favore della destituzione del Lord Presidente: questo non era andato a genio ai malesi di stampo tradizionalista. Lo stesso Shahrir, inoltre, aveva incautamente affermato che l'UMNO '46 non avrebbe accettato di formare una coalizione con l'Associazione cino-malaysiana (MCA), probabilmente inducendo così molti contadini cinesi a votare a favore del partito al potere. In secondo luogo, in seguito al discorso pronunciato da Musa al circolo della stampa estera di Hong Kong, considerato un tradimento, l'UMNO *Baru* era riuscito ad assicurarsi qualche voto in più proprio attaccando le «proditorie» azioni commesse da Musa in terra straniera. Infine vi furono alcune iniziative che, sebbene considerate dallo schieramento Musa-Razaleigh nient'altro che espedienti politici, concorsero a convogliare verso l'UMNO *Baru* i voti degli ultimi incerti: infatti negli ultimi giorni di campagna elettorale Mahathir e il Consiglio supremo dell'UMNO *Baru* avevano compiuto un gesto conciliante annunciando che le porte del nuovo UMNO si sarebbero aperte per tutti i malesi; inoltre tre membri eletti nel vecchio Consiglio supremo e precedentemente etichettati come appartenenti al Gruppo B furono reintegrati nel nuovo Consiglio supremo; infine gli stessi Razaleigh e Musa vennero invitati a un colloquio unitario con il primo Ministro e con il suo vice.

Malgrado il diverso risultato, tuttavia, le elezioni di Parit Raja confermarono quanto già emerso dalle precedenti consultazioni: il sistema politico dell'UMNO era stato letteralmente spezzato dalla lotta per il potere e per la legittimazione in atto tra i due opposti schieramenti.

Il 30 settembre, un gruppo di dieci sconosciuti ex appartenenti all'UMNO presentava, certamente con il sostegno del Gruppo B, una domanda per la formazione di un nuovo partito chiamato UMNO '46, anche se era scontato che il governo non avrebbe autorizzato la formazione

di un partito rivale con questo nome. Rendendosi conto dell'impossibilità di rimanere neutrali, il 2 ottobre Musa Hitam, ex vice primo Ministro e vicepresidente del partito di Mahathir, prese posizione schierandosi come indipendente a fianco di altri quindici parlamentari del Gruppo B.

Anche in alcuni parlamenti regionali numerosi aderenti al Gruppo B si erano dichiarati indipendenti. A ottobre, tutte le azioni legali avviate per impugnare precedenti sentenze di tribunale relative all'UMNO *Lama* o all'UMNO Malaysia o per intralciare l'UMNO *Baru* si erano rivelate fallimentari. Come ultima mossa in ambito parlamentare, Razaleigh aveva presentato a titolo personale una proposta di legge volta a modificare la legge sulle società per far rinascere il vecchio UMNO.

Una riconciliazione appariva impossibile: le due elezioni locali avevano suscitato troppi rancori, l'ira e il risentimento avevano covato troppo a lungo durante le epurazioni che avevano colpito gli avversari di Mahathir o i dissidenti contrari all'UMNO *Baru*.

In comunicato stampa diramato il 26 ottobre, Razaleigh suggeriva che Mahathir, prima di avviare le trattative per l'unificazione promosse dall'UMNO *Baru*, riportasse la situazione allo statu quo, ossia al 27 aprile 1987. Secondo la proposta di Razaleigh, si sarebbe dovuto ricostituire il vecchio UMNO, reintegrando tutti i membri ed i rappresentanti originari, il Lord Presidente e due ex giudici della Corte Suprema; avrebbero dovuto essere sospese le destituzioni e i trasferimenti degli *imam*, dei *penghulus*, dei capi di villaggio, degli insegnanti, dei dipendenti statali, dei membri dei consigli municipali e distrettuali che appoggiavano l'UMNO '46, reintegrando nelle loro funzioni quanti ne erano stati esclusi; le banche commerciali avrebbero dovuto interrompere le azioni che avevano condotto alla bancarotta i sostenitori dell'UMNO '46; infine il governo avrebbe dovuto smettere di esercitare pressioni sugli uomini d'affari che simpatizzavano per lo schieramento di Razaleigh[6].

Numerose proposte di colloqui unitari formulate da varie parti (compresa una proveniente da un gruppo di élite composto da 23 noti intellettuali e tecnocrati malaysiani) erano già cadute nel vuoto.

In questo clima di discordia all'interno della comunità malese, l'UMNO *Baru* tenne tra il 28 e il 30 ottobre la sua Assemblea generale. I delegati eletti che vi presero parte dimostrarono solidarietà alla leadership di Mahathir e le risoluzioni approvate, compresa quella relativa al «premio» di dieci voti per ogni candidato alla presidenza o alla vicepresiden-

[6] «Watan», 29 ottobre 1988.

za del partito, confermarono che il partito era lo strumento adatto per consolidare il potere del leader. Nel suo discorso di apertura, egli non manifestò alcuna intenzione di ricomporre il dissidio, anzi attaccò con rinnovata causticità i leader del Gruppo B attribuendo loro la responsabilità della discordia in atto all'interno dell'etnia malese e mettendo in dubbio la fede democratica dei suoi predecessori nell'incarico di primo Ministro. Da tale discorso, tuttavia, vennero anche importanti indicazioni in merito al pensiero di Mahathir circa la modernizzazione industriale del paese e il ruolo della popolazione malese. I delegati a loro volta presero spunto dai rilievi negativi del discorso di Mahathir per sferrare corrosivi attacchi ai leader del Gruppo B. Nel discorso conclusivo, Mahathir sorprese tutti annunciando che avrebbe invitato Razaleigh e Musa a rientrare nel governo in qualità di Ministri senza portafoglio: una dimostrazione di magnanimità ovviamente del tutto inaspettata per i 1.500 delegati e che i due grandi rivali di Mahathir, comunque, non potevano che rifiutare (Razaleigh aveva in passato ricoperto gli incarichi di ministro delle Finanze e ministro del Commercio e dell'Industria, mentre Musa era stato viceprimo Ministro). Come era prevedibile, Musa rifiutò l'offerta il giorno successivo, prima ancora che gli fosse inviata la lettera formale di invito. Razaleigh, invece, attese fino a novembre prima di esprimere il proprio rifiuto, sostenendo che l'offerta era *Kurang manis* (formalmente inadeguata), equivaleva a un tentativo di corruzione politica e non era sincera, e dichiarando inoltre che «la nostra lotta mira a ripristinare il vecchio UMNO e a cambiare l'attuale leadership»[7]. Mahathir replicò che l'offerta rimaneva valida, annunciando successivamente che il Consiglio supremo dell'UMNO *Baru* aveva deciso di riammettere cinque membri del Gruppo B (Shahrir Samad, Radzi Shaek Ahmad, Zainal Abidin Zin, Datin Paduka Rahmah Othman, e Puan Marina Yusof) eletti all'Assemblea generale del 1987, a patto che costoro aderissero all'UMNO *Baru*. Con una sorta di *sandiwara* (farsa) politica, la Camera Bassa del parlamento dibatté la mozione di Razaleigh, che necessitava dell'approvazione del *Dewan Rakyat* per proporre a titolo personale l'introduzione di un emendamento alla legge sulle società del 1966: Razaleigh proponeva di conferire agli emendamenti approvati dal Parlamento a marzo valore retroattivo a partire dal primo gennaio 1987, consentendo in tal modo di riportare in vita l'UMNO dichiarato illegale. Il dibattito congiunto, prolungandosi per ben nove ore tra il 5 e il 6 dicembre, non convinse nessuno a cambiare opinione: come era prevedibile, la mozione venne bocciata dal Barisan Nasional per 108 voti con-

[7] «Star», 25 novembre 1988.

tro 35; in quell'occasione, il DAP si espresse con 19 voti contrari dando un'altra indicazione della possibile futura alleanza tra i due gruppi.

Verso la fine dell'anno, la spaccatura dei due opposti campi fra un UMNO *Baru* ufficialmente registrato e un contro schieramento che, riunito sotto il nome di UMNO '46, si proponeva di ottenere la legittimazione e raccogliere l'eredità del disciolto partito, ha acuito la sensazione che gli sviluppi politici nel paese siano ormai imprevedibili. Mahathir e l'UMNO *Baru* controllano saldamente il potere, mentre l'UMNO '46 sembra avere ormai poche possibilità. La strategia mirante a imporre una serie di elezioni locali aveva forse una qualche efficacia a breve termine, ma nell'eventualità che Mahathir avesse indetto elezioni generali anticipate il gruppo avversario si sarebbe trovato in netto svantagio in quanto privo di una struttura di partito in grado di mobilitare l'appoggio della popolazione malese (formare un nuovo partito sarebbe stato, infatti, prova di slealtà verso la continuità storica del vecchio UMNO). Il gruppo dell'UMNO '46 poteva quindi essere costretto a stringere un'alleanza con il Partito di azione democratica e il PAS, in caso di reale sfida al Barisan Nasional dominato dall'UMNO *Baru*.

Indubbiamente, una simile azione formalizzava la spaccatura dell'unità politica della Malaysia, alla quale il vecchio UMNO aveva lavorato tanto efficacemente fin dal 1946, mentre molti malesi potevano temere di perdere il predominio politico. Gli avvenimenti verificatisi nel Kelantan verso la metà di dicembre, quando il problema del trasferimento degli impiegati amministrativi dello stato ha generato un conflitto tra il Consiglio esecutivo di stato e la Commissione statale sui servizi pubblici, sono comunque degenerati in una crisi costituzionale di vasta portata.

La limitazione del potere giudiziario. Nel corso degli ultimi anni, le relazioni tra l'amministrazione Mahathir e il potere giudiziario sono state piuttosto tese: numerose sono state le sentenze emesse a sfavore del governo; il primo Ministro, poi, ha chiaramente dimostrato la propria irritazione per la presunta interferenza del potere giudiziario in quelle che a suo giudizio sono prerogative del potere esecutivo.

Il 17 marzo il primo Ministro ha presentato per la seconda lettura in Parlamento il progetto di emendamento alla costituzione, sostenendo la necessità di modificare l'articolo 121 della costituzione federale per molte ragioni, non ultima quella che «i tribunali hanno deciso di applicare la legge basandosi su proprie interpretazioni, e non sulle motivazioni in base alle quali il parlamento ha formulato quelle leggi».

Mahathir ha osservato che «negli ultimi tempi membri del potere giudiziario si sono in alcune occasioni immischiati nella politica», e che questi giudici «fieramente indipendenti» sarebbero «direttamente compromessi con gli schieramenti politici di opposizione», al punto che «per dimostrare quanto sia 'fiera' la loro indipendenza, spesso fanno di tutto per favorire con le loro decisioni coloro che sfidano il Governo»[8].

Gli emendamenti all'articolo 121, approvati il 18 marzo, troncavano di netto i poteri giudiziari dei tribunali (a loro attribuiti in primo luogo della costituzione) concedendo al potere esecutivo, tramite l'attività legislativa del parlamento, il potere di definire la portata e i limiti del potere giudiziario. Un emendamento dell'articolo 145 della costituzione attribuisce al ministro della Giustizia il potere di decidere in quali tribunali o sedi debbano svolgersi i processi penali.

Grazie alla schiacciante maggioranza di cui il Barisan dispone in parlamento, gli emendamenti sono stati facilmente approvati con 142 voti contro 18. Forti critiche agli emendamenti sono state espresse dal DAP, dall'Aliran (l'associazione per le riforme sociali), dall'Ordine degli avvocati e dalla Commissione internazionale dei giuristi; il presidente dimissionario dell'Ordine degli avvocati ha lanciato un avvertimento affermando nel suo resoconto che «una volta sottratto il potere giudiziario ai tribunali, la strada verso la dittatura sarà aperta».

I giudici non hanno certo accolto con favore né la violazione del potere giudiziario, né gli aperti attacchi del primo Ministro. Il 25 marzo, i giudici di Kuala Lumpur si sono incontrati con il Lord Presidente, capo del potere giudiziario, e hanno deciso all'unanimità di inviare una lettera al re e ai membri del governo malese, deplorando gli attacchi del primo Ministro. La lettera è stata accolta sfavorevolmente dal re ed è stata la causa diretta di quella serie di eventi che hanno portato, dopo un'indagine del tribunale, alla sospensione prima (il 27 maggio) e alla destituzione poi (il 6 agosto) del presidente Tun Mohammed Salleh Abas, nonché alla sospensione (il 6 luglio) di 5 giudici della Corte Suprema e più tardi (il 7 ottobre) all'allontanamento di 2 di essi.

Secondo numerosi osservatori, l'azione ai danni del presidente era in relazione con il conflitto che aveva investito l'UMNO[9]. Non è difficile individuare una connessione tra la sequela di eventi collegati allo scontro tra potere esecutivo e potere giudiziario e la lotta per il potere all'interno dell'UMNO. Dopo il 4 febbraio, il gruppo di undici dissidenti

[8] «New Straits Times», 18 marzo 1988.
[9] «Asian Wall Street Journal», 14 giugno 1988.

dell'UMNO si era appellato contro la sentenza emessa dall'Alta Corte. Tun Salleh aveva fissato un'udienza plenaria per la settimana a partire dal 13 giugno alla presenza di tutti e nove i giudici della Corte Suprema, per esaminare «l'appello degli undici dell'UMNO».

Il 29 maggio, Tun Salleh aveva affermato che il giorno 25, durante un incontro al quale avevano presenziato anche il viceprimo Ministro e il segretario capo, egli era stato accusato dal primo Ministro di parzialità nelle questioni relative all'UMNO.

Due giorni dopo, l'ufficio del primo Ministro smentiva categoricamente che durante l'incontro convocato per comunicare al presidente la sospensione dal suo incarico si fosse fatta menzione all'UMNO. In ogni caso, Mahathir era certamente contrario a un'udienza plenaria che avrebbe potuto avere conseguenze imprevedibili: l'UMNO *Baru* era già stato costituito e una revoca della sentenza del 4 febbraio avrebbe rappresentato un pericolo sia per lui sia per il partito. A complicare ulteriormente la situazione si aggiungeva il fatto che nel mese di aprile il giudice dell'Alta Corte che aveva dichiarato «illegale» l'UMNO aveva presentato la sua relazione scritta nella quale si affermava che, sebbene «illegale», l'UMNO non era ancora legalmente morto, e che il Consiglio supremo eletto all'Assemblea generale del 1984 avrebbe ancora potuto assumere iniziative per riportare in vita il partito.

Negli ambienti legali si dubitava che, data la composizione del tribunale, il presidente potesse essere giudicato, come aveva richiesto, da personaggi di rango e posizione analoghi al suo. In effetti, l'Ordine degli avvocati della Malaysia aveva esortato i quattro membri malaysiani e il giudice della Corte Suprema di Singapore, T.S. Sinnathuray, a ritirarsi dalla commissione, mentre il giudice supremo dello Sri Lanka era ritenuto idoneo.

Inoltre a parere di molti, del tutto fuori posto era il presidente del tribunale, Tan Sri Abdul Hamid Omar, che, essendo il successore in linea gerarchica di Tun Salleh, avrebbe ricevuto un tornaconto personale dalla destituzione di quest'ultimo.

Secondo l'amministrazione Mahathir le accuse erano gravi, tuttavia, molte voci nell'elenco delle imputazioni erano probabilmente più da collegarsi a conflitti di opinione circa la separazione dei poteri e il sistema di controlli ed equilibri previsti dalla costituzione.

Dall'elenco diffuso il 21 giugno si è appreso che Tun Salleh era accusato tra l'altro di aver espresso un atteggiamento fazioso nei confronti del governo in occasione di un discorso tenuto all'università, di aver screditato il governo e minato la fiducia dell'opinione pubblica nei con-

fronti dell'amministrazione nel corso di una cerimonia per la presentazione di un libro, e, dopo la sospensione dall'incarico, di aver rilasciato dichiarazioni che miravano a fare del suo caso una questione politica. Le altre due accuse vertevano su false asserzioni contenute nella sua lettera del 26 marzo al re e sulla sua decisione di aggiornare *sine die* un caso relativo alla scelta della religione da parte di un minore.

L'opinione pubblica malaysiana non ha assistito indifferente allo scontro tra potere giudiziario e potere esecutivo. Musa ha citato i preoccupanti sviluppi all'interno del potere giudiziario tra le cause che lo inducevano a non aderire all'UMNO *Baru*. La Commissione internazionale dei giuristi, il LAWASIA (Associazione dei giuristi dell'Asia e del Pacifico), l'«Aliran» e l'Ordine degli avvocati della Malaysia hanno manifestato la loro preoccupazione per il processo intentato contro il presidente, e in particolare per la composizione del collegio giudicante. Il DAP ha cercato senza esito di chiedere la convocazione del *Dewan Rakyat* per discutere il problema, considerato una urgente questione di interesse pubblico.

L'Ordine degli avvocati ha chiesto che il caso del presidente fosse demandato alla Commissione dei responsabili di governo. Il 18 giugno, durante un'assemblea generale straordinaria alla quale hanno preso parte 751 membri, l'Ordine ha esortato 5 membri del collegio giudicante a dimettersi, invitando il governo a costruire un nuovo collegio e a tenere udienze pubbliche. Alcuni uomini di governo malesi hanno tentato, dietro le quinte, di risolvere la questione all'ultimo momento facendo da intermediari tra il re e Tun Salleh, ma i loro sforzi non hanno avuto successo[10].

Avvalendosi della costituzione, il 28 giugno Tun Salleh ha chiesto all'Alta Corte la sospensione del procedimento, successivamente boicottando le udienze, che si sono aperte puntualmente il 29 giugno. Un'ora dopo che l'Alta Corte aveva annunciato che la decisione sul caso era rinviata al mezzogiorno del 2 luglio (e Tan Sri Hamid che svolgeva le funzioni di Lord Presidente, aveva fatto capire che le consultazioni erano prossime al termine), l'avvocato di Tun Salleh ha richiesto un'ingiunzione di emergenza alla Corte Suprema , riunitasi in tutta fretta con convocazione urgente. I 5 giudici (Tan Sri Wan Suleiman Pawan Teh, George Seah, Tan Sri Mohamed Azmi Kamaruddin, Tan Sri Eusoffe Abdulcader e Tan Sri Wam Hamzah Mohamed Salleh) hanno accettato l'ingiunzione all'unanimità.

Poiché Tan Sri Hamid Omar aveva disposto che i giudici non potes-

[10] FEER, 14 luglio 1988.

sero fare uso del personale e delle attrezzature del tribunale, il decreto che impediva fino a nuovo ordine al tribunale di presentare le sue deliberazioni al re è stato firmato dallo stesso giudice presidente, Tan Sri Wan Suleiman. Il tribunale era stato fermato; ma quattro giorni dopo il re, su raccomandazione del Lord Presidente *ad interim*, ha sospeso i 5 giudici con l'accusa di «grave indisciplina», in attesa che un altro collegio venga istituito per indagare sulla loro condotta.

I singolari eventi che hanno interessato l'ambito dei poteri giudiziari si sono aggiunti al senso di disagio già creato dagli sviluppi politici all'interno dell'UMNO. Il Gruppo B ha sfruttato l'allontanamento di Tun Salleh deciso il 6 agosto e la sospensione dei 5 giudici per la sua campagna contro la leadership di Mahathir; gli stessi eventi hanno indubbiamente avuto un certo peso nelle elezioni locali di Johor Baru e Parit Raja. Shahrir ha «dedicato» la sua vittoria a Tun Salleh, una ben magra consolazione per l'ex Lord Presidente. Tengku Razaleigh ha posto come condizione per l'apertura di trattative con Mahathir la reintegrazione di Tun Salleh e di 2 giudici della Corte Suprema, Tan Sri Wan Suleiman Pawan Teh e Datuk George Seah, destituiti il 7 ottobre (il nuovo tribunale istituito per esaminare il caso aveva infatti prosciolto da tutte le accuse 3 dei 5 giudici).

Come era da prevedersi, l'Ordine degli avvocati della Malaysia ha assunto un ruolo rilevante nella difesa del potere giudiziario.

Non riuscendo a convincere Tan Sri Hamid Omar a dimettersi da presidente del collegio incaricato di giudicare il presidente, e sbalordito dalla sospensione dei 5 giudici della Corte Suprema, il 9 luglio l'Ordine degli avvocati ha espresso la sua indignazione approvando, in un'assemblea straordinaria alla presenza di un migliaio di iscritti, una mozione di sfiducia nei confronti del presidente *ad interim*. Indossando fasce e distintivi che recavano slogan quali «sostenete il potere giudiziario», «dov'è la giustizia?», «la giustizia è morta, chi sarà la prossima vittima?», gli avvocati hanno richiesto le dimissioni o l'allontanamento immediato di Hamid, minacciando di citarlo per vilipendio[11]. Un gruppo di avvocati ha promosso una campagna per cancellare Hamid dall'albo del Lincoln's Inn. L'Ordine degli avvocati ha chiesto ai governatori malesi di intervenire per salvaguardare l'indipendenza del potere giudiziario, ed effettivamente alcuni sultani hanno concesso udienze a rappresentanti di associazioni forensi dello stato.

I governatori si mostravano effettivamente preoccupati per la crisi del potere giudiziario, ma temevano che un confronto troppo aperto

[11] «Asiaweek», 22 luglio 1988.

con Mahathir potesse scatenare una crisi costituzionale analoga a quella del 1983. Nel frattempo, il 14 luglio, la lega giovanile dell'UMNO *Baru* aveva organizzato a Kuala Lumpur una piccola dimostrazione contro l'Ordine degli avvocati. Dopo la pubblicazione, il 6 ottobre, della sentenza del secondo tribunale (che ha decretato la destituzione di 2 giudici alla Corte Suprema e il completo proscioglimento degli altri 3), l'Ordine degli avvocati si è completamente dissociato, ribadendo l'appello per le dimissioni di Tan Sri Hamid, a seguito delle iniziative da lui prese per «ostacolare il debito corso della legge»[12].

Il 19 novembre, il primo Ministro ha annunciato la nomina di Tan Sri Hamid a presidente.

Dopo un anno di conflitto tra i rami esecutivo e giudiziario del governo, il paese non ha soltanto perduto 3 autorevoli giudici: è infatti lo stesso pilastro giudiziario dell'assetto istituzionale ad esserne uscito gravemente lesionato. La facilità con la quale è possibile allontanare i giudici di grado più elevato potrebbe limitare la tradizionale indipendenza del potere giudiziario, minando ulteriormente i già tenui legami ed equilibri del sistema politico malaysiano.

I membri del Barisan Nasional: la politica dell'emarginazione. Per tutto il corso dell'anno i maggiori partiti che compongono il Barisan Nasional, vale a dire l'Associazione cino-malaysiana (MCA), il Congresso indiano malaysiano (MIC) e il Gerakan (Movimento popolare della Malaysia), hanno continuato a soffrire per problemi interni, nonostante i loro leader fossero impegnati ad affrontare la scissione dell'UMNO e le conseguenze che essa poteva avere per il futuro dei loro partiti.

La scissione dell'UMNO ha creato gravi problemi soprattutto per l'MCA, impegnato nella propria ricostruzione, dopo due anni di continui cambiamenti al vertice e di scandali finanziari, nel tentativo di riguadagnare l'appoggio della comunità cinese. Per fare ciò, l'MCA doveva dimostrarsi in grado di interpretare le richieste e le speranze della comunità cinese, sempre più disillusa dalla nuova politica economica.

L'aggravarsi del conflitto all'interno dell'UMNO, tuttavia, ha impedito ai leader malesi, per mancanza di tempo e di voglia, di andare incontro agli interessi dei cinesi. Inoltre, gli antichi legami personali che avevano contribuito a distendere i rapporti tra UMNO e MCA sembravano dissolti. La morte di Tun Sir Henry Lee Hau Shik (il 23 giugno) e di Tun Tan Siew Sin (il 18 marzo), che avevano consentito all'MCA di controllare il ministero delle Finanze per ben 17 anni, ha ulteriormente

[12] «Aliran», VIII, n. 7.

sottolineato la rottura dei vincoli della precedente alleanza. Pertanto, se da un lato il consolidamento del partito era stato favorito da un raro periodo di stabilità interna, la comunità cinese non era certa che la leadership relativamente nuova del partito si sarebbe inserita con efficacia nel governo di coalizione. Ancor peggio, l'alone di scandalo provocato dalla cattiva gestione finanziaria delle cooperative cinesi di deposito non accennava a scomparire: l'ex presidente dell'MCA, Tan Koo Swan, era stato scarcerato a Singapore soltanto per essere rimesso agli arresti una volta giunto a Kuala Lumpur, con l'accusa di frode, mentre nel mese di maggio il segretario nazionale dell'Organizzazione e viceministro, Wang Choon Wing, è stato arrestato e imprigionato con analoghe accuse.

Nel mese di aprile, annunciando durante un discorso la creazione di una «task force» dell'MCA incaricata di individuare nuove linee guida per la comunità cinese, il presidente del partito Ling Liong Sik, ha definito con imparzialità il malessere che affligge i cinesi: «Politicamente, siamo deboli e frammentati, anche se economicamente non siamo più i *tai-pan* del paese»[13]. Le nuove direttive restano poco chiare, ma indubbiamente i capi del partito hanno autorizzato i dirigenti di rango inferiore a parlare più apertamente circa le questioni che interessano la comunità cinese, con il duplice obiettivo di mettere alla prova la tolleranza dei leader dell'UMNO *Baru* e di riconquistare parte dell'appoggio cinese indirizzatosi verso il DAP e il Gerakan, tradizionali rifugi per iscritti ed elettori cinesi delusi dall'MCA.

La politica economica del paese per gli anni successivi al 1990 sembra essere l'argomento principale delle riflessioni interne e delle dichiarazioni pubbliche dei dirigenti del partito. Una pubblicazione sponsorizzata dall'MCA, *The Future of the Malaysian Chinese*, ha riportato diversi interventi di esponenti del partito e accademici, in merito ad alcuni dei problemi e interessi principali della comunità cinese: le difficoltà sorte nei nuovi villaggi, il numero insufficiente di impiegati e funzionari pubblici di origine cinese e il peggioramento della posizione economica dei cinesi durante il periodo della nuova politica economica (a questo proposito, i commenti hanno anche espresso scetticismo sulla validità dei dati e delle statistiche utilizzate dal governo per la valutazione dei risultati della NEP). In un suo intervento, un esponente dell'MCA ha fatto un'osservazione interessante: «Un eventuale ritiro dell'MCA dal Barisan potrebbe giovare o danneggiare la comunità cinese: questo è un interrogativo centrale, sul quale bisogna riflettere». All'Assemblea gene-

[13] «New Straits Times», 18 aprile 1988.

rale dell'MCA tenuta il 1° agosto, Ling ha annunciato che l'INSAP (Istituto di analisi strategica e ricerca politica, centro di ricerca per l'MCA) stava portando a termine un progetto unitario malese che sarebbe stato presentato all'esame del governo.

Sebbene sia noto che la popolazione urbana cinese non è una fedele sostenitrice dell'MCA, il massiccio appoggio tributato dagli elettori cinesi (le stime oscillano tra il 70 e l'80 per cento) a Shahrir ha stupito molti. Punto sul vivo dalle critiche dei leader dell'UMNO *Baru*, che accusavano l'MCA di non aver fatto del suo meglio in occasione delle elezioni di Johor Baru, il 1° ottobre Ling ha annunciato di aver richiesto 6 settimane di congedo non retribuito dal suo incarico all'interno del Gabinetto, affermando di essere «stanco» e di aver bisogno di tempo «per riflettere su varie questioni». Ling, era deluso soprattutto dal comportamento del Barisan Nasional, che non aveva tenuto fede alle promesse fatte ai cinesi, tra le quali il ritiro della clausola costituzionale che autorizza il ministro dell'Istruzione a trasformare le scuole cinesi in scuole nazionali, lo stanziamento di fondi per lo sviluppo dei nuovi villaggi (a grande maggioranza cinese) e il riconoscimento dei diplomi emessi dal Tinku Abdul Rahman College, gestito dall'MCA. Secondo Ling, «l'attuale livello di cooperazione del Barisan in numerosi settori lascia molto a desiderare»[14]. Questa nuova «durezza», più che una manovra opportunistica nel contesto della scissione dell'UMNO, può essere dettata da autentica frustrazione: un eventuale appoggio da parte dei dirigenti di secondo piano dell'UMNO servirebbe soltanto ad inasprire ulteriormente i rapporti precludendo ai leader dell'UMNO *Baru* qualsiasi mossa conciliatoria. In ogni caso, vi potrebbe essere un fondo di verità nelle affermazioni fatte da Musa a ottobre, in un discorso al circolo della stampa estera ad Hong Kong (e successivamente smentite dal vicepresidente dell'MCA), secondo cui la leadership dell'MCA si sarebbe trovata discorde circa l'opportunità o meno di ritirarsi dal governo: lo provava il fatto che i parlamentari e i senatori di quel partito si dimostravano improvvisamente più decisi nel difendere gli interessi cinesi, e meno disposti ad arretrare di fronte alle critiche dell'UMNO.

Malgrado ne fosse corsa voce, Ling non si è dimesso dalla presidenza del partito, e il 19 novembre è rientrato dal congedo non retribuito annunciando di volersi incontrare con il primo Ministro per esporgli le lamentele dell'MCA. Non si sanno con precisione quali promesse Ling abbia strappato al primo Ministro durante il loro incontro: successive dichiarazioni di Mahathir potrebbero tuttavia essere interpretate

[14] «Star», 2 ottobre 1988.

come un pubblico rimprovero all'MCA per aver fatto pressioni sull'UMNO *Baru* in un momento di crisi. Al tempo stesso, l'MCA è tornato a corteggiare vecchi leader quali Michael Chen e Tan Sri Lee Siok Yew nel tentativo di ricondurli nel partito, incoraggiando anche alcuni leader del Gerakan nel Penang a passare nelle proprie file, al fine di rafforzare le proprie posizioni nei confronti del DAP. Ovviamente, i più pragmatici tra i leader dell'MCA ritenevano che fosse meglio restare al potere insieme all'UMNO piuttosto che rischiare di essere eliminati dai centri del potere politico, se mai Mahathir avesse scoperto il gioco del partito. Il 10 dicembre, tuttavia, il parlamentare dell'MCA per Ampang Jaya rinunciava all'incarico per motivi personali: in quell'ennesima elezione locale, difficilmente l'MCA avrebbe potuto conservare il suo seggio per il Barisan Nasional, dato che l'elettorato era composto per il 70 per cento da malesi, combattuti tra l'UMNO *Baru* e l'UMNO '46.

Se il MIC è parso in migliori rapporti con l'UMNO, ciò si deve all'amicizia personale che lega il presidente del partito, Samy Velu, al primo Ministro. Essa non ha impedito, tuttavia, la ricomparsa di dissensi all'interno del partito generati dall'aspro dissidio tra i principali leader, che ha seminato discordia in tutti i ranghi del partito.

Il conflitto era centrato sulla lotta per il potere e per il controllo del partito tra il presidente Samy Velu e il presidente aggiunto Subramaniam; a fianco di quest'ultimo si schieravano anche i tre vicepresidenti (K. Pathmanabhan, M. G. Pandithan e S. S. Subramaniam). Nel corso dell'anno, si sono viste riunioni di sezione disturbate da membri delle opposte fazioni, centinaia di sezioni sono state chiuse e molti membri sono stati sottoposti a provvedimenti disciplinari dal presidente. Subramaniamed e i suoi alleati sostenevano che Samy Velu intendeva distruggere le basi del loro potere. La lotta tra opposte fazioni ha visto schierato il quotidiano del presidente, il «Tamil Nesan», contro il quotidiano del vicepresidente, il «Tamil Osai» è a quanto pare, sarebbero trapelate informazioni sulle difficoltà finanziarie di due cooperative dirette dai due leader: ne è seguito un assalto alle due cooperative e la Negara Bank è stata obbligata a rilevarne le attività.

La condotta non particolarmente brillante di Pandithan nell'incarico di segretario parlamentare presso il ministero dell'Industria e del Commercio, le aperte critiche espresse da quest'ultimo nei confronti della leadership di Samy Velu, e in particolare la sua difesa delle divisioni di casta all'interno del partito, hanno fornito al presidente nuove occasioni per attaccare i suoi oppositori. Pandithan e S. S. Subramaniam, uno dei vicepresidenti, sono stati sottoposti a provvedimenti disciplinari; il primo è stato espulso dal partito nel mese di luglio per aver inscenato uno

«sciopero della fame» durante il quale una bara era stata fatta trasportare nella sede centrale del MIC; Subramaniam, invece, è stato sospeso per un anno. Il primo dicembre il Comitato esecutivo centrale del partito ha confermato l'espulsione di Pandithan: lo scalpore con il quale la notizia è stata accolta dai suoi sostenitori induce tuttavia a sospettare che ancora una volta il MIC potrebbe confermare la sua fama di organizzazione politica turbolenta.

I dissapori interni hanno afflitto anche il Gerakan: nella centrale politica del Penang, la contesa tra il dirigente nazionale del Gerakan, Tan Gim Hwa e l'ex vicepresidente Khor Gark Kim è culminata nella sospensione di quest'ultimo, colpevole di non esser riuscito a provare l'accusa lanciata contro Tan di aver chiesto e ottenuto la cittadinanza australiana. A questo si sono aggiunte le lamentele dei membri non cinesi del Gerakan del Penang che deploravano la scarsa attenzione loro riservata e l'insufficiente riconoscimento all'interno del partito nazionale. È probabile che l'MCA abbia intravisto in tutto ciò l'opportunità per riaffermare la propria influenza su uno stato che il Gerakan aveva conquistato fin dalle elezioni del 1969. Il 2 novembre Khoo Soo Yeang, rappresentante del Gerakan all'Assemblea statale del Penang, è passato nelle file dell'MCA portando a 3 il numero dei rappresentanti dell'MCA nell'Assemblea dello stato del Penang, e riducendo a 9 i rappresentanti del Gerakan. I rapporti tra il Gerakan e l'MCA si sono ulteriormente deteriorati dopo l'8 novembre: in quella data, a quattro giorni dalla sua sospensione, Khor ha rassegnato le dimissioni dal partito unendosi all'MCA insieme a 28 suoi sostenitori. Se le voci relative alla defezione di Michael Chen, attuale vicepresidente del Gerakan, dovessero rivelarsi fondate, la circostanza non mancherà di inasprire le tensioni tra i due partiti di estrazione cinese rappresentati nel Barisan Nasional, con reciproci trafugamenti tra i due partiti di dirigenti e tesserati.

Qualche mese prima, il partito del Gerakan aveva formalizzato le relazioni con il PBS (Parti Bersatu Sabah) con la promozione di una confederazione che avrebbe preso il nome di Congresso unitario Pan-Malaysiano. I meccanismi che dovrebbero regolare il funzionamento di questa confederazione non sono stati definiti in tutti i dettagli, ma se si considera significativa la presenza, alla annuale conferenza dei delegati del Gerakan tenutasi il 26 novembre, di personaggi quali il presidente del PBS Joseph Pairin Kitingan, il presidente del Partito popolare unito del Sarawak Amar Stephen Yong, il presidente del Partito nazionale del Sarawak Amar James Wong e il vicepresidente del Parti Bansa Dayak Sarawak Thomas Salang, si può ipotizzare che la confederazione rappresenti per il Gerakan una strategia a lungo termine per uscire dalla

posizione marginale che esso attualmente occupa nella penisola e per assumere una più efficace funzione multirazziale. Per la scena politica della Malaysia, resa più mutevole dalla non risolta scissione dell'UMNO, un nuovo fronte pan-malaysiano guidato dal Gruppo B potrebbe rappresentare un'esaltante innovazione, in grado di far superare i rigidi schieramenti determinati dalla coalizione centrale UMNO-MCA-MIC e rafforzare il processo di integrazione nazionale.
Verso la fine di novembre Asri Muda, presidente dell'HAMIM (Hisbul Muslimin), e 12 membri del Consiglio supremo hanno rassegnato le dimissioni dal partito aderendo all'UMNO, dopo che la loro proposta di sciogliere l'inutile partito islamico (componente del Barisan Nasional) era stata bocciata con un solo voto di scarto. Un altro membro minore del Barisan Nasional, il Partito progressista del popolo, ha invece subito il 14 dicembre un singolare avvicendamento al vertice: il suo presidente e 5 esponenti di rilievo si sono messi da parte per consentire a Mak Hon Kam, ex vicepresidente dell'MCA, e a un gruppo di ex dirigenti nazionali dell'MCA, di assumere il controllo del partito per contrastarne il declino nello stato del Perak.

Tutti gli eventi che hanno interessato i partiti del Barisan Nasional nella penisola vanno interpretati come reazione al ruolo marginale che tali partiti rivestono nel governo, come mosse tattiche in preparazione dell'incerto scenario politico determinato dalla scissione del vecchio assetto politico dell'UMNO. Non deve sorprenderci, dunque, che a detta di alcuni il gruppo dell'UMNO '46 abbia esercitato pressioni per indurre alcuni leader ad abbandonare la loro causa.

La politica in periferia: il Sabah e il Sarawak. Se si considera lo scompiglio creatosi nella penisola, negli stati di Sabah e Sarawak l'anno è trascorso in apparente tranquillità. Nel Sarawak, il primo Ministro è parso consolidare la sua supremazia dopo le difficoltà attraversate nel 1987. Tuttavia gli arresti effettuati tra giugno e luglio, in virtù della legge sulla sicurezza interna, di 5 persone (tra le quali il direttore amministrativo del «Sarawak Tribune» e un ex segretario politico del precedente primo Ministro Tun Rahman Yaacub) accusate di essere coinvolte in alcuni incendi dolosi (vi erano stati 18 casi di incendio a Kuching e nelle vicinanze), hanno dimostrato che è ancora in atto lo scontro politico tra Rahman Yakoob e suo nipote Taib Mahmud.

Il nazionalismo etnico Dayak ha continuato a rappresentare il punto focale per il PBDS (Parti Bansa Dayak Sarawak).

Cosciente della necessità di rassicurare i diversi gruppi etnici, il governo ha dichiarato il 1988 «anno del patrimonio culturale», sponsoriz-

zando numerosi seminari sulla cultura tradizionale, e un'esposizione multiculturale. Le relazioni tra lo stato e il governo federale sono state nel complesso tranquille, eccetto un episodio di poco conto: il governo federale ha respinto una proposta del governo dello stato, il quale richiedeva che la Singapore Airlines fosse autorizzata a organizzare un collegamento aereo con il Sarawak, al fine di promuovere lo sviluppo turistico dello stato.

Nel Sabah, i leader del PBS hanno continuato a sospettare che né l'USNO (Organizzazione nazionale unitaria del Sabah) né l'UMNO si fossero rassegnati ad accettare un governo statale a guida cristiana. La sensazione di trovarsi in stato d'assedio ha fatto sì che tutti i sostenitori del PBS si mettessero a cercare le prove di tentativi di destabilizzazione dell'amministrazione statale. In aprile, perciò, quando il Dipartimento federale delle imposte (IRD) ha effettuato ispezioni a sorpresa nelle case di autorevoli esponenti del PBS e ministri del governo statale, il primo Ministro Pairin ha affermato che vi erano persone che collaboravano con l'opposizione per «abbattere il governo»[15]. L'IRD ha negato che le indagini sui leader del PBS avessero qualche attinenza con la politica. Come era da prevedersi i gruppi musulmani, spalleggiati dai sostenitori cinesi del PBS, hanno deplorato i favoritismi del governo che avvantaggiano la popolazione Kadazan nelle nomine e nelle promozioni del personale statale, nella concessione di autorizzazioni per progetti economici e di commercializzazione del legame, e nella concessione di borse di studio. Più serie e frequenti sono inoltre le denunce della corruzione interna al partito.

I sentimenti antifederalisti, tuttora forti, si sono ulteriormente accentuati a causa della presunta arroganza dei funzionari federali residenti nello stato, della scarsa priorità assegnata ai finanziamenti per lo sviluppo delle infrastrutture, delle elevate tariffe aeree e dell'insufficiente numero di collegamenti offerti dalla compagnia aerea nazionale, oltre a tutta una serie di motivi congiuntamente dettati dal forte sentimento autonomistico e dalla crescente forza del nazionalismo etnico Kadazan. I leader del PBS, in ogni caso, si sono assiduamente impegnati a curare i rapporti con i responsabili federali; Pairin e altri leader del PBS hanno partecipato con frequenti visite alle attività delle regioni peninsulari alla federazione. Il riconoscimento, da parte del viceministro degli Interni, dell'esistenza di un gran numero di immigrati clandestini nel Sabah, ha rappresentato un importante sviluppo nei rapporti tra lo stato e la federazione. Il governo statale ha stimato il numero di immigranti illegali in

[15] «Star», 30 aprile 1988.

300.000 (provenienti in gran parte dalle Filippine e dall'Indonesia), ma secondo fonti non ufficiali essi arriverebbero a 500.000. Il problema dell'immigrazione clandestina, malgrado le implicazioni religiose, è fortemente sentito, dato che tutti gli abitanti del Sabah condividono una crescente sensazione di insicurezza sociale e politica. Il governo dello stato ha annunciato il 14 giugno una sanatoria per tutti gli immigrati clandestini, consentendo loro di ritornare in patria per ottenere i documenti necessari per essere riammessi al loro posto di lavoro nel Sabah. Sul fronte dei partiti, una certa faziosità si è manifestata all'interno del PBS e nella comunità Kadazan: il viceprimo Ministro Mark Koding, a quanto pare, si è apertamente proclamato favorevole all'attribuzione di un ruolo di maggiore spicco alle popolazioni Dusun, sebbene la distinzione culturale tra Kadazan e Dusun sia per molti piuttosto oscura. L'USNO sta prendendo tempo e, pur non rappresentando un pericolo immediato per il PBS, mantiene la sua funzione di guardiano degli interessi musulmani. Il Parti Berjaya ha continuato a sopravvivere grazie all'ostinata forza di volontà del suo presidente Haji Mohd Noor, malgrado nel corso dell'anno un folto gruppo di dirigenti del partito (tra i quali James Ongkili, Tan Sri Sunoh Marso e Datuk Lim Guan Sing) abbiano dato le dimissioni. A luglio è stato reso noto che alcune ex colonne del partito, tra le quali anche James Ongkili, avevano promosso la formazione di un nuovo partito multirazziale, il Parti Rakyat Sabah, non ancora registrato.

Le occasioni dell'opposizione: il DAP e il PAS. Per i due partiti di opposizione il 1988 è iniziato in un clima di sconforto: la situazione era particolarmente grave per il DAP, poichè dal 27 ottobre 1987 7 dei suoi maggiori leader erano stati arrestati in virtù dell'Internal Security Act, che consente di assegnare pene detentive anche senza processo. Verso la fine dell'anno, tuttavia, le opportunità offerte dal conflitto apparentemente inconciliabile che aveva investito l'UMNO hanno messo il DAP e il PAS in condizione di giocare un ruolo che potrebbe essere strategico per il riassetto del sistema politico del paese.

All'interno del DAP si sono create controversie di scarsa rilevanza, generate dalla lotta per il potere tra le opposte fazioni, particolarmente negli stati di Negri Sembilan e Selangor, ma con il congresso di aprile, che ha visto riconfermati nei loro incarichi tutti 7 i leader in arresto, l'unità è stata preservata. Nel mese di settembre il vicepresidente del PAS Ustaz Haji Nakhaie Ahmad, ritenuto un moderato, ha rinunciato a tutti gli incarichi nel partito a causa dei disaccordi con i leader più

radicali[16], ma a quanto sembra ciò non ha avuto ripercussioni sull'armonia del partito. Il DAP è riuscito a volgere le avversità a proprio favore, accrescendo il proprio prestigio agli occhi del pubblico per il coraggio dimostrato sia nell'opporsi ai numerosi emendamenti che il governo stava precipitosamente presentando al parlamento, sia nel criticare apertamente l'attacco sferrato al potere giudiziario. Il 3 giugno sono stati rilasciati, sebbene in libertà vigilata, 2 parlamentari del DAP (Tan Seng Giaw e V. David): nonostante ciò, il partito ha continuato a guadagnarsi la simpatia e l'attenzione del pubblico adottando una serie di iniziative legali contro il governo, tra le quali una serie di udienze in tribunale richieste dai leader incarcerati (Lim Kit Siang, Karpal Singh, P. Patto, Lim Guan Eng e Lau Dak Kee) che pretendevano l'applicazione dell'*habeas corpus*. Il 27 ottobre diciotto detenuti dell'ISA hanno proclamato uno sciopero della fame, assai pubblicizzato e sostenuto dagli stessi leader del DAP, per commemorare l'anniversario del loro arresto.

Per entrambi i partiti, il rapido cambiamento della scena politica dopo il 4 febbraio è stato ricco di opportunità politiche. Sebbene nel mese di marzo il tentativo di rovesciare il governo del Kelantan fosse fallito per il mancato appoggio dei sostenitori di Razaleigh, il PAS aveva fatto sapere al Gruppo B di essere disponibile a stringere un'alleanza. Il partito contava inoltre di conquistare il voto di quei malesi disgustati dalla faziosità tra i vari gruppi dell'UMNO e per questo motivo si è affrettato ad invitare i membri dell'UMNO a passare nelle file del PAS. Sia il DAP che il PAS hanno sostenuto attivamente i candidati dell'UMNO '46 nelle elezioni locali dello Johor Baru e del Parit Raja, gettando il seme di un ipotetico fronte unitario, che potrebbe sfidare il Barisan Nasional in un'elezione generale. Il PAS, pur avendo conquistato un solo seggio parlamentare alle elezioni del 1986, ha ricevuto il 17 per cento dei voti (prevalentemente di origine malese); considerando che i malesi rappresentano circa il 55 per cento dell'elettorato, si è trattato di un appoggio fondamentale in un'elezione nella quale l'UMNO ha conquistato 84 seggi (uno dei quali non assegnato). In molti dei confronti a due tra l'UMNO e il PAS ingaggiati nel 1986, il margine di vittoria era stato estremamente esiguo.

Numerosi studi sulle elezioni del 1986 nella Malaysia peninsulare indicano che, analogamente ai candidati dell'MCA del MIC e del Gerakan i quali dipendevano in larga misura dal sostegno malese, l'UMNO è stato favorito in numerosi seggi dal voto cinese e indiano. Malgrado la sua vittoria sia stata schiacciante, i voti assegnati al Barisan Nasional equiva-

[16] «Star», 16 settembre 1988.

levano soltanto al 57 per cento del totale, mentre il DAP si era aggiudicato i 24 seggi parlamentari con il 21 per cento dei suffragi. Poiché l'elettorato non malese è circa il 45 per cento del totale (composto per il 37 per cento circa da cinesi e per l'8 per cento da indiani), si deduce che per il DAP l'appoggio degli elettori non malesi, e in particolare dei cinesi, è stato essenziale. Chiaramente, la macchina elettorale del Barisan Nasional (e della precedente alleanza) era stata tanto temibile in virtù della solida unità fra i sostenitori dell'UMNO. Un UMNO '46 alleato con DAP e PAS potrebbe lanciare una formidabile sfida all'egemonia del Barisan Nasional, forse in grado di spazzare via addirittura l'MCA, il MIC e il Gerakan, mentre l'UMNO *Baru* ne risulterebbe sicuramente indebolito.

Senza dubbio, le elezioni dello Johor Baru e del Parit Raja sconsigliano altre consultazioni locali. Nel frattempo, i leader del gruppo «spirito del '46» hanno iniziato a indicare il DAP e il PAS come «amici». Il problema sta nel comprendere in che modo possa nascere un fronte unito da partiti con opinioni che appaiono tanto contrastanti: il DAP propone una «Malaysia malese», mentre il PAS è fedele a un ideale di stato islamico; il programma dell'UMNO '46, infine, a parte il chiodo fisso di allontanare Mahathir dal potere e ricostruire il vecchio UMNO, e tutt'ora indefinito.

L'economia

La ripresa economica. Prima della pubblicazione, in ottobre, del rapporto economico del tesoro e del discorso del ministro delle Finanze per il 1989, nessuno aveva rivolto molta attenzione o manifestato entusiasmo alla notizia che l'economia era definitivamente uscita dalla grave recessione degli anni 1985-86 e sembrava destinata a crescere notevolmente nel 1988. Effettivamente, esperti del governo e professionisti avevano previsto che, grazie alla «ripresa sostenuta dalle esportazioni», incoraggiata dalla forte domanda dall'estero che aveva spinto verso l'alto i prezzi delle materie prime e dall'ottimo andamento del settore manifatturiero, il PIL reale sarebbe cresciuto nel 1988 almeno del 7 per cento, contro il 4,7 per cento dell'anno precedente. Altre previsioni più ottimistiche anticipavano per la fine dell'anno una cresciuta economica addirittura dell'8,9 per cento. Le stime ufficiali più prudenti indicano una crescita su base annua del 7,4 per cento.

La ripresa economica si è alimentata principalmente grazie alle materie prime e al settore manifatturiero. I prezzi delle materie prime han-

no raggiunto, nel corso dell'anno, livelli record: nel mese di agosto, i prezzi all'esportazione per la gomma avevano superato i 3,50 ringgit al chilo, mentre l'olio di palma grezzo veniva esportato a più di 1.000 ringgit per tonnellata, lo stagno a oltre 19 ringgit al chilo, e il legno segato a oltre 400 ringgit per metro cubo. Il prezzo del petrolio greggio malaysiano, invece, è sceso a 14-15 ringgit al barile. Il settore manifatturiero ha continuato a registrare ottimi risultati, con una crescita del 15,5 per cento di valore aggiunto e un aumento del 30 per cento delle esportazioni, che ne hanno fatto per il secondo anno consecutivo il principale comparto dell'economia del paese: il settore ha contribuito per il 24,2 per cento al PIL totale del 1988, contro il 22,5 per cento del 1987. Anche l'edilizia ha dato segni di ripresa dopo la crisi degli ultimi anni: i nuovi cantieri aperti nelle aree urbane dovrebbero generare una crescita dell'1 per cento.

Tuttavia, considerando l'ampiezza della ripresa economica, un tasso di disoccupazione vicino al 9,1 per cento della forza-lavoro (secondo alcune stime, i laureati disoccupati sarebbero stati circa 45.000) rappresentava un grave problema, anche se le stime del ministero del Tesoro indicavano che il tasso sarebbe sceso all'8,1 per cento entro la fine dell'anno. Il portavoce del primo Ministro, Yusof Nor, ha annunciato in settembre che il governo, per venire incontro ai laureati in cerca di impiego, avrebbe aperto le assunzioni per oltre 40.000 posti di lavoro disponibili nelle categorie A e B dell'impiego statale. Un altro segnale negativo è venuto dalla ripresa dell'inflazione, raddoppiata al 2,5 per cento su base annua in conseguenza del deprezzamento della moneta malaysiana.

L'inversione di tendenza nell'economia del paese è servita inoltre a dimostrare fino a che punto la Malaysia dipenda tuttora da alcune materie prime i cui prezzi sono soggetti a frequenti oscillazioni. Sebbene sospinta principalmente dalle esportazioni, l'espansione economica è stata dovuta in parte anche alla ripresa degli investimenti privati che hanno goduto di maggiori incentivi, tra i quali l'allentamento già annunciato nel 1986, delle restrizioni previste dalla NEP in materia di azioni. La mappa degli investimenti privati indica tuttavia che gli imprenditori locali non hanno risposto con particolare slancio agli incoraggiamenti del governo: è vero che i progetti di investimento presentati nei primi 7 mesi dell'anno hanno totalizzato un valore complessivo di 8,33 miliardi di ringgit (con un netto incremento del 133 per cento rispetto ai progetti presentati in tutto il 1987), tuttavia i capitali stranieri rappresentavano una parte preponderante nei capitali azionari delle società[17].

[17] Treasury, *Economic Report 1988-89*, p.19.

Le prospettive di penetrazione sul mercato statunitense dei prodotti malaysiani sono state messe in pericolo durante l'anno dalla campagna contro l'olio di palma condotta dall'American Soyabean Association, e dall'azione promossa dall'AFL-CIO per escludere la Malaysia dal GSP.

Il programma di privatizzazione del governo è in sospeso, anche se non abbandonato, in attesa che una società di consulenza straniera completi il piano generale di privatizzazione. Nel frattempo, gli emendamenti apportati in marzo agli articoli 83-86 della costituzione federale hanno ampliato la giurisdizione del governo federale in materia di proprietà terriere (precedentemente di esclusiva competenza dei governi statali), al fine di accelerare i programmi di privatizzazione. In tal modo verrà facilitata la privatizzazione della Keretapi Tanah Melayu (ferrovie della Malaysia). Il 18 marzo, il governo e la società United Engineers (Malaysia) Berhad hanno firmato un accordo per la privatizzazione del progetto di autostrada nord-sud a pedaggio del valore di 4,5 miliardi di ringgit; lo stesso giorno, la Corte Suprema ha emesso la sentenza scritta che autorizzava le due parti a procedere con il contratto. Nel mese di ottobre, il viceministro delle Finanze ha annunciato che il governo intendeva cedere alla Negara Bank la sua partecipazione (del valore di circa 860 milioni di ringgit) nella Malaysian Airline System: incrementando così il proprio reddito, riequilibrando le spese correnti e pagando in anticipo gli interessi sul debito estero.

Un bilancio elettorale? Le elezioni generali non si terranno prima del 1991, ma il bilancio per il 1989 presentato il 21 ottobre dal ministro delle Finanze Paduka Zainuddin non danneggerà il Barisan Nasional nel caso in cui Mahathir decida di indire elezioni anticipate per risolvere la crisi politica causata dalla scissione dell'UMNO. La crescita del PIL prevista al 7,4 per cento, la migliorata situazione delle entrate pubbliche e, per la prima volta dopo molti anni, l'annullamento dei «deficit gemelli» (del bilancio federale e delle partite correnti), uniti tuttavia all'incerto sviluppo futuro della domanda estera, il quale fa presagire per gli anni futuri un andamento meno positivo dall'economia, hanno consentito al ministro delle Finanze di preparare un bilancio che mitiga le precedènti misure di austerità e rafforza gli incentivi alla crescita del settore privato. Il bilancio per il 1989 prevedeva una strategia di riforma del sistema tributario che mirava a ridurre a breve e a medio termine le imposte dirette per sostituirle con un'imposta sul valore aggiunto (VAT), a potenziare il ruolo del settore privato, e a mantenere una certa prudenza (vale a dire una politica di contenimento delle spese) in campo finanziario.

Le proposte contenute nel bilancio interessano settori importanti dell'elettorato. Tra i principali incentivi concessi al settore privato vi sono: riduzione del 5 per cento dell'imposta sulle società, che passa dal 40 al 35 per cento e graduale riduzione dell'1 per cento annuo fino alla totale eliminazione, dell'imposta per lo sviluppo del 5 per cento; ammortamento accelerato per il settore petrolifero; aumento a 2.000 dollari del sussidio governativo deducibile dalle imposte; estensione della qualifica di progetto pilota anche alle piccole industrie, per le quali viene inoltre aumentata del 50 per cento la quota di reinvestimento; le piccole industrie possono inoltre usufruire dell'esenzione doganale per l'importazione di materie prime, componenti, macchinari e apparecchiature, nonchè di finanziamenti in credito concessionario erogati da un fondo di 890 milioni di ringgit istituito nell'ambito dell'ASEAN Japan Development Fund. Il bilancio prevede inoltre incentivi di natura fiscale per le multinazionali che stabiliscono centrali operative in Malaysia e per le spese in conto capitale destinate ai progetti agricoli approvati dal governo. I dazi d'importazione su alcuni manufatti sono stati ridotti allo scopo di abbassare il livello di protezione tariffaria e incoraggiare l'efficenza del settore industriale. È chiaro che le proposte contenute nel bilancio mirano ad accelerare la dinamica degli investimenti e ad accrescere la produttività, in modo da aumentare per la Malaysia le probabilità di fregiarsi dell'ambito titolo di NIC entro il 1995.

