



Università degli Studi di Cagliari

DOTTORATO DI RICERCA

in

STORIA, ISTITUZIONI E RELAZIONI INTERNAZIONALI DELL'ASIA
E DELL'AFRICA MODERNA E CONTEMPORANEA

Ciclo XXVIII

La politica estera birmana fra Cina e Stati Uniti: dall'isolamento a un'inedita centralità

Settore scientifico-disciplinare di afferenza:

SPS/14

Presentata da:
Coordinatore Dottorato

Andrea Passeri
Prof.ssa Bianca Maria Carcangiu

Tutor

Prof.ssa Annamaria Baldussi

Esame finale anno accademico 2014 – 2015

INDICE

Introduzione.

Sulle spalle dei giganti: l'inedito equilibrismo diplomatico di un "vecchio *pariah*" delle relazioni internazionali

7

Capitolo Primo.

Strategie di allineamento e asimmetria di potere: dalla teoria del *Balance of Power* alla concettualizzazione di *hedging*.

1.1	Le Piccole Potenze nella teoria delle Relazioni Internazionali. Caratteri definitivi e tratti distintivi	21
1.2	Allineamenti e alleanze: le carenze della tassonomia tradizionale	31
1.3	Bilanciamento o <i>bandwagoning</i> ? L'approccio dicotomico della scuola Realista	40
1.4	I limiti della teoria del <i>Balance of Power</i> e le peculiarità dello scenario dell'Asia orientale	49
1.5	L' <i>hedging</i> come ricerca di una strategia mediana	59

Capitolo Secondo.

L'esercizio della politica estera birmana in prospettiva storica e il ruolo delle Grandi Potenze: oscillazioni e costanti di lungo corso

2.1	La fase fondativa e l'imperativo del "non allineamento" (1948-1961)	80
2.2	La svolta autoritaria e il deterioramento dei rapporti con Pechino e Washington (1962-1987)	90

2.3	La Birmania nel nuovo scenario unipolare: i sommovimenti domestici, l'isolamento internazionale e l'attrazione nell'orbita cinese (1988-2007)	103
2.4	La travagliata transizione interna e il riavvicinamento con Washington (2008-2015)	120
2.5	Conclusioni: oscillazioni e costanti di lungo periodo nell'esercizio della politica estera birmana verso le Grandi Potenze	135

Capitolo Terzo.

Il riposizionamento strategico del Myanmar come esempio di *hedging* e lo scenario contemporaneo del Sudest asiatico.

3.1	Gli imperativi e i <i>modus operandi</i> di Pechino nell'Asia di Sudest: dai principi di coesistenza pacifica alla " <i>charme offensive</i> " del nuovo millennio	151
3.2	L'ASEAN e il contributo dei processi di istituzionalizzazione regionale nelle strategie di allineamento dei Paesi dell'Asia di Sudest	169
3.3	L'evoluzione della presenza americana nell'area e la svolta del " <i>Pivot to Asia</i> "	186
3.4	Uno scenario multipolare? Il ruolo delle altre Grandi Potenze	200
3.5	La prassi dell' <i>hedging</i> birmano e il caso-studio della Diga Myitsone	217

Conclusioni.

Un bilancio provvisorio: successi, lacune e sfide future del nuovo corso diplomatico del Myanmar	230
--	-----

Bibliografia	244
--------------	-----

Ringraziamenti	259
----------------	-----



Introduzione.

Sulle spalle dei giganti: l'inedito equilibrismo diplomatico di un "vecchio *pariah*" delle relazioni internazionali

Quando, nel corso del 2011, i miei studi universitari mi condussero a confrontarmi per la prima volta con l'affascinante e tortuosa storia della Birmania il Paese si avviava ad intravedere i primi, timidi prodromi di quel frenetico processo di trasformazione ad ogni livello della società poi deflagrato in tutta la sua forza negli anni successivi.¹ L'ex colonia britannica appariva allora come uno dei regimi più arbitrari, impopolari e impenetrabili presenti sulla scena internazionale: una pessima reputazione consolidatasi – in via principale – lungo il tumultuoso ventennio 1988-2008, durante il quale la giunta militare al timone della nazione dai lontani anni Sessanta si era abbandonata ad una repressione ancor più brutale e sistematica di ogni voce dissenziente, attirando su di sé un crescente isolamento diplomatico che aveva trovato – a sua volta – la sua concretizzazione più tangibile nel *framework* sanzionatorio edificato a più riprese dagli Stati Uniti e dai loro alleati, destinato ad affossare in modo definitivo un'economia già sfiancata da una lunga stagione di malgoverno. Spinti all'angolo dalle pressioni di un Occidente interessato a porre fine al dominio delle forze armate birmane, così come a disseminare il germe della democrazia su scala universale, i vertici del Myanmar si erano opposti a quello che consideravano come un pericolo imminente per la sopravvivenza stessa dello *status quo* domestico cercando protezione all'ombra della Repubblica Popolare Cinese (RPC), la quale poteva vantare indubbie credenziali in qualità di interlocutore di lungo corso delle classi dirigenti locali come pure un vigore economico senza precedenti, pronto ad essere riversato in Asia di Sudest quale pilastro principale della "*charm offensive*" condotta da Pechino lungo il perimetro della regione.

La Cina, infatti, rappresentava in quella fase l'unico protagonista della scena globale a non aver ancora voltato le spalle al governo del Generale Than Shwe, anche alla luce del montante interesse assegnato dall'agenda modernizzatrice post-Denghista alla penetrazione commerciale e finanziaria dei mercati posti alla più immediata periferia delle frontiere nazionali. Le ricadute di un simile "matrimonio pragmatico" non avrebbero tardato a materializzarsi: facilitati dalla pressoché totale assenza di *competitor* stranieri, gli

¹ Nel 1989 la giunta militare al potere decise di modificare il nome del Paese da Birmania in Myanmar, ottenendo una formale accettazione da parte delle Nazioni Unite. Pertanto, nel corso dell'elaborato si opterà per l'utilizzo della denominazione Birmania laddove si faccia riferimento a fatti precedenti il 1989, e di Myanmar per quelli successivi a tale data. Seguendo una logica non dissimile, peraltro, la trattazione farà ricorso al sostantivo "Yangon" quale sinonimo di Birmania per gli eventi antecedenti al 2005 – anno in cui il regime completò lo spostamento della capitale amministrativa nazionale – adottando, appunto, quello di "Naypyidaw" al momento di descrivere gli sviluppi dell'ultimo decennio.

operatori cinesi colonizzarono in brevissimo tempo gli *asset* più redditizi dell'economia birmana, mediante una rapida espansione dei volumi d'investimenti bilaterali che seppe perpetrare il dominio della giunta al potere e delle clientele ad essa affiliata, senza – tuttavia – riuscire ad impattare significativamente sulle condizioni di vita della stragrande maggioranza della popolazione autoctona. Di lì a poco, come prevedibile, la *leadership* raccoltasi nella nuova capitale amministrativa di Naypyidaw prese ad essere descritta dalle firme della stampa generalista – come pure da illustri studiosi dell'area – alla stregua di uno “Stato fantoccio” del tutto subalterno rispetto ai bisogni e ai *desiderata* della RPC, mentre fra le frange più politicizzate della società civile indigena si assisteva alla riemersione di violenti sentimenti anti-sinici, acuiti dalla sempre più esplicita percezione di un legame altamente iniquo, nonché finalizzato – in ultima istanza – alla spoliazione delle ricche risorse naturali custodite entro i confini del Myanmar.²

Sul finire dell'estate dello stesso 2011, tuttavia, faceva capolino sulle medesime pagine dei maggiori quotidiani birmani e internazionali una notizia all'apparenza secondaria, e – ciò nondimeno – capace di innescare una serie di implicazioni di lunga durata che, sul momento, sfuggirono alla piena comprensione degli osservatori impegnati nel Paese. Il 19 agosto, alle prime luci dell'alba, Aung San Suu Kyi abbandonava la sua villa di Yangon – ove fino a pochi mesi prima aveva scontato la fase finale di una lunga stagione di reclusione ordita dai quadri dirigenti del Tatmadaw – per compiere la prima visita da “libera cittadina” presso il nuovo centro nevralgico della politica nazionale. Lo scopo ufficiale del viaggio a Naypyidaw dell'icona dei movimenti progressisti locali, assunta negli anni addietro a un livello di popolarità globale sulla scia dell'assegnazione del Premio Nobel per la pace del 1991, era quello di partecipare ad un dibattito pubblico sul tema dello sviluppo rurale e della riduzione della povertà: dietro le quinte, però, fervevano i preparativi in vista del primo incontro a porte chiuse fra l'erede del mai dimenticato “padre della patria” Aung San e il neo-Presidente Thein Sein, insediatosi da meno di un anno a capo di un esecutivo d'ascendenza civile che era chiamato, a sua volta, a completare la *roadmap* volta all'instaurazione di un ordinamento proto-democratico.³ Al termine del *meeting* le due figure a capo dell'*establishment* di governo e della principale forza d'opposizione posarono con larghi sorrisi a favore dei fotografi sopraggiunti nel frattempo fuori dalla dimora presidenziale, pur riservandosi di lasciar trapelare alcun dettaglio circa la natura della discussione appena intrattenuta.

Ciò nonostante, nello spazio di pochissime settimane le autorità birmane lanciarono una serie di significative misure volte ad alleggerire la morsa repressiva che attanagliava il Paese da più di mezzo secolo, imprimendo

² Per un esempio delle descrizioni prevalenti all'epoca rispetto alla condotta di politica estera del Paese: Sudha Ramachandran, “Yangon Still Under Beijing's Thumb”, *Asia Times Online*, 11 febbraio 2005. Consultabile all'indirizzo: http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/GB11Ae01.html (ultimo accesso: 28 febbraio 2016).

³ Thant Myint-U, *Myanmar. Dove la Cina incontra l'India* (Torino: Add Editore, 2015), p. 17.

una svolta decisiva sia nell'alveo del processo di transizione domestica attivatosi a partire dal 2008-2009 che rispetto al contestuale cammino di disgelo diplomatico innescatosi con l'amministrazione Obama. La contestatissima legge per la registrazione dei partiti venne finalmente emendata in modo da ri-abilitare la Lega Nazionale per la Democrazia (LND) di Aung San Suu Kyi nel quadro della dialettica partitica ufficiale, dalla quale era stata esclusa in occasione della precedente contesa del 2010, mentre centinaia di attivisti e prigionieri politici – alcuni dei quali appartenenti addirittura alla vecchia generazione dei moti del 1988 – riacquisivano progressivamente la loro libertà. Non solo, con un'altra mossa a sorpresa lo stesso Thein Sein si apprestava ad alleggerire sensibilmente i meccanismi di censura sulla stampa e riguardo all'uso di internet, culminando questa serrata campagna di riconciliazione fra il potere centrale e la multiforme società indigena nel mese di settembre, quando – rivolgendosi direttamente ai due rami del parlamento – esternò la propria volontà di addivenire ad una sospensione a tempo indeterminato dei lavori volti a realizzare nel cuore dello Stato Rakhine la controversa Diga Myitsone, frutto di un progetto congiunto sino-birmano che aveva attirato un pesante coro di critiche da parte di ampie fette della popolazione. A distanza di poco più di un mese dall'afosa giornata di venerdì 19 agosto appariva, ormai, chiaro a tutti che i due antagonisti principali per il ruolo di guida del nuovo Myanmar avevano identificato – proprio in quella sede – un inedito *modus vivendi*: se, in altri termini, la LND era disposta a misurarsi contro gli attori della conservazione rispettando le “regole del gioco” fissate in precedenza da questi ultimi, nulla avrebbe ostato alla definitiva uscita della stessa dalla condizione di clandestinità patita negli anni precedenti.

Il consolidamento di un margine minimo di consenso con le formazioni progressiste riguardo alla piattaforma programmatica su cui articolare l'evoluzione delle istituzioni nazionali, non a caso, incarnava una *conditio sine qua non* di primaria importanza per l'attuazione dell'agenda presidenziale, chiamata a conseguire una duplice finalità di rimarchevole difficoltà. All'imperativo di supervisionare il tortuoso incedere del cammino di riforma “dall'alto”, impedendo qualsiasi ipotesi di deragliamento dal percorso prestabilito ad opera di attori domestici o esterni, si abbinava – infatti – un'altra esigenza altrettanto impellente, coincidente con la necessità di rompere la deriva isolazionista consumatasi durante le ultime fasi di egemonia diretta del Tatmadaw, anticamera di una pericolosa dipendenza e subordinazione rispetto ai voleri di una Cina ormai onnipresente entro i confini birmani. Già al termine della crisi finanziaria che colpì l'intero continente fra il 1997 ed il 1998, peraltro, si erano tenute delle discussioni preliminari fra i circoli più ristretti delle forze armate birmane volte ad individuare il compromesso migliore per la realizzazione dei succitati obiettivi, poi individuato in un preciso *trade-off*: i generali, al momento opportuno, avrebbero compiuto un passo indietro votato a circoscrivere l'esercizio diretto e illimitato del proprio potere entro le vesti – più discrete e accettabili per gli *standard* della comunità internazionale – di arbitri e custodi di ultima

istanza delle sorti del Myanmar, ottenendo, in cambio, quella legittimazione presso le platee interne e nell'arena diplomatica che avrebbe sostenuto la realizzazione della loro strategia.

Da questi timidi negoziati in seno all'esercito scaturì la lenta e farragginosa riattivazione dei lavori dell'assemblea costituente, che – a dispetto della sua altisonante denominazione – si era configurata fin dai primi anni Novanta come un organo del tutto impermeabile alle istanze provenienti da opposizioni e formazioni sociali di qualsiasi sorta. I lavori della costituente trovarono la propria concretizzazione nel 2010 attraverso il completamento dell'opera di formulazione del nuovo dettato costituzionale del Paese, destinato a delineare un assetto all'apparenza aperto, plurale e multipartitico, nelle cui pieghe – tuttavia – si celavano le premesse per la rinnovata supremazia delle *élite* tradizionali. La rotta di marcia, dunque, era stata definita in ogni suo dettaglio, bisognava ora convincere gli altri protagonisti di un simile disegno – fra cui la Lega di Aung San Suu Kyi, ma anche gli Stati Uniti d'America, le cancellerie dell'Associazione delle Nazioni del Sudest Asiatico (ASEAN) e le altre Potenze attive nell'area – a giocare un ruolo attivo nel duplice processo di trasformazione domestica e riabilitazione diplomatica così fortemente anelato dall'*establishment* di governo. Se uno degli scopi cruciali era quello di temperare la pervasiva influenza di Pechino, senza però trascendere in un allentamento troppo manifesto dei rapporti con un interlocutore vitale per il sostentamento di un'economia provata da oltre due decenni di sanzioni, si rendeva – pertanto – prioritario uno sforzo di recupero e attualizzazione della variegata gamma di *partnership* internazionali intessute da Yangon nelle decadi addietro, poi deterioratesi sulla scorta della spirale repressiva sprigionatasi all'indomani dei tumulti del 1988.

Le già citate *avances* rivolte in più direzioni dal neo-eletto Thein Sein a partire dalla seconda metà del 2011 rappresentavano, da questo punto di vista, un semplice antipasto di quanto sarebbe accaduto nel corso del quadriennio successivo, durante il quale il Myanmar ha saputo effettivamente conquistarsi una centralità senza precedenti nell'alveo degli affari regionali, rinverdendo il lascito di neutralismo e non allineamento che aveva schermato la traiettoria della Birmania post-coloniale dalle insidie della Guerra Fredda. Al progressivo disgelo nelle interazioni con l'esterno, in aggiunta, si è accompagnato anche il raggiungimento di una serie di storici traguardi nella sfera interna, sancito dal trionfo elettorale della stessa LND in occasione delle elezioni generali dell'inverno 2015. L'evento in questione, infatti, promette di proiettare la creatura del Premio Nobel per la pace – equiparata fino a pochissimi anni fa al rango di organizzazione illegale e sovversiva – al timone della squadra di governo chiamata a raccogliere, nei prossimi mesi, il testimone del presidente uscente. Ancora una volta, in linea con quanto convenuto nel decisivo faccia a faccia tenutosi nella capitale birmana fra Aung San Suu Kyi e l'ex Generale del Tatmadaw, l'inedito equilibrio di forze fra gli attori della conservazione e le istanze del cambiamento si reggerà su di un tacito

accordo, che ha persuaso le forze armate ad accettare senza particolari contraccolpi il recente verdetto delle urne, in netta controtendenza rispetto a quanto avvenne – ad esempio – nel 1990, allorché un analogo trionfo della lega democratica venne cancellato d'imperio dal “pronunciamento” dei militari. Se l'attività del nuovo esecutivo si manterrà entro i confini tracciati in precedenza, astenendosi dal caldeggiare una riforma della costituzione che oggi assegna all'esercito – fra le varie prerogative – il 25% della rappresentanza parlamentare, allora vi sono buone probabilità che il *modus vivendi* cristallizzatosi lungo questa stagione così burrascosa possa protrarsi anche nel lungo periodo, ponendo magari le basi per un progressivo reinserimento delle stesse forze armate entro gli argini di una dialettica democratica.

Al netto di simili dilemmi afferenti all'assetto futuro del Paese, il percorso storico e politico tratteggiato brevemente in queste pagine richiama all'attenzione una serie altrettanto copiosa di quesiti che affondano, invece, le proprie radici negli eventi appena trascorsi sotto i nostri occhi, ponendo un guanto di sfida non secondario nell'alveo delle riflessioni sulla teoria sulle Relazioni Internazionali: quale peso assegnare al desiderio di affrancamento da Pechino nell'investigare la *ratio* del nuovo corso di Naypyidaw? In che misura gli impetuosi esiti sinora descritti hanno tratto alimento, rispettivamente, da variabili domestiche e da precondizioni sistemiche? Come interpretare, in ultima analisi, un fenomeno di tale complessità alla luce degli strumenti a nostra disposizione nell'inquadrare i rapporti interstatuali? La struttura dell'elaborato rispecchia il percorso di analisi che è stato svolto per tentare di rispondere in modo adeguato a questa lista di interrogativi, discendenti da una delicatissima congiuntura storica e politica destinata ad esercitare ripercussioni significative non solo per il complesso avvenire del Myanmar, ma anche per gli equilibri futuri dell'intera regione. Di conseguenza, al fine di soddisfare gli obiettivi della ricerca si è rivelato necessario applicare una metodologia che combinasse strumenti di natura storico-teorica con una dimensione d'analisi più marcatamente empirica, indirizzata ad individuare un caso di studio specifico e a suo modo paradigmatico, ossia capace di contenere – *in nuce* – elementi e caratteristiche ascrivibili al fenomeno più generale che ci si proponeva di investigare.

Per ciò che attiene ai primi due ordini di fattori, il capitolo introduttivo ha il compito di tracciare una panoramica dettagliata circa lo spettro delle strategie d'allineamento che – secondo le varie ondate di contributi afferenti alle maggiori tradizioni d'analisi politologica – si stagliano di fronte ai decisori politici, chiarendo le motivazioni e le condotte concrete che sottendono nella prassi ai vari idealtipi considerati. Più nello specifico, l'ipotesi chiave che ha orientato l'attività di studio fin da queste fasi preliminari ha riguardato, infatti, la possibilità di intravedere nella recente traiettoria diplomatica di Naypyidaw la manifestazione concreta di un approccio di *hedging*, così come plasmato nell'alveo delle trattazioni più recenti sui paradigmi d'interazione adottati dalle entità statuali. La scelta di adottare tale costrutto quale

bussola teoretica del lavoro si collega, a ben vedere, alla capacità dello stesso di cogliere appieno la *ratio* e i tratti distintivi del fenomeno in esame, proponendo una modalità nuova nell'ambito delle strategie d'allineamento che ambisce a spezzare la tradizionale dicotomia fra bilanciamento e *bandwagoning* in favore di tipologie di interazione più sfumate e multidimensionali. La logica di base dell'*hedging*, inoltre, appare estremamente adatta ad inquadrare il *mix* specifico di incertezza e avversione al rischio che anima le scelte di politica estera di Piccole Potenze come il Myanmar, in special modo nei loro rapporti con interlocutori più forti ed influenti, ossia in presenza di un'asimmetria fra i soggetti di una relazione a due. In tali circostanze l'attore posto in una posizione subordinata può, infatti, ambire a massimizzare i ritorni – coincidenti con il miglior compromesso fra i rischi e i benefici potenziali – di un rapporto tanto sbilanciato assumendo una postura peculiare, volta ad accompagnare gli sforzi di *engagement* della controparte con il consolidamento di canali diplomatici alternativi, che guardino ad altri poli del sistema in funzione di costante contrappeso.

Di conseguenza, facendo tesoro delle suddette lenti interpretative sarà possibile dimostrare che nel corso dell'ultimo quinquennio i vertici birmani abbiano applicato con successo una direttiva di condotta coerente con la logica dell'*hedging*, al fine di mitigare la pervasiva influenza maturata nel Paese dalla RPC e di salvaguardare un certo margine di autonomia nel rapporto a due. Non solo, combinando gli elementi di natura teorica con le evidenze di taglio storico si evincerà, peraltro, che un simile orientamento risulta altamente coerente con la tradizione di non-allineamento alla base della parabola della Birmania durante la Guerra Fredda, che è stata rinverdata e attualizzata in relazione alle caratteristiche odierne dello scenario dell'Asia di Sudest, caratterizzato dal sempre più accentuato strapotere politico ed economico di Pechino, dalla rinnovata presenza americana e dal contestuale attivismo di una serie di attori complementari, fra cui vanno annoverati l'Unione Europea, il Giappone, l'India e le Medie Potenze locali, raggruppate sotto le insegne dell'ASEAN. Seppur con connotati e modalità diverse a seconda dei casi, tutti questi soggetti hanno svolto un ruolo decisivo nell'attuazione del riposizionamento strategico operato dal Myanmar, il quale – lungi dal risolversi in una scelta di campo e in una deriva anti-cinese – ha avuto il merito indubbio di attenuare il carattere asimmetrico e ineguale insito nel legame sino-birmano, aumentando, perciò, il potere negoziale sprigionabile da Naypyidaw nei riguardi del proprio ingombrante vicino.

Il contenitore successivo, non a caso, è dedicato ad uno studio di lungo periodo dell'evoluzione storica della politica estera birmana, così come delle dinamiche e delle istanze domestiche che hanno plasmato le istituzioni nazionali lungo quasi sette decenni segnate da profondissime e spesso tumultuose trasformazioni. Sulla scia di un lavoro simile, dunque, sarà possibile rintracciare un filo rosso che ha accompagnato la diplomazia del Paese a partire dal 1948, costantemente contrassegnata da un notevole livello di continuità e

coerenza nel professare il mantra dell'autonomismo e dell'indipendentismo, sia durante la fase fondativa dell'era parlamentare che a seguito della deriva autoritaria perpetrata dalle forze armate. Sopravvissuta anche ad un decennio di semi-isolamento diplomatico, la predisposizione del Myanmar nel salvaguardare un certo margine di manovra nelle proprie relazioni con *partner* più forti è riemersa – infatti – in tutto il suo vigore nel corso dell'ultimo lustro, durante il quale l'amministrazione Thein Sein ha profuso sforzi non indifferenti per porre un argine al definitivo asservimento del Paese nell'orbita cinese. Una simile attività di indagine, peraltro, ha richiesto un'opera di attenta periodizzazione della parabola temporale posta in esame: a tal fine, sono stati identificati quattro contenitori cronologici entro i quali dipanare l'analisi diacronica delle modalità di proiezione esterna adottate dalla Birmania, coincidenti *in primis* con la fase fondativa e parlamentare (1948-61), a cui succedette poi il dischiudersi dell'era dominata dall'autoritarismo delle forze armate (1962-87) e il ventennio di pressoché totale isolamento internazionale (1988-2007), gradualmente sovvertito in corrispondenza dei primi passi verso l'instaurazione di un ordinamento interno maggiormente aperto e pluralista, che ha infine caratterizzato il periodo 2008-2015.