Il ministro delle Finanze ha inoltre proposto adeguamenti salariali (i primi a partire dal 1980) per i 372.000 dipendenti pubblici delle categorie A, B e C. Tenendo conto degli aumenti decisi nel mese di giugno a favore degli impiegati delle categorie C e D, gli stanziamenti annui destinati agli aumenti salariali hanno raggiunto la cifra di 712 milioni di ringgit. Oltre a ciò, i tassi di interesse sui prestiti per l'acquisto di case e automobili sono stati ridotti (riportandoli al precedente livello) all'aliquota fissa del 4 per cento annuo. Le aree rurali potranno usufruire dei 5,12 miliardi di ringgit stanziati per lo sviluppo di progetti agricoli, che rappresentano due terzi della spesa complessiva per lo sviluppo, pari a 7,88 miliardi di ringgit (il 14,4 per cento in più rispetto alla somma messa a disposizione nel 1988). Concedendo benefici che toccheranno direttamente o indirettamente una larga fascia dell'elettorato, seppure controbilanciati da alcuni «costi» (quali ad esempio la reintroduzione dell'imposta di vendita e la riduzione delle protezioni tariffarie), il bilancio è riuscito a mitigare parte del malcontento suscitato dalla recessione del 1985-86.

Le spese complessive del governo federale nel 1989 ammontano a 30,2 miliardi di ringgit (il 7,3 per cento in più rispetto all'anno precedente); le spese di esercizio, previste a 22,3 miliardi di ringgit, cresceranno invece soltanto del 4,9 per cento, poichè il ministro delle Finanze è deciso a mantenere la disciplina finanziaria nell'ambito delle partite correnti.

La NEP per il dopo 1990. Malgrado tutti assistano con sollievo alla ripresa economica del paese, i malaysiani e in particolare i gruppi di origine non malese si domandano con preoccupazione quale forma assumerà la politica economica dopo il 1990, anno conclusivo della NEP.

Avviata successivamente alle rivolte razziali del 1969, la NEP si articola in un preciso programma di azione ventennale, che persegue il duplice obiettivo di ristrutturare la società per eliminare l'identificazione in base all'etnia sostituendola con i ruoli economici, e di eliminare le sacche di povertà dovunque esse appaiono, senza distinzione di razza.

Le opinioni dei vari gruppi etnici, in contrapposizione fra loro circa l'opportunità di abolire, prolungare o aggiornare la NEP, vanno nettamente radicalizzandosi su aspettative irrealistiche e timori esagerati circa il futuro dopo il 1990.

Dati l'impatto a lungo termine e la portata del programma di «ingegneria sociale» della NEP, una politicizzazione dei timori e delle aspettative sia individuali sia comunitarie era inevitabile. Al centro del problema della modernizzazione socioeconomica e dell'uguaglianza distributiva in una società multietnica sta la difficoltà di garantire ai malesi che le strategie del governo salvaguarderanno i loro interessi, rassicurando al tempo stesso le popolazioni non malesi che paventano l'emarginazione. Di conseguenza, i cittadini di origine non malese hanno apertamente criticato gli obiettivi di questo delicato programma e il modo in cui essi sono stati perseguiti; gli estremisti malesi, d'altro canto, hanno preteso con una certa aggressività che la NEP proseguisse all'infinito e che mirasse più in alto nei suoi programmi di ristrutturazione.

La scoperta di un nuovo consenso sociale in merito alle caratteristiche dell'economia politica malese dopo il 1990 dovrebbe rientrare tra i principali obiettivi del governo.

In mancanza di consultazione all'interno della coalizione di governo, i partiti che ne fanno parte hanno avanzato diverse proposte per la politica post 1990, criticando implicitamente il modo in cui l'attuale NEP è stata realizzata.

Queste dichiarazioni pubbliche, particolarmente frequenti da parte dell'MCA, sono state interpretate come pressioni politiche esercitate sui leader dell'UMNO *Baru* in una fase di crisi per l'intera comunità. Le incertezze politiche derivanti dalla lacerazione dell'unità dell'UMNO potrebbero ostacolare la ricerca di un nuovo consenso sociale. Tuttavia, se le strategie politiche per il dopo 1990 non saranno definite in breve tempo potrebbero verificarsi ritardi nel processo che, grazie agli investimenti, dovrebbe fare della Malaysia un paese di nuova industrializzazione. Rendendosi conto della preocccupazione che la nuova strategia economica suscita negli investitori e nell'opinione pubblica, Mahathir, in un discorso per l'apertura di una conferenza programmatica nazionale organizzata dal Malaysian Institute of Economic Research il 29 novembre, ha assicurato al paese che tutti i gruppi verranno consultati prima che venga presa una decisione sulla forma e sulle strategie della politica economica all'indomani del 1990. Mahathir ha comunque indicato un obiettivo di base: i progetti di ristrutturazione sociale, e in particolare quelli che vorrebbero garantire ai *bumiputera* (gli indigeni) il possesso del 30 per cento del capitale azionario e delle partecipazioni nel settore commerciale e aziendale, non verranno abbandonati.

Relazioni internazionali

La lunga lotta politica contro gli avversari del Gruppo B (UMNO '46), gli attacchi distruttivi ai danni del potere giudiziario, le acerbe repliche alle richieste di chiarimenti da parte di parlamentari e congressisti stranieri circa gli arresti compiuti in forza della legge sulla sicurezza interna, hanno lasciato a Mahathir (per quanto possa sembrare incredibile) tempo ed energie sufficienti per dedicarsi, con uno stile piuttosto personale, alla cura delle relazioni esterne. Il primo Ministro ha dimostrato di possedere un'energia straordinaria. Egli si è recato in visita di lavoro in Tailandia, in Birmania (nel mese di febbraio) e in Indonesia (in giugno); ha compiuto visite ufficiali alle Mauritius in agosto, in Germania occidentale e in Belgio in settembre, e una visita non ufficiale al primo Ministro inglese Margaret Thatcher, con la quale Mahathir ha firmato un memorandum di accordo per l'acquisto di armi per un valore di 4,6 miliardi di ringgit. Tra settembre e ottobre, Mahathir ha inoltre compiuto un viaggio di una settimana a New York, per rivolgere un discorso alle Nazioni Unite e appoggiare con la sua autorità la campagna elettorale già in corso per l'assegnazione alla Malaysia di un seggio non permanente all'interno del Consiglio di sicurezza dell'ONU; il

primo Ministro della Malaysia ha approfittato dell'occasione per parlare anche ai membri del Consiglio per le relazioni estere e allo Harvard University Faculty Club, e per sostare brevemente a Tokyo prima di rientrare in patria, per discutere con il primo Ministro giapponese circa la riduzione degli interessi sui prestiti in yen e l'erogazione di nuovi prestiti in concessione.

Il viceprimo Ministro dal canto suo si è recato ad Hanoi nel mese di agosto per discutere le possibili soluzioni al problema dei profughi vietnamiti, mentre il ministro degli Esteri, Abu Hassan Omar, ha avuto il suo da fare a gestire le sempre più intense relazioni esterne della Malaysia, impegnata anche nell'intricata questione cambogiana. Indubbiamente, più di tutti i primi Ministri che lo hanno preceduto nell'incarico, Mahathir ha impresso il proprio stile personale alle relazioni internazionali del paese.

Una delle priorità nell'ambito delle relazioni esterne della Malaysia è l'ASEAN. Nel corso del 1988, le relazioni bilateriali con alcuni stati membri dell'Associazione si sono consolidate: per la precisione, sono stati raggiunti con l'Indonesia accordi per accelerare le operazioni congiunte di delineazione dei confini marittimi e di terraferma, per l'impegno comune verso la promozione del turismo, e per lo sviluppo di legami più stretti tra leader di secondo piano; altri accordi sono stati conclusi con la Tailandia, per l'aiuto reciproco allo sviluppo dell'industria petrolchimica e del turismo. Cosa più importante, le tensioni manifestatesi nel 1986 e nel 1987 tra Malaysia e Singapore sono state quasi completamente eliminate, certamente grazie ai più intensi contatti personali tra i due primi Ministri. Un memorandum di intesa è stato firmato nel mese di giugno con il primo Ministro Lee Kuan Yew: nel corso della sua visita sono stati precisati i termini per l'incremento della fornitura di acqua e per la vendita di gas naturale a Singapore ed è stata decisa la creazione di un servizio di traghetti tra Johor e la repubblica di Singapore. Le relazioni tra i due governi sono tanto amichevoli che entrambi i primi Ministri sono apparsi più volte alla televisione di stato dell'altro paese, cosa assai improbabile alcuni anni fa. Alcuni dirigenti di secondo piano di Singapore, inoltre, hanno avuto frequenti contatti con i loro omologhi malaysiani. Il 14 dicembre, Mahathir si è incontrato per la terza volta dall'inizio dell'anno con il suo collega di Singapore. Come ha affermato il primo Ministro Lee Kuan Yew in un discorso agli studenti dell'università di Singapore, è forse merito degli stretti rapporti tra i due leader se negli ultimi anni le relazioni in ambito difensivo e politico tra la Malaysia e Singapore non hanno più i toni conflittuali di una volta.

Casualmente, il testo del discorso è stato diffuso dalla Bernama, l'a-

genzia di informazioni malaysiana, proprio alla vigilia del 25 agosto, giorno delle elezioni nello stato di Johor Baru, dove la campagna del Barisan Nasional aveva sottolineato l'importanza di mantenere buoni rapporti commerciali con Singapore.

I rapporti con le Filippine, al contrario, sono stati cordiali ma non altrettanto distesi, a causa di alcune questioni irrisolte: le rivendicazioni filippine sullo stato di Sabah; la presenza in quello stesso stato di quasi 300.000 immigrati clandestini, in maggioranza filippini di religione musulmana (nel mese di maggio, le forze dell'ordine erano state costrette a sparare uccidendo 8 fanatici musulmani di origine filippina che avevano dato l'assalto a una stazione di polizia nella città di Sandakan); l'arresto, nei primi giorni di aprile, di 49 pescatori filippini accusati di aver superato il limite delle acque territoriali della Malaysia.

Inoltre anche questioni di confine e conflitti di interesse nelle isole Spratly hanno contribuito a creare qualche tensione nei rapporti bilaterali tra questi due paesi dell'ASEAN. In ogni caso, il presidente filippino Cory Aquino e Mahathir si sono incontrati direttamente per cercare una rapida soluzione alle questioni più delicate.

Nel 1988, la Malaysia annunciò di non essere disposta a sobbarcarsi all'infinito il ruolo di paese di prima accoglienza per i «boat people» (i profughi vietnamiti) e dal 1990 i nuovi arrivati sono considerati immigranti clandestini ed espulsi. A partire dal 1975, oltre 233.000 profughi vietnamiti sono approdati in Malaysia. Nel mese di agosto, il viceprimo Ministro Ghafar Baba ha visitato Hanoi per chiedere ai vietnamiti di collaborare alla soluzione del problema, riammettendo i profughi che desideravano tornare in patria ed estendendo il programma di partenze scaglionate; tuttavia, malgrado in ottobre alcuni funzionari vietnamiti abbiano visitato Pulau Bidong, soltanto 7 profughi hanno chiesto di fare ritorno in Vietnam. Nei primi giorni di dicembre, la Malaysia ha ospitato la seconda sessione di colloqui informali dell'UNHCR (Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati) sulla questione dei «boat people», in preparazione alla Conferenza internazionale sui profughi vietnamiti che dovrebbe riunirsi per elaborare una nuova strategia internazionale per la risoluzione del problema.

Altri due aspetti hanno caratterizzato la politica estera della Malaysia: l'importanza attribuita alle relazioni economiche e la diplomazia Sud-Sud. Le missioni commerciali o di investimento (guidate dal primo Ministro, da ministri del governo, dai primi Ministri dei vari stati o da imprenditori malaysiani) sono state frequenti durante tutto l'anno. Oltre al Giappone e alla Corea del Sud, anche Taiwan è sembrata essere tacitamente incorporata nella strategia che «guarda all'Est». Nell'ambito

del particolare interesse verso le relazioni Sud-Sud con gli stati più piccoli, Mahathir si è recato in visita ufficiale all'isola Mauritius e ha firmato due patti per la collaborazione economica e tecnica e per l'intensificazione degli scambi culturali tra i due paesi.

Mahathir intende fare dell'isola dell'Oceano Indiano una base dalla quale procedere al superamento delle barriere commerciali imposte dall'Europa alla penetrazione delle esportazioni malaysiane.

Nel mese di settembre, Mahathir ha firmato un memorandum di intesa con Margaret Thatcher, per l'acquisto nell'arco di dieci anni di un pacchetto di forniture militari del valore di circa 4,6 miliardi di ringgit, pagabili in parte in compensazione con forniture di petrolio e altre materie prime. Poichè si tratta semplicemente di una lettera di intenti, non sono state fornite informazioni ufficiali circa la apparecchiature che verranno acquistate: si ritiene tuttavia che le armi e le munizioni comprese nel pacchetto permetteranno di modernizzare considerevolmente le capacità difensive del paese[18].

Dall'acquisto di armi a Londra alla ricerca di pace a New York: i primi dieci mesi delle relazioni internazionali malaysiane sono culminati, il 26 ottobre, con l'elezione del paese a membro non permanente del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite per i prossimi due anni; la Malaysia ha vinto al secondo ballottaggio per 143 voti contro i 5 voti attributati al Bangladesh, grazie a una ben congegnata campagna elettorale.

Conclusioni

Per i malaysiani, il 1988 (che ha visto il PIL aumentare del 7,5 per cento in termini reali, e l'attività di relazioni esterne del paese culminare nell'ammissione al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite) avrebbe dovuto essere un anno felice. I tormentati eventi politici e giudiziari hanno invece indotto molti a pensare che nel paese le cose non stessero andando per il verso giusto. Anche gli spettatori più indifferenti probabilmente si chiedono cosa sta accadendo in questo paese, in cui due ex primi Ministri appoggiano apertamente una fazione contraria alla leadership del primo Ministro in carica, e il Lord Presidente viene prima sospeso e poi allontanato insieme a due autorevoli giudici. Quale che sia il vero significato di questi eventi inconsueti, è indubbio che il sistema politico ha subito gravi fratture: la lotta intestina per il potere e la legittimazione tra i due opposti gruppi dell'UMNO ha danneggiato l'unità

[18] FEER, 6 e 13 ottobre 1988.

della Malaysia e messo in pericolo la stabilità politica, mentre il deliberato attacco condotto al potere esecutivo ai danni del potere giudiziario ha distrutto i già deboli meccanismi di separazione dei poteri, e di controllo ed equilibrio della democrazia malaysiana.

All'inizio dell'anno, il popolo della Malaysia è parso passivo, inerte e forse intimorito dagli arresti in massa effettuati in forza dell'ISA e da altre drastiche misure successivamente adottate per arginare la protesta etnica e soffocare il dissenso. Il rilascio in blocco dei cittadini arrestati in base all'ISA durante il 1987 è stato accolto con generale plauso, anche se 18 delle 106 persone incarcerate (compresi 5 noti parlamentari di opposizione appartenenti al DAP e 2 pedagogisti cinesi) sono rimaste in carcere; ha però fatto scandalo la nuova incarcerazione di Karpal Singh, esponente del DAP, effettuata in virtù dell'ISA poche ore dopo che l'Alta Corte aveva giudicato illegale il precedente arresto. Si è anche temuto che l'ISA venisse usato in modo arbitrario, quando (a cose fatte) è stato annunciato l'arresto di 28 persone, in gran parte malaysiani e musulmani, accusati di aver appiccato vari incendi dolosi. Sul fronte interno, dunque, gli avvenimenti giudiziari e politici, ingigantiti da voci incontrollate e da organi di stampa informali (le cosiddette *surat-surat layang*, «lettere volanti», hanno suscitato nuove inquietudini: verso la fine dell'anno, il popolo malaysiano appariva inebetito e disorientato dalla direzione che il paese stava prendendo, e mentre gli avversari del primo Ministro sostenevano che ci si stesse decisamente avviando verso la dittatura, anche altri osservatori individuavano una tendenza a forme di governo più rigide e autoritarie.

Lo scenario politico del futuro dipende dalle opportunità che si offriranno alle forze anti Mahathir guidate da Tengku Razaleigh e dai suoi alleati, riunite sotto il nome di «spirito del '46» o, più semplicemente, UMNO '46. Mahathir ha ormai il completo controllo dell'UMNO (l'appellativo *Baru* è stato abbandonato dai giornali controllati dall'UMNO dietro suggerimento dello stesso Mahathir), al quale secondo alcune stime sarebbero iscritte circa 700.000 persone, più altre 300.000 ancora da inserire negli schedari elettronici; i leader dell'UMNO *Baru* indicano il gruppo di Razaleigh con il nome di «fazione dissidente» (anche questo dietro suggerimento di Mahathir), e le fasi future della contesa sembrano dense di difficoltà e interrogativi. Sperare che un'impennata della base induca l'UMNO a sacrificare Mahathir per il bene dell'unità malaysiana è irrealistico. La costituzione di un nuovo partito politico potrebbe essere interpretata come una rinuncia alla lotta per la rinascita del vecchio UMNO, al quale molti tradizionali simpatizzanti malesi sono emotivamente legati.

Tunku, certo ricordando la triste fine dell'Independence of Malaya Party di Dato Onn e del Party Negara, ha espresso parere contrario. Proseguire la strategia a medio termine che mira a provocare elezioni locali potrebbe mantenere viva la sfida alla leadership di Mahathir, ma ciò non determinerà alcun progresso a meno che l'UMNO '46 riesca a «convincere» qualche parlamentare del Barisan Nasional a passare dalla sua parte o a rinunciare al seggio (come, secondo alcuni, è accaduto il 9 dicembre quando il parlamentare dell'MCA per Ampang Jaya ha rassegnato le dimissioni). Ancor peggio, continuare a presentarsi come un gruppo di parlamentari indipendenti e membri dell'Assemblea di stato senza un'organizzazione politica formale, e dunque senza un simbolo unificante e facilmente riconoscibile dagli elettori analfabeti, sarebbe un grave pericolo nel caso in cui Mahathir decidesse di indire elezioni generali anticipate.

Una coalizione dell'UMNO '46 con il DAP e il PAS, ammettendo che sia possibile costituire una simile alleanza basandosi su motivazioni pragmatiche, potrebbe non essere sufficiente a defenestrare il Barisan Nasional, a meno che i dissidi interni siano tali da convincere frazioni dei partiti che ne fanno parte a passare alla nuova coalizione. Una scelta più coraggiosa potrebbe portare alla creazione di un fronte unito che raggruppi i partiti peninsulari, quelli del Sabah e del Sarawak: dei 177 seggi del Parlamento federale, 132 sono riservati alla Malaysia peninsulare e 45 agli stati del Borneo.

Considerato il ruolo predominante della popolazione malese nel sistema politico del paese, una coalizione di opposizione tanto ampia dovrebbe essere guidata da malesi.

L'eventuale perdita del predominio politico esercitato dai malesi tramite l'UMNO e la probabile scissione dell'unità malese nelle tre fazioni dell'UMNO *Baru*, UMNO '46 e PAS, rappresentano una visione apocalittica che potrebbe scatenare, all'interno della comunità, forze in grado di minacciare l'armonia interetnica.

Questo spiega perché sia stato dato tanto credito alle ipotesi formulate da Musa nel suo discorso di Hong Kong. Appare chiaro, inoltre, perché i leader dell'UMNO *Baru* accusino i dissidenti dell'UMNO '46 di essere traditori decisi a distruggere l'unità politica ed etnica dei malesi; tale unità costituisce la premessa del potere politico malese, basato su un sistema che ne garantisce il predominio politico rispetto alle altre etnie. Quest'ultimo è istituzionalizzato nei simboli e nelle strutture del sistema politico malaysiano e non può, realisticamente, essere messo in discussione dai non malesi.

In passato, l'UMNO era stato tanto abile da amalgamare i temi non necessariamente complementari dell'unità razziale, dell'unità politica e del potere politico della popolazione malese, facendo del partito un formidabile veicolo per il nazionalismo malese. In una comunità caratterizzata dall'emergere di un'ampia classe media di origine malese (segno indiscutibile del successo dei programmi di ristrutturazione della NEP), la tendenza istintiva a serrare le fila intorno allo slogan dell'unità malese potrebbe rappresentare l'ostacolo maggiore alla formazione di un fronte di coalizione a guida malese che si proponga come alternativa al Barisan Nasional dell'UMNO. Se l'appello all'unità malese dovesse cadere nel vuoto, è difficile prevedere quali potrebbero essere le conseguenze di un'eventuale perdita del predominio politico.

L'accusa formulata dai sostenitori dell'UMNO '46, dai partiti di opposizione e da altri critici, secondo i quali gli avvenimenti verificatisi nel corso dell'anno dimostrano le ambizioni dittatoriali del primo Ministro, potrebbe dunque non risultare convincente per i sostenitori dell'UMNO *Baru* e per la comunità temporaneamente divisa. Osservatori neutrali sostengono tuttavia che nel corso dell'anno sia stata affermata con maggiore chiarezza la necessità di sottomettersi all'egemonia esecutiva di un leader che si è impegnato a trasformare radicalmente l'economia e la società del paese entro la fine del secolo. La tendenza all'autoritarismo che molti intravedono negli ultimi avvenimenti e che si manifesta nelle iniziative del governo per sopprimere i dibattiti pubblici sulla fiducia, per imbavagliare una stampa già sottomessa, per tenere a freno le riunioni pubbliche, per ridurre l'autorità e l'arbitrio del potere giudiziario, e infine per rafforzare il sostegno al regime tramite la mobilitazione di massa, gli inneggiamenti alla fedeltà nonché il programma *Semarak* («solidarietà con il popolo»), o il più recente *turun bawa* («verso il popolo»), rappresentano dunque lo stile della leadership del primo Ministro e la sua filosofia di governo. La tendenza all'autoritarismo ha determinato una grave scissione del sistema politico, e le prove di forza sono state numerose nel corso dell'anno.

Una leadership, per quanto solida, non può esistere senza una indiscussa legittimità.

Il Barisan Nasional è uscito indebolito dalle scissioni interne, ma Mahathir è convinto che l'MCA, secondo partito in ordine di grandezza, e il MIC resteranno fedeli all'UMNO *Baru* dato che i leader dell'UMNO '46 hanno esplicitamente affermato di preferire il DAP. Paradossalmente, la campagna elettorale del primo Ministro ha tratto vantaggio proprio dal caos che regna all'interno del paese: nel 1987, la Malaysia si è

nuovamente trovata sull'orlo della rivolta razziale; l'unità malese si è disgregata; voci incontrollate e organi di stampa informali hanno inventato storie di scandali, scissione nelle forze armate, ipotetiche dimissioni dell'ispettore generale della polizia, malcontento dei leader malesi per gli eventi politici e giudiziari, tanto che il governo rese noto che le procedure previste dall'ISA avrebbero potuto essere applicate contro chi diffondeva notizie false.

La svolta economica in Malaysia

Mohd. Ismail Ahmad

Dai tempi della recessione economica del 1985, anno in cui il tasso di crescita reale del PIL aveva segnato un record negativo, −1 per cento, l'andamento dell'economia malaysiana è sensibilmente migliorato. Nel 1986, il tasso di crescita aveva segnato un incremento marginale dell'1,2 per cento; nel 1987, la situazione economica è ulteriormente migliorata fino a raggiungere un tasso di crescita complessivo del PIL pari al 5,2 per cento[1]. I primi segni di ripresa si erano manifestati verso la metà del 1987: l'economia malaysiana era cresciuta in misura rilevante nel terzo trimestre, con un incremento del PIL pari al 5,1 per cento; nel quarto trimestre, l'incremento aveva raggiunto il 7,1 per cento[2]. I progressi realizzati negli ultimi due trimestri del 1987 sono stati determinati dal favorevole andamento della produzione nei settori manifatturiero, agricolo e dei servizi.

La tendenza favorevole è continuata per tutto il 1988 e gli esperti di previsioni economiche hanno avuto il loro da fare. L'Istituto malaysiano di ricerche economiche (MIER) ha potuto fare una previsione di crescita del 5,9 per cento del PIL[3]. Secondo il MIER, lo slancio acquisito nel 1987 sarebbe stato sostenuto dalla costante vivacità della domanda esterna e dalla stabilità dei prezzi delle materie prime. Entro giugno, le previsioni di un autorevole banchiere[4] indicavano una crescita del 6 per cento; a luglio, il vicegovernatore della Negara Bank[5] ha dichiarato che l'economia era andata assai bene nel primo trimestre dell'anno, registrando un tasso di crescita del 7,5 per cento e facendo supporre che l'andamento positivo sarebbe proseguito per tutto il resto dell'anno. La crescita del 7,5 per cento registrata nel primo trimestre è stata ottenuta nonostante la relativa debolezza del settore agricolo, dal momento che

[1] Ministero delle Finanze, Malaysia, *Economic Report 1988-89*, ottobre 1988, p.17.
[2] Negara Bank Malaysia, «Quarterly Bulletin», III, n. 1 (marzo-giugno 1988).
[3] «Asian Wall Strett Journal», 27 aprile 1988.
[4] «New Straits Times», 7 giugno 1988.
[5] «New Straits Times», 20 luglio 1988.

le condizioni meteorologiche avverse avevano danneggiato la produzione di gomma e di legname. L'andamento nel settore manifatturiero è stato invece decisamente positivo.

Nel mese di agosto, il MIER annunciò[6] che il paese si stava avviando verso il boom economico. A ottobre, infine, il rapporto economico del ministero delle Finanze[7] ha rivelato che la crescita del PIL per il 1988 poteva raggiungere il 7,4 per cento in termini reali.

Gli investimenti. Le spese in conto capitale del settore privato, secondo alcune stime[8], sono aumentate significativamente nel corso del 1988 e hanno registrato una crescita del 14,7 per cento, contro il solo 4,1 per cento dell'anno precedente. Grazie ai più alti profitti realizzati nel 1988, i fondi provenienti dall'interno dovrebbero rappresentare un'importante forma di finanziamento per le spese in conto capitale degli imprenditori privati. Un altro importante sistema di finanziamento è rappresentato dal mercato finanziario interno. I capitali stranieri, tuttavia, costituiscono la principale fonte di finanziamento. Gli investimenti esteri effettuati durante il 1988 vengono stimati complessivamente a 1.815 milioni di ringgit, il 25 per cento in più rispetto all'anno precedente.

Gli investimenti pubblici, diminuiti nel corso del 1987, dovrebbero crescere del 18,9 per cento in termini nominali, grazie a un incremento delle previsioni di spesa del governo federale. Sul totale degli stanziamenti, 3,9 miliardi di ringgit sono destinati agli investimenti diretti, mentre altri 2,1 miliardi sono dati in prestito alle imprese pubbliche non finanziarie, agli enti per la gestione dei servizi pubblici e ai governi federali.

Dal settore petrolifero ci si attende il migliore risultato in termini di crescita degli investimenti privati, che dovrebbero aumentare del 34,3 per cento totalizzando 1.829 milioni di ringgit. La maggior parte degli investimenti sono destinati alle attività «a monte», quali esplorazione, perforazione e potenziamento dei pozzi gia esistenti.

Grazie al generale miglioramento della situazione economica, gli investimenti privati nel settore manifatturiero dovrebbero crescere del 24,6 per cento. Aumenti piuttosto rilevanti sono previsti in quasi tutti i settori, particolarmente nell'industria tessile e nella produzione di apparecchiature elettriche e mezzi di trasporto. L'incremento della domanda e il pieno utilizzo delle capacità produttive dovrebbero determinare

[6] «New Straits Times», 4 agosto 1988.
[7] Ministero delle Finanze, Malaysia, *Economic Report 1988-89* cit.
[8] *Ibid.*, p. 98.

una crescita degli investimenti anche nei settori della lavorazione della gomma, dei prodotti chimici industriali, dei prodotti in plastica e dei manufatti in metallo.

Per quanto riguarda il settore agricolo, si prevede una crescita degli investimenti in piantagioni e frutteti. Nei primi sette mesi dell'anno sono stati approvati 35 nuovi progetti agricoli, con progetti di investimento per un valore complessivo di 109,9 milioni di ringgit. Tra i nuovi incentivi fiscali annunciati dal ministro delle Finanze, vi è un provvedimento che consente di detrarre dal reddito complessivo, compresi i proventi ottenuti da altre fonti, le spese per i progetti agricoli approvati. Esso dovrebbe incoraggiare ulteriormente gli imprenditori, e in particolare le società di dimensioni più rilevanti, ad investire per lo sviluppo di grandi imprese agricole nel paese.

Il boom degli investimenti è dimostrato dallo straordinario aumento delle proposte indirizzate alla Malaysian Industrial Development Authority (MIDA). Nei primi sette mesi dell'anno, il valore complessivo dei progetti di investimento ha raggiunto 8,3 miliardi di ringgit, con un incremento del 532 per cento rispetto al corrispondente periodo del 1987. Nello stesso arco di tempo, i progetti che prevedevano l'investimento di capitali stranieri hanno totalizzato un valore pari a 2,2 miliardi di ringgit, vale a dire il 639 per cento in più. Secondo alcuni, l'incremento degli investimenti esteri è frutto delle iniziative prese dal governo negli ultimi anni per allentare i controlli in materia di investimenti di capitali stranieri. Sulla dinamica degli afflussi di capitali provenienti dall'estero non sembrano aver influito i timori espressi dai mass media stranieri[9], secondo i quali le «incertezze politiche» del paese avrebbero potuto ostacolare la crescita economica e gli investimenti. Anche i progetti di investimento di capitali interni malaysiani sono cresciuti notevolmente, raggiungendo il valore di 1,2 miliardi di ringgit, vale a dire il 265 per cento in più. Il consistente aumento dimostra che gli investimenti interni, anche se meno dinamici degli investimenti dall'estero, sono in rapido miglioramento.

Il Giappone rimane la fonte principale di investimenti dall'estero. Per i primi sei mesi del 1988 il valore totale degli investimenti giapponesi nel settore manifatturiero ha superato[10] la cifra realizzata in tutto il 1987; il valore relativo all'intero 1988 è di tre volte superiore a quello dell'anno precedente. Gli investimenti provenienti da Singapore e da

[9] Discorso del ministro delle Finanze, 21 ottobre 1988, «New Straits Times», 22 ottobre 1988.

[10] «Asian Wall Street Journal», 1° agosto 1988.

Taiwan vanno assumendo importanza crescente: i due paesi sono rispettivamente al secondo e al terzo posto nella classifica degli investimenti esteri effettuati in Malaysia.

Laddove gli investimenti giapponesi si indirizzano per tradizione verso i prodotti elettronici ed elettrici, gli investimenti di capitali provenienti da Singapore e Taiwan sono maggiormente diversificati. I tre maggiori progetti avviati da Singapore nel 1988 riguardavano, in ordine di importanza, l'industria dei metalli di base, la fabbricazione di prodotti in metallo e la lavorazione della gomma. Gli investitori di Taiwan si sono concentrati soprattutto sull'industria alimentare, sulla lavorazione della gomma e sull'elettronica. La diversificazione dei progetti di investimento è un fattore positivo, dal momento che il paese ha bisogno di ampliare la propria base produttiva per risolvere il problema dell'eccessiva dipendenza dai prodotti elettrici ed elettronici.

Il settore manifatturiero. Questo settore, considerato il «protagonista» dell'economia malaysiana, fa segnare una crescita del 15,5 per cento nel 1988, contribuendo per il 24,2 per cento al prodotto interno lordo[11]. Dopo aver superato l'agricoltura nel 1987, il comparto manifatturiero è dunque, per il secondo anno consecutivo, il più importante settore economico. La vivace crescita dell'industria manifatturiera si deve sia alla ripresa della domanda interna sia alla consistente domanda estera, ulteriormente stimolata dal deprezzamento del ringgit.

La produzione industriale ha segnato una crescita record del 17,1 per cento durante i primi sette mesi del 1988. In questo periodo la crescita è stata costante per i prodotti manifatturieri volti all'esportazione. L'industria delle apparecchiature elettriche ha registrato una crescita su base annua del 24,7 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

All'interno di questo settore si è osservato un aumento del 22,8 per cento nella produzione di semiconduttori e altri componenti elettronici, dovuto a un incremento della domanda estera di prodotti finiti, quali elaboratori elettronici e apparecchiature per telecomunicazioni. L'industria della gomma ha raggiunto un tasso di crescita del 43,2 per cento, determinato in gran parte dall'incremento della produzione di guanti di gomma e altri prodotti a base di lattice.

Grazie ai progressi del settore manifatturiero e degli investimenti, l'industria del ferro e dell'acciaio ha potuto incrementare del 30 per cento la propria produzione. Anche nel settore chimico si è avuto un incre-

[11] «New Straits Times», 17 settembre 1988.

mento della produzione di guanti di gomma e altri prodotti a base di lattice.

Grazie ai progressi del settore manifatturiero e degli investimenti, l'industria del ferro e dell'acciaio ha potuto incrementare del 30 per cento la propria produzione. Anche nel settore chimico si è avuto un incremento produttivo, pari al 17,5 per cento; l'industria dei trasporti, invece, ha segnato una crescita del 5,6 per cento.

In generale, dunque, l'andamento del settore manifatturiero si è rivelato positivo; al contrario, i risultati della società pubblica Heavy Industries Corporation of Malaysia (HICOM) sono rimasti al di sotto delle aspettative. Nel corso dell'anno l'andamento della società è stato giudicato negativamente da alcuni esperti e persino da esponenti del governo. La HICOM è una holding pubblica costituita allo scopo di realizzare i programmi economici del governo che, durante i primi anni Ottanta, intendevano promuovere lo sviluppo dell'industria pesante; essa raggruppa diverse produzioni, tra cui acciaio, automobili e cemento. In numerosi progetti, a quanto sembra, i risultati sarebbero stati inferiori alle aspettative.

L'acciaieria Perwaja[12] di Trengganu si è trovata in difficoltà, specialmente dopo che nell'aprile 1986 la Nippon Steel, aggiudicatasi il contratto per la costruzione dell'impianto, si era ritirata dal progetto dichiarandosi incapace di portarlo a termine secondo i programmi. Da allora, la Nippon ha versato all'HICOM un risarcimento per la mancata consegna dell'impianto, ma questo non ha risolto i problemi produttivi dell'impianto di Perwaja. L'acciaieria avrebbe dovuto comprendere due linee produttive principali, la prima per la conversione di minerali di ferro e grumi arricchiti in bricchette di ferro incandescente (spugna di ferro), e la seconda per la miscelazione delle bricchette con rottami di acciaio, in modo da produrre ogni anno circa 650.000 tonnellate di billette. La seconda fase dell'impianto è attualmente in funzione, ma utilizza rottami di acciaio importati. A quanto si dice, la produzione è attualmente pari a circa un terzo di quanto previsto in origine, mentre i costi produttivi sarebbero piuttosto elevati. Nel tentativo di riattivare l'impianto, il governo ha annunciato un programma per la ristrutturazione dell'acciaieria di Perwaja, nominando un nuovo responsabile proveniente dal settore privato. In precedenza, la responsabilità di numerosi progetti HICOM era stata affidata ad ex funzionari pubblici, le cui prestazioni non avevano incontrato il favore del ministro delle Finanze Daim

[12] Ministero delle Finanze, Malaysia, *Economic Report 1988-89* cit., p. 51.

Zainuddin, il quale aveva anzi affermato[13] che la recessione e gli altri fattori tecnici erano soltanto in parte responsabili dei problemi del settore: ciò che mancava era l'esperienza manageriale.

Anche il progetto automobilistico malaysiano, sempre sotto la giurisdizione dell'HICOM, ha avuto non pochi problemi. Al momento della concezione del progetto, le vendite di automobili sul mercato interno erano in crescita. Nel 1983 erano state vendute poco più di 100.000 auto e, secondo le previsioni, nel 1988 se ne sarebbero vendute 125.000. L'auto nazionale, la Proton Saga è stata immessa sul mercato nel 1985 e, come previsto, si è accaparrata due terzi del mercato, anche perché protetta dall'imposizione di tariffe più elevate sulle vetture di altre marche.

Nessuno aveva previsto, invece, che le vendite di auto sarebbero crollate, come è accaduto negli ultimi anni. In seguito alla recessione del 1985, la domanda interna di automobili è nettamente diminuita. L'apprezzamento dello yen ha aggravato il problema, facendo crescere notevolmente i prezzi delle auto, compreso quello della Proton Saga, poichè molti componenti vengono importati dal Giappone. In definitiva, la domanda di automobili è scesa al di sotto delle 50.000 unità annue, cifra ben distante dalle previsioni fatte quando la vettura era stata lanciata. Di conseguenza, il progetto automobilistico nazionale ha operato al di sotto delle proprie capacità: nel 1987, secondo alcune stime, sarebbero state vendute 22.852 auto[14], mentre l'attuale capacità dell'impianto è di 80.000 unità all'anno. Le vendite di auto sul mercato interno sono cresciute, ma restano insufficienti. La società guarda ai mercati esteri nella speranza di incrementare le vendite, e ha annunciato un progetto per l'esportazione[15] di 30.000 auto negli Stati Uniti e di altre 5.000 in Gran Bretagna.

Nel frattempo, vi sono stati alcuni avvicendamenti alla guida dell'azienda. Il ministro delle Finanze ha rivelato che alcuni manager giapponesi sarebbero entrati a far parte della società.

Da fonti industriali[16] si è appreso che un rappresentante dell'azionista di minoranza (e fornitore dei principali componenti della Proton Saga), la Mitsubishi Motor Corporation, sarebbe stato nominato direttore amministrativo. I giapponesi, con la loro esperienza di gestione aziendale e la loro approfondita conoscenza del mercato automobilistico degli Stati Uniti, avrebbero dato un contributo prezioso alla riuscita del

[13] «Asiaweek», 8 luglio 1988 e «Asian Wall Street Journal», 27 giugno 1988.
[14] «New Straits Times», 24 giugno 1988.
[15] «Asiaweek», 8 luglio 1988, e «Asian Wall Street Journal», 27 giugno 1988.
[16] «Asian Wall Street Journal», 27 giugno 1988.

programma di esportazione. Tuttavia il nuovo direttore amministrativo[17], Kenji Iwabuchi, dopo aver esaminato i progetti e i preparativi per il lancio della Proton Saga sul mercato statunitense, ha annunciato nel mese di settembre che il programma di esportazione negli Stati Uniti era stato accantonato. Secondo il nuovo dirigente, sarebbe stato necessario altro tempo per valutare la praticabilità del progetto statunitense; i programmi di esportazione verso la Gran Bretagna avrebbero invece avuto corso nel modo previsto. A giudicare dagli ultimi sviluppi, dunque, sembra che il progetto automobilistico nazionale continuerà ad arrancare ancora per uno o due anni come minimo.

Non soltanto l'industria pesante, ma anche molte altre imprese pubbliche non finanziarie (NFPE) si trovano in difficoltà. Il ministro delle Finanze, presentando al parlamento il bilancio 1989[18], ha sottolineato che le perdite subite dalle NFPE, e particolarmente dalle più grandi tra queste, costituiscono il maggior ostacolo all'impegno del governo per il miglioramento della finanza pubblica. Oltre a disporre le necessarie ristrutturazioni e a sostituire i responsabili, il ministro ha annunciato che alcuni consulenti del settore privato sarebbero stati ingaggiati per studiare le NFPE che si trovano in cattive acque. Facendo seguito alle raccomandazioni del ministro, il governo si è proposto di agire con fermezza per migliorare il funzionamento di queste imprese, ricorrendo alla privatizzazione, dove possibile, e chiudendo le imprese che non funzionano a dovere. Va detto che non tutte le NFPE sono in crisi. Alcune (il colosso petrolifero Petronas, ad esempio) sono assai redditizie, ma, secondo il più recente rapporto economico[19], un gran numero di NFPE sarebbero in perdita. Il problema è che il governo ha già investito somme consistenti in queste imprese; esso, inoltre, è già ampiamente esposto in termini di garanzie di prestito, e quindi non può ritirarsi dagli impegni che ha assunto. Secondo il rapporto, la partecipazione del governo nelle società operative, che sono in tutto 847, ammonta a 13,87 miliardi di ringgit, pari al 70 per cento del capitale versato delle società. Pressappoco il 50 per cento di queste ha accumulato riserve di utili per 4,6 miliardi di ringgit, mentre le altre hanno subito perdite per 5,6 miliardi. Il governo, inoltre, è costretto periodicamente a finanziare con nuovi fondi i costi operativi delle aziende in perdita, il che rappresenta un ulteriore salasso finanziario. Le NFPE sono, per il partito al governo, un problema piuttosto delicato: il ministro delle Finanze va lodato dunque,

[17] «New Straits Times», 3 gennaio 1988.
[18] «New Straits Times», 22 giugno 1988.
[19] «New Straits Times», 23 settembre 1988.

per aver messo in atto i severi provvedimenti annunciati, allo scopo di arrestare l'emorragia di fondi pubblici causata dalle NFPE in perdita.

Le materie prime. Il buon andamento dei prezzi delle materie prime ha contribuito in larga misura alla ripresa dell'economia malaysiana. I prezzi del caucciù e dell'olio di palma sono rimasti a livelli elevati per tutto l'anno. Dopo la metà del 1986[20], il mutamento delle condizioni della domanda e dell'offerta ha determinato un restringimento dei mercati mondiali delle principali materie prime. In Malaysia la ripresa economica è stata favorita dall'inversione di tendenza delle quotazioni mondiali verificatasi nella seconda metà del 1987. Durante il 1988, i prezzi delle principali materie prime (ad eccezione del petrolio greggio e del cacao) hanno registrato incrementi. Le quotazioni della gomma sono aumentate nettamente, dai 2,73 ringgit al chilogrammo di fine 1987 a poco meno di 3,50 ringgit nel mese di luglio; il prezzo medio per l'intero 1988 si è assestato a 3,15 ringgit per chilogrammo. Complessivamente, la produzione malaysiana di caucciù ha raggiunto 1,61 milioni di tonnellate, contro 1,58 milioni del 1987, mentre il reddito lordo totale ricavato dalla gomma nel 1988 è intorno a 4.990 milioni di ringgit, contro i 4.315 milioni del 1987.

I prezzi dell'olio di palma grezzo (CPO) sono cresciuti del 39 per cento nei primi sette mesi del 1988 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, raggiungendo 1.045 ringgit la tonnellata. Il prezzo medio del CPO per il 1988 ammonta a 1.000 ringgit la tonnellata, con un aumento del 29 per cento rispetto al 1987. Nei primi otto mesi dell'anno, la produzione di CPO ha segnato un incremento del 13 per cento, mentre le cifre relative alla produzione per l'intero anno si aggirano intorno ai 5 milioni di tonnellate. Il reddito lordo complessivo ricavato dall'olio di palma è stimato a 5.000 milioni di ringgit, contro i 3.503 milioni del 1987. Questa tendenza al rialzo successiva ad un periodo di crescita negativa è attribuita alla maggiore stabilità dei prezzi e alla crescita della domanda. Secondo le previsioni, sul piano internazionale alcuni fattori[21] rappresentano una grave minaccia per l'industria malaysiana dell'olio di palma. Tra i questi si ricordano la campagna diffamatoria organizzata dall'American Soyaben Association e dall'American Heart Association, la proposta della CEE di istituire un'imposta sugli olii e sui grassi di origine vegetale e animale, la concorrenza rappresentata dall'olio di soja venduto sottocosto sui mercati tradizionali dell'olio di palma, e il pro-

[20] «New Straits Times», 30 maggio 1988.
[21] Ministero delle Finanze, Malaysia, *Economic Report 1988-89* cit., p. 95.

gramma statunitense di aiuti alimentari destinati a paesi quali l'India e Pakistan. L'olio di palma prodotto in Malaysia, inoltre, sta rapidamente perdendo competitività rispetto alla produzione di paesi vicini quali la Tailandia e in special modo l'Indonesia. Come è noto, l'Indonesia ha creato estesissime piantagioni di palme da olio nell'isola di Sumatra; in quel paese, i costi per la produzione dell'olio di palma sono inferiori di due terzi ai costi praticabili in Malaysia. Considerando che il costo del lavoro è in aumento, e che a medio termine le quotazioni dell'olio di palma sono previste in ribasso, risulta difficile per la Malaysia conservare la sua posizione di leader della produzione dell'olio di palma, a meno che qualche scoperta nel campo della riproduzione controllata consenta di incrementare notevolmente il raccolto, e quindi di accrescere la produzione mantenendo la competitività.

Anche le quotazioni dello stagno hanno fatto registrare durante il 1988 una tendenza al rialzo. Sebbene ancora ben al di sotto dei 29-30 ringgit al chilogrammo raggiunti prima della crisi del 1985, i prezzi dello stagno hanno avuto una crescita costante, superando nel mese di settembre il limite dei 20 ringgit al chilogrammo: è la quotazione più elevata[22] a partire dal 7 marzo 1986. La disponibilità di stagno proveniente da nuove miniere e da miniere già esistenti che dovrebbero riprendere a funzionare farà crescere la produzione nella seconda metà dell'anno. In tutto il 1988, la produzione di stagno è cresciuta del 5,3 per cento rispetto all'anno precedente.

Per contrasto, i prezzi del petrolio greggio e del cacao si sono mossi in controtendenza registrando nel corso dell'anno livelli piuttosto bassi, a causa di un infiacchimento della domanda e della saturazione dei mercati mondiali. Secondo le stime[23], il prezzo medio del petrolio greggio per il 1988 è sceso del 12,3 per cento, attestandosi a circa 16 dollari USA al barile, contro i 18,24 dollari del 1987. La produzione malaysiana di greggio, sempre nel 1988, è aumentata dell'8,5 per cento. La crescente domanda interna ed estera dovrebbe spingere al rialzo, valutato del 4,9 per cento, anche la produzione di gas naturale liquefatto (LNG). Il petrolio rappresenta per il governo un'importante fonte di reddito: per mantenere gli introiti a livello costante malgrado la diminuzione dei prezzi, è stato necessario incrementare la produzione di questa risorsa in rapido esaurimento. A lungo termine, la Malaysia dovrà fare maggiore assegnamento sul gas naturale, di cui esistono ampie riserve.

Il perdurare di un'eccedenza di offerta di cacao sui mercati mondiali

[22] «New Straits Times», 30 maggio 1988.
[23] Ministero delle Finanze, Malaysia, *Economic Report 1988-89* cit., p. 103.

ha determinato un calo delle quotazioni valutato al 19,5 per cento. Sul mercato interno, il prezzo medio del cacao è stato pari a 3.399 ringgit per tonnellata. Nonostante il calo dei prezzi, nel 1988 la superficie complessiva delle coltivazioni di cacao è aumentata del 5 per cento, mentre la produzione raggiunge in totale le 204.000 tonnellate, con un incremento del 10,3 per cento rispetto al 1987.

La International Cocoa Organisation (ICCO), con sede a Londra, che provvede all'acquisto di scorte e ad altre iniziative per la stabilizzazione del mercato, ha cercato di convincere i paesi produttori di cacao del Sud-est asiatico a sostenere i suoi programi. Malgrado le previsioni indichino un ulteriore calo dei prezzi, la Malaysia si è finora astenuta dall'associarsi all'ICCO, temendo che l'associazione possa ostacolare i programmi di espansione delle coltivazioni. Attualmente la Malaysia è il terzo produttore mondiale di cacao e fornisce il 10 per cento del raccolto mondiale, contro il 15 per cento del Brasile e il 30 per cento della Costa d'Avorio. Le condizioni attuali sono favorevoloi alla produzione di cacao, particolarmente nel Sabah (dove il 60 per cento della superficie è coltivata a cacao), ed è in progetto un'ulteriore espansione delle coltivazioni. La Malaysia, che ha sempre partecipato attivamente ai programmi di stabilizzazione delle quotazioni del caucciù curati dalla International Natural Rubber Organisation (INRO), dovrà probabilmente rassegnarsi ad aderire all'ICCO.

Tra i paesi membri dell'INRO vi sono sia produttori sia consumatori di gomma naturale. I mass media hanno già dato spazio alle proteste di altri paesi che deplorano l'atteggiamento incoerente della Malaysia in merito al problema della stabilizzazione dei prezzi del cacao.

I risultati ottenuti con le esportazioni di legname, che secondo le stime avrebbero dovuto rappresentare il 10,6 per cento delle esportazioni complessive, non sono stati all'altezza di quelli registrati nel 1987, quando le vendite all'estero (principalmente di tronchi segati e legname di segheria) avevano contribuito per il 13,4 per cento al totale delle esportazioni. La produzione di tronchi segati dovrebbe diminuire nettamente (del 7 per cento) poiché l'intensificazione delle iniziative per la conservazione del patrimonio forestale influenzerà negativamente la produzione negli stati del Sabah e del Sarawak. La produzione di legnami di segheria, invece, dovrebbe registrare qualche incremento. Gli stati del Sabah e del Sarawak sono i maggiori produttori di legname del paese.

La Malaysia è stata oggetto di crescenti critiche da parte delle organizzazioni ambientaliste, specialmente di quelle europee, che si opponevano alle attività di disboscamento praticate nel paese. L'attuale impe-

gno per la conservazione del patrimonio forestale è un primo passo nella giusta direzione, per limitare i vari effetti negativi derivanti dal disboscamento indiscriminato.

Il commercio estero. La vivace domanda estera di manufatti di origine malaysiana e il buon andamento delle quotazioni internazionali di alcune materie prime, specialmente caucciù e olio di palma, hanno contribuito in modo decisivo, durante il 1988, al buon andamento del settore commerciale. Tuttavia, poiché la crescita delle importazioni ha superato l'incremento delle esportazioni, il surplus commerciale della Malaysia dovrebbe risultare in leggera diminuzione.

La maggior competitività delle esportazioni malaysiane, attribuita al deprezzamento del ringgit e all'incremento della produttività, è stata uno dei fattori decisivi che hanno contribuito all'aumento della domanda nell'esportazione di manufatti[24], principale fonte di valuta estera per il paese. Secondo le previsioni, le esportazioni di manufatti dovrebbero crescere del 30 per cento, fino a raggiungere il 49 per cento delle esportazioni complessive della Malaysia (contro il 45 per cento del 1987). Il peso crescente dei manufatti sul totale delle esportazioni indica che i progetti di allargamento della base esportativa a prodotti diversi dai beni primari stanno rapidamente prendendo forma.

Nel campo dei manufatti, i maggiori introiti in valuta sono stati realizzati grazie alle esportazioni di prodotti elettrici ed elettronici, che hanno segnato un incremento del 36,5 per cento nei primi sette mesi dell'anno. Al secondo posto si sono collocati i prodotti tessili, con un incremento del 23 per cento. Per molti altri prodotti, tra i quali alimentari, bevande, fibre, mezzi di trasporto e prodotti in legno, è stato osservato un incremento del volume di esportazione. Il rapido aumento della domanda di guanti da laboratorio e profilattici in gomma dovuto alla diffussione in tutto il mondo delle prevenzioni anti AIDS ha fatto crescere le esportazioni malaysiane di prodotti in gomma addirittura del 31 per cento.

La materia prima che ha fruttato al paese maggiori guadagni in valuta è stata ancora una volta il petrolio, che nel 1988 ha rappresentato l'11,6 per cento delle entrate complessive dell'export. I guadagni derivanti dalle esportazioni di petrolio greggio dovrebbero risultare in lieve aumento, dai 6.290 milioni di ringgit del 1987 ai 6.339 milioni attuali. L'incremento della produzione ha consentito di mantenere gli introiti a livello costante malgrado il calo dei prezzi.

[24] *Ibid.*, p. 107.

Nei primi sette mesi dell'anno, gli introiti ottenuti con l'esportazione delle cinque materie prime non petrolifere (caucciù, olio di palma, cacao, legname e stagno) sono cresciuti del 22,5 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, raggiungendo un valore di 9.446 milioni di ringgit. In tutto il 1988, il valore complessivo delle esportazioni delle cinque materie prime non petrolifere dovrebbe attestarsi sui 17 miliardi di ringgit, con un incremento del 16 per cento.

Complessivamente, nell'arco dei dodici mesi del 1988, le esportazioni di merci dalla Malaysia sono cresciute del 20,8 per cento, raggiungendo la cifra di 54 miliardi di ringgit. Sebbene inferiore all'incremento del 26 per cento registrato nel 1987, il risultato è comunque positivo; particolarmente soddisfacenti sono il buon andamento dei manufatti e la tendenza al rialzo nelle esportazioni di materie prime, soprattutto caucciù e olio di palma.

Le importazioni[25] dovrebbero crescere del 34 per cento, raggiungendo un valore complessivo di 42,9 miliardi di ringgit contro i 31,9 miliardi del 1987. Il miglioramento della situazione economica del paese ha determinato un aumento degli investimenti privati, che a loro volta hanno stimolato la domanda in importazione.

Il paese, dunque, dovrebbe registrare un surplus per quanto riguarda gli scambi di merci. Il deficit delle partite invisibili, al contrario, dovrebbe aumentare nettamente: l'incremento degli scambi commerciali, dei viaggi all'estero e delle rimesse di profitti e dividendi farà infatti crescere il valore dei pagamenti verso l'estero. Di conseguenza il surplus della bilancia di partita corrente dovrebbe essere inferiore rispetto al 1987, ossia pari a 3.127 milioni di ringgit. La bilancia dei movimenti di capitale dovrebbe invece ridurre il suo deficit grazie al più consistente afflusso di investimenti societari netti. Secondo le stime, nel 1988 la bilancia dei pagamenti del paese si è chiusa con un saldo attivo di 978 milioni di ringgit, inferiore dunque ai 2.893 milioni dell'anno precedente. Di conseguenza, il valore netto delle riserve internazionali della Malaysia è salito a circa 20 miliardi di ringgit nel 1988.

La posizione finanziaria del settore pubblico dovrebbe rafforzarsi grazie al miglioramento della bilancia di partita corrente, tuttavia il deficit complessivo si è rivelato leggermente superiore (dell'0,4 per cento) a quello del 1987. Per il 1988, il deficit pubblico è stato di 4,87 miliardi di ringgit, pari al 6 per cento del PNL. Il debito nazionale, costituito dal debito esterno dei settori pubblico e privato, invece è diminuito dell'8,2 per cento scendendo a 46,7 miliardi di ringgit, pari

[25] «Star», 22 ottobre 1988.

al 75,4 per cento del PNL. Il debito nazionale resta comunque assai elevato.

Secondo la relazione del ministero del Tesoro[26], il ringgit malaysiano si è stabilizzato nei confronti delle principali valute mondiali. Nei primi otto mesi dell'anno, tuttavia, il ringgit ha subito un deprezzamento dell'1 per cento circa. Il governo ha dichiarato che la perdita di valore della moneta avrebbe ulteriormente accresciuto la competitività delle esportazioni malaysiane, senza tuttavia ammettere che il deprezzamento avrebbe aggravato l'indebitamento con l'estero del paese. Né si è tenuto conto delle conseguenze negative per i consumatori malaysiani, che negli ultimi anni avevano dovuto fronteggiare i notevoli rincari dei prezzi delle merci importate causati in gran parte dall'apprezzamento dello yen. L'ulteriore deprezzamento del ringgit ha esposto i malaysiani a ulteriori aumenti dei prezzi.

La disoccupazione. Negli ultimi anni, l'elevato tasso di disoccupazione ha rappresentato per la Malaysia un problema piuttosto imbarazzante. Seppure lentamente, tuttavia questo tasso è andato calando, dall'8,5 per cento del 1986 all'8,2 per cento[27] del 1987, fino all'8,1 per cento del 1988. Grazie al favorevole andamento economico, il tasso di disoccupazione è sceso al 7,9 per cento nel 1989.

La disoccupazione intellettuale resta elevata. I laureati in cerca di occupazione iscritti nelle liste pubbliche a giugno 1988 erano 14.136, ma secondo stime non governative essi sono pressappoco 50.000. Il governo[28] ha annunciato l'assunzione di circa 19.000 funzionari, e questo dovrebbe migliorare in parte la situazione dei laureati disoccupati. L'attuale accelerazione dell'attività economica, particolarmente nel settore manifatturiero e dei servizi, dovrebbe inoltre offrire maggiori opportunità per i disoccupati malaysiani in generale. Nonostante tutto, l'elevato tasso di disoccupazione continua ad essere un problema piuttosto grave per l'economia del paese.

Il bilancio del 1989. Il bilancio per il 1989, presentato[29] in parlamento dal ministro delle Finanze Daim Zainuddin il 21 ottobre 1988, rispecchia l'atteggiamento positivo sia della comunità finanziaria e industriale, sia dei responsabili dell'economia, a seguito della ripresa economica manifestatasi nel corso del 1988. Pur mantenendo una certa pru-

[26] Ministero delle Finanze, Malaysia, *Economic Report 1988-89* cit., p. 110.
[27] *Ibid.*, p. 113.
[28] *Ibid.*, p. 116.
[29] *Ibid.*, p. 112.

denza, il governo ha annunciato importanti misure fiscali volte a stimolare ulteriormente gli investimenti e le attività del settore privato. Si è trattato, in sostanza, di un altro «budget per uomini d'affari», con sgravi fiscali e altri incentivi per il settore privato. Questa volta, tuttavia, i dipendenti pubblici che da anni attendevano un aumento di paga non sono stati dimenticati: a partire dal primo gennaio 1989, gli aumenti salariali sono stati finalmente accordati. Gli sgravi fiscali e gli incentivi destinati alle aziende, uniti agli aumenti di retribuzione per i dipendenti pubblici, comporteranno una riduzione delle entrate dello stato. Il ministro ha proposto la reintroduzione di un'imposta di vendita del 5 per cento sui beni di consumo (compresi alcuni generi alimentari) e sui materiali per l'edilizia, e altri adeguamenti fiscali, allo scopo di compensare il calo degli introiti.

Il bilancio per il 1989 si è articolato secondo una triplice strategia economica:

1) riforma dell'attuale sistema fiscale;
2) ampliamento del ruolo del settore privato per incentivare la crescita e ridurre la disoccupazione;
3) gestione prudente della spesa pubblica.

In accordo con questi programmi, l'imposta sulle società è stata ridotta dal 40 al 35 per cento, mentre l'imposta per lo sviluppo del 5 per cento verrà progressivamente ridotta dell'1 per cento annuo fino alla completa abolizione nel 1990. Questi sgravi fiscali renderanno la Malaysia più competitiva, in rapporto agli altri paesi della regione, nella gara ad aggiudicarsi gli investimenti esteri. Nella maggior parte dei paesi vicini, fra cui Tailandia, Indonesia e Filippine, infatti, l'imposta sulle società ha un'aliquota massima del 35 per cento. Soltanto a Singapore l'aliquota (33 per cento) è leggermente inferiore. Gli sgravi fiscali serviranno inoltre ad incentivare gli investimenti interni, e ad accelerare il ritmo dell'attività in altri settori dell'economia privata. Tra le altre riforme annunciate, vi sono riduzioni dei dazi su alcuni prodotti quali mobili, biciclette, cioccolato e bevande, destinate a ridurre il livello di protezione tariffaria per alcune industrie che ne hanno usufruito «troppo a lungo», stimolandole a essere più competitive e a cercare nuovi mercati per l'esportazione dei loro prodotti. È stato anche annunciato un aumento del massimale di detrazione d'imposta per le gratifiche, da 1.000 a 2.000 ringgit oppure pari a due mesi di salario a seconda di quale sia il valore più elevato. In seguito a quest'ultimo provvedimento, le gratifiche per i lavoratori dipendenti dovrebbero risultare più sostanziose stimolando, insieme

agli aumenti salariali decisi a favore dei dipendenti pubblici, consumi e risparmi interni.

È stato inoltre annunciato un pacchetto di misure fiscali e di incentivi finanziari per le piccole e medie industrie (SMI)[30]. Il pacchetto prevede l'estensione della qualifica di progetto pilota anche alle SMI che rispondano a determinati criteri: questo significa che le piccole e medie industrie potranno godere di esenzioni fiscali per un dato numero di anni (generalmenta cinque) a partire dalla fondazione, incentivo finora riservato soltanto alle grandi industrie. Cosa ancor più importante, le piccole e medie industrie potranno ottenere la completa esenzione doganale per le importazioni di materie prime, componenti, macchinari e apparecchiature. Allo scopo di incoraggiare le imprese di maggiori dimensioni ad acquistare dalle piccole e medie industrie locali, verranno concesse detrazioni alle grandi aziende manifatturiere che acquisterano componenti da industrie di piccole dimensioni[31].

Questo pacchetto di incentivi per le piccole e medie industrie dovrebbe determinare un'ondata di nuovi investimenti nel settore, ossia un aumento degli investimenti complessivi, dal momento che la maggior parte delle SMI sono imprese locali[32]. L'ulteriore sviluppo delle SMI[33] contribuirà a rafforzare i legami di subfornitura tra piccole e grandi aziende, attualmente piuttosto labili. Ciò è di buon auspicio per la razionalizzazione del settore manifatturiero, che in passato è stato dominato (in termini di produzione totale) da grandi imprese costituitesi prevalentemente con investimenti esteri e concentrate nel settore dei prodotti elettrici ed elettronici. Il ruolo positivo svolto finora dagli investimenti esteri nel settore manifatturiero è innegabile e va certamente apprezzato. A lungo termine, tuttavia, è necessario raggiungere un equilibrio appropriato tra investimenti esteri e investimenti interni, per soddisfare in maniera adeguata l'aspirazione dei malaysiani a detenere una ragionevole percentuale di capitale azionario. Per ottenere tale risultato, gli investimenti interni dovranno crescere. I provvedimenti adottati nell'ambito del bilancio 1989 hanno contribuito in modo sostanziale alla promozione degli investimenti interni, che negli ultimi anni sono stati inferiori alle spettative.

[30] *Ibid.*, p. 153.

[31] «New Straits Times», 22 ottobre 1988.

[32] Presentazione del bilancio 1989, riportata in «Star», «New Straits Times» e «Business Times», 22 ottobre 1988.

[33] Non esiste una definizione standard o giuridica di SMI; comunque, secondo l'*Economic Report 1988-89*, le imprese con capitale inferiore a 500.000 dollari USA vengono comunemente annoverate nella categoria delle piccole industrie, mentre sono considerate industrie di medie dimensioni quelle con un capitale compreso tra 0,5 e 2,5 milioni di dollari USA.

Conclusioni.

La ripresa economica avviatasi a metà 1987 si è trasformata nel corso del 1988 in un sorprendente boom. I progressi compiuti hanno risollevato il paese dalla crisi causata dalla recessione del 1985 e degli anni immediatamente successivi: uomini d'affari e industriali tornano ad essere ottimisti. Nel corso dell'anno, l'andamento del settore manifatturiero è stato particolarmente positivo e ha tratto giovamento dalla vivacità della domanda. Anche per le materie prime le cose sono andate piuttosto bene: le quotazioni, soprattutto quelle dell'olio di palma e del caucciù, si sono stabilizzate su livelli elevati. Le entrate derivanti dal petrolio sono tuttora notevoli, nonostante una certa tendenza al calo dei prezzi.

Negli ultimi anni, la struttura economica del paese è notevolmente mutata. Già dal 1987 l'industria manifatturiera ha sostituito l'agricoltura nel ruolo di principale settore economico. I manufatti rappresentano ora il 49 per cento delle esportazioni complessive, contro il 42 per cento del 1986 e il 22 per cento del 1980. Il fenomeno è incoraggiante, poiché indica che la struttura esportativa del paese ha ridotto la sua dipendenza dalle materie prime. Queste ultime, come è noto, sono assai sensibili alle oscillazioni delle quotazioni internazionali. L'accresciuta importanza dei manufatti per le esportazioni del paese proteggerà in un certo senso l'economia dai rischi legati alle variazioni dei prezzi delle materie prime. Nel complesso, il 1988 è stato un anno positivo per l'economia della Malaysia. Il tasso di crescita del PIL si è aggirato intorno al 7,5 per cento. I generosi sgravi fiscali e gli altri incentivi contenuti nel bilancio 1989 hanno stimolato ulteriormente l'economia. L'orizzonte economico, tuttavia, non è privo di nubi e le previsioni indicano che la domanda esterna potrebbe risentire negativamente del rallentamento economico che potrebbe investire i paesi industrializzati.

Singapore

(1986 e il 22 nel corso del 19[illegible]). Il fenomeno è [illegible], poiché

Singapore nel 1988: il sistema politico matura in un clima incerto

Lew Eng Fee

L'evento più importante da prendere in considerazione per descrivere la Singapore del 1988 sono senza alcun dubbio le elezioni generali che si sono tenute nel mese di settembre. Le votazioni indette anticipatamente dal partito al governo, il Partito d'azione del popolo (PAP), saranno l'argomento principale della nostra analisi per due motivi. In primo luogo, esse rappresentano un evento cruciale in occasione del quale sono stati messi in discussione tutti i principali sviluppi politici, sociali ed economici che hanno investito Singapore negli ultimi due anni. Inoltre, poichè il PAP si è aggiudicato 80 degli 81 seggi disponibili in parlamento, ci sembra interessante valutare che cosa significhi per Singapore e per i suoi 2,6 milioni di abitanti la continuità della supremazia del PAP.

Le elezioni indette per la sesta volta dal 1965, data dell'indipendenza della piccola città-stato, erano state descritte come un evento decisivo. Lo stesso era accaduto in occasione delle elezioni generali del 1984, quando ben il 12 per cento dei voti popolari si era dichiarato contrario al partito di governo, il PAP: quelle elezioni avevano visto, per la prima volta dopo oltre un decennio, la rielezione di un membro dell'opposizione e l'entrata in parlamento di un secondo uomo politico appartenente a uno schieramento antagonista del PAP.

In quell'occasione, tuttavia, non era possibile stabilire con certezza se il risultato elettorale fosse indice di un cambiamento duraturo del panorama politico di Singapore o se si trattasse di un temporaneo sfavore popolare verso il PAP per i provvedimenti impopolari presi quell'anno. I risultati elettorali del 1988, al contrario, hanno confermato un cambiamento del voto popolare e ciò avrà senza dubbio conseguenze durature sulla vita politica di Singapore.

Non soltanto il PAP non ha recuperato il terreno perso alle elezioni del 1984 (la perdita è stata, anzi di poco superiore: il PAP si è assicurato il 63,2 per cento dei voti validi contro il 64,8 per cento del 1984), ma Chiam See Tong, membro del Partito democratico di Singapore per la

circoscrizione di Potong Pasir e unico parlamentare di opposizione, è riuscito ad aggiudicarsi una percentuale di voti ancora maggiore, il 63,1 contro il 60,3 per cento del 1984.

All'indomani del 3 settembre 1988, giorno delle elezioni, il «Sunday Times» ha annunciato che le elezioni si erano concluse con una «vittoria schiacciante del PAP». Potong Pasir era l'unica circoscrizione in cui il governo non aveva vinto. Il fatto che la percentuale di voti validi a favore del PAP fosse lievemente diminuita era, secondo il primo Ministro Lee, «non significativo». Al contrario, egli ha affermato, «perdere soltanto un seggio è una grandissima vittoria»[1].

In questa sezione, ci proponiamo di esaminare criticamente i risultati delle elezioni generali del 1988 e di valutarne il significato per la vita politica di Singapore. Malgrado la vittoria elettorale del PAP possa essere definita schiacciante, sono evidenti i segnali di un mutamento dell'ambiente politico, in una direzione non propizia allo stile decisamente paternalistico del partito di governo.

Un fenomeno che suscita attualmente un vivo interesse è la crescente spinta verso la liberalizzazione che si manifesta in paesi quali Taiwan e la Corea del Sud. Ciò ha dato nuova forza alla vecchia teoria secondo la quale lo sviluppo in condizioni di libertà economica del sistema capitalistico è destinato a generare istanze di maggiore liberalizzazione anche nella sfera politica. Con ciò si vuole sottintendere che Singapore, paese di nuova industrializzazione al secondo posto della classifica del reddito pro-capite dei paesi asiatici, sarebbe maturo per una maggiore liberalizzazione politica. Le elezioni del 1988 offrono quindi una favorevole opportunità per valutare fino a che punto questa tendenza abbia contagiato Singapore e fino a che punto la tenacia del PAP riuscirà ad opporvisi; esse ci permetteranno inoltre di valutare quali conseguenze future potranno avere le richieste della popolazione di una minore regolamentazione governativa.

Per cominciare, diamo una breve occhiata alle elezioni generali del 1984.

Le elezioni generali del 1984. La vittoria di J. B. Jeyaretnam del Partito dei lavoratori alle elezioni della circoscrizione di Anson nel 1981 era stata per il PAP un chiaro segnale di allarme, tale da indurlo ad avviare immediatamente i preparativi per le elezioni del 1984[2]. Il partito

[1] «Sunday Times», 4 settembre 1988.

[2] *Election 84: A Post-mortem Series by the Political Desk*, «Straits Times», 29-31 dicembre 1984.

ha continuato ad organizzare i suoi incontri con la popolazione nella circoscrizione di Anson, impegnandosi più assiduamente per stabilire un dialogo con gli elettori e organizzando giri promozionali dei ministri più giovani in quasi tutti i collegi.

I successi del PAP.

	Numero dei seggi	Numero dei seggi ottenuti dal PAP	Percentuale dei voti ottenuti dal PAP
1959	51	43	53,4
1963	51	37	46,5
1968	58	58	84,4
1972	65	65	69
1976	69	69	72,4
1980	75	75	75,6
1984	79	77	62,9

Il partito si proponeva, naturalmente, di riconquistare il seggio sottratto dal Partito dei lavoratori ritornando allo status quo.

Le elezioni del 1984 si erano svolte in condizioni abbastanza favorevoli per il partito al governo: l'economia continuava la sua rapida crescita e, a partire dal 1980, anno delle precedenti elezioni, i salari erano aumentati in misura soddisfacente per tutta la popolazione. Anche se in quell'anno erano stati introdotti alcuni provvedimenti piuttosto impopolari (si veda il commento più avanti), il PAP era sicuro dell'appoggio popolare: in passato, infatti, gli elettori di Singapore si erano sempre schierati con il partito, una volta compreso che le misure adottate erano necessarie.

Alle elezioni del 1984, l'opposizione aveva schierato 51 candidati su un totale di 79 circoscrizioni. La maggior parte dei candidati proveniva dal Partito dei lavoratori, come si può rilevare dal prospetto sottostante.

Numero dei seggi in palio alle elezioni del 1984.

Partito d'azione del popolo (PAP)	79
Partito dei lavoratori (WP)	15
Fronte unito di Singapore (SUF)	13
Fronte unito del popolo (UPF)	8
Barisan Sosialis (BS)	4
Partito democratico di Singapore (SDP)	4
Partito giustizialista di Singapore (SJP)	2
Movimento islamico (AIS)	1
Organizzazione nazionale malese di Singapore (SMNO)	1
Indipendenti	3
Totale dei candidati dell'opposizione	51

Il risultato fa ormai parte della storia elettorale. Malgrado a detta del PAP le prospettive fossero «allettanti»[3], il partito vide diminuire la percentuale di voti validi a suo favore dal 77,7 per cento del 1980 al 64,8 per cento: un calo del 12,9 per cento. Il partito di governo, infine, dovette cedere all'opposizione un altro seggio in parlamento, quello relativo al collegio di Potong Pasir, che si aggiunse a quello di Anson che il PAP non era riuscito a riconquistare.

Vale la pena a questo punto di analizzare brevemente le cause di questo prodigio elettorale. La principale causa della perdita di sostegno da parte del PAP sembrava essere il divario tra gli interessi del partito di governo e gli interessi della popolazione nel suo complesso. Il PAP, abituato dalla sua lunga esperienza di potere a concepire per Singapore programmi di governo a lungo termine, aveva ideato un audace programma, chiamato il «Sogno del 1999», studiato per interessare i 215.000 elettori che andavano per la prima volta alle urne, quei giovani tra i 21 e i 24 anni che rappresentavano un quarto dell'elettorato al di sotto dei 40 anni. Il PAP aveva promesso di fare di Singapore, entro la fine del secolo, una città culturalmente all'avanguardia con un livello di vita degno della Svizzera. Il programma era un tentativo di indurre il popolo a guardare al futuro, piuttosto che votare sulla base di bisogni o desideri immediati.

L'elettorato, invece, aveva un certo numero di problemi immediati sui quali l'opposizione aveva fatto leva durante la campagna elettorale. Uno di questi era il progetto in base al quale i figli di donne laureate godevano di particolari privilegi per l'ammissione ad alcune scuole particolarmente ambite. Tale politica era la risposta del governo a quello che si riteneva un grave problema, che avrebbe potuto causare il declino di Singapore: i laureati che svolgevano attività nel settore terziario non mettevano al mondo una quantità sufficiente di quei discendenti «intelligenti» dei quali la nazione aveva bisogno per prosperare in futuro. Oltre ad essere fondato su un presupposto estremamente opinabile, questo audace tentativo di ingegneria sociale era osteggiato praticamente da tutti: dagli intellettuali che lo ritenevano smaccatamente elitario, dalle donne che non gradivano di essere considerate macchine per la produzione di bambini, dai non laureati che si ritenevano vittime di una discriminazione.

La gente era preoccupata, inoltre, perchè correva voce che il limite di età per il prelievo dei contributi versati al Fondo centrale di previdenza (CPF) sarebbe stato elevato da 55 a 60 anni. Sebbene si trattasse

[3] *Ibid.*

di un semplice suggerimento contenuto in un rapporto ufficiale e non di un progetto concreto, i cittadini di Singapore erano allarmati e si sentivano colpiti proprio nel portafoglio, che come si sa è un punto debole.

Altri problemi affliggevano la popolazione: i continui aumenti dei prezzi degli appartamenti dello Housing and Development Board (HDB) (nel 1981, ad esempio, erano cresciuti in media del 38 per cento, l'incremento più elevato da tre anni a quella parte), e la selezione in base al rendimento effettuata nelle scuole, che secondo molti genitori avrebbe potuto avere conseguenze negative sugli studenti.

In generale, vi era poi una certa disaffezione nei confronti dello stile di governo del PAP, che restava eccessivamente paternalistico malgrado la popolazione fosse sempre più istruita ed evoluta. Effettivamente, il calo di suffragi subito dal PAP potrebbe essere attribuito in gran parte proprio a quei numerosi giovani che votavano per la prima volta e che, paradossalmente, erano il prodotto immediato dell'egemonia del PAP, poiché molti di loro non avevano alcun ricordo della vita prima di Lee Kuan Yew. Tuttavia, cresciuti in un'era di relativo benessere e di stabilità politica, questi giovani non sentivano alcun impulso a schierarsi dalla parte del governo quando questo prendeva provvedimenti impopolari. Inoltre, poiché la loro educazione era di tipo anglosassone, ritenevano inoltre che un parlamento dominato da un unico partito fosse un'anomalia politica. Un sondaggio dello «Straits Times» effettuato poco prima delle elezioni aveva indicato che il 68 per cento dei giovani desiderava che in parlamento ci fosse spazio per l'opposizione. Di questi, il 77 per cento aveva indicato come funzione principale dell'opposizione quella di ridurre gli abusi di potere.

Il PAP era particolarmente allarmato, poiché aveva considerato quelle elezioni come un'occasione per sondare il sostegno popolare verso i leader della seconda generazione, allevati dalla vecchia guardia del PAP per prendere il timone dello stato e incaricati della preparazione della campagna elettorale. Il gran numero di voti contrari poteva significare che il gruppo dei successori non era sufficientemente gradito al popolo. Dopo le elezioni, era corsa voce che l'insoddisfacente risultato avesse indotto Lee Kuan Yew a rimandare il suo progetto di ritirarsi una volta compiuto i 65 anni.

Nel complesso, tuttavia, il risultato è stato interpretato come un voto di protesta. Nella sua analisi dei dati elettorali, Chan Heng Chee ha affermato che il consistente voto di opposizione non era stato tributato a un gruppo e a un programma alternativo (che l'esigua e frammentata opposizione non era in grado di presentare), ma aveva voluto essere un giudizio sulla condotta del governo e sulle controverse iniziative, troppo

ravvicinate, che l'elettorato non era riuscito a sopportare[4]. Il primo Ministro aveva parlato a questo proposito di «politica del rischio calcolato»: l'elettorato aveva espresso al PAP la propria insoddisfazione, senza tuttavia rovesciare il governo, dimostrando così la propria maturità e di saper fare buon uso del proprio voto.

Le elezioni generali del 1988. Dopo le elezioni del 1984, il PAP si è impegnato attivamente a ristrutturare la sua rete di punti di contatto con l'elettorato, onde poter individuare con maggiore efficienza le cause dell'insoddisfazione nei confronti del governo. Il partito ha anche cercato di rispondere a quella che percepiva come un'esigenza popolare creando nuovi canali che permettessero ai cittadini di partecipare alle scelte politiche.

Per raggiungere questi obiettivi, furono creati alcuni complessi meccanismi, il principale dei quali era la cosiddetta unità di feedback. Questa unità ha organizzato, a scadenze regolari, dibattiti con vari settori della società, e visite a diverse istituzioni, allo scopo di sollecitare una risposta da parte della base. Ci si proponeva inoltre di trasformare l'unità in un canale di sbocco tramite il quale il settore pubblico e quello privato, e anche i singoli individui, potessero esprimere la propria insoddisfazione. Nell'ambito della strategia volta ad instaurare, all'indomani delle elezioni, uno stile di governo più aperto, la stazione televisiva locale iniziò a trasmettere sedute del parlamento e riunioni di comitati ristretti. Il mezzo televisivo, inoltre, è stato sempre più frequentemente utilizzato per sollecitare la risposta popolare alle diverse iniziative e strategie del governo.

Oltre ad impegnarsi per dare ai cittadini la sensazione di un maggiore coinvolgimento nelle scelte politiche, il PAP ha anche introdotto alcune novità istituzionali destinate a favorirlo nelle elezioni del 1988.

La prima novità è stata la creazione dei consigli municipali. Nell'agosto 1988 è stata infatti approvata una legge sui consigli municipali, la quale prevedeva che entro il 1991 gli HDB cedessero gradualmente il governo di tutti i centri urbani a consigli municipali autonomi presieduti dai membri del parlamento eletti per quella circoscrizione. L'esperimento tentato con i tre consigli municipali nati nel 1986 nella zona di Ang Mo era stato dichiarato riuscito dopo un anno.

I parlamentari a capo dei consigli municipali avrebbero dunque governato direttamente le realtà entro le quali vive l'80 per cento dei citta-

[4] Chan Heng Chee, *Unlikely PAP will Regain 100 per cent Control*, «Straits Times», 30 dicembre 1984.

dini di Singapore: il PAP si augurava che ciò avrebbe persuaso l'elettorato a «giocare sul sicuro» votando per un candidato che poteva vantare un irreprensibile curriculum di amministratore efficiente, piuttosto che dare la preferenza a un candidato di opposizione le cui capacità non erano mai state messe alla prova. Poiché ciascun consiglio municipale avrebbe avuto a disposizione un bilancio annuale compreso tra i 3 e i 9 milioni di dollari di Singapore (a seconda delle dimensioni della circoscrizione), era assolutamente necessario votare per un governo che si era sempre dimostrato onesto e incorruttibile.

Un'altra innovazione introdotta per le elezioni del 1988 sono state le Circoscrizioni a rappresentanza di gruppo (GRC): a fini amministrativi ed elettorali, tre collegi vicini potevano essere riuniti in un'unica circoscrizione. Ciò ha comportato un'ampia ridefinizione dei confini elettorali del paese e l'eliminazione di numerosi collegi, compreso quello di Anson[5]. Alle elezioni del 1988 hanno dunque preso parte 81 circoscrizioni, 13 delle quali a rappresentanza di gruppo. Tre membri del parlamento per ciascuna GRC costituivano un gruppo, e ciascun voto si considerava tributato non ai singoli candidati, bensì all'intero gruppo. Lo scopo di tale innovazione, a detta del PAP, era di garantire alle minoranze, e particolarmente alla comunità malese, la rappresentanza in parlamento: almeno uno dei tre parlamentari di ciascun gruppo doveva infatti provenire da una comunità di minoranza. L'iniziativa era giudicata indispensabile, poiché durante le elezioni del 1984 si era manifestata nell'elettorato una preoccupante tendenza a votare in base a criteri di appartenenza etnica. Vi era il pericolo che le comunità di minoranza fossero rappresentate in maniera inadeguata o addirittura rimanessero escluse dal parlamento in quanto, essendo numericamente inferiori, sarebbero state danneggiate da un sistema funzionante secondo il principio «un uomo, un voto». Il rischio era particolarmente grave dal momento che i partiti di opposizione non erano obbligati a termini di legge a presentare liste multietniche.

Gli avversari del PAP hanno accusato il partito al governo di aver introdotto i GRC per «mettere nei guai l'opposizione»: il PAP ha respinto le accuse, ma è probabile che i partiti di opposizione, dotati di strutture amministrative più piccole e assai meno abili nel trovare can-

[5] Il parlamentare di Anson, Jeyaretnam, era stato deposto dall'incarico nel novembre 1986 dopo essere stato condannato a un'ammenda di 5.000 dollari USA e a un mese di reclusione per aver rilasciato dichiarazioni false sul conto del suo partito, il Partito dei lavoratori. Alcuni avevano chiesto elezioni straordinarie, ma il governo aveva rifiutato di indirle fino a quando la legge sui consigli municipali non fosse entrata in vigore.

didati capaci tra le varie minoranze, siano stati in una certa misura danneggiati dal sistema dei GRC.

Il giorno della designazione dei candidati, tuttavia, il PAP ha scoperto di avere avversari in 70 degli 81 collegi elettorali: di questi, 10 erano GRC. Soltanto in undici seggi (tre dei quali erano GRC) non si era presentato alcun candidato dell'opposizione. Alle elezioni del 1984, i seggi non contati erano stati 30 su un totale di 79. Il PAP sembrava in un certo senso disorientato dalla minaccia certo più grave del previsto, che l'opposizione sembrava rappresentare. Secondo Goh Chok Tont, capo di Gabinetto e responsabile della campagna elettorale, soltanto nel 1972 il PAP era stato sfidato tanto seriamente [6].

Numero dei candidati presentati alle elezioni del 1988.

Partito d'azione del popolo	81
Partito dei lavoratori	32
Partito democratico di Singapore	18
Fronte unito del popolo	5
Partito di solidarietà nazionale	8
PKMS	4
Partito giustizialista di Singapore	3
AIS	1
Indipendenti	4
Totale dei candidati dell'opposizione	75

Il PAP aveva schierato 17 nuovi candidati. In omaggio alle consuetudini e alla politica dell'autorinnovamento, si trattava prevalentemente di giovani sulla trentina, provenienti sia dal settore pubblico sia da quello privato. Di questo gruppo piuttosto eterogeneo facevano parte accademici, professionisti, uomini d'affari, sindacalisti, un ex commentatore di notiziari televisivi e un ex ufficiale dell'esercito. Nelle liste del PAP figuravano inoltre due candidati che si erano presentati alle elezioni del 1984 ma non erano stati eletti: il quarantenne Mah Bow Tan, direttore di un quotidiano, e Ng Pock Too, sindacalista quarantatreenne.

Quattordici esponenti della vecchia guardia, invece, avevano rinunciato alla candidatura: tra questi vi erano figure di rilievo quali S. Rajaratnam (72 anni), Tho Chin Chije (66 anni), Ong Pang Boon (59 anni) e Ed W Baikes (67 anni). Il primo Ministro Lee, ormai, era l'unico candidato superstite di quel nucleo originario che nel 1959 aveva dato vita al PAP. Anche questo ha fatto delle elezioni del 1988 un evento decisivo: con esse si è infatti conclusa la fase di avvicendamento della leadership.

[6] «Straits Times», 26 agosto 1988.

I problemi. Le elezioni generali del 1988 sono state combattute principalmente sul piano politico, non essendoci problemi economici reali sui quali confrontarsi. Nel suo discorso televisivo, in occasione del National Day, il primo Ministro aveva annunciato che l'economia si era ripresa dalla recessione dei due anni precedenti e che la prosperità era tornata. Il governo aveva ripreso a parlare di aumenti salariali e gratifiche, e la tanto attesa apertura del sistema di trasporto rapido di massa, solennemente celebrata all'inizio dell'anno, era stata diffusamente pubblicizzata dai mass media come un segno dei progressi compiuti da Singapore. Malgrado i problemi della sopravvivenza quotidiana non fossero certo argomento dei dibattiti elettorali, resta comunque opportuno analizzare l'andamento dell'economia nel corso dell'anno, dal momento che in paesi come Singapore gli sviluppi politici sono in larga misura una funzione degli eventi economici: l'economia è, in altre parole, l'elemento indispensabile che ha fatto da sfondo alle elezioni.

A giudicare dal quadro economico dei nove mesi precedenti alle elezioni, Singapore sembrava essere tornata, almeno temporaneamente, agli eccezionali tassi di crescita del precedente decennio di boom. Nel discorso televisivo del National Day, il primo Ministro Lee aveva annunciato che nella prima metà dell'anno l'economia di Singapore era cresciuta dell'11,1 per cento, l'incremento più elevato dal 1975. Questo straordinario risultato si doveva a un'espansione economica poggiata su ampie basi, che aveva registrato, in tutti i settori ad eccezione dell'edilizia, i tassi di crescita degli anni precedenti alla recessione.

Principale motore della crescita è stato il settore manifatturiero, che nella prima metà dell'anno è aumentato del 21,4 per cento[7]. Il fenomeno ha grande importanza dal punto di vista politico, perché l'industria manifatturiera è una delle principali fonti di occupazione per il paese, e perchè negli anni della recessione molti lavoratori erano stati licenziati. I progressi più notevoli sono stati registrati nei settori dei prodotti elettronici ed elettrici, dei macchinari, dei manufatti in metallo, nell'industria chimica e in quella tipografica. L'industria elettronica con un aumento del 33,5 per cento nei primi sei mesi dell'anno, è stata la protagonista assoluta ma, al tempo stesso, anche il settore più instabile a causa dell'estrema variabilità della domanda come dimostra il licenziamento a novembre di 800 dipendenti della Seagate Technology. Il mercato del lavoro, reso fortemente competitivo dalla ripresa economica, ha comunque assorbito con facilità gli operai licenziati.

[7] Tutte le statistiche sulla crescita economica contenute in questa sezione sono tratte da FEER, *Asia Yearbook 1989*, pp. 213-17.

La ristrettezza dell'offerta di manodopera si deve in parte anche al boom del settore terziario e in particolare del turismo. Nei primi sei mesi dell'anno, il numero di turisti giunti a Singapore era cresciuto del 14 per cento, portando il tasso di locazione nelle strutture alberghiere, al 75,3 per cento nel secondo trimestre, contro il 64,7 per cento del 1986. Anche i settori del commercio, dei trasporti e delle comunicazioni, nonché gli scambi in generale, hanno fatto segnare tassi di crescita a due cifre, mentre gli investimenti esteri, guidati dal Giappone e dagli Stati Uniti, hanno totalizzato nella prima metà dell'anno 958 milioni di dollari di Singapore, ossia 74 milioni in più rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Il governo ha dato ad intendere che considerava conclusa la fase di recessione introducendo, a partire dal primo luglio, nuove aliquote per i contributi al Central Provident Fund. La revisione delle aliquote si proponeva di annullare parzialmente i tagli dei contributi a carico dei datori di lavoro, attuati per ridurre i costi operativi e rivitalizzare l'economia durante la recessione. Il tasso di contribuzione a carico dei datori di lavoro è stato aumentato di due punti e portato al 12 per cento, mentre i contributi a carico dei dipendenti sono stati ridotti al 24 per cento, ossia un punto in meno.

In tali circostanze, la battaglia dell'opposizione contro il partito al governo doveva essere ingaggiata principalmente sul terreno politico. In un certo senso, questa è una caratteristica delle elezioni a Singapore, fin dalla fine degli anni Sessanta, cioé da quando le abili strategie di sviluppo del PAP hanno lanciato il paese sulla strada di una rapida crescita. C'é chi afferma, tuttavia, che «la fiducia basata esclusivamente sui risultati economici è una base troppo fragile per garantire l'appoggio politico a lungo termine»[8] e i risultati delle elezioni del 1988 (che discuteremo dettagliatamente più avanti) hanno indubbiamente confermato questa teoria. L'opposizione, infatti, ha compreso che sul terreno politico vi erano maggiori opportunità di avere la meglio sul PAP, e ha studiato una strategia elettorale volta ad acuire e a trarre vantaggio dall'insoddisfazione nei confronti della politica non economica del governo. I partiti avversari del PAP sono andati all'attacco proclamando che a Singapore non vi era una vera domocrazia, perché in mancanza di un'opposizione abbastanza forte in parlamento, il potere politico, sarebbe stato sempre più concentrato nelle mani del partito al governo.

Il primo punto di discussione sono stati i consigli municipali. Il governo sosteneva che essi erano stati creati per consentire una maggiore

[8] *Ibid.*, p. 213.

partecipazione dei cittadini alla gestione quotidiana della vita pubblica; secondo l'opposizione, invece, erano un modo di ridurre i parlamentari da legislatori a semplici consiglieri comunali e di intimare agli elettori di votare per il partito al governo.

L'interesse del governo per i consigli municipali non si ferma semplicemente alla possibilità che essi offrono ai cittadini di amministrare le zone nelle quali risiedono. I consigli comunali, infatti, oltre a dare un senso di maggiore partecipazione ai cittadini inclini a intervenire attivamente nella vita politica, potrebbero anche offrire al PAP buone opportunità per assicurarsi l'appoggio di individui capaci a livello di base, ampliando la sua già estesa rete di organizzazioni popolari. Coinvolgere i cittadini nell'amministrazione di un consiglio municipale potrebbe anche indurli ad apprezzare maggiormente la posizione e i problemi del governo: per certi aspetti, un consiglio municipale sarebbe un microcosmo con caratteristiche analoghe alle istituzioni che amministrano la vita quotidiana di Singapore. I consigli municipali servirebbero dunque a diffondere ulteriormente i valori favorevoli agli interessi nazionali e a creare un rapporto di empatia con il governo. In una prospettiva meno immediata, poi, essi potrebbero contribuire a risolvere il problema di una popolazione divenuta politicamente apatica a un punto tale che il governo già ora considera controproducente. Ripoliticizzare la cittadinanza potrebbe essere rischioso e avere esito incerto; grazie ai consigli comunali, potrebbero essere ripoliticizzati solo alcuni gruppi ben selezionati di cittadini, con moderazione all'interno dell'ambito governativo.

Il secondo punto sul quale l'opposizione ha attaccato il governo è il sistema delle Circoscrizioni a rappresentanza di gruppo (GRC). Mentre il governo sosteneva che i GRC servivano a salvaguardare la rappresentanza in parlamento delle minoranze, l'opposizione li condannava come fomentatori di discordia in quanto sottolineavano le differenze etniche generando un inopportuno senso di coscienza razziale. Per l'opposizione, i GRC rappresentavano inoltre un espediente per ostacolare l'entrata in parlamento dell'opposizione, dal momento che ogni voto veniva tributato a tre candidati: un solo voto sarebbe servito infatti a mandare in parlamento tre candidati del PAP. Il PAP ha controbattuto alle accuse precisando meticolosamente e dettagliatamente quando e come i GRC erano stati proposti per la prima volta, per dimostrare che la loro origine non era collegata all'entrata in parlamento dell'opposizione, avvenuta nel 1984.

La questione più discussa è stata forse la proposta lanciata dal PAP di rendere elettiva la nomina del presidente, al fine di proteggere le riserve del paese, valutate a 31 miliardi di dollari. Il PAP proponeva un

emendamento costituzionale che attribuisse al presidente poteri di vigilanza tali da poter acconsentire o porre un veto all'utilizzo delle riserve e alla nomina dei maggiori responsabili della vita pubblica. Elezioni presidenziali popolari da tenersi ogni sei anni avrebbero conferito al presidente l'autorità morale necessaria per esercitare tali poteri. L'argomento è stato discusso anche in un dibattito televisivo cui hanno preso parte, evento senza precedenti, sia il PAP sia l'opposizione.

Alcuni ritengono che questa insolita proposta sia stata «dettata dal timore che qualche futuro governo possa tentare di guadagnarsi favori spendendo più denaro per l'assistenza. Attingere alle riserve sarebbe in quel caso una forte tentazione»[9]. Secondo l'opposizione, invece, la proposta mirava a privare l'elettorato della facoltà di scegliere secondo il principio «un uomo, un voto», e ad aprire la strada ad un presidente che non avrebbe potuto essere altri che Lee Kuan Yew.

Il «governo futuro» del quale il PAP si preoccupa è senza dubbio quello che potrebbe essere formato da un partito di opposizione incompetente. Il PAP ha più volte affermato pubblicamente di temere che elezioni «anomale» possano far giungere al potere un simile partito. In tali circostanze, un presidente eletto potrebbe rappresentare per il PAP una sede di potere dalla quale mantenere qualche sembianza di governo efficiente. Poiché il presidente verrebbe eletto ogni sei anni indipendentemente dalle elezioni parlamentari che si tengono, come di norma, ogni quattro anni, si potrebbe verificare una situazione in cui il presidente sia una persona vicina al PAP, mentre il governo sia formato da un partito di opposizione che in qualche modo abbia costituito una maggioranza parlamentare. In virtù dei suoi poteri di vigilanza, il presidente potrebbe esercitare un controllo sul partito di opposizione trasformatosi in partito di governo. Ciò spiega perché il libro bianco, contenente la proposta di nominare il presidente tramite elezioni, prevedeva un meccanismo assai complicato per l'allontanamento del presidente: si voleva in tal modo impedire per quanto possibile che un partito di governo incompetente eliminasse, con le facoltà concessegli dalla costituzione, un presidente capace che vigilasse sulle sue azioni.

In generale, la situazione politica sembrava sfavorevole per il PAP, dal momento che le elezioni si tenevano dopo quasi due anni durante i quali il governo si era fatto una pessima pubblicità, a cominciare dalla messa al bando di diverse pubblicazioni straniere che si riteneva diffondessero informazioni diffamanti su Singapore. Tra l'ottobre 1986 e il

[9] S. Jayasankaran, *Singapore: The Transition Falls Into Place*, «Malaysian Business», 1° settembre 1988, p. 8.

dicembre 1987, il governo aveva applicato il Newspaper and Printing Presses Act, emendato nel settembre 1986, riducendo drasticamente la circolazione di quattro pubblicazioni: «Time», «Asian Wall Street Journal», «Asiaweek» e FEER. A questo aveva fatto seguito il sorprendente arresto, effettuato nel maggio 1987 dal dipartimento per la Sicurezza interna, di 22 persone (tra le quali alcuni cittadini impegnati in attività parrocchiali) accusate di essere cospiratori marxisti: successivamente, la controversia ha coinvolto anche la chiesa cattolica. Nel maggio 1988, infine, un diplomatico americano è stato espulso con l'accusa di intromissione nella politica interna di Singapore. Il suo presunto complice, Francis Seow, è stato trattenuto e arrestato. Quando si è scoperto che Seow era stato consigliere politico dell'ex presidente Devan Nair, anche quest'ultimo è rimasto implicato nel caso: ne è risultata una disputa senza mezzi termini tra il governo e Nair, in seguito alla quale sono venute alla luce le incredibili circostanze che avevano indotto Nair a dare le dimissioni dalla presidenza.

Agendo in questo modo, il governo aveva attirato su di sé un sospetto di intolleranza, mentre l'opinione pubblica si domandava che cosa stesse realmente accadendo. Le elezioni del 1988, quindi, avrebbero potuto rappresentare un test politico per il PAP; se il suo stile di governo autoritario gli aveva sottratto voti già nel 1984, si poteva supporre che questa volta le conseguenze politiche sarebbero state ben più gravi, tanto più che questa volta, ai 215.000 elettori che nel 1984 avevano votato per la prima volta si aggiungevano altri 206.000 nuovi elettori. Si pensava che gli eventi sopra descritti avrebbero avuto effetti negativi proprio su questo gruppo.

Coloro che andavano alle urne per la prima volta, e i giovani elettori in generale, erano una fonte di preoccupazione per il governo, che non era certo delle loro tendenze. Complessivamente, i cittadini tra i 21 e i 39 anni di età formavano il gruppo più consistente dell'intero elettorato. I cittadini che votavano per la prima volta avevano da 21 a 24 anni, ed erano letteralmente cresciuti sotto l'egemonia del PAP. Un commentatore ha così descritto i giovani elettori di Singapore: «Non hanno conosciuto altri governi, e non hanno esperienza né di crisi politiche, né di ristrettezze economiche. Sono cresciuti in un'epoca di relativo benessere, con un tetto di loro proprietà sulla testa, cibo in tavola e denaro in banca. Considerano l'edilizia abitativa pubblica un loro diritto, e danno per scontato il miracolo economico che il PAP ha realizzato trasformando Singapore in un paese che fa da esempio per tutto il mondo...» «... l'80 per cento conosce l'inglese, il 50 per cento è bilingue e quasi tutti sanno leggere e scrivere. La loro educazione di tipo occiden-

tale li ha messi in contatto con le idee e i valori dell'Occidente, e ciò a sua volta li ha indotti a riflettere sulle democrazie di tipo occidentale»[10].

Effettivamente, l'unità di feedback del governo aveva individuato in questo gruppo un forte desiderio di innovazioni nel sistema politico; andava diffondendosi una crescente intolleranza nei riguardi della presenza del governo, giudicata eccessiva[11]. I giovani non sopportano che il governo regoli quasi ogni aspetto della vita di Singapore, dalla politica alla vita sociale e persino privata di ciascun individuo. Se l'opposizione faceva affidamento sugli elettori intellettualmente delusi dal PAP per aggiudicarsi un voto di protesta, questo era dunque il gruppo dal quale essa avrebbe potuto trarre il maggior numero di voti.

L'opposizione. Poiché il PAP vanta un curriculum di successi economici praticamente ininterrotti che ha privato gli altri partiti dell'opportunità di approfittare dei problemi materiali dei cittadini e dimostrare la doppia credibilità, l'opposizione politica a Singapore è debole, costantemente incapace di attirare nelle sue fila uomini sufficientemente dotati dei giusti requisiti. La continua spoliticizzazione della società, governata dal PAP in base a principi prevalentemente economici, ha inoltre tolto attrattiva alla carriera politica. Come ha affermato un osservatore, la semplice sopravvivenza di alcuni partiti di opposizione a Singapore è, di per sé, un miracolo[12].

Come già avvenuto in precedenti consultazioni, i principali partiti di opposizione si erano riuniti in un patto elettorale per evitare gli scontri a tre e aumentare le possibilità di riuscita nel confronto con la macchina elettorale del PAP. Il Partito dei lavoratori (WP), che aveva assorbito il Barisan Sosialis e il Fronte unito, schierava il maggior numero di candidati. Il partito dei lavoratori e il Partito democratico di Singapore (SDP) avevano concluso un accordo secondo il quale il primo si sarebbe presentato soltanto nei GRC, mentre il secondo soltanto nei collegi elettorali singoli. Anche l'Organizzazione nazionale malese di Singapore (meglio conosciuta con il suo acronimo in lingua malese, PKMS) si era posta sotto lo stendardo del WP, promettendo di collaborare «come se si trattasse di un unico partito», e dichiarando che «un voto dato al WP era un voto per il PKMS».

Inaspettatamente, scontri a tre si sono verificati in qualche collegio elettorale, e il trambusto che ne è seguito ha rivelato ancora una volta

[10] Ann Peters, *Counting on youth*, «Asia Magazine», 4 settembre 1988.
[11] *Ibid.*
[12] Stanley S. Bedlington, *Malaysia and Singapore: The Building of New States*, Ithaca e London, Cornell University Press, 1978, p. 239.

la natura tipicamente conflittuale dell'opposizione. Il PKMS ha accusato il SDP di aver violato un accordo che avrebbe consentito di evitare gli scontri diretti. Le conseguenze in sede elettorale sono state gravi, dal momento che i voti sono andati a un'opposizione divisa.

Malgrado molti dei suoi candidati fossero di dubbia qualità, l'opposizione ha combattuto duramente, prima a colpi di numeri, a dispetto della scarsa qualità, e successivamente con l'aiuto di alcuni uomini chiave, unici candidati credibili tra le fila dell'opposizione.

A parte Chiam See Tong, la figura di maggior spicco nello schieramento di opposizione era il cinquantanovenne ex viceprocuratore generale Francis Seow, rilasciato qualche settimana prima, dopo essere stato arrestato dal dipartimento per la Sicurezza interna per i suoi legami con un diplomatico americano espulso dal governo con l'accusa di aver interferito negli affari interni di Singapore. Per dimostrare che non era sua intenzione soffocare il dissenso, il governo aveva annunciato che Seow sarebbe stato rilasciato in tempo per le successive elezioni. Una volta libero, Seow è stato assiduamente corteggiato dall'opposizione, ansiosa di indurlo a scendere in lizza. Alla fine, Seow ha scelto di unirsi al Partito dei lavoratori presentandosi per la GRC di Eunos insieme a Lee Siew Choh e a Mohd Khalet Baboo. Ciò ha fatto di Eunos la circoscrizione più contesa, per cui abbiamo ritenuto opportuno esaminarla da vicino.

La Circoscrizione a rappresentanza di gruppo di Eunos copre una zona a nord-est di Singapore, e riunisce le tre precedenti circoscrizioni a seggio unico di Eunos, Kaki Bukit e Tampines North. Con oltre 75.000 abitanti aventi diritto di voto che risiedono in 32.000 appartamenti dello Housing and Development Board, Eunos è la GRC più estesa, il cui consiglio municipale, una volta costituito, dovrebbe gestire un bilancio annuale di 10 milioni di dollari.

Francis Seow aveva buone ragioni per scegliere di presentarsi candidato in quella circoscrizione. Ciò gli avrebbe infatti fornito, data la consistenza dell'elettorato, un'indicazione sufficientemente precisa circa il livello di gradimento nei suoi confronti, e avrebbe inoltre rivelato se la prospettiva della creazione di un consiglio municipale avrebbe indotto gli elettori a votare per il partito di governo anche in presenza di un candidato di opposizione degno di fiducia. Il PAP ha preso tanto seriamente la minaccia rappresentata da Seow, che ha sostituito all'ultimo momento Lew Syn Pau, il nuovo candidato in lizza per quella circoscrizione, con Tay Eng Soon, originariamente candidato per il collegio di Tanglin. Tay, ministro dell'Istruzione assai rispettato e popolare, ha ammesso di fronte alla stampa di essere stato scelto come candidato per il

distretto di Eunos in extremis, per contrastare l'opposizione con maggior forza[13].

Il giorno delle elezioni, il trio del PAP composto da Tay, Zulkifli Mohd e Chew Heng Ching, ha ottenuto soltanto il 50,9 per cento dei voti, quello dell'opposizione ha raccolto 35.221 voti: il PAP ha vinto per un soffio, con un margine di soli 1.279 voti. Fatto ancor più interessante, il margine a favore del PAP era inferiore rispetto al numero dei voti nulli, che erano 1.334. Quella di Eunos è stata l'unica circoscrizione nella quale i voti nulli avrebbero potuto in teoria modificare il risultato definitivo. Dopo le elezioni, Tay ha rivelato che su molte schede la preferenza era stata attribuita sia al PAP che al WP, segno che alcuni elettori, seriamente combattuti tra le due fazioni, avevano scelto di rendere nullo il proprio voto[14].

La popolarità di Francis Seow era certa fin dall'inizio; i comizi ai quali egli prendeva parte radunavano spesso folle imponenti nell'ordine delle migliaia di persone (addirittura 10.000, secondo alcune stime, al comizio tenuto la sera prima delle elezioni). La sua popolarità è al tempo stesso facile e difficile da spiegare. Essendo un avvocato, Seow ha ottime credenziali dal punto di vista della preparazione culturale e della professionalità, ed è un oratore eloquente. Egli, tuttavia, non si era distinto in alcuna carica pubblica, né aveva svolto attività propagandistiche che potessero aiutarlo a raccogliere voti; il PAP, inoltre, si era non poco divertito a rivelare al pubblico la precaria situazione finanziaria di Seow. La popolarità di Seow sembrava dovuta più che altro alla sua immagine di perdente, la stessa che già aveva raccolto voti a favore di Jeyaretnam e di Chiam. La sua lotta contro il governo e l'arresto da parte del dipartimento per la Sicurezza interna avevano fatto di Seow una specie di Robin Hood politico, una specie di eroe popolare. Seow ha dunque offerto agli elettori scontenti un'opportunità per esprimere metaforicamente la loro insoddisfazione nei confronti del governo.

Uno sguardo alla campagna elettorale. Tenendo presente il risultato delle elezioni, può essere interessante confrontare l'affluenza di pubblico ai comizi e le reazioni del pubblico stesso. Mentre i comizi del PAP raccoglievano generalmente non più di qualche centinaio di spettatori passivi, le adunanze dell'opposizione generavano di solito grandi entusiasmi e spesso raccoglievano folle di migliaia di persone. È evidente che una parte consistente dell'appoggio dimostrato all'oppo-

[13] «Straits Times», 25 agosto 1988.
[14] «Straits Times», 5 settembre 1988.

sizione non si è tradotta in voti, ed è naturale chiedersi perché ciò sia avvenuto.

In alcuni casi, le manifestazioni di sostegno espresse in occasione dei comizi potrebbero essere state ingannevoli. La semplice osservazione non era sufficiente talvolta ad individuare quanto vi fosse di spontaneo. Per prima cosa, data la scarsa estensione di Singapore, i votanti non si limitavano a presenziare soltanto ai comizi tenuti nella loro circoscrizione; la semplice presenza, inoltre, non era una garanzia di appoggio a un dato schieramento.

Un altro fattore in gioco era l'atteggiamento populista che molti candidati dell'opposizione tendevano ad assumere in occasione dei comizi. I candidati del PAP venivano accusati di essere intellettuali chiusi nelle loro torri d'avorio, oppure professionisti che vivevano in ambienti privilegiati. In qualsiasi caso, essi non potevano pretendere di rappresentare adeguatamente la classe lavoratrice o la gente comune. I candidati dell'opposizione, al contrario, si presentavano come uomini della strada, in grado di comprendere i problemi e le aspirazioni della classe lavoratrice.

Questo genere di atteggiamento populista è un'arma a doppio taglio. Per quanto esso potesse avere effetto sugli elettori meno istruiti, non sarebbe certo piaciuto a un elettorato in buona parte cinese, tuttora profondamente influenzato dalla tradizione confuciana. Quest'ultima vuole infatti che le persone che ricoprono cariche elevate siano un gradino più in alto della gente comune, abbiano frequentato le scuole giuste e siano istruite. In ogni caso a Singapore i candidati più istruiti hanno sempre ottenuto più voti.

I risultati delle elezioni del 1988 non hanno fatto eccezione. Ad esempio, tra i candidati dell'opposizione che hanno raccolto il maggior numero di suffragi vi erano David Chew del SDP, avvocato e contabile, che aveva gareggiato contro Philip Tan del PAP nella circoscrizione di Paya Lebar raccogliendo il 47,6 per cento dei voti, e Ling How Doong, presidente del SDP, anch'egli un avvocato, che si era presentato nel distretto di Bukit Gambak sottraendo il 46,5 per cento dei voti al nuovo candidato del PAP Seet Ai Mee. I candidati dell'opposizione meno «qualificati» non sono neppure andati vicino all'elezione in parlamento. Ad esempio un gruppo di candidati del Partito giustizialista di Singapore composto da un pensionato, un ufficiale dei servizi di sicurezza e un saldatore, raccolse solo il 25 per cento dei voti nel GRC di Marine Parade, dove il gruppo dei candidati del PAP era guidato dal capo di Gabinetto Goh Chok Tong. Sembrerebbe dunque che il populismo non funzioni, e serva semmai a convalidare la filosofia del PAP secondo cui

reclutare persone con buoni titoli accademici è necessario e utile per governare efficacemente.

Se i comizi non servono per valutare accuratamente il giudizio del pubblico a favore o contro un partito politico, neppure le visite agli elettori sono indicative. Un giornalista che aveva seguito i giri promozionali dei candidati ha notato che generalmente le persone tendevano ad essere più cordiali quando un candidato del PAP bussava alla porta. Questo non significava automaticamente che il PAP godesse di maggior favore: molti cittadini di Singapore, in realtà, non erano disposti a lasciarsi identificare tanto direttamente e pubblicamente con l'opposizione politica.

Solitamente, durante i comizi, la popolazione sembrava ribollire di risentimento contro il PAP. La lista delle rimostranze sembrava non aver fine: elevate imposte stradali, diffidenza nei confronti dell'Internal Security Act, timore che l'età per il ritiro delle somme presso il Central Provident Fund sarebbe stata alzata, timore di maggiori imposizioni fiscali per recuperare i costi della costruzione del sistema di trasporto rapido di massa. L'opinione di un certo elettore, un uomo di circa trent'anni, sposato e dichiarato sostenitore dell'opposizione, è forse più rivelatrice: dopo che questi si era dilungato nel criticare le azioni del governo, qualcuno gli chiese se avrebbe voluto che il PAP fosse allontanato dal potere. Egli rispose che non lo voleva: semplicemente, desiderava che fossero eletti dieci o venti parlamentari dell'opposizione, per esercitare un controllo sul governo.

Dopo le elezioni: dove va la democrazia? Il risultato immediato delle elezioni è, naturalmente, che il PAP ha vinto per un'altra legislatura, e l'opposizione è rappresentata da un solo parlamentare. Durante la campagna elettorale, qualcuno disse che l'opposizione si sarebbe aggiudicata da 7 a 8 seggi: ai partiti che si opponevano al PAP, questo traguardo sembrava sicuro. A giudicare dall'affluenza ai comizi e dalle reazioni del pubblico, la possibilità appariva concreta, e persino il PAP la prese sul serio. Nelle elezioni del 1984 il primo Ministro aveva tenuto un solo discorso elettorale e una sola conferenza stampa: questa volta egli fece diverse apparizioni a vari comizi.

Come abbiamo già detto, le elezioni sono state combattute sul piano politico. Le questioni politiche controverse, tuttavia, non furono sufficienti a conquistare più seggi all'opposizione. Come ha affermato un esperto di politica, le persone contrarie al governo, specialmente tra la popolazione colta, erano forse di più, tuttavia «se l'opposizione presenta un candidato non idoneo, la gente non lo vota»[15].

[15] Jayasankaran, *Singapore: The Transition Falls into Place* cit., p. 7.