Successivamente, all'interno del terzo capitolo – finalizzato sia ad immergere il fenomeno in questione nello scenario regionale di riferimento che a soppesare l'efficacia del costruito attuato da Naypyidaw – si accorderà un *focus* particolare all'analisi del già citato *case-study*. Quest'ultimo è stato individuato nella già richiamata procedura di sottoscrizione, gestazione e, infine, sospensione del progetto sulla Diga Myitsone, opera dai connotati faraonici da costruirsi – secondo i piani iniziali risalenti al 2003 – in territorio birmano grazie alla sponsorizzazione della RPC, che, a fronte di un investimento complessivo da oltre 3 miliardi di dollari, si sarebbe garantita circa il 90% dell'energia idroelettrica *ivi* generata per un periodo di cinquant'anni. La “saga di Myitsone”, infatti, riflette una serie di fattori preminenti per comprendere l'andamento più generale delle relazioni sino-birmane lungo il corso dell'ultimo decennio, fra cui la crescente bulimia di risorse naturali di Pechino, la tensione dei vertici della RPC verso una campagna di mutuo *engagement* con gli attori posti alla propria periferia, la ricerca di soluzioni “*win-win*” improntate ad un mutuo vantaggio fra contraenti e i *modus operandi* – spesso opachi – delle aziende di Stato cinesi operanti all'estero. In definitiva, attraverso la parabola della controversa infrastruttura si dipingerà uno specchio fedele dei punti di forza e degli elementi di maggiore criticità associati all'odierna proiezione cinese nel Sudest asiatico, così come delle aspirazioni e delle ragioni più intime che hanno dato corpo al nuovo corso di Naypyidaw, coincidenti con l'imperativo di reintrodurre una diplomazia proattiva e multidirezionale. Infine, il lavoro si conclude con una nutrita sezione dedicata ai risultati e alle considerazioni finali ereditati dal percorso di ricerca, nella quale si provvederà a sistematizzare le evidenze maturate lungo le pagine dell'elaborato così come a illustrare i tratti più tangibili rinvenuti nella prassi odierna dell'*hedging* birmano.

Capitolo Primo.

Strategie di allineamento e asimmetria di potere: dalla teoria del *Balance of Power* alla concettualizzazione di *hedging*

“If Lilliputians can tie up Gulliver, or make him do their fighting for them, they must be studied as carefully as the giant”

Robert Keohane⁴

Il capitolo che segue ha lo scopo di fornire l'intelaiatura teorica necessaria ad inquadrare il caso di studio in esame, rappresentato dal recente riposizionamento strategico e diplomatico effettuato dal Myanmar nei suoi rapporti con le Grandi Potenze e, più nello specifico, nei riguardi della Repubblica Popolare Cinese e degli Stati Uniti d'America. In termini generali, l'analisi prenderà avvio da una serie di quesiti all'apparenza elementari, e ciò nonostante capaci di monopolizzare l'attenzione e la produzione scientifica di generazioni intere di studiosi di Relazioni Internazionali: come si comportano gli Stati quando fronteggiano la potenziale minaccia rappresentata da una Potenza in ascesa? Su quale ventaglio di opzioni possono fare affidamento al fine di salvaguardare la propria sopravvivenza e indipendenza, e che tipologia di fattori determina la scelta finale di un approccio piuttosto in virtù di un altro? Vi sono delle specificità che permettono di differenziare il comportamento degli attori più influenti del sistema rispetto a quello di Stati più deboli?

Come detto, tali dilemmi riflettono, da secoli, alcuni fra i nodi più controversi e dibattuti all'interno delle riflessioni sui rapporti fra entità sovrane, e, pertanto, non sorprende che per molto tempo la discussione sul tema sia stata monopolizzata dalle argomentazioni e dagli assunti propri della scuola Realista, la più longeva fra le tradizioni di pensiero votate ad indagare la natura profonda della politica internazionale, ispirata da capostipiti quali Machiavelli e, ancora prima, Tuciddide. A tali trattazioni classiche va indubbiamente ascritto il merito di aver gettato una prima luce sulle strategie di autotutela impiegate dagli Stati per fronteggiare il carattere anarchico delle relazioni internazionali, attraverso la formulazione di modelli che hanno enormemente influenzato le analisi successive e che rappresentano, ancora oggi, la principale bussola di una folta schiera di analisti e studiosi della materia. Nelle pagine che seguono, pertanto, verranno illustrati i maggiori cardini filosofici associati alla teoria del *Balance of Power* utili a rispondere ai quesiti sopraelencati, così come i limiti più evidenti delle teorie tradizionali afferenti al Realismo, in particolar modo laddove applicate all'analisi di un caso di studio peculiare come quello del Myanmar.

Appare utile, a fini di chiarezza espositiva, raggruppare tali carenze all'interno di quattro macro-categorie,

⁴ Robert Keohane, “Lilliputians Dilemmas: Small States in International Politics”, *International Organization*, 23 (2), 1969, p. 310.

che verranno descritte in dettaglio prossimi paragrafi: 1) la radicata consuetudine a focalizzare l'attenzione soltanto sulle Grandi Potenze, quali unici attori in grado di incidere nella configurazione del potere e dei rapporti di forza su scala sistemica, trascurando così le strategie e i dilemmi di entità più piccole; 2) una generale confusione e sovrapposizione sia nei concetti che nella tassonomia da utilizzare per descrivere il comportamento fra Stati, che va contrastata ristabilendo, *in primis*, la cruciale differenza che intercorre fra la nozione di *allineamento* e quella di *alleanza*; 3) la tendenza ad assumere un approccio fortemente dicotomico, cristallizzatosi nella tradizionale alternativa del bilanciamento in opposizione al *bandwagoning*, che si è dimostrata del tutto incapace di fotografare un'ampia gamma di strategie inedite messe in atto nella prassi della politica internazionale negli ultimi decenni, in particolar modo dagli attori più vulnerabili del sistema. Infine, 4) il carattere fortemente euro-centrico degli assiomi classici, il quale ha impedito di apprezzare e soppesare fattori diversi rispetto alle mere capacità materiali, come anche il peso delle specificità storiche, politiche e culturali che hanno informato la peculiare traiettoria dell'Asia orientale.

Di conseguenza, e nell'ottica di acquisire la giusta selezione di strumenti interpretativi necessari a comprendere in profondità le scelte di politica estera effettuate dalla *leadership* birmana negli ultimi anni, il filo logico di questa prima parte del lavoro procederà come segue. Verrà affrontato, innanzitutto, il compito di definire in modo più rigoroso quella specifica categoria di entità statuali alternativamente identificata in letteratura sotto le denominazioni di Piccole Potenze, Stati secondari, Stati deboli (dall'inglese *weak States*) o, più semplicemente, attori emergenti. Tale scelta è motivata da due ragioni: in primo luogo perché, come si vedrà, le alternative diplomatiche a disposizione di simili interlocutori, così come gli imperativi da salvaguardare e il calcolo fra costi e benefici di una data strategia, seguono in questi casi dinamiche diverse rispetto a quelle proprie dei maggiori poli del sistema. In aggiunta, ciò appare necessario alla luce del caso di studio selezionato, dato che il Myanmar riflette a tutti gli effetti un esempio di Piccola Potenza emergente posizionata all'interno di un panorama altamente fluido ed incerto, caratterizzato in modo preminente dalla rinnovata centralità della RPC.

Successivamente verranno richiamati i limiti delle classificazioni classiche riguardo le strategie di allineamento degli Stati, specificando che queste ultime interessano qualsiasi forma di cooperazione – implicita o manifesta – che può intercorrere tra due attori nella sfera della sicurezza. Quest'operazione permetterà di evidenziare non solo che alleanza e allineamento non rappresentano due sinonimi dello stesso concetto, come peraltro vengono spesso utilizzati sia dal grande pubblico che da specialisti della materia, ma che le alleanze, in realtà, appartengono ad un mero sottogruppo della più vasta gamma di politiche di allineamento a disposizione dei protagonisti della politica internazionale. Tale rosa di scelte verrà poi tratteggiata e illustrata graficamente in modo più dettagliato nel paragrafo dedicato allo studio

degli assunti ereditati dalle teorie basilari del *Balance of Power*. In via preliminare, però, è possibile affermare che essa vada immaginata come una linea continua composta al proprio interno da una miriade di sfumature e combinazioni differenti, ai cui antipodi, però, i padri illustri della disciplina come Kenneth Waltz hanno posto i già citati idealtipi di condotta costituiti dal bilanciamento e dal *bandwagoning*.

Il primo, infatti, sottintende che in caso di presenza di una minaccia gli Stati tendano quasi naturalmente a contrastare un simile pericolo, attraverso l'instaurazione di forme istituzionalizzate di cooperazione nell'ambito della sicurezza con altri attori ("bilanciamento esterno") o mediante il potenziamento dei propri *assets* di difesa ("bilanciamento interno"). Di contro, la logica del *bandwagoning*, che è traducibile nell'espressione italiana "saltare sul carro del vincitore", scorge nella realtà dei rapporti internazionali una predisposizione opposta, osservabile nella forte tentazione percepita dalle entità più vulnerabili ad allinearsi con la Potenza in ascesa nonché potenziale fonte di tensioni, e non contro di essa. Ciò al fine di garantirsi protezione, o nell'aspettativa di ottenere ricompense e ritorni che potrebbero discendere da un *partner* tanto influente.

Dopo aver richiamato i cardini teorici d'ascendenza Realista, si provvederà a fornire una panoramica di tutti quei contributi critici che – partendo da presupposti filosofici molto diversi fra loro – sono giunti ad una sostanziale confutazione della logica dicotomica classica. Questo processo ha generalmente imboccato due strade principali: da un lato, si è focalizzato sulla valorizzazione di tutti quegli ordini di fattori (leve economiche, natura dei regimi interni, variabili identitarie) abitualmente trascurati dalle trattazioni più ortodosse, e, dall'altro, ha puntato a riscoprire le specificità dello scenario asiatico che si pongono in opposizione all'idealtipo classico dello Stato vestfaliano europeo, protagonista di riferimento degli impianti analitici tradizionali. I rilievi mossi da questa variegata categoria di autori segnalano, infatti, che la realtà empirica delle scelte di allineamento emerse di recente in Asia orientale raramente si conforma alle prescrizioni della teoria, specialmente nel caso delle risposte offerte nella regione all'ascesa della Repubblica Popolare Cinese.

Nel tentativo di colmare una simile esigenza di nuovi paradigmi, in grado di restituire il carattere più tenue delle odierne politiche d'allineamento asiatiche, l'ultima parte del capitolo volgerà, invece, lo sguardo verso l'analisi di un concetto di recente introduzione nella teoria delle Relazioni Internazionali, potenzialmente in grado di trascendere la dicotomia classica che oppone bilanciamento e *bandwagoning*, così come di dar contezza dei peculiari fattori di rischio e incertezza che caratterizzano il calcolo strategico delle entità escluse dal novero delle Grandi Potenze. Tale nozione, conosciuta in inglese con il sostantivo di *hedging* e traducibile in italiano come "coprirsi" o "assicurarsi", prescrive un principio semplice nella sua essenza, che ha conosciuto peraltro innumerevoli manifestazioni nei più svariati campi dell'agire umano, dall'agricoltura

alla moderna finanza globalizzata. Essa infatti suggerisce che, in situazioni contrassegnate da margini significativi di rischio e incertezza, un attore razionale punti a diversificare le proprie contromosse, seguendo una logica che è catturata perfettamente dal proverbio in base al quale non è saggio “riporre tutte le uova nello stesso paniere”.

Prima di addentrarsi in una descrizione dettagliata del costrutto dell'*hedging* e dei suoi principali risvolti teorici e pratici, appare sufficiente anticipare che tale norma di comportamento può essere trasferita in modo proficuo per interpretare la condotta diplomatica degli Stati in circostanze particolari, laddove l'incidenza del rischio è rappresentata dall'incertezza circa le intenzioni degli attori preminenti, le oscillazioni nei rapporti di forza fra gli stessi e la futura distribuzione del potere in un dato scenario di riferimento. Seguendo un simile approccio, pertanto, verrà dimostrato che soprattutto all'interno di fasi di grandi trasformazioni a livello sistemico – come nel caso dell'emersione di un nuovo e potente interlocutore – gli Stati interessati da tali mutazioni difficilmente faranno ricorso a strategie assimilabili agli idealtipi del bilanciamento classico e del *bandwagoning*. Con la dovuta eccezione rappresentata da circostanze speciali – nelle quali la sopravvivenza e autonomia stessa dell'attore sono messe a repentaglio da una minaccia incombente e imminente – le reazioni prevalenti degli Stati appariranno, dunque, come più prudenti e volte a trovare il miglior compromesso possibile fra i rischi e gli eventuali ritorni delle proprie scelte di allineamento diplomatico.

Tale spinta ad adottare una postura più attendista e sfumata, come è lecito attendersi, sarà tanto maggiore al crescere dell'asimmetria di potere fra le entità interessate e in presenza di altri fattori come, ad esempio, la prossimità geografica, raggiungendo il proprio apice nel caso di attori deboli e vulnerabili posizionati all'ombra di un vicino in ascesa. Una rapporto di questo tipo, infatti, porrà l'interlocutore minore di fronte ad un dilemma quasi insolubile fra gli enormi pericoli, e gli altrettanto ingenti benefici potenziali, connessi alla scelta di costrutto più esplicito, ascrivibile al *balancing* o al *bandwagoning*. Di conseguenza, l'avversione al rischio che guida la condotta di detti Stati spingerà a propendere per approcci capaci di salvaguardare un certo margine di autonomia ed equidistanza, quale “polizza” da sfruttare in caso di sviluppi sgraditi.

Infine, in virtù della natura intrinsecamente multidimensionale e pluridirezionale dell'*hedging*, si tenterà di presentare tale paradigma strategico come il risultato aggregato di una serie di misure in ambito politico, diplomatico, economico e militare più facilmente identificabili e misurabili nella prassi concreta dalla politica internazionale. A tale scopo saranno, perciò, identificate le varie sotto-componenti che rappresentano la manifestazione empirica di un simile costrutto, suddividendole in base alla loro struttura duale: da un lato, le misure volte a massimizzare i ritorni di una relazione cordiale con lo Stato “bersaglio” della strategia – come nel caso degli sforzi di *engagement* e “accomodamento” – e, dall'altro, quelle finalizzate

a minimizzare i rischi connessi ad un simile investimento politico e diplomatico, fra cui spicca in primo luogo il ricorso al fenomeno del *soft balancing* (o “bilanciamento indiretto”).

Tali sforzi indirizzati ad innalzare l’operatività del concetto di *hedging*, peraltro, si riveleranno particolarmente preziosi nel proseguimento del lavoro, sia nel capitolo di natura prettamente storica dedicato all’evoluzione di lungo periodo delle istituzioni e della politica estera birmana, che in quello relativo alle trasformazioni dello scenario del Sudest asiatico nel post-Guerra Fredda, caratterizzato dal consolidamento di intimi legami fra Pechino e le cancellerie dell’area, così come dalla contestuale presenza all’interno dello scenario di riferimento di una variegata schiera di attori di primo piano. Il portato complessivo degli elementi maturati, infine, verrà messo a frutto per illuminare la *ratio* insita nelle strategie di allineamento poste in essere negli ultimi anni dagli Stati dell’area, al fine di analizzare tratti ricorrenti e peculiarità nelle risposte offerte dalla regione all’ascesa cinese, fornendo una serie di termini di comparazione rispetto al caso dell’*hedging* birmano, trattato estensivamente nell’ultima parte del lavoro.

1.1 Le Piccole Potenze nella teoria delle Relazioni Internazionali. Caratteri definitivi e tratti distintivi

Nel lontano 1969, sulle pagine della prestigiosa rivista anglosassone *International Organization* compariva un contributo dal sapore pionieristico ad opera di Robert Keohane, intitolato “Lilliputians Dilemmas: Small States in International Politics”, destinato poi ad assurgere al ruolo di pietra miliare di tutti gli studi successivi sul ruolo delle Piccole Potenze nell’arena internazionale. L’articolo si apriva con una constatazione amara, riconoscendo che sebbene la stragrande maggioranza dei membri della comunità degli Stati non appartenesse al *club* esclusivo delle cosiddette *big powers*, e a dispetto della crescente influenza che gli attori emergenti andavano assumendo in quegli anni per mezzo di iniziative quali quella del Movimento dei Non Allineati, scarsissima attenzione era stata prestata da parte degli studiosi all’analisi di simili soggetti politici.⁵ A distanza di vari decenni, purtroppo, tale stato delle cose non ha subito significativi stravolgimenti, e la tendenza consolidata è ancora quella di considerare le dinamiche empiriche delle relazioni internazionali – che, in ultima analisi, riguardano le fluttuazioni del potere in un ambiente anarchico, così come la sua cangiante e asimmetrica distribuzione fra entità sovrane – soltanto attraverso l’ottica degli attori preminenti del sistema, ossia gli unici ritenuti in grado di plasmare tale prassi mediante le proprie scelte strategiche.⁶

L’essenza di questo tipo di approccio può essere colta nel modo migliore chiamando in causa il già citato Kenneth Waltz, massimo ispiratore del Neorealismo contemporaneo (altrimenti noto come Realismo “strutturale”). Lungo le pagine del lavoro forse più emblematico di tale autore, “Theory of International Politics”, il lettore viene ammonito che sono le interazioni fra Grandi Potenze a segnare non solo i possibili margini d’azione internazionale per se stesse come per tutti gli altri membri del sistema, ma, di fatto, persino l’esistenza stessa degli attori più deboli. Non dovrebbe pertanto sorprendere nessuno, secondo lo stesso Waltz, se “*la teoria, così come la storia, delle Relazioni Internazionali sia scritta alla luce delle Grandi Potenze che hanno plasmato una data era*”.⁷ Anche la posizione di Hans Morgenthau, altro padre illustre della

⁵ Robert Keohane, “Lilliputians Dilemmas: Small States in International Politics”, p. 291.

⁶ Se per decenni gli studi sulle Piccole Potenze hanno rappresentato un filone decisamente trascurato all’interno della famiglia dei teorici delle Relazioni Internazionali, appare tuttavia importante sottolineare che, in particolar modo nel mondo anglosassone e sotto il filone dei cosiddetti “small States studies”, figurano contributi di grande importanza per il successivo sviluppo della disciplina. Fra essi, è possibile annoverare: Annette Baker Fox, *The Power of Small States. Diplomacy in World War Two* (Chicago: University of Chicago Press, 1959); Robert L. Rothstein, *Alliances and Small Powers* (New York: Columbia University Press, 1968); Marshall R. Singer, *Weak States in a World of Powers* (New York: The Free Press, 1972).

⁷ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, 1979), p. 72.

disciplina, è del tutto assimilabile nella logica di fondo, che emerge in uno dei rari passaggi dedicati agli attori secondari del sistema all'interno del suo lavoro più rappresentativo, "Politics among Nations". Emblematicamente, Morgenthau sottolinea che "l'indipendenza delle nazioni più piccole è stata, da sempre, assicurata grazie alla Balance of Power, oppure per via della preponderanza di una Grande Potenza in grado di offrire loro protezione, o altrimenti a causa della scarsa appetibilità di tali attori nell'ispirare appetiti imperialistici".⁸

La consolidata predilezione nell'indossare le suddette lenti analitiche ha perciò impedito, per molto tempo, di cogliere con chiarezza una serie di cruciali differenze qualitative che distinguono gli Stati secondari rispetto alle entità più forti ed influenti, in primo luogo nella formulazione ed esecuzione di una *Grand Strategy* coerente ed efficace. Tale nozione – definita per la prima volta da Barry Posen come quel *corpus* teorico "formulato da uno Stato per salvaguardare la propria sicurezza" – va intesa come la peculiare combinazione di leve militari, politiche ed economiche che un attore internazionale decide di impiegare al fine di promuovere l'imperativo primario dell'autoconservazione.⁹ Di conseguenza, in questo contesto l'idea di sicurezza può essere descritta a sua volta come la facoltà, in capo al medesimo soggetto, di poter disporre liberamente delle suddette risorse, dotandosi di un ordinamento interno in totale autonomia e indipendenza, al riparo da qualsiasi forma di coercizione, estorsione o interferenza esterna.

Da un punto di vista pratico, inoltre, è possibile affermare che nel caso delle Grandi Potenze tale sfida tende a tradursi nella proattiva ricerca di una massimizzazione del potere relativo rispetto agli altri poli del sistema, mentre agli occhi degli attori più deboli la posta in palio concerne spesso la mera sopravvivenza in un ambiente incerto e potenzialmente ostile. Una simile distinzione, peraltro, appare ancora più fondata qualora si voglia applicare un'accezione estensiva dell'idea di sopravvivenza, che comprenda quindi non solo la capacità di fronteggiare minacce alla sicurezza di tipo militare, ma anche un sufficiente livello di autonomia, emancipazione e indipendenza da ingerenze esterne in grado di minare la tenuta dello Stato, esponendolo anche a rischi di tipo non-tradizionale quali tumulti sociali, perturbazioni economiche e tensioni con eventuali minoranze interne. Come prevedibile, questa sostanziale differenza nelle aspirazioni di entità grandi e piccole del sistema internazionale si riverbera in modo profondo anche sul senso di vulnerabilità che influenza le loro scelte strategiche, così come nel calcolo fra potenziali costi e benefici che sottende una determinata politica di allineamento, oppure rispetto agli strumenti con i quali essa può essere eventualmente perseguita.

Prima di inoltrarsi ulteriormente nella descrizione delle specificità e dei tratti distintivi di questa spesso

⁸ Hans Morgenthau, *Politics among Nations: the Struggle for Power and Peace* (New York: Kopf, 1948), p. 196.

⁹ Barry R. Posen, *The Source of Military Doctrine. France, Britain, and Germany between the World Wars* (Ithaca: Cornell University Press, 1984), p. 13.

trascurata categoria di soggetti politici, però, appare necessario definire con precisione il significato di Piccola Potenza, anche alla luce dell'evoluzione storica che ha segnato tale nozione. La predisposizione a considerare gli agenti secondari del sistema come un gruppo del tutto residuale della comunità internazionale affonda infatti le proprie radici sino in epoca moderna, come corollario di un processo storico centrato sull'ascesa, da un lato, dello Stato di tipo vestfaliano e, dall'altro, sulla formulazione delle prime teorie centrate sulla *Balance of Power* fra le nascenti Potenze europee. In un simile contesto politico e culturale – il cui culmine può rintracciarsi nel cosiddetto “concerto” emerso sulle macerie delle Guerre Napoleoniche e suggellato in occasione del Congresso di Vienna (1815) fra i regnanti di Gran Bretagna, Prussia, Russia e Austria – le nazioni del continente iniziarono ad essere suddivise in tre categorie, a seconda della capacità di avere voce in capitolo su quella che oggi potrebbe definirsi *governance* regionale. Al vertice della piramide sedevano le suddette Grandi Potenze e, in posizione intermedia, una nuova categoria di interlocutori, interpellati su una serie di questioni meno stringenti per la definizione dell'ordine europeo, che iniziarono ad essere indicati nel gergo dell'epoca come Medie Potenze. Coloro che non figuravano nelle prime due classi venivano, invece, automaticamente inseriti in un calderone dalla logica residuale, cominciando ad essere definiti attraverso la dicitura di Piccole Potenze.¹⁰

Successivamente, le grandi trasformazioni del ventesimo secolo hanno portato il numero dei componenti della comunità internazionale a salire vertiginosamente, a seguito di fenomeni quali la disgregazione di numerosi imperi nel periodo fra le due guerre mondiali e delle varie ondate dei processi di decolonizzazione. Nondimeno, l'emergere di suddetti processi non si è rivelato sufficiente a scalfire la *formamentis* ereditata dai secoli precedenti, in base alla quale gli Stati minori venivano descritti alla luce di ciò che *non* erano, invece che per le loro caratteristiche intrinseche. In aggiunta, tale categoria di entità politiche si è successivamente distinta per la graduale proliferazione di vari appellativi alternativi a quello originario di Piccola Potenza, spesso usati in modo erroneo come sinonimi del concetto in questione, creando confusione e difficoltà aggiuntive per una corretta definizione dello stesso. Tra questi, uno dei più “dannosi” è certamente quello di “Stato debole” (*weak state*), poiché non tiene in considerazione che la debolezza o la solidità di un soggetto statale non dipende meramente dalla sua dimensione più o meno grande – o, per meglio dire, dalla sua “taglia” – ma che è, invece, funzione anche di alcune caratteristiche di tipo qualitativo, le quali possono aiutarlo a ritagliarsi una nicchia privilegiata negli affari internazionali. Paesi come il Kuwait, Singapore, il Vaticano e la Svizzera rappresentano, a vario titolo, esempi lampanti del pericolo di non tracciare adeguatamente i confini definitivi della nozione, esponendosi così al rischio di cadere in una sostanziale sovrapposizione della dicotomia grande/piccolo con quella, assai differente, di

¹⁰ Iver B. Neumann e Sieglinde Gstohl, “Lilliputians in Gulliver’s World?”, in: Christine Ingebritsen, Iver B. Neumann, Sieglinde Gstohl e Jessica Beyer (a cura di), *Small States in International Relations* (Seattle: University of Washington Press, 2006), pp. 4-8.

forte/debole.