La vittoria del PAP però risulta piuttosto esigua se la si confronta con la sua storia elettorale. Il partito ha fatto progressi soltanto in paragone ai risultati del 1984: al PAP resta comunque l'assillo di quell'1,5 per cento di voti persi, anche se, a detta del primo Ministro il fatto è irrilevante. Il ministro dello Sviluppo nazionale, S. Dhanabalan (che prima delle elezioni era stato anche ministro degli Esteri) ha persino ipotizzato che in futuro una percentuale di voti al PAP tra il 60 e il 65 per cento potrebbe diventare la norma[16].

Ci si rende conto, dunque, che il terreno politico si è mosso, e che i giorni in cui il PAP controllava l'intero parlamento sono finiti e lo stesso governo inizia a parlare di una più consistente presenza dell'opposizione. S. Rajaratham, membro della vecchia guardia e noto per la sua scarsa diplomazia nei confronti dell'opposizione, ha recentemente dichiarato di fronte alla stampa che «cinque o sei intelligenti parlamentari di opposizione» sarebbero «un bene per il popolo»[17]. Tan Cheng Bock, ex presidente dell'unità di feedback, ha persino affermato che il governo si rende conto della crescente esigenza, particolarmente sentita dai giovani di un'opposizione in parlamento[18].

A questo punto ci si chiede se l'aver individuato l'aspirazione a un minor controllo produrrà effettivamente una maggiore liberalizzazione in campo politico. A Singapore, dove i governi del PAP si sono sempre ispirati a una filosofia fortemente interventista, sembra improbabile che le cose possano cambiare a breve o a medio termine. Tuttavia i risultati delle ultime due elezioni indicano che la liberalizzazione, perlomeno in piccole dosi, sarà essenziale se il PAP non vuole veder ridotti ulteriormente le percentuali di voto e il sostegno popolare.

Un problema importante emerso durante le elezioni è stato quello dell'avvicendamento alla leadership. Il governo si è servito delle elezioni del 1988 per far conoscere all'elettorato i leader più giovani. Durante la campagna elettorale, si è cercato in tutti i modi di spiegare e dimostrare agli elettori che negli ultimi quattro anni era stato il gruppo di Goh Chok Tong a guidare il paese, risollevandolo dalla recessione degli anni 1985-87. Il risultato delle elezioni è stato interpretato come un segno di convinta approvazione, e Goh ha dichiarato pubblicamente che assumerà il ruolo di premier entro due anni. Le pressioni per una liberalizzazione del sistema si manifestano dunque durante una difficile fase di transizione nella storia di Singapore: il passaggio del potere dalla vecchia guardia ai leader della seconda generazione.

[16] «Straits Times», 5 settembre 1988.
[17] «Straits Times», 1° agosto 1988.
[18] Ann Peters, *Counting on Youth* cit.

Come il primo Ministro Lee ha più volte sottolineato, il successo di Singapore si deve a una solida e costruttiva collaborazione tra i responsabili del governo e il popolo, a un patto stipulato durante un periodo di crisi. Lee si domanda se questo patto possa essere trasmesso senza alterazioni a leader più giovani e a una popolazione più giovane. Il risultato delle elezioni ci dà qualche elemento per rispondere.

Da un lato, gli elettori accettano il PAP come miglior partito in grado di continuare a governare Singapore e riconoscono i leader della seconda generazione formati dalla vecchia guardia (altrimenti, il PAP non avrebbe raccolto il 60 per cento dei voti). In particolare, secondo quanto afferma lo stesso partito, il PAP è riuscito ad aggiudicarsi una buona percentuale di voti tra i giovani e soprattutto tra quelli che votavano per la prima volta e che tanto avevano preoccupato il governo. Secondo il primo Ministro Lee, il 18 per cento dell'elettorato era cambiato rispetto alle elezioni del 1984: 50.000 vecchi elettori erano defunti, e 206.000 giovani si erano aggiunti ai registri elettorali[19], ma i risultati dimostravano che le generazioni più giovani non votavano diversamente dai loro padri.

D'altra parte, la conquista dei giovani è soltanto una vittoria elettorale: il partito si è aggiudicato i loro voti, ma ciò potrebbe non ripetersi. Conquistare politicamente i giovani, vale a dire convincerli della legittimità dei valori che il PAP ha costantemente cercato di instillare nella società di Singapore trasformando l'appoggio dei giovani in un accordo più duraturo, è cosa diversa. L'ampiezza del voto di opposizione (40 per cento), che di fatto ripete il risultato delle elezioni del 1984, dimostra che il PAP è riuscito soltanto a mantenere le posizioni. Questo significa che la popolazione di Singapore non è più disposta, al giorno d'oggi, a sopportare le dosi di paternalismo e di controllo governativo che i loro genitori tolleravano, e addirittura pretendevano, dal governo.

Se il PAP vuol riuscire (se è possibile) a conquistare percentuali di voto più elevate nelle prossime elezioni, o semplicemente a mantenere il suo attuale vantaggio sull'opposizione, dovrà stringere un altro patto tra i nuovi leader e la popolazione più giovane. Il partito deve rendersi conto che il nuovo patto verrà stipulato in condizioni di benessere e di relativa stabilità, nelle quali sarà sempre più difficile per il governo giustificare il suo stretto controllo.

Il nuovo patto dovrà inoltre fondarsi su una comunità di aspirazioni per il presente e per il futuro, non sulla condivisione di un orgoglio per le lotte e i risultati conseguiti in passato. La storia degli anni Sessanta

[19] «Straits Times», 4 settembre 1988.

e Settanta è indubbiamente una lettura interessante per i giovani, ma difficilmente susciterà in loro entusiasmo per la leadership del PAP. In tali circostanze, il governo farebbe bene a riesaminare il suo «Sogno del 1999», che era forse prematuro nel 1984, quando fu presentato ma che potrebbe funzionare benissimo adesso, se gli fosse dato nuovo lustro.

Il governo potrebbe inoltre riesaminare l'efficienza dei suoi meccanismi di feedback. Per quanto elaborati e in grado di accogliere il dissenso, essi difficilmente consentono di apprezzare il valore delle opinioni che discordano dalla linea del partito. Il governo sembra sincero nel suo desiderio di stabilire una comunicazione con il pubblico, tuttavia i suoi meccanismi di feedback sembrano essere utili più a individuare le aree di malcontento alle quali ci si deve rivolgere per riportarle in linea con la politica ufficiale, che non a sollecitare l'espressione di pareri discordi. Spesso si cerca di confutare le critiche a forza di spiegazioni, per riportare il dissenziente sulla linea del partito; spesso la critica non è accolta come un contributo in grado di influire concretamente o modificare i processi decisionali del partito.

In ogni caso, bisogna ammettere che non è semplice, per una generazione di nuovi leader, creare un legame con la popolazione più giovane. La transizione è resa più complicata dal problema del ruolo di Lee Kuan Yew, una volta che questi abbia ufficialmente ceduto l'incarico di primo Ministro a Goh Chok Tong, suo successore designato. Lee ha dichiarato pubblicamente, e senza mezzi termini, che il suo ritiro ufficiale dalla carica di primo Ministro non implicherà in alcun modo la sua uscita dalla vita politica attiva. Tutti dicono che Lee diventerà il primo presidente eletto di Singapore. Qualsiasi cosa accada, tuttavia, Lee continuerà senza dubbio ad esercitare, in un modo o nell'altro, un'enorme influenza politica. Chan Heng Chee aveva sostenuto, nel suo studio sui leader della seconda generazione, che l'enorme statura dei leader della vecchia guardia aveva inibito la crescita di una seconda generazione dinamica e indipendente, politicamente e ideologicamente, da Lee e dai suoi colleghi[20]. Anche se la situazione sembra essere migliorata negli ultimi anni, da quando la vecchia guardia ha affrettato il suo ritiro dalla scena politica, è indubbio, che l'ombra di Lee continuerà a incombere sui leader più giovani. Considerando l'ottimo stato di salute del primo Ministro, questa situazione potrebbe andare avanti per anni.

Il pubblico riconoscimento di Goh Chok Tong fatto dal primo Ministro durante il discorso in occasione del National Day ha fatto scalpore

[20] Si veda Chang Heng Chee, *In Middle Passage: The PAP Faces The 80s*, Occasional Paper n. 36, Department of Political Science, University of Singapore, 1979.

e ha immediatamente dato adito a pettegolezzi sulla effettiva sincerità dell'appoggio tributato da Lee al suo futuro successore. Goh, diceva il primo Ministro, è troppo preoccupato di risultare gradito a tutti, ascolta troppo e impiega troppo tempo a prendere una decisione. Persino durante la campagna elettorale Lee aveva affermato, durante un comizio, che Goh diventava timido di fronte alla folla e non faceva buona impressione in televisione. Queste osservazioni, anche se controbilanciate da dichiarazioni circa le qualità positive di Goh, hanno indotto a sospettare che Lee non abbia piena fiducia nella capacità del suo successore di governare il paese dopo il suo ritiro. Questo significava, secondo le congetture, che Lee avrebbe cercato di controllare il governo con mano forte, per garantire la continuità. Lo stesso Goh, malgrado sia insorto a propria diffesa contro le critiche del primo Ministro, ha parlato di Lee come di una «risorsa nazionale», dichiarando pubblicamente la sua intenzione di continuare a consultarsi con il suo predecessore anche dopo averne rilevato l'incarico[21].

Vi è dunque motivo di domandarsi con una certa preoccupazione fino a che punto il gruppo dei successori potrà o vorrà prendere le distanze da un sistema, all'ombra del quale il gruppo stesso è cresciuto, che si esprimeva tramite le severe strutture di controllo. A questo proposito, Goh ha affermato di voler adottare un nuovo stile di governo più aperto, e di voler incoraggiare la partecipazione dei cittadini. Il dibattito televisivo sull'elezione del presidente è un esempio senza precedenti; l'enorme festa organizzata in Orchard Road è considerata invece un passo avanti verso una società meno inibita.

Bisogna tuttavia chiarire bene ciò che intende il governo per stile più aperto. Probabilmente, ciò non significa che verrà modificata la sostanza di quelle iniziative impopolari ma necessarie che il governo si sente obbligato ad attuare. Il PAP continuerà a considerarsi garante di ciò che è giusto ed appropriato per Singapore. Per nuovo stile sembra che si intenda soprattutto un maggiore impegno per mobilitare la cittadinanza a favore del governo, per «rendere popolari» le operazioni sgradite al popolo. Anche se esteriormente le iniziative verranno attuate in modo diverso (ad esempio, con una maggiore disponibilità ad ascoltare le opinioni contrarie), è improbabile che la sostanza della politica governativa possa cambiare di molto. A medio termine, il PAP continuerà a governare in base al principio secondo il quale Singapore può sopravvivere come nazione soltanto in virtù di un sistema organizzato nei minimi particolari, mentre la concorrenza libera e aperta per la gestione di risorse

[21] «Straits Times», 21 agosto 1988.

limitate in una società multirazziale sarebbero la rovina del paese. Secondo il PAP, il sistema sotto il quale Singapore deve operare può consentire soltanto parziali adattamenti, dettati dalle circostanze, del sistema di governo a partito unico, ma nessun attacco alle fondamenta del sistema stesso. L'ammissione di un'opposizione istituzionalizzata, anche se esigua, potrebbe essere considerata un adattamento, ed essere quindi lecita; una democrazia pluralistica di stile occidentale, che ammettesse il libero confronto tra forze opposte, sarebbe al contrario illecita perché metterebbe a repentaglio un principio fondamentale che ha assicurato la stabilità della nazione.

Non ci è dato sapere, per ora, se i leader della nuova generazione siano autenticamente partecipi di questa ideologia o semplicemente incapaci di scrollarsi di dosso l'eredità di Lee Kuan Yew. Questi principi, in ogni caso, influiranno sugli sforzi che i leader della nuova generazione attueranno per conquistare a sé i cuori e le menti della popolazione più giovane.

Il sistema che governerà Singapore, se non altro a medio termine, sarà un amalgama di valori politici orientali e occidentali: un sistema parlamentare formalmente di tipo britannico, ma sostanzialmente autoritario secondo i principi del confucianesimo. Le elezioni generali non servono ad eleggere un governo in alternativa, ma consentono di misurare, come un barometro, il livello di appoggio o di insoddisfazione popolare, in modo che il partito di governo possa rapidamente porre necessari rimedi.

La crescente esigenza del popolo di essere controllato meno strettamente, in contrasto con l'intenzione del governo di conservare l'attuale livello di sorveglianza, potrebbe acuire il pericolo di una rottura dei rapporti tra il PAP e i cittadini. Poichè è essenziale evitare ad ogni costo che ciò avvenga, Singapore farebbe meglio a dirigersi verso un modello di governo che preveda un progressivo cammino verso la liberalizzazione, con un graduale allentamento dei sistemi di controllo e una maturazione costante della nazione. Singapore dovrà raggiungere un saggio equilibrio tra libertà e costrizione, che consenta il costante progresso della libertà nel corso degli anni, evitando lo scoppio di crisi istituzionali improvvise. Questo equilibrio potrebbe soddisfare sia le esigenze di controllo del governo, sia l'esigenza di maggiore libertà espressa dal popolo. Tutto ciò a condizione che il PAP continui a governare con competenza, indicendo regolarmente elezioni per consentire al partito di tastare il polso della popolazione.

Se i cittadini non riusciranno a comprendere tutto questo, coloro che

attendono o si augurano che i leader della seconda generazione realizzino una liberalizzazione in stile europeo andranno probabilmente incontro a una cocente delusione.

Relazioni internazionali. A questo punto, un'analisi delle relazioni internazionali di Singapore potrebbe sembrare un modo piuttosto brusco di allontanarsi dal tema delle elezioni trattato finora: le relazioni internazionali, tuttavia, sono l'altra area nella quale il sistema politico ha dato prova di crescente maturità. Secondo alcuni commentatori, Singapore sembrerebbe prossima ad assumere un ruolo di maggior spicco nel contesto politico internazionale[22], dimostrando chiaramente come una nazione geograficamente piccola ma economicamente assai influente abbia ormai «raggiunto la maggiore età». La prova principale è forse l'annuncio, diffuso nel mese di settembre dal nuovo ministro degli Esteri Wong Kan Seng, che Singapore avrebbe cercato di ottenere uno dei due seggi messi a disposizione dei paesi asiatici nella commissione per gli aiuti delle Nazioni Unite, ponendosi in concorrenza con paesi quali Giappone e Iraq per guadagnarsi l'accesso all'organismo che decide come spendere il denaro delle Nazioni Unite. Singapore ha anche accettato di contribuire a uno speciale programma di prestiti a favore dei paesi africani, mentre il primo Ministro Lee ha apertamente dichiarato il proprio appoggio e incoraggiamento per l'attuazione di un programma di aiuti internazionali sul modello del Piano Marshall, a favore delle Filippine.

Singapore ha manifestato il proprio desiderio di svolgere all'estero un ruolo di maggior rilievo nello stesso periodo in cui, sul fronte interno, sembrava diminuire la tolleranza verso i sistemi di governo paternalistico: entrambi i fenomeni fanno comprendere che Singapore è finalmente diventata una nazione politicamente vitale ed economicamente sviluppata.

Analizzando le relazioni internazionali di Singapore durante il 1988, si individuano tre sviluppi fondamentali: il miglioramento dei rapporti tra Singapore e il suo vicino più importante, la Malaysia; la scaramuccia nata con un paese tradizionalmente amico, gli Stati Uniti, in merito all'affare Hendrickson e all'abolizione dei privilegi commerciali concessi dagli Stati Uniti a Singapore; infine, la partecipazione del paese allo storico meeting informale di Giacarta per la risoluzione del problema cambogiano.

Va sottolineato innanzi tutto che Singapore è sempre stata conscia

[22] Si veda, ad esempio, FEER, *Asia Yearbook 1989*, p. 215.

delle limitazioni imposte dalle sue ridotte dimensioni, che hanno accresciuto la sensazione di vulnerabilità del paese, particolarmente nei riguardi dei paesi vicini assai più estesi. La politica estera di Singapore, dunque, ha sempre mirato a minimizzare le occasioni di conflitto e a dare il massimo risalto alle possibilità di collaborazione con le altre nazioni, seguendo una linea fortemente pragmatica e non ideologica, che privilegiasse gli aspetti economici rispetto a quelli politici. Di conseguenza le relazioni con gli altri paesi della regione e in particolare con il vicino più prossimo, la Malaysia, assumono grandissima importanza. Negli ultimi anni, la politica attuata da Singapore nei confronti della Malaysia è stata quella di promuovere gli interessi economici comuni, al fine di migliorare i rapporti politici e accrescere la fiducia reciproca.

Dopo il deteriorarsi delle relazioni nel 1986, in seguito al complicato affare Herzog e alla controversia circa la posizione dei malesi nelle forze armate di Singapore nel 1988, la situazione è migliorata. La prova più significativa è stata, in giugno, la firma del memorandum di intesa con il quale la Malaysia si è impegnata a continuare a fornire acqua a Singapore per tutto il prossimo secolo; un accordo molto importante, che aveva incontrato solo ostacoli fin dall'inizio, nel lontano 1982. Negli ultimi anni, i primi Ministri Lee e Mahathir avevano più volte dovuto intervenire personalmene. I particolari del memorandum non sono stati resi noti: in generale, tuttavia, la Malaysia ha accettato di vendere a Singapore quantità di acqua superiori ai 250 milioni di galloni al giorno previsti dall'accordo 1961-62, e di fornire gas con un contratto a lungo termine, in base al quale Singapore pagherà un premio annuale. La Malaysia non potrà ritoccare il prezzo dell'acqua non trattata; è stata tuttavia stabilita una formula che permetterà di calcolarne il prezzo. Singapore, inoltre, finanzierà la costruzione e la manutenzione di una diga nello stato di Johor, la quale rimarrà proprietà di quello stato, e pagherà al governo del Johor un compenso per l'utilizzo della terra, dell'area di raccolta delle acque e delle altre strutture. Faceva da appendice al memorandum un altro accordo per la costruzione di un nuovo terminal per traghetti a Changi Point, al fine di rafforzare i legami tra i due paesi. È stata anche presa in considerazione la proposta di costruire un ponte tra Singapore e Johor.

Un altro segnale importante del miglioramento delle relazioni è stata la visita senza precedenti che il re della Malaysia, lo Yang di Pertuan Agong, ha compiuto a Singapore nel mese di luglio: da quando Singapore si separò dalla Federazione, il re della Malaysia non vi si era mai recato. Nel suo discorso di benvenuto all'Agong, il presidente Wee Kim Wee ha affermato che lo storico evento segnava all'inizio di «un nuovo

capitolo» nelle relazioni tra Singapore e la Malaysia, sottolineando il «maggior calore e la crescente maturità dell'intesa tra i due paesi»[23]. L'importanza della visita è stata sottolineata anche dal lussuoso trattamento riservato all'Agong (nonché alle due figlie e ai due nipoti che lo accompagnavano) dall'autorità e dalla stampa. In quell'occasione, il re ha conferito al capo di Gabinetto Goh Chock Tong il titolo onorario di Datò Paduka Mahkota Johor.

Nel mese di agosto è stato comunicato che, in considerazione del crescente numero di persone che viaggiavano tra i due paesi, le autorità di Johor avevano approvato un progetto per l'ampliamento della strada sopraelevata. Un mese dopo è stato annunciato il prossimo inizio dei lavori per la costruzione di un gasdotto da Trengganu a Singapore; sarebbero stati inoltre rilasciati speciali lasciapassare per facilitare il passaggio da un paese all'altro a quanti utilizzavano regolarmente la strada sopraelevata.

Le tensioni tra i due paesi, tuttavia, non sono scomparse del tutto. Nel mese di aprile 8 organizzazioni sociali malaysiane, tra le quali il movimento di riforma sociale Aliran, la Selangor Graduates Society e l'Ordine degli avvocati della Malaysia, hanno pubblicamente esortato il governo di Singapore a rilasciare 9 persone arrestate in virtù dell'ISA; in seguito a ciò la Malaysia è stata accusata, in una lettera giunta alla stampa di Singapore, di interferenza nelle questioni interne di quello stato.

Nel complesso, tuttavia, i rapporti tra due paesi sono stati relativamente tranquilli e sempre più calorosi; il flusso degli investimenti è continuato, raggiungendo i 135,4 milioni di ringgit nel 1987. Nel mese di luglio, durante una visita in Malaysia, il ministro dell'Industria e del Commercio, generale di brigata (della riserva) Lee Hsien Loong ha tenuto un discorso al circolo degli allievi della Harvard Business School, nel quale ha sottolineato la stretta interdipendenza dei due paesi. Il ministro ha anche rivelato ai reporter che la Malaysia e Singapore potrebbero in futuro organizzare per la prima volta manovre militari congiunte.

Se nel corso dell'anno i rapporti con un paese vicino sono nettamente migliorati, le relazioni con un paese distante, ma tradizionalmente amico, sono precipitate. Due dispute hanno inasprito le relazioni tra Singapore e Washington a un punto inconsueto per entrambi i paesi, e stupefacente per gli osservatori[24]. Le prime controversie si sono manife-

[23] «Straits Times», 27 luglio 1988.

[24] Si veda ad esempio Philip Bowring, *Down with Uncle Sam*, FEER, 18 febbraio 1988.

state in gennaio, quando gli Stati Uniti hanno annunciato che Singapore rientrava nelle nazioni alle quali, entro il primo gennaio 1989, sarebbero stati revocati i privilegi concessi dal GSP.

Ciò ha sollevato grande sdegno tra i leader sindacali, gli imprenditori locali e stranieri (tra i quali alcuni americani), e i leader politici. Le conseguenze economiche negative della decisione (che avrebbe eliminato Singapore dalla lista dei paesi in via di sviluppo che hanno diritto ad esportare i propri prodotti negli Stati Uniti in esenzione doganale) erano solo una faccia della medaglia. Infatti il governo di Singapore ha pubblicamente dichiarato di sentirsi tradito dalla decisione degli Stati Uniti, che avevano promesso di non escludere Singapore dal GSP se avesse introdotto una legge sul copyright in grado di proteggere la proprietà intellettuale statunitense. Come ha dichiarato S. Chandra Das, presidente del Comitato parlamentare governativo per la difesa degli affari esteri, gli americani hanno violato un «accordo tra gentiluomini»[25]. Non sono servite a far cambiare idea agli Stati Uniti né la manifestazione organizzata dal National Trades Union Congress, alla quale hanno preso parte 4.000 lavoratori, né la missione guidata dal ministro di Stato per gli Affari Esteri Yeo Cheow Tong che si è recata negli Stati Uniti per protestare, né le energiche affermazioni di vari esponenti del governo, secondo i quali il reddito pro-capite di Singapore non aveva raggiunto il tetto previsto dal GSP. Alcuni mesi più tardi, in aprile, gli Stati Uniti hanno sferrato un altro colpo annunciando di voler abolire l'esenzione doganale per le importazioni di alcuni prodotti provenienti da 140 nazioni in via di sviluppo, compresa Singapore.

Nel mese di maggio è scoppiata un'altra controversia: il governo ha espulso da Singapore il primo segretario politico dell'Ambasciata americana, E. Mason Hendrickson, accusandolo di aver interferito nella politica interna del paese. Il governo degli Stati Uniti ha respinto l'accusa e tre giorni più tardi, per ritorsione, ha espulso da Washington un diplomatico di Singapore. Contemporaneamente è stato arrestato e incarcerato anche Francis Seow, ex presidente della Law Society e difensore di due cittadini arrestati dal dipartimento per la Sicurezza interna con l'accusa di aver partecipato a una cospirazione marxista. Secondo il governo Seow e un altro avvocato, Patrick Seong, erano stati accuratamente indottrinati da Hendrickson e incoraggiati a presentarsi alle elezioni come candidati di opposizione. Il governo si è talmente adirato per quella che riteneva una grossolana interferenza di un paese tradizionalmente amico, che il capo di Gabinetto Goh, probabilmente in un mo-

[25] «Straits Times», 4 febbraio 1988.

mento di rabbia, ha affermato che Singapore avrebbe dovuto prendere in considerazione la possibilità di acquisire una posizione più indipendente in politica internazionale. Lo spiacevole incidente è stato ridimensionato due mesi dopo, a luglio, quando il ministro degli Esteri Dhanabalan ha incontrato il segretario di Stato americano George Shultz a Bangkok; i due hanno dichiarato pubblicamente di voler mettere una pietra sopra la questione, riportando i rapporti tra i due paesi alla tradizionale cordialità.

Sul fronte regionale Singapore, insieme agli altri paesi dell'ASEAN, ha preso parte ai colloqui del meeting informale di Giacarta, tenutisi a Bogor, in Indonesia, nel mese di luglio. Promossi dal governo indonesiano, i colloqui hanno portato per la prima volta al tavolo dei negoziati tutte le fazioni coinvolte nel conflitto cambogiano. Malgrado non si sia fatto alcun concreto passo avanti verso una soluzione, i colloqui hanno rappresentato di per sé un evento storico; una seconda edizione del meeting è già in preparazione. Singapore ha mantenuto la sua posizione, tradizionalmente piuttosto rigida, affermando che il ritiro delle truppe vietnamite dalla Cambogia era un elemento essenziale per la soluzione del conflitto. La delegazione di Singapore si è espressa senza mezzi termini, affermando chiaramente che, anche se il primo passo era stato compiuto, c'era ancora molto da fare prima di giungere a una soluzione duratura. La mancanza di progressi sostanziali sarebbe stata evidente anche senza l'intransigenza di Singapore: divergenze sulla versione definitiva hanno infatti impedito di concludere le trattative con una dichiarazione congiunta. Durante una conferenza stampa tenutasi il giorno della conclusione del meeting, vi è stato tra il ministro degli Esteri Dhanabalan e la sua controparte vietnamita, Nguyen Co Thach, uno scambio di battute piuttosto pungenti circa la presenza delle truppe vietnamite in Cambogia.

Conclusioni

Il 1988 è certamente stato un anno denso di eventi per Singapore. La decisiva consultazione elettorale all'interno e i significativi sviluppi delle relazioni con l'estero (in particolare, il miglioramento dei rapporti con la Malaysia) hanno quasi indotto a credere che Singapore stesse per entrare in una nuova era, caratterizzata da un minor controllo governativo all'interno e da una nuova sicurezza nei rapporti con l'estero. Tuttavia il cammino verso la liberalizzazione interna è, come abbiamo visto,

irto di gravi ostacoli, e senza dubbio le difficoltà non mancheranno anche in ambito di politica estera.

Nonostante la sua economia sia sempre più solida e in continua espansione, Singapore continuerà probabilmente a risentire dei limiti e delle debolezze che le derivano dall'essere una piccola nazione, che deve la sua sopravvivenza quasi esclusivamente al commercio estero, ma anche tuttora non è in grado di far molto per influire su quegli eventi e quei protagonisti della politica internazionale dai quali potrebbe dipendere la stessa esistenza del paese. Ciò è particolarmente vero per quanto riguarda i rapporti tra Singapore e la Malaysia. La distensione tra i due paesi è tutt'altro che consolidata. Essa dipende essenzialmente dal contributo di entrambe le parti; d'altro canto, l'avvicendamento alla leadership in corso a Singapore e i problemi di politica interna che si pongono all'amministrazione di Mahathir potrebbero complicare la situazione.

Gli eventi più significativi dell'anno restano tuttavia quelli verificatisi sul fronte interno. È ancora troppo presto per dire fino a che punto il governo abbia assorbito appieno, o interpretato correttamente, il messaggio contenuto nel risultato delle elezioni e quali azioni esso intenda intraprendere di conseguenza. La cosa certa, tuttavia, è che il PAP preferisce trovare, per i problemi a lungo termine, soluzioni a lungo termine. La crescente esigenza di minore controllo governativo è un problema a lungo termine, che tuttavia potrebbe mettere a dura prova l'abilità più volte dimostrata dal PAP nel risolvere le questioni più intricate.

L'economia post-recessiva di Singapore nel 1988: andamento e prospettive

Toh Mun Heng

Introduzione

Nel 1988, il PIL (ai prezzi di mercato del 1985) di Singapore ha registrato una crescita del 10,9 per cento, superando le stime ufficiali inizialmente del 5,6 per cento, e successivamente aggiornate al 6-7 per cento[1]. Non è certo un risultato da poco: si tratta infatti della crescita più rilevante mai osservata in questo decennio, un record difficilmente eguagliabile, dato che a lungo termine si prevedono tassi di crescita più modesti, intorno al 4-6 per cento. Il boom del 1988 è stato sostenuto dalla forte domanda estera, che ha fatto crescere le esportazioni del 41 per cento in termini nominali rispetto al 1987. La crescita è stata tanto straordinaria da superare l'incremento dell'8,8 per cento registrato nel 1987, già di per sé eccezionale. Il risultato del 1987 era stato rassicurante, dopo le percentuali di crescita rilevate nel 1986 (1,8 per cento) e nel 1985 (−1,6 per cento)[2].

La recessione del 1985 era stata traumatizzante non solo per la sua gravità; ma anche perché aveva evidenziato gravi rigidità strutturali che richiedevano radicali modifiche ad alcune fondamentali strategie. Si scoprì che alcune soluzioni politiche economiche del passato, apparentemente positive durante le fasi di crescita, avevano bisogno di una messa a punto. La crisi economica del 1985, peraltro, ha dimostrato che tutto il male non viene per nuocere, dal momento che le concrete innovazioni strategiche hanno consentito all'economia di ricuperare forza sufficiente

[1] I tassi di crescita per il terzo e il quarto trimestre del 1988 sono basati su dati relativi ai primi undici mesi, pubblicati dal ministero del Commercio e dell'Industria; si veda «Straits Times», 31 dicembre 1988.

[2] Oltre al calo della crescita reale del 1,6 per cento nel 1985, altri due soli incrementi negativi sono stati registrati a partire dal 1960 (4,3 per cento nel 1961 e 4 per cento nel 1985). Il primo era dovuto in gran parte alla crisi indonesiana e alle sue ripercussioni sul commercio di transito; il secondo è stato causato dalla prima crisi petrolifera. Tutti i dati sono ai prezzi di mercato di Singapore del 1985. Department of Statistica, *Singapore National Accounts, 1987*.

per superare un'altra crisi, vale a dire il crollo dei mercati azionari dell'ottobre 1987. La crisi dell'ottobre 1987 non ha avuto effetti catastrofici perché il settore monetario ha sopportato bene il trauma causato dal crollo dei prezzi azionari e dalla convulsa ondata di vendite. Le riforme dei mercati azionari, delle banche e delle altre istituzioni finanziarie attuate in seguito alla crisi della Pan Electric, si sono rivelate assai utili per il settore. In particolare, la crisi di liquidità non ha messo in ginocchio le banche: mentre il settore finanziario perdeva milioni di dollari, l'economia reale è rimasta pressoché indenne[3].

La crescita di sette punti osservata nel 1987 ha ridato fiducia non soltanto agli investitori stranieri, ma anche alla nuova generazione di leader politici che si sono assicurati un nuovo mandato alle elezioni generali del 1988. Dopo la fase recessiva, la filosofia economica non ha subito drastici cambiamenti, ma solamente adeguamenti strategici. Gli interventi del governo, ad esempio, sono stati limitati. Sia nel 1987 sia nel 1988, si è cercato costantemente di ridurre ogni effetto deflazionistico, evitando gli aumenti di imposte e altri tributi che avrebbero nuovamente danneggiato la competitività sul piano internazionale. Per promuovere l'evoluzione strutturale verso i servizi, le facilitazioni fiscali concesse all'industria manifatturiera sono state estese al settore terziario. Il budget per il 1988, in sostanza, è stato deflazionistico quanto quello del 1987.

Cercheremo dunque di individuare i diversi fattori ed eventi che stanno alla base della crescita del 1988 e di valutare le prospettive a breve e a medio termine. In primo luogo, analizzeremo l'economia di Singapore nel 1988. Cercheremo poi di identificare gli elementi e le strategie interne responsabili dei risultati economici, concentrandoci successivamente sugli aspetti esterni, e formulando infine alcune previsioni. Nel corso della nostra analisi, tenteremo di inserire, ove ci parrà opportuno, alcune valutazioni sulle strategie economiche e sulle loro implicazioni.

L'economia nel 1988

L'economia di Singapore è stata spesso citata come esempio classico di economia aperta e povera di risorse, che vanta tuttavia tassi di crescita ben superiori alle sue ridotte dimensioni. Avendo ereditato dalla dominazione britannica un'economia basata sul commercio di transito, Singapore è riuscita a ristrutturarsi e a diversificarsi. Il commercio di tran-

[3] Per ulteriori approfondimenti, si veda Toh Mun Heng e Linda Low, *Crash of the 1987: The Aftermath*, «Singapore Business», aprile 1988.

sito, pur senza scomparire del tutto, ha ridotto il suo contributo all'economia del paese, mentre settori più moderni, in particolare industrie manifatturiere e nuove attività terziarie, hanno fatto da stimolo alla crescita. Il commercio di transito si è evoluto passando dai beni primari a macchinari e attrezzature per l'industria; anche i servizi collegati al commercio di transito si sono diversificati aprendosi alle attività di commercio in compensazione.

Anche il settore manifatturiero è stato ristrutturato: una prima volta, nel 1968, con il passaggio da produzioni sostitutive delle importazioni ad altre volte all'esportazione; successivamente, nel 1979, quando le industrie del paese hanno cessato la produzione di beni a scarso valore aggiunto per dedicarsi invece alla produzione di manufatti ad elevato contenuto tecnologico e valore aggiunto, e ultimamente alla produzione di beni per le attività terziarie. È ormai chiaro che le limitazioni di natura sia interna (scarsa crescita della forza lavoro, maggiori costi operativi e salariali) sia esterna (fattori tecnologici) rendono Singapore meno interessante per quanti cercano una base di produzione esterna che offra manodopera poco costosa, esperta e disciplinata. Molti paesi industrializzati riportano in patria le loro lavorazioni esterne, dal momento che la tecnologia microelettronica riduce gli squilibri dei costi operativi, oppure investono in altri paesi industrializzati per proteggere le loro quote di mercato dalle tendenze protezionistiche[4].

Ora che il settore terziario viene incoraggiato e considerato il nuovo ambito di crescita per Singapore, il cerchio sembra chiudersi[5]. Viene dato particolare risalto soprattutto a servizi di nuovo tipo, destinati in particolare all'industria manifatturiera: dalla gestione dei collaudi alla raccolta di materiali, ai servizi post vendita, ai magazzini; oppure a servizi informatici e finanziari; infine a servizi legati ai trasporti, alle telecomunicazioni o al turismo. Si tenta di sviluppare ed esportare anche le attività terziarie prevalentemente destinate al mercato interno, quali l'edilizia e i servizi ad essa connessi, forniti dalle società di consulenza nei settori dell'architettura e dell'ingegneria civile.

Andamento per settori. Nel 1988, la crescita economica ha poggiato su basi piuttosto ampie: il settore manifatturiero, tuttavia, dopo essere

[4] World Bank, *World Development Report, 1987*, p. 48.

[5] Il *Report of the Economic Committee*, Singapore, Ministry of Trade and Industry, 1986, raccomandava l'adozione di misure significative e univoche per la promozione del settore terziario, seguite dall'introduzione dei necessari incentivi. Il primo Ministro aveva inoltre ribadito il potenziale del settore terziario nel contesto di una più stretta cooperazione con le multinazionali: si veda «Straits Times», 24 ottobre 1988.

Tabella 1. *Crescita del PIL nell'industria, 1987 e 1988*[a] *(dati in percentuale).*

	1987	1988				
		annua	I trim.	II trim.	III trim.	IV trim.[b]
Industria manifatturiera	17	17,2	21,3	21,6	18,5	9
Edilizia	−11,7	−4,5	−7,8	−6,7	−5,8	3
Commercio	11,1	17,4	19,9	16,5	16,9	16,3
Trasporti e comunicazioni	8,7	10,3	11,4	10,5	9,3	10
Servizi finanziari e aziendali	10,1	8,8	8,6	7,9	10,2	8,9
Totale	8,8	10,9	11,5	11,2	11,8	9,1

[a] Variazione percentuale rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, a prezzi di mercato 1985.

[b] Stime sui dati di ottobre e novembre.

Fonte: Singapore, Ministero del Commercio e dell'Industria.

cresciuto del 18,5 per cento nel terzo trimestre, contribuendo per il 4,9 per cento alla crescita complessiva registrata in quel trimestre, ha rallentato al 9 per cento nell'ultima parte dell'anno, come mostra la tabella 1. Il tasso di crescita relativo all'intero 1988 per il settore manifatturiero è stato del 17 per cento. L'andamento piuttosto oscillante è stato determinato in gran parte dal settore dell'elettronica. Malgrado Singapore abbia eccellenti potenzialità per alcuni prodotti elettronici quali i lettori di nastri e di dischetti per elaboratori (dei quali è il maggior produttore mondiale, tanto da essere soprannominata «Winchester City»), l'industria degli elaboratori elettronici è, nel complesso, piuttosto instabile, sensibile ai mutamenti tecnologici e alle fluttuazioni della domanda. Sarebbe consigliabile una certa cautela, per evitare di fare eccessivo affidamento sull'industria dei computer: è molto facile non tener conto dei potenziali effetti negativi di un certo settore quando appare vivace e redditizio. Bisognerebbe stare attenti, inoltre, alla concentrazione di investimenti giapponesi in questo settore industriale, facilitati, come è noto, dall'alto valore dello yen[6]. In altre parole, Singapore dovrà rafforzare la propria competitività per garantire la stabilità di questi investimenti.

Il settore commerciale ha registrato una crescita del 16,3 per cento nell'ultimo trimestre, e del 17,4 per cento nell'intero anno. Il settore è

[6] Non vi sono dati sugli investimenti nei diversi settori industriali, né sui paesi di provenienza dei capitali. Il Giappone è il secondo investitore in ordine di grandezza dopo gli Stati Uniti; il predominio giapponese nel settore dell'elettronica è sotto gli occhi di tutti, anche se mancano dati oggettivi.

stato sostenuto in gran parte dalla domanda interna e dall'aumento dell'afflusso turistico. Nei primi dieci mesi del 1988, 3,43 milioni di persone avevano visitato Singapore; nel dicembre 1988 sono stati raggiunti i quattro milioni di visitatori. Nell'agosto 1988 è stato registrato negli alberghi di Singapore il più elevato rapporto di locazione degli ultimi cinque anni, pari all'84,5 per cento. Il tasso relativo all'intero 1988 dovrebbe rimanere al di sopra del 71 per cento, per raggiungere l'81 per cento l'anno successivo[7]. Il numero di visitatori provenienti dal Giappone, dal Regno Unito, dai paesi dell'ASEAN, dall'Australia e da altre nazioni, è aumentato; il numero di visitatori che giungono a Singapore dalla Corea del Sud è sotto costante controllo da quando ai sud-coreani è stato consentito di viaggiare all'estero. L'economia coreana è una sorta di immagine del modello giapponese: la sua capacità di consumo potenziale, dati gli enormi surplus del paese, potrebbe avere effetti positivi anche per Singapore.

Il Singapore Tourist Promotion Board prevede che in futuro vi sarà carenza di alberghi: questo contrasta con la sovrabbondanza di offerta registrata nel 1985, quando le tariffe alberghiere dovettero essere drasticamente ridotte e la base per il calcolo dell'imposta sulla proprietà degli alberghi fu aggiornata in modo da tener conto delle basse percentuali di locazione e di utilizzo. Da allora, l'industria alberghiera ha fatto notevoli passi avanti, tanto che, nei primi mesi del 1989, le tariffe alberghiere sono state aumentate, per la prima volta dopo cinque anni. Per opporsi alla concorrenza di altri paesi della regione, con territori più vasti e ricchi di bellezze paesaggistiche, Singapore si propone prevalentemente come centro di affari e convegni. In questi modi si riescono ad integrare in modo eccellente servizi aziendali e turistici, contribuendo al raggiungimento della massa critica necessaria a un'economia basata interamente sui servizi.

Dopo essere cresciuto del 9,3 per cento nel terzo trimestre, il settore dei trasporti e delle comunicazioni ha fatto un ulteriore passo avanti nel quarto trimestre, raggiungendo il 10 per cento; il tasso di crescita annuo è quindi del 10,3 per cento. Il settore dei servizi finanziari ed aziendali, d'altro canto, ha registrato una crescita dell'8,5 per cento nel quarto trimestre, contro il 10,2 per cento del trimestre precedente, il che determina un tasso di crescita dell'8,8 per cento per l'intero 1988. I progressi più notevoli sono stati tuttavia osservati, nel corso del quarto trimestre, dal settore edile, che dal primo trimestre del 1985 non registrava varia-

[7] Previsioni del presidente del Singapore Tourist Promotion Board (STPB), riportate in «Straits Times», 3 novembre 1988.

zioni di segno positivo. Nell'ultimo trimestre del 1988, il settore è cresciuto del 3 per cento: il tasso annuo, sebbene ancora negativo (–4,5 per cento), ha rappresentato un significativo miglioramento rispetto al –11,7 per cento del 1987.

Anche nel 1988 la crescita è stata stimolata principalmente dalla domanda esterna, la quale ha contribuito per l'88 per cento alla crescita della domanda complessiva. Nei primi nove mesi dell'anno, il valore complessivo degli scambi è stato di 121,1 miliardi di dollari di Singapore, con un aumento del 31,5 per cento rispetto allo stesso periodo del 1987. Le esportazioni totali sono aumentate del 32,2 per cento, mentre le esportazioni nazionali sono salite al 28,7 per cento; tra queste, i prodotti non petroliferi hanno fatto un balzo in avanti del 40,9 per cento, sempre in rapporto allo stesso periodo del 1987. L'apparente consistenza dei flussi di esportazione non deve comunque far sottovalutare la forte dipendenza dal mercato statunitense, in particolare per quanto riguarda l'incostante domanda di computer, lettori di dischetti ed altre apparecchiature e microcircuiti integrati. La crescita delle esportazioni nazionali di prodotti non petroliferi è stata abnorme: le esportazioni di lettori di dischetti sono cresciute addirittura del 71,5 per cento, contribuendo per quasi il 19 per cento all'incremento delle esportazioni non petrolifere. Un'espansione tanto straordinaria in questo settore non è destinata a durare a lungo, per diversi motivi: alcune industrie lamentano già ora una diminuzione dei profitti, e l'intero settore risente del calo della domanda, dell'eccesso di capacità, della guerra dei prezzi e dell'aumento delle scorte, tutti fattori dei quali sono responsabili le case madri statunitensi.

Se si esclude la crescita del «solo» 28 per cento registrata dalle esportazioni dirette ad Hong Kong, gli scambi commerciali, sia in esportazione sia in importazione, tra Singapore e i paesi di nuova industrializzazione (fra cui la Corea del Sud e Taiwan), hanno fatto segnare percentuali di crescita tra il 31 e il 46 per cento nei primi nove mesi del 1988. Ciò contrasta con la dinamica degli scambi commerciali di Singapore con il resto del mondo: le esportazioni sono infatti cresciute del 32 per cento, contro un incremento del 29 per cento nelle importazioni. Come in passato, i principali mercati di esportazione sono stati gli Stati Uniti, seguiti dalla Comunità Europea, dalla Malaysia, dal Giappone e da Hong Kong. Tra i paesi dell'ASEAN, la Tailandia è sempre più importante come sbocco per le esportazioni di Singapore. Il boom dell'economia tailandese potrebbe fare di quel paese il prossimo NIC: se ciò fosse, Singapore dovrebbe affrontare la concorrenza di un altro paese, ma potrebbe anche ricavarne qualche vantaggio. La crescita economica

degli altri paesi della regione, infatti, giova anche alla prosperità di Singapore.

Il valore delle esportazioni, dopo aver raggiunto nel mese di ottobre 1988 la cifra record di 15,7 miliardi di dollari di Singapore (un incremento del 39 per cento rispetto allo stesso mese del 1987), è tuttavia sceso a 14,6 miliardi (20 per cento) in novembre. Ancora una volta, il rallentamento del settore elettronico è stato responsabile del calo delle esportazioni. In ogni caso, il valore complessivo degli scambi commerciali per il 1988 è superiore a quello del 1987: nei primi undici mesi dell'anno, il totale degli scambi commerciali era già superiore del 30 per cento rispetto all'anno precedente.

Nei primi nove mesi del 1988, le importazioni sono aumentate del 13,1 per cento, contro il 33,5 per cento realizzato nel solo primo trimestre. Le importazioni di sostanze e prodotti chimici sono cresciute del 44,7 per cento, mentre le importazioni di macchinari e mezzi di trasporto, si sono incrementate del 40,2 per cento. Altre categorie di prodotti hanno registrato tassi di crescita compresi tra il 36 e il 17 per cento.

Parallelamente all'espansione del commercio estero, è stato osservato un aggravamento del deficit commerciale. Nei primi nove mesi dell'anno, l'apprezzamento dello yen e l'elevata domanda di importazioni stimolata dal buon andamento economico, hanno fatto crescere rapidamente le importazioni, in particolare quelle provenienti dal Giappone, portando il deficit commerciale a 7,1 miliardi di dollari di Singapore. Il deficit commerciale per l'intero 1988 dovrebbe raggiungere i 10 miliardi di dollari di Singapore. Soltanto nel 1981 e nel 1983 il deficit commerciale aveva raggiunto valori a due cifre. Il deficit degli scambi di merci non è preoccupante, finché gli attivi della bilancia dei servizi e degli scambi di capitali effettuati tramite gli investimenti esteri saranno in grado di compensarlo. Gli esportatori locali risentono tuttavia di alcune carenze che limitano la vendita all'estero di servizi. Tra queste vi è la mancanza di figure professionali in grado di illustrare e offrire nel modo più consono i vari progetti: le società legali e gli istituti finanziari di Singapore hanno infatti poche filiali estere in grado di fornire un simile servizio. In secondo luogo, le società di Singapore hanno talvolta un curriculum poco convincente. La scarsa diffusione delle pratiche di *countertrade*, infine, va a discapito delle società di Singapore, che incontrano difficoltà nell'aggiudicarsi contratti all'estero che prevedano pagamenti in denaro.

Nel 1988, il valore complessivo dei progetti di investimento ha raggiunto i 2 miliardi di dollari di Singapore: per il 1989 è considerato accettabile un valore leggermente inferiore, intorno agli 1,7 miliardi, dato che si vuol migliorare il livello qualitativo degli investimenti. I nuovi

investimenti creano il tipo di posti di lavoro che Singapore preferisce, accrescendo ad esempio la domanda di ingegneri, tecnici e operai qualificati nell'industria petrolifera.

I prezzi al consumo sono saliti dell'1,6 per cento nel terzo trimestre del 1988, contro lo 0,5 per cento dell'intero 1987. Per quanto il mercato del lavoro dia segni di surriscaldamento e il costo unitario del lavoro sia in aumento, l'inflazione non è un problema. La tendenza globale all'aumento dell'inflazione ha toccato anche Hong Kong e la Corea del Sud, che per il 1988 prevedono aumenti dei prezzi al consumo rispettivamente del 7 e del 6,5 per cento. Soltanto a Taiwan l'inflazione dovrebbe rimanere a livelli piuttosto bassi, intorno all'1-2 per cento.

Nell'ultimo trimestre del 1988 e nei primi mesi del 1989, il ritmo della crescita economica è rallentato, restando al di sotto dei valori a due cifre registrati nei precedenti mesi del 1988. L'industria elettronica ha infatti sperimentato i primi tagli al personale effettuati prima dalla Seagate Technology, in seguito, da un'altra società americana, la Miniscribe Peripherals. Il fenomeno può essere attribuito alla diminuita competitività internazionale di Singapore, provocata dall'aumento dei salari e di altri costi. In ogni caso, la competitività di Singapore nel contesto internazionale, misurata in base all'indice del costo unitario relativo del lavoro (RULC), ha mostrato nella prima metà del 1988 un incremento del 6 per cento, rispetto al 1980-81.

In un'indagine sulle aspettative per il quarto trimestre, il settore manifatturiero si dichiarava moderatamente ottimista circa l'andamento generale degli affari nei sei mesi compresi tra ottobre 1988 e marzo 1989: il 18 per cento delle imprese intervistate prevedeva un miglioramento, contro il 38 per cento della precedente indagine. Per il quarto trimestre del 1988 e il primo del 1989, la maggior parte degli industriali intervistati prevedeva un livello di attività analogo a quello dei sei mesi precedenti. Le opinioni espresse rappresentavano le aspettative dei principali settori, comprese le industrie elettriche ed elettroniche, quelle dei mezzi di trasporto, dei macchinari e dei prodotti chimici. Per quanto riguarda l'industria elettrica ed elettronica, è necessario prendere atto dei rallentamenti recenti che hanno costretto alcune società a ridurre il personale. Va sottolineato come la concorrenza in ambito di prezzi sia stata indicata dagli intervistati come causa principale del rallentamento degli ordini in esportazione anche per il quarto trimestre: ciò ha suggerito una certa cautela per quanto riguarda l'aumento dei costi operativi. Questo aspetto vale in particolare per le industrie della raffinazione del petrolio, dei materiali per l'edilizia, degli alimentari e delle bevande.

Nel settore terziario, la maggioranza degli intervistati non si aspettava cambiamenti nell'andamento degli affari: coloro che prevedevano mi-

glioramenti o peggioramenti erano una minoranza. I commercianti al dettaglio e i gestori di ristoranti erano particolarmente ottimisti, come pure gli agenti e gli intermediari immobiliari rincuorati dal buon andamento del mercato immobiliare. Anche gli istituti finanziari (ad eccezione delle compagnie di assicurazioni) si aspettavano un livello di attività stabile nei sei mesi successivi. I profitti dei principali istituti di credito e delle *merchant bank* sono migliorati, superando la fase di stasi attraversata negli anni della recessione, e il settore finanziario ha riacquistato parte della vivacità che lo aveva contraddistinto negli anni Settanta. La tabella 2 presenta in sintesi i principali indicatori macroeconomici per il

Tabella 2. *Principali indicatori macroeconomici, 1986-88*[a].

	1986	1987	1988
(Variazione % annua, in termini reali)[b]			
Prodotto interno lordo	1,8	8,8	10,9
Industria[c]	−0,8	10	14,5
manifatturiera	8,4	17,1	16,6
Servizi[d]	4,4	8,9	7,5
Spesa per i consumi	4,5	8,3	8
Formazione lorda di capitale fisso	−11	3,7	14,9
Esportazioni di beni e servizi	−1,1	21,3	27,3
Importazioni di beni e servizi	−2,9	21,9	27,5
(Valore nominale, in milioni di dollari di Singapore)			
Risparmio e investimento			
Risparmio interno	14.766,4	16.704,8	18.521,8
Risparmio nazionale	15.746,8	17.657,7	20.199,1
Formazione lorda di capitale	14.566,3	16.522,6	18.470,1
Formazione lorda di capitale fisso	14.379	15.182,5	17.664,2
Settore pubblico	6.023,2	5.275,2	7.017,2
Settore privato	8.355,8	9.907,3	10.647
Aumento delle riserve	187,3	1.340,1	807
Indice dei prezzi al consumo (variazione % annua)	−1,4	0,5	1,5
Disoccupazione (%)	6,5	4,7	3,5
Scambi con l'estero (variazione % annua)			
Esportazioni di merci	−1,9	23,6	30
Importazioni di merci	−4,9	23,2	29
Esportazioni nazionali	−1,6	21,8	27
Riesportazioni	−2,7	27,6	36,4

[a] I dati per il 1988 sono stime sulla base dei primi 11 mesi.
[b] A prezzi di mercato 1985.
[c] L'industria comprende manifattura, servizi pubblici, edilizia.
[d] I servizi comprendono commercio, trasporti, magazzini e comunicazioni, servizi finanziari e aziendali, e altri servizi.

Fonte: Singapore, Department of Statistics, *Yearbook of Statistics, 1987*, per i dati relativi al 1986 e al 1987.

periodo 1986-88: i dati relativi al 1988 sono stime basate sull'andamento dei primi undici mesi. A medio termine, si prevede che dopo il 1988 l'economia di Singapore dovrebbe subire qualche rallentamento.

L'occupazione e la manodopera. Il settore manifatturiero ha generato circa il 64 per cento dei 57.000 nuovi posti di lavoro nei primi dieci mesi del 1988; i lavoratori stranieri, tuttavia, hanno occupato circa la metà di questi posti. Malgrado il numero complessivo di posti di lavoro creati nei primi dieci mesi del 1988 risulti elevato rispetto ai 52.000 nuovi posti nello stesso periodo del 1987, non si può fare a meno di notare un rallentamento nel settore dell'elettronica. Questo settore rappresenta circa un terzo degli impieghi nel settore manifatturiero. L'instabilità del fabbisogno di manodopera è nota: la forza-lavoro viene di volta in volta ampliata o ridotta a seconda delle oscillazioni della domanda. Nei periodi di boom, le persone cambiano continuamente lavoro e il rapido avvicendamento surriscalda l'economia ripercuotendosi sulla produttività e sulla qualità dei prodotti. Nell'ultimo trimestre del 1988, la Seagate Technologies, la maggiore azienda del settore elettronico, ha licenziato 800 dipendenti e la Miniscribe Peripherals ne ha licenziati altri mille. Molte industrie del settore elettronico hanno inoltre fatto ricorso a riduzioni dell'orario settimanale. Malgrado ciò, il problema della disoccupazione non esiste. Il mercato del lavoro è tuttora ristretto, dunque è facile assorbire e trovare un nuovo impiego per i lavoratori licenziati. Oltre a ciò, esiste tuttora un'abbondante scorta cuscinetto di lavoratori stranieri che potrebbero eventualmente essere rimpatriati.

Anche altri settori quali il commercio, i servizi finanziari ed aziendali, i trasporti e le comunicazioni, hanno creato più posti di lavoro nel terzo trimestre del 1988. Nel settore edile sono stati generati 1.400 nuovi posti, dopo quasi quattro anni di continue riduzioni di manodopera. Gli incrementi della produttività nel settore manifatturiero (3,2 per cento), nei trasporti e nelle comunicazioni (5,2 per cento) sono tuttavia rimasti al di sotto del tasso di incremento medio del 5,4 per cento nel terzo trimestre. La produttività è invece cresciuta al di sopra della media nel commercio (11,8 per cento) e nei servizi finanziari e aziendali (5,5 per cento).

L'attuale carenza di forza-lavoro e i crescenti costi salariali rendono difficile concepire un sistema salariale flessibile. Il National Trades Union Congress (NTUC), basandosi su un'analisi di 105 accordi salariali, aveva previsto per il 1988 un aumento dei salari tra il 5 e l'8 per cento, mentre fonti non ufficiali indicavano percentuali più elevate[8]. Si è nota-

[8] Si veda «Business Times», 21 ottobre e 29-30 ottobre 1988; e «Straits Times», 29 ottobre e 3 novembre 1988.

to che in generale le imprese private sono piuttosto lente ad introdurre gratifiche variabili da corrispondere in base ai profitti dell'azienda e alla redditività del singolo dipendente. Le industrie private rinunciano in questo modo alla possibilità di controllare i minimi salariali e di ricompensare i lavoratori più efficienti con gratifiche più sostanziose. Ai dipendenti pubblici sono state concesse gratifiche di fine anno più consistenti; alcune industrie del settore terziario hanno concesso aumenti, che hanno interessato anche i salari minimi. I costi salariali dovrebbero tendere a un ulteriore rialzo, dal momento che il tasso di contribuzione al Central Provident Fund verrà elevato dall'attuale 36 al 38 per cento, e in futuro al 40 per cento. La percentuale di contributi a carico del dipendente verrà ridotta di 2 punti e scenderà al 22 per cento; la quota a carico dei datori di lavoro, invece, verrà elevata al 16 per cento, con un aumento di 4 punti.

Più preoccupante è la dipendenza, tuttora incontrollata, dai lavoratori stranieri: tale fenomeno ostacola il processo di ristrutturazione economica, e ha un notevole costo sociale. Ogni mese affluiscono a Singapore da 2.000 a 3.000 lavoratori stranieri; la manodopera straniera è calcolata a 150.000 lavoratori, il 12 per cento della forza-lavoro complessiva. Il governo ha ritenuto opportuno aumentare l'imposta sui lavoratori stranieri, passata a 170 dollari di Singapore al mese per ciascun lavoratore nell'aprile 1988, a 220 dollari dal primo gennaio 1989 e a 250 dollari dal primo luglio 1989. Queste aliquote si applicano ai lavoratori del settore manifatturiero ed edilizio. L'imposta per le domestiche straniere, da 120 dollari di Singapore, è stata elevata a 160 dollari nel giugno 1989 e a 200 dollari dal luglio 1989. L'imposta sulle domestiche straniere è più bassa perché tiene conto del concomitante aumento della forza-lavoro femminile di Singapore.

Se il governo si sente autorizzato a cercare di arginare il flusso dei lavoratori stranieri, gli ambienti economici e industriali non sono certo d'accordo: saranno le aziende più piccole a farne maggiormente le spese. L'industria cantieristica, che ha superato la fase di recessione mondiale che ha colpito il settore nel 1985, si preoccupa più della carenza di manodopera che dei costi, che d'altra parte può permettersi di sostenere. Maggiormente colpiti risultano essere i settori che fanno uso intensivo di manodopera, ad esempio l'industria tessile e dell'abbigliamento, che ha adottato il sistema di far pagare ai dipendenti una parte dell'aumento di imposta. Tale aumento di imposta, deciso al fine di incentivare l'automazione, potrebbe provocare ulteriori aumenti dei costi.

Fattori interni e strategie nazionali

Nel 1988, le strategie nazionali volte a favorire e alimentare la crescita si sono concentrate, come in passato, su tre obiettivi primari: il settore terziario, lo sviluppo delle infrastrutture umane e delle aziende locali. La collaborazione con i gruppi multinazionali si va rafforzando, mentre Singapore acquisisce una posizione di maggiore autonomia sul piano internazionale, come si addice al suo stato di NIC, candidato a una «promozione» che gli aprirebbe le porte dell'OCSE, insieme a Taiwan e alla Corea del Sud.

Il settore terziario. L'impegno a fare dei servizi il nuovo polo di crescita per l'economia di Singapore è scaturito dalla relazione del comitato economico del 1985; il processo di ristrutturazione dei servizi connessi al commercio di transito e l'espansione delle manifatture collegate alle attività terziarie si devono invece, in pari misura, alle iniziative adottate dal governo e alla risposta data dal mercato al mutamento dei vantaggi comparati e all'evoluzione tecnologica. Il commercio dei servizi è ormai oggetto di attenzioni in tutto il mondo, ed è stato al centro dell'ultimo *Uruguay Round* organizzato dal GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). Singapore, insieme ai paesi dell'ASEAN, ha incluso il settore dei servizi tra le aree di suo interesse[9]. Le attività terziarie di Singapore, comprendenti il commercio, i trasporti e le comunicazioni, la finanza, le assicurazioni, i servizi immobiliari e quelli destinati alle aziende, nonché i servizi comunitari, sociali e personali, hanno contribuito al 71,5 per cento del prodotto interno lordo nel 1987. Tra il 1980 e il 1987, il settore terziario è cresciuto in media del 7,8 per cento ogni anno, contro il 5,9 per cento dell'economia nel suo complesso e il 4,6 per cento del settore manifatturiero. Nella bilancia dei pagamenti per il 1973, gli scambi di servizi hanno registrato un surplus di 6,9 miliardi di dollari di Singapore, contro i 5,3 miliardi di passivo degli scambi di merci[10]. Il surplus dei servizi contribuisce dunque a bilanciare il deficit relativo agli scambi di merci, mantenendo in equilibrio la bilancia dei pagamenti e riducendo la tradizionale dipendenza dagli afflussi di capitale straniero. In termini di occupazione, il settore dei servizi ha assorbito nel 1987 il

[9] *The Uruguay Round: ASEAN Trade Policy Options*, a cura di Mohammed Ariff e Tan Loong Hoe, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 1988.

[10] Va osservato che le esportazioni nette complessive (beni e servizi) sono in surplus dal 1985. Si veda Toh Mun Heng e Linda Low, *Trends and Issues in Service Sector Development: Singapore's Options*, ricerca presentata al primo convegno dell'East Asian Economic Association, Osaka, 29-30 ottobre 1988.

63,9 per cento della forza-lavoro, contro il 26,7 per cento dell'industria manifatturiera.

Queste statistiche sono più che sufficienti a giustificare i progetti di espansione delle attività terziarie. Nel corso del 1988, si è cercato di dare impulso al settore estendendo ad esso tutti gli incentivi fiscali concessi all'industria manifatturiera, ad esempio lo status di progetto pilota e la duplice detrazione d'imposta per le spese destinate alla ricerca e allo sviluppo. Gli incentivi fiscali concessi al commercio dei prodotti petroliferi dovrebbero probabilmente diffondere i propri effetti anche sul mercato dei contratti a termine (*futures*) e sul settore finanziario. Facilitazioni analoghe potrebbero essere estese a un nuovo contratto *futures* sugli oli combustibili emesso dal Singapore International Monetary Exchange (SIMEX), ai contratti a termine sull'oro, sugli strumenti finanziari e su altre materie, quali ad esempio il caffè. Tutti questi sforzi mirano a far raggiungere al settore finanziario e alle attività terziarie nel loro complesso una massa critica sufficiente a fare di Singapore un centro economico integrato. È stato inoltre avviato un progetto per la realizzazione di un polo aziendale comprendente un centro commerciale ed espositivo internazionale all'ingrosso, nell'ambito di una joint venture tra il Trade Development Board (TDB) e quattro società giapponesi.

Manodopera qualificata e forza-lavoro. Singapore riconosce l'importanza di investire in capacità umane come «patrimonio intellettuale» e come elemento fondamentale che garantisce la differenziazione e la competitività dei prodotti. Ciò vale particolarmente nel caso delle industrie più dinamiche e ad alta tecnologia, nelle quali l'informatica e le attività computerizzate hanno un ruolo essenziale. Nel 1986, Singapore ha dato inizio alla propria rivoluzione della tecnologia informatica (IT) con il suo Piano nazionale per la tecnologa informatica, sviluppato congiuntamente dal National Computer Board (NCB), dall'Economic Development Board (EDB), dalla Telecoms, e dall'Istituto di scienza dei sistemi della National University di Singapore (NUS). Il programma ha ricevuto ampio sostegno istituzionale in termini di formazione di manodopera specializzata e sviluppo di tecnologie di hardware e di software. In termini di contributo economico, calcolato con il metodo delle interdipendenze strutturali isolando il settore dal contesto economico complessivo, si è notato che i moltiplicatori del prodotto e del reddito ottenuti dalle tecnologie informatiche sono elevati quasi quanto quelli del settore terziario[11]. Anche i legami interindustriali del settore si sono consolidati;

[11] Toh Mun Heng e Linda Low, «The Economic Impact of the Information Sector», *Economics of Planning*.

Singapore ha buone probabilità, per vicinanza geografica e per livello di evoluzione tecnologica, di trarre beneficio dai processi di ristrutturazione industriale indotti dai progressi tecnologici compiuti in Giappone. Nel contesto dei paesi dell'ASEAN, inoltre, Singapore potrebbe fare da collegamento, e aiutare altri paesi dell'Associazione a utilizzare le tecnologie informatiche per ridurre i ritardi di sviluppo e promuovere la ristrutturazione economica, mettendo a disposizione i propri centri di addestramento professionale e le strutture per la ricerca e lo sviluppo.

La conferenza sulle strategie globali ha visto la partecipazione dei dirigenti delle principali società multinazionali, invitati ad esprimere il loro parere sulle possibilità di approfondire ulteriormente la collaborazione con Singapore: nonostante ciò, l'aumento della manodopera qualificata e della competenza nel settore delle tecnologie informatiche non vengono perseguite soltanto per sfruttare le opportunità offerte dalle multinazionali[12]. La conferenza si proponeva, tra l'altro, di capire in che modo Singapore avrebbe potuto svolgere un ruolo più rilevante collaborando più efficacemente alle strategie globali delle multinazionali, e di illustrare i progressi conseguiti da Singapore, mettendo in luce le attrattive che il paese poteva offrire alle multinazionali in fase di espansione. In questo contesto di globalizzazione, tuttavia, non passano certo in secondo piano i problemi delle piccole e medie industrie locali.

L'imprenditorialità locale. A partire dalla crisi del 1985, sia le forze di governo sia l'economia privata hanno guardato con straordinario interesse agli imprenditori locali. Non si è mancato di osservare il grave logoramento delle aziende locali, incapaci di sopportare gli effetti della recessione; la scarsa presenza delle forze locali nell'economia di Singapore è stata giustificata in diversi modi[13]. Tra le cause indicate per questo fenomeno vi sono fattori economici, quali ad esempio il peso assunto dal settore pubblico, o sociali, quali la paura del disonore che un fallimento comporterebbe. Questi fattori sono in correlazione l'uno con l'altro, dal momento che la scarsa capacità di tollerare gli insuccessi spinge i cittadini a cercare un impiego sicuro nel lavoro dipendente, specie nel settore pubblico. Una crescita economica stabile e l'assenza di disagi

[12] Tra le strategie globali si possono distinguere strategie classiche (prodotti standardizzati), internazionali (lavorazioni principali in patria e sussidiarie in altri paesi), multinazionali (le operazioni svolte in altri paesi sono autonome), o transnazionali (prodotti relativamente standardizzati, ma con caratteristiche diverse a seconda dei paesi).

[13] Lim Chong Yah e altri, *Policy Options for the Singapore Economy*, Singapore, Mc Graw Hill Book Co., 1988; Lawrence Krause, Koh Ai Tee e Lee (Tsao) Yuan, *The Singapore Economy Reconsidered*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 1987; Ministry of Trade and Industry, *Report of the Economic Committee*, Singapore, 1986.

sociali si pongono effettivamente in antitesi con l'imprenditorialità, che prospera in condizioni di incertezza e di rischio.

Il governo, le istituzioni private (ad esempio, le camere di commercio e i circoli aziendali) e gli ambienti accademici hanno studiato intensamente il problema. Sono stati avviati numerosi progetti e programmi, a livello sia finanziario sia tecnico. Malgrado gli ingenti fondi stanziati e le molte iniziative già adottate, particolarmente a favore delle piccole e medie industrie, i progressi sono stati scarsi e non molto soddisfacenti. Gli imprenditori locali sono ancora in ritardo in confronto ai loro colleghi di Hong Kong, che pure hanno ricevuto scarsa assistenza pubblica. Nel maggio 1988, l'Electronic Development Board ha organizzato un'altra riunione a livello nazionale per studiare i problemi degli investitori locali; nei limiti delle risorse disponibili, molto è già stato fatto per incoraggiare l'imprenditorialità locale. Sarebbe ingenuo pretendere di costituire un nucleo di imprenditori locali in grado di soppiantare le multinazionali nel ruolo di motore dell'economia; sarebbe opportuno, tuttavia, possedere una base locale credibile, tale da sostenere e fare da complemento alle società multinazionali.

Diversamente da altri paesi di nuova industrializzazione, quali Taiwan e la Corea del Sud, che hanno un mercato interno sufficientemente grande da consentire agli imprenditori di sopravvivere e di accumulare esperienze, a Singapore possono esistere soltanto industrie competitive sul piano internazionale. Qualche progresso è stato fatto in alcuni settori, quali l'industria alimentare e delle bevande, l'alta moda e il design. Si potrebbero includere le imprese pubbliche di maggior successo nel Programma per l'integrazione e lo sviluppo dell'industria locale (LIUP), nell'ambito del quale le multinazionali forniscono assistenza ai subfornitori locali che intendono sviluppare tecnologie e compentenze. Il programma di privatizzazione del governo ha bisogno di un settore privato sufficientemente ricettivo per raccogliere la sfida; tutte le forme di assistenza, sia finanziaria che tecnica, andranno prese in considerazione.

L'economia di Singapore, in ultima analisi, non può non essere orientata verso l'esterno: non resta che imparare a tenersi a galla e a seguire la corrente. Per fare ciò, il paese dovrà fornire impulsi costanti alle strategie interne, controllando assiduamente gli eventi esterni in modo da poter reagire con prontezza ed efficacia. Per affinare questa precisione di tiro, che consentirebbe di manipolare o adattare i fattori interni sfruttando al massimo grado le opportunità e gli sviluppi provenienti dall'esterno, è necessaria una grande capacità di intuizione e comprensione universale. Per la sopravvivenza economica e politica di Sin-

gapore, è dunque essenziale che i leader della nuova generazione conservino quelle caratteristiche che sono parte integrante dei suoi strumenti di sviluppo.

Fattori esterni

Il GSP e il disaccordo con gli Stati Uniti. Nel 1988, attriti in ambito commerciale e tendenze protezionistiche hanno rappresentato ancora una volta i fattori esterni determinanti per l'economia di Singapore. Proprio all'inizio dell'anno, gli Stati Uniti hanno annunciato la sospensione di tutti i benefici concessi nell'ambito del GSP alle esportazioni di Singapore, di Taiwan, della Corea del Sud e di Hong Kong. Sei mesi più tardi, gli Stati Uniti hanno revocato le facilitazioni che il GSP prevedeva per le importazioni da Singapore, da Taiwan, dalla Corea del Sud e da altri paesi in via di sviluppo. Malgrado Singapore non sfruttasse appieno le quote previste dal GSP, e le industrie fossero state incoraggiate a diversificare le produzioni e a non fare eccessivo affidamento su tali agevolazioni, la revoca dei benefici ha ridotto i margini di profitto delle industrie locali, comprese le multinazionali che avevano ricevuto commesse anticipate.

Il Giappone, d'altro canto, ha aumentato del 10, del 30 o del 50 per cento i limiti di quota previsti per 62 dei 146 gruppi di prodotti compresi nel suo GSP; i limiti per altri 19 gruppi di prodotti sono stati invece elevati del 3 per cento. Singapore è il quinto maggior beneficiario del sistema GSP giapponese, dopo la Corea del Sud, Taiwan, la Cina e le Filippine; tuttavia gli effetti positivi dell'innalzamento dei limiti sono apparsi finora inadeguati, dal momento che gli Stati Uniti sono il principale partner commerciale di Singapore. Inoltre, poiché i limiti imposti alle quote sono a disposizione di chi se ne avvale per primo, Singapore deve competere con altri paesi per aggiudicarsi le facilitazioni previste.

A questa controversia economica con gli Stati Uniti ne è seguita una diplomatica; Singapore ha infatti espresso una formale protesta al governo degli Stati Uniti, sostenendo che il primo segretario politico dell'ambasciata statunitense a Singapore, insieme ad altri due funzionari, aveva tentato di influenzare la politica interna del paese. Di per sé, la questione non era tale da influire negativamente sulla fiducia degli investitori stranieri, ed è stata rapidamente appianata non appena Singapore ha espresso le sue ragioni. Tuttavia, se considerate insieme a numerosi altri eventi, quali i ripetuti arresti per motivi politici ordinati in virtù della legge sulla sicurezza interna, o la messa al bando di alcune importanti

pubblicazioni straniere, le tensioni economiche e diplomatiche avrebbero potuto essere la goccia in grado di far traboccare il vaso. Finora, comunque, questi eventi non sembrano aver avuto conseguenze negative sul piano economico.

La controversa legge sul commercio e il modo in cui la nuova amministrazione Bush deciderà di attuarla, destano invece qualche preoccupazione. I propugnatori della legge l'hanno difesa sostenendo che, tra il 1974 e il 1988, gli Stati Uniti si sono trasformati da creditori internazionali a debitori internazionali, alle prese con un duplice deficit commerciale e di bilancio. In generale, le disposizioni introdotte dall'Omnibus Trade and Competitiveness Act mirano ad aprire i mercati e a liberalizzare gli scambi commerciali. Prima della definitiva approvazione della legge sono state eliminate molte norme protezionistiche che avrebbero danneggiato la crescita, l'occupazione, i consumatori e la competitività degli Stati Uniti.

Alcuni critici temono tuttavia che la legge possa, in teoria, essere applicata in modo protezionistico. Ad esempio, la tanto contestata versione del 1974 del paragrafo 301 permette agli Stati Uniti provvedimenti unilaterali nel caso in cui un paese straniero eserciti una concorrenza sleale. Prima del 1985 non vi erano stati precedenti di indagini o azioni unilaterali: successivamente a quella data, tuttavia, l'incaricato commerciale si è occupato delle assicurazioni e delle garanzie per la proprietà intellettuale in Corea, del tabacco giapponese e dei materiali informatici brasiliani. Lo stesso presidente ha promosso l'adozione di provvedimenti a danno di Taiwan e della CEE.

Anche Singapore era stata oggetto di iniziative adottate in virtù della legge anti-dumping e sui dazi compensativi. La legge sui prodotti tessili e sull'abbigliamento, che avrebbe imposto particolari restrizioni all'esportazione negli Stati Uniti di prodotti tessili, capi di abbigliamento e calzature, è stata bloccata da un veto. Nel 1987, gli Stati Uniti assorbivano due terzi delle esportazioni di abbigliamento di Singapore. Nel caso in cui i meccanismi previsti dal GATT per la salvaguardia del libero scambio e la risoluzione delle controversie dovessero rivelarsi meno efficaci, Singapore dovrebbe rafforzare le proprie difese economiche, senza dimenticare che le pratiche commerciali dei paesi industrializzati poggiano su presupposti più politici che economici.

Altre relazioni internazionali. I rapporti economici tra Singapore e gli altri paesi sono stati meno difficili e caratterizzati da nuove possibilità di collaborazione. Ad esempio, sono stati conclusi positivamente alcuni accordi di joint venture con l'Arabia Saudita nel settore dell'edilizia e

dei servizi marittimi, e altri progetti sono in corso di definizione. Essi riguardano proprietà fondiarie, servizi di spedizione, macchinari per trivellazioni, strumenti medici, prodotti chimici e alimentari. La politica di libero scambio praticata da Singapore ne ha fatto un «mediatore» ideale per gli scambi tra l'Arabia Saudita e gli altri paesi asiatici. Anche Taiwan, che incontra qualche difficoltà nell'espandere i propri commerci, ad esempio, verso l'India, vorrebbe incoraggiare Singapore a fare da intermediario. Una delegazione commerciale di Singapore si è recata a Taiwan per sondare le opportunità di un allentamento dei meccanismi che regolano gli appalti a Taiwan: si vorrebbe che fosse garantito un più facile accesso agli imprenditori di Singapore, rimasti finora esclusi dagli appalti del governo, aperti soltanto alle offerte provenienti dall'Euorpa occidentale e dal Nordamerica.

La cooperazione economica con la Malaysia, il paese più vicino a Singapore, si è rafforzata grazie all'accordo sulle forniture di acqua e di gas, firmato dai primi Ministri dei due paesi. La rapida crescita e l'intenso sfruttamento del territorio hanno fatto sì che a Singapore la domanda di acqua fosse sempre superiore all'offerta. In virtù degli accordi stipulati nel 1961 e destinati a scadere nel 2011 e nel 2061, lo stato di Johor fornisce in esclusiva l'acqua di cui Singapore ha bisogno. Johor ha ora accettato di fornire quantità di acqua superiori ai 250 milioni di galloni precedentemente fissati come limite giornaliero.

Motivazioni di ordine politico e pratico avevano reso difficili le trattative, e in ben sei occasioni, durante i sei anni di negoziati, i due primi Ministri avevano dovuto intervenire personalmente. L'ostacolo principale stava nel profitto che Singapore traeva, secondo Johor, acquistando acqua non trattata al prezzo di 3 centesimi di ringgit per 1000 galloni e rivendendola a Johor, dopo averla trattata, al prezzo di 50 centesimi di ringgit, e agli utenti di Singapore al prezzo di 1,30 dollari. A Singapore, tuttavia, l'alto costo dell'acqua e l'insufficiente approvvigionamento domestico non inducono certo agli sprechi.

Da uno studio realizzato nel 1985 risultava che lo stato di Johor avrebbe dovuto costruire nuove dighe (una delle quali avrebbe comportato l'allagamento di 5.500 ettari di terra), privandosi di risorse in legname e di una parte del suo patrimonio naturale. Singapore aveva proposto di acquistare quei terreni, o pagando un canone enfiteutico o altre imposte sui terreni attraversati dalle condutture, ma Johor non aveva accettato per ovvie ragioni politiche. L'intervento dei due primi Ministri ha spianato la strada dell'accordo, che è stato concluso in linea di principio, anche se restano alcune difficoltà pratiche da risolvere a livello ufficiale.

Singapore, da parte sua, ha acconsentito ad acquistare dalla Petronas 4,2 milioni di metri cubi di gas al giorno per i prossimi quindici anni. La società indonesiana Pertamina partecipa indirettamente all'accordo, dato che raffina parte del petrolio greggio malaysiano. Inoltre, poiché l'Indonesia è un'altra potenziale fornitrice di gas, Singapore dovrà agire con estrema attenzione per continuare ad approvvigionarsi in modo economico senza compromettere i rapporti diplomatici con i paesi vicini.

Un compromesso ha fatto sì che invece della prevista costruzione di una seconda strada sopraelevata, sempre nell'ambito della cooperazione economica, si sia optato per l'ampliamento di quella già esistente. Per quanto la costruzione di un secondo collegamento sia giustificata dall'intensità del traffico tra i due paesi (lo scorso anno il numero dei visitatori di Singapore è raddoppiato, passando da 25.000 a 50.000 persone al giorno), ancora una volta considerazioni di ordine politico e difensivo hanno avuto il sopravvento. L'ampliamento della strada già esistente è comunque un fatto positivo, anche se probabilmente sarà presto insufficiente: altri stati della Malaysia, infatti, intendono stabilire contatti più stretti con Singapore.

Le autorità dello stato di Johor hanno invitato le aziende di Singapore a trasferirsi sul loro territorio per approfittare del GSP della Malaysia. Le autorità di Singapore, tuttavia, hanno messo in guardia le aziende dal trasferirsi soltanto per questo motivo, e hanno invece dato rilievo alla diversificazione e ai vantaggi offerti dai costi più bassi, nell'ambito di una strategia di «gemellaggio industriale»: in altre parole, le aziende avrebbero operato in entrambi i paesi, approfittando dei vantaggi complementari. Il governo di Singapore ha inoltre acconsentito a concedere permessi di lavoro triennali ai cittadini malaysiani in possesso di cinque qualifiche scolastiche a livello «0»: l'iniziativa contribuirà ad alleviare i problemi di disoccupazione della Malaysia, anche se non aiuterà Singapore a creare una forza-lavoro indigena. L'accordo ha dunque dato prova di grande sensibilità economica e politica. Oltre allo stato di Johor, ormai in rapporti di gemellaggio economico, anche lo stato di Malacca ha identificato Singapore come un investitore, dopo Taiwan, in grado di promuovere il suo sviluppo economico nel prossimo decennio. Tanto per cominciare, la strategia del gemellaggio potrebbe essere applicata al progetto di raffineria da realizzare nella regione. Nello stato di Malacca, si calcola che il costo del lavoro sia inferiore del 30 per cento rispetto a Johor; vi sono poi altri incentivi, quali i prezzi favorevoli dei terreni e dell'acqua. Oltre a Johor e Malacca, anche lo stato di Trengganu si è dichiarato interessato ad accogliere gli investimenti di Singapore; il progetto di gasdotto che dovrebbe rifornire il Public Utilities Board di

Singapore potrebbe offrire il pretesto per intensificare la cooperazione. Come è ovvio, Singapore dovrebbe tenere in giusta considerazione sia la Malaysia sia l'Indonesia, dato che la ripresa economica di questi due paesi potrebbe avere notevoli conseguenze positive per la piccola repubblica. Fino a oggi, Singapore si è rivelata un partner più prezioso che temibile; nel contesto dell'ASEAN, inoltre, il paese ha un grande potenziale che potrebbe utilizzare per intensificare la cooperazione commerciale ed economica tra i paesi dell'Associazione. Singapore deve tuttavia riconoscere che il suo successo economico deve molto alle fortune dei suoi vicini. È certamente vero che gli straordinari risultati conseguiti, ad esempio l'aver superato Rotterdam diventando il primo porto di stivaggio del mondo, o la realizzazione del mastodontico progetto di espansione del porto di Jurong, rendono più facile la cooperazione; essi, tuttavia, sono anche stati agevolati dai buoni rapporti con i paesi dell'ASEAN.

Vista l'ormai chiara intenzione dei paesi industrializzati di includere Singapore tra i NIC asiatici, il paese ha deciso di assumere un ruolo più autonomo sul piano internazionale. Ha cercato di ottenere, in concorrenza con il Giappone e l'Iraq, un seggio nella Commissione per gli aiuti. Ha accettato in linea di principio di contribuire a uno speciale programma di prestiti a favore dei paesi africani e al «mini Piano Marshall» per le Filippine. Ha assunto un ruolo più attivo all'interno del GATT, mentre un ex ministro degli Esteri è stato nominato a presiedere tre commissioni separate, incaricate di esaminare i reclami presentati al GATT contro la Corea del Sud, accusata di aver imposto restrizioni alle importazioni di carne bovina dagli Stati Uniti, dall'Australia e dalla Nuova Zelanda. La nomina di individui competenti e di grande prestigio, provenienti addirittura dal mondo accademico, ad importanti incarichi di ambasciata, è un altro segnale dell'importanza che Singapore attribuisce alla diplomazia economica e politica[14].

Il primo Ministro ha accolto favorevolmente l'iniziativa dell'OCSE, che ha intavolato trattative con i NIC asiatici, dopo che la Commissione trilaterale aveva invitato le «tigri» ad entrare a far parte dell'OCSE[15]. Il primo Ministro non ha gradito l'appellativo di «tigri» dato uniformemente a tutti i NIC asiatici, preferendo paragonare Singapore a un mo-

[14] Tra gli illustri ambasciatori di Singapore provenienti dall'accademia vi sono Tommy Koh e Chang Heng Chee, quest'ultimo anche direttore dell'Institute of Policy Studies; si veda «Business Times», 2 novembre 1988.

[15] R. Holbrooke, et al., *East Asia in Transition: Challenges for the Trilateral Countries*, Trilateral Papers n. 35, Trilateral Commission, 1988. Singapore partecipa insieme alle altre «tigri» ai colloqui OCSE di Parigi. La Corea del Sud entrerà probabilmente nell'OCSE nel 1992, quando il Sistema Monetario Europeo sarà pienamente operativo; «Straits Times», 20 dicembre 1988.

sco, la Corea del Sud a un cervo e Taiwan a una renna. Secondo Lee, i tre paesi dovrebbero assumere una posizione comune nell'ambito del dialogo tra OCSE e NIC e agire immediatamente per dimostrare la loro disponibilità a collaborare per il miglior funzionamento degli scambi internazionali. Per la precisione, la Corea del Sud e Taiwan dovrebbero aprirsi maggiormente, dato che Singapore e Hong Kong hanno già adottato regimi di libero scambio. Una collaborazione tra i NIC potrebbe garantire a questi paesi un ruolo primario nel commercio internazionale, mentre Singapore, da sola, potrebbe fare ben poco. Non va sottovalutato, inoltre, il pericolo rappresentato dai blocchi economici chiusi che si verrebbero a creare in primo luogo con l'accordo di libero scambio tra Stati Uniti e Canada e con il mercato unico della CEE nel 1992. Essendo un paese liberista, Singapore sarebbe molto più a suo agio in presenza di regimi commerciali più liberi e aperti.

I NIC asiatici farebbero bene a coordinarsi tra di loro e cooperare nelle aree di vitale importanza, specialmente quando i paesi industrializzati (è il caso degli Stati Uniti) non hanno una linea politica chiara nei loro confronti. I NIC dovrebbero guardarsi dalle grandi potenze economiche che, offrendo loro trattamenti non omogenei, potrebbero creare divisioni. D'altra parte, la cooperazione tra i NIC incontra ostacoli evidenti nei casi in cui non vi sono forti motivazioni economiche o politiche a spingerli verso un progresso comune.

Lo spauracchio di una recessione mondiale successiva al crollo in borsa dell'ottobre 1987 si è allontanato. Alcuni fattori esterni, tuttavia, dovranno essere tenuti d'occhio. Tra questi vi sono la nuova amministrazione Bush, le deliberazioni conclusive dei paesi appartenenti all'OPEC, il vertice economico dei Sette a Toronto, e gli sviluppi di un sistema internazionale che si ritrova privo sia di un leader economico sia di una figura istituzionale autorevole e in grado di far rispettare le regole. Il Giappone, malgrado le sue offensive globali in ambito commerciale e negli investimenti, non ha né l'influenza politica né l'intenzione di colmare il vuoto di leadership economica lasciato dagli Stati Uniti. L'ultima riunione del GATT tenutasi a Montreal ha semplicemente accantonato alcuni problemi che torneranno certamente a manifestarsi, minacciando i fragili e protezionistici equilibri interni.

Conclusioni e previsioni

Se non interverranno fattori esterni tali da ostacolare il ritorno a una crescita più uniforme, anche se più lenta rispetto a quella degli anni Settanta l'economia di Singapore riguadagnerà tutta la sua competitività sul

piano internazionale. Essa ha dimostrato di sapersi adeguare prontamente e con efficacia ai cambiamenti, mossa da uno spirito pragmatico e senza tentennamenti. Sul fronte interno, il paese ha mantenuto i costi a livello competitivo grazie a una riforma dei salari, ha concesso o esteso incentivi fiscali per incoraggiare il settore dei servizi, ha potenziato gli investimenti in capitale umano, si è impegnato più seriamente nel tentativo di liberalizzare il settore pubblico e attuare altre importanti riforme sociali, ha attribuito maggiore importanza alle proposte e alla partecipazione del settore privato.

Lo slancio di cui il paese ha dato prova successivamente alla crisi del 1985 ha creato alcuni poli di crescita economica. Se si raggiungesse nel 1988 un tasso di crescita del 10,9 per cento, ben superiore alle previsioni a lungo termine che anticipavano una crescita del 4-6 per cento per gli anni Novanta, ciò avrebbe un effetto catalitico sull'andamento dell'economia nell'immediato futuro. Le stime ufficiali per il 1989 indicano un tasso di crescita tra il 6 e il 7 per cento («Business Times», 31 dicembre 1988); i benefici effetti dell'ultimo trimestre 1988 potrebbero tuttavia protrarsi rendendo più vivace l'andamento della prima metà dell'anno. Dunque, il ritmo di crescita dovrebbe rallentare: a lungo termine, tuttavia, l'economia dovrebbe tranquillamente assestarsi su tassi di crescita più stabili, evitando drammatiche inversioni di tendenza analoghe a quella del 1985.

Malgrado sul fronte interno ci si impegni a stimolare la crescita, molti problemi economici internazionali, fondamentali ma non certo nuovi, sono tuttora irrisolti. La nuova amministrazione Bush non è in grado di eliminare rapidamente il doppio deficit commerciale e di bilancio, mentre il deprezzamento del dollaro non giova certo a correggere gli squilibri commerciali. I paesi asiatici del Pacifico potrebbero essere considerati un focolaio di crescita, anche se condizioni e prospettive non sono omogenee per tutta la regione. Negli anni tra il 1981 e il 1987, l'economia del Giappone è cresciuta a un ritmo del 3,8 per cento; i quattro NIC asiatici (Corea del Sud, Taiwan, Hong Kong e Singapore) hanno raggiunto complessivamente il 7,9 per cento, anche se la percentuale di Singapore (5,9 per cento) è rimasta al di sotto della media. Le economie degli altri quattro paesi dell'ASEAN (escludendo Singapore e il Brunei) hanno registrato una crescita pari al 3,5 per cento, mentre la Cina ha superato tutti raggiungendo il 9,4 per cento. Le percentuali di crescita dei paesi asiatici del Pacifico contrastano dunque nettamente con la media mondiale, pari soltanto al 2,7 per cento.

Nonostante ciò, Singapore riconosce che il sistema internazionale si è fatto più angusto e che le opportunità di facile e rapida crescita sono

pressoché esaurite. Per quanto glielo consentono le sue dimensioni e capacità, Singapore sta cercando di influenzare le tendenze globali in tutte le questioni che interessano la sua sfera economica. Per risultare più credibile, il paese dovrà moltiplicare il proprio impegno all'interno dell'ASEAN, del gruppo dei NIC asiatici e degli altri raggruppamenti di paesi asiatici del Pacifico. In teoria, ottenere il maggior numero possibile di appoggi è una tattica opportuna. In pratica, tuttavia, il paese dovrà tener conto dei conflitti che potrebbero nascere dalla sua presenza in diverse organizzazioni. Ad esempio, Singapore dovrebbe essere convincente sia come paese in via di sviluppo dell'ASEAN in rapporto con le nazioni più industrializzate, sia come paese di nuova industrializzazione nelle trattative con l'OCSE.

Tailandia

Fine della «premocracy» in Tailandia*

Yos Santasombat

Il 5 dicembre 1987 la Tailandia ha celebrato il sessantesimo compleanno del re Bhumipol Adulyadej, uno dei monarchi più amati nella storia del paese. Sua Maestà festeggiava il quinto decennio, che secondo la tradizione tailandese rappresenta l'età dell'oro nella vita di un uomo, la maturità della saggezza, tolleranza e sagacia politica.

La cerimonia si era svolta al campo di Phra Meru, di fronte al palazzo reale, alla presenza dei reali di Tailandia e di una folla di sudditi fedeli. In rappresentanza dei tre rami del governo vi erano il generale Prem Tinsulanonda, primo Ministro; Ukrit Mongkolnavin, portavoce della Camera alta, e Chamras Kemacharu, presidente della Corte suprema. Gli esperti di politica tailandese hanno fatto notare che la presenza di questi tre personaggi, nessuno dei quali era un rappresentante eletto del popolo, simboleggiava la continuità della burocrazia che governa il paese. I tre erano l'immagine di quella mistura di democrazia approssimativa e potere burocratico che ha retto la vita politica della Tailandia negli ultimi otto anni, il sistema noto con il nome di «premocrazia».

Le dimissioni, dopo otto anni e cinque mesi, del primo Ministro Prem, hanno sollevato alcuni interrogativi sui futuri sviluppi politici in Tailandia. La «premocrazia» è destinata a scomparire o continuerà ad esistere? Il sistema politico tailandese è diventato pienamente democratico, ora che l'incarico di premier è stato assunto da un membro del parlamento eletto? Quali sono le possibilità di mutamento e sviluppo? Il nostro studio cercherà di rispondere ad alcune di queste domande, descrivendo ed analizzando i principali eventi, tendenze innovative e sviluppi che hanno interessato la Tailandia durante il 1988[1].

* L'analisi condotta in questo capitolo si basa sui dati relativi al 1988.

[1] L'autore desidera ringraziare Chaiwat Satha-anand per le costruttive critiche da lui espresse a una prima versione di questo saggio.

Politica interna

L'eredità del generale Prem. A partire dal 1980, durante i suoi otto anni di potere, il generale Prem Tinsulanonda aveva dato prova in più occasioni di essere padrone del gioco politico tailandese[2]. Sebbene non fosse a capo di alcuna forza politica, Prem era stato nominato per cinque volte alla guida di governi di coalizione composti dai principali partiti, che gli avevano accordato piena collaborazione e fiducia ritenendolo uno dei pochi leader militari disposto ad accettare una democrazia parlamentare. Nel 1981, e successivamente nel 1986, il generale Prem aveva respinto e schiacciato i tentativi di colpo di stato messi in atto dagli ufficiali più giovani appartenenti al gruppo dei «giovani turchi» e dai vecchi generali dell'esercito, preferendo governare attenendosi alle regole costituzionali. Prem ha avuto successo anche nella sua soluzione politica al problema dell'insurrezione comunista, riuscendo ad arginare la crescita del Partito comunista e il pericolo di insurrezione nel paese. Al generale va inoltre riconosciuto il merito di essere riuscito a conservare potere e influenza sull'esercito, nominando uomini di sua fiducia ai posti chiave ed educando, passo dopo passo, le forze armate al rispetto delle regole costituzionali. Prem è riuscito, infine, a venire a patti con i principali gruppi di pressione all'interno della società tailandese. Ha mantenuto buoni rapporti con il palazzo e con la potente burocrazia, e i suoi tentativi di pacificare attivisti, intellettuali e studenti hanno avuto esito soddisfacente.

Uno dei punti deboli del generale Prem è stata forse l'intolleranza verso le critiche severe che gli provenivano dall'interno e dall'esterno del parlamento. In tutti gli anni in cui è stato al potere non è stata presentata alcuna mozione di censura contro il primo Ministro. Il suo stile di leadership, inoltre, era contrassegnato da una tendenza al clientelismo. Alla sua amministrazione va riconosciuto il merito di aver contribuito alla straordinaria crescita dell'economia sia pure con l'aiuto, di alcune circostanze favorevoli (costi energetici ridotti, apprezzamento delle principali monete e crescita dei costi di produzione in altri paesi). Dal punto di vista dei gruppi di élite, in ogni caso, l'amministrazione di Prem è stata indubbiamente positiva.

La fortuna ha arriso al premier tailandese fino alla fine del 1987. A partire dal 1988, la quinta amministrazione Prem ha dovuto affrontare i ripetuti attacchi politici da parte dei partiti di opposizione. La disputa di confini tra Tailandia e Laos si è trasformata in sanguinosa battaglia

[2] Suchart Kangawann, *Master of the Game*, «Bangkok Post», 2 maggio 1988.

non appena terminate le celebrazioni per il nuovo anno. Il conflitto è costato alla Tailandia 905 vittime, un caccia F-52, un jet OV-10, e circa 2 miliardi di bath[3]. Cosa ancor più grave, il conflitto ha messo in dubbio la capacità delle forze armate tailandesi e la competenza del governo. Il primo Ministro Prem ha difeso pubblicamente sia l'esercito sia il ministro degli Esteri, affermando che, date le circostanze sfavorevoli, entrambi avevano fatto del loro meglio. L'accordo di cessate il fuoco è stato raggiunto il 17 febbraio, quando ormai il conflitto aveva tolto fiducia e credibilità sia alle forze armate sia al governo.

Nei primi giorni di marzo, l'opposizione al progetto di costruzione della diga di Nam Choan nella provincia di Kanchanaburi ha costituito per il governo un altro grave problema politico. Il pubblico dissenso, rafforzatosi nei mesi precedenti, è culminato nella più decisa manifestazione di opposizione a un progetto governativo dal 1980, dalla conquista del potere da parte di Prem. Nato da un pugno di abitanti della provincia di Kanchanaburi, il movimento di opposizione era cresciuto fino a coinvolgere studenti universitari, ambientalisti, organizzazioni internazionali e membri del parlamento. Secondo l'ex primo Ministro M.R. Kukit Pramoj, se il governo avesse contraddetto la volontà del popolo, avrebbe rischiato di trovarsi in una situazione analoga a quella della sollevazione del 14 ottobre 1973[4]. Il governo aveva tempo fino al 25 marzo per decidere, e finì per accogliere le raccomandazioni espresse da un comitato da esso stesso nominato, accantonando il progetto e uscendo così da una situazione che avrebbe potuto generare gravi conflitti.

Nell'aprile 1988, l'amministrazione Prem ha dovuto affrontare altre pressioni politiche, in relazione al problema dei diritti d'autore. L'emendamento alla legge sul copyright era stato presentato al parlamento verso la fine del 1987. La coalizione quadripartita si era divisa sulla proposta di legge: mentre il Partito democratico vi si opponeva attivamente, il Partito di azione sociale guidato dal ministro degli Esteri Siddhi Savetsila si era schierato a favore della proposta. Nel novembre 1987, il progetto di emendamento alla legge sui diritti d'autore era stato approvato dal parlamento con 175 voti a favore, 133 contro e 5 astensioni.

Alla riapertura del parlamento, il 7 aprile 1988, la proposta di legge era pronta per la seconda e ultima lettura: il governo, tuttavia, non è riuscito a tacitare le severe critiche espresse dall'interno del Partito democratico. Un gruppo composto da una trentina di dissidenti del Partito

[3] Si veda *Thailand-Laos: Healing Strained Relations*, «The Nation's Midyear Review», giugno 1988.

[4] Si veda *Naom Choan... One Way Out*, «Bangkok Post», 21 marzo 1988.

democratico, noto come «Gruppo 10 gennaio», si opponeva con grande fermezza alla proposta di legge. La scissione del Partito democratico ha causato grande scompiglio in parlamento e la situazione si è ulteriormente complicata il 15 aprile, quando i partiti di opposizione, unendo le forze, sono riusciti a presentare una mozione di censura contro il quinto governo Prem. Il dibattito sulla mozione di censura era fissato per il 9 maggio 1988.

Nel frattempo, il governo insisteva per approvare senza altri indugi la legge sul copyright; Siddhi Savetsila sottolineava che la Tailandia si era impegnata con un trattato a proteggere i diritti d'autore statunitensi; il ministro del Commercio Montri Pongpanich sosteneva che era in gioco il futuro delle esportazioni tailandesi verso gli Stati Uniti. Il valore delle merci esportate nel 1987 dalla Tailandia verso gli Stati Uniti era pari a 1.544 milioni di dollari di Singapore[5]: circa il 36 per cento delle esportazioni giunte sul mercato americano godeva delle facilitazioni previste dal Sistema generalizzato di preferenze (GSP). Nel mese di marzo il presidente Reagan aveva deciso, dietro suggerimento dell'Ufficio di rappresentanza commerciale degli Stati Uniti, di mantenere inalterate le facilitazioni concesse alla Tailandia nell'ambito del GSP proprio perché l'amministrazione Prem si era impegnata ad approvare in breve tempo la legge sul copyright. Gli Stati Uniti, tuttavia, avevano promesso di riesaminare la posizione della Tailandia se entro il 15 dicembre 1988 non fosse stato fatto alcun progresso. Prem era dunque ansioso di veder approvata la legge il più presto possibile, in modo che la Tailandia potesse continuare a godere dei privilegi concessi dal GSP. I ribelli del «Gruppo 10 gennaio», che controllava più di 30 membri del Partito democratico, tuttavia, hanno causato serie preoccupazioni al governo. Il premier cominciò a dar segni di irritazione per le discordie interne al Partito democratico, e circolarono voci di un possibile scioglimento del parlamento. Il 21 aprile i leader dei quattro partiti di coalizione, a capo di una delegazione composta da oltre 100 parlamentari, si recarono alla residenza di Prem per comunicargli la loro solidarietà assicurandogli il loro saldo appoggio, in particolare sulla questione dei diritti d'autore e sull'imminente dibattito parlamentare in relazione alla mozione di censura.

Il 28 aprile l'emendamento alla legge sui diritti d'autore fu approvato con 183 voti a favore e 134 contrari nella lettura conclusiva. La procedura fu eccezionalmente tranquilla, malgrado il «Gruppo 10 gennaio» avesse votato contro il progetto. Il primo Ministro Prem, secondo alcu-

[5] «The Nation's Midyear Review», p. 80.

ne fonti, si dichiarò soddisfatto per l'approvazione della legge, pur sottolineando che i dissidenti del «Gruppo 10 gennaio» con la loro opposizione si erano allontanati dalla linea del partito.

Il 29 aprile, appena dieci giorni prima del dibattito sulla mozione di censura contro Prem e il suo governo, la tensione politica crebbe improvvisamente per il diffondersi di voci incontrollate circa un possibile scioglimento del parlamento. Per la prima volta in otto anni, l'opposizione aveva la possibilità di colpire il bersaglio principale, il generale Prem in persona, e si preparava a quella che considerava una prova di forza. A parere di alcuni osservatori politici, le affermazioni dell'opposizione contro Prem avevano lo scopo di intimorire il premier, nella speranza che egli non fosse in grado di respingere gli attacchi diretti. Gli organi di stampa sostenevano inoltre che l'esercito avesse autorizzato l'opposizione a presentare una mozione di sfiducia contro il governo. Sembrava inoltre che i rapporti tra Prem e il comandante in capo dell'esercito Chavalit Yongchaiyudh si facessero sempre meno cordiali con l'avvicinarsi del dibattito sulla mozione di censura[6].

Il pomeriggio del 29 aprile, sedici membri del governo appartenenti al Partito democratico presentarono le dimissioni in massa, sperando che la loro iniziativa aprisse la strada a un rimpasto governativo ed evitasse lo scioglimento del parlamento. Prem accettò le dimissioni senza esitare. La sera stessa, tuttavia, il primo Ministro sciolse il parlamento, adducendo come ragione principale i dissensi interni al Partito democratico, che era il gruppo più importante nella coalizione di governo. Nuove elezioni generali furono fissate per il 24 luglio 1988.

Dopo lo scioglimento del parlamento, l'atmosfera politica si fece ancor più tesa. Due giorni dopo Prem manifestò chiaramente la sua intenzione di ritornare alla carica di primo Ministro durante una partita di golf con il generale Chavalit e i leader dei partiti della ex coalizione di governo, i quali si impegnarono a sostenere Prem dopo le elezioni del 24 giugno. Come primo Ministro uscente e in assenza di un candidato di pari statura ed autorità, Prem aveva buone probabilità di ottenere nuovamente l'incarico dopo le elezioni, se lo avesse desiderato. Nel frattempo, i leader dell'opposizione avevano iniziato a coalizzarsi per impedire il ritorno di Prem.

L'atmosfera politica si fece pesante mano a mano che i movimenti anti Prem iniziarono a rafforzarsi; un colpo di stato si stava profilando come un'ipotesi possibile. Le probabilità di una presa di potere da parte dei militari acquistò credibilità quando il generale Chavalit, commen-

[6] «Bangkok Post», 17 aprile 1988.

tando un'affermazione secondo la quale le forze armate non avrebbero avuto, al momento, la capacità di inscenare un colpo di stato, dichiarò: «Vorrei sapere quali poteri sarebbero in grado di controllare l'esercito se io volessi farlo (ossia, se volessi tentare un colpo di stato)». Chavalit precisò inoltre che avrebbe tentato di prendere il potere soltanto dopo aver ottenuto il consenso del popolo[7]. La situazione sembrò aggravarsi quando il *Sapa Patiwat* (consiglio rivoluzionario), il quale (malgrado tutti ne avessero preso le distanze) continuava ambiguamente a propagandare una «rivoluzione» senza essere ostacolato dalle autorità, convocò una riunione al Royal Hotel, come per rispondere alla chiamata del generale Chavalit. Uscirono allo scoperto vari movimenti sindacali, molti dei quali erano stati costituiti con l'appoggio delle forze armate; i sindacati della State Railway of Thailand, del Bangkok Mass Transit e della Port Authority organizzarono scioperi generali di protesta contro i programmi di privatizzazione annunciati dal precedente governo. L'assenza di Prem, all'estero per un giro di visite in tre paesi dell'Est europeo, contribuì ad accrescere i timori di un colpo di stato.

Il 17 maggio 1988 l'ex primo Ministro M. R. Kukrit Pramoj fu ricevuto in udienza privata dal re; dopo il colloquio, l'ex premier rivolse pesanti critiche al generale Chavalit per aver minacciato un colpo di stato durante l'assenza di Prem, si schierò a fianco del movimento anti Prem e annunciò la sua candidatura per la carica di primo Ministro. Dieci giorni dopo, 99 autorevoli accademici presentarono al re una petizione che esprimeva la loro disapprovazione per i febbrili contatti intercorsi tra il generale Prem e l'esercito; molti militari, infatti, si erano recati alla residenza di Prem per manifestargli il loro appoggio. I firmatari della petizione accusavano inoltre Prem di non essere rimasto neutrale come richiedeva la sua posizione di primo Ministro ad interim fino alle imminenti elezioni: secondo i 99 accademici, aveva abusato del suo potere appellandosi alla monarchia per favorire i propri interessi politici. Gli uomini di Prem lo difesero strenuamente, replicando che il premier aveva sempre fatto gli interessi del paese, senza mai abusare del suo potere o della monarchia.

Come è naturale, la tensione politica crebbe rapidamente mentre le due fazioni si scambiavano accuse e controaccuse. Gruppi di soldati continuarono a marciare verso la residenza di Prem per dimostrargli il loro appoggio. Si temeva che il confronto potesse degenerare causando gravi disordini politici prima delle elezioni. Fortunatamente, ciò non è avvenuto.

[7] Roongruang Preechakul, *How the Mighty Fuel Fears*, «Bangkok Post», 23 maggio 1988.

Tabella 1. *Numero di seggi ottenuti dai singoli partiti nel 1988.*

Partito	Candidati	Seggi ottenuti nel 1988	Seggi ottenuti nel 1986
Chat Thai	257	87	63
Partito di azione sociale	213	54	51
Partito democratico	210	48	100
Ruam Thai	205	35	19
Prachakorn Thai	207	31	24
Rassadorn	199	21	18
Prachachon	256	19	–
Puangchon Chao Thai	244	17	1
Palang Dharma	319	14	–
Partito di azione comunitaria	216	9	15
Partito progressista	233	8	9
Partito democratico unito	214	5	38
Muanchon	238	5	3
Partito liberale	189	3	1
Forza socialdemocratica	195	1	–
Partito agroindustriale tailandese	214	0	0

Fonte: Local Administration Department, ministero degli Interni.

Le elezioni generali del 1988. Nonostante l'impegno delle autorità nell'incoraggiare la popolazione a votare, la partecipazione popolare alle elezioni generali del 1988 è stata tutt'altro che ampia. In tutta la nazione, la percentuale di affluenza alle urne è stata pari al 63,56 per cento, soltanto il 2,5 per cento in più rispetto alle elezioni del 1986. A Bangkok, la percentuale di votanti è scesa lievemente, dal 38,13 per cento del 1986 al 37,50 per cento nel 1988.

Quando, la mattina del 25 luglio, il ministro degli Interni annunciò i risultati ufficiali, il partito Chat Thai risultò vincitore con 87 seggi. Il general maggiore Chatichai Choonhavan, leader del partito Chat Thai, dichiarò immediatamente di non essere pronto ad assumere l'incarico di premier. Un «governo Chatichai», affermò, «non sarebbe durato più di tre mesi»[8].

Il 27 luglio, a due giorni dalle elezioni, Chatichai e gli altri leader della precedente alleanza di governo andarono da Prem per invitarlo a dirigere un nuovo governo di coalizione. Prem rifiutò sorridendo: aveva servito il paese e la democrazia abbastanza a lungo, e riteneva che i

[8] *A Circumstantial Envoy Turns Premier*, «The Nation», 29 luglio 1988.

leader dei partiti sarebbero stati in grado di assumersi il compito di formare una coalizione per proprio conto. «So che il mio tempo è finito», disse Prem, «ed è ora che io rinunci al potere»[9].

Il governo Chatichai. Dopo il rifiuto di Prem, Chatichai accettò, seppur riluttante, di guidare un nuovo governo di coalizione comprendente il Chat Thai, il Partito di azione sociale, il Partito democratico, il Rassadorn, il Partito democratico unito e il Muanchon. Il 4 agosto 1988, il general maggiore Chatichai Choonhavan diventò il diciassettesimo primo Ministro tailandese. Finalmente, dopo un'attesa durata dodici anni, il paese aveva un capo di governo eletto.

Chatichai non desiderava assumersi quel pesante fardello, e aveva pubblicamente dichiarato di non essere disposto ad accettare il ruolo di premier. Tuttavia, poiché Prem aveva declinato l'invito a formare un nuovo governo, l'onere era toccato naturalmente a Chatichai, in quanto leader del maggiore partito.

Pochi giorni dopo aver accettato l'incarico, Chatichai rese nota la lista dei componenti del nuovo Gabinetto: le sue scelte destarono una certa preoccupazione e molta delusione.

Alcuni membri del governo, e titolari di dicasteri importanti per l'economia del paese, suscitarono apprensione in quanti desideravano essere certi che quella politica economica razionale, che aveva fino ad allora sostenuto la crescita impressionante e il dinamismo del paese durante l'era Prem, non sarebbe stata abbandonata. L'immagine di un governo composto da individui preoccupati del proprio tornaconto e degli interessi dei loro sostenitori lasciava molto a desiderare, tanto più in quanto contrastava nettamente con i precedenti governi del generale Prem. Per quanto lo si accusasse di aver chiuso un occhio su alcuni casi di corruzione, Prem era riuscito a contenere tali pratiche.

Fin dall'inizio, la solidità del governo Chatichai è apparsa piuttosto dubbia, tanto che per alcuni osservatori il governo sarebbe durato al massimo due anni[10]. Queste previsioni si fondavano sulla probabilità che si scatenassero, all'interno dei partiti di coalizione e tra un partito e l'altro, controversie legate ad interessi economici personali. Altri problemi, quali la legge sul copyright, la politica estera, i minimi salariali, la privatizzazione delle imprese pubbliche, le proteste sindacali, rendevano ancor più difficile il già arduo compito del governo. A ciò va aggiunto che

[9] *How Prem Came to Think His Time Was Up*, «The Nation», 19 luglio 1988.

[10] Likhit Dhiravegin, *Overshadowed by Preceding Sucess Story*, «Bangkok Post», 9 settembre 1988.

il governo Chatichai ha soltanto 220 seggi in un parlamento che ne comprende 357, mentre il precedente governo di coalizione disponeva di 234 seggi su 347.

Il fatto che il nuovo governo sia stato legalmente eletto dal popolo lo pone tuttavia, almeno da un punto di vista, in vantaggio rispetto all'amministrazione Prem. Molti settori della società tailandese, e in particolare gli ambienti accademici, la stampa e i politici di professione, si rendono conto che il sistema democratico in vigore durante il passato decennio è arrivato a un punto critico, e che la sopravvivenza del governo Chatichai per un periodo di tempo ragionevole è di cruciale importanza per lo sviluppo della democrazia parlamentare in Tailandia. Il nuovo governo di coalizione, dunque, riceverà ampio sostegno da vari settori della società tailandese. I partiti di opposizione, inoltre, potrebbero non essere intenzionati a smuovere le acque troppo presto, rischiando lo scioglimento del parlamento o, ancor peggio, un intervento militare. I grandi partiti di opposizione, come il Ruam Thai o il Prachakorn Thai, potrebbero decidere di comportarsi bene in modo da potersi presentare quali partner potenziali in una coalizione, nel caso in cui Chatichai avesse bisogno di un margine più ampio in parlamento, o si rendesse necessario un rimpasto governativo.

Lo stile non conflittuale della leadership di Chatichai potrebbe anche rappresentare un punto di forza per il governo. Al momento di accettare l'incarico di primo Ministro, Chatichai ha chiesto e ottenuto dal generale Chavalit la garanzia che i militari avrebbero sostenuto il nuovo governo di coalizione. Chatichai è riuscito, adottando soluzioni diverse, a neutralizzare molti dei suoi potenziali rivali; ha assegnato un posto nel governo a Chalerm Yoobamrung del partito Muanchon il quale, un tempo aspramente critico nei confronti del generale Prem, fa da «cuscinetto» tra Chatichai e i partiti di opposizione; ha affidato ad un gruppo di accademici, alcuni dei quali hanno partecipato in passato a movimenti di opposizione a Prem, l'incarico di consiglieri del nuovo governo; ha smorzato il dissenso dei burocrati, scontenti dei loro bassi salari, annunciando aumenti di retribuzione su larga scala.