Sulla scorta di una simile evoluzione storica, pertanto, è possibile affermare che i primi tentativi di classificazione dei sistemi internazionali hanno evidenziato, *in primis*, la tendenza a tratteggiare la struttura degli stessi sotto una veste gerarchica, in base alla quantità di potere relativo aggregato detenuto da ogni singolo attore, a sua volta funzione di una serie di indicatori (demografici, militari ed economici) più facilmente misurabili all'interno di una dimensione empirica. Applicando tale logica di base allo scenario contemporaneo, dunque, si può ridiscendere la suddetta piramide distinguendo i seguenti livelli: Superpotenze, Grandi Potenze, Medie Potenze, Piccole Potenze e Micro-Stati. Le prime, oltre a godere di una visibile sproporzione nella distribuzione del potere rispetto agli altri soggetti, possiedono la capacità di proiettare tali leve in qualsiasi regione del globo anche in modo contestuale. Simili requisiti portano, quindi, a ritenere che allo stato attuale solo gli Stati Uniti d'America rientrino all'interno di detta categoria.¹¹ Un gradino più in basso vi sono le Grandi Potenze, altrettanto capaci di sprigionare un effetto sistemico, anche se in modo meno onnipotente e continuativo rispetto alle Superpotenze: esempi odierni di questa classe possono essere rintracciati nella Federazione Russa o nel Regno Unito.¹² All'interno della suddetta famiglia di soggetti internazionali, inoltre, è possibile identificare un sottogruppo particolare, rappresentato dalle cosiddette Potenze in ascesa ("*rising Powers*"). Tale appellativo – che ricorrerà di frequente nel corso della trattazione per descrivere la traiettoria assunta negli ultimi decenni dalla Repubblica Popolare Cinese – sta ad indicare, secondo le definizioni più classiche, la posizione di uno Stato che ha visto accrescere sensibilmente e lungo un orizzonte di tempo limitato le proprie dotazioni materiali di potere, così come la capacità di influenzare e plasmare la condotta di altri soggetti.¹³

La scuola Realista ha generalmente offerto raffigurazioni negative di questa specifica sottocategoria di Grande Potenza, abbinandole un effetto altamente destabilizzante: secondo la celebre "trappola di Tucidide", ad esempio, l'avvento di un attore in ascesa è generalmente associato allo scoppio di un conflitto con la Potenza egemone, che sarà portata a difendere lo *status quo* esistente rispetto alla minaccia revisionista portata dall'emersione di un nuovo polo internazionale.¹⁴ In modo del tutto analogo, la teoria

¹¹ George C. Herring, *From Colony to Superpower: U.S. Relations since 1776* (Oxford: Oxford University Press, 2008).

¹² Zbigniew Brzezinski, *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power* (New York: Basic Books, 2012).

¹³ Randall L. Schweller, "Managing the Rise of Great Powers: History and Theory", in: Alastair I. Johnson e Robert Ross (a cura di), *Engaging China: the Management of an Emerging Power*, (New York: Routledge, 1999).

¹⁴ La "trappola di Tucidide" trae ispirazione dalla massima con cui il filosofo ateniese descrisse le ragioni della Guerra del Peloponneso fra Sparta e Atene, secondo la quale fu "*l'ascesa di Atene, e i conseguenti timori che essa instillò negli Spartani, a rendere la guerra inevitabile*". L'espressione è stata poi resa popolare nel gergo delle Relazioni Internazionali, in special modo d'ascendenza Realista, sulla scia dei lavori – fra gli altri – di Graham Allison. Per una trattazione più estensiva si veda: Graham Allison, "The Thucydides's Trap", in: Richard N. Rosecrance e Steven E. Miller (a cura di), *The Next Great War? The Roots of World War I and the*

della “transizione di potere” – così come tratteggiata da Abramo Organski nel 1968 – pone la propria attenzione sulle asimmetrie nella distribuzione del potere su scala globale, e, in modo particolare, su quelle situazioni contrassegnate dalla presenza di un attore dominante, a cui fa da contraltare la comparsa di uno sfidante generalmente insoddisfatto dell’assetto esistente: in quest’ottica, qualora il *gap* che divide le controparti in termini di capacità materiali dovesse assottigliarsi ulteriormente, si creerebbero fortissimi incentivi per la Potenza in ascesa a scatenare una guerra egemonica che sancisca i mutati rapporti di forza. L’idea di un’intrinseca pericolosità ascrivibile alla condotta di simili Stati – suffragata da una serie di casi empirici che spaziano dalla storia della Grecia classica alla rivalità anglo-tedesca del primo Novecento – ha peraltro influenzato in profondità le percezioni sia del pubblico generalista che dei *policymakers*, come desumibile, ad esempio, dalle ricorrenti esternazioni del Presidente cinese Xi Jinping, secondo le quali “è necessario lavorare collettivamente per evitare la ‘trappola di Tucidide’, ossia quell’insieme di tensioni in grado di perturbare l’andamento delle relazioni fra un attore emergente e le Potenze tradizionali, plasmando un nuovo modello di interazione fra gli interlocutori preminenti del sistema internazionale”.¹⁵

A metà della piramide globale del potere si trovano, invece, le Medie Potenze, incapaci di influenzare la comunità degli Stati attraverso il mero esercizio di *power politics*, ma tuttavia in grado di incidere nella regione di appartenenza o di ritagliarsi una nicchia sulla scena globale mediante strumenti più indiretti, come l’attivismo nelle istituzioni internazionali o la concentrazione di tutte le risorse diplomatiche disponibili su un agenda ben delimitata di tematiche.¹⁶ La Corea del Sud, come anche l’Australia e la Turchia, incarnano attualmente delle chiare manifestazioni di tale categoria di attori. Ancora più in basso, alle Piccole Potenze non viene riconosciuta alcuna facoltà di esercitare un impatto a livello sistemico, quanto, invece, la necessità di dover salvaguardare la propria sicurezza attraverso accorte politiche di allineamento che scoraggino potenziali vicini ostili.¹⁷ Alla base della gerarchia, infine, vi sono i Micro-Stati, che hanno devoluto in modo unilaterale alcuni attributi della propria sovranità ad un vicino più forte, in cambio di varie forme di assistenza volte al metterli al sicuro rispetto ai *deficit* geografici e demografici che li caratterizzano. Casi classici di Micro-Stato riguardano San Marino, il Liechtenstein oppure Palau.¹⁸

Risk of US-China Conflict (Boston: MIT Press, 2014).

¹⁵ Leon White, “The Real Thucydides’ Trap”, *The Diplomat*, 6 maggio 2015. Consultabile all’indirizzo: <http://thediplomat.com/2015/05/the-real-thucydides-trap/> (ultimo accesso: 18 novembre 2015).

¹⁶ Federica de Pantz e Andrea Passeri, “A Global Korea? A Middle Power Strategy Within the G20”, Paper presentato all’VIII Edizione dell’Italian Standing Group on International Relations, Fondazione Bruno Kessler, Trento, 26-27 giugno 2015.

¹⁷ Asle Toje, “The European Union as a Small Power”, *Journal of Common Market Studies*, 49 (1), 2011, pp. 43-60.

¹⁸ Zbigniew Dumieniński, “Microstates as Modern Protected States: Towards a New Definition of Micro-statehood”, Occasional Paper, Centre Small States Studies-University of Iceland, Institute of International Affairs, 2014.

Una seconda costante, direttamente connessa alla precedente, nell'approccio analitico di tale famiglia di studi riguarda invece la predilezione – soprattutto durante le ondate iniziali di contributi sul tema – per l'impiego di metodi quantitativi rispetto a quelli qualitativi all'atto di delimitare le varie classi di attori internazionali, che nel caso delle Piccole Potenze si è traslata nel tentativo di offrire definizioni spesso soggettive e arbitrarie. Un esempio concreto di questo orientamento può essere osservato nella formulazione di una delle più longeve definizioni di Piccola Potenza, così come tratteggiata da David Vital, secondo la quale essa indica attori con “a) una popolazione che oscilla tra i 10 e i 15 milioni di abitanti per le nazioni avanzate; e b) una popolazione di 20-30 milioni per i paesi in via di sviluppo”.¹⁹

Alla luce delle falle insite nell'utilizzo esclusivo di attributi materiali al momento di descrivere l'assetto gerarchico del sistema internazionale, gli anni Sessanta e Settanta hanno pertanto registrato i primi tentativi di trattazione del fenomeno delle Piccole Potenze sotto una veste più genuinamente qualitativa, orientata alla ricerca di specificità comportamentali desumibili dalla condotta di tali attori nell'arena diplomatica. L'argomentazione che accomuna tali studi è, quindi, un netto rifiuto dell'equazione di fondo che soggiaceva alle indagini precedenti, in base alla quale la disponibilità di determinate quote di potere relativo nelle mani di un dato attore equivaleva, automaticamente, a segnalare la sua volontà ad utilizzarlo su scala internazionale, finendo per definirne la stessa identità. Secondo un simile approccio, infatti, sarebbe stato lecito attendersi una forte comunanza nelle politiche estere di Stati assimilabili fra loro in fatto di “taglia” geografica, demografica, economica e militare, quando invece la prassi concreta della politica internazionale dell'epoca dimostrava l'esatto opposto, evidenziando una profonda eterogeneità di strategie e posizionamenti da parte degli attori secondari.²⁰

Volgendo dunque lo sguardo alle prerogative di tipo qualitativo delle Piccole Potenze, un primo contributo degno di nota è quello di Annette Baker-Fox dal titolo “The Power of Small States. Diplomacy in World War II”, focalizzato ad illuminare le politiche di allineamento di tali attori durante il secondo conflitto mondiale. Secondo Baker-Fox esse rappresentano, per definizione, attori con un raggio d'azione locale, contrassegnati da aspirazioni e imperativi di sicurezza che si concentrano nelle aree geograficamente più prossime. La politologa americana, inoltre, specifica che se la proiezione di potere di simili Stati è, per forza di cose, ristretta nella sua *estensione*, nondimeno può assumere diversi livelli di *intensità* a seconda dei casi.²¹ Robert Rothstein fornisce elementi ulteriori, tentando di incrociare tratti comportamentali e ideazionali con i più tradizionali attributi tangibili del potere. La sua formulazione di Piccola Potenza, di conseguenza,

¹⁹ David Vital, *The Inequality of States: A Study of the Small Power in International Relations* (Londra: Clarendon Press, 1972), p. 8.

²⁰ Iver B. Neumann e Sieglinde Gstohl, “Lilliputians in Gulliver’s World?”, p. 11.

²¹ Annette Baker Fox, *The Power of Small States. Diplomacy in World War Two*, p. 3.

enfaticamente che tali soggetti “sono consapevoli di non poter garantire la propria sicurezza in modo autonomo, e che devono pertanto affidarsi primariamente all’assistenza altrui”.²² Egli riscontra, inoltre, una tendenza di questi ultimi a ricorrere estensivamente alle politiche di alleanza, qualora scorgano una minaccia concreta e localizzata nella regione di riferimento. Di conseguenza, tali strumenti di allineamento diplomatico assurgerebbero – secondo lo stesso Rothstein – al ruolo di vera e propria pietra angolare di un ventaglio strategico di opzioni più ristretto rispetto a quello degli Stati più influenti, a loro volta determinate dalla configurazione (unipolare, bipolare o multipolare) del sistema internazionale di riferimento.²³

Considerando il portato complessivo di questi sforzi definitivi, sia d’ascendenza quantitativa che qualitativa, è perciò possibile iniziare ad elencare alcune caratteristiche principali di tale gruppo di attori, così da giungere ad una definizione integrata che funga da primo tassello per l’impianto teorico che orienterà lo studio del caso birmano. Il dominio delle Piccole Potenze va circoscritto, dunque, a Stati che: a) dispongono di quote limitate di potere relativo, ossia soggetti ad una sostanziale asimmetria di potere nei riguardi di soggetti più forti; b) i cui obiettivi diplomatici, così come le potenziali minacce e il raggio d’azione politica, sono di fatto confinati alla regione d’appartenenza; c) essenzialmente interessati alla salvaguardia della propria preservazione, piuttosto che alla massimizzazione del potere, da assicurarsi mediante strategie di allineamento con *partners* esterni.²⁴

A dispetto della relativa carenza di attributi materiali a cui si fa riferimento al primo punto della definizione integrata, tuttavia, possono sussistere alcune condizioni – caratterizzate dall’assenza di una minaccia diretta e incombente alla sopravvivenza dell’attore – entro le quali le Piccole Potenze riescono a perseguire finalità alternative alla mera autoconservazione, volte a innalzare il loro livello di autonomia, indipendenza politica e prosperità economica rispetto allo spettro di un’eccessiva dipendenza nei riguardi di altri Stati. Fra esse è possibile annoverare sia fattori strutturali, e quindi esogeni rispetto ad un dato soggetto, che *assets* endogeni, accomunati fra loro dalla capacità di aumentare, fungendo da moltiplicatore, il potere negoziale di quest’ultimo nei riguardi di determinate Grandi Potenze. Nella prima categoria figura quindi, per esempio, la presenza di scenari caratterizzati da relazioni competitive fra i maggiori poli del sistema, che però non trascendono in una rivalità manifesta e destabilizzante, oppure di contesti contraddistinti dall’influsso di norme, processi e istituzioni in grado di temperare l’assertività degli attori preminenti. All’interno della seconda vanno, invece, ricomprese tutta una serie di leve peculiari a disposizione di taluni piccoli Stati che

²² Robert L. Rothstein, *Alliances and Small Powers*, p. 29.

²³ *Ivi*, pp. 59-61.

²⁴ Cheng-Chwee Kuik, *Smaller States’ Alignment Choices: A Comparative Study of Malaysia and Singapore’s Hedging Behavior in the Face of a Rising China*, (Ann Arbor: UMI Dissertation Publishing–Proquest, 2010), pp. 17-19.

possono essere convertite con profitto in ambito politico e diplomatico, e che spaziano dalla posizione e importanza geopolitica, all'eventuale disponibilità di risorse strategiche, al richiamo di affinità culturali transnazionali.²⁵

Secondo Annette Baker Fox, inoltre, alcuni soggetti secondari possono esercitare un ascendente politico non trascurabile in fasi di transizione contrassegnate dall'emersione e dal contestuale declino di determinati poli sistemici. Valorizzando al massimo la propria posizione geo-strategica, infatti, questi ultimi possono rivelarsi nel ruolo di preziosi bastioni e di “cuscinetti” all'interno della nascente sfera di influenza della Potenza in ascesa, oppure, alternativamente, sfruttare la prossimità con detto attore per fungere da pietra angolare di eventuali coalizioni ad esso contrapposte. In aggiunta, essi fungono da importanti “elettori” in istituzioni multilaterali fondate sul principio di uguaglianza fra entità sovrane, come nel caso dell'Assemblea delle Nazioni Unite, ove possono sfruttare tale veste per influenzare lo *status* internazionale dei Paesi più forti e portare avanti sforzi di *coalition-building*.²⁶

Infine, è importante spendere qualche parola in più sulle condizioni di partenza e sui rischi peculiari che le Piccole Potenze devono affrontare nell'arena internazionale, già parzialmente richiamate nel descrivere l'utilità di adottare un'accezione estensiva del concetto di “sopravvivenza”. La comprensione di dette unicità, infatti, appare assolutamente cruciale per cogliere le ragioni più profonde delle politiche di allineamento attuabili da simili attori, analizzate in dettaglio dal prossimo paragrafo. Tali pericoli spaziano dalle minacce alla sicurezza di tipo più tradizionale, che mettono a repentaglio l'integrità territoriale di uno Stato per mezzo di strumenti militari, a quelle più prettamente economiche, politiche e sociali. Per ciò che riguarda la sfera economica, va ricordato che nella maggioranza dei casi la categoria delle Piccole Potenze coincide con quella degli Stati emergenti, anche noti come economie in via di sviluppo, ossia di soggetti gravati da sfide specifiche lungo il percorso di costruzione di un ordinamento compiuto e di un'economia prospera. Molti di essi, inoltre, sono caratterizzati dalla presenza di *leadership* non pienamente legittimate e dall'incidenza di fedeltà multiple – su base etnica, confessionale, ideologica – che diminuiscono la coesione sociale, con il risultato di affidare spesso alle *performance* economiche una funzione centrale nell'assicurare la tenuta del regime stesso.

Stanti simili fragilità, dunque, vi può essere la forte tentazione a metter da parte gli sforzi di diversificazione e a rifugiarsi nella dipendenza verso determinati *partner* o mercati esteri, allo scopo di soddisfare obiettivi quali lo sviluppo industriale e tecnologico, l'attrazione di investimenti e la valorizzazione del capitale

²⁵ Cheng-Chwee Kuik, *Smaller States' Alignment Choices: A Comparative Study of Malaysia and Singapore's Hedging Behavior in the Face of a Rising China*, pp. 5-6.

²⁶ Annette Baker Fox, “The Power of Small States”, in: Christine Ingebritsen, Iver B. Neumann, Sieglinde Gstohl e Jessica Beyer (a cura di), *Small States in International Relations* (Seattle: University of Washington Press, 2006), pp. 50-51.

umano della nazione. Il rovescio della medaglia di simili scelte, tuttavia, può configurarsi non solo nella conseguente subalternità politica che il soggetto più debole subirà nei confronti del più forte, che potrà inoltre contare di un rilevante potenziale di ricatto, ma anche rispetto alle fluttuazioni economiche che si potranno produrre nella sfera domestica come conseguenza dell'eccessiva concentrazione dei comparti produttivi, dei mercati di sbocco e delle fonti di *import*.²⁷ In aggiunta, ed esattamente come logica suggerirebbe, sia i pericoli che i potenziali ritorni di una sovra-dipendenza economica da un *partner* più influente cresceranno in modo proporzionale a seconda della prossimità geografica di quest'ultimo. Come mitigare simili vulnerabilità? L'osservazione empirica dei casi di maggiore successo lascia intendere che il principio di riferimento resti quello della diversificazione, degli interlocutori commerciali come dei settori di sviluppo, e del coinvolgimento in una maglia sempre più stretta di regimi e istituzioni multilaterali su scala regionale e globale. In tali contesti, infatti, le Piccole Potenze hanno la possibilità di risentire meno del *gap* di potere che le separa dagli attori preminenti, qualora riescano a raggrupparsi in coalizioni e a far sentire la propria voce su determinate questioni che le toccano da vicino.

Il sottogruppo dei rischi politici e sociali, di contro, identifica delle criticità forse più astratte che segnano le condizioni di vita di tali Stati, poiché riguardano aspetti meno tangibili della sovranità rispetto al controllo su un dato territorio o alla gestione della ricchezza, chiamando in causa quella gamma di minacce che attentano al senso stesso di indipendenza e autonomia di un popolo, al suo sistema di credenze e all'assetto politico-istituzionale di cui si è dotato. Ciò può avvenire a seguito di dinamiche interne, quali per esempio insurrezioni o secessioni, oppure come risultato di pressioni di vario tipo provenienti dall'esterno, che si traducono in una sostanziale destabilizzazione del Paese. Peraltro, data la natura più sfuggente di questo genere di minacce rispetto a quelle d'ascendenza economica e militare, il calcolo dei rischi politici è più facilmente soggetto all'impatto delle percezioni e di altri fattori ideazionali, come, ad esempio, la memoria storica di passate interazioni con un dato attore, le analogie ideologiche, culturali e religiose, o il richiamo di eventuali identità collettive.²⁸

Ricapitolando, dunque, nelle pagine precedenti si è cercato in primo luogo di tracciare lo stato dell'arte circa una nozione specifica della teoria delle Relazioni Internazionali, dando conto delle significative difficoltà sperimentate nel tentativo di scardinare il pregiudizio in base al quale siano solo le Grandi Potenze a fungere da forza motrice e motore del cambiamento nella prassi dei rapporti statuali. Come detto, la necessità di adottare lenti analitiche peculiari nello studio delle Piccole Potenze è direttamente

²⁷ John D. Ciorciari, *The Limits of Alignment. Southeast Asia and the Great Powers since 1975* (Washington, DC: Georgetown University Press, 2010), pp. 18-21.

²⁸ Cheng-Chwee Kuik, *Smaller States' Alignment Choices: A Comparative Study of Malaysia and Singapore's Hedging Behavior in the Face of a Rising China*, pp. 33-35.

collegata ad una constatazione tanto basilare quanto incontrovertibile: non solo gli Stati più piccoli esibiscono condotte diplomatiche molto diverse rispetto a quelle degli attori polari, ma, all'interno della famiglia stessa delle Piccole Potenze, è possibile scorgere un'elevata eterogeneità di approcci, visioni e costrutti strategici, che meritano di essere affrontati con maggiore rigore analitico rispetto a quanto avvenuto nei decenni fondativi di tale filone di studi, a cavallo fra gli anni Sessanta e Settanta.

Combinando tratti di tipo quantitativo e peculiarità qualitative dei soggetti in questione, è stato poi possibile giungere ad una definizione più operativa della nozione, che va ad identificare attori carenti in termini di attributi materiali rispetto a soggetti più grandi e potenti, che devono inoltre scontare una forte limitazione anche per quanto riguarda il campo d'azione della propria politica estera, sostanzialmente confinata alla regione di riferimento. A fronte di tali debolezze di fondo, quindi, le relazioni con l'esterno di questi Stati saranno orientate, in via preminente, alla salvaguardia della sopravvivenza stessa mediante prudenti strategie di allineamento diplomatico, in special modo laddove emergesse una minaccia diretta. In assenza di un simile spauracchio, invece, essi perseguiranno una serie di finalità collegate a quella primaria, che variano dalla promozione di una maggiore indipendenza e autonomia d'azione strategica allo sviluppo dei fattori produttivi interni, in grado di metterli al riparo dalle specifiche combinazioni di rischi economici, politici e di sicurezza che contraddistinguono tale classe di attori internazionali. Sulla base di queste evidenze, i prossimi paragrafi volgeranno lo sguardo ai possibili strumenti che le Piccole Potenze possono dispiegare nel tentativo di fronteggiare condizioni di partenza tanto proibitive, così come un ambiente altamente incerto e potenzialmente ostile, chiarendo più in dettaglio cosa si intende per strategia di allineamento, quali fondamentali differenze intercorrono con il concetto di alleanza e come è possibile mitigare i limiti della tassonomia tradizionale.