Sul futuro del governo Chatichai pesa tuttavia un altro interrogativo: si tratta del coinvolgimento dell'esercito o, più specificamente, dei limiti entro i quali alle forze armate verrà consentito di esercitare la loro influenza sul governo. Per quanto il generale Chavalit e gli alti ufficiali dell'esercito abbiano ripetutamente affermato che le forze armate non si immischieranno negli affari del governo, è certo che l'esercito non resterà con le mani in mano. In ogni caso, alcuni esperti di questioni politiche prevedono che difficilmente i militari interverranno nelle questioni di

governo durante l'attuale fase di transizione, poiché si rendono pienamente conto che la popolazione è attualmente favorevole a un governo eletto a pieno titolo. Altri osservatori hanno rilevato, comunque, che da quando il governo Chatichai ha assunto il potere nell'agosto 1988, sembra essersi occupato principalmente di sostituire e trasferire i responsabili di alto livello dei ministeri e delle imprese pubbliche, evitando di impegnare tempo ed energie nella soluzione degli importanti problemi della nazione e girando alla larga dalle questioni più controverse e rischiose[11]. La sostituzione e la sospensione dei direttori della Mass Communications Organization, della Bangkok Mass Transit Authority e del direttore generale del ministero dell'Industria sono soltanto alcuni esempi. Tali circostanze hanno dimostrato che numerosi membri del governo Chatichai sono decisi a utilizzare il potere per perseguire il proprio tornaconto e gli interessi personali dei loro sostenitori, con nessun'altra motivazione se non la «convenienza politica». Questo modello di comportamento politico può condurre a un deterioramento della democrazia, minando la fiducia dell'opinione pubblica nel sistema parlamentare che si sperava di veder trionfare in presenza di un governo rappresentativo e regolarmente eletto, demoralizzando i funzionari dello stato e inducendoli a disprezzare i politici di professione. Il modo in cui i politici hanno abusato del loro potere potrebbe offrire ai militari un pretesto o una scusa per sconvolgere e rovesciare il sistema democratico, il che significherebbe, di fatto, un ritorno alla «premocrazia».

La politica tailandese di oggi, la fine della «premocracy»? Che un parlamentare regolarmente eletto abbia ottenuto la carica di primo Ministro non significa necessariamente che la Tailandia abbia raggiunto il pieno sviluppo democratico. Il sistema di potere politico che ha retto il paese durante l'ultimo decennio non è tale da indebolirsi da un momento all'altro senza minacciare e modificare sostanzialmente le strutture costituzionali e politiche.

Per otto anni e cinque mesi, il premier Prem Tinsulanonda è stato considerato «indispensabile». Dopo aver declinato l'invito a guidare un nuovo governo di coalizione, Prem è stato immediatamente acclamato come l'ultimo «uomo di stato» tailandese[12]. I leader dei partiti che formavano la precedente coalizione e molti esperti di politica tailandese

[11] Si veda Banyat Tasaneeyavei, *Chatichai Must Prove That Democracy Works*, «Bangkok Post», 8 ottobre 1988.

[12] Prem è stato nominato primo consigliere e insignito del titolo di «uomo di stato» ai primi di settembre 1988.

sono rimasti sinceramente sorpresi dalla sua decisione di ritirarsi: nessuno aveva ritenuto possibile che Prem si rifiutasse di tornare al potere.

Apparentemente, Prem era soddisfatto della sua carriera politica, e gradiva essere riverito e adulato in qualsiasi occasione. Dopo aver sciolto il parlamento il 29 di aprile, il premier aveva cercato di rafforzare l'unità tra i partiti della precedente coalizione, esortando i vari leader a non ostacolarsi l'un l'altro durante le elezioni. Quasi ogni giorno, alti gradi dell'esercito si recavano da Prem per manifestargli il loro appoggio. Le frequenti sfilate di militari verso la residenza di Prem ricordavano ai leader politici che le forze armate restavano al suo fianco, indipendentemente dal risultato delle elezioni generali.

Da buon militare prestato alla politica, Prem è stato senza dubbio un maestro di machiavellismo. La sua abilità ed esperienza nel manovrare, negoziare ed esercitare il potere politico gli ha guadagnato l'appellativo di «killer del Chao Phraya River». I sostenitori hanno fatto dell'«indispensabile» Prem una specie di mito. Il premier veniva presentato come l'unico candidato idoneo a guidare il governo, il solo dotato di moralità e capacità sufficienti[13]. Prem, da parte sua, si beava di quest'immagine. Nel corso degli anni la sua popolarità, se non altro negli ambienti dell'esercito, dei funzionari dello stato e degli uomini d'affari, è sempre stata notevole.

Avendo trascorso la maggior parte della sua vita nelle forze armate, era logico che Prem considerasse prioritarie le esigenze dei militari. Egli sapeva bene di essere arrivato al potere grazie all'esercito, e non ha mai mancato di riconoscere questa circostanza[14]. I militari lo avevano salvato da due tentativi di colpo di stato nell'aprile 1981 e nel settembre 1985, e Prem aveva ricambiato il favore promuovendo il rafforzamento di tutti e tre i rami dell'esercito.

Al contrario, Prem doveva poco o nulla ai partiti politici. Di conseguenza, si è impegnato assai poco per lo sviluppo del sistema partitico, difendendo soltanto a parole l'importanza della democrazia parlamentare tailandese. Per tre volte, Prem ha sciolto il parlamento in seguito alle liti scoppiate tra i partiti che formavano i suoi governi di coalizione.

[13] Poiché Prem era ritenuto «indispensabile», i leader del partito che si aggiudicava il maggior numero di seggi alle elezioni parlamentari non potevano esercitare il diritto di candidarsi alla carica di primo Ministro. Questo era accaduto a Pramarn Adireksarn del partito Chat Thai nel 1983, a Bichai Rattakul del Partito democratico nel 1986, e avrebbe potuto accadere a Chatichai nel 1988.

[14] Si veda Yuos Santasombat, «Leadership and Security in Modern Thai Politics» in *Leadership Perceptions and National Security: The Southeast Asian Experience*, a cura di Mohammad Ayoob e Chai-anan Samudavanija, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 1989.

Effettivamente, l'instabilità politica dovuta a litigi o a lotte intestine tra le fazioni che partecipano ai governi di coalizione è un problema piuttosto complesso, che ha ostacolato lo sviluppo della democrazia tailandese negli ultimi dieci anni. Le rivalità tra fazioni derivano in gran parte dal fatto che ogni partito tende a scegliere i propri candidati per le elezioni entro una cerchia di influenti boss politici, militari in pensione e funzionari dello stato, celebrità e magnati dell'economia disposti a investire somme ragguardevoli. Questo metodo di reclutamento permette ai partiti di conquistare molti seggi in parlamento, incrementando le probabilità di entrare a far parte del successivo governo di coalizione. Anche l'aumento delle spese elettorali, ormai alle stelle, non è di buon auspicio per lo sviluppo della democrazia tailandese. Ovvia conseguenza di tale fenomeno è la trasformazione di una democrazia ancora immatura in una plutocrazia in piena regola, nella quale i ricchi possono ottenere, a suon di quattrini, l'ammissione alla tribuna politica che decide della vita e del benessere del paese. Il parlamento, dunque, si è trasformato in una sorta di borsa valori in cui gli speculatori che dispongono di sufficiente denaro e possono fare offerte adeguate accedono agli incarichi politici, mentre la maggioranza dei cittadini, priva di risorse, rimane esclusa dal sistema. Ad ogni elezione, i politici cambiano partito a piacimento. Ideologie o impegni politici comuni non sono mai stati una caratteristica essenziale per i partiti tailandesi. Un partito è, in primo luogo, un'associazione di capi politici, celebrità e magnati dell'economia che si associano temporaneamente sulla base di un interesse comune a breve termine. La struttura dei rapporti di potere all'interno di ciascun partito e tra i partiti che partecipano a un governo di coalizione si caratterizza come lotta per il conseguimento di obiettivi politici a breve termine. Attualmente, tale struttura non consente ad alcun partito di ottenere il predominio assoluto e formare un governo di maggioranza.

Negli ultimi otto anni, il generale Prem ha ricoperto il ruolo privilegiato di arbitro, in grado di dominare la folla degli schieramenti in corsa per il potere. I partiti che fallivano il loro compito erano infine costretti a sottomettersi al giudizio del «grande coordinatore», il «killer del Chao Phraya River». Tra controversie che contrapponevano varie fazioni, lotte per il potere e conflitti di interessi politici che dividevano i partner dei governi di coalizione, non si poteva pretendere che Prem avesse la statura morale per affrontare i gravi problemi che riguardavano l'intero paese. Come ha giustamente osservato Praves Vasi, noto studioso tailandese, negli ultimi otto anni il governo si è occupato anche troppo dello sviluppo industriale, delle esportazioni, del turismo, degli investimenti esteri e della crescita economica, ma non ha mai tentato seriamente di

risolvere i problemi della povertà urbana e rurale, e dell'iniqua distribuzione del reddito che ha accresciuto il divario tra ricchi e poveri[15]. Il grande coordinatore, poi, non è mai riuscito a decidere sulle questioni che riguardavano il benessere della popolazione nel suo complesso; non ha avuto né la capacità, né il coraggio morale di affrontare problemi quali il progetto Nam Choan[16], l'industria del tantalio[17], le proteste e gli scioperi sindacali, la privatizzazione delle imprese, la disoccupazione rurale, e così via. Il leader si è preoccupato di salvaguardare gli interessi della burocrazia e dei settori economici, più che il benessere della popolazione. Al momento, i segnali di cambiamento sono scarsi o inesistenti. Nel formare l'attuale governo di coalizione, il primo Ministro Chatichai è giunto a compromessi sia all'interno sia all'esterno del suo partito. In un primo tempo egli ha rifiutato l'incarico per compiacere il venerato premier uscente, accettando di formare un nuovo governo soltanto dopo che Prem aveva declinato l'invito. Chatichai ha accontentato i militari affidando l'incarico di segretario generale del primo Ministro al generale Panya Singsakda, uomo di fiducia del generale Chavalit, nominando segretario generale del ministro della Difesa un altro autorevole ufficiale, il generale Sanan Sawetserani, e proponendo di ammettere i comandanti dell'esercito, della marina e dell'aviazione alle riunioni settimanali del governo. Chatichai ha rinunciato a quest'ultima idea soltanto dopo essere stato accusato da più parti di eccessiva deferenza nei confronti dell'esercito. Il governo, inoltre, ha ceduto alle richieste dei sindacati delle imprese pubbliche rallentando il programma di privatizzazione delineato dal precedente governo, e ha accolto le rivendicazioni di aumenti salariali espresse dai dipendenti pubblici.

Probabilmente, tutte queste iniziative sono state ritenute necessarie per la sopravvivenza del governo, dal momento che la «premocrazia» non ha ancora cessato di influenzare il sistema politico tailandese. Ci si domanda tuttavia fino a quando verrà mantenuto questo atteggiamento compromissorio, e se la politica dei compromessi e degli accomodamenti si accordi con gli interessi pubblici. Finché non si farà nulla per modificare e rafforzare la struttura dell'imperfetta democrazia parlamentare tailandese, la nazione resterà politicamente instabile e dovrà affrontare altre crisi di leadership. Di tanto in tanto, gli specialisti in grigioverde

[15] Si veda «Matichon», 27 maggio 1988, p. 5.

[16] *Ibid.*, p. 4.

[17] Verso la fine del 1986, una fabbrica di tantalio nella provincia di Phuket era stata data alle fiamme e gravemente danneggiata durante una settimana di proteste contro il degrado ambientale, aggravato secondo alcuni dalla prolungata attività dell'impianto. L'incidente era stato attribuito all'indecisione e alla lentezza con cui l'amministrazione Prem aveva reagito.

tenteranno o minacceranno un nuovo colpo di stato, una rivoluzione[18]. La politica della sopravvivenza, dei compromessi e degli accomodamenti tipici della «premocrazia» non avrà fine.

Affari esteri

Nel discorso di congedo pronunciato il 15 luglio 1988 al circolo dei corrispondenti esteri, il premier Prem Tinsulanonda ha descritto la politica estera tailandese negli anni del suo incarico essenzialmente come un'estensione della politica interna. Essa era «congeniata per sostenere la crescita economica del paese mediante la creazione e il mantenimento di un clima internazionale pacifico e stabile»[19]. Effettivamente, i governi Prem avevano fatto largo uso di strumenti politici e diplomatici, al fine di ampliare e facilitare le relazioni economiche e commerciali della Tailandia. Durante quegli stessi anni, gli Stati Uniti e la Comunità Europea hanno introdotto una serie di iniziative protezionistiche, mentre la Tailandia si è impegnata per diventare, nel bene e nel male, un paese di nuova industrializzazione.

Negli ultimi anni, l'incarico di ministro degli Esteri è sempre rimasto nelle mani di Siddhi Savetsila, uno degli amici più fidati di Prem: questo spiega in gran parte perché la politica estera di Prem sia rimasta sostanzialmente immutata. Il ministro degli Esteri Siddhi si è impegnato particolarmente per migliorare l'immagine esterna e la credibilità della Tailandia sul piano internazionale. La Tailandia si è adoperata in particolare per raccogliere consensi, nell'ambito dei paesi dell'ASEAN e in tutto il mondo, alla sua condanna dell'occupazione vietnamita della Cambogia. Al di là delle questioni politiche, la Tailandia è riuscita invece a dare di se stessa un'immagine dinamica, che ha contribuito alla crescita degli investimenti esteri e del turismo.

Poiché Siddhi ha conservato l'incarico di ministro degli Esteri anche nell'amministrazione Chatichai, è assai probabile che la politica estera della Tailandia continui a seguire il cammino tracciato negli ultimi anni. Vi sarà tuttavia un cambiamento rilevante, dal momento che per la prima volta il paese ha ammesso l'importanza di intrattenere «relazioni equilibrate» con tutte le grandi potenze, sulla base di una comunanza di interessi. Allo stesso tempo verrà dato risalto alle relazioni commer-

[18] Thanat Khoman, *Elections and Projections*, «Bangkok Post», 20 luglio 1988.

[19] Si veda *Much Has Been Done But More Remains To Be Done*, sintesi del discorso di Prem, «The Nation», 16 luglio 1988.

ciali con i paesi vicini, e in particolare con l'Indocina. Ciò significa, in effetti, che la politica nei confronti del blocco sovietico e degli stati indocinesi che ne fanno parte sarà di natura più «flessibile e sperimentale»[20].

Nell'ambito della politica delle «relazioni equilibrate», la Tailandia non si limiterà più ad allinearsi con gli Stati Uniti, ma cercherà di migliorare i propri rapporti anche con il blocco sovietico e con la Cina. In una fase di rapida evoluzione della politica internazionale, una maggiore flessibilità garantirà alla Tailandia margini di manovra più ampi per la salvaguardia dei propri interessi nei confronti delle grandi potenze.

Le relazioni tra Tailandia e Unione Sovietica. Dopo la visita in Tailandia, nel 1987, del ministro degli Esteri sovietico Shevardnadze, le relazioni tra i due paesi hanno fatto costanti progressi. Il viaggio a Mosca di Prem, maggio 1988, ha ulteriormente contribuito a consolidare i legami e a rafforzare l'interesse sovietico nei confronti della Tailandia. Prem ha detto di essersi recato in Unione Sovietica, tra l'altro, per «cercare una via di cooperazione tra la Tailandia e la superpotenza sovietica»[21]. Il premier desiderava inoltre che Mosca assumesse un ruolo più attivo per la risoluzione del conflitto cambogiano, dal momento che questo toccava direttamente gli interessi difensivi della Tailandia. Una soluzione politica del conflitto avrebbe eliminato la principale causa di instabilità nel Sud-est asiatico, aprendo la strada al rafforzamento delle relazioni tra Tailandia e Unione Sovietica in molte aree, non ultimi gli scambi commerciali e culturali.

Chatichai e il ministro degli Esteri Siddhi continueranno a sollecitare l'appoggio sovietico al loro impegno per la pace e la stabilità nella regione. Malgrado il fragile tentativo di riavvicinamento con l'Unione Sovietica, tuttavia, la Tailandia manterrà un atteggiamento cauto nei rapporti con il blocco sovietico[22].

La Tailandia e l'Indocina. La controversia di confine con il Laos, trasformatasi in sanguinosa battaglia all'inizio del 1988, è stata un duro colpo per la Tailandia. Il conflitto ha sollevato gravi perplessità in meri-

[20] Kavi Chongkittavorn, *Thailand Can Be More Outward-Looking*, «The Nation», 14 settembre 1988.

[21] M. R. Sukhumbhand Paribatra, *Great Powers and ASEAN: Emerging Challenges*, «The Nation», 13 luglio 1988. Si veda anche *PM: Peace Will Improve Thai-Soviet Relations*, «Bangkok Post», 12 maggio 1988.

[22] Kavi Chongkittavorn, *More Flexibility Foreseen in New Govt's Foreign Policy*, «The Nation», 6 agosto 1988.

to alla politica estera tailandese nei confronti dei paesi vicini. Attualmente, l'impegno intenso e prolungato dell'esercito tailandese, il quale opera per raggiungere un accordo che elemini le tensioni tra Tailandia e Laos, sembra giunto a un punto morto. Il ministro degli Esteri tailandese pare attendere da Vientiane un segnale di buona volontà per risolvere le controversie bilaterali. Una certa animosità tra il ministro degli Esteri Siddhi e l'ambasciatore laotiano in Tailandia Kamphan Simmamavong continua tuttavia ad ostacolare il successo dei negoziati volti a migliorare i rapporti tra i due paesi.

Quanto al problema cambogiano, l'atteggiamento inflessibile di Siddhi nei confronti del Vietnam era rimasto sostanzialmente immutato, malgrado le evoluzioni sul piano politico globale e regionale avessero aperto nuove possibilità per la soluzione del conflitto. Il problema principale era quello di convincere il Vietnam ad andarsene definitivamente dalla Cambogia, anche se l'ombra del Khmer Rosso continuava ad incombere sulle prospettive di composizione del conflitto cambogiano[23].

Secondo il parere di Sukhunbhand Paribatra, un esperto tailandese di difesa e relazioni internazionali, il governo tailandese aveva assunto un atteggiamento piuttosto accomodante nei confronti del Khmer Rosso, ritenendo che al massimo il problema avrebbe potuto essere affrontato nell'ambito degli accordi per una soluzione politica, oppure dopo la definizione politica del conflitto. Questa sensazione derivava in parte dal fatto che la Tailandia temeva di inimicarsi la Cina, e in parte dalla sfiducia che Siddhi nutriva nei confronti del Vietnam. Finché si consentirà al Khmer Rosso di esercitare la leadership, la soluzione politica del conflitto cambogiano non potrà mai essere stabile, duratura ed equa.

Se la Tailandia desidera realmente trovare una soluzione politica al conflitto, l'amministrazione Chatichai dovrà assolutamente affrontare con urgenza il problema del Khmer Rosso. Come primo passo verso una soluzione politica, Sukhumbhand ha proposto di porre fine[24] all'«empia alleanza» tra Tailandia, Cina e Khmer Rosso, impegnandosi attivamente per la creazione di una «zona di disimpegno» estesa per 250 chilometri lungo il confine tra Tailandia e Cambogia e controllata da una forza di pace internazionale.

[23] M. R. Sukhumbhand Paribatra, *Peace In Kampuchea is Not At Hand*, «The Nation», 2 luglio 1988.

[24] M. R. Sukhumbhand Paribatra, *Unholy Alliance Must End*, «The Nation», 22 luglio 1988.

Sfortunatamente, considerando gli stretti rapporti che il premier Chatichai intrattiene con la Cina e la sfiducia del ministro degli Esteri Siddhi nei confronti del Vietnam, sembra per il momento assai improbabile che la Tailandia ritiri il suo appoggio al Khmer Rosso. Per quanto il premier Chatichai abbia affermato che la Tailandia desidera trasformare l'Indocina «da campo di battaglia a mercato per i prodotti tailandesi», non è ancora possibile prevedere se il nuovo governo affronterà seriamente la questione del Khmer Rosso.

Nonostante il conflitto cambogiano, tuttavia, le relazioni commerciali tra Tailandia e Vietnam sono destinate ad intensificarsi. L'aumento dei flussi commerciali tra questi due paesi dovrebbe incrementare, nel prossimo futuro, anche gli scambi tra Tailandia e Laos.

Il Giappone e la Cina. Il Giappone è stato, e continuerà ad essere, il principale partner commerciale della Tailandia e il maggiore investitore estero nel paese. La Tailandia appoggia tuttora con convinzione l'impegno giapponese per la pace e la sicurezza del Sud-est asiatico; il Giappone, dal canto suo, ha iniziato l'invasione economica dell'Indocina. Secondo alcuni, considerando la forza dello yen e i ripetuti fallimenti economici del Vietnam, il denaro giapponese potrebbe trasformare la regione in una nuova area commerciale. Forse il Giappone è abbastanza ricco da comprare la pace e la tranquillità dell'Indocina.

La Cina continuerà a essere un importante alleato della politica estera tailandese. Negli ultimi anni, le relazioni tra Tailandia e Cina si sono fatte più profonde, e dovrebbero continuare ad evolversi positivamente, con l'apertura di un ufficio consolare in Cina e viceversa, e con rapporti bilaterali più ampi e approfonditi.

Negli ultimi anni, gli scambi commerciali tra i due paesi si sono fatti più intensi, estendendosi a un'ampia gamma di beni. Una particolare categoria di prodotti, ossia le armi e le munizioni di fabbricazione cinese, costituirà un elemento importante per il futuro delle relazioni commerciali tra i due paesi; poiché le armi prodotte negli Stati Uniti diventano sempre più costose, le importazioni di quelle cinesi, assai meno care, sono destinate a crescere. Alcuni ritengono che la crescente cooperazione militare tra i due paesi possa danneggiare gli interessi strategici di altre nazioni del Sud-est asiatico e suscitare reazioni negative da parte degli Stati Uniti; malgrado ciò, la Tailandia sta pensando di creare una scorta comune con la Cina, da utilizzarsi in caso di guerra.

Le relazioni tra Tailandia e Stati Uniti. Nel corso degli ultimi trent'anni, la Tailandia ha considerato gli Stati Uniti un importante e indispensabile alleato. Sul piano difensivo, la Tailandia è strettamente legata agli Stati Uniti e lo sarà anche in futuro. Malgrado le pressioni per una generale riduzione dei sussidi alla difesa, gli aiuti militari statunitensi alla Tailandia non hanno subito variazioni rilevanti. Nel 1987, gli Stati Uniti hanno erogato 50 milioni di dollari in aiuti diretti alla Tailandia; nel 1988, il paese ha ricevuto assistenza diretta per 20 milioni, e altri 23 milioni di dollari in crediti per l'acquisto di forniture militari. Lo stretto rapporto difensivo tra Stati Uniti e Tailandia è stato dimostrato anche in occasione della crisi al confine con il Laos. Mentre le truppe tailandesi erano impegnate nei combattimenti con i laotiani, nessun altro alleato al di fuori degli Stati Uniti ha pubblicamente manifestato il suo appoggio alla Tailandia. Quando ormai i combattimenti volgevano alla fine, inoltre, Washington si è affrettata a rifornire di armi le truppe tailandesi. Questo gesto simbolico ha dimostrato chiaramente che gli Stati Uniti sarebbero pronti ad assistere la Tailandia facilitandone l'accesso a forniture militari di cruciale importanza, anche se ciò mettesse a repentaglio gli sforzi fatti da Washington per migliorare le relazioni con i paesi dell'Indocina.

In termini di scambi commerciali, invece, i rapporti tra Stati Uniti e Tailandia si sono deteriorati. Mentre, dal punto di vista americano, scambi commerciali e difesa sono questioni separate, la Tailandia insiste nel considerare i due aspetti in stretto collegamento e inseparabili tra di loro. Proprio nel settore degli scambi commerciali, negli ultimi anni, le relazioni tra Stati Uniti e Tailandia sono state sempre più caratterizzate da un'atmosfera di incertezza e sfiducia.

Il ministro degli Esteri tailandese ha messo un bel po' di tempo per capire che gli Stati Uniti agiscono in un contesto globale, e che la loro politica estera non è mai stata modellata su misura per adattarsi alle necessità della Tailandia[25]. Le controversie connesse alla legge sull'agricoltura, ai diritti di proprietà intellettuale e alle facilitazioni del GSP sono soltanto alcune esperienze che hanno insegnato alla Tailandia ad essere più cauta e moderata nei suoi rapporti con gli Stati Uniti. In effetti, la politica delle «relazioni equilibrate con tutte le maggiori potenze, sulla base dei comuni interessi» presuppone che la Tailandia non si identifichi più esclusivamente con gli Stati Uniti, ma cerchi di stabilire contatti più ravvicinati, specialmente in termini di scambi commerciali, con tutte le grandi potenze, incluso il blocco sovietico.

[25] Kavi Chongkittavorn, *More Flexibility* cit.

Economia nazionale

Verso la fine del 1988, gli enti responsabili della programmazione economica hanno annunciato dati ottimistici sulle presunte fortune dell'economia nazionale. Tutti i segnali indicavano che la Tailandia avrebbe raggiunto l'aurea età della crescita economica.

Le cifre più ottimistiche sono state rese note a metà giugno da Phisit Pakkasem, vicesegretario generale dell'Ente per lo sviluppo economico e sociale della nazione (NESDB). Nel migliore dei casi, secondo il NESDB, l'economia tailandese sarebbe cresciuta del 9 per cento su base annua, seconda soltanto alla Corea del Sud, la cui crescita economica era prevista al 10 per cento[26]. Le previsioni della Bangkok Bank erano altrettanto incoraggianti, e anticipavano un tasso di crescita dell'8,25 per cento; la Industrial Finance Corporation of Thailand prevedeva invece una crescita economica intorno all'8 per cento[27].

La costante espansione dell'economia mondiale è una fortuna per l'economia tailandese: il maggior potere d'acquisto ha incrementato la domanda globale di beni e servizi, compresi quelli di provenienza tailandese. Le basse quotazioni del petrolio hanno contribuito a tenere a bada l'inflazione, a ridurre i costi di produzione e a stabilizzare i prezzi dei prodotti; il basso livello di inflazione, a sua volta, ha consentito ai consumatori di acquistare più prodotti e servizi, incrementando i profitti delle aziende e gli investimenti.

L'economia tailandese ha tratto gran beneficio dalle esportazioni di manufatti, dal turismo e dagli investimenti esteri. La concorrenzialità dei manufatti tailandesi sui mercati esteri è notevolmente migliorata. Ciò si deve in parte alle iniziative politiche del governo, che ha cercato di mantenere la moneta locale a livelli relativamente stabili, a confronto con i drastici riallineamenti delle principali valute mondiali.

La vertiginosa salita dello yen giapponese e l'apprezzamento delle monete degli altri NIC hanno costretto questi paesi a indirizzarsi verso le fasce più alte del mercato, lasciando un vuoto che altri paesi hanno potuto colmare, o a trasferire all'estero le loro basi produttive. La Tailandia ha attirato l'interesse degli investitori che avevano necessità di spostare le basi produttive. Grazie al crescente potenziale di investimento, alla stabilità politica, ai salari relativamente bassi e al soddisfacente livello di sviluppo economico, la Tailandia è diventata un importante

[26] Then Chonkhadikij, *NESDB Predicts 9% Record Growth*, «Bangkok Post», 14 luglio 1988.

[27] Si veda *Tiger... Tiger Burning Bright*, «Bangkok Post's 1988 Midyear Economic Review».

produttore ed esportatore di prodotti dell'industria leggera e di manufatti i quali, a loro volta, hanno ampliato la base esportativa del paese, ora non più concentrata esclusivamente sui prodotti agricoli.

Livelli di liquidità costantemente elevati hanno mantenuto i tassi di interesse a percentuali relativamente basse, e ciò ha contribuito a promuovere l'edilizia e gli investimenti locali. Anche il consumo interno di beni e servizi è aumentato. Tutti questi elementi hanno contribuito alla crescita dell'economia nazionale.

L'agricoltura. Nel 1988, il settore agricolo tailandese è andato assai meglio dell'anno precedente, grazie alle più elevate quotazioni delle materie prime sui mercati internazionali e alle favorevoli condizioni atmosferiche. Secondo i dati degli esperti, l'agricoltura tailandese è cresciuta nel corso dell'anno del 2-3 per cento, contro un calo dello 0,2 per cento registrato nel 1987.

Il ministero del Commercio ha previsto che il valore delle esportazioni di tapioca raggiungerà i 23.500 milioni di baht; altre stime dalla stessa fonte calcolano un valore di 21.600 milioni per le esportazioni di gomma, di 19.600 milioni per il riso, di 8.352 milioni per lo zucchero, e di 600 milioni per il mais. Le cifre effettive, tuttavia, dovrebbero essere assai superiori, dal momento che il rialzo delle quotazioni delle materie prime ha indotto molti agricoltori a espandere le aree coltivate[28]. Uno studio condotto dalla Bangkok Bank e dalla Thai Rice Millers Association ha rivelato che la superficie coltivata per il secondo raccolto di riso del 1988 era cresciuta del 39,9 per cento: le buone quotazioni del riso greggio rappresentavano infatti un forte incentivo per gli agricoltori. Le esportazioni complessive di riso hanno raggiunto non meno di 2,6 milioni di tonnellate, per un valore di oltre 20.000 milioni di baht. Poiché il raccolto di molti paesi produttori è stato rovinato da siccità e inondazioni, la Tailandia dovrebbe conservare la sua posizione di maggior esportatore mondiale.

Nel 1988, la produzione di canna da zucchero si è mantenuta ai livelli dell'anno precedente, intorno ai 27 milioni di tonnellate. La stabilità dei prezzi dello zucchero ha indotto gli agricoltori ad espandere le coltivazioni e a curare maggiormente i raccolti. Anche la produzione di caucciù dovrebbe continuare ad espandersi, grazie alla consistente domanda che ha fatto rapidamente crescere le quotazioni della gomma sui mercati nazionali ed esteri, e al programma di espansione delle pianta-

[28] Si veda *Agriculture: Renewed Optimism Takes Root*, «Bangkok Post's 1988 Midyear Economic Review», giugno 1988.

gioni che ha incrementato costantemente il rendimento. La produzione di gomma dovrebbe raggiungere approssimativamente le 970.000 tonnellate, avvicinandosi ai livelli produttivi della Malaysia.

Il raccolto di mais ha segnato un record assoluto nel 1988, toccando i 5, 5-6 milioni di tonnellate. Analogamente, la vivacità della domanda e il relativo aumento dei prezzi ha continuato a far crescere la produzione di soia, che ha raggiunto le 356.300 tonnellate nel 1988. Infine, la sostenuta domanda di frutta e verdura di produzione tailandese sui mercati esteri dovrebbe spingere verso l'alto la produzione. Nel settore dell'allevamento, le esportazioni di polli surgelati sono rimaste a livelli elevati. La produzione di latte e derivati è anche aumentata, grazie alle iniziative promozionali e all'incremento del consumo interno. Anche il settore della pesca è in espansione, poiché la domanda di prodotti è in aumento sia all'interno sia all'estero; l'acquacoltura è in espansione, in particolare l'allevamento dei gamberetti. La produzione ittica dovrebbe crescere all'incirca del 6 per cento.

Il settore manifatturiero. Questo settore si è espanso del 10 per cento nel 1988, superando lievemente la crescita del 9,1 per cento registrata nel 1987: complessivamente, la domanda di prodotti tailandesi e il flusso di investimenti esteri verso le industrie volte all'esportazione si è incrementato costantemente. Tra queste ultime, i tassi di crescita più notevoli si sono registrati nel settore tessile, delle pietre preziose e dei gioielli, delle pelletterie, delle calzature, dei mobili e prodotti in legno, dei giocattoli e dei manufatti in gomma. Anche la domanda interna di autoveicoli, apparecchi elettrici, materiali per l'edilizia ed altri beni di consumo è notevolmente aumentata.

Il settore tessile continua l'andamento positivo degli ultimi anni: il tasso medio di crescita è stato del 35 per cento. Il principale settore di esportazione è quello degli abiti confezionati, il cui valore supera attualmente il 60 per cento delle esportazioni del settore tessile, seguito, in ordine di valore, dai tessuti e filati. L'industria tessile resta di notevole importanza per l'economia del paese, ed è la prima fonte di approvvigionamento di valuta estera.

Il buon andamento dell'edilizia, cresciuta del 10 per cento nel 1988, ha causato, nel primo semestre, problemi di approvvigionamento ed aumenti di prezzi nel settore dei materiali da costruzione. Anche l'industria automobilistica ha registrato nel 1988 una rapida espansione, grazie all'incremento del potere di acquisto dei consumatori, all'aumento dei costi delle materie prime e alle previsioni che indicavano prossimi

bruschi aumenti dei prezzi. Le vendite di motocicli sono aumentate del 61,1 per cento nei primi sei mesi del 1988, ma anche le vendite e la produzione di automobili hanno registrato un balzo in avanti.

Turismo, investimenti e commercio estero[29]. L'industria del turismo tailandese ha mantenuto livelli di crescita assai elevati, grazie al deprezzamento del baht e all'intensa attività promozionale della Tourism Authority of Thailand, sostenuta dal settore privato. Il 1988 era stato dichiarato anno della promozione dell'arte e dell'artigianato tailandesi: secondo i dati, il numero dei turisti stranieri in Tailandia ha raggiunto i 3,8 milioni di persone, contro i 3,48 milioni del 1987. Le entrate derivanti dal turismo sono cresciute dai 48,5 miliardi di baht del 1987 a 75 miliardi di baht.

Anche gli investimenti hanno registrato una netta espansione: l'indice degli investimenti privati è aumentato da 80,9 nel 1986, a 128,9 nel 1987, toccando quota 142,4 nel primo trimestre del 1988. L'indice ha proseguito nella tendenza al rialzo fino alla fine del 1988. I crediti interni a favore dell'industria hanno rispecchiato la rapida crescita del settore: a fine marzo 1988 il loro valore era di 198.016 milioni di baht, con un aumento del 22,4 per cento rispetto al marzo 1987. I consumi di elettricità da parte di aziende e industrie sono aumentati rispettivamente del 10,5 e del 14,8 per cento nel primo trimestre del 1988. Notevoli incrementi hanno registrato anche gli investimenti in macchinari e apparecchiature: le importazioni di beni strumentali sono aumentate del 61,3 per cento, determinando un netto aumento dell'accumulazione di capitale. Le statistiche diffuse dal Board of Investment non sono meno indicative: nel primo trimestre del 1988, le domande per la concessione delle facilitazioni per i nuovi investimenti sono state 376 (+90,9 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente), per un valore complessivo di 114.116 milioni di baht (+305,4 per cento). Le cifre rispecchiano il notevole miglioramento del clima degli investimenti nell'industria locale.

Nel primo trimestre 1988 il commercio estero della Tailandia veniva valutato a 183,2 miliardi di baht, ossia il 33,9 per cento in più rispetto al 1987. Il valore delle esportazioni è cresciuto del 29,2 per cento, dai 65 miliardi di baht del primo trimestre 1987 a 84 miliardi di baht; le importazioni, d'altro canto, sono aumentate del 38,2 per cento, da 71,8 a 99,2 miliardi di baht.

[29] I dati sugli investimenti e sul commercio estero sono tratti principalmente da «Bangkok Post's 1988 Midyear Economic Review», pp. 9-11.

Nel primo trimestre 1988, il deficit commerciale è ammontato a 15,2 miliardi di baht, ossia 8,4 miliardi in più rispetto allo stesso periodo del 1987. La bilancia dei servizi e dei trasferimenti senza contropartita era in surplus per 11,2 miliardi di baht (un incremento del 17,9 per cento), mentre il deficit delle partite correnti ammontava a 4 miliardi di baht, contro i 2,77 miliardi di surplus registrati nel primo trimestre 1987.

Il budget. Il bilancio di spesa per il 1988-89, fissato a 267-271 miliardi di baht, vale a dire 23-28 miliardi di baht in più, corrisponde a un incremento del 9,8-11,5 per cento rispetto alle spese (243 miliardi di baht) previste per l'anno fiscale precedente. Le entrate ammontano a 226-231 miliardi di baht, ossia 26-32 miliardi di baht (13,3-16 per cento), in più, rispetto ai 199 miliardi di baht del 1988. Il deficit è pari a 40-41 miliardi di baht, corrispondenti al 2,7-2,8 per cento del PIL a 1.450 miliardi di baht; il deficit del bilancio precedente era pari a 44 miliardi di baht, ossia il 3,4 per cento del PIL.

In termini di classificazione per settori, gli stanziamenti per il servizio del debito sono i più ingenti e corrispondono a un quarto della spesa complessiva. Essi ammontano infatti a 66.351,6 milioni di baht, con un aumento di 6.604,9 milioni di baht (+11,1 per cento). Del totale, 17.330 milioni sono destinati al rimborso del debito, mentre 49.022 milioni serviranno per il pagamento degli interessi.

Gli stanziamenti per la sicurezza nazionale, che ammontano a 49.867,2 milioni di baht, sono al secondo posto in ordine di importanza; l'incremento rispetto all'anno precedente è pari al 5,9 per cento. Segue l'istruzione, alla quale sono destinati 48.848,5 milioni di baht (+7,6 per cento). Il settore agricolo riceverà 20.322,2 milioni di baht, ovvero il 16,2 per cento in più. Il netto aumento degli stanziamenti destinati al commercio e al turismo si deve al costante impegno del governo per la promozione delle esportazioni e dello sviluppo turistico. Altri settori di importanza crescente sono la scienza, la tecnologia, l'energia e l'ambiente: gli stanziamenti a loro favore sono cresciuti del 56,7 per cento. In termini di divisione della spesa per ministeri, alle Finanze va la parte di fondi più consistente, ossia 68.292,7 milioni di baht, che comprendono 66.351 milioni destinati al servizio del debito. Al secondo posto viene il ministero della Difesa, al quale vanno 43.892,2 milioni di baht, seguito dal ministero dell'Istruzione con 40.293,6 milioni, dal ministero degli Interni con 27.723,8 milioni, dal ministero dell'Agricoltura con 18.798,2 milioni, e dal ministero delle Comunicazioni con 13.118,4 milioni. Le imprese pubbliche ricevono 4.792,7 milioni di baht, ben il 52,3 per cento in più.

Tabella 2. *Bilancio preventivo di spesa per settori (in milioni di baht).*

	1988	1989	Variazione	%
Agricoltura	17.495,9	20.322,3	2.826,4	16,2
Industria e miniere	703,3	850,8	147,5	21
Comunicazioni e trasporti	12.064,7	14.202,9	2.138,2	17,7
Commercio e turismo	1.201	1.886,2	685,2	57,1
Scienza e tecnologia	957,5	1.500,2	542,7	56,7
Istruzione	45.388,8	48.848,5	3.459,7	7,6
Sanità	10.959,5	11.957,3	997,8	9,1
Assistenza sociale	9.621,9	9.387,4	–234,5	–2,4
Sicurezza nazionale	47.063	49.867,2	2.804,2	5,9
Sicurezza interna	9.789,4	10.556,7	767,3	7,8
Amministrazione generale	28.508,3	34.768,9	6.260,6	21,9
Servizio del debito	59.746,7	66.351,6	6.604,9	11,1
Totale	243.500	270.500	27.000	11,1

Fonte: Budget Bureau.

Tabella 3. *Bilancio preventivo di spesa per ministeri (in milioni di baht).*

	1988	1989	Variazione	%
Fondo centrale	24.252,4	28.776,1	4.523,7	18,7
Ufficio del primo Ministro	1.899	1.991,7	92,7	4,9
Difesa	41.170,7	43.892,2	2.721,5	6,6
Finanze	60.895,7	68.292,7	7.397	12,1
Affari esteri	1.165,2	1.251,9	86,7	7,4
Agricoltura e cooperative	16.612,5	18.798,2	2.185,7	13,2
Comunicazioni	11.404	13.118,4	1.714,4	15
Commercio	697,3	754,8	57,5	8,2
Interni	24.079,2	25.723,8	1.644,6	6,8
Giustizia	745,6	864,9	119,3	16
Scienza, tecnologia ed energia	1.538,7	1.832,3	293,6	19,1
Istruzione	37.637,3	40.293,6	2.656,3	7,1
Sanità	10.372,5	11.311,4	938,9	9,1
Industria	1.038,1	1.198,6	160,5	15,5
Affari universitari	5.953,4	6.581,4	628	10,5
Enti autonomi	802,5	814,3	11,8	1,5
Imprese pubbliche	3.147,8	4.792,7	1.644,9	52,3
Fondo rotativo	88,1	211	122,9	139,5
Totale	243.500	270.500	27.000	11,1

Fonte: Budget Bureau.

L'età dell'oro della crescita economica: ma per chi? Nel discorso di commiato pronunciato il 15 luglio 1988, il primo Ministro Prem aveva vantato il successo della sua politica economica, sostenendo che la rapida crescita dell'industria e del settore manifatturiero avevano avvicinato la Tailandia al gruppo del NIC.

Effettivamente l'economia tailandese ha fatto notevoli progressi da quando, nel 1980, Prem aveva assunto il potere e il paese si trovava in piena crisi petrolifera. Per quanto riguarda le attività commerciali, l'attuale boom deve molto alla politica economica di Prem. Tuttavia, un numero sempre maggiore di economisti[30] ritiene che i rapidi progressi compiuti abbiano anche allargato il divario tra industria e agricoltura, accrescendo il reddito di una minoranza tra imprenditori privati ma lasciando la maggioranza della popolazione ai suoi campi di riso, ben lontani dalle autostrade e dai grattacieli di Bangkok. Il settore industriale, nell'ambito di un impegno per lo sviluppo economico e per il consolidamento (tramite le esportazioni) degli introiti in valuta estera, ha goduto di privilegi per la promozione degli investimenti, di incentivi fiscali e di ampi crediti; l'agricoltura, al contrario, ha subito le conseguenze della caduta delle quotazioni sui mercati mondiali, e soltanto nel 1988 ha dato segni di ripresa in quanto la carenza di cereali ha fatto salire i prezzi.

Attualmente, l'inflazione è sotto controllo al 2-3 per cento, l'industria attira schiere sempre più numerose di investitori stranieri, il deficit commerciale è sceso, le riserve in valuta si sono incrementate, e il PIL è aumentato. Secondo dati del NESDB, il reddito pro-capite è passato da 16.906 a 20.266 baht. Malgrado ciò, la straordinaria crescita economica del paese non ha portato benefici alla maggioranza della popolazione, ancora legata all'agricoltura. Gli agricoltori, in realtà, guadagnano meno che in passato perché l'attività ha subito un rallentamento pur rimanendo invariato il numero di persone che traggono sostentamento dall'agricoltura. Se la crescita è squilibrata, ossia non equamente distribuita tra i settori agricolo, industriale e terziario, e non favorisce una più omogenea distribuzione del reddito per la maggioranza della popolazione, allora ha ben pochi vantaggi[31].

L'irregolare distribuzione del reddito è imputabile principalmente al governo, che non è riuscito a sostenere lo sviluppo agricolo e a studiare sistemi di determinazione dei prezzi e di commercializzazione dei prodotti agricoli. La priorità che i cinque governi Prem hanno attribuito all'industria a discapito dell'agricoltura è evidente se si considerano gli

[30] Anuraj Manibhandu, *Prem and the Peasants*, «Bangkok Post», 8 aprile 1988.
[31] Krirkkiat Pipatseritham, «Bangkok Post», 8 aprile 1988.

incentivi elargiti alla prima in termini di privilegi per la promozione degli investimenti, esenzioni doganali per l'importazione di materie prime, estensione di crediti e riduzione delle imposte sugli utili d'impresa e sulle società. Il quinto piano di sviluppo economico e sociale (1981-86) destinava all'agricoltura soltanto il 6 per cento dell'intero bilancio di sviluppo. Siccità, inondazioni, tassi di interesse esorbitanti, e le misure di sostegno dei prezzi adottate dai paesi occidentali, hanno spinto molti agricoltori tailandesi sull'orlo della bancarotta.

Tutto questo potrà cambiare sotto la guida di un nuovo primo Ministro? Considerando gli interessi personali del governo Chatichai, e gli stretti rapporti che esso intrattiene con gli imprenditori, si può supporre che ancora una volta l'industria sarà messa in primo piano rispetto all'agricoltura, e che lo sviluppo rurale resterà sulla carta. La maggioranza della popolazione che vive nelle campagne resterà vittima dell'enorme divario tra retorica e realtà, tra le iniziative promesse e ipoteticamente destinate a migliorare le condizioni della società rurale, e la loro effettiva attuazione.

Conclusione

Nel 1988, dopo un vuoto di dodici anni, la Tailandia è tornata ad avere un primo Ministro eletto. Malgrado ciò, il ruolo dell'esercito e dei partiti politici non si è modificato sostanzialmente: la politica della sopravvivenza, dei compromessi e degli accomodamenti non è cambiata. Anche la politica estera del paese è rimasta sostanzialmente immutata. L'unico importante elemento di diversità risiede nella strategia delle «relazioni equilibrate», in base alla quale la Tailandia non si identificherà più esclusivamente con gli Stati Uniti, ma instaurerà rapporti più ravvicinati anche con il blocco sovietico e con la Cina.

Per quanto riguarda l'economia nazionale, gli straordinari tassi di crescita e i rilevanti progressi compiuti sui versanti dell'industria, delle esportazioni e degli investimenti non hanno portato beneficio alla maggioranza della popolazione, ancora dipendente dall'agricoltura. L'economia della Tailandia è tuttora afflitta da gravi problemi quali l'ineguale distribuzione del reddito e l'allargamento del divario tra popolazione urbana e rurale, tra ricchi e poveri.

Tailandia: Miss Universo 1988

Pasuk Phongpachit

Introduzione

Nel marzo 1988, la rivista «Fortune» annunciava che la Tailandia «era sulla buona strada per diventare il prossimo NIC (paese di nuova industrializzazione) asiatico». A giugno, la copertina di «Newsweek» proclamava la Tailandia «nuova potenza economica dell'Asia». Nel mese di luglio è apparso su «Business Week» un ampio articolo intitolato *Tailandia: la quinta tigre sta per ruggire*. In ottobre, Bangkok appariva sulla copertina di «Time» in quanto «l'ultimo boom urbanistico dell'Asia»; nell'articolo corrispondente si osservava che la Tailandia «registra uno dei tassi di crescita più elevati (quasi il 9 per cento) tra i paesi asiatici, mentre l'Asia stessa è una delle aree mondiali a più rapida espansione».

Nel mese di maggio, miss Tailandia (la signorina Pornthip Nakhrirankanon) è stata eletta miss universo: la circostanza è parsa emblematica dell'improvvisa ondata di interesse nei confronti del regno di Tailandia[1]. Per anni, la Tailandia era sembrata uno dei paesi più prevedibili e meno interessanti dell'Asia. Come era possibile che nel 1988 lo stesso paese fosse improvvisamente acclamato come il prossimo NIC, la prossima «tigre», il prossimo miracolo economico dell'Asia?

Per rispondere a questa domanda, sarà necessario esaminare i risultati e le prospettive future dell'economia tailandese nel contesto storico dello sviluppo economico del paese. Nel nostro studio cercheremo quindi di considerare la storia recente dell'economia tailandese, prima di analizzare le caratteristiche più salienti dell'attuale boom, occupandoci successivamente delle tendenze e delle prospettive future.

[1] Non mancano altri segnali: la moda del cibo tailandese in tutto il mondo; la scelta della Tailandia per l'edizione estiva della rivista «Sports Illustrated»; la popolarità della Tailandia come destinazione turistica; i successi internazionali nel golf e nel biliardo; la pubblicazione di una raffinata raccolta fotografica intitolata *Seven Days in The Kingdom*.

Limiti all'industrializzazione export-oriented negli anni Sessanta e nei primi anni Settanta. La rapidità della crescita non è una caratteristica riscontrabile solo nella Tailandia della fine anni Ottanta: il paese registra infatti da quasi trent'anni tassi di crescita economica a livelli costantemente elevati. Negli anni Sessanta il PIL a prezzi costanti è andato aumentando a un tasso medio dell'8 per cento all'anno, rallentando lievemente (al 7 per cento) negli anni Settanta (si veda la tab. 1). Nel contempo, la struttura dell'economia tailandese ha subito profonde modifiche. Tra il 1960 e il 1980 il contributo dell'agricoltura alla formazione del PIL si è ridotto dal 40 al 25 per cento, mentre la percentuale relativa all'industria manifatturiera è salita dal 12 al 21 per cento (si veda la tab. 2). Tuttavia, la Tailandia non ha seguito l'esempio delle quattro «tigri», la cui rapida crescita si fonda sull'industrializzazione volta all'esportazione. Nel 1985 il settore manifatturiero assorbiva soltanto l'8 per cento della forza-lavoro complessiva (si veda la tab. 3); i manufatti contribuivano soltanto per il 26 per cento nelle esportazioni totali (si veda la tab. 4); la maggior parte dei manufatti esportati, infine, era prodotto di lavorazioni industriali piuttosto semplici: legno, gamberetti surgelati, fiocchi di tapioca, foglie di tabacco conciate e zucchero.

Durante questi decenni, la crescita della Tailandia è stata trainata da due motori principali: l'espansione dell'agricoltura e delle esportazioni di beni primari, e la presenza statunitense in Vietnam[2]. I prestiti e le sovvenzioni concesse dagli Stati Uniti e dalla Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (IBRD) hanno permesso di creare le infrastrutture necessarie a introdurre i prodotti agricoli tailandesi in un mercato mondiale sostenuto da un eccesso di domanda. Le risorse agricole della Tailandia erano sempre state sfruttate al di sotto delle possibilità, e dunque potevano rispondere alle sollecitazioni con tassi di crescita spettacolari. In tale situazione, gli imprenditori locali trassero enormi profitti dall'esportazione di prodotti primari, o dalle attività terziarie legate al boom degli approvvigionamenti destinati alle forze americane in Vietnam. Agli imprenditori tailandesi non venne neppure in mente di avventurarsi sui rischiosi sentieri dell'investimento industriale.

La strategia di sviluppo economico del governo mirava a promuovere le esportazioni agricole per utilizzare i relativi introiti in valuta estera nella costruzione delle infrastrutture sociali urbane (compresi i servizi sanitari e l'istruzione, l'elettricità, i trasporti e le comunicazioni), e per soddisfare la domanda di consumi del settore urbano in espansione[3].

[2] Si veda, ad esempio, P. Phongpaichit, *The Open Economy and Its Friends: The Development of Thailand*, «Pacific Affairs», autunno 1980.

[3] Si veda P. Phongpaichit, *Account for Development*, «Cambridge Journal of Economics», n. 4, 1980.

Tabella 1. *Crescita del PIL (in percentuale).*

	Anni Sessanta	Anni Settanta	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Agricoltura	5,5	4,2	1	3,8	3,3	3,2				8,6
Miniere	11,3	6,5	–4,2	–0,4	22,7	10,8				
Industria	10,8	10	4,4	7,3	6,5	0,8			12,5	
Edilizia	10	6,7	–2,6	5,5	11	0,6				
Servizi pubblici	22,8	13	6,7	8,8	10,1	10,2				
Trasporti	6,7	7,4	7,5	7,3	5,6	5				
Commercio	9,1	6,2	3,3	4,3	4,3	2,9				
Banche	16,1	11,6	11,5	14,3	10,4	2,9				
Abitazioni	3,8	4,1	4,5	4,9	3,7	4,2				
Amministrazione pubblica	7,4	6,7	4,9	4,8	–2,7	5,6				
Servizi	8,2	7,9	8,9	5,4	5,8	5,2				
PIL *totale*	7,9	6,9	4,1	5,9	5,5	3,2	4,5	8,4	11	8,5

Fonte: National Economic and Social Development Board (NESDB), Tailandia, «Quarterly Bulletin», varie edizioni. Dati per il periodo 1987-89: NESDB, riportati dal «Bangkok Post», 27 dicembre 1988.

Tabella 2. *Percentuali sul PIL in alcuni anni chiave.*

	1960	1970	1980	1986
Agricoltura	40,2	32,2	24,9	22,3
Miniere	1,2	1,7	1,6	1,6
Industria	12	15,5	20,7	21,4
Edilizia	4,8	5,8	5,7	4,6
Servizi pubblici	0,3	1,1	1,9	2,5
Trasporti	6,9	6,1	6,4	7
Commercio	15,9	17,7	16,5	15,9
Banche	1,9	3,9	5,9	7,3
Abitazioni	2,9	2	1,5	1,5
Amministrazione pubblica	4,5	4,3	4,2	3,9
Servizi	9,4	9,7	10,6	12,1
Totale	100	100	100	100

Fonte: NESDB, Tailandia, e Bank of Thailand, «Quarterly Bulletin», varie edizioni.

Malgrado i consistenti ricavi ottenuti grazie alle esportazioni di prodotti primari, la bilancia commerciale tailandese restava costantemente in deficit. Negli anni Sessanta e nei primi anni Settanta ciò non costituiva comunque un problema, dal momento che la bilancia dei servizi e dei

Tabella 3. *Occupazione per settori economici (in percentuale).*

	1960	1971*	1975	1980	1985
Agricoltura	82	77,8	73	70,7	62,3
Miniere	1	0,1	0,2	0,2	0,4
Industria	4	5,6	7,5	7,9	9,5
Edilizia	1	1,1	1,1	1.9	3
Servizi pubblici	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4
Commercio	5	6,9	7,6	8,5	11,3
Trasporti	1	1,3	2,1	2	2,5
Servizi	6,9	6,9	8,4	8,4	10,6

* Media per il 1971 e il 1972.

Fonte: National Statistical Office (NSO), *Population Census 1960. Labour Force Survey, Round 2*, annate varie.

Tabella 4. *Esportazioni per settori economici (in percentuale).*

	1961	1971	1981	1985	1986	1987
Agricoltura	82,7	62,6	47,7	38	34,3	27,8
Pesca	0,4	2,9	4,3	5,5	6,4	6,1
Silvicoltura	3,3	1,5	0,1	0,2	0,3	0,3
Miniere	6,6	13,7	7,7	5,2	2,7	1,9
Industria	2,4	10	35	49,4	54,9	62,7
Altri	4,7	9,3	4,3	1,7	1,3	1,2
Totale	100	100	100	100	100	100

Fonte: Bank of Thailand.

trasferimenti di capitali erano solidamente in attivo, in gran parte grazie agli aiuti, ai prestiti e alle spese militari statunitensi (si veda la tab. 5).

Alcuni imprenditori locali intuirono il potenziale offerto dalla crescita del mercato urbano interno, e insistettero perché il governo aiutasse le industrie per la produzione di beni sostitutivi delle importazioni[4]. Le autorità accolsero le richieste elaborando una struttura tariffaria che incoraggiava le attività di assemblaggio di prodotti finiti costituiti da componenti importate. Alcuni investitori stranieri approfittarono di queste

[4] Kevin Hewison, «National Interests and Economic Downturn: Thailand» in *Southeast Asia in the 1980s: The Politics of Economic Crisis*, a cura di Richard Robinson, Kevin Hewison e Richard Higgott, London, Allen and Unwin, 1987, pp. 55-56.

Tabella 5. *Principali variabili economiche.*

	1961-66	1966-70	1971-75	1976-80	1981-85	1986
In percentuale sul PIL						
Investimenti lordi	19,2	25,3	24	26,8	23,2	21,5
Risparmio lordo	19,4	22,7	24,7	23	18,5	18,6
Importazioni	0,1	−2,6	0,7	−3,8	−4,7	−2,9
Esportazioni	15,3	11,7	14,9	18,5	17,8	21,1
Disavanzo commerciale	−2,7	−7,8	−5,8	−6,9	−7	−1,3
Deficit di parte corrente	−0,9	−2,4	−1,8	−5,7	−5,2	−0,6
Spesa pubblica	15,6	18	15,6	19,5	21,4	21,6
Reddito pubblico	13,9	14,9	13,9	14,6	15,5	16,1
Deficit fiscale	−1,6	−3,5	−1,7	−3	−5,9	−5,4
Percentuale di crescita annua						
Massa monetaria nominale	5,1	8,4	12,4	25,6	3,7	24,2[a]
Massa monetaria reale	3,1	6,9	2,1	5,3	0,1	21,5[a]
Deflatore del PLI	1,9	1,4	10,1	9,8	3,6	2,2[a]
Debito estero[b]	18,6[c]	4,4	13,5	45,6	26,1	11,6[a]

[a] Per il periodo 1985-87.
[b] Compreso il debito pubblico e altri obblighi.
[c] 1962-65.

Fonte: Bank of Thailand e NESDB, tabella elaborata da Medhi Krongkaev e Chesada Loha-Unchit, *Major Developments of the Thai Economy and Future Outlook*, relazione presentata alla conferenza FAIR, Export-Import Bank of Japan, Tokyo, 20-21 aprile 1988.

protezioni tariffarie, pur senza essere interessati a produrre beni per l'esportazione. In molti casi, infatti, le case madri straniere imponevano accordi tecnologici che vietavano alla consociata locale o al partner tailandese di produrre per l'esportazione[5]. In questo periodo, gli investimenti esteri diretti rappresentavano una percentuale piuttosto ridotta della formazione lorda interna di capitale[6].

Negli anni Sessanta e nei primi anni Settanta, sia il governo sia le élites economiche hanno attribuito scarsa importanza all'espansione del settore manifatturiero. Il commercio, al contrario, prosperava. Il settore bancario cresceva in progressione geometrica. Gli elevati prezzi delle materie prime e l'espansione della produzione agricola rendevano superflue le iniziative per la promozione delle esportazioni di manufatti. La Tailandia è uscita sorprendentemente indenne dalla prima crisi

[5] Mingsan Santikarn, *Technology Transfer: A Case Study*, Singapore University Press, 1981.
[6] Kraisak Choonhavan, *The Growth of Domestic Capital and Thai Industrialisation*, «Journal of Contemporary Asia», XIV, n. 2, 1984.

petrolifera proprio perché quest'ultima aveva sospinto verso l'alto i prezzi di tutte le materie prime. Fino alla metà degli anni Settanta, nessuno sforzo è stato fatto per diversificare le esportazioni al di là dei prodotti primari, e le élites economiche locali non hanno fatto alcun serio tentativo per negoziare con gli investitori stranieri in materia di trasferimenti di tecnologia e di diversificazione dei mercati al di fuori della Tailandia. Dall'inizio degli anni Settanta, i programmi economici del governo hanno incentivato lo sviluppo delle esportazioni di manufatti. In pratica, tuttavia, il governo non ha fatto nulla per indirizzare le risorse verso questo obiettivo. La politica tariffaria tailandese, modellata come era in funzione della sostituzione delle importazioni, non incoraggiava certo la produzione per l'esportazione.

A partire dalla metà degli anni Settanta, una serie di avvenimenti esterni sovvertì gli equilibri. Quando gli Stati Uniti, nel 1975, lasciarono il Vietnam, la Tailandia perse una delle sue fonti principali di approvvigionamento di valuta. I crescenti stanziamenti che il governo statunitense destinava alle basi militari in Tailandia e in Vietnam, e alcune sovvenzioni erogate da Washington, avevano avuto un ruolo fondamentale nell'aiutare la Tailandia a colmare il crescente deficit della bilancia commerciale. Il nuovo calo del prezzo del petrolio del 1979, poi, aggravò ulteriormente il passivo commerciale. La Tailandia, inoltre, cominciò a risentire, a partire dal 1978, del deterioramento dei termini di scambio internazionali[7]; le quotazioni delle materie prime resistettero saldamente fino al 1980, ma i prezzi dei prodotti importati crebbero più rapidamente. Poi, tra il 1980 e il 1986, le quotazioni mondiali di alcune delle principali risorse che garantivano introiti valutari alla Tailandia (riso, gomma, olio di cocco, derivati della tapioca, stagno, zucchero) ebbero un crollo.

La posizione commerciale della Tailandia si aggravò ulteriormente a causa della sopravvalutazione della moneta. Il baht tailandese restò infatti agganciato al dollaro statunitense anche quando Washington, cercando di compensare la crisi petrolifera, decise di mantenere il dollaro a livelli elevati. Il risultato fu un rapido deterioramento dei conti con l'estero (si veda la tab. 5).

In un primo tempo, la Tailandia cercò di fronteggiare la situazione ricorrendo ai prestiti dall'estero. A metà degli anni Settanta, le imprese pubbliche utilizzavano i prestiti dall'estero per compensare le perdite di

[7] I termini di scambio, definiti come rapporto tra l'indice dei prezzi unitari delle esportazioni e quello delle importazioni a prezzi del 1972, hanno avuto il seguente andamento: 1976: 91,8; 1978: 88,6; 1982: 68,0; 1983: 74,0; 1984: 72,7; 1985: 69,3. Fonte: Bank of Thailand.

esercizio, il governo si serviva dei crediti ottenuti oltreconfine per finanziare la spesa militare e il deficit di bilancio, ed anche il settore privato cercava di colmare il proprio fabbisogno con fondi di provenienza estera, attratto da tassi di interesse più bassi rispetto a quelli praticati sul misero mercato interno. A partire dal 1976, l'indebitamento complessivo con l'estero crebbe rapidamente. Nel 1985, il debito della Tailandia si avvicinava al 30 per cento del PIL, mentre il servizio del debito era salito dal 12 per cento circa nel 1975 a oltre il 22 per cento nel 1985.

Dopo il secondo crollo petrolifero, l'economia della Tailandia sprofondò in una crisi sempre più grave. La crescita subì un netto rallentamento, segnando un record negativo (soltanto il 3,2 per cento) nel 1985, e non superando in media il 4,2 per cento nella prima metà del decennio. Molte imprese che producevano per la sostituzione delle importazioni, tra le quali alcune società miste, andarono in crisi. Il sistema delle banche commerciali nel quale si era concentrata gran parte della ricchezza accumulata nei decenni precedenti, divenne assai instabile. La recessione mondiale e il crescente protezionismo sembravano destinati ad aggravare ulteriormente la bilancia commerciale. L'economia agricola, infine, la cui espansione era stata un tempo il motore della crescita economica, giunse a un punto morto una volta esaurite le riserve di terra non coltivata.

Considerata la situazione, sia il governo sia gli imprenditori videro una possibilità di salvezza nelle esportazioni. Le élites economiche insistettero perché il governo rimettesse in atto politiche per la promozione del settore, facilitazioni tariffarie e fiscali volte ad incoraggiare le produzioni destinate ai mercati esteri. Nel 1985, erano già stati fatti i primi passi per la riorganizzazione della struttura tariffaria, e il Board of Investment aveva introdotto nuove norme destinate a favorire le imprese che producevano per l'esportazione.

Le basi per una Tailandia industrializzata. Nonostante il basso livello di industrializzazione degli anni Sessanta e Settanta, la rapida crescita aveva trasformato l'economia, la società e la struttura istituzionale, preparando la Tailandia per la fase successiva del suo sviluppo. Per cominciare, la repentina crescita economica aveva fatto la fortuna di numerosi imprenditori locali di piccole, medie e grandi dimensioni, i cui interessi si rivolgevano prevalentemente ai settori commerciale, bancario o terziario; alcuni, tuttavia, diversificarono le proprie attività impegnandosi nel settore manifatturiero, per proprio conto o in joint venture con capitali stranieri. Si assistette alla rapida crescita di alcune società di una certa importanza, tra le quali la Sahapatanapibul, la Charoen Pokaphand, la

Siam Cement, e la Saha Union. Questi imprenditori, inoltre, accumularono ingenti capitali, sia a Bangkok che nelle province, grazie alle loro attività terziarie, di esportazione e importazione, e alle produzioni volte a sostituire le importazioni[8].

La forza degli imprenditori locali è dimostrata dal ruolo influente assunto dalla Association of Thai Industries, costituita verso la fine degli anni Cinquanta. Uno dei principali soci fondatori, Pramarn Adireksarn, è ora vice primo Ministro. Gran parte di questi imprenditori sono di origine cinese, generalmente immigrati di seconda o terza generazione, che, diversamente da altri paesi della regione, sono ben inseriti nel contesto sociale.

Gli stanziamenti del governo per le infrastrutture economiche (elettricità, trasporti e comunicazioni) e gli esborsi sociali in genere (sanità ed educazione), seppure inadeguati in confronto ai paesi sviluppati, sono stati piuttosto consistenti rispetto ad altri paesi della stessa regione, quali l'Indonesia e tutta l'Asia meridionale. In questo modo si è creata la base per i successivi investimenti industriali.

Gli anni Sessanta e Settanta videro inoltre la nascita di una forza-lavoro pronta per essere utilizzata nel settore manifatturiero. Durante le prime fasi dell'espansione, la crescita demografica aveva ringiovanito la popolazione, facendo sì che negli anni Ottanta il numero delle nuove leve sul mercato del lavoro fosse più alto che mai. Grazie alle iniziative che avevano garantito l'istruzione di massa, praticamente tutti i giovani in cerca di lavoro sapevano quanto meno leggere e scrivere. Molti giovani abitanti delle campagne, inoltre, erano soliti trasferirsi temporaneamente in città, durante la pausa delle attività agricole o per periodi più lunghi, di due o tre anni. Questa usanza aveva creato un vasto contingente di giovani lavoratori che già conoscevano lo stile di lavoro delle città.

La rapida crescita economica della Tailandia ha creato una fiorente borghesia, la quale è convinta che il suo futuro dipenda dallo sviluppo di un sistema politico democratico e capitalista, fondato sulla democrazia parlamentare. Alleatasi agli imprenditori locali, la borghesia ha cercato di contrastare l'influenza dei militari, e di rallentare la crescita degli impegni diretti dello stato nelle attività economiche. L'intervento dello stato, consistente nel settore dei servizi pubblici, è del tutto irrilevante in altre sfere di attività economica. Se non nei servizi pubblici, dunque,

[8] Medhi Krongkaev e Chesada Luha-Unchit, *Major developments of the Thai economy and future outlook*, relazione presentata alla Conferenza FAIR, Export-Import Bank of Japan. Tokyo, 20-21 aprile 1988.

il problema della concorrenza tra capitale statale e investitori locali o stranieri che interessa altri paesi, non sussiste in Tailandia.

L'influenza dei militari in ambito economico e politico è diminuita. Il ritiro degli Stati Uniti dal Vietnam e dalla Tailandia nel 1975 ha privato le forze armate della principale fonte di finanziamento, contribuendo al loro declino politico. L'indebolimento dell'esercito e la nascita della borghesia hanno fatto sì che in Tailandia si instaurasse un sistema politico democratico che, a sua volta, consente agli imprenditori di esercitare grande influenza sui processi decisionali. Le tre maggiori organizzazioni di imprenditori, il Board of Trade, la Thai Bankers Association e la Association of Thai Industries, sono i gruppi di pressione più potenti dietro le quinte della politica economica del governo. Essi insistono per una riforma del sistema burocratico, delle leggi in materia di attività economiche e delle norme tributarie, in modo da facilitare lo sviluppo industriale.

La crisi dei primi anni Ottanta. All'inizio degli anni Ottanta, sia il governo sia le élites economiche guardavano alla promozione delle esportazioni come a un mezzo per rilanciare la crescita economica: vari ostacoli, tuttavia, rendevano questa strategia di difficile attuazione. Il grave indebitamento e il conseguente rincaro della moneta frenavano gli investimenti. La recessione su scala mondiale e la tendenza al protezionismo minacciavano di rendere vani gli sforzi per la promozione delle esportazioni. Tra il 1984 e il 1986, queste barriere furono spazzate via.

Nell'agosto 1984, per prima cosa, il baht fu svalutato e si sganciò dal dollaro USA, iniziando a fluttuare nell'ambito di un paniere di monete. In seguito alla svalutazione e alle successive fluttuazioni, il baht si deprezzò del 22 per cento sulla media ponderata degli scambi commerciali.

Nel 1985, il vertice delle cinque maggiori nazioni industrializzate decise l'apprezzamento dello yen, che a sua volta innescò una nuova fase di investimenti all'estero. Molte industrie manifatturiere nipponiche, che producevano in Giappone a costi elevati, rischiavano di perdere competitività sui mercati mondiali, accelerando il processo di dislocamento della produzione verso i mercati finali o verso altri paesi in cui i costi di produzione fossero più bassi. Le industrie che facevano concorrenza al Giappone, in particolare le «imitatrici» della Corea e di Taiwan, furono costrette, per non perdere competitività, a comportarsi allo stesso modo. La Tailandia offrì una destinazione propizia a questa nuova ondata di investimenti in molti importanti settori industriali.

Anche il progetto statunitense di escludere la Corea, Taiwan, Hong Kong e Singapore dalla lista dei paesi ammessi al GSP a partire dal gen-

naio 1989 ha giocato a favore della Tailandia. Molte industrie, in particolare nel settore tessile e dell'abbigliamento, hanno ritenuto opportuno trasferirsi in Tailandia, dato che il paese gode ancora delle facilitazioni previste dal GSP.

La crisi politica che ha investito l'OPEC ha fatto scendere il prezzo del petrolio a livelli mai raggiunti in oltre dieci anni. Agli inizi del 1988, il prezzo era di circa 15-17 dollari USA al barile, contro gli oltre 30 dollari del periodo 1981-85. Le conseguenze per la bilancia commerciale tailandese sono state rilevanti. Nel 1980, il petrolio rappresentava il 30 per cento del valore complessivo delle importazioni; nel 1986, la percentuale era scesa al 13 per cento.

La deflazione causata dalla sopravvalutazione del dollaro ha ridotto i tassi di interesse in tutto il mondo. L'effetto combinato di tutti questi cambiamenti ha migliorato la competitività della Tailandia sui mercati mondiali, richiamando l'attenzione degli investitori stranieri e dando maggior respiro alla bilancia dei pagamenti.

Nel settembre 1986, un eminente economista e banchiere tailandese, Olarn Chaiprawat, affermò che, grazie a tutti questi fattori esterni, i cinque anni successivi sarebbero stati «l'età dell'oro dell'economia tailandese»[9].

L'andamento economico nel 1988. Gli investimenti stranieri cominciarono ad affluire in Tailandia nel 1987. Il capitale sociale nominale di tutti i progetti industriali approvati dal Board of Investment superò in totale gli 8 miliardi di baht, contro i 3 miliardi circa dell'anno precedente. La parte più consistente dei nuovi investimenti diretti (43 per cento del capitale complessivo) proveniva dal Giappone. Taiwan contribuiva per il 18 per cento, e gli Stati Uniti per il 7 per cento. Tra i progetti approvati e divenuti operativi nel 1987, 83 su 93 producevano per l'esportazione; l'88 per cento del capitale complessivo si concentrava in due settori: prodotti elettrici ed elettronici (compresi i circuiti integrati), e lavorazione di frutta e verdura[10].

Nel 1988, investimenti esteri ancor più rilevanti si sono riversati verso la Tailandia; nel primo trimestre, le richieste di autorizzazione sono cresciute del 300 per cento (in termini di volume dei capitali) rispetto all'anno precedente. Ancora una volta, il Giappone è stato il primo dei

[9] Olarn Chaiprawat, «The Golden Age of the Thai Economy, 1986-90: Dream or Reality» (in tailandese) in *Dae Acharn Puey* (Al Professor Puey), a cura di Nopporn Ruengsakul e altri, Chulalongkorn University Press, 1988.

[10] Dati del Board of Investment, riportati in Krongkaew e Loha-Unchit, *Major Developments of the Thai Economy* cit.

Tabella 6. *Investimenti esteri diretti in progetti approvati dal Board of Investment (in milioni di baht).*

	1960-85	1986-87
Giappone	2.768	5.280
USA	1.717	717
CEE	1.231[a]	644[b]
Hong Kong	509	581
Singapore	458	151
Taiwan	937	1.586
Corea del Sud	–	111
India	160	79
Australia	315	54
Altri	2.264	3.243
Totale	10.359	11.466

[a] Gran Bretagna, Germania Federale, Olanda, Francia.
[b] Germania Federale, Olanda.

Fonti: 1960-85, Board of Investment, dati riportati in *Foreign Direct Investment in Thailand*, NESDB e UN Centre on Transnational Corporation, agosto 1986; 1986-87, Board of Investment, *Activity Report for the Month of May 1988*, Bangkok, 1988.

paesi investitori, grazie agli importanti progetti avviati dalla Sony, dalla Toshiba e da altre industrie del settore beni di consumo. Anche gli investimenti da Taiwan, che ha in serbo numerosi progetti agricoli, sono rapidamente aumentati; il totale degli investimenti provenienti dalle «quattro tigri» ha superato il valore degli investimenti giapponesi.

Malgrado la vivace dinamica degli investimenti stranieri, la crescita degli investimenti interni è stata ancor più significativa. L'indice di attività degli investimenti privati della Bank of Thailand è passato da 80,6 nel 1986, a 128,9 nel 1987, e a 142,4 nel marzo 1988, raggiungendo quota 180 alla fine dell'anno[11]. Le maggiori società tailandesi sono in gran parte impegnate in importanti progetti di espansione e diversificazione. I settori più attivi nel campo degli investimenti privati sono l'edilizia e la meccanica.

Le esportazioni sono cresciute del 29 per cento nel 1987, e ancora di più nel 1988. Il settore più dinamico è stato quello manifatturiero. Nel 1981, i manufatti rappresentavano soltanto il 36 per cento delle esportazioni totali. Nel 1987, la percentuale era salita al 63 per cento. I dati del 1988 indicavano per il secondo anno consecutivo un aumento intorno

[11] «Bangkok Post, Mid-Year Economic Review», 1988.

al 35 per cento: le esportazioni di manufatti corrispondevano, quindi, a poco meno del 70 per cento del totale.

Il rialzo dei prezzi delle materie prime sui mercati mondiali ha inoltre consentito al settore agricolo di incrementare in modo consistente gli introiti in valuta. Le previsioni stimavano per l'agricoltura tailandese una crescita del 2-3 per cento, dopo il calo dello 0,2 per cento osservato l'anno precedente. Prezzi più elevati hanno determinato aumenti della produzione di riso greggio, mais, canna da zucchero, caucciù, soia e cotone. Il boom del settore turistico osservato nel 1987, «l'anno del turismo in Tailandia», è proseguito anche nel 1988; superando i 3,5 milioni di presenze del 1987.

All'inizio del 1988, le previsioni di crescita del PIL si aggiravano intorno al 6-7 per cento, senza grandi variazioni rispetto all'anno precedente. Nel corso dell'anno, tuttavia, le stime sono state corrette verso l'alto, al 9 per cento nel mese di ottobre ed al 10,5 per cento in novembre. A dicembre, le previsioni di crescita erano addirittura dell'11 per cento.

Il boom alimentato dalle esportazioni e dagli investimenti ha modificato le prospettive economiche del paese; le restrizioni valutarie dei primi anni Ottanta sono state ben presto dimenticate, e l'economia ha ostentato la propria ricchezza importando beni strumentali a piene mani. Anche la situazione debitoria si è fatta meno grave: il paese resta indebitato, ma il debt service ratio è sceso dal 26 per cento degli introiti derivati dalle esportazioni del 1985, al 15 per cento circa del 1987. Allo stesso tempo, lo sviluppo del commercio internazionale e le imposte di vendita hanno aumentato le entrate dello stato, e ciò ha consentito al governo di ripristinare numerosi progetti infrastrutturali accantonati durante gli anni della crisi. È il caso del grande progetto petrolchimico Eastern Seaboard Development e di quello per trasporti pubblici rapidi per Bangkok, finalmente avviato dopo anni di infiniti studi di fattibilità. Sono in corso, inoltre, progetti per la costruzione di aeroporti provinciali e di alcune grandi strade. Le spese del governo sono aumentate complessivamente nel 1988 del 10,7 per cento, l'aumento più consistente degli ultimi sei anni.

Il boom delle esportazioni di manufatti. Le vendite all'estero di manufatti hanno spinto il paese dalla crisi del 1985 all'espansione del 1987-1988. Il boom delle esportazioni di manufatti è il risultato di tre tendenze concomitanti: il trasferimento della produzione industriale su scala internazionale; lo sviluppo di un'industria basata sulle risorse locali; la diversificazione del settore manifatturiero in produzioni di basso o medio contenuto tecnologico.

Il trasferimento delle produzioni industriali si è sviluppato in tre fasi. In un primo tempo, gli imprenditori trasferiscono le fasi produttive che richiedono l'impiego di molta manodopera in paesi dove il costo del lavoro è inferiore, ove vi sia un livello minimo di infrastrutture e di stabilità sociopolitica. Nei primi anni Ottanta, la Tailandia aveva accolto alcune di queste industrie «nomadi», attive in particolare nel settore dei circuiti integrati: il fenomeno, tuttavia, è stato piuttosto limitato. Alcuni paesi vicini sono stati molto più intraprendenti nel corteggiare questo tipo di industrie. A metà degli anni Ottanta, tuttavia, alcuni fenomeni (tra i quali le modifiche alla struttura tariffaria, l'adozione di nuove regole per la promozione degli investimenti interamente volti all'esportazione e il ridotto costo del lavoro in paragone a molti paesi vicini) hanno reso la Tailandia più interessante agli occhi di queste società. Verso la fine degli anni Ottanta dunque, un'ondata di trasferimenti ha interessato la regione, e in particolare le industrie del settore elettronico. Nei primi mesi dell'anno la Seagate, maggior produttrice mondiale di lettori di dischetti per computer, ha traslocato il suo più grande impianto da Singapore alla Tailandia.

Il progettato ritiro, entro il 1989, dei privilegi concessi nell'ambito del GSP alle «quattro tigri», aveva indotto numerosi imprenditori a trasferire gli impianti verso la Tailandia, che allora non esauriva neppure tutti i contingenti ad essa accordati. Il fenomeno ha avuto conseguenze particolarmente evidenti nel settore tessile e dell'abbigliamento. Nel 1987 le esportazioni di capi di abbigliamento sono aumentate addirittura del 78 per cento, balzando al primo posto nella classifica dei prodotti esportati, e coprendo il 12 per cento del valore totale delle esportazioni tailandesi[12]. Anche per il 1988 era previsto un consistente aumento del valore delle esportazioni di abbigliamento. Inoltre, numerose società attive nel commercio di svariati prodotti destinati agli Stati Uniti, tra i quali acciaio e mobili, hanno lasciato Taiwan e altri paesi vicini per trasferirsi in Tailandia, in modo da continuare a beneficiare del GSP.

L'apprezzamento dello yen, infine, ha convinto numerose industrie giapponesi a trasferire le produzioni in Tailandia. La Minebea, una delle maggiori produttrici mondiali di cuscinetti a sfera e apparecchiature per elaborazione dati, ha gradatamente trasferito in Tailandia, nel corso degli ultimi tre anni, la maggior parte delle sue produzioni dislocate in varie parti del mondo. La società giapponesi si servono ora della Tailandia come base per produrre molti prodotti destinati all'esportazione, tra

[12] Ministero del Commercio, Bangkok.

Tabella 7. *Principali esportazioni di manufatti (in percentuale).*

	Quota sul totale delle esportazioni			Variazione annua	
	1981	1984	1987	1981-84	1984-87
Prodotti tradizionali					
Tessuti e abbigliamento	8,2	11	14,5	15,5	30,7
Gioielli	3,3	4,2	6,7	13,8	39,2
Pesce in scatola	1,4	3,3	4,2	39,9	28,4
Pesce surgelato	2,8	3,1	4	9,1	29,6
Circuiti integrati	4,2	4,9	4,4	10,2	15,5
Zucchero	6,3	3	2,9	–18,3	17,6
Ananas in scatola	1,3	1,6	1,1	11,8	5,9
Subtotale	27,4	31,2	37,9	9,2	27,1
Nuovi prodotti					
Calzature	0,6	1,2	1,8	29	38,1
Polli surgelati	0,8	0,8	1,2	6,2	37,6
Manufatti in plastica	0,6	1,1	1,1	25,3	20,9
Manufatti in gomma	0,4	0,5	0,8	12,2	41,2
Tubi e condutture in acciaio	0,4	0,6	0,7	15,3	25,7
Mobili	0,5	0,6	1	12,9	45
Caffè	0,1	0,3	0,5	32,7	40
Cuscinetti a sfera	0,001	0,5	0,7	662,3	31,2
Fiori artificiali	0,03	0,4	0,5	24,6	22,7
Orologi da polso e da tavolo	0,2	0,2	0,2	3,9	18,5
Alimenti a base di verdura	0,08	0,09	0,5	50,4	48,8
Giocattoli	0,03	0,1	0,5	63,4	91,7
Piastrelle	0,1	0,2	0,2	11,1	27,9
Alimenti a base di pesce	0,2	0,5	0,8	31,3	40,4
Alimenti a base di frutta	0,04	0,1	0,2	38,6	39,7
Sacchetti in carta	0,02	0,03	0,1	19,4	96,7
Componenti per autoveicoli	0,3	0,3	0,4	1,2	35,8
Subtotale	5,2	7,6	11,3	18,7	19,2
Totale esportazioni	100	100	100	4,6	19,2

Fonti: Customs Department, tabella tratta da Medhi Krongkaew e Chesada Loha-Unchit, *Major Developments of the Thai Economy and Future Outlook*, relazione presentata alla conferenza FAIR, Export-Import Bank of Japan, Tokyo, 20-21 aprile 1988.

i quali autoveicoli, apparecchiature elettriche, prodotti elettronici di consumo e semiconduttori.

Per quanto riguarda la valorizzazione delle risorse locali, sin dalla fine degli anni Settanta il Board of Investment ha prestato particolare attenzione ai progetti per il loro sfruttamento. A partire dalla metà degli anni Ottanta e anche negli ultimi anni del decennio, queste industrie hanno iniziato a contribuire in misura particolarmente significativa agli introiti da esportazione. Le vendite all'estero di prodotti ittici, frutta e verdura sia surgelati che in scatola, hanno acquisito dimensioni sempre crescenti. Nel 1987, le esportazioni di prodotti di questo tipo sono cresciute di più del 20 per cento, contribuendo per l'11 per cento circa al totale degli introiti da esportazione.

Gli investimenti in questo settore provengono in gran parte da fonti interne, ma vi è anche una notevole componente di investimenti da Taiwan che, avendo negli anni precedenti introdotto sul mercato interno nuove tecnologie per la lavorazione dei prodotti alimentari, approfitta dell'occasione per trasferire tali tecnologie in Tailandia, in modo da sfruttare le abbondanti risorse di materie prime e manodopera.

Per quanto le industrie dell'elettronica e dell'abbigliamento, oltre a quelle basate sulle risorse locali, abbiano avuto un ruolo preponderante, il boom delle esportazioni ha interessato una varietà di prodotti molto diversificata. In tutta una vasta categoria di industrie a contenuto tecnologico piuttosto basso si è avuto tra il 1985 e il 1988 un significativo aumento delle esportazioni. Tra i prodotti esportati figurano dunque gioielli, calzature, pelletterie, mobili e altri prodotti in legno, fiori artificiali, giocattoli, tubi in acciaio e componenti per autoveicoli. Tranne alcune eccezioni, gli investimenti in queste industrie sono di origine nazionale; si tratta inoltre di società di piccole o medie dimensioni.

Problemi e prospettive. Indubbiamente, la trasformazione dell'economia tailandese, dalla depressione del periodo 1983-85 al boom del 1988, è stata spettacolare. Sarà anche duratura? Secondo Olarn, l'«età dell'oro» potrebbe durare almeno cinque anni. Quali sono le prospettive, e quali i pericoli?

Le circostanze che hanno accompagnato il balzo in avanti dell'economia tailandese (alto valore dello yen, prezzi petroliferi bassi, tassi di interesse ridotti in tutto il mondo) non dovrebbero modificarsi, perlomeno nei prossimi anni. I tassi di interesse globali, in effetti, potrebbero registrare qualche aumento, ma l'effetto dovrebbe essere attenuato dalla liquidità dell'economia tailandese. Le quotazioni del petrolio dovrebbero salire a circa 22,24 dollari USA al barile entro il 1992, tuttavia un

simile tasso di incremento non dovrebbe creare problemi. Quanto alle monete, il dollaro di Taiwan e il won coreano dovrebbero presto seguire lo yen nella sua corsa al rialzo, e ciò consentirà alla Tailandia di mantenere la sua competitività.

È probabile che in un prossimo futuro gli Stati Uniti e la Comunità Europea erigano nuove barriere protezionistiche, il che senza dubbio influirà sull'andamento delle esportazioni (gli Stati Uniti sono ancora il principale mercato di esportazione per i prodotti tailandesi). Tuttavia la Tailandia sta rapidamente diversificando i suoi mercati esteri, ed esporta prodotti verso il Giappone, il Medio Oriente, l'Europa orientale e gli altri paesi asiatici.

A breve termine, l'inflazione, dovuta in parte al generale surriscaldamento dell'economia e in parte agli aumenti dei salari nel settore pubblico, rappresenterà un serio pericolo. Il governo ha approfittato dell'incremento delle proprie entrate per aumentare del 14 per cento i salari dei dipendenti pubblici a partire dal primo gennaio 1989[13]. Tuttavia una ben radicata tradizione di conservatorismo nella gestione fiscale e monetaria dovrebbe aiutare la Tailandia a tenere sotto controllo le pressioni inflazionistiche. Il paese, inoltre, produce generi alimentari, e ciò rappresenta un vantaggio rispetto ai paesi concorrenti che devono importare grandi quantità di cibo.

È quasi certo, dunque, che la crescita economica si manterrà a livelli elevati anche negli anni Novanta, con tassi di incremento annuo del PIL nell'ordine del 7-10 per cento, grazie alla continua espansione delle esportazioni di manufatti. Numerosi progetti di investimenti privati e pubblici, avviati negli ultimi diciotto mesi, stimoleranno il settore dell'edilizia e contribuiranno a sostenere la domanda.

La Tailandia si avvia dunque a diventare «il prossimo NIC»? Se così fosse, sarebbe un NIC diverso dagli altri. A differenza di Hong Kong, Singapore, Taiwan e Corea, la Tailandia ha ancora un'agricoltura sviluppata e fiorente. Tre quinti della forza-lavoro sono tuttora impiegati nel settore agricolo, contro il 36 per cento della Corea. Come già osservato, la lavorazione delle risorse naturali va fin d'ora emergendo come una delle tendenze chiave della crescita industriale. L'esistenza di una solida agricoltura e di un settore secondario che lavora ed esporta i prodotti agricoli sono probabilmente i fattori che renderanno la Tailandia diversa dagli altri NIC. Alcuni hanno coniato il termine NAIC, ovvero «paese di nuova agroindustrializzazione».

Nei prossimi anni, il governo e la società nel suo complesso dovran-

[13] «Bangkok Post», 8 settembre 1988.

no impegnarsi per gestire la repentina crescita economica adeguandosi agli improvvisi cambiamenti che investono il paese. Non sarà un'impresa facile. La crescita, in primo luogo, sta rapidamente sovraccaricando le infrastrutture; reti telefoniche e altri mezzi di telecomunicazione, strade e trasporti pubblici per la città di Bangkok, porti e acquedotti, sono già insufficienti o lo saranno ben presto. Secondariamente, vi è grave carenza di personale qualificato (ingegneri, amministratori, capisquadra e operai specializzati). L'industria, il settore bancario e quello pubblico, cercano disperatamente nuovi talenti in grado di guidare l'espansione in aree specializzate quali la produzione di computer, l'edilizia, l'elettronica e il turismo. La carenza è particolarmente grave nel settore dell'ingegneria: la domanda cresce al ritmo di 7.000 persone l'anno, mentre le università locali possono sfornare ogni anno non più di 2.000 laureati[14].

Per risolvere questi problemi ci vorranno tempo e denaro. Programmi di formazione aziendale e l'adozione di una politica più tollerante nei confronti dei lavoratori stranieri potrebbero risolvere almeno in parte il problema della carenza di manodopera. È in corso un progetto di riforma dell'istruzione, un tempo finalizzata alla produzione di laureati per il settore pubblico. Numerose strade che collegano Bangkok ai centri strategici nelle regioni centrali e orientali del paese sono in fase di ammodernamento[15]. Vi sono progetti per l'espansione delle reti telefoniche e dei porti.

Il sistema di trasporti pubblici per la città di Bangkok (lo «sky train») sarà completato entro il 1993[16]. Resta da vedere se la concomitanza di numerosi progetti infrastrutturali sarà tale da portare il servizio del debito a livelli incontrollabili[17].

In un futuro meno prossimo, il governo dovrà assumere un ruolo più attivo nell'amministrare le conseguenze che la rapida crescita economica avrà sull'intero tessuto sociale. Nel passato, lo stato tailandese aveva assunto un ruolo piuttosto marginale nell'economia del paese: in futuro, ciò potrebbe riuscirgli meno facile. Il crescente inquinamento e la disordinata espansione urbana, oltre ad avere elevati costi sociali, potrebbero ripercuotersi sulla futura crescita economica. Si è saputo recentemente, ad esempio, che la spiaggia di Pattaya è stata dichiarata zona non balneabile perché inquinata dagli scarichi incontrollati.

[14] «Straits Times», 5 agosto 1988.
[15] «Bangkok Post» cit.
[16] «Straits Times», 11 novembre 1988.
[17] «Bangkok Post» cit.

Le differenze di reddito (il crescente divario tra ricchi e poveri, tra una Bangkok in rapida espansione e il resto del paese) saranno tuttavia il problema più grave, a medio e a lungo termine. Il reddito medio procapite nella città di Bangkok si avvicina ai livelli della Corea del Sud, ed è stimato a circa 2.300 dollari USA, ma in altre zone della Tailandia, il livello scende a 300[18], e in alcune sacche di povertà è addirittura inferiore a 100[19]. La concentrazione della crescita economica intorno a Bangkok e l'esistenza di un'ampia riserva di manodopera rurale che fa da freno alla crescita dei salari, dovrebbero, nel prossimo decennio, aggravare le disparità di reddito invece che ridurle. Attualmente, la terra è distribuita più equamente che in altri paesi con caratteristiche simili (ad esempio, le Filippine). Nel 1978, l'82,4 per cento delle aree coltivate era ancora proprietà di coloro che le lavoravano. Con la crescita dell'agroindustria è però iniziata la concentrazione dei terreni[20]. Nel 1985, la proporzione di proprietari coltivatori era diminuita del 4 per cento[21].

Durante il suo anno di regno, la miss universo tailandese ha dedicato buona parte del suo tempo in opere a favore dei poveri, degli sfortunati e dei diseredati, e ha fatto molto per attirare l'attenzione verso i difficili problemi della responsabilità sociale. Che cosa accadrà alla fine del regno di miss universo, quando si spegneranno i riflettori?

[18] Stime elaborate dall'ambasciata statunitense a Bangkok e citate da Michael Richardson in *Thailand: Democracy Facing Crucial Test*, «Business Times», 23 novembre 1988.

[19] *Rural Poverty*, «Bangkok Post, 1988 Mid-Year Economic Review», giugno 1988.

[20] John Girling, *Is Small-holder Cultivation Viable? A Question of Political Economy with Reference to Thailand*, «Pacific Affairs», estate 1986.

[21] Ministero dell'Agricoltura, *Agriculture Statistics of Thailand, 1986-87*, tabella 123.

Vietnam

ilità sociale

Il Vietnam nel 1988: una rivoluzione in transizione

William Duiker

L'elezione di Nguyen Van Linh a segretario generale del Partito comunista vietnamita (VCP), avvenuta nel dicembre 1986, ha rappresentato per molti osservatori un evento decisivo nella storia del Vietnam moderno. Da quando gli accordi di Ginevra del 1954 avevano diviso il paese in un sud non comunista e in un nord comunista, il regime comunista di Hanoi (noto dal 1976 come Repubblica socialista del Vietnam, o SRV) era stato retto da una leadership di veterani, guidati dal primo presidente della nazione, Ho Chi Minh.

Quella generazione di veterani riuscì a realizzare brillantemente il programma del VCP che si proponeva di unificare l'intero paese sotto un regime comunista: un'intera generazione di lotte, coronate alla fine dell'aprile 1975 con l'entrata a Saigon delle truppe nordvietnamite. Il programma per il dopoguerra, che prometteva pace e prosperità per il popolo vietnamita, è stato invece perseguito con successi assai più scarsi. L'economia nazionale, afflitta dalla carenza di capitali e di tecnologie dopo un decennio di cattiva gestione, era nel caos. La cronica incapacità dimostrata dai leader del partito nel gestire i problemi del dopoguerra ha scatenato dissidi tra opposte fazioni, e un diffuso malcontento popolare.

Ai problemi interni del regime si sono aggiunte la mancata risoluzione della questione cambogiana e le continue tensioni con la Cina. Dopo aver rovesciato, agli inizi del 1979, il regime di Pol Pot, Hanoi aveva protetto il regime della Repubblica popolare di Cambogia, mantenendolo al potere con l'aiuto di oltre 100.000 soldati vietnamiti. Quelle truppe, tuttavia, non sono riuscite ad eliminare le forze di resistenza del Governo di coalizione della Cambogia democratica (CGDK), appoggiato dall'ASEAN e dalla Cina. Nel frattempo, l'occupazione della Cambogia aveva esposto Hanoi a un boicottaggio economico generale, isolandola di fatto dalla comunità internazionale. All'epoca del sesto congresso del partito, riunitosi verso la fine del 1986, non vi era ancora alcun segnale di possibile accordo diplomatico.

A parere di molti, la crisi post bellica che affliggeva il Vietnam era da attribuirsi in primo luogo agli anziani leader che guidavano il regime: costoro, al comando di Le Duan, successore di Ho Chi Minh, sembravano esperti nel condurre una guerra ma non in grado di misurarsi con le necessità della pace. I critici accusavano Le Duan e i suoi colleghi di possedere una «mentalità da assedio», eredità della guerra del Vietnam, e di affrontare i problemi dello sviluppo economico con un atteggiamento eccessivamente dogmatico. In effetti, Hanoi aveva privilegiato le esigenze della sicurezza nazionale a danno dello sviluppo economico, la trasformazione socialista a scapito della modernizzazione economica e sociale.

L'elezione di Nguyen Van Linh a segretario generale fu accolta favorevolmente sia in Vietnam sia all'estero. Anche il nuovo capo del partito era un veterano e aveva ricoperto importanti incarichi durante la guerra; tuttavia l'impegno di cui aveva dato prova nel 1975, dopo la caduta di Saigon, quando era stato capo del partito al sud, incoraggiando la crescita economica tramite l'adozione di politiche moderate e il generoso utilizzo dei profitti, gli aveva guadagnato fama di riformatore[1].

Il sesto congresso del partito fu decisivo anche perché in quell'occasione tre anziani membri del partito, appartenenti al politburo di governo, diedero le dimissioni. Il presidente Truong Chinh, il primo Ministro Pham Van Dong e il presidente della segreteria del partito Le Duc Tho furono esclusi dall'organo centrale; sia Truong Chinh sia Pham Van Dong, tuttavia, conservarono gli incarichi di governo. Le dimissioni di Truong Chinh fecero particolarmente scalpore, dal momento che egli era considerato il leader della fazione conservatrice all'intero del VCP[2].

I primi segnali furono di buon auspicio. Pochi mesi dopo aver assunto l'incarico, il nuovo segretario generale attaccò con energia alcuni mali cronici della società vietnamita. Egli auspicò un rinnovamento (*doi moi*) della stagnante economia del paese, volto a stimolare la produzione e migliorare il livello di vita, ritenuto uno dei più bassi di tutta l'Asia. Egli promise di sradicare il marcio della corruzione che aleggiava sul partito dalla fine della guerra del Vietnam e di rafforzare il ruolo guida del partito nello stato, limitando al tempo stesso le interferenze eccessive del VCP nelle aree di competenza delle istituzioni governative o non governative. Egli, infine, sottolineò la necessità di adottare un atteggiamento più aperto (*cong khai*), al fine di rinsaldare i legami tra stato e popolazio-

[1] Per una breve biografia di Nguyen Van Linh, si veda «New York Times», 19 dicembre 1986.

[2] Un breve profilo biografico di Truong Chinh, scritto in occasione della sua morte provocata da una caduta in casa, si trova su FEER, 13 ottobre 1988, p. 30.

ne. Il nuovo programma ricordava assai da vicino le politiche riformiste adottate dal segretario generale Michail Gorbaciov in Unione Sovietica. In particolare, l'uso dei termini «rinnovamento» e «apertura» sembrava ispirato proprio alla *perestroika* ed alla *glasnost* sovietiche, e questo valse al nuovo capo del partito vietnamita l'appellativo di «piccolo Gorbaciov». Le fonti vietnamite non smentirono che i venti politici provenienti da Mosca avessero incoraggiato l'impegno riformista di Hanoi, ma sottolinearono che il nuovo programma era modellato essenzialmente sulla situazione locale, e non «fabbricato a Mosca»[3].

Tuttavia, i programmi di riforma attuati nei due paesi hanno evidenziato profonde similarità, non soltanto sostanziali, ma anche in termini di risultati ottenuti e di impatto delle riforme sull'equilibrio delle forze politiche. In entrambi i casi, i programmi hanno inizialmente avuto qualche successo, ma si sono successivamente scontrati con numerose difficoltà che ne rendono incerto l'esito finale. In questo articolo, cercheremo di valutare i risultati del nuovo indirizzo adottato a partire dal sesto congresso del partito del 1986 e di capire in che modo il rinnovamento influenzi la politica interna ed estera della Repubblica socialista del Vietnam.

Affari interni

L'impegno per il rinnovamento economico: l'agricoltura. L'agricoltura è una delle aree più problematiche per il regime vietnamita. Spronata dalle riforme adottate al sesto plenum del quarto Comitato centrale del partito nel 1979, la produzione alimentare è cresciuta costantamente nei primi anni Ottanta. Dopo il sesto congresso, il partito ha sostanzialmente continuato a seguire il cammino già tracciato, che comportava modesti incentivi di profitto per gli agricoltori, la conservazione del cosiddetto «sistema dei contratti-prodotto» (in base al quale ai contadini che facevano parte di organizzazioni collettive era consentito prendere in affitto terreni agricoli dagli stessi collettivi) e la lenta collettivizzazione delle province meridionali.

I risultati sono stati deludenti. Dopo gli incoraggianti successi iniziali, la produzione di cibo si è attestata a 18 milioni di tonnellate all'anno, e nel 1987 è rimasta ben al di sotto degli obiettivi previsti totalizzando

[3] In un discorso di Nguyen Van Linh citato su «Vietnam Courier», giugno 1988, si rilevava l'importanza del programma di Gorbaciov anche per il Vietnam.

soltanto 17,6 milioni di tonnellate, vale a dire 800.000 tonnellate in meno rispetto all'anno precedente[4].

Come sempre, il cattivo raccolto potrebbe essere spiegato in parte con le sfavorevoli condizioni atmosferiche. Tuttavia, come le autorità stesse hanno ammesso, le colpe vanno attribuite prevalentemente ad errori umani. In un tetro discorso tenuto all'Assemblea nazionale nel dicembre 1987, il vicepremier Vo Van Kiet ha elencato le manchevolezze della politica ufficiale. In primo luogo, malgrado durante il sesto congresso si fosse deciso di incentivare l'agricoltura al fine di raggiungere l'autosufficienza alimentare, lo stato non aveva investito abbastanza nel settore agricolo. Ne era derivata, tra l'altro, una grave carenza di fertilizzanti e pesticidi: secondo alcune fonti, parecchie centinaia di migliaia di tonnellate di grano erano state distrutte dagli insetti[5].

Un'altra causa della crisi agricola, secondo Kiet, erano i prezzi, ben al di sotto delle quotazioni del mercato libero, che lo stato pagava agli agricoltori per i loro contingenti di grano. Tale circostanza danneggiava gravemente gli agricoltori, alle prese con sempre più frequenti rincari dei prezzi dei beni di consumo. Essa, inoltre, rendeva assai meno allettante il sistema dei contratti, al quale si dovevano i notevoli successi dei primi anni. Come sottolineato in un articolo pubblicato sulla rivista locale «Vietnam Courier», il sistema dei contratti «segnava il passo». Molti agricoltori disdicevano i contratti stipulati con i collettivi, o semplicemente rimanevano al di sotto delle quote produttive stabilite. Altri, addirittura, abbandonavano i campi per cercare lavoro altrove. Le politiche egualitarie adottate da alcuni responsabili a livello locale, inoltre, fruttavano compensi inadeguati per gli agricoltori che sceglievano di restare e di impegnarsi duramente, scoraggiandone lo spirito di iniziativa[6].

All'inizio del 1988 il regime ha fissato a 19 milioni di tonnellate il traguardo di produzione alimentare annua (con un incremento del 7,6 per cento rispetto all'anno precedente), concentrando la sua attenzione sui

[4] Stime di Nguyen Van Linh, *ibid.*

[5] Il discorso di Vo Van Kiet è stato pubblicato, in inglese, su «Vietnam Courier», marzo 1988.

[6] Si veda l'articolo sul sistema dei contratti in «Vietnam Courier», maggio 1988. Secondo questa fonte, il cosiddetto «contratto per il prodotto finale» (*khoan san pham*) in vigore dal 1981 creava problemi in quanto il lavoro era calcolato in base non al prodotto finale, ma ai «punti-lavoro». I contadini, pertanto, non erano obbligati a indicare la quantità e la qualità del grano effettivamente consegnato all'agente acquirente. Il governo sta ora sperimentando un nuovo sistema che prevede il pagamento in base al grano che ogni contadino consegna allo stato: in questo modo si garantisce che gli agricoltori si interessino al «risultato produttivo finale». Si veda anche FEER, 28 aprile 1988, p. 76.

problemi dell'agricoltura. Il 9 marzo, il Consiglio dei ministri ha emesso nuove norme in materia di economia familiare, autorizzando gli individui a negoziare contratti per la fornitura di alimentari con le imprese statali o i collettivi e concedendo ai privati diritti di proprietà sui terreni. Alle autorità locali è stato raccomandato di non interferire con le attività economiche private degli agricoltori, a patto che queste si svolgano nel rispetto della legge; tali attività sono infatti autorizzate indefinitamente[7].

Qualche giorno dopo, con un palese tentativo di pubblicizzare la nuova politica tollerante nei confronti delle masse rurali, il regime ha convocato ad Hanoi il primo congresso nazionale dell'Associazione degli agricoltori vietnamiti, una delle organizzazioni che costituivano il Fronte patriottico. Parlando all'assemblea dei delegati, il segretario generale Nguyen Van Linh ha tentato di rassicurare gli agricoltori circa gli obiettivi della politica ufficiale. L'inclusione forzata degli agricoltori del sud nelle organizzazioni collettive decisa nel 1976 durante il quarto congresso del partito e proseguita, anche se a ritmo più lento, dopo il quinto congresso del 1982, era stato un errore. «Il cammino verso il socialismo, per gli agricoltori», aveva affermato Linh, «è diverso da quello che devono percorrere la classe lavoratrice e le altre categorie sociali», poiché gli agricoltori «sono proprietari, per quanto piccoli, di mezzi di produzione acquisiti con il loro stesso lavoro». La collettivizzazione, da quel momento in poi, sarebbe stata volontaria e graduale, e lo stato avrebbe pienamente riconosciuto il «ruolo positivo» svolto dagli agricoltori privati nella realizzazione del socialismo.

Nguyen Van Linh ha fatto dichiarazioni interessanti anche sulla questione dei prezzi agricoli. Egli ha promesso che lo stato avrebbe garantito agli agricoltori il diritto di commercializzare i loro prodotti al prezzo che avessero ritenuto più opportuno, senza imporre limiti. Il governo, inoltre, avrebbe cercato di mantenere un ragionevole equilibrio tra i prezzi agricoli e i prezzi dei prodotti industriali. In cambio, si chiedeva agli agricoltori di dimostrare un maggior senso di responsabilità nei confronti del loro paese pagando le tasse e rispettando gli impegni assunti verso lo stato. Rifacendosi chiaramente a un'analoga affermazione fatta da Deng Xiaoping in Cina, Linh ha affermato che la nuova politica agricola avrebbe permesso ad alcuni agricoltori di guadagnare più di altri[8].

Il regime ha cercato di sostenere le sue promesse con i fatti. Nel mese di maggio, il politburo ha emesso una nuova normativa volta al «rinno-

[7] «Vietnam Courier», marzo 1988.
[8] «Vietnam Courier», giugno 1988.

vamento della gestione economica in agricoltura», che applicava il principio della «contabilità dei costi socialista» alle organizzazioni cooperative rurali, e dava maggior risalto alla specializzazione regionale delle imprese produttive. Nelle province settentrionali, dove i collettivi esistevano già dalla fine degli anni Cinquanta, molte cooperative avrebbero dovuto essere ridimensionate, mentre nel sud, dove la collettivizzazione procedeva gradualmente a partire dagli anni Settanta, alcune organizzazioni avrebbero dovuto essere ridotte allo stato di squadre di lavoro in comune (il gradino più basso tra le organizzazioni socialiste rurali) o addirittura sostituite da imprese agricole private[9].

Resta da vedere se queste iniziative avranno un effetto salutare sulla tartassata agricoltura vietnamita. Nei primi mesi del 1988, gli organi di stampa ufficiali hanno annunciato che il governo temeva una riduzione del raccolto primaverile a causa del cattivo tempo e di errori della politica ufficiale. In aprile, i sospetti hanno trovato conferma quando la stampa ha dato notizia di ingenti forniture di grano dalle province meridionali (che per tradizione sono il granaio del paese) al nord. Poi, in una conferenza stampa indetta sempre ad aprile, il ministro dell'Agricoltura ha annunciato che il paese correva un immediato pericolo di carestia, appellandosi agli altri paesi perché assistessero il Vietnam fornendo fertilizzanti o insetticidi[10].

Successivamente, la carenza di cibo si è rivelata meno grave, e stando alle ultime segnalazioni il governo prevede un raccolto annuale sufficientemente positivo, con un lieve incremento della produzione alimentare rispetto all'anno precedente. Tuttavia non sembra che i leader di Hanoi abbiano affrontato con il dovuto impegno le cause profonde della crisi agricola (insufficiente meccanizzazione, carenza di fertilizzanti e pesticidi, scarsità di incentivi). Finché le cose non cambieranno, l'agricoltura continuerà a essere l'«anello debole» dell'economia vietnamita»[11].

L'impegno per il rinnovamento economico: l'industria e il commercio. Se esaminata alla luce delle statistiche, l'industria vietnamita sem-

[9] Per il testo della delibera del politburo n. 10-NQTU, datata 5 aprile 1988, si veda FBIS-EAS, 6 maggio 1988. Un'analisi in FEER, 28 aprile 1988, pag. 76.

[10] *Ibid.* Si veda anche «New York Times», 6 aprile 1988. Per un accenno agli invii di riso dalle province meridionali a quelle settentrionali, si veda «Indocina Chronology» (d'ora in avanti IC), gennaio e febbraio 1988.

[11] Nella sua relazione all'Assemblea nazionale, nel giugno 1988, Vo Van Kiet sosteneva che la quantità di grano inviato al nord nei mesi precedenti era stata pari soltanto a un quarto del fabbisogno. Nel Vietnam del Sud, gli insetti avevano distrutto oltre il 10 per cento del raccolto di primavera. Fortunatamente, secondo Vo Van Kiet, le prospettive fino alla fine dell'anno sembravano favorevoli. Si veda FBIS-EAS, 22 giugno 1988.

bra in condizioni migliori rispetto all'agricoltura. La produzione industriale complessiva, ad esempio, è cresciuta costantemente nel corso degli anni Ottanta, con un aumento del 7,3 per cento del 1986 e ancora del 6,7 per cento nel 1987. Queste cifre, tuttavia, sono ingannevoli, poiché in realtà l'industria vietnamita è afflitta da gravi problemi, ad esempio la carenza di capitali e di moderne tecnologie, e lo stato primordiale del sistema di trasporti e comunicazioni, tipici della maggior parte delle società preindustriali. Altri problemi, quali ad esempio l'eccessiva centralizzazione dei processi di pianificazione e la mancanza degli incentivi legati al profitto sono endemici in tutti i sistemi marxisti-leninisti. Nel caso del Vietnam, si aggiungono altri impedimenti connessi alla difficoltà di riprendere ad operare dopo un'intera generazione di guerre, nonché alle ingenti spese per la difesa, giustificate dai problemi che la politica estera di Hanoi ha dovuto affrontare nel dopoguerra.

A partire dal sesto congresso tenutosi nel dicembre 1986, la nuova leadership del partito ha cercato in vari modi di risolvere il problema. In primo luogo, ha continuato ad attuare la politica enunciata nel 1985, cioè la trasformazione da un sistema di pianificazione centrale di tipo marxista-leninista a un sistema basato sul principio della «contabilità dei costi socialista». In base a tale principio, le imprese pubbliche avrebbero dovuto operare in base a criteri di autosufficienza e redditività, senza limitarsi semplicemente ad eseguire gli ordini di Hanoi. All'esiguo settore privato sarebbero stati concessi spazi di manovra e incentivi, ponendo fine al biasimo ufficiale e alle persecuzioni che avevano costantemente caratterizzato la politica di Hanoi prima del sesto congresso. Il sistema dei sussidi statali per i principali beni di consumo, che per molti anni aveva dissanguato il bilancio dello stato esercitando influssi fuorvianti sull'economia nazionale, era destinato a scomparire. Sarebbe stato infine varato un nuovo codice degli investimenti nel tentativo di incoraggiare l'afflusso di capitali stranieri nell'economia nazionale.

La nuova legge sugli investimenti, che ha sostituito il precedente regime in vigore dal 1977, è stata approvata dall'Assemblea nazionale nel dicembre 1987. Il nuovo codice è stato descritto da alcuni come il più liberale del Sud-est asiatico: esso consente alle imprese e agli investitori stranieri di operare in Vietnam in varie forme, comprese le società miste tra i privati e lo stato, e la creazione di società a capitale interamente straniero.

Gli sforzi intrapresi da Hanoi per ampliare i contatti internazionali hanno avuto successi soltanto modesti. A gennaio, il regime ha annunciato un progetto di società mista tra società vietnamite e francesi, per la costruzione di una raffineria nei pressi di Ho Chi Minh City, destinata

a produrre petrolio greggio da utilizzare localmente. È stato reso noto inoltre che i sovietici hanno intensificato le attività di esplorazione petrolifera, incrementando il numero di trivellazioni esplorative. Nel mese di maggio, la Repubblica socialista del Vietnam ha dichiarato di essere in procinto di stringere accordi con numerose compagnie petrolifere straniere per la realizzazione di attività esplorative congiunte. Secondo le cifre ufficiali, nel 1987 sarebbero state prodotte 340.000 tonnellate di greggio, mentre il traguardo produttivo per il 1988 è stato fissato a 700.000 tonnellate. Tali risultati non hanno eliminato la necessità di importare petrolio e derivati, prevalentemente dall'Unione Sovietica, tuttavia il regime confida di poter raggiungere l'autosufficienza energetica[12].