1.2 Allineamenti e alleanze: le carenze della tassonomia tradizionale

Fra le numerose trasformazioni di cui lo scenario internazionale si è reso protagonista nel delicato passaggio dall'era bipolare della Guerra Fredda all'assetto unipolare odierno, l'evoluzione delle politiche di allineamento fra entità statuali incarna certamente uno degli esempi più visibili e densi di ripercussioni in prospettiva futura. Sulla scia della scomparsa del Patto di Varsavia – come della profonda metamorfosi sperimentata negli ultimi decenni dalla NATO – è emersa, infatti, la tendenza ad allontanarsi dai modelli classici di alleanza basata sulla mera forza militare per abbracciare modalità più sfumate e transitorie di cooperazione, fondate su una convergenza di interessi e sulla massimizzazione dei ritorni reciproci nel quadro di una gamma crescente di *issues*.²⁹ Simili dinamiche hanno quindi comportato l'ascesa di nuove forme di interazione – dalle cosiddette “coalizioni dei volenterosi” ai partenariati strategici, per giungere sino alle più sofisticate comunità di sicurezza – che rendono la categoria delle strategie di allineamento degli Stati un universo sempre più eterogeneo, ponendo peraltro una sfida non indifferente alla tassonomia tradizionale.³⁰ Ciò nonostante, è assolutamente imperativo giungere ad una più efficace comprensione e classificazione di tali meccanismi, visto che, come ricordato anche da George Liska in uno dei lavori fondativi del settore, “è impossibile discutere di Relazioni Internazionali senza riferirsi al tema delle alleanze, dato che i due concetti spesso finiscono per fondersi. Per questa stessa ragione, però, si è rivelato sempre molto difficile identificare le peculiarità di tali politiche in termini di analisi generale.”³¹

Al fine di assolvere un simile compito, appare innanzitutto necessario chiarire meglio cosa si intende, rispettivamente, per allineamento e per alleanza, oltre che descrivere quale relazione intercorre tra i due concetti. Come già accennato, tali termini sono spesso utilizzati in modo equivalente, quando invece le alleanze andrebbero intese come un semplice sottogruppo all'interno delle varie categorie di condotte diplomatiche e politiche che popolano la più ampia famiglia delle strategie di allineamento. Secondo la definizione “minima” di alleanza, infatti, essa concerne l'impegno – o per meglio dire la promessa – ad una mutua assistenza militare fra due o più entità statuali.³² Alternativamente, secondo Robert Osgood va

²⁹ Stewart Woodman, “Beyond Armageddon? The Shape of Conflict in the Twenty-First Century”, in: Denny Roy (a cura di), *The New Security Agenda in the Asia-Pacific Region* (Londra: Macmillan, 1997), p. 81.

³⁰ Antonio Fiori e Andrea Passeri, “Seventy Years after World War II: Comparing Europe and Northeast Asia's Security Architectures”, *Korean Journal of Defense Analysis*, 27 (2), 2015, pp. 233-245.

³¹ George Liska, *Nations in Alliance: The Limits of Interdependence* (Baltimora: John Hopkins University Press, 1962), p. 3.

³² Arnold Wolfers, “Alliances”, in David L. Sills (a cura di), *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York: Macmillan, 1968), p. 268.

considerata come “*un accordo formale che vincola gli Stati firmatari a cooperare nell'utilizzo delle proprie risorse militari contro un obiettivo specifico, e che generalmente stabilisce in quali circostanze i contraenti debbano ricorrere all'utilizzo della forza bellica.*”³³ Tali intese, quindi, oltre che per il carattere esplicito degli obblighi reciproci, si distinguono per l'enfasi sulle questioni di sicurezza – che le separa da altre tipologie di raggruppamenti politici o economici – e per essere direttamente indirizzate ad un bersaglio preciso. Quest'ultimo elemento, peraltro, permette di differenziare ulteriormente fra alleanze e organizzazioni di sicurezza collettive a carattere universale, come nel caso delle Nazioni Unite e, ancora prima, della Lega delle Nazioni. La definizione lascia invece un margine di indeterminatezza molto più ampio per quanto riguarda le modalità entro le quali dispiegare la suddetta cooperazione militare, così da abbracciare sia alleanze difensive che offensive, ma anche accordi di neutralità e patti di non aggressione.³⁴

Come è lecito attendersi, la scelta di sottoscrivere un'alleanza pone i vertici statali di fronte ad un complesso calcolo fra i potenziali costi e i vantaggi attesi di una simile condotta, i quali aumentano proporzionalmente al crescere del grado di asimmetria fra gli attori coinvolti: un piccolo Paese che decide di legarsi a doppio filo ad una Grande Potenza di riferimento, pertanto, si esporrà sia a rischi che a ipotetici ritorni molto più consistenti rispetto al caso di due attori della stessa “taglia” che decidono di formalizzare il loro reciproco allineamento. I benefici, in questi casi, possono investire in primo luogo la sfera militare, sotto forma di un “ombrello” di sicurezza che mitiga le vulnerabilità del polo più debole della diade, oppure, più concretamente, mediante il trasferimento di sistemi d'arma, tecnologie e dottrine in grado di rafforzare il potenziale di dissuasione dei due Stati. In aggiunta, simili strategie di allineamento con interlocutori più forti e influenti promettono di favorire le Piccole Potenze anche in ambito politico ed economico, innalzando il prestigio, le *performance* di sviluppo e lo *status* internazionale di tali Paesi, come pure il livello di legittimazione delle *leadership* che li governano. Inoltre, per ciò che attiene più strettamente alle considerazioni di natura economica, la “teoria delle aspettative connesse al commercio” – ad opera di Dale Copeland – sottolinea che, al momento di valutare i pro e i contro di una determinata scelta d'alleanza, gli Stati prestano particolare attenzione alle aspettative dei ritorni *futuri* connessi alla maggiore interdipendenza con l'aspirante alleato, piuttosto che focalizzarsi su un calcolo fra costi e benefici di breve periodo.³⁵

Tuttavia, anche laddove sussistano le suddette opportunità di profitto, i legami contrassegnati da una

³³ Robert E. Osgood e John H. Badgley, *Japan and the U.S. in Asia* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1968), p. 17.

³⁴ Glenn H. Snyder, “Alliances, Balance, and Stability”, *International Organization*, 45 (1), 1991, p. 123.

³⁵ Dale Copeland, “Economic Interdependence and War: a Theory of Trade Expectations”, *International Security*, 20 (4), 1996, pp. 5-41.

profonda asimmetria si configurano, per definizione, alle luce del carattere ineguale che li caratterizza, il quale può tradursi in una minaccia concreta all'autonomia e all'indipendenza del contraente più debole, sotto l'influsso di forme di pressione e interferenza difficilmente contrastabili. In un simile scenario, l'eccessiva subordinazione verso il *partner* preminente finirebbe, infatti, per intaccare non solo l'immagine internazionale e la credibilità del Paese, ma anche la presa interna del regime, con le prevedibili conseguenze in termini di destabilizzazione politica. Ciò potrebbe verificarsi, ad esempio, qualora il legame a doppio filo con un dato soggetto porti ad alienare il consenso di specifici gruppi sociali interni, oppure nell'eventualità in cui la *leadership* politica fallisca nel presentare alle platee domestiche una determinata scelta di allineamento come il requisito fondamentale per l'effettiva promozione degli interessi nazionali.³⁶ Per giunta, anche laddove gli attori minori riescono nell'arduo compito di salvaguardare un certo margine di manovra, la pervasività di un'alleanza asimmetrica può costantemente rivelarsi sotto forma di due specifici rischi, noti anche come "sindrome dell'abbandono" e "sindrome dell'intrappolamento". La prima identifica il timore di uno dei due soggetti – generalmente il più vulnerabile – rispetto all'eventualità che la controparte, al momento del bisogno, non onori fino in fondo gli impegni presi all'atto di sottoscrivere l'intesa, defezionando in modo esplicito oppure mediante una serie di tattiche dilatorie. All'opposto, il timore dell'intrappolamento concerne l'ipotesi per la quale gli obiettivi e le aspirazioni di un piccolo Stato vengono completamente oscurati dagli imperativi e dai disegni del *partner* maggiore, che potrebbe ad esempio "trascinarlo" in imprese belliche o in iniziative politiche non condivise.³⁷

Le strategie di allineamento *tout court*, di contro, fotografano un fenomeno più ampio e complesso rispetto alle alleanze classiche, dato che, come già anticipato, racchiudono al proprio interno una gamma molto più estesa di modalità di cooperazione in ambito di sicurezza fra entità sovrane, chiamando in causa le aspettative stesse degli Stati circa quesiti basilari, come "chi difenderà chi", "chi supporterà chi" e "chi si opporrà a chi altro", entro quali limiti e sotto quali condizioni. In altri termini, è riscontrabile un allineamento qualora sussista una relazione, fra due o più attori, che chiami in causa aspettative reciproche – presenti e future – riguardo un certo livello di coordinamento nella formulazione e implementazione delle politiche di sicurezza. Simili aspettative, a loro volta, vengono plasmate da una miriade di fattori, come conseguenza delle asimmetrie di potere fra gli attori, ma anche per mezzo di eventuali matrimoni o conflitti di interessi capaci di orientare una relazione, oppure mediante il portato dell'eredità storica di passate interazioni. A differenza delle alleanze, dunque, tali forme di interazione possono concretizzarsi sia laddove si voglia dissuadere un determinato soggetto – assumendo i tratti, appunto, di "allineamento

³⁶ John D. Ciorciari, *The Limits of Alignment. Southeast Asia and the Great Powers since 1975*, pp. 24-25.

³⁷ Glenn H. Snyder, "The Security Dilemma in Alliance Politics", *World Politics*, 36 (4), 1984, pp. 466-468.

contro” – che in assenza di una minaccia capace di accomunare due attori, ossia quando questi ultimi decidono di intraprendere un percorso di cooperazione per sfruttare una certa assonanza di interessi. In tali casi, pertanto, è più lecito parlare di “allineamento con”. Volendo formulare una definizione il più possibile succinta della nozione, è possibile, quindi, pensare agli allineamenti come a quelle continue dinamiche di riconfigurazione delle relazioni interstatali, plasmate dalla cangiante distribuzione del potere e dagli altrettanto mutevoli interessi degli Stati, a cui è costantemente soggetto il sistema internazionale.³⁸

Seguendo una simile logica, le alleanze possono essere dunque comprese come la formalizzazione di allineamenti preesistenti, utile ad istituzionalizzare una relazione introducendo elementi di precisione, obblighi etico-legali e meccanismi di reciprocità fra le entità interessate.³⁹ I temi di sicurezza, in un contesto del genere, rivestono perciò la funzione di traino e di dimensione preferenziale dei processi cooperativi fra Stati, creando al contempo un effetto “a cascata” (*spillover effect*) potenzialmente in grado di allargare l’interazione ad altri campi economici, politici e sociali. Il portato finale di simili tendenze, pertanto, è quello di plasmare delle posture nazionali sempre più sfaccettate e multidimensionali, nel quadro delle quali le *leadership* possono ricorrere alla nozione di allineamento per filtrare, interpretare e semplificare – attraverso un’opera di categorizzazione – la realtà della prassi internazionale così come essa si presenta ai loro occhi.⁴⁰

Se il concetto di allineamento si distingue chiaramente da quello di alleanza, collegandosi alla mera aspettativa di un dato attore circa l’individuazione, rispettivamente, di potenziali *partners* e antagonisti nell’arena internazionale, da dove discende dunque l’erronea abitudine di considerare i due termini come sinonimi? A ben vedere, come nel caso del differente grado di interesse riservato a Grandi e Piccole Potenze, le origini di questo fenomeno vanno fatte risalire alle generalizzazioni che caratterizzano alcuni aspetti della letteratura tradizionale delle Relazioni Internazionali di stampo Realista. A questo proposito, infatti, è possibile tracciare un’ideale linea rossa che collega le trattazioni di studiosi classici come Morgenthau e Waltz con quelle di vari autori successivi, fra cui Stephen Walt. Secondo quest’ultimo, per esempio, “un’alleanza (o allineamento) rappresenta un impegno formale (o informale) volto alla cooperazione nel settore della sicurezza fra due o più Stati.”⁴¹ Per ovviare a tale confusione e sovrapposizione di nozioni, una seconda ondata di autori – oltre a pervenire alle già citate e più puntuali definizioni di alleanza e allineamento – ha

³⁸ Cheng-Chwee Kuik, *Smaller States’ Alignment Choices: A Comparative Study of Malaysia and Singapore’s Hedging Behavior in the Face of a Rising China*, p. 94.

³⁹ Glenn H. Snyder, “Alliances, Balance, and Stability”, pp. 124-125.

⁴⁰ Michael D. Ward, *Research Gaps in Alliance Dynamics* (Denver: University of Denver, 1982), p. 7.

⁴¹ Stephen M. Walt, “Alliances in a Unipolar World”, *World Politics*, 61 (3), 2009, pp. 86-120.

quindi proposto una migliore classificazione delle tipologie di allineamento che si palesano di fronte agli Stati, identificando quattro archetipi principali: alleanze, coalizioni, comunità di sicurezza e partenariati strategici.⁴²

All'interno di questa suddivisione le alleanze appaiono, perciò, come associazioni di Stati dal carattere formale, finalizzate ad un utilizzo congiunto delle leve militari a disposizione, da dispiegarsi contro un obiettivo terzo ed in presenza di circostanze specifiche (il c.d. *casus belli*), definite al momento della sottoscrizione dell'intesa. Secondo alcuni autori, inoltre, nello scenario internazionale che ha caratterizzato il post-Guerra Fredda il costrutto classico di alleanza – tanto utile per fotografare le dinamiche di allineamento che hanno caratterizzato la diplomazia del Novecento quanto inefficace nell'interpretazione di fenomeni più recenti – ha registrato un'ulteriore ramificazione, incorporando definitivamente due modalità aggiuntive di interazione: le cosiddette “quasi-alleanze” e le “alleanze tacite”. Le prime, così come definite da Victor Cha, riguardano l'eventualità nella quale due attori non intrattengano fra loro alcun tipo di accordo sulla sicurezza, condividendo tuttavia un'alleanza con un medesimo Stato terzo.⁴³ Il caso della Corea del Sud e del Giappone, le cui relazioni bilaterali sono costantemente filtrate nel quadro del triangolo strategico con gli Stati Uniti, rappresenta l'esempio migliore di tale sottocategoria. Le “alleanze tacite”, invece, chiamano in causa legami estremamente solidi e radicati, al punto da rendere ridondante la formulazione esplicita e formale di un simile livello di coordinamento diplomatico e militare. Altrimenti note come “*special relations*”, il caso per eccellenza di questo genere peculiare di allineamento concerne lo storico matrimonio di interessi fra Washington e Londra.⁴⁴

Analogamente a quanto avvenuto per le nozioni di alleanza e allineamento, anche il concetto di coalizione ha spesso sofferto di un sostanziale *overlapping* con le categorie ad esso adiacenti, finendo di frequente per essere utilizzato a sproposito. Di contro, le coalizioni andrebbero concepite come aggregazioni di Stati legati da una comunanza politica o ideologica, che concordano sulla necessità di attuare un'azione congiunta per affrontare una determinata *issue*.⁴⁵ Esempi concreti di simili condotte possono essere osservati nel raggruppamento di Paesi che, sotto la guida americana, si contrapposero all'Iraq di Saddam Hussein durante la Guerra del Golfo del 1990–91, o altrimenti nella stessa “*coalition of the willing*” messa in

⁴² Thomas S. Wilkins, “Alignment, not ‘Alliance’. The Shifting Paradigm of International Security Cooperation: toward a Conceptual Taxonomy of Alignment”, *Review of International Studies*, 38 (1), 2012, pp. 53-76.

⁴³ Victor D. Cha, *Alignment despite Antagonism: the US-Korea-Japan Security Triangle* (Palo: Stanford University Press, 1999), p. 3.

⁴⁴ Hans J. Morgenthau, “Alliances in Theory and Practice”, in: Arnold Wolfers (a cura di), *Alliance Policy in the Cold War* (Westport: Greenwood Press, 1976), p. 193.

⁴⁵ Andrew J. Pierre, *Coalitions: Building and Maintenance* (Washington: Institute for the Study of Diplomacy – Georgetown University, 2002), p. 2.

piedi da George W. Bush all'indomani degli attentati del settembre 2001 e attiva nel medesimo teatro di guerra. Questo genere di casi storici, infatti, permette di cogliere la principale differenza che intercorre fra alleanze e coalizioni, laddove le prime identificano un impegno ufficiale e a carattere permanente, mentre le altre si contraddistinguono per l'approccio più informale di un legame basato su contingenze specifiche e transitorie. Di conseguenza, le coalizioni possono essere considerate come forme di allineamento *ad hoc*, a cui fare ricorso in via temporanea qualora ci si trovi a fronteggiare sfide inaspettate, che impediscono una pianificazione di lungo periodo e l'utilizzo di strumenti di dissuasione più tradizionali. Un ultimo fattore da non trascurare, infine, nella distinzione fra le due tipologie riguarda il carattere prettamente bellico delle coalizioni, che, a differenza delle alleanze classiche, generalmente perdono molta della loro ragion d'essere in tempo di pace.⁴⁶

L'idea di comunità di sicurezza, invece, guarda a quello spazio di cooperazione e relativa assenza di conflittualità che i governanti dell'Europa occidentale hanno costruito sulle ceneri della seconda Guerra Mondiale, sulla scia del processo di integrazione sovranazionale centrato attorno alla Comunità Economica Europea (CEE) e alle sue successive evoluzioni. Secondo la formulazione originaria di Karl Deutsch, infatti, una comunità di sicurezza sta ad indicare un perimetro geografico popolato da un gruppo di Stati che hanno consolidato relazioni pacifiche e rinunciato all'utilizzo della forza nella risoluzione di eventuali controversie, per mezzo di una radicata consuetudine all'interazione e alla socializzazione. Tali processi, a loro volta, facilitano la condivisione di valori comuni, al punto da culminare nella creazione di identità collettive in grado di trascendere i singoli confini nazionali. Al netto della natura assolutamente peculiare che le contraddistingue, simili forme di cooperazione vanno comunque ricondotte nell'orizzonte delle politiche di allineamento per come sono state definite nelle pagine precedenti, dato che contribuiscono sensibilmente a fornire aspettative reciproche ed elementi di prevedibilità fra attori nel campo della sicurezza. Alla luce della complessità del fenomeno, inoltre, le comunità di sicurezza sono state indagate da una pluralità di angolazioni, al fine di comprendere se si trattasse di un'unicità tutta europea o se invece fossero parte di un processo mutuabile in altre zone del mondo, come, ad esempio, nel contesto dell'ASEAN, inquadrata da autori come Amitav Acharya quale concreta manifestazione di una comunità di sicurezza "nascente".⁴⁷ Prevedibilmente, nell'indagare le precondizioni dietro il consolidamento di certi approdi le letture liberali hanno enfatizzato il peso delle interdipendenze economiche e della natura dei regimi interni quali *conditio sine qua non* di suddetti esiti, mentre visioni d'ascendenza Realista si sono

⁴⁶ Thomas S. Wilkins, "Alignment, not Alliance", p. 64.

⁴⁷ Per una trattazione più articolata sulla traiettoria dell'ASEAN quale esempio di comunità di sicurezza emergente: Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order* (Londra: Routledge, 2001).

occupate di sottolineare l'importanza di pre-esistenti “ombrelli” di sicurezza – o, per meglio dire, allineamenti – come nel caso della NATO in Europa.⁴⁸

L'ultimo archetipo da considerare chiama in causa il fenomeno delle *strategic partnership*, che non solo rappresentano lo strumento di cooperazione nella sfera della sicurezza maggiormente in voga nel panorama internazionale degli ultimi decenni, ma anche il più interessante ai fini della presente trattazione. Nello scenario odierno i Paesi dell'Asia orientale, e il Myanmar più nello specifico, utilizzano infatti il costrutto dei partenariati strategici in modo estensivo, esibendo un notevole grado di attivismo diplomatico. Per queste ragioni, il concetto riemergerà in diverse parti del lavoro, in particolare quando si presenterà la necessità di analizzare in dettaglio le varie intese sottoscritte da Naypyidaw nel recente passato. Da un punto di vista teorico, però, risulta utile anticipare che le *strategic partnership* incarnano una novità di grande rilevanza, anche perché in grado di mettere in crisi la visione tradizionale – incentrata su una dimensione prettamente militare – delle politiche di allineamento, proponendo un modello di interazione flessibile e multidimensionale, capace di allargarsi dalle classiche questioni di sicurezza ad altre “aree funzionali”, coinvolgendo così nelle proprie maglie sia entità governative che attori privati dei Paesi contraenti. In questo senso, quindi, è possibile descrivere i partenariati come “*forme istituzionalizzate di collaborazione fra attori interessati a massimizzare i vantaggi reciproci di determinate opportunità economiche, oppure a rispondere a certe sfide di sicurezza in modo più efficace rispetto alla scelta di una condotta autonoma.*”⁴⁹

Come rilevato da Thomas Wilkins, l'espressione partenariato strategico – oltre a sottintendere una serie di caratteristiche distintive, o “proprietà”, che la caratterizzano in modo peculiare dalle altre forme di allineamento – discende da un percorso storico preciso, intimamente collegato agli stravolgimenti sperimentati dal sistema internazionale nelle ultime due decadi. Fa, infatti, la sua prima comparsa in documenti ufficiali di politica estera per descrivere l'esito del processo di normalizzazione fra gli Stati Uniti e la Federazione Russa all'indomani della disgregazione dell'Unione Sovietica, anche se acquisisce una più precisa connotazione come *ratio* politico-diplomatica solo a seguito degli accordi di sicurezza sottoscritti da Mosca e Pechino nel 1996. Da allora, il “cappello” concettuale delle *strategic partnership* si è diffuso nell'arena internazionale con grande velocità, andando a caratterizzare una serie di diadi di sicurezza di notevole importanza per gli equilibri globali e regionali, come ad esempio quella fra Stati Uniti e India, Giappone e Vietnam, o nel caso dei legami intessuti dalla Cina con le economie emergenti dei Paesi “BRICS”. Parallelamente, per quanto riguarda le proprietà principali, i partenariati appaiono organizzati attorno a dei

⁴⁸ Antonio Fiori e Andrea Passeri, “Seventy Years after World War II: Comparing Europe and Northeast Asia's Security Architectures”, pp. 234-236.

⁴⁹ Thomas S. Wilkins, “Alignment, not Alliance”, p. 67.

valori o dei principi fondativi condivisi, i quali segnalano la comune visione del mondo fra gli Stati interessati, orientandosi al raggiungimento di determinati obiettivi che non contemplano un nemico o una minaccia dichiarata, come accade invece per la fattispecie delle alleanze classiche. In aggiunta, si dotano di un livello di formalizzazione minore rispetto a queste ultime, mantenendo uno spirito prevalentemente informale che permette un margine di flessibilità maggiore nella postura diplomatica dei contraenti. Infine, come già accennato in questi casi l'interazione funzionale tende ad estendersi ad altri settori, e, da questo punto di vista, la cooperazione economica rappresenta un canale preferenziale e una forza motrice preminente per il consolidamento di simili intese.⁵⁰

In concreto, dunque, tale nuova forma di allineamento – priva delle classiche garanzie di sicurezza e dei *casus belli* propri delle alleanze tradizionali – si espleta in primo luogo attraverso il riconoscimento di interessi comuni nella sfera della sicurezza, da salvaguardare attraverso gradazioni variabili di cooperazione militare. Riguardo quest'ultimo punto, la politica estera cinese si è dimostrata sicuramente fra le più attive nel giungere ad una formulazione più sofisticata del costrutto di *strategic partnership*, identificando vari livelli di coinvolgimento che sono stati pubblicamente illustrati da autorità politiche del massimo livello, come nel caso di Wen Jiabao, all'epoca Primo Ministro della RPC. Il modello promosso da Pechino, infatti, prevede un percorso ascensionale che consta di tre *step* successivi – *constructive partnership*, *strategic partnership* e *comprehensive strategic partnership* – ognuno dei quali prevede un certo grado di “*spillover*” dal settore della sicurezza ad altre dimensioni e contesti, inglobando l'economia, la ricerca tecnologica, la diplomazia pubblica e la cooperazione nelle arene multilaterali.⁵¹

In conclusione, il portato degli elementi sinora considerati permette di iniziare ad intravedere il substrato teorico che farà da bussola allo studio del caso birmano. Dopo aver chiarito meglio cosa si intende per Piccola Potenza e per strategia di allineamento, sottolineando come quest'ultimo fenomeno si verifichi ogni qual volta gli Stati nutrono aspettative reciproche circa un determinato livello di coordinamento e cooperazione nell'implementazione delle proprie politiche di sicurezza, si è tentato di presentare una classificazione più funzionale dei vari sottogruppi che animano questa variegata famiglia, utile a fotografare tipologie più tradizionali di interazione come pure modalità relativamente inedite. Il compito delle prossime pagine, invece, sarà quello di identificare le ragioni e i fattori esplicativi che disciplinano tali fenomeni. In altri termini, se le nozioni di alleanza, coalizione, comunità di sicurezza e partenariato strategico aiutano a comprendere *come* gli Stati si allineano nella prassi, viene ora il momento di chiedersi il *perché* di simili scelte.

⁵⁰ Thomas S. Wilkins, “Alignment, not Alliance”, pp. 68-69.

⁵¹ Li Chenyang, “China-Myanmar Comprehensive Strategic Cooperative Partnership: A Regional Threat?”, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 31 (1), 2012, pp. 53-72.

A tale scopo, sarà necessario riprendere nuovamente in considerazione gli aspetti preminenti della griglia interpretativa ereditata dalla teoria del *Balance of Power*, questa volta per mettere sotto la lente d'ingrandimento le concettualizzazioni di bilanciamento e *bandwagoning*. Come già anticipato, infatti, la logica del bilanciamento “esterno” prevede di fronteggiare una minaccia mediante l'aggregazione delle quote di potere relativo di due o più attori, accreditandosi come la più ortodossa e longeva tradizione di pensiero sulle origini e la natura delle strategie di allineamento.

1.3 Bilanciamento o *bandwagoning*? L'approccio dicotomico della scuola Realista

Le varie tipologie di allineamento finora analizzate fanno parte di quella “cassetta degli attrezzi” a disposizione delle Piccole Potenze per orientare nel modo più efficace le proprie relazioni con interlocutori più forti ed influenti, così da salvaguardare *in primis* la propria incolumità e, parallelamente, nell’ottica di promuovere la già citata lista di obiettivi secondari. Quali sono, però, i meccanismi in base ai quali gli Stati optano per una condotta a dispetto di un’altra? Perché è necessario adottare delle strategie di allineamento? Come vengono identificati i potenziali *partners* e gli altrettanto ipotetici antagonisti? La logica di base su cui si impernia la teoria classica del *Balance of Power* asserisce che gli Stati, nel caso in cui si trovino a fronteggiare la minaccia crescente espressa da una Potenza in ascesa, ricorrano alle politiche di allineamento per due fondamentali ragioni: per limitare e contrastare la fonte del pericolo, adottando quindi una postura di bilanciamento (“allineamento contro”), oppure nel tentativo di ammansire e disinnescare le sue intenzioni aggressive, mediante l’utilizzo di strategie di *bandwagoning* (“allineamento con”).⁵²

La *ratio* del bilanciamento, in altri termini, prescrive che in circostanze contrassegnate da una sproporzione nella distribuzione del potere, gli attori minacciati da un simile assetto si attivino per ristabilire una condizione di sostanziale equilibrio, sia attraverso canali esterni – ricorrendo alle pratiche di allineamento – che per mezzo di sforzi proiettati all’interno del Paese e finalizzati ad aumentarne le risorse di *hard power*.⁵³ Viceversa, è possibile rintracciare un atteggiamento di *bandwagoning* laddove la medesima asimmetria di forze si traduce, per taluni soggetti, in un’opportunità da cogliere, spingendoli a legarsi alla Potenza in ascesa nella speranza di ottenere protezione oppure guadagni, in cambio della dovuta deferenza e del riconoscimento di una posizione subordinata. Seppur antitetiche nelle ricette che propongono per navigare le acque tempestose della politica estera, sia il bilanciamento che la pratica del “saltare sul carro del vincitore” condividono alcuni assunti di base, comuni a tutta la famiglia Realista e capaci di caratterizzare questo filone rispetto ad altre tradizioni di indagine, come quella Liberale o Costruttivista. La premessa fondamentale, infatti, è che lo Stato – ente unitario, razionale, nonché votato alla tutela e massimizzazione

⁵² Randall L. Schweller, “Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In”, *International Security*, 19 (1), 1994, pp. 72-75.

⁵³ La nozione di *hard power* (“potere duro”) si rifà alla classica dicotomia introdotta da Joseph Nye riguardo il concetto di potere nei rapporti fra Stati, a sua volta inteso come l’abilità di ottenere dagli altri ciò che si desidera. Secondo il politologo americano, infatti, gli attori internazionali possono influenzare la condotta dei propri interlocutori facendo ricorso alla coercizione, al pagamento, oppure al richiamo dell’attrazione. Nei primi due casi, essi saranno chiamati a dispiegare le leve militari ed economiche proprie dell’*hard power*, mentre l’ultima strategia prescrive il ricorso a fattori e valori più intangibili, proiettabili mediante il portato della cultura, della diplomazia e delle istituzioni interne. Per una trattazione capillare si veda: Joseph S. Nye, *Soft Power: the Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004).

della propria quota di potere relativo – sia l'attore principale della prassi internazionale, intesa come dialettica “anarchica” e conflittuale a causa dell'assenza di un'autorità superiore agli Stati capace di detenere ciò che Weber definisce “monopolio della coercizione fisica legittima”.⁵⁴

Venendo invece ai tratti distintivi dei due costrutti, la “scuola di pensiero” del bilanciamento, molto più longeva e popolare rispetto a quella del *bandwagoning*, ha storicamente riposto una fiducia quasi religiosa rispetto alla validità delle proprie prescrizioni, giungendo in alcuni casi ad equiparare la tendenza degli Stati a bilanciare l'ascesa di potenziali minacce alla stregua di una vera e propria “legge naturale”. Tale spinta, secondo questa categoria di studiosi, sarebbe percepita in modo ancor più profondo dalle Piccole Potenze, in quanto le più direttamente minacciate dall'eventuale emersione di un attore con mire egemoniche. Emblematica, in questo senso, la massima di Kenneth Waltz in base alla quale gli Stati secondari “*se liberi di scegliere, affluiscono verso la parte più debole; poiché è il polo più forte quello che esercita su di loro una minaccia. Compiendo questa scelta, essi sentono più sicuri e apprezzati, posto che, naturalmente, la coalizione in cui prendono parte si riveli in grado di mettere in campo un livello sufficiente di capacità difensive, tale da dissuadere l'attacco avversario.*”⁵⁵

Meno nette le conclusioni di Hans Morgenthau, nel trarre le fila della propria analisi circa la politica ultrasecolare della Corea quale “pendolo” fra Cina e Giappone: a suo avviso, la condotta delle Piccole Potenze viene infatti definita di volta in volta sulla scia di contingenze specifiche, e, soprattutto, in ragione delle oscillazioni nella distribuzione di potere all'interno del perimetro geografico a loro più prossimo.⁵⁶ In sostanza, sarebbe la natura stessa della prassi internazionale a fornire incentivi insuperabili alle condotte di *balancing*, quali strumenti preferenziali sia per prevenire l'ascesa di interlocutori troppo potenti che per ristabilire una situazione di sostanziale equilibrio fra i maggiori poli del sistema, nell'eventualità che esso venga compromesso. Una logica dai retaggi antichi, come ricordato anche da Winston Churchill, secondo il quale “*per quattrocento anni la politica estera dell'Inghilterra è stata guidata dall'imperativo di opporsi alla più forte e aggressiva Potenza emersa sul continente europeo. Sarebbe stato molto più semplice, persino allettante, decidere di allinearsi alla fazione più forte, dividendo con essa i frutti della conquista. Tuttavia, abbiamo sempre scelto il sentiero più arduo, affiancando le Potenze più deboli e riuscendo, di volta in volta, a sconfiggere i tiranni militaristi del continente, chiunque essi fossero.*”⁵⁷

La visione di fondo secondo la quale vi sia una naturale predisposizione al bilanciamento è stata poi confermata e rinforzata anche dalle successive rivisitazioni degli impianti teorici classici, come nel caso del

⁵⁴ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, p. 126.

⁵⁵ *Ivi*, p. 127.

⁵⁶ Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, pp. 181-184.

⁵⁷ Winston S. Churchill, *The Second World War: Volume I, The Gathering Storm* (Boston: Houghton Mifflin, 1948), pp. 207-208.

contributo di Stephen Walt sulla c.d. *Balance of Threat*. Nell'analisi del politologo statunitense sulle origini delle alleanze, infatti, viene posto l'accento sulla necessità di superare le impostazioni più ortodosse centrate sulla *Balance of Power*, focalizzandosi sul concetto di "minaccia" invece che su quello di semplice "potere". Gli Stati, quindi, non adotterebbero delle strategie di allineamento sulla scorta delle mere distribuzioni di capacità materiali su scala internazionale – contenendo o corteggiando il polo più forte – ma rivolgerebbero invece i propri sforzi verso quei soggetti che appaiono come i più *minacciosi*.⁵⁸ La disponibilità ad impiegare determinate risorse di potere, secondo Walt, non sempre coincide con il loro effettivo utilizzo nell'arena internazionale: esiste uno scarto che pertiene alla dimensione delle intenzioni, e che pertanto impedisce di etichettare in modo automatico l'attore preminente del sistema come il più aggressivo o minaccioso. L'esempio storico di riferimento a sostegno di una simile tesi è la coalizione degli Alleati che si oppose alla Germania nazista durante la seconda Guerra Mondiale: nonostante la sproporzione di forze e *hard power* arridesse in modo netto al raggruppamento di Paesi guidati dagli Stati Uniti d'America, durante il conflitto numerosi Stati secondari si unirono ai ranghi di tale alleanza con il risultato di potenziarla ulteriormente, accomunati nelle loro scelte di allineamento dalla comune percezione del regime hitleriano quale minaccia primaria alla sicurezza nazionale e globale. Il grado di minaccia di un determinato attore, a sua volta, sarebbe plasmato da quattro ordini di fattori precisi: quantità di potere aggregato, prossimità geografica, disponibilità di capacità militari offensive e aggressività delle intenzioni dimostrate.⁵⁹

Successivamente, altri autori hanno tentato di raffinare in modo ancora più incisivo i postulati dell'impianto classico, al fine di porre rimedio a due limiti evidenti di tale approccio, ossia l'enfasi quasi esclusiva sulle leve militari all'atto di misurare il livello di potere (o di minaccia) esercitabile da un determinato attore e, contestualmente, la natura prettamente euro-centrica riscontrabile in queste analisi, che ne inficia la proficua applicazione nello scenario asiatico. L'assetto maturato in Asia orientale dal post-Guerra Fredda – contrassegnato da una tendenza multipolare che si poggia sulla conservazione del primato americano, sull'ascesa del gigante cinese e sull'emersione di nuovi centri di potere sorti attorno alle Medie Potenze della regione – necessiterebbe, dunque, di chiavi interpretative più in linea coi tempi, in grado di restituirne il carattere sfaccettato e multidimensionale. La variante del *Balance of Influence*, introdotta da John Ciorciari per fotografare le peculiarità del Sudest asiatico, rappresenta un passo concreto in questa direzione: in questo caso, l'indicatore determinante non è né la mera dotazione di potere né il livello di minaccia esercitabile da uno Stato, ma il grado di influenza che è in grado di dispiegare lungo un ampio spettro di

⁵⁸ Stephen M. Walt, "Alliance Formation and the Balance of World Order", *International Security*, 9 (4), 1985, pp. 8-10.

⁵⁹ *Ivi*, p. 9.

settori, che spaziano dalla sicurezza alle leve economiche, fino ad abbracciare anche sfere quali la condotta nelle istituzioni sovranazionali e le risorse di *soft power*. In quest'ottica, sarebbe dunque possibile leggere la politica estera attuata dai Paesi dell'ASEAN all'indomani del crollo dell'Unione Sovietica come essenzialmente focalizzata a bilanciare l'influenza militare, politica, economica e culturale degli attori esterni, scoraggiando così ogni eventuale ambizione egemonica mediante il ricorso a strumenti più sfumati rispetto alle tradizionali dinamiche di contenimento proprie dell'esperienza europea, che fungessero da viatico per la crescita e la stabilità dell'area.⁶⁰

In aggiunta, fra le evoluzioni più recenti di tale filone d'analisi è utile richiamare la fondamentale distinzione che oggi intercorre fra *hard balancing* e *soft balancing*, emersa in tutta la sua chiarezza nella prassi concreta della politica internazionale degli ultimi decenni. Secondo questa visione, le dinamiche di bilanciamento odierne non si fonderebbero più – come all'epoca del *containment* fra Washington e Mosca – su rigidi meccanismi di alleanze e corse agli armamenti, ma, al contrario, sul ricorso a strumenti meno espliciti di contrapposizione, mediante la costruzione di raggruppamenti diplomatici informali nell'ambito delle istituzioni multilaterali, oppure per mezzo di modalità di allineamento più sfumate rispetto alle alleanze classiche, come nel caso dei già citati partenariati strategici. Il *soft balancing* (anche noto in letteratura come bilanciamento “indiretto”, o “tacito”) si distanzia, dunque, dal costrutto classico non solo per i *modus operandi*, ma anche per l'enfasi preminente accordata alle dimensione politica e diplomatica rispetto a quella più genuinamente collegata alla difesa e alla sicurezza dello Stato, come pure per le finalità che lo alimentano. Lo scopo principale della strategia non è, infatti, quello di *contrastare* attivamente una Potenza emergente e ipoteticamente aggressiva, ma di *limitare* e tenere a bada la sua crescente influenza in un quadro più ampio di settori.⁶¹ Per queste ragioni, il costrutto del *soft balancing* si avvicina molto ad un'altra nozione emersa di recente in letteratura, ossia quella di *transcending*, che, secondo Paul Schröder, identificherebbe la postura di un soggetto desideroso di limitare una Grande Potenza mediante l'influsso di norme e istituzioni, evitando il ricorso ai meccanismi ordinari di alleanza. L'atto del “trascendere”, pertanto, si rivolgerebbe a quella logica da *realpolitik* propria degli approcci classici, rimpiazzata dall'adozione dei suddetti strumenti.⁶²

Nello scenario specifico del Sudest asiatico, l'archetipo del bilanciamento *soft* si tradurrebbe, perciò, nella tendenza di lungo periodo esibita da molti attori dell'area a fronteggiare l'ascesa cinese mantenendo legami

⁶⁰ John D. Ciorciari, “The Balance of Great-Power Influence in Contemporary Southeast Asia”, *International Relations of the Asia-Pacific*, 9 (1), 2009, pp. 158-160.

⁶¹ T. V. Paul, “Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy”, *International Security*, 30 (1), 2005, pp. 58-60.

⁶² Paul W. Schröder, “Historical Reality vs. Neo-Realist Theory”, *International Security*, 19 (1), 1994, p. 117.

– di natura perlopiù informale – con gli Stati Uniti ed altre Potenze esterne, da utilizzare quale contrappeso rispetto alla ritrovata centralità di Pechino negli affari regionali. Tale condotta, inoltre, appare come un’alternativa decisamente più percorribile per le Piccole Potenze asiatiche – che difettano delle risorse di *hard power* necessarie a contrapporsi in modo maggiormente assertivo verso un attore più forte – spingendole a consolidare forme d’interazione *ad hoc* (esercitazioni militari congiunte, vendita di armamenti, cooperazione tecnologica) con altri poli del sistema, le quali, a loro volta, potrebbero fungere da premessa per una postura di bilanciamento manifesto qualora la sorgente della minaccia non giunga a più miti intendimenti. Secondo Robert Ross, ad esempio, Paesi come Singapore, le Filippine e il Giappone evidenzerebbero una chiara tendenza a bilanciare l’ascesa cinese consolidando i propri legami con Washington, confermando la validità su scala universale delle prescrizioni provenienti dalla teoria classica del *Balance of Power*.⁶³

Come già ricordato, però, la ragione principale per considerare la tradizione Realista come altamente dicotomica nella sua essenza risiede nella spaccatura che divide i teorici del *balancing* rispetto a quelli del *bandwagoning*. Agli antipodi rispetto alla logica del bilanciamento, la pratica del “saltare sul carro del vincitore” rivolge la propria attenzione verso tutti quegli esempi storici nei quali la prassi della diplomazia statale non si è conformata alle prescrizioni classiche delle teorie sinora descritte, mettendo in evidenza la costante tentazione subita dalle *leadership* politiche nell’allinearsi ad una Potenza in ascesa. Ancora una volta, il termine deve la sua comparsa nel gergo delle Relazioni Internazionali alla figura di Kenneth Waltz, il quale lo tratteggia quale contraltare del paradigma proprio del bilanciamento. Alla luce di questa prima definizione, dunque, il *bandwagoning* rappresenta la scelta di allinearsi all’attore – o alla fazione di attori – più forte, mentre il *balancing* riflette l’intenzione di orbitare verso il polo più debole, al fine di contribuire ad un ribilanciamento dell’assetto generale.⁶⁴

In seguito, l’evoluzione introdotta da Walt sulla *Balance of Threat* ha portato a riconfigurare lo stesso concetto di *bandwagoning* sotto forma di allineamento con la sorgente del pericolo, laddove uno Stato accetta di rivestire una posizione subordinata nei riguardi di un attore percepito come aggressivo, mettendogli a disposizione le proprie risorse politiche e militari al fine di placare le sue mire ed ottenere protezione. Una condotta di questo tipo, che all’apparenza rasenta la più totale capitolazione – definibile come l’atto di arrendersi sotto il peso di un’influenza preponderante – appare invece distinguibile da quest’ultima fattispecie per il suo carattere volontario e non coercitivo, discendente da una precisa e consapevole scelta

⁶³ Robert S. Ross, “Balance of Power Politics and the Rise of China: Accommodation and Balancing in East Asia”, *Security Studies*, 15 (3), 2006, pp. 355-395.

⁶⁴ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, p. 126.

strategica dei decisori politici. Tale strategia, inoltre, si caratterizza per la natura meramente difensiva che spinge il soggetto più debole, il quale decide di ricorrervi per salvaguardare la propria integrità e sopravvivenza, esponendosi al contempo ad una moltitudine di rischi, primo fra tutti la graduale perdita di indipendenza e autonomia rispetto al *partner* preminente. Nondimeno, il *bandwagoning* può configurarsi in taluni casi semplicemente come l'*extrema ratio* per attori particolarmente vulnerabili, o che si trovino a fronteggiare uno Stato confinante sempre più forte ed assertivo, oppure nell'eventualità che non vi siano a disposizione altre modalità di allineamento percorribili con interlocutori alternativi.⁶⁵

Alcuni osservatori, come ad esempio Randall Schweller, hanno successivamente proposto un ampliamento della concettualizzazione di *bandwagoning*, sostenendo che molto spesso gli attori internazionali adottano simili posture non in base a stimoli negativi – primo fra tutti l'imperativo di disinnescare potenziali minacce – ma sulla scia di incentivi positivi, ossia nell'auspicio di ottenere ricompense e profitti. Di conseguenza, secondo quest'ottica le strategie di allineamento verrebbero plasmate non solo dal timore e dalla spinta all'autoconservazione, ma anche e soprattutto da appetiti opportunistici, che mirano a massimizzare i ritorni derivanti dall'intimo legame con la Potenza in ascesa.⁶⁶ Uno degli esempi storici di riferimento portati dall'autore a supporto delle proprie tesi riguarda la decisione dell'Italia di scendere in guerra a fianco della Germania nazionalsocialista nell'estate del 1940, quando, sull'onda dei successi bellici tedeschi, il regime fascista decise di “saltare sul carro” dell'apparente vincitore non per timore d'essere attaccato, ma per la bramosia di sedersi al tavolo dei vincitori e ottenere una quota del “bottino” derivante dalla capitolazione della Francia.

Tuttavia, e nonostante gli indubbi meriti di Schweller nel formulare un'accezione diversa della nozione – come nel sottolineare che la realtà empirica raramente si conforma alla tesi del bilanciamento quale legge immanente – questa tipologia di “*bandwagoning* volto al profitto” (*bandwagoning for profit*) che si oppone alla definizione più ortodossa di “*bandwagoning* volto alla sopravvivenza” (*bandwagoning for survival*) appare segnata da sostanziali falle, che ne limitano sensibilmente l'applicazione pratica. Slegandosi da ogni tipo di argomentazione legata alla sicurezza, infatti, il concetto in esame tende meramente a sovrapporsi a fattispecie e dinamiche del tutto differenti, quali quella di *engagement* economico o di semplice interesse alla massimizzazione dei ritorni materiali, finendo per apparire come un processo onnipresente nell'arena internazionale.⁶⁷ E' lecito infatti ritenere che qualsiasi Stato, a dispetto della sua taglia, sia portato in prima

⁶⁵ Stephen M. Walt, “Alliance Formation and the Balance of World Order”, p. 18.

⁶⁶ Randall L. Schweller, “Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In”, pp. 74-75.

⁶⁷ Il concetto di *engagement* – molto caro alla tradizione Liberale per l'enfasi posta sul ruolo delle interdipendenze fra Stati quali determinanti della condotta diplomatica – prescrive di coinvolgere un attore potenzialmente minaccioso all'interno di una fitta

battuta a sviluppare relazioni costruttive con una Potenza in ascesa, e adotterà un approccio di bilanciamento manifesto solo quando canali alternativi di condotta risulteranno come non più percorribili. Ai fini della presente trattazione, pertanto, si prenderà in considerazione l'idealtipo del *bandwagoning* così come identificato dalla prima e più ortodossa formulazione, ossia come una strategia di allineamento che investe *in primis* la dimensione della sicurezza e che prescrive di ammansire – invece che contrastare – la potenziale fonte di una minaccia, allo scopo di preservare la propria integrità e incolumità.

Come nel caso del rapporto fra *soft* e *hard balancing*, anche il costrutto del *bandwagoning* ha conosciuto nel tempo una ramificazione aggiuntiva, che ha condotto a differenziare la suddetta tipologia di condotta diplomatica rispetto ad una forma più attenuata di allineamento alla Potenza in ascesa, definita come *accomodation* (“accomodamento”). Studiosi come Mike Mochizuki, infatti, hanno riscontrato una tendenza – comune, ad esempio, a molti attori secondari dello scenario asiatico – ad adottare nei riguardi della crescente influenza cinese delle posture meno radicali rispetto a quelle predicate dal bilanciamento classico e dal *bandwagoning*, che implicano il riconoscimento sia degli interessi di Pechino che della necessità di intessere legami cooperativi e soluzioni negoziate in ambito bilaterale.⁶⁸ Se nel caso del *balancing* e del *bandwagoning* l'accento è posto sulle leve militari, mentre il *soft-balancing* privilegia canali più prettamente politico-diplomatici, la dimensione privilegiata dall'accomodamento è, invece, quella della cooperazione economica, nella quale l'attore subordinato può aspirare a massimizzare i ritorni del legame con la Grande Potenza di riferimento. Volendo differenziare ulteriormente fra *bandwagoning* manifesto e accomodamento, va rilevato che il primo chiama in causa un allineamento formalizzato che investe la sfera della sicurezza, mentre il secondo richiede forme di collaborazione meno stringenti, contrassegnate da un certo livello di coordinamento rispetto a determinate *issues* e dal consolidamento di un rapporto di deferenza, che non raggiunge però la marcata subordinazione propria delle varianti più pure di *bandwagoning*.⁶⁹

Mutuando la schematizzazione grafica delle strategie di allineamento tratteggiata da Cheng-Chwee Kuik e riproposta di seguito (figura 1), è possibile, quindi, iniziare a costruire lo spettro delle strategie di

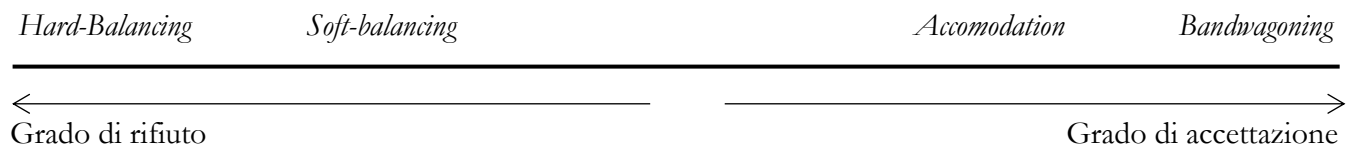
rete di scambi e interazioni, così da influenzare le percezioni reciproche e mitigare le sue mire aggressive. L'*engagement*, pertanto, si configura in un rapporto di mutua esclusività con gli idealtipi classici di *balancing* e *bandwagoning* – che non aspirano ad alterare il comportamento della controparte – ma può invece coesistere proficuamente nella prassi di fattispecie di allineamento più sfumate, come nel caso del già citato *soft-balancing*, dell'*accomodation* o dell'*hedging*. Per una trattazione più ampia si veda: Evan Resnick, “Defining Engagement”, *Journal of International Affairs*, 54 (2), 2001, pp. 551-566.

⁶⁸ Mike M. Mochizuki, “Japan’s shifting strategy toward the rise of China”, *The Journal of Strategic Studies*, 30 (4), 2007, pp. 739-776.

⁶⁹ Cheng-Chwee Kuik, “The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore’s Response to a Rising China”, *Contemporary Southeast Asia*, 30 (2), 2008, pp. 168-169.

allineamento a disposizione degli Stati per fronteggiare l'emersione di un nuovo soggetto preminente.⁷⁰ Tale *continuum* – ai cui antipodi si posizionano gli idealtipi tradizionali del bilanciamento e del *bandwagoning* – riflette il livello di accettazione, o di rifiuto, mostrato da un dato attore rispetto all'influenza esercitata dalla Potenza in ascesa, che sarà quindi tanto maggiore al tendere verso la direzione presidiata dalla logica del “saltare sul carro del vincitore”. Viceversa, avvicinandosi al limite di sinistra si incontreranno strategie contrassegnate da un grado crescente di opposizione, culminanti nella pratica del bilanciamento manifesto. Posizionando le fattispecie sinora analizzate all'interno dello schema, emerge ancora una volta la relazione dicotomica che lega non solo il bilanciamento al *bandwagoning*, ma anche il *soft-balancing* in relazione alla pratica dell'accomodamento, in quanto evoluzioni più sfumate degli archetipi di riferimento. La linea continua, inoltre, sta a simboleggiare l'infinita gamma di gradazioni assumibili nella realtà empirica dalle strategie di allineamento, che verranno ulteriormente dettagliate al momento di descrivere il costrutto dell'*hedging*.

Figura 1 – Lo spettro delle strategie di allineamento



Dopo aver analizzato i cardini della teoria del *Balance of Power*, cercando di chiarire come questa tradizione d'indagine abbia tentato di descrivere le ragioni più profonde delle scelte di allineamento degli Stati, l'obiettivo delle prossime pagine sarà quello di evidenziare i limiti maggiori di tale paradigma, emersi con grande chiarezza sulla scia dell'applicazione empirica allo scenario asiatico dei modelli classici. Mettendo in

⁷⁰ Cheng-Chwee Kuik, *Smaller States' Alignment Choices: A Comparative Study of Malaysia and Singapore's Hedging Behavior in the Face of a Rising China*, p. 117.

discussione una delle premesse di fondo del Realismo – in base alla quale le posture degli attori vengono essenzialmente determinate dalle oscillazioni di potere relativo e dalla cangiante distribuzione di risorse materiali nel sistema internazionale – una folta schiera di autori ha tentato di enfatizzare la rilevanza di altre tipologie di fattori, come la natura dei regimi interni, il ruolo delle leve economiche e il portato di elementi più intangibili, primi fra tutti la comunanza ideologica e culturale. Molti di essi, come in parte già anticipato, hanno inoltre rilevato una serie di peculiarità – proprie dello specifico percorso storico e politico dell’Asia orientale – che impedirebbero un’applicazione acritica ed automatica degli assiomi d’ascendenza euro-centrica, in particolar modo per ciò che concerne l’analisi delle risposte emerse nella regione alla ritrovata centralità politica e diplomatica della Cina.

Nonostante la spedita ascesa sfoggiata da Pechino negli ultimi anni, infatti, la stragrande maggioranza degli attori regionali ha optato per condotte di allineamento che difficilmente si conformano agli idealtipi classici proposti dalla tradizione Realista, preferendo approcci più cauti e duali, che da un lato impedissero all’influenza cinese di divenire preponderante e, dall’altro, rassicurassero la RPC circa l’assenza di una volontà di *containment* manifesto. Più in dettaglio, nel caso delle Piccole Potenze del Sudest asiatico – Myanmar *in primis* – una simile sfida si è tradotta nel tentativo di identificare il miglior compromesso possibile fra i rischi insiti in una relazione tanto sbilanciata e i potenziali benefici discendenti da un legame più intimo con la Cina, ossia, in altri termini, fra il grado di accettazione e di rifiuto percepiti da tali attori nei riguardi di un fenomeno complesso e sfaccettato come quello rappresentato dalla riemersione della Repubblica Popolare quale polo cardinale della relazioni internazionali. I contributi critici descritti di seguito, pertanto, permetteranno di ampliare l’orizzonte teorico necessario ad inquadrare le forme peculiari di allineamento emerse nello scenario in questione, fra cui si staglia l’*hedging* quale modalità più utile a cogliere i tratti distintivi della traiettoria birmana.

1.4 I limiti della teoria del *Balance of Power* e le peculiarità dello scenario dell'Asia orientale

In corrispondenza dello storico spartiacque del 1989, illustri studiosi afferenti alla tradizione Realista formularono diagnosi piuttosto pessimistiche circa le prospettive future dello scenario asiatico, che sarebbe stato contrassegnato – a loro detta – da una conflittualità ricorrente fra la Repubblica Popolare Cinese, gli Stati Uniti d'America e un Giappone che si incamminava nel percorso di normalizzazione della propria politica estera e di sicurezza.⁷¹ L'Asia orientale, secondo tale visione, era dunque destinata a rappresentare il terreno di confronto e scontro per le rivalità che opponevano gli attori principali della regione, all'interno di un “effetto domino” che avrebbe coinvolto anche gli Stati secondari in una pericolosa corsa agli armamenti e alle alleanze. Le avvisaglie di simili sviluppi andavano rintracciate nelle ampie disparità in termini di capacità economiche e militari che contrassegnavano l'area, nella profonda eterogeneità dei regimi interni – che contemplavano sia democrazie avanzate che dittature irriducibili – come pure nella periodica riemersione di controversie storiche e nello scarso radicamento di regimi istituzionali sovranazionali.

A distanza di più di due decenni, tuttavia, tali previsioni sembrano essere sostanzialmente smentite dalla prassi diplomatica che si palesa sotto gli occhi degli osservatori: la presunta “minaccia cinese” – altro *slogan* particolarmente in voga in quel periodo – è stata infatti gradualmente mitigata facendo ricorso ad un'ampia gamma di strumenti volti all'integrazione e al coinvolgimento di Pechino nella *governance* regionale, così da limitare al minimo i potenziali effetti destabilizzanti connessi all'ascesa della Cina. Non solo, la crescita di quest'ultima – in particolar modo in ambito economico – si è generalmente tradotta in un volano virtuoso per la stragrande maggioranza dei Paesi dell'Asia orientale, che hanno saputo massimizzare i ritorni di un legame più stretto con il potente vicino. Contestualmente, gli stessi attori dell'area hanno affiancato questi sforzi di *engagement* indirizzati verso la RPC con meccanismi di autotutela che guardassero ad altri poli del sistema, primo fra tutti gli Stati Uniti d'America, coltivando con essi modalità prevalentemente informali di allineamento che non sfociassero nella fattispecie classica dell'alleanza. Tale tendenza ad un approccio duale e multidimensionale – definito da Sheldon Simon come *dual-track strategy* – rivela una *ratio* di fondo magistralmente riassunta in poche battute dal “padre della patria” ed ex Primo Ministro di Singapore Lee Kuan Yew, il quale auspicava che le Piccole Potenze del Sudest asiatico coinvolgessero con spirito

⁷¹ Per degli esempi di tali contributi: Aaron L. Friedberg, “Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia”, *International Security*, 18 (3), 1993, pp. 5-33; Michael T. Klare, “The Next Great Arms Race”, *Foreign Affairs*, 72 (3), 1993, pp. 136-152; Gerald Segal, “The Coming Confrontation between China and Japan?”, *World Policy Journal*, 10 (2), 1993, pp. 27-32.

pragmatico la Cina nel tessuto politico e istituzionale della regione, evitando posture di contenimento esplicito che potessero irrigidire la controparte. Al contempo, però, esse erano chiamate a premunirsi tramite canali di autotutela alternativi, nell'ipotesi che quest'ultima non si conformasse all'immagine di socio benigno e responsabile.⁷²

Il consolidamento di simili approcci, inoltre, si è innestato su una serie di mutamenti sistemici emersi con il crollo dell'equilibrio bipolare proprio della Guerra Fredda, tra cui la riduzione del livello di ostilità ideologica fra Grandi Potenze, la liberalizzazione dell'ordine economico mondiale e la proliferazione di piattaforme multilaterali localizzate nell'area dell'Asia-Pacifico, come nel caso dell'Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), del già richiamato ASEAN e dei *format* di cooperazione ad esso associati, fra cui spiccano l'ASEAN Regional Forum (ARF) e l'ASEAN+3.⁷³ L'effetto netto di tali processi, pertanto, è stato quello di plasmare un quadro empirico dai connotati estremamente complessi e sfumati, contrassegnato dalla sostanziale assenza di strategie pure di bilanciamento o *bandwagoning*. Una simile evidenza, come prevedibile, ha messo palesemente in crisi la validità delle analisi classiche, ispirando una serie di letture alternative che hanno arricchito sia il dibattito sulla teoria delle Relazioni Internazionali che la comprensione delle unicità storiche, politiche e culturali del "caso asiatico". Tali trattazioni – che si pongono in opposizione al bagaglio teorico del *Balance of Power* – provengono sia dall'alveo del pensiero Realista che dal di fuori di esso, chiamando in causa gli assunti basilari di altre scuole di pensiero, come quella Liberale o Costruttivista.

Partendo dal primo di questi tre specifici sottogruppi entro cui è possibile classificare le varie ondate di contributi critici rispetto alla teorizzazioni più ortodosse, alcuni osservatori, ad esempio, hanno messo in evidenza l'incapacità dimostrata dagli impianti tradizionali nel tenere in considerazione tutti quei fattori di matrice domestica che influenzano il calcolo strategico degli attori internazionali, mentre altri hanno posto l'accento sulle condizioni specifiche di soggetti estranei alla traiettoria europea all'atto di fronteggiare un *mix* peculiare di minacce esterne ed interne, come nel caso dei Paesi del c.d. Terzo Mondo. Robert Kauffman, nel suo studio sull'impatto degli ordinamenti politico-istituzionali in ambito diplomatico, volge la propria attenzione alle posture di *appeasement* emerse durante gli anni Trenta fra le democrazie europee che si stagliavano di fronte alle mire egemoniche di Hitler, concludendo che questo specifico tipo di regime politico impedisce di conformarsi in modo rapido ed efficace alle prescrizioni del *Balance of Threat*, sia a causa della complessità delle sue procedure che del numero dei soggetti coinvolti nel processo decisionale, i

⁷² John D. Ciorciari, "The Balance of Great-Power Influence in Contemporary Southeast Asia", p. 161.

⁷³ Sheldon W. Simon, "Realism and Neoliberalism: International Relations Theory and Southeast Asian Security", *Pacific Review*, 8 (1), 1995, p. 21.

quali limitano una repentina applicazione delle strategie di allineamento.⁷⁴

Secondo Carlyle Thayer, fattori ascrivibili al dominio della politica interna possono rivestire un ruolo cruciale anche all'interno dello scenario asiatico. Per corroborare la sua tesi, lo studioso australiano pone l'accento sull'approccio ambivalente e oscillatorio mostrato negli ultimi decenni dal Vietnam nei riguardi della RPC, il quale rifletterebbe lo stato di tensione che caratterizza circostanze nelle quali l'ideologia ufficiale e l'interesse nazionale non vengono riconciliati in una sintesi coerente.⁷⁵ In modo simile, secondo altri autori l'approccio erratico di Hanoi al cospetto del proprio potente vicino sarebbe più facilmente inquadrabile alla luce della lotta di potere nell'arena domestica fra due fazioni politiche, portatrici di visioni opposte circa la *grand strategy* del Paese: da un lato, i cosiddetti "anti-occidentali", fautori di un totale allineamento alla Cina quale *partner* preminente e guida ideologica di riferimento e, dall'altro, i "modernizzatori", che invece spingono per una politica estera più multidirezionale, in grado di coltivare *in primis* con gli Stati Uniti d'America dei legami cordiali e funzionali al progresso del Vietnam.⁷⁶

Nel tentativo di illuminare le dinamiche di interazione diplomatica del Terzo Mondo, invece, Steven David ha introdotto la nozione di *omnibalancing*, allo scopo di fotografare in modo più fedele la compenetrazione di sfide di matrice interna ed esterna con cui tali regimi si trovano spesso a fare i conti. Pertanto, secondo l'autore può facilmente verificarsi che uno Stato particolarmente vulnerabile ricorra al *bandwagoning* nei confronti di una Grande Potenza per contrastare gruppi operanti all'interno dei confini nazionali, che mirano a delegittimare o a destabilizzare la *élites* di governo.⁷⁷ Analogamente, Michael Barnett e Jack Levy enfatizzano i tratti distintivi dei rapporti Stato-società all'interno del variegato mondo dei Paesi in via di sviluppo, sottolineando che le scelte di allineamento di tali attori sono spesso funzionali non solo a fronteggiare eventuali minacce internazionali, ma anche ad acquisire le risorse politiche ed economiche per la realizzazione di obiettivi domestici, a rispondere in modo più efficace alle sfide alla sicurezza nazionale di tipo non tradizionale, come pure a consolidare la legittimazione interna della *leadership* al comando della macchina statale.⁷⁸

⁷⁴ Robert G. Kauffman, "To Balance or to Bandwagon? Alignment Decisions in 1930s Europe", *Security Studies*, 1 (3), 1992, pp. 383-416.

⁷⁵ Carlyle A. Thayer, "Sino-Vietnamese Relations: the Interplay of Ideology and National Interest", *Asian Survey*, 34 (6), 1994, pp. 513-528.

⁷⁶ Alexander Vuving, "Strategy and Evolution of Vietnam's China Policy: a Changing Mixture of Pathways", *Asian Survey*, 46 (6), 2006, pp. 805-824.

⁷⁷ Steven R. David, "Explaining Third World Alignment", *World Politics*, 43 (2), 1991, pp. 233-256.

⁷⁸ Jack Levy e Michael Barnett, "Alliance Formation, Domestic Political Economy, and Third World Security", *The Jerusalem Journal of International Relations*, 14 (4), 1992, pp. 19-40.

In alcuni casi limite, peraltro, gli imperativi nazionali di tali Paesi possono porsi in contraddizione con la perpetuazione degli interessi particolaristici delle *élites* al potere: le scelte di allineamento in politica estera, quindi, si riducono a mero sottoprodotto di un processo di negoziazione costante fra gruppi in competizione reciproca per posizionarsi al timone delle istituzioni statali, garantendone la preservazione.⁷⁹ La traiettoria della giunta birmana – che, come si vedrà nel prossimo capitolo, durante gli anni dell'isolamento e delle sanzioni internazionali cercò protezione all'ombra della Cina per il timore d'essere rovesciata sotto il peso di pressioni esterne – rappresenta da questo punto di vista un esempio calzante della subordinazione che la politica estera può subire in determinati regimi, allorché il desiderio di conservazione dell'*establishment* prevale su altri ordini di fattori.

Un filone ulteriore di ricerca si è focalizzato, invece, sul ruolo delle leve economiche – in opposizione a strumenti più classici di tipo militare – nell'orientare le traiettorie di allineamento degli Stati secondari. Generalmente trascurati nel quadro delle griglie teoriche proprie del Realismo classico, eventuali rapporti di dipendenza economica tra un piccolo attore ed un *partner* più influente sarebbero tuttavia in grado – secondo alcuni – di determinare in profondità il calcolo dei costi e dei potenziali benefici alla base della scelta fra bilanciamento e *bandwagoning*. Albert Hirschman sottolinea che una Grande Potenza può acquisire un forte ascendente nei riguardi di un attore minore puntando sulla sua rilevanza quale mercato di sbocco per le esportazioni di quest'ultimo, il quale svilupperà un legame di dipendenza ove il raggiungimento di obiettivi di crescita economica e stabilità politica verranno, di fatto, a coincidere con il mantenimento di relazioni cordiali con l'interlocutore più forte. In aggiunta, qualora tale rapporto di netta subordinazione subisse una metamorfosi negativa, il polo preminente potrebbe ricorrere ad una serie di strumenti di pressione più stringenti, quali l'interruzione dei flussi commerciali e d'investimento, lasciando la controparte nell'incapacità di individuare canali alternativi. L'eventuale soppressione dei mutui vantaggi economici discendenti dalla relazione a due, infatti, danneggerebbe il *partner* minore in modo molto più grave rispetto all'impatto che una simile dinamica potrebbe esercitare su un'economia più ampia, la quale disporrebbe inoltre di una serie di *lobbies* e “quinte colonne” pronte a fungere da leva aggiuntiva nel condizionare il processo decisionale del Paese in questione.⁸⁰

Analogamente, secondo Amitav Acharya le analisi classiche fondate sulle c.d. *power politics* hanno gradualmente perso il loro valore esplicativo in relazione alle dinamiche specifiche del Sudest asiatico, poiché inadatte a contemplare la diffusione di quelle norme e istituzioni che hanno ridotto il carattere

⁷⁹ Brandon J. Kinne, “Decision-Making in Autocratic Regimes: a Poliheuristic Perspective”, *International Studies Perspectives*, 6 (1), 2005, pp. 114-128.

⁸⁰ Albert O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade* (Berkeley: University of California Press, 1980), pp. 16-29.

“anarchico” dello scenario geopolitico in esame. Rigettando la dicotomia fra *balancing* e *bandwagoning*, in quanto troppo limitante per cogliere l’essenza delle posture regionali, il politologo volge quindi la propria attenzione al processo storico di consolidamento di un metodo di integrazione sovranazionale altamente peculiare, sorto attorno al carattere informale e consensuale proprio della c.d. “*Asean Way*”. Tale fenomeno rappresenterebbe, dunque, la prova più convincente che gli attori regionali hanno acquisito la capacità di gestire la propria sicurezza non solo mediante l’implementazione delle ordinarie strategie di allineamento, ma anche attraverso la condivisione di valori, la costruzione di una fitta rete di interdipendenze e il radicamento di canali istituzionali d’interazione.⁸¹ Seguendo una logica simile, Evelyn Goh evidenzia la profonda distanza che intercorre fra le prescrizioni di Waltz sulla spinta automatica verso il bilanciamento propria delle Piccole Potenze e la prassi concreta dell’Asia di Sudest, rilevando la sostanziale assenza di condotte di *hard balancing* nei confronti della Cina. La riluttanza dimostrata dagli attori dell’area nell’adottare posture troppo avversariali in direzione di Pechino dimostrerebbe, quindi, la scarsa presa di modelli come quello del *Balance of Threat*, incapace di fornire una spiegazione adeguata di strategie che, invece, andrebbero comprese come il tentativo di costruire un equilibrio complesso di influenze esterne, in grado di impedire qualsiasi aspirazione egemonica.⁸²

Le argomentazioni ascrivibili all’alveo del Liberalismo – in modo non del tutto dissimile rispetto a quanto evidenziato dalle già citate critiche provenienti da una parte del campo Realista – puntano a valorizzare fattori quali l’interdipendenza economica, i legami transnazionali fra attori privati e il ruolo di istituzioni e ordinamenti interni, sia come elementi di mitigazione della conflittualità internazionale che in qualità di variabili esplicative delle stesse politiche di allineamento degli Stati. Da questo punto di vista, quindi, laddove applicata allo scenario in esame la variante “istituzionale” della famiglia Liberale ha scelto di focalizzarsi sul processo di consolidamento dell’ASEAN quale antidoto alle logiche più meccanicistiche della *realpolitik*, sottolineando l’impatto dei codici di condotta emanati dall’Associazione nell’influenzare il comportamento degli attori in scacchieri altamente complessi come quello del Mar Cinese Meridionale. Ancora una volta, la finalità sottesa all’attivo coinvolgimento della RPC in un simile impianto normativo è quello di vincolare la politica estera cinese in una rete sempre più stretta e formalizzata di interazioni, socializzando e plasmando in modo virtuoso le percezioni e le scelte politiche di Pechino attraverso una

⁸¹ Amitav Acharya, “Will Asia’s Past Be its Future?”, *International Security*, 28 (3), 2004, pp. 150-154.

⁸² Evelyn Goh, “Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies”, *International Security*, 32 (3), 2008, pp. 113-157.

strategia definita da alcuni come *binding engagement*.⁸³

Nell'ottica Liberale, peraltro, le scelte strategiche delle *leadership* politiche non saranno unicamente finalizzate a scoraggiare eventuali minacce esterne, ma potranno scaturire dal consolidamento di un senso di comunità che unisce soggetti diversi, avvicinati da un certo grado di consonanza politica o ideologica. Contestualmente, la visione dello Stato quale entità unitaria, razionale e votata sia alla difesa che al possibile ampliamento della propria quota di potere relativo viene rimpiazzata da una rappresentazione più complessa: le strategie diplomatiche applicate nella prassi appaiono, quindi, come l'esito di un processo decisionale estremamente articolato, animato da una varietà di interlocutori domestici ed esterni, secondo una dinamica *bottom-up* che si pone agli antipodi della logica *top-down* propria del Realismo.⁸⁴ Tuttavia, a dispetto degli indubbi meriti di tale filone d'analisi nel fornire una valida alternativa alle teorie tradizionali, anche il Liberalismo si fonda su quell'approccio euro-centrico che ha inficiato numerose trattazioni Realiste, in quanto diretta emanazione di quella particolare traiettoria storica propria dell'area euro-atlantica fondata su una cornice ideologica comune di tipo liberal-capitalista, sulla diffusione di ordinamenti domestici di stampo democratico e sull'influsso di reti transnazionali capaci di influenzare le scelte di politica interna ed estera dei singoli Stati.

Di tutt'altro tenore i rilievi provenienti dalla famiglia del Costruttivismo, che, a differenza delle teorie Realiste e Liberali, va intesa come una prospettiva aggiuntiva per illuminare non solo gli *esiti* di determinati processi internazionali – come nel caso delle politiche di allineamento – ma anche la *natura* degli stessi, fornendo una lente ulteriore per comprendere le condotte diplomatiche degli attori.⁸⁵ Stanti simili premesse, la critica Costruttivista mira al nucleo delle prescrizioni classiche, confutando in primo luogo l'idea stessa di anarchia quale dato immanente, esogeno e incontrovertibile delle relazioni interstatali. I rapporti fra entità sovrane sarebbero, al contrario, socialmente costruiti mediante l'interazione alla stregua di qualsiasi relazione sociale, sulla scia di una filosofia di fondo che ha spinto alla formulazione della celebre massima – ad opera di Alexander Wendt – in base alla quale “*l'anarchia è ciò che gli Stati fanno di essa*”.⁸⁶ Di conseguenza, se la formulazione degli interessi nazionali, l'individuazione delle potenziali minacce e, in definitiva, la stessa visione del mondo di ogni singolo attore è costantemente filtrata da

⁸³ Cheng-Chwee Kuik, “Rising Dragon, Crouching Tigers? Comparing the Foreign Policy Responses of Malaysia and Singapore towards a Re-Emerging China, 1990-2005”, *BiblioAsia*, 3 (4), 2008, pp. 4-13.

⁸⁴ Andrew Moravcsik, "Liberal International Relations Theory: A Scientific Assessment", in: Colin Elman e Miriam Fendius Elman (a cura di), *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field* (Cambridge: MIT Press, 2003), pp. 159-204.

⁸⁵ Ted Hopf, “The Promise of Constructivism in International Relations Theory”, *International Security*, 23 (1), 1998, pp. 175-176.

⁸⁶ Alexander Wendt, “Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics”, *International Organization*, 46 (2), 1992, p. 395.

elementi immateriali, allora è possibile immaginare un sistema internazionale caratterizzato da una molteplicità di forme ibride e peculiari di allineamento, difficilmente ordinabili in rigide categorie. In quest'ottica, dunque, la nozione di interesse nazionale cessa di rappresentare l'unica bussola della condotta diplomatica degli Stati: essi, invece, agiranno sulla base di una logica di appropriatezza rispetto all'auto-immagine (*self-image*) che hanno di sé, ossia in relazione al concetto stesso di identità. Quest'ultima, a sua volta, verrà costantemente rimodellata dalla prassi della socializzazione fra gli attori, i quali potranno quindi emanciparsi dalla logica conflittuale e meccanicistica alla base delle analisi più tradizionali.⁸⁷

Le variabili d'ascendenza culturale e ideologica che distinguono la traiettoria storica asiatica sono, anch'esse, al centro dei contributi sul tema delle strategie di allineamento ad opera di autori come Samuel Huntington e David Kang, che mettono a frutto alcuni degli assunti Costruttivisti per evidenziare l'incapacità propria del *Balance of Power* nel fornire una spiegazione delle dinamiche politiche di lungo periodo dell'Asia orientale. Il primo condensa le proprie argomentazioni attraverso le pagine del celebre "The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order", nel quale si sostiene la tesi che le guerre del ventunesimo secolo non verranno combattute per la sproporzione di risorse materiali o a causa di divisioni ideologiche come al tempo della Guerra Fredda, bensì lungo faglie di frattura di tipo culturale che opporranno le maggiori civiltà del pianeta. Per ciò che concerne l'Asia, pertanto, Huntington rintraccia nel comune substrato culturale sorto attorno alla civiltà sinica la premessa fondamentale per una costante predisposizione all'accomodamento dell'influenza cinese, desumibile dalla prassi di attori quali il Giappone e la Corea del Sud.⁸⁸

Kang, invece, fornisce una delle denunce più esplicite nei confronti dell'attitudine di lungo corso che ha inteso guardare all'Asia orientale attraverso le lenti storiche e teoriche emerse sulla scia della parabola europea. Tale consuetudine avrebbe fallito sonoramente non solo nel tratteggiare un futuro di conflittualità irriducibile fra le Potenze regionali, ma anche nel prospettare una generale tendenza degli attori secondari dell'area a rispondere all'ascesa cinese per mezzo di strategie di bilanciamento. L'affresco disegnato dal politologo statunitense è, conseguentemente, di segno opposto: i Paesi localizzati attorno all'orbita di Pechino avrebbero optato per posture di *accomodation* nei confronti della Cina, dimostrando quindi tutta l'inadeguatezza dei paradigmi teorici tradizionali. Il fondamento di una simile predisposizione a considerare la ritrovata centralità politica della RPC quasi come un ritorno alla normalità, piuttosto che come un fenomeno allarmante, va rintracciato – secondo Kang – nell'eredità culturale, ancora vivida nelle società dell'Asia orientale, dell'Impero cinese e del Confucianesimo quale suo collante ideologico di riferimento.

⁸⁷ Nikolas Busse, "Constructivism and Southeast Asian security", *The Pacific Review*, 12 (1), 1999, pp. 39-60.

⁸⁸ Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon & Schuster, 1996).

Gli attori secondari della regione, pertanto, sarebbero portati a percepire la crescente influenza cinese non in chiave assertiva o revisionista, ma come la legittima aspirazione di una Potenza che, dopo aver patito il cosiddetto “secolo delle umiliazioni”, si appresta ad assumere nuovamente il ruolo cardinale che ha storicamente rivestito.⁸⁹

Da un punto di vista prettamente teorico, la critica di Kang mira a dimostrare che – stanti certe condizioni – le relazioni fra Stati possono configurarsi anche in forma gerarchica, sfuggendo alla logica dell’anarchia e dell’ostilità perenne alla base del pensiero Realista. All’apogeo del suo sviluppo politico, economico, militare e filosofico, infatti, il “celesti impero” fu in grado di costruire un ordine che si irradiava sia verso il Sudest asiatico e l’Indocina che in direzione dell’Asia di Nordest, basato sul consolidamento di un meccanismo tributario e di una radicata egemonia culturale. Alle entità sovrane desiderose di accedere all’interno di tale sistema sino-centrico, beneficiando così di tutti i possibili ritorni discendenti da una relazione più intima con un attore estremamente prospero e avanzato, veniva richiesto un atto di simbolico riconoscimento della posizione di supremazia gerarchica detenuta dall’Imperatore, da concretizzarsi attraverso l’elargizione di periodici tributi. A fronte dell’accettazione di un ruolo subalterno, però, i Paesi dell’area si assicuravano – sul piano informale – un notevole grado di autonomia e libertà di manovra, sia nella gestione della politica domestica che in chiave diplomatica, potendo contare sulla tendenza all’auto-moderazione e alla non interferenza di una Cina che appariva come un egemone benigno, votato alla perpetuazione di un simile *status quo* e garante di una serie di “beni pubblici” primari, ma, al contempo, per nulla interessato all’espansione territoriale a danno dei propri vicini.⁹⁰

La relativa assenza di conflittualità registrata in queste aree prima del diciannovesimo secolo – cioè prima del contatto con le Potenze occidentali – dimostrerebbe, quindi, l’opposto rispetto alla *ratio* delle prescrizioni Realiste, ossia che l’Asia orientale ha conosciuto ampi periodi storici di sviluppo e pace in presenza di una Cina forte, per sprofondare invece nel *caos* e nella disgregazione durante le fasi di declino dell’egemonia sino-centrica. Sulla base di simili premesse, Kang conclude che la ritrovata centralità di Pechino negli affari regionali odierni è stata generalmente accolta dagli interlocutori locali come un elemento di stabilità, peraltro altamente coerente con la tradizione e l’identità culturale che accomuna Stati quali, fra gli altri, le due Coree, il Giappone, il Vietnam, Taiwan e il Myanmar. Accanto agli indicatori materiali tanto cari ai paradigmi classici, dunque, anche fattori intangibili come le percezioni e le idee svolgerebbero un ruolo non trascurabile nell’orientare relazioni di tipo asimmetrico fra una Grande

⁸⁹ David C. Kang, “Getting Asia Wrong: the Need for New Analytical Frameworks”, *International Security*, 27 (4), 2003, pp. 57-85.

⁹⁰ David C. Kang, *East Asia before the West: Five Centuries of Trade and Tribute* (New York: Columbia University Press, 2010), p. 2.

Potenza ed un attore secondario: in assenza di una minaccia concreta, quest'ultimo sarà quindi portato a preferire posture di *accomodation* o di *bandwagoning* opportunistico, volte a massimizzare i ritorni di un'interazione il più possibile cordiale e costruttiva con il *partner* in ascesa.⁹¹

Sebbene le argomentazioni dello studioso statunitense soffrano di un sostanziale *overlapping* all'atto di distinguere fra le strategie di *engagement* portate avanti dagli attori posti alla periferia della Cina ed eventuali condotte di *bandwagoning* manifesto, esse rappresentano, nondimeno, il tentativo più organico e storicamente fondato di restituire alla teoria delle Relazioni Internazionali dell'Asia una dignità peculiare, così da rifiutare la passiva mutuazione di modelli e paradigmi appartenenti ad una traiettoria storica e culturale come quella dello Stato vestfaliano europeo. Come prevedibile, le tesi di Kang hanno scatenato nella comunità scientifica un acceso dibattito, sprigionando reazioni negative dal campo Realista ma anche un'ondata di contributi esplicitamente ispirati ad esse. Al primo gruppo vanno ascritti, ad esempio, i rilievi mossi da Michael Vatikiotis, il quale mette in dubbio l'effettiva utilità del ricorso alla storia del Sudest asiatico quale bussola per interpretare gli sviluppi odierni dell'area, dato che, a suo giudizio, la spettacolare crescita sperimentata dalla Cina nel ventunesimo secolo assumerebbe connotati senza precedenti, fornendo a Pechino un potenziale coercitivo da dispiegare alla propria periferia di gran lunga superiore rispetto a quello del "celeste impero".⁹² Martin Stuart-Fox, di contro, enfatizza che l'idea di alleanza – intesa come tipologia formalizzata e legalistica di allineamento – è molto lontana dalla cultura diplomatica del Sudest asiatico, storicamente contrassegnata da costrutti meno avversariali e da una costante diversificazione dei canali d'interazione con una pluralità di interlocutori, funzionale all'imperativo di mantenere un certo margine di autonomia e indipendenza rispetto all'influenza delle Grandi Potenze. In aggiunta, nella fattispecie specifica dei Paesi localizzati nella porzione continentale della sub-regione – come nel caso del Myanmar – il peso della prossimità geografica rispetto al gigante cinese si tradurrebbe non solo nella suddetta volontà di accomodamento, ma anche nella predisposizione a costruire legami bilaterali con Pechino che ricalchino le dinamiche fondamentali dell'antico sistema tributario.⁹³

Com'è possibile notare, questa seconda ondata di approcci che si oppongono al bagaglio teorico classico – così eterogenea al proprio interno sia per le premesse che per gli approdi – ha in comune un unico elemento, rintracciabile nel netto rifiuto della dicotomia fra bilanciamento e *bandwagoning* quale lente interpretativa di riferimento delle dinamiche d'allineamento emerse in Asia orientale negli ultimi decenni.

⁹¹ David C. Kang, *China Rising. Peace, Power, and Order in East Asia* (New York, Columbia University Press, 2007), pp. 18-22.

⁹² Michael R. J. Vatikiotis, "Catching the Dragon's Tail: China and Southeast Asia in the 21st Century", *Contemporary Southeast Asia*, 25 (1), 2003, pp. 65-78.

⁹³ Martin Stuart-Fox, "Southeast Asia and China: the Role of History and Culture in Shaping Future Relations", *Contemporary Southeast Asia*, 26 (1), 2004, pp. 131-136.

Attraverso l'implementazione di strategie ibride e pragmatiche, che sfuggono alle logiche delle classificazioni tradizionali, le Piccole Potenze dell'area hanno quindi incoraggiato la comunità degli studiosi a formulare assiomi nuovi, capaci di mescolare con spirito creativo assunti provenienti da scuole di pensiero diverse: fra questi tentativi, oltre ai già citati sforzi di guardare alle variabili economiche, domestiche, culturali e sociali che si celano dietro le scelte diplomatiche, il più illuminante ai fini dell'analisi delle politica estera birmana è rappresentato dal costrutto dell'*hedging*, al quale è dedicato il prossimo paragrafo.

1.5 L'*hedging* come ricerca di una strategia mediana

Il portato complessivo degli elementi sinora considerati induce a ritenere che, nella prassi concreta della diplomazia internazionale, gli Stati più deboli adottino strategie assimilabili agli idealtipi classici di bilanciamento e *bandwagoning* soltanto in casi molto rari, preferendo, in via di principio, forme di allineamento meno esplicite e radicali, capaci dunque di massimizzare – agli occhi dei suddetti attori – i ritorni connessi al legame con una Potenza in ascesa e, al contempo, di limitare al minimo i conseguenti rischi in termini di libertà e autonomia di manovra. I Paesi del Sudest asiatico rappresentano, da questo punto di vista, un esempio emblematico dell'evoluzione che ha contrassegnato le politiche di sicurezza in corrispondenza dello storico passaggio dallo scenario bipolare proprio della Guerra Fredda a quello unipolare del nuovo secolo: in tale frangente, infatti, modalità di allineamento tradizionali quali le rigide alleanze militari d'ascendenza novecentesca hanno rapidamente ceduto il passo ad approcci più flessibili e multidimensionali, adatti a fronteggiare uno scenario altamente incerto, cangiante e spesso caratterizzato dall'assenza di una minaccia imminente e manifesta all'incolumità degli Stati dell'area. Questa predisposizione nell'optare per posture non eccessivamente antagonistiche nei confronti dei massimi attori dell'arena internazionale, facendo ricorso alla già ricordata *dual-track diplomacy*, ha quindi permesso di mitigare i timori connessi alla riemersione cinese attraverso un costrutto duplice, che da un lato coinvolgesse e socializzasse la RPC in una rete di norme, istituzioni e interdipendenze reciproche, e, dall'altro, coltivasse canali di cooperazione militare, economica e politica con altri poli del sistema che fungessero da eventuale “paracadute”.

Simili sviluppi empirici, come prevedibile, hanno inoltre lanciato un guanto di sfida notevole nei riguardi della comunità scientifica, incoraggiandola a rivedere progressivamente i propri assunti di base e a formulare costrutti teorici nuovi, maggiormente in linea con dette dinamiche. L'introduzione dei paradigmi inediti dell'accomodamento e del bilanciamento “indiretto” – da realizzarsi per mezzo di tipologie di allineamento altrettanto originali, come nel caso dei partenariati strategici – riflettono, dunque, un primo tentativo di fotografare in modo più fedele queste profonde trasformazioni nei rapporti fra Stati e, più in dettaglio, nel contesto di relazioni asimmetriche fra una Grande Potenza e un interlocutore più debole. Tuttavia, il panorama delle possibili opzioni di condotta all'interno del *continuum* bilanciamento-*bandwagoning* è molto più eterogeneo e diversificato rispetto a quanto finora illustrato nello schema riassuntivo delle pagine precedenti, ove si menzionano, appunto, soltanto quattro possibili alternative, centrate attorno all'*hard-balancing*, al *soft-balancing*, all'*accomodation* ed al *bandwagoning*. Tale gamma di possibilità, al contrario,

racchiude al proprio interno un'infinità di sfumature, che rappresentano la molteplicità di posture modulabili a seconda del grado di accettazione o di rifiuto del potere internazionale sprigionato da un determinato attore. Ai fini di una corretta interpretazione del recente ri-orientamento della politica estera birmana, pertanto, appare necessario introdurre un costrutto ulteriore, che fungerà da preziosa bussola teorica nel tentativo di illuminare la natura e i connotati della svolta diplomatica impressa da Naypyidaw nell'ultimo lustro.

Lo strumento in questione concerne la nozione di *hedging* – traducibile in italiano come “coprirsi”, oppure “assicurarsi” – che, per la verità, fa la sua prima comparsa nel gergo finanziario e borsistico anglosassone, indicando la pratica che consiste nell'effettuare operazioni di copertura volte a minimizzare i rischi connessi ad un investimento o posizione aperta. Come già anticipato, la logica di diversificazione dei fattori di incertezza alla base dell'*hedging*, nella sua essenza, non rappresenta di certo un fenomeno nuovo nella storia dell'agire umano, avendo permeato settori fondamentali dello sviluppo delle società moderne come il commercio e l'agricoltura, ispirando anche la cultura popolare per mezzo di massime come quella in base alla quale non è saggio “riporre tutte le uova nello stesso panierino”.⁹⁴ Negli ultimi anni, peraltro, il termine ha decisamente travalicato i confini delle discipline economiche, divenendo un elemento ricorrente anche nel dibattito sulla teoria delle Relazioni Internazionali, in particolar modo a seguito della sua prima comparsa in un documento ufficiale di politica estera. All'interno del Libro Bianco statunitense sulla National Security Strategy del 2006, infatti, si asserisce che l'approccio americano verso Pechino è finalizzato ad incoraggiare la *leadership* della RPC a compiere tutte quelle scelte strategiche che sono, in primo luogo, nell'interesse della popolazione cinese; ma, al contempo, contempla elementi di *hedging* nel caso in cui ciò non si verifichi.⁹⁵

Da allora, si è gradualmente consolidata un'accezione generale ed estensiva di *hedging*, che ha iniziato ad identificare quelle modalità specifiche di allineamento internazionale che rigettano la dicotomia classica tra bilanciamento e *bandwagoning*, caratterizzandosi, invece, per l'impiego contemporaneo di miscele peculiari di entrambe le famiglie di strumenti, in qualità di antidoto contro i rischi insiti in uno scenario incerto, nel quale può risultare difficile formulare aspettative circa la traiettoria altrui e, quindi, distinguere i potenziali *partner* dalle future minacce. Com'era lecito attendersi alla luce di una definizione preliminare così larga e vaga, la prima ondata di contributi internazionalistici che hanno fatto ricorso alla chiave interpretativa dell'*hedging* si caratterizzano per la profonda eterogeneità delle applicazioni empiriche: in altri termini, a

⁹⁴ Antonio Fiori e Andrea Passeri, “Hedging in Search of a New Age of Non-Alignment: Myanmar between China and the U.S.” *Pacific Review*, Vol. 28 (5), 2015, p. 685.

⁹⁵ George W. Bush, “The National Security Strategy of the United States of America” (Washington, D.C.: White House, 2006), p. 42.

partire dal 2006 un numero crescente di studiosi ha iniziato a riconoscere le tracce di un simile costrutto all'interno dei più svariati fenomeni della diplomazia globale, spaziando – per ciò che concerne il solo scenario dell'Asia-Pacifico – dalla relazione bilaterale fra Stati Uniti e Cina alle politiche di sicurezza e difesa del Giappone, per abbracciare anche i rapporti di competizione e cooperazione energetica fra attori regionali e la postura delle Piccole Potenze dell'Asia di Sud-est in relazione all'ascesa di Pechino.⁹⁶

Secondo alcuni osservatori, fra cui Rosemary Foot e Thomas Christensen, una chiara manifestazione di *hedging* andrebbe perciò rintracciata nel modo in cui Washington e Pechino hanno gestito negli ultimi anni un'agenda bilaterale ormai estremamente complessa e diversificata, mescolando sforzi di mutuo *engagement* e misure di *soft balancing*, proiettate sia nella sfera domestica – come nel caso della spedita modernizzazione delle forze armate cinesi – che all'esterno dei due Paesi, mediante la sottoscrizione di intese prevalentemente informali con altri attori regionali.⁹⁷ Da questo punto di vista, quindi, la politica statunitense del “*Pivot to Asia*” andrebbe compresa anche come il tentativo di rinsaldare i legami con interlocutori vecchi e nuovi – come nel caso delle Filippine, della Thailandia, del Myanmar e del Vietnam – coltivandoli non solo per il loro valore intrinseco, ma anche in chiave di un ipotetico deterioramento dei rapporti con la RPC. Analogamente, l'ex Vicesegretario di Stato degli Stati Uniti Robert Zoellick ha più volte descritto il legame fra la prima e la seconda economia mondiale come un esempio di *hedging* reciproco, nel quale i due attori si spendono per approfondire i rispettivi rapporti con i maggiori interlocutori dell'Asia orientale, proseguendo, al contempo, lungo un sentiero di vicendevole coinvolgimento in chiave bilaterale.⁹⁸

Alternativamente, altri autori hanno catalogato come esempio di *hedging* il graduale ri-orientamento diplomatico condotto dal Giappone nei riguardi di Pechino nel corso degli ultimi due decenni: secondo Yasuhiro Matsuda, le ripercussioni di eventi quali la crisi dello Stretto di Taiwan del 1996 – così come il contestuale acuirsi delle dispute di sovranità nel Mar Cinese Meridionale – avrebbero convinto Tokio ed altre cancellerie regionali a rivedere gli approcci di *engagement* verso la Cina che si erano consolidati a partire

⁹⁶ Evelyn Goh, “Understanding ‘Hedging’ in Asia-Pacific Security”, *PacNet*, 43, 31 agosto 2006.

⁹⁷ Sull'applicazione dell'*hedging* nel quadro della relazione bilaterale fra Cina e Stati Uniti si veda: Rosemary Foot, “Chinese Strategies in a US-Hegemonic Global Order: Accommodating and Hedging”, *International Affairs*, 82 (1), 2006, pp. 77-94; Thomas J. Christensen, “Fostering Stability or Creating a Monster? The Rise of China and U.S. Policy toward East Asia”, *International Security*, 31 (1), 2006, pp. 81-126; Evan S. Medeiros, “Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability”, *Washington Quarterly*, 29 (1), pp. 145-167; Tang Shiping e Zhang Yunling, “China’s Regional Strategy”, in: David Shambaugh (a cura di), *Power Shift: China and Asia’s New Dynamics* (Berkeley: University of California Press, 2005), pp. 48-70.

⁹⁸ Glenn Kessler, “U.S. Says China Must Address Its Intentions”, *The Washington Post*, 22 settembre 2005. Consultabile all'indirizzo: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/09/21/AR2005092101912.html> (ultimo accesso: 18 novembre 2015).

dall'avvento di Deng Xiaoping.⁹⁹ Nel caso del Giappone, inoltre, i timori connessi all'ascesa della RPC si sarebbero saldati con le avvisaglie di una competizione sempre più agguerrita con Pechino nella sfera economica, incoraggiando parte dell'*establishment* ad invocare una linea maggiormente assertiva, finalizzata a dissuadere le presunte mire egemoniche della controparte. Di conseguenza, l'evoluzione dell'alleanza con Washington – rafforzata e ampliata nel suo raggio d'azione dalle nuove linee-guida di cooperazione militare del 1997 – rappresenterebbe, in quest'ottica, il tentativo giapponese di controbilanciare i tradizionali sforzi di *engagement* della Cina con misure di auto-tutela rivolte ad altri poli del sistema.

Le misure di *soft balancing* impiegate da Tokio in un simile contesto, ancora una volta, si sarebbero dipanate sia su una direttrice interna che esterna, mediante il processo di normalizzazione dello *status* delle forze armate e attraverso un inedito attivismo diplomatico nella regione per forgiare sentieri di cooperazione fino ad allora inesplorati, in chiave bilaterale come anche nel quadro dei tavoli multilaterali. Nelle parole di Matsuda, pertanto, l'*hedging* appare come “una strategia di gestione del rischio nella quale l'attore identifica un'alternativa concreta e percorribile, atta a prepararsi allo scenario peggiore”.¹⁰⁰ Seguendo una logica simile, anche Eric Heginbotham e Richard Samuels hanno avuto modo di etichettare la politica estera del Giappone in direzione di Pechino quale caso pratico di “*hedging* duale”, nel quale al tradizionale affidamento nei riguardi degli Stati Uniti in qualità di garanti della sicurezza del Paese si è gradualmente affiancata la necessità di legarsi a doppio filo alla RPC per ragioni di crescita economica.¹⁰¹

Il problema principale di questa prima ondata di contributi sul tema, tuttavia, risiede nell'alone di indeterminatezza che circonda la definizione precisa di *hedging* quale specifica condotta diplomatica: se si considera infatti il concetto in questione in modo vago, come la mera scelta di combinare sforzi cooperativi nei confronti di un potenziale rivale con qualche forma di contro-assicurazione sottoscritta con altri poli del sistema, allora si corre il serio rischio che questo approccio appaia come una presenza immanente e costante della prassi internazionale, fornendo un contributo davvero modesto all'effettiva comprensione delle specificità riguardanti lo scenario del Sudest asiatico e delle strategie *invi* emerse nei confronti della Cina.¹⁰² Come già ricordato più volte, all'indomani del crollo della dinamica bipolare fra Washington e Mosca le politiche di allineamento degli Stati hanno tornato ad assumere quel carattere più sfumato ed implicito che la rigida contrapposizione dei blocchi – così come la temperatura del confronto ideologico –

⁹⁹ Yasuhiro Matsuda, “Engagement and Hedging: Japan's Strategy toward China”, *SAIS Review of International Affairs*, 32 (2), 2012, pp. 109-119.

¹⁰⁰ *Ivi*, p. 113.

¹⁰¹ Eric Heginbotham e Richard Samuels, “Japan's Dual Hedge”, *Foreign Affairs*, 81 (5), 2002, pp. 110-121.

¹⁰² Antonio Fiori e Andrea Passeri, “Hedging in Search of a New Age of Non-Alignment: Myanmar between China and the U.S.”, pp. 684-687.

avevano, di fatto, cancellato durante la Guerra Fredda. In un simile contesto, l'adozione di costrutti duali, il tentativo di coltivare relazioni cordiali con lo spettro più ampio possibile di interlocutori, come pure l'imperativo di diversificare i canali di cooperazione in ambito di sicurezza per far fronte ad una gamma crescente di minacce non-tradizionali sono tornati ad essere, in un certo senso, la norma nelle relazioni internazionali, in special modo nel caso delle Piccole Potenze. Come rilevato da alcuni attenti osservatori, è perciò necessario definire l'*hedging* in modo più puntuale e rigoroso, fissando una serie di *caveat* che permettano di beneficiare del valore esplicativo di tale concetto.¹⁰³

I lavori di Evelyn Goh rappresentano un punto di partenza ineludibile per addivenire ad una formulazione più circostanziata e raffinata della nozione, funzionale ad inquadrare la traiettoria diplomatica assunta dai Paesi del Sudest asiatico in relazione alla rinnovata centralità politica, economica e militare di Pechino negli affari regionali. La definizione che ella propone invita a considerare l'*hedging* come un insieme di strategie volte ad evitare una situazione nella quale gli Stati si trovino costretti a ricorrere a misure più esplicite e radicali – come nel caso del bilanciamento puro e del *bandwagoning* – attraverso il consolidamento di una posizione mediana che, quindi, prevenga la difficile scelta di schierarsi con una fazione o con l'altra. In altri termini, il costrutto in questione identificherebbe tutte quelle posture nazionali che contemplano – con gradazioni di volta in volta diverse – misure di *soft balancing* combinate a sforzi di *engagement* verso un determinato soggetto. Le prime saranno indirizzate a limitare le capacità coercitive della controparte, sia sul piano militare che diplomatico, fornendo delle leve di pressione e persuasione qualora il rapporto a due subisse un deterioramento. I secondi, invece, punteranno a mitigare l'impatto delle misure di bilanciamento agli occhi dell'altro attore, introducendo quegli elementi di rassicurazione che dimostrino l'assenza di una volontà di contenimento manifesto.¹⁰⁴

Cosa più importante, secondo la stessa Goh la suddetta definizione di *hedging* permetterebbe di comprendere che tale strategia “è, di fatto, un lusso che solo i soggetti più deboli possono concedersi.”¹⁰⁵ Le Grandi Potenze, di contro, risulterebbero come strutturalmente inadatte a incarnare certi paradigmi, in quanto portate a considerare i propri imperativi di sicurezza come un gioco a somma zero, volto a innalzare le rispettive quote di influenza relativa a danno dei rivali. In altri termini, la logica di avversione al rischio – alla base del calcolo strategico degli attori secondari che optano per l'utilizzo di un simile principio d'azione – risulterebbe, invece, assente nel caso dei soggetti preminenti del sistema, maggiormente orientati verso sforzi di massimizzazione. Un altro tratto distintivo del costrutto in questione riguarda la molteplicità di

¹⁰³ John D. Ciorciari, “The Balance of Great-Power Influence in Contemporary Southeast Asia”, p. 168.

¹⁰⁴ Evelyn Goh, “Southeast Asian Perspectives on the China Challenge”, *Journal of Strategic Studies*, 30 (4), 2007, p. 825.

¹⁰⁵ Evelyn Goh, “Understanding ‘Hedging’ in Asia-Pacific Security”, p. 2.

interlocutori e di finalità verso le quali esso si rivolge: secondo la politologa statunitense, pertanto, è assolutamente centrale – al fine di valutare l’efficacia effettiva dell’*hedging* nella prassi empirica delle relazioni internazionali – identificare non solo il protagonista di un simile disegno (il c.d. *hedger*), ma anche lo Stato “bersaglio” della stesso, così come gli altri soggetti coinvolti da questa dinamica triangolare e portatori di quei canali e di quelle leve (*hedge*) che contribuiscono al successo della strategia.

Per ciò che attiene ai fini, nel caso dell’Asia di Sudest l’*hedging* si configurerebbe come un modello di allineamento altamente appetibile poiché ritenuto un antidoto utile a scongiurare i tre scenari che, in ultima analisi, intimoriscono maggiormente le cancellerie dell’ASEAN: la possibile presa egemonica di Pechino su scala regionale, un disimpegno degli Stati Uniti dal ruolo di protettori dello *status quo* in Asia orientale e, ipotesi da non trascurare, lo scoppio di un’eventuale conflitto militare fra le maggiori Potenze dell’area.¹⁰⁶ Il conseguimento di una posizione diplomatica mediana, quindi, si coniugherebbe bene con la situazione di incertezza strategica che caratterizza – come nel caso birmano – le percezioni delle Piccole Potenze localizzate alla periferia della RPC, generalmente orientate a considerare l’ascesa cinese non come una minaccia imminente, ma piuttosto come una sfida foriera di rilevanti pericoli e di altrettanto ingentissimi ritorni potenziali.¹⁰⁷

Sulla scia dei suddetti contributi, che hanno permesso di comprendere con quanta parsimonia vada applicato il paradigma dell’*hedging*, è possibile quindi fissare i primi *caveat* rispetto all’utilizzo di tale nozione, la quale rivelerà, infatti, il suo massimo valore esplicativo laddove associata: a) a condotte peculiari di Piccole e Medie Potenze nei riguardi di Stati più influenti, ossia in condizioni contrassegnate da un’asimmetria di capacità fra le parti coinvolte e dall’innalzamento degli eventuali rischi connessi alle pratiche del bilanciamento e del *bandwagoning*; e b) in contesti caratterizzati dall’incapacità di distinguere chiaramente fra potenziali amici e nemici, come, per esempio, durante una fase storica di redistribuzione del potere a livello sistemico, che registra l’emersione di alcuni soggetti e il contestuale declino di altri. Come ricordato da Denny Roy, quest’ultimo elemento riguardante l’incertezza strategica rispetto alla geografia delle possibili minacce consente di distinguere ancor più chiaramente fra gli approcci di *hedging* e le logiche del bilanciamento, anche nelle loro sfumature più implicite ed indirette: i primi, infatti, presuppongono l’implementazione di sforzi di prevenzione, finalizzati a scongiurare un fattore di rischio prima che esso si materializzi, mentre le seconde riflettono la necessità di limitare e contenere la sorgente di un pericolo che si è già manifestato in tutta la sua chiarezza e immediatezza.¹⁰⁸ Pertanto, sulla scorta

¹⁰⁶ Evelyn Goh, “Southeast Asian Perspectives on the China Challenge”, pp. 812-813.

¹⁰⁷ Evelyn Goh, “Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies”, p. 116.

¹⁰⁸ Denny Roy, “Southeast Asia and China: Balancing or Bandwagoning?”, *Contemporary Southeast Asia*, 27 (2), 2005, p. 306.

dell'adozione dei suddetti “paletti” la categoria specifica delle Piccole Potenze appare come la più predisposta ad impiegare simili modalità di allineamento diplomatico, che puntano a mitigare il senso di vulnerabilità e l'avversione al rischio di tali attori, come anche le profonde limitazioni che tali Paesi sconterebbero qualora volessero propendere, in concreto, per l'adozione di condotte di contenimento esplicito nei confronti di un interlocutore più forte.

Nel quadro dei membri dell'ASEAN, la pratica dell'*hedging* si tradurrebbe – a giudizio dello stesso Roy – in primo luogo nell'impegno costante ad alimentare relazioni cordiali con lo spettro più ampio di attori, così che nessuna di esse assuma il sopravvento sulle altre, configurandosi come eccessivamente pervasiva. Il Sudest asiatico rappresenta, a questo proposito, l'unico spazio sub-regionale su scala globale ove si registra una presenza attiva e contestuale di tutte le Grandi Potenze che, attualmente, plasmano la conformazione del sistema internazionale: Stati Uniti d'America, Cina, Russia, Giappone, India e Unione Europa sono, infatti, tutti accomunati dall'imperativo di salvaguardare e promuovere una gamma crescente di interessi politici ed economici nell'area. Di conseguenza, la *ratio* implicita in questa accezione di *hedging* sarebbe quella di coinvolgere nello scenario di riferimento un'ampia rosa di attori in funzione di reciproco contrappeso, evitando alleanze e meccanismi formalizzati di allineamento che metterebbero a rischio simili sforzi di diversificazione.¹⁰⁹

Un altro contributo definitorio degno di nota rispetto al tema dell'*hedging* va ascritto a John Ciorciari, secondo il quale tale paradigma andrebbe considerato come una peculiare tipologia di strategia di allineamento, concepita per individuare il miglior compromesso possibile fra i rischi e i benefici attesi rispetto ad rapporto di cooperazione fra un Paese emergente e una Grande Potenza nella sfera della sicurezza. Un attore secondario, quindi, adotterà posture di *hedging* ogni qualvolta si troverà a perseguire forme di allineamento limitato e informale con un *partner* più forte, da cui esulino quei meccanismi formalizzati di alleanza che contemplano clausole circa la difesa reciproca e la condivisione di basi e infrastrutture militari. Da questo punto di vista, quindi, è lecito affermare che l'*hedging* rappresenta uno strumento prezioso a disposizione del polo più debole di una relazione a due, salvaguardandone il margine di autonomia decisionale, mitigando il doppio spauracchio delle “sindromi” dell'abbandono e dell'intrappolamento, e, al contempo, facilitando il conseguimento di obiettivi ambiziosi in sfere diverse da quella della mera sicurezza, attraverso la massimizzazione dei ritorni economici bilaterali e il mantenimento di canali di collaborazione rivolti verso altri attori. Ancora una volta, dunque, l'enfasi è posta sul *mix* specifico di rischi interni ed esterni che contraddistinguono il calcolo strategico delle Piccole Potenze, così come sul concetto di avversione al rischio che guida le scelte di tali soggetti nel quadro di uno scenario

¹⁰⁹ Denny Roy, “Southeast Asia and China: Balancing or Bandwagoning?”, p. 310.

incerto.¹¹⁰

Spostando il proprio punto di vista dall'analisi delle diverse condotte nazionali, Vibhanshu Shekhar rivolge la propria attenzione al ruolo dell'ASEAN quale entità collettiva e istituzionalizzata, e, in particolar modo, all'evoluzione recente dell'approccio mostrato dall'Associazione nei riguardi dell'ascesa cinese, qualificandolo quale esempio di *hedging*. La logica duale alla base della strategia viene definita come una combinazione di misure di bilanciamento indiretto e sforzi di intermediazione (*honest brokerage*), orientati ad avviluppare la RPC in una rete sempre più fitta di norme, pratiche e percezioni condivise.¹¹¹ Come è possibile notare, il paradigma in esame conferma ancora una volta di essere particolarmente adatto a cogliere le specificità del panorama diplomatico del Sudest asiatico, mostrando, inoltre, una profonda coerenza con la già richiamata tradizione strategica di lungo corso dell'area, volta a coinvolgere Pechino e Washington nel *framework* politico regionale per indurre moderazione sulle parti e innalzare i costi di un ipotetico ricorso alla forza.

Tuttavia, la definizione che, probabilmente, fotografa più in dettaglio la natura dell'*hedging* va attribuita a Cheng-Chwee Kuik, secondo il quale tale concetto non va immaginato come un costrutto singolo e unitario, ma, piuttosto, come un insieme di condotte politiche contestuali, funzionali a garantire allo Stato che vi ricorre un determinato posizionamento diplomatico rispetto agli attori preminenti del sistema, a sua volta premessa sostanziale per la preservazione di un grado sufficiente di sicurezza, autonomia e prosperità. L'*hedging*, in altri termini, andrebbe inteso come una tipologia di allineamento utile ad affrontare situazioni contrassegnate “*da grandi rischi e da altrettanto rilevanti poste in gioco, nelle quali un Paese tenta di minimizzare questi pericoli mediante l'utilizzo di misure multiple e fra loro opposte, allo scopo di assicurare i propri interessi di lungo periodo in uno scenario fluido e incerto.*”¹¹² Tale insicurezza – che pervade le aspettative dell'*hedger* circa l'evoluzione futura dei legami fra lo stesso e gli interlocutori preminenti del sistema, come pure quelle concernenti le oscillazioni nei rapporti fra Grandi Potenze – discende da due fattori precisi: le fluttuazioni nella struttura del potere entro un dato perimetro, ossia le variazioni nella distribuzione delle capacità materiali fra gli attori, e l'andamento del livello di “impegno strategico” (*strategic commitment*) ivi dispiegato dai vari Stati. Quest'ultimo elemento chiama in causa il dominio più sfumato delle intenzioni, soppesando, ad esempio, il grado di prontezza dimostrato da una Grande Potenza nel dispiegare i propri *asset* al fine di assolvere una determinata funzione strategica in una certa regione del globo. Anche una leggera alterazione in queste due

¹¹⁰ John D. Ciorciari, “The Balance of Great-Power Influence in Contemporary Southeast Asia”, pp. 168-169.

¹¹¹ Vibhanshu Shekhar, “ASEAN’s Response to the Rise of China: Deploying a Hedging Strategy”, *China Report*, 48 (3), 2012, pp. 253-268.

¹¹² Cheng-Chwee Kuik, *Smaller States’ Alignment Choices: A Comparative Study of Malaysia and Singapore’s Hedging Behavior in the Face of a Rising China*, p. 118.

variabili, infatti, è destinata a modificare sensibilmente lo scenario esterno e la geografia delle eventuali minacce che si frappongono di fronte ad una Piccola Potenza, la quale potrebbe vedersi costretta a rivedere il proprio posizionamento lungo il già citato spettro delle possibili strategie di allineamento, optando per approcci più espliciti.¹¹³

Data l'assenza di una minaccia manifesta e incombente, l'*hedging* prescrive, dunque, quella ricerca costante dell'equidistanza nel contesto delle possibili rivalità fra Grandi Potenze che è alla base degli imperativi di auto-conservazione di tutti i soggetti minori dell'arena internazionale: avvicinarsi troppo ad un polo a danno di un altro, infatti, potrebbe mettere a repentaglio l'autonomia del *partner* più debole, mentre, al contrario, un eccessivo allontanamento rischierebbe di alienare i potenziali ritorni di una relazione cordiale con il suddetto attore. In simili circostanze, peraltro, il ricorso a premature strategie di bilanciamento risulterebbe superfluo dal punto di vista strategico, provocatorio sul piano politico e dannoso nella sfera economica; l'affidamento al *bandwagoning*, di contro, si rivelerebbe magari appetibile sul versante dei ricavi materiali di breve periodo, ma, alla lunga, estremamente pericoloso in termini di salvaguardia dalle prevedibili interferenze esterne.

Come si attua concretamente un approccio di *hedging*? Nella prassi empirica della politica estera, è possibile conseguire un simile posizionamento impiegando – come ricordato nella definizione di Kuik – un complesso di misure contestuali e di segno opposto, capaci di produrre effetti che si annullano a vicenda. Da questo punto di vista, si può quindi descrivere l'*hedging* come una postura prettamente difensiva e attendista, volta a guadagnare il tempo utile a diradare una situazione di incertezza strategica e a ridurre i rischi – ma anche i potenziali benefici – di una relazione asimmetrica. Ancora una volta, e nel solco della logica duale che accomuna questi studi sulla nozione di *hedging*, tali misure seguiranno due direttrici distinte: da un lato, le azioni volte ad aumentare i vantaggi derivanti da uno stretto legame con lo Stato “bersaglio” della strategia, e, dall'altro, tutti quegli sforzi di minimizzazione del rischio capaci di temperare una posizione così esposta.

L'obiettivo di godere di un rapporto cooperativo con un interlocutore influente verrà perseguito tramite tre tipologie precise di condotte: le politiche di massimizzazione dei ritorni economici, le leve di *engagement* e alcune forme di accomodamento. Le prime indentificano le azioni rivolte ad accrescere – con evidente spirito pragmatico – i profitti commerciali e finanziari della relazione a due, a dispetto degli altri problemi che potrebbero eventualmente sussistere in altri settori dell'agenda bilaterale. In aggiunta, ad esse si affiancheranno i già citati strumenti di coinvolgimento istituzionale, atti a costruire un canale di interazioni regolari e formalizzate, allo scopo di influenzare la condotta della Potenza in ascesa socializzandola

¹¹³ Cheng-Chwee Kuik, *Smaller States' Alignment Choices: A Comparative Study of Malaysia and Singapore's Hedging Behavior in the Face of a Rising China*, pp. 120-121.

all'interno di un ordine costituito. I tratti dell'accomodamento, infine, si rintracceranno nella sottoscrizione di partenariati politici, in un maggiore coordinamento su determinate materie e in altre forme di deferenza volontaria che indicano un riconoscimento dello *status* della controparte. Nel caso del Sudest asiatico, tali tendenze sarebbero state inoltre favorite dal tessuto multilaterale sorto attorno all'ASEAN, come pure dalla predisposizione dimostrata negli ultimi anni dalla Cina nell'adottare una politica estera regionale più conciliante ed attenta al ruolo degli organismi sovranazionali.

L'imperativo di diversificazione e riduzione del rischio, di contro, si rifletterà nell'adozione di posture di bilanciamento *soft*, sia sotto una veste più genuinamente politica – coinvolgendo altri attori nella *Balance of Influence* regionale – che in chiave di sicurezza, intrattenendo legami informali di cooperazione nel settore della difesa (esercitazioni congiunte, collaborazione tecnologica, commesse militari) con altri Stati.¹¹⁴ Traendo un altro parallelismo con la prassi politica recente dell'Asia di Sudest, la bontà di simili assunti sarebbe anche confermata dal calore col quale è stata accolta – presso la quasi totalità delle cancellerie dell'area – la notizia del “*Pivot*” statunitense, in quanto garanzia di un protratto impegno strategico di Washington all'interno di tale perimetro e premessa per quella “sponda” diplomatica necessaria all'implementazione dei costrutti di *hedging* da parte degli attori locali.

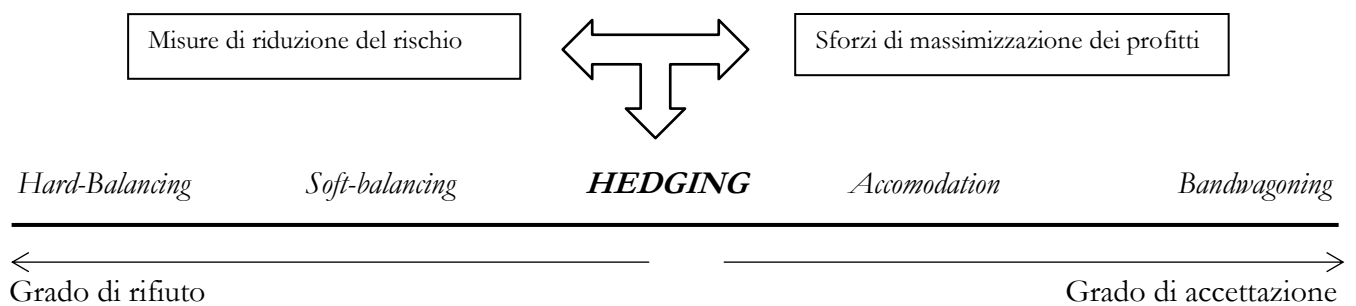
Ricapitolando, l'osservazione empirica della politica estera attuata nel corso degli ultimi decenni dai Paesi dell'Asia di Sudest suggerisce che gli strumenti classici del Realismo – fondati sulla dicotomia fra il sottogruppo delle strategie di bilanciamento e *bandwagoning* – siano decisamente inadatti a cogliere la *ratio* delle scelte di allineamento operate nella regione per rispondere ad un fenomeno di primaria rilevanza storica, rappresentato dalla riemersione della Cina in una posizione di preminenza economica, militare e culturale sull'intera Asia orientale. Contrariamente alle previsioni circa l'emergere di una coalizione controbilanciante, che tarpasse le ali della crescita cinese, gli Stati dell'area hanno infatti optato per costrutti più sfumati e prudenti, coerenti con la tradizione di non-allineamento e autonomia che ha informato per decenni la diplomazia regionale. Per comprendere fino in fondo i tratti distintivi di simili condotte, emerse in tutta chiarezza nello scenario del post Guerra Fredda, è stato, quindi, introdotto il paradigma inedito dell'*hedging*, inizialmente inquadrato come la mera scelta di combinare sforzi di *engagement* e misure di autotutela nei riguardi di un potenziale rivale, che, però, non si è ancora rivelato in tutta la sua incombente minacciosità.

Dato lo scarso valore analitico ed esplicativo di una definizione così approssimativa, una seconda ondata di autori ha tentato di raffinare la formulazione di *hedging*, così come di circoscrivere il campo di applicazione della nozione in esame. Come illustrato di seguito (figura 2), pertanto, essa identificherà una determinata

¹¹⁴ Cheng-Chwee Kuik, *Smaller States' Alignment Choices: A Comparative Study of Malaysia and Singapore's Hedging Behavior in the Face of a Rising China*, pp. 133-140.

tipologia di strategia d'allineamento a disposizione delle Piccole Potenze volta ad acquisire una posizione mediana lungo lo spettro delle possibili opzioni di condotta diplomatica, ossia sostanzialmente equidistante rispetto ai due antipodi. Data la natura prettamente difensiva e attendista di una tale logica, l'*hedging* si rivela, infatti, particolarmente adatto a cogliere i dilemmi insiti in relazioni di natura asimmetrica, fotografando il calcolo strategico degli Stati secondari nei confronti dei poli preminenti del sistema, e, in particolar modo, verso la sottocategoria specifica delle Potenze in ascesa, all'interno di contesti contrassegnati dall'assenza di una minaccia manifesta alla sopravvivenza delle entità minori.

Figura 2 – L'*hedging* quale tipologia di allineamento diplomatico



Nella pratica, tale stato di incertezza strategica circa la geografia dei potenziali pericoli verrà contrastato mediante il ricorso ad un approccio duale, diretto, *in primis*, all'attore che rappresenta il bersaglio preminente degli sforzi di *hedging*, e poi ulteriormente rafforzato da una serie di misure rivolte verso altri interlocutori, necessarie per l'implementazione del secondo pilastro su cui si poggia la strategia. Da un lato, quindi, si attueranno delle politiche volte a massimizzare i ritorni di un legame cordiale con il *partner* più influente, sfruttando strumenti quali l'*engagement* istituzionale, la creazione di una sempre più profonda dinamica di cooperazione economica e alcune misure di accomodamento, che segnalino – anche attraverso forme di volontario coordinamento su materie sensibili dell'agenda bilaterale – il riconoscimento dello *status* inedito della Potenza in ascesa.

Il portato complessivo di tali leve, inoltre, sarà funzionale a temperare l'effetto del secondo architrave della

strategia, che prescrive di controbilanciare tali sforzi persuasivi con i meccanismi di autotutela propri del *soft-balancing*. Nell'ottica di mettersi al riparo da sviluppi sgraditi e imprevedibili, l'*hedger* si spenderà, dunque, per coinvolgere nello scenario di riferimento una gamma crescente di interlocutori, che agiranno fra loro in funzione di reciproco contrappeso, irretendoli in una maglia crescente di norme e regole condivise. Accanto a simili sforzi diplomatici, è contemplato anche il ricorso a meccanismi di bilanciamento indiretto nella sfera della sicurezza, sottoscrivendo modalità di cooperazione informali con una pluralità di interlocutori. Tali canali verrebbero, infatti, utilizzati come base per condotte di bilanciamento più esplicito e manifesto, nell'ipotesi che una minaccia più chiara e concreta si profili all'orizzonte.

Più in generale, è ora possibile richiamare tutto il substrato teorico che farà da sfondo, a partire dalle prossime pagine, all'analisi della storia della politica estera birmana e delle trasformazioni sfoggiate nell'ultimo quarto di secolo dallo spazio geopolitico proprio dell'Asia di Sudest. La traiettoria di lungo periodo