Il Vietnam è anche riuscito a concludere una serie di piccoli accordi di assistenza commerciale o tecnologica con aziende giapponesi, svedesi, indiane, e persino con ditte tailandesi e cinesi. Al fine di risvegliare l'interesse dei potenziali investitori stranieri, all'inizio dell'anno le autorità hanno incaricato l'economista Nguyen Xuan Oanh, che ha studiato ad Harvard, di compiere un ampio giro delle capitali mondiali per pubblicizzare il nuovo codice degli investimenti esteri. Nel mese di maggio, delegati del Vietnam hanno preso parte a un seminario sulle opportunità di investimenti all'estero, tenutosi a Roma[13].

Resta da vedere se queste iniziative consentiranno al regime di incrementare la produttività del settore industriale. L'economia vietnamita è ancora gravata da una serie di problemi endemici. Alcuni, come l'embargo commerciale e la sospensione degli aiuti, hanno origini politiche e potrebbero essere risolti sistemando la questione cambogiana. Altri, invece, sono conseguenza diretta delle politiche attuate all'interno. Un grave ostacolo a un sano sviluppo del settore industriale, ad esempio, è rappresentato dalla permanenza di restrizioni amministrative al libero scambio. Nel mese di marzo il regime ha annunciato che il sistema delle barriere di controllo, in base al quale le merci trasportate al di là di un confine amministrativo erano spesso soggette a tassazioni arbitrarie, sarebbe stato abolito. In tal modo si verrebbe a rimuovere uno dei maggiori ostacoli alla circolazione delle merci.

Un altro problema cronico è l'elevato tasso di inflazione. La carenza di beni di consumo e il tentativo del regime di abolire i sussidi ufficiali hanno causato un rapido aumento dei prezzi. Secondo alcuni il tasso di

[12] Si vedano i riferimenti in IC, gennaio e febbraio 1988. Le stime ufficiali prevedevano per il 1990 un raccolto pari a 3 milioni di tonnellate. Si veda FEER, 15 settembre 1988, pag. 80.

[13] Citato in IC, febbraio 1988.

inflazione, che già cresce di parecchie centinaia di punti ogni anno, sarebbe quasi raddoppiato nel mese di marzo, in conseguenza dell'emissione di nuove banconote. L'inflazione ormai cronica non soltanto scoraggia i potenziali investitori stranieri, ma incide profondamente sui redditi dei lavoratori dipendenti fomentando tensioni sociali e politiche che danneggiano il regime[14].

Il punto dolente del malessere vietnamita, tuttavia, è il continuo e pesante controllo dello stato, praticamente su tutte le forme di attività economica. Alcune persone recatesi di recente in Vietnam hanno notato che il regime dimostrava un atteggiamento più conciliante nei confronti delle attività private nell'industria e nel commercio. Nel mese di luglio, il politburo ha emesso la risoluzione n. 16-NQTU, che auspicava un maggiore impegno per il rafforzamento del settore privato e collettivo delle attività industriali e commerciali. A quanto si dice, il politburo avrebbe persino deciso di accordare al sud del paese un maggior grado di autonomia nell'adozione di iniziative che possano favorire una rapida crescita economica, in netto contrasto con quanto avvenuto nei primi anni Ottanta, quando i leader del partito avevano cercato di tenere a freno le politiche innovative attuate dai dirigenti meridionali[15]. Se queste notizie corrispondono realmente all'attuale indirizzo politico ufficiale, allora c'è una speranza. Tuttavia, se paragonati con le innovazioni oggi introdotte in Cina e in numerosi paesi dell'Est europeo, i tentativi di Hanoi di dare libero sfogo alla primordiale potenza degli incentivi legati al profitto appaiono assai timidi. Non si può fare a meno di osservare che le iniziative finora messe in cantiere non saranno sufficienti a trasformare l'economia vietnamita.

L'impegno per il rinnovamento: l'apertura. Un elemento cruciale del programma di rinnovamento vietnamita è stata la campagna volta a incoraggiare una maggiore apertura sociale. Nguyen Van Linh sembra convinto, come Gorbaciov, che il ruolo predominante assunto dal VCP nelle questioni politiche, sociali ed economiche abbia portato numerose conseguenze negative. Esso ha scoraggiato le iniziative a livello locale minando la fiducia popolare nel regime e nel partito. Ha indotto molti

[14] Commenti sull'elevato livello di inflazione sono comuni nei resoconti dei visitatori. Per un esempio, si veda «New York Times», 10 aprile 1988. Secondo questa fonte, il cambio al mercato nero era passato, da un dong per 1.000 dollari USA a un dong per 2.500 dollari nel solo mese di aprile.

[15] Il testo della delibera del politburo n. 16-NQTU, intitolata *Rinnovamento politico e meccanismi di gestione manageriale delle componenti economiche esterne al settore statale*, si trova in FBIS-EAS, 2 luglio 1988. Per i riferimenti alla decisione che consentiva al Sud l'adozione di una politica economica indipendente, si veda FEER, 21 luglio 1988, p. 11.

membri del partito ad assumere un atteggiamento arrogante e condiscendente nei confronti della popolazione, ed è responsabile in parte del sospetto di corruzione che ha pesato sul VCP sin dalla fine della guerra del Vietnam, nel 1975.

Sotto la guida di Le Duan, il partito si era impegnato simbolicamente per rafforzare i suoi legami con le masse lavoratrici. Tale impegno era riassunto nel concetto di «guida collettiva», incluso nella costituzione del 1980. Esso, tuttavia, ebbe effetti soltanto limitati sul comportamento del partito e sull'atteggiamento della popolazione vietnamita nel suo complesso. All'epoca del sesto congresso, nel 1986, il potere del partito restava essenzialmente libero da controlli, mentre il risentimento popolare nei confronti del regime e dei dirigenti del partito aveva raggiunto proporzioni pericolose.

Dopo la sua elezione a segretario generale, Nguyen Van Linh ha dato prova di impegno personale nel tentare di ridurre la spaccatura sempre più profonda tra il partito e il popolo vietnamita. Poco dopo aver assunto il potere, ha iniziato una collaborazione regolare con il quotidiano «Nhan Dan». Intitolata *Ciò che bisogna fare immediatamente*, e firmata semplicemente N.V.L., la sua rubrica ha criticato con veemenza gli errori commessi dal partito e dai responsabili del governo, incitando i lettori a denunciare le ingiustizie proclamando il loro impegno per il rinnovamento della società vietnamita[16].

Nguyen Van Linh, in particolare, ha esortato gli intellettuali a fare da esempio chiamando i leader del partito e del governo a rendere conto delle loro mancanze. Nell'ottobre del 1987 il segretario generale ha presenziato a una riunione dell'Associazione degli scrittori e degli artisti tenutasi ad Hanoi. Nel suo discorso, egli ha ammesso che il regime si era dimostrato antidemocratico e arrogante per il trattamento riservato agli intellettuali, costretti a nascondere le loro opinioni per evitare il rischio di censure ufficiali o persecuzioni. Ora, egli ha detto, è tempo di «sciogliere i legami» incoraggiando gli intellettuali a scrivere e a parlare dei mali che affliggono la società. Il segretario del partito ha esortato gli intellettuali a «non piegare le loro penne per compiacere il popolo», ma ad avere il coraggio di criticare coloro che detengono il potere, anche a costo di essere perseguitati[17].

Le parole di Nguyen Van Linh sono risultate senza dubbio gradite a

[16] Nguyen Van Linh ha finito per ammettere di essere l'autore della rubrica. Si veda il suo discorso di Hanoi all'Associazione degli scrittori e degli artisti, «Vietnam Courier», gennaio 1988.

[17] *Ibid.* Per i commenti della stampa occidentale al discorso, si veda «New York Times», 27 ottobre 1987.

molti intellettuali vietnamiti che avevano sofferto durante gli anni della repressione per l'impossibilità di esprimersi liberamente. Stando a quanto riportato nei resoconti sulla conferenza, molti delegati intervenuti alla riunione avrebbero approfittato dell'occasione per esprimere critiche alla politica del regime. Nel febbraio 1988, poi, l'Associazione ha riammesso cinque ex membri espulsi trent'anni prima per aver partecipato al gruppo *Nhan Van*, il quale aveva denunciato gli errori commessi dal partito durante la riforma agraria verso la metà degli anni Cinquanta. L'appello di Linh, tuttavia, non ha fatto che accelerare un processo già in corso. Incitati dal crescente malcontento popolare, numerosi intellettuali e scrittori avevano già iniziato a parlare apertamente, facendo emergere un nuovo spirito di critica e alienazione nei romanzi, nei racconti e nei film vietnamiti. Molti avevano narrato con sempre maggiore franchezza dell'arroganza, della corruzione e dell'incompetenza dei dirigenti. Alcuni, addirittura, avevano riconsiderato il passato sotto nuovi aspetti, mettendo in dubbio la versione ufficiale dell'offensiva di Tet, della presa di Saigon del 1975 e persino (in un romanzo di Le Luu, intitolato *Il colonnello che non scherzava*) discutendo indirettamente dell'opportunità di continuare l'occupazione della Cambogia[18].

Per quanto le dichiarazioni di Linh fossero apprezzate, molti osservatori erano sicuramente più interessanti alle azioni del regime che non alle sue parole. La nuova politica si proponeva sinceramente di incoraggiare la partecipazione popolare al tentativo di rinnovamento della società, o non era piuttosto una mossa tattica sul modello della campagna dei «cento fiori» in Cina, sulla quale fare marcia indietro senza preavviso? Le parole di Linh esprimevano un parere concorde del politburo, oppure i custodi più fedeli della sicurezza erano pronti a dare un giro di vite se il cammino verso il rinnovamento fosse andato troppo lontano, come era avvenuto in Cina l'anno precedente?

Finora, i segnali sono stati confusi. Un indizio positivo è emerso negli ultimi mesi del 1987, quando il regime ha annunciato che intendeva rilasciare centinaia di prigionieri detenuti nei campi di rieducazione. All'inizio del 1988, un portavoce del ministero degli Affari esteri ha dichiarato che tutti gli altri prigionieri politici sarebbero stati liberati entro la fine dell'anno. La decisione era motivata in parte dall'ovvio desiderio di migliorare le relazioni con gli Stati Uniti: essa nondimeno indicava chiaramente che il regime era pronto ad assumersi alcuni rischi pur di promuovere la modernizzazione economica e migliorare il clima politico

[18] FEER, 8 settembre 1988, pp. 107-8. Si veda anche «Washington Post», 24 luglio 1988, e «New York Times», 22 aprile 1988.

interno. Il regime ha inoltre assunto un atteggiamento più conciliante nei confronti dei cattolici e, a quanto si dice, ha allentato le restrizioni a danno dei cittadini cinesi, nel tentativo di convincerli a sostenere la crescita economica[19].

La nuova politica di apertura, tuttavia, aveva alcuni limiti evidenti. Nel mese di luglio, cinque scrittori furono condannati a lunghe pene detentive dopo un processo assai pubblicizzato tenutosi a Ho Chi Minh City. Il caso non aveva alcun legame diretto con gli ultimi indirizzi politici, dato che i cinque individui sotto processo erano stati arrestati nel 1984. Secondo alcuni, tuttavia, le condanne hanno rappresentato un avvertimento per gli intellettuali a non superare certi limiti, oppure una dimostrazione dell'influenza ancora esercitata dai conservatori all'interno della leadership del partito. In ogni caso, l'evento ha certamente indotto gli intellettuali a domandarsi quali siano i limiti reali della libertà di espressione nel nuovo Vietnam[20].

Prosegue, nel frattempo, l'impegno per ridefinire il ruolo del partito nella società vietnamita, eliminandone i difetti, estromettendo personaggi incompetenti o corrotti. Il problema del rinnovamento del partito è stato all'ordine del giorno del quinto plenum del VCP riunitosi a giugno. Rivolgendosi all'assemblea, Nguyen Van Linh ha ammesso il perdurare di alcune gravi manchevolezze nel comportamento del partito, le quali inducevano il popolo a dubitare seriamente della sua capacità di guidare la nazione. Il toccasana di Linh è il leninismo classico. Egli ha esortato il partito a rafforzare il suo ruolo di guida della società, ritornando allo spirito del centralismo democratico leninista[21].

Per Nguyen Van Linh e i suoi colleghi, il consolidamento della supremazia del partito non è in contraddizione con l'impegno costante per

[19] FEER, 4 agosto 1988, p. 20. Per un commento sulla decisione di liberare i prigionieri dei campi di rieducazione, si veda «New York Times», 31 gennaio 1988. Una fonte riferisce che nell'ottobre 1987 si sarebbe tenuto un dibattito al pilitburo circa l'opportunità di rilasciare i prigionieri; Nguyen Van Linh sarebbe stato favorevole alla decisione. Si veda IC, aprile 1987. Il ministro degli Interni Mai Chi Tho, apparentemente contrario all'iniziativa, ha annunciato in giugno la liberazione di 1.500 prigionieri: nei campi ne restavano quindi soltanto 190. Si veda France Presse, Hong Kong, 21 giugno 1988, e FBIS-EAS, 21 giugno 1988.

[20] Uno dei detenuti accusati di «diffusione di propaganda contraria al regime socialista» era il noto romanziere Doan Qoc Sy. Si veda «New York Times», 5 luglio 1988. In settembre, due monaci buddisti sono stati condannati a morte per presunte attività controrivoluzionarie, mentre altre 19 persone sono state condannate a pene detentive di varia entità. Si veda IC, marzo 1988.

[21] Il discorso di Nguyen Van Linh al plenum è riportato in FBIS-EAS, 24 giugno 1988. Il plenum ha approvato una risoluzione che prevedeva, tra l'altro, che i candidati che potevano essere rieletti nel Comitato centrale in ciascun Congresso Nazionale del VCP non fossero più di due terzi del totale. Si veda FBIS-EAS, 21 giugno 1988.

la democratizzazione del sistema. Rafforzando il ruolo delle organizzazioni sociali non governative originariamente create per mantenere le masse in contatto con il partito e l'apparato statale, il regime spera a quanto pare di ridurre le ingerenze del partito in ogni aspetto della vita e della società vietnamita. In autunno, la Confederazione dei sindacati vietnamiti e il Fronte patriottico si sono riuniti ad Hanoi. In quella sede, i discorsi ufficiali hanno sottolineato la necessità di democratizzare entrambe le organizzazioni, consentendo loro di fare più efficacemente da tramite tra la leadership e le aspirazioni popolari, mobilitando al tempo stesso il sostegno di massa a favore delle iniziative politiche del regime. Nguyen Van Linh e altri importanti dirigenti del partito hanno ammesso che entrambe le organizzazioni hanno fallito nel compiere le loro missioni storiche, degradandosi a cerimoniosi portavoce del regime[22].

Il rinnovamento e i suoi nemici. Come in Unione Sovietica, gli scarsi successi del programma di rinnovamento si spiegano in parte con l'influenza ancora esercitata dalle forze conservatrici all'interno del partito e delle alte sfere del governo. In entrambi i paesi, senza dubbio, continuano ad esistere forze ostili alla riforma. Tuttavia, mentre a Mosca Gorbaciov sembra attualmente avere il pieno controllo della situazione, la posizione di *primus inter pares* di Nguyen Van Linh non appare altrettanto salda. La tenacia dei vecchi leader è parsa chiara fin dall'inizio, quando i tre esponenti del partito esclusi dal politburo durante il sesto congresso (Truong Chinh, Pham Van Dong e Le Duc Tho) sono entrati a far parte di un comitato consultivo di nuova creazione incaricato di consigliare il politburo, «ove lo ritenesse necessario», su questioni di importanza nazionale. Nel giugno 1987, poi, quando Truong Chinh e Pham Van Dong furono deposti dai loro rispettivi incarichi di presidente e primo Ministro, vennero sostituiti da altri membri della vecchia generazione (Vo Chi Chong e Pham Hung) che avevano fama di essere più prudenti, se non conservatori, sia in politica interna che in politica estera.

È possibile, in effetti, che l'attribuzione di posizioni di prestigio a veterani come Vo Chi Chong e Pham Hung rappresenti un segno di gratitudine per i servizi resi. Il VCP ha sempre rispettato il principio leninista della leadership collettiva, cercando di evitare le dolorose discordie interne e le purghe che hanno segnato la storia della Cina e dell'Unione Sovietica. È chiaro tuttavia che, comunque la pensino i singoli dirigenti come Vo Chi Chong e Pham Hung, nel partito esiste tuttora uno schie-

[22] Per maggiori informazioni sul congresso sindacale, si veda FBIS-EAS, 17-24 ottobre 1988. Il congresso del Fronte patriottico è citato in FBIS-EAS, 4-9 novembre 1988.

ramento conservatore, in grado di far sentire la propria voce nelle riunioni al vertice che si tengono ad Hanoi. In più di un'occasione, durante i primi sei mesi del 1988, Nguyen Van Linh si è lamentato con i giornalisti stranieri delle resistenze espresse al suo programma dall'interno del partito e dai burocrati del governo. In un'intervista rilasciata in aprile a un giornalista ungherese, Linh ha affermato che i dirigenti del partito erano schierati in tre fazioni: i liberali, i moderati e i conservatori. Al momento, egli ha detto, le sorti dello scontro interno sembravano favorire i riformisti[23].

A quel tempo, l'ottimismo di Linh appariva giustificato. Quando Pham Hung morì improvvisamente di infarto, fu sostituito in veste di primo Ministro supplente da Vo Van Kiet, considerato un alleato di Nguyen Van Linh e un leader dell'ala riformista del partito. Nelle settimane successive si è pensato che Von Van Kiet sarebbe stato formalmente eletto primo Ministro dall'Assemblea nazionale entro giugno. Sorprendentemente, invece, l'incarico è stato affidato a Do Muoi, un settantaduenne veterano del partito fedele alla linea politica del defunto segretario generale Le Duan. Si disse che la scelta era stata oggetto di un acceso dibattito durante il quinto plenum riunitosi alcuni giorni prima, e che in una votazione senza precedenti effettuata in sede di Assemblea nazionale, la candidatura di Vo Van Kiet era stata appoggiata da una minoranza tutt'altro che esigua[24].

L'elezione di Do Muoi a primo Ministro è stata da molti interpretata come una sconfitta per Nguyen Van Linh e una vittoria per le forze conservatrici all'interno del partito. Effettivamente, molti vietnamiti del sud sono rimasti delusi per la mancata nomina di Vo Van Kiet. Voci non confermate sostengono tuttavia che la scelta sarebbe avvenuta in base alla competenza più che all'ideologia, e che lo stesso Nguyen Van Linh abbia preferito Do Muoi per le sue capacità di amministratore.

Quale che sia la verità, in base agli indizi preliminari sembra che il nuovo primo Ministro sia disposto a sostenere il programma di rinnovamento economico di Nguyen Van Linh. In una conferenza stampa convocata poco dopo la sua elezione, Do Muoi ha dichiarato che il SRV avrebbe fatto libero uso dei sistemi capitalistici per promuovere la modernizzazione economica, aggiungendo che il regime avrebbe presto introdotto norme per l'abolizione dei sussidi e la concessione di maggiore

[23] Il riferimento si trova in IC, febbraio 1988.

[24] Do Muoi ha ricevuto 296 voti dell'Assemblea su 496. Si veda l'articolo di Gilles Campion in FBIS-EAS, 23 giugno 1988. Per una discussione sull'avvenimento, si veda FEER, 7 luglio 1988, p. 34.

autonomia alle imprese pubbliche e collettive. Su altre questioni, tuttavia, le posizioni di Do Muoi sono parse in contrasto con le ultime tendenze. Sebbene si sia dichiarato a favore delle iniziative volte ad incoraggiare gli investimenti da parte dei paesi capitalisti, egli ha sottolineato che gli aiuti più sostanziosi giungeranno come sempre dall'Unione Sovietica e dagli altri paesi socialisti. Infine, pur schierandosi a fianco del movimento per la democratizzazione della società vietnamita, Do Muoi sostiene che il partito dovrebbe mantenere un «atteggiamento dittatoriale nei confronti dei nemici, dei reazionari e dei criminali»[25].

Rinnovamento: il bilancio. Quali conclusioni si possono trarre dai risultati del quinto plenum del partito e dagli eventi che lo hanno seguito? In primo luogo, sembra chiaro che il programma di Nguyen Van Linh per il rinnovamento interno della società vietnamita sia essenzialmente immutato. L'impegno ad incoraggiare la produttività e la modernizzazione dell'economia tramite il decentramento e gli incentivi basati sul profitto è stato riconfermato. Il programma che mira a ridimensionare il ruolo dominante del partito e a depurarlo dei suoi «elementi degenerati» non verrà abbandonato.

Tuttavia, vi è una curiosa ambivalenza nel programma di rinnovamento vietnamita, la quale fa pensare che i leader del partito non abbiano ancora compreso appieno la portata delle decisioni raggiunte quasi tre anni prima, durante il sesto congresso del partito. Pragmatismo e ideologia convivono scomodamente nelle dichiarazioni ufficiali: è evidente che, per quanto i leader del partito abbiano dichiarato un certo interesse nei confronti del modello cinese, essi sono restii ad applicare l'«impetuosa» politica di modernizzazione attualmente seguita dalla leadership cinese[26].

Dal punto di vista di Hanoi, naturalmente, vi sono ottime ragioni per essere prudenti. Essendo una nazione relativamente piccola ed esposta alle conseguenze della guerra fredda, il Vietnam non può arrischiarsi ad affrontare l'instabilità politica e sociale scatenata in Cina dall'esperimen-

[25] FBIS-EAS, 23 giugno 1988.

[26] Nguyen Van Linh è parso rispecchiare questo atteggiamento nelle dichiarazioni rilasciate alla stampa straniera nel mese di gennaio. Pur criticando i suoi colleghi per aver ritenuto nel 1975 che il Vietnam avrebbe potuto rapidamente evolversi verso il socialismo senza una fase transitoria di capitalismo controllato, Linh non ha potuto fare a meno di riferirsi alla nuova politica economica leninista come al miglior modello per la Repubblica socialista del Vietnam. Per quanto la NEP abbia qualche rilevanza per il Vietnam contemporaneo, il suo carattere provvisorio e la burrascosa conclusione la fanno sembrare meno appropriata di quanto non sia la politica attualmente seguita dalla Cina. Per i commenti alla conferenza stampa, si veda «Vietnam Courier», giugno 1988.

to di Deng Xiaoping. Tormentati da nemici esterni e da profonde divisioni sociali e culturali all'interno, i leader vietnamiti si sentono messi alle strette. L'interrogativo fondamentale, in ogni caso, rimane lo stesso: il Vietnam sarà in grado di risolvere i suoi gravi problemi senza rimettere in discussione l'intero modello leninista?

Politica estera

Obiettivo puntato sulla Cambogia. L'incapacità del regime di portare a termine il conflitto in Cambogia era certamente una delle cause che hanno contribuito alla crisi interna del Vietnam. Fino alla prima metà del 1987, i segnali di una possibile composizione del conflitto furono assai pochi: entrambe le parti restavano essenzialmente fedeli alla linea dura adottata poco dopo l'invasione vietnamita, verso la fine di dicembre 1978. La Cina e i paesi dell'ASEAN insistevano per il ritiro totale delle forze di occupazione vietnamite e per la conclusione di un accordo negoziato che portasse alla creazione di uno stato neutrale e non allineato, sul modello occidentale. Hanoi era disposta a ritirare le proprie truppe, ma soltanto se fosse stata sicura che il suo maggior rivale, il Khmer Rosso, non avrebbe approfittato dell'occasione per riprendersi il potere a Phnom Penh. Hanoi sarebbe stata pronta a negoziare per la formazione di un governo di «riconciliazione nazionale», ma non avrebbe accettato condizioni che comportassero le dimissioni del governo della Repubblica popolare di Cambogia (PRK). Un altro intoppo era causato dal rifiuto di Hanoi di trattare direttamente con i rappresentanti del Governo di coalizione della Cambogia democratica (CGDK). Il Vietnam sosteneva che si trattasse di una questione interna, che gli stessi cambogiani avrebbero dovuto risolvere.

A partire dall'estate del 1987, apparvero i primi segni di una possibile interruzione del circolo vizioso. In un incontro con la sua controparte indonesiana, nel mese di luglio, il ministro degli Esteri Nguyen Co Thach accettò di prendere parte a colloqui informali sulla questione cambogiana, che si sarebbero tenuti in una località vicina a Giacarta. Sebbene Thach avesse accettato di partecipare soltanto alla «seconda fase» di queste trattative (dopo una «prima fase» alla quale avrebbero preso parte i rappresentanti di tutte le fazioni cambogiane), la circostanza era comunque importante, poiché era la prima volta che Hanoi accettava di intervenire attivamente ad una conferenza organizzata per risolvere la questione cambogiana[27]. Nel frattempo Norodom Sihanouk,

[27] Per i commenti di Nguyen Co Thach alla situazione di Hanoi al momento dell'entrata in trattative, si veda FBIS-EAS, 23 giugno 1988.

capo del CGDK, accettò di incontrarsi privatamente con Hun Sen, primo Ministro della Repubblica popolare cambogiana, per cercare un modo di sbloccare l'impasse. Sihanouk, notoriamente volubile, era irrequieto per gli scarsi progressi compiuti nel risolvere la questione, e sempre più critico nei confronti del Khmer Rosso che, a suo parere, stava cercando di indebolire i suoi alleati nel governo di coalizione per assumere la supremazia all'interno del CGDK.

L'iniziativa di Sihanouk ha certamente spiazzato i vietnamiti, che vedevano il popolare principe come una figura rappresentativa, il potenziale capo di un governo dominato da elementi vicini ad Hanoi. Per parte sua, Sihanouk era forse stato influenzato da alcune voci che circolavano in quel momento, secondo le quali la Repubblica popolare di Cambogia (e la sua protettrice, la Repubblica socialista del Vietnam) sarebbe stata disposta ad accettare la formazione di un governo multipartito a Phnom Penh. In precedenza, il governo della PRK aveva sostenuto che il suo ruolo di legittimo rappresentante del popolo cambogiano era un dato di fatto e che il sistema socialista, analogamente al «rapporto privilegiato» con il Vietnam e il Laos, era irreversibile.

Il primo incontro tra Sihanouk e Hun Sen ha avuto luogo nel dicembre 1987 a Fère-en-Tardenois, non lontano da Parigi. I colloqui non fruttarono alcun accordo preciso circa le condizioni per una futura composizione del conflitto; tuttavia in essi si potè, se non altro, tracciare un profilo provvisorio di una Cambogia neutrale e non allineata. Le due parti si accordarono per un nuovo incontro agli inizi del 1988, esortando le altre due fazioni del CGDK ad unirsi a loro. Sihanouk fece sapere di essere pronto a proseguire nei colloqui, con o senza i suoi alleati.

Sihanouk e Hun Sen si sono nuovamente incontrati nella stessa località nel gennaio dell'anno successivo. I colloqui, a detta di Sihanouk, non hanno portato ad alcun progresso e si sono conclusi senza che venisse diramato un comunicato congiunto. Sihanouk e Hun Sen, tuttavia, approfittarono dell'occasione per discutere con franchezza di un possibile ritiro vietnamita, e sulla composizione di una futura forza di pace che avrebbe potuto subentrare alle truppe vietnamite in Cambogia. Hun Sen, contrario all'intervento di una forza di pace internazionale sul modello di quelle delle Nazioni Unite, fece capire che la Repubblica popolare avrebbe potuto accettare la creazione di una commissione internazionale di controllo formata da nazioni neutrali quali ad esempio l'India. Da quel momento, i colloqui si sono arenati, dato che Sihanouk rifiutava di incontrarsi nuovamente con Hun Sen finché i vietnamiti non avessero accettato di partecipare alle trattative[28].

[28] FEER, 8 marzo 1988, p. 18.

Dal punto di vista di Hanoi, gli incontri di Fère-en-Tardenois sono stati un successo soltanto parziale. Sihanouk era venuto a contatto diretto con un rappresentante della Repubblica popolare di Cambogia, ma il turbolento principe si era ostinato a pretendere che il Vietnam partecipasse al processo di pacificazione, e nelle settimane successive aveva chiesto pubblicamente la sospensione di tutti gli aiuti economici al Vietnam finché le truppe di quel paese non si fossero ritirate dalla Cambogia. A maggio, Hanoi è parsa voler soddisfare almeno in parte questa richiesta, annunciando che 50.000 soldati vietnamiti sarebbero partiti dalla Cambogia. Le truppe restanti sarebbero state poste al comando delle forze armate della PRK, e i quartier generali vietnamiti arretrati al di qua della frontiera. Un mese più tardi il neo eletto primo Ministro Do Muoi aveva comunicato ai giornalisti che, «se possibile», il resto delle forze vietnamite si sarebbe ritirato dalla Cambogia entro l'inizio del 1990[29].

Nel frattempo, i preparativi per i colloqui informali che avrebbero dovuto svolgersi in Indonesia (chiamati in un primo tempo «cocktail party», ma successivamente ribattezzati «meeting informale di Giacarta» o JIM per non urtare i musulmani) proseguivano nelle capitali mondiali. Durante un incontro tra i ministri degli Esteri dei paesi dell'ASEAN e i loro colleghi occidentali, tenutosi in giugno a Bangkok, era emersa chiaramente la preoccupazione che un eventuale ritiro delle truppe vietnamite potesse favorire il ritorno del Khmer Rosso. Era opinione comune che l'atteggiamento della Cina sarebbe stato di cruciale importanza per il successo dell'incontro. La Cina era uno dei principali sostenitori del Khmer Rosso, e molti non credevano che Pechino lo avrebbe abbandonato, a meno che le truppe vietnamite si fossero ritirate completamente dalla Cambogia. Pechino aveva tentato di rassicurare i suoi alleati proponendo una tregua militare dopo il ritiro dell'esercito vietnamita, e dichiarando che nessuna fazione avrebbe dovuto avere il sopravvento in un futuro governo di coalizione a Phnom Penh[30].

Il meeting si è svolto dal 25 luglio a Bogor, a sud di Giacarta: vi hanno preso parte rappresentanti dei paesi dell'ASEAN, tutte le fazioni cambogiane, e la Repubblica socialista del Vietnam. Sihanouk non ha

[29] FBIS-EAS, 23 giugno 1988. Si è molto discusso delle motivazioni implicite che hanno spinto Hanoi a ritirare 50.000 soldati dalla Cambogia. La circostanza ha ovviamente influito sui negoziati, anche se fonti vietnamite hanno sostenuto, con un certo fondamento, che la presenza dei militari era ormai superflua. Contemporaneamente, il Vietnam ha ritirato 25.000 soldati dal Laos. Si veda «New York Times», 25 e 26 maggio 1988.

[30] «New York Times», 8 luglio 1988.

partecipato, poiché dimessosi pochi giorni prima dall'incarico di presidente del CGDK dopo aver affermato che il pericolo più grave per la sopravvivenza della nazione khmer era rappresentato non dai vietnamiti ma dal Khmer Rosso. Sihanouk ha comunque accettato di recarsi a Giacarta come ospite del presidente indonesiano Suharto, affidando a suo figlio l'incarico di rappresentare la fazione sihanoukista alla conferenza.

I colloqui senza risultati decisivi, sono serviti tuttavia a chiarire le rispettive posizioni. Tutti sono parsi concordare sulla necessità di associare al ritiro delle truppe provvedimenti volti ad impedire un ritorno del Khmer Rosso a Phnom Penh. In secondo luogo, si è convenuto che tutte le fazioni avrebbero dovuto riunirsi in una coalizione provvisoria guidata da Sihanouk, in attesa che fossero indette elezioni nazionali. Sulle questioni specifiche, tuttavia, l'accordo è stato scarso, poiché ciascuna delegazione ha presentato il proprio progetto senza discutere le proposte altrui. Quanto ai vietnamiti, il loro ruolo durante la conferenza è stato ambivalente. Nguyen Co Thach ha rifiutato di discutere sui punti più specifici, ribadendo che gli accordi concernenti la Cambogia erano una «questione interna» di competenza dei cambogiani. Il Khmer Rosso era sembrato ancor meno disposto a collaborare respingendo qualsiasi soluzione che stabilisse un legame tra il ritiro delle forze vietnamite e l'adozione di provvedimenti per impedire il ritorno al potere del Khmer Rosso[31].

Al termine della conferenza, molti problemi erano più lontani che mai da una soluzione. Come era possibile impedire il ritorno del Khmer Rosso? Quale forma avrebbero dovuto assumere il governo di coalizione e la forza internazionale incaricata di garantire la pace dopo il ritiro delle truppe vietnamite? I colloqui, tuttavia, servirono quanto meno a delineare un quadro di riferimento: una volta aggiornata la riunione, gruppi di lavoro avrebbero dovuto incontrarsi per discutere su alcune questioni specifiche, in attesa di organizzare un nuovo meeting[32].

Dopo l'incontro di Bogor, a fine agosto, l'iniziativa diplomatica si spostò a Pechino, dove rappresentanti della Cina e dell'Unione Sovietica discussero della questione cambogiana. L'idea dell'incontro, il primo tra i due paesi dedicato esclusivamente alla Cambogia, era stata lanciata da Gorbaciov nel dicembre 1987, sotto forma di incontro al vertice tra leader cinesi e sovietici. Dapprima Pechino aveva respinto la proposta con

[31] Fonti dei Khmer Rossi hanno confermato, dopo la chiusura della conferenza, la loro intenzione di partecipare al governo della Cambogia. Si veda «Washington Post», 16 agosto 1988.

[32] «Washington Post», 28 luglio 1988.

il solito pretesto: Mosca non aveva ancora rimosso i «tre ostacoli» che impedivano un miglioramento dei rapporti tra i due paesi. L'ostacolo più grave era rappresentato proprio dalle pressioni che Mosca avrebbe dovuto esercitare su Hanoi perché ritirasse le sue truppe dalla Repubblica popolare di Cambogia. Mosca, tuttavia, non ha cambiato atteggiamento, e nel mese di luglio funzionari cinesi hanno informato il segretario di stato americano George Shultz, in visita a Pechino, che un incontro sulla questione cambogiana si sarebbe tenuto nel mese di agosto. La Cina continuava a pretendere che l'Unione Sovietica attuasse «iniziative concrete» per indurre i vietnamiti a ritirarsi: in caso contrario, Pechino avrebbe respinto qualsiasi proposta di incontro al vertice[33].

In colloqui tra le due potenze comuniste sulla questione cambogiana non erano certo graditi al Vietnam. L'atteggiamento cinese era ben noto: Pechino pretendeva che i vietnamiti lasciassero la Cambogia, e che il «rapporto privilegiato» si interrompesse. Per quanto negli ultimi mesi alcuni rappresentanti del governo cinese avessero dimostrato una certa elasticità, Hanoi rimaneva senza dubbio assai scettica circa le reali intenzioni di Pechino. Quanto all'Unione Sovietica, fin dall'inizio Mosca aveva sostenuto apertamente e fermamente la posizione vietnamita all'interno del conflitto cambogiano; tuttavia si mormorava sempre più insistentemente che alcuni funzionari sovietici stessero cercando di persuadere Hanoi a risolvere la questione cambogiana, in modo da favorire un miglioramento delle relazioni cino-sovietiche. I dirigenti del partito vietnamita non avevano certo dimenticato il tradimento dei sovietici in occasione della conferenza di Ginevra del 1954, e temevano che a Pechino l'Unione Sovietica avrebbe nuovamente sacrificato il Vietnam agli interessi della sua politica estera. I colloqui cino-sovietici sono stati più uno scambio di vedute che una seria riunione di negoziati, e non hanno determinato alcun progresso visibile nella questione cambogiana. Tuttavia, come era accaduto per la conferenza di Bogor, il fatto stesso che i colloqui si fossero svolti fu, secondo alcuni, positivo per ulteriori progressi. Le due parti si accordarono infatti per una continuazione dei colloqui sulla Cambogia in sede di Nazioni Unite, nell'autunno successivo. Negli ultimi giorni di settembre, Pechino aveva annunciato che il ministro degli Esteri cinese Qian Qichen si sarebbe recato a Mosca per prendere parte ad alcuni colloqui all'inizio di dicembre: ciò dimostrava chiara-

[33] Sulla visita a Shultz si veda «New York Times», 21 luglio 1988. La Cina non pretendeva più che l'Unione Sovietica inducesse Hanoi a ritirare le sue truppe, ma semplicemente che Mosca svolgesse un ruolo positivo nell'incoraggiare il Vietnam ad avviare tale processo. Si veda FEER, 11 agosto 1988, p. 9.

mente che entrambe le parti ritenevano possibile un ulteriore miglioramento dei rapporti[14]. Nel mese di ottobre rappresentanti del Vietnam, delle varie fazioni cambogiane e dei paesi dell'ASEAN si sono riuniti a Giacarta per cercare nuovamente una base di accordo. Secondo i resoconti nessun progresso significativo fu raggiunto[15].

Le relazioni con la Cina. Le difficoltà che Hanoi deve affrontare in Cambogia non sono che un aspetto della più ampia controversia con la Cina. Per quanto negli ultimi anni le ostilità tra i due paesi si limitino a scontri episodici lungo il confine comune e a scambi di accuse sulla stampa ufficiale, l'astio e il sospetto tra i due paesi non sono affatto diminuiti.

Uno dei punti critici delle relazioni cino-vietnamite si trova nel mar cinese meridionale, dove sia Pechino sia Hanoi si contendono le isole Spratly e Paracel. La contesa era stata accantonata durante la guerra del Vietnam, quando Hanoi, temendo di alienarsi uno degli alleati principali, aveva lasciato intendere di riconoscere le rivendicazioni cinesi su entrambi i gruppi di isole. La controversia è diventata, dopo la caduta di Saigon, uno dei punti più critici: la Repubblica popolare cinese si è impadronita di alcune isole nel gruppo delle Paracel, precedentemente occupate dal governo sudvietnamita, mentre le truppe di Hanoi sono approdate sulle isole non ancora occupate del più vasto arcipelago delle Spratly. Alla fine degli anni Settanta scontri navali tra unità cinesi e vietnamite si sono svolti in prossimità di entrambi i gruppi di isole, e i governi dei due paesi hanno pubblicato documenti storici che confermano le contrastanti rivendicazioni in quella zona.

In anni recenti, la controversia è sembrata placarsi: le isole Paracel sono rimaste sotto l'occupazione cinese, mentre la Repubblica socialista del Vietnam e alcuni altri paesi della regione si sono divisi le Spratly. Nel giugno 1987, tuttavia, il ministro degli Esteri cinese ha annunciato che la Cina si riservava il diritto di riappropriarsi delle isole «quando lo avesse ritenuto opportuno». All'inizio del 1988, la flotta cinese si è improvvisamente impadronita di molte lingue di sabbia e barriere coralline non ancora occupate nelle isole Spratly. Pochi giorni dopo, il ministro degli Affari esteri di Hanoi ha deplorato l'accaduto, e a metà marzo un grave scontro navale ha avuto luogo nella zona: unità cinesi hanno fatto fuoco su tre navi da carico vietnamite, ferendo numerose persone. I viet-

[14] «New York Times», 28 settembre 1988. Secondo i resoconti giornalistici, la questione cambogiana era ai primi posti nell'ordine del giorno.

[15] «New York Times», 21 ottobre 1988.

namiti hanno chiesto alla Cina di aprire negoziati sulla questione, ma Pechino ha rifiutato sostenendo di voler utilizzare la zona esclusivamente a scopi scientifici. Non vi sarà alcuna guerra, ha affermato il ministro degli Esteri cinesi Qian Qichen, se il Vietnam non effettuerà azioni provocatorie e ritirerà le sue forze di occupazione dalle isole[36].

Gli eventi verificatisi nel mar Cinese meridionale hanno indotto a sospettare che Hanoi si stesse preparando a eventuali scontri in quella zona. La Cina sostiene che il Vietnam avrebbe rafforzato la sua presenza portando a 30 il numero delle navi vietnamite che incrociano nelle isole Spratly. Tuttavia, Hanoi ha cercato di gettare acqua sul fuoco, e nel mese di luglio fonti vietnamite hanno auspicato la convocazione di una conferenza con la partecipazione di tutti e cinque i paesi che avanzano pretese sulle isole. È anche corsa voce di contatti diplomatici tra i due paesi, e si dice che il Vietnam abbia ridotto le sue forze militari lungo il confine con la Cina: infatti i combattimenti in quella zona si sono ridotti dopo gli accesi scontri del 1987. Lasciando chiaramente intravedere i possibili sviluppi futuri delle relazioni tra Cina e Vietnam, l'Assemblea nazionale ha introdotto un emendamento che elimina le critiche alla Cina (e agli Stati Uniti) espresse nella costituzione della Repubblica socialista del 1980. Un altro indizio è dato dalla decisione di eliminare le restrizioni alle attività della comunità cinese in Vietnam[37].

Le relazioni con gli Stati Uniti. Negli ultimi anni, il Vietnam ha avuto ben pochi rapporti con gli Stati Uniti. L'amministrazione Reagan aveva rifiutato di prendere in esame un eventuale scambio di ambasciatori finché il Vietnam non si fosse ritirato dalla Cambogia e non avesse risolto la questione dei soldati americani dispersi durante la guerra. Per parte sua, la Repubblica socialista del Vietnam non sembrava particolarmente ansiosa di migliorare le relazioni con gli Stati Uniti. Anche se i leader vietnamiti potevano ottenere vantaggi concreti dall'instaurazione di regolari rapporti diplomatici (che avrebbero aperto la strada ad accordi commerciali e di finanziamento con Washington e altri paesi capitalisti), Hanoi sembrava convinta che l'amministrazione Reagan non desiderasse consolidare i legami con il Vietnam, e si servisse della questione dei dispersi come di un semplice pretesto.

[36] FEER, 5 maggio 1988, p. 24.

[37] Il riferimento alla proposta di emendamento alla costituzione si trova in «Tokyo Kyodo», in inglese, 26 giugno 1988; FBIS-EAS, 28 giugno 1988. Per una traduzione inglese della costituzione del 1980, si veda William Duiker, *Vietnam Since the Fall of Saigon*, Athens, Ohio University Press, 1985, appendice.

I primi segni del rinnovato interesse da parte vietnamita erano apparsi nel 1986, quando Hanoi si era impegnata a risolvere la questione dei dispersi nell'arco di due anni. La promessa non era stata mantenuta e, malgrado l'invio di parecchie missioni statunitensi ad Hanoi, i progressi compiuti furono scarsi; il Vietnam accusò Washington di non aver fatto molto per rispondere alle richieste di assistenza umanitaria formulate da Hanoi.

Le associazioni di veterani, tuttavia, esercitarono pressioni su Reagan perché risolvesse il problema dei militari dispersi; nel gennaio 1987 John Vessey, ex presidente del collegio dei capi di Stato Maggiore, fu nominato delegato speciale con l'incarico di far luce sulla questione. Nel mese di agosto Vessey, recatosi in visita ad Hanoi, firmò un accordo con alcuni rappresentanti del governo vietnamita, in cui entrambe le parti si impegnavano ad esaudire le richieste umanitarie della controparte rimaste in sospeso dopo la guerra. Neppure questo accordo, tuttavia, servì a porre fine alle recriminazioni. Il presidente Reagan annunciò che la sua amministrazione avrebbe incoraggiato le organizzazioni private ad accordarsi con il governo vietnamita, ma quest'ultimo ha affermato che, poiché Hanoi si era impegnata ufficialmente a cercare di risolvere la questione dei dispersi, anche gli aiuti umanitari degli Stati Uniti al Vietnam avrebbero dovuto avere carattere ufficiale.

Malgrado tutti questi ostacoli, le relazioni tra i due paesi hanno fatto qualche progresso durante il 1988. In primavera, numerose delegazioni del Congresso hanno visitato la Repubblica socialista del Vietnam, e alcuni membri del governo statunitense hanno suggerito l'apertura di uffici settoriali in ciascun paese, per discutere sulle questioni di interesse comune e aprire la strada a un'eventuale ripresa dei rapporti diplomatici regolari. Una proposta in questo senso è stata presentata nel mese di giugno dal senatore John McCain dell'Arizona. Come già detto, Hanoi ha cercato di oliare gli ingranaggi annunciando il rilascio di parecchie migliaia di prigionieri rinchiusi nei campi di rieducazione in Vietnam. Rappresentanti del governo vietnamita hanno anche acconsentito a formare comitati congiunti per riprendere le ricerche dei militari americani dispersi[38].

Né le concessioni di Hanoi, né le decisioni prese dal congresso persuasero l'amministrazione Reagan ad allentare le pressioni su Hanoi per

[38] I vietnamiti hanno reso noto che i prigionieri liberati avrebbero potuto, se lo desideravano, emigrare negli Stati Uniti. In cambio, l'amministrazione Reagan ha promesso che agli immigrati non verrà consentito di partecipare ad attività politiche ostili alla Repubblica socialista del Vietnam. Si veda «New York Times», 18 luglio 1988.

indurla a ritirarsi dalla Cambogia. Testimoniando davanti al Congresso nel mese di luglio, l'assistente segretario di stato Gaston Sigur dichiarò che l'amministrazione Reagan continuava ad opporsi all'apertura di un ufficio diplomatico ad Hanoi, sostenendo che ciò avrebbe rappresentato una «deviazione fondamentale» dalla linea politica prestabilita, volta a isolare il Vietnam. Lo scambio di rappresentanti sarebbe avvenuto soltanto se si fossero fatti sostanziali progressi per la risoluzione della questione cambogiana[39].

Hanoi reagì con irritazione. Verso la fine di agosto, Nguyen Co Thach annunciò che la Repubblica socialista del Vietnam avrebbe sospeso la collaborazione con gli Stati Uniti sulla questione dei militari dispersi a causa dell'«atteggiamento ostile» dell'amministrazione Reagan. Una eventuale apertura a Washington, tuttavia, offriva opportunità troppo allettanti per essere messe a repentaglio. Due mesi più tardi, Hanoi accettò di riprendere a collaborare assistendo le squadre inviate dall'America alla ricerca dei resti dei militari statunitensi[40].

La politica estera vietnamita: una svolta? Mentre il 1988 volgeva alla fine, i problemi più importanti della politica estera vietnamita parevano ancora irrisolti. In alcune aree cruciali, tuttavia, quali l'accordo di pace in Cambogia e il miglioramento delle relazioni con il mondo capitalista, le prospettive sembravano, almeno in parte, migliorate rispetto al 1978: in quell'anno, la situazione in Cambogia era parsa degenerare rapidamente trascinando il paese verso un conflitto aperto con la Cina e verso la chiusura dei rapporti con il mondo occidentale.

Abbiamo cercato finora di dimostrare come il conflitto cambogiano si fosse trasferito dai campi di battaglia ai tavoli delle trattative grazie a reciproche concessioni delle parti in causa. Se da un lato Sihanouk e alcuni paesi dell'ASEAN sembravano più propensi ad accettare una composizione diplomatica che coinvolgesse in qualche forma la Repubblica popolare di Cambogia, i vietnamiti apparivano sempre più disponibili alla creazione di un futuro governo cambogiano che godesse di un'autonomia più ampia di quella originariamente implicita nel principio dell'«alleanza militare» tra gli stati indocinesi. I vietnamiti si sono anche impegnati con sincerità a migliorare le proprie relazioni sia con gli Stati Uniti sia con la Cina.

Alcuni osservatori ritengono che la tolleranza di cui ha dato prova

[39] United States Department of State, Bureau of Public Affairs, *Current Policy*, 1988.
[40] «New York Times», 17 ottobre 1988.

la politica estera vietnamita vada ricondotta, più che a un'inversione di tendenza di Hanoi, alle pressioni esercitate da Mosca, che ha le sue buone ragioni per desiderare una composizione della crisi cambogiana e una maggiore distensione nei rapporti tra Cina e Vietnam. È dunque Hanoi, a prendere le decisioni, oppure è Mosca? Sfortunatamente, lo spazio limitato a nostra disposizione non ci consente di tentare una risposta a questo interrogativo; ci sembra tuttavia appropriato fare alcune considerazioni. In primo luogo, le esperienze passate inducono a ritenere che i vietnamiti seguano i consigli dei loro alleati soltanto se ritengono vantaggioso farlo. Se questo fosse il caso nostro, soltanto la considerazione razionale degli interessi nazionali, e non l'insistenza dei sovietici, potrebbe convincere Hanoi ad accettare una soluzione di compromesso in Cambogia e adottare sulle questioni regionali e globali una linea di politica estera più indipendente.

Con ciò non vogliamo negare che l'approvazione e il sostegno di Mosca siano importanti per i leader vietnamiti in fase di decisione delle strategie politiche. Non è improbabile che l'Unione Sovietica abbia posto come condizione per l'erogazione degli aiuti alla Repubblica socialista del Vietnam (che ammontano ora, secondo alcune stime, a circa 3 miliardi di dollari USA all'anno) un serio impegno da parte di Hanoi per la risoluzione della controversia che divide il Sud-est asiatico. La storia ci insegna tuttavia che Hanoi non ha esistato a ignorare i consigli dei suoi alleati ogni volta che i suoi interessi sembravano incoraggiarla a disobbedire. La tensione che caratterizza attualmente i rapporti tra Unione Sovietica e Vietnam fa ritenere infatti che i leader dei due paesi siano in disaccordo su alcune questioni cruciali di interesse comune.

Il Vietnam si trova dunque, sia all'interno che in politica estera, in una fase di transizione? Sin dalla fine della guerra del Vietnam, il «rapporto privilegiato» con il Laos e la Cambogia e il profondo sodalizio con l'Unione Sovietica sono stati le «pietre miliari» della politica estera del Vietnam. Pur di raggiungere tali obiettivi, il regime era pronto a sacrificare altri interessi, comprese le relazioni con paesi terzi e le esigenze di modernizzazione economica. Proprio l'impegno nel perseguire tali obiettivi, tuttavia, ha condotto il paese all'attuale situazione di impasse: i dirigenti del paese hanno pertanto iniziato a mettere in discussione le priorità in materia di politica estera. In primo luogo, essi si sono forse resi conto che le necessità della modernizzazione economica non sono in contrasto con le esigenze di sicurezza nazionale, ma vanno viste come parte integrante di queste ultime se non addirittura come presupposto per il rafforzamento delle difese nazionali. Secondariamente,

i dirigenti del paese sembrano rendersi conto con sempre maggiore chiarezza che gli interessi sovietici in Asia divergono spesso dagli interessi del Vietnam, e che pertanto non si può sempre contare sull'appoggio dell'Unione Sovietica nelle varie questioni interne ed estere che interessano Hanoi.

Il Vietnam ha avuto prova del divario tra gli interessi di Mosca e i propri, quando Gorbaciov ha proposto di rinunciare alla base sovietica nella baia di Cam Ranh se gli Stati Uniti avessero accettato di smantellare le basi nelle Filippine. L'amministrazione Reagan aveva respinto la proposta come propagandistica, ma i leader vietnamiti si erano risentiti perché Mosca non aveva chiesto il loro parere prima di avanzare la proposta[41].

Le ripercussioni di simili comportamenti sull'atteggiamento di Hanoi si erano già manifestate ad agosto: il politburo, a quanto sembra, avrebbe deciso di assumere un atteggiamento più indipendente nelle questioni di politica estera e di dare meno risalto al «rapporto privilegiato» con Laos e Cambogia[42]. Ciò non comporta necessariamente che il regime sia pronto ad abbandonare questo principio o a rinunciare all'alleanza con Mosca; i vietnamiti sono di indole prudente, e ritengono che il mondo sia un luogo troppo pericoloso per correre certi rischi. In particolare, è improbabile che Hanoi ponga fine alla stretta alleanza con Mosca fintantoché la controversia con la Cina resterà irrisolta. Tuttavia, se le nostre ipotesi sono corrette, la politica estera vietnamita potrebbe, nei prossimi anni, diventare più tollerante. La Repubblica socialista nel Vietnam si impegnerà per creare condizioni nuove, che garantiscano, nei decenni successivi, la realizzazione di una società vietnamita pacifica e prospera.

[41] Per un'analisi, si veda FEER, 27 ottobre 1988, p. 27.
[42] Si veda FEER, 29 settembre 1988, p. 15.

Nota sugli autori

Ng Chee Yuen, ricercatore presso l'Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.

Stephen Chee, docente di Amministrazione pubblica alla facoltà di Economia e Amministrazione, università di Malaya.

Norbert Wagner, borsista presso l'Institute of Southeast Asian Studies, Singapore e incaricato della Fondazione Konrad Adenauer a Singapore.

Sueo Sudo, Ph.D., docente presso l'Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.

U Tun Wai, consulente di economia politica internazionale. Ha ricoperto la carica di ricercatore onorario per il settore di tecnica bancaria e finanza internazionali presso l'Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.

James F. Guyot, professore di Scienza politica e Pubblica amministrazione, Baruch College, The City University of New York, USA.

Abu Bakar Hamzah, direttore della ricerca all'Institute for Development Studies, Sabah.

Friedemann Bartu, corrispondente dal 1983 per il Sud-est asiatico del quotidiano svizzero «Neue Zurcher Zeitung».

Alberto Ilano, professore associato alla facoltà di Amministrazione aziendale, National University of Singapore.

Mario Antonio Lopez, professore di Pubblica amministrazione all'Asian Institute of Management, Filippine.

Jon Halldorsson, Ph.D. all'università del Kent, Canterbury, Gran Bretagna.

J. Soedjati Djiwandono, membro del Consiglio direttivo del Centre for Strategic and International Studies, Giacarta, Indonesia.

William Worner, lettore alla facoltà di Economia presso l'università di Western Sydney, Nepean.

Mohd. Ismail Ahmad, docente associato presso la facoltà di Economia e Gestione aziendale, University Pertanian, Malaysia.

Lew Eng Fee, ricercatore associato presso l'Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.

Toh Mun Heng, professore associato presso il dipartimento di Economia e Statistica, Università statale di Singapore.

Yos Santasombat, rettore vicario, facoltà di Sociologia e Antropologia, Thammasat University, Tailandia.

Pasuk Phongpachit, Ph.D., ricercatore presso l'Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.

William Duiker, professore di Storia dell'Asia orientale, College of Liberal Arts, Pennsylvania State University, USA.

1990 91 92 93 94 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9

Finito di stampare il 16 giugno 1990
da Arti Grafiche F.lli Biamino, Torino
Grafica copertina Promoteam, Torino

L'ultimo rapporto dell'*Institute of Southeast Asian Studies* coglie sviluppi e tendenze recenti dei paesi di un'area emergente sulla scena mondiale e di crescente influenza commerciale e finanziaria.
Crocevia di tensioni economiche e politiche, ma anche etniche e religiose, l'intera area vive una fase di rapida evoluzione, suscitata tanto dalle spinte interne al rinnovamento quanto dai grandi rivolgimenti internazionali.
Sia per l'influenza sull'economia mondiale, sia per la rapida trasformazione degli equilibri politici, i paesi dell'Asean costituiscono un nuovo importante interlocutore per le società occidentali, le quali misurano anche le possibilità e l'attesa di cooperazioni e accordi sempre più proficui.
Di qui l'opportunità di proporre ai lettori italiani informazioni aggiornate e di prima mano, che consentono una più attenta valutazione delle complesse vicende di una delle zone in più rapida evoluzione dell'intero pianeta.

L. 50.000

264937
ISBN 88-7860-039-3
9 788878 600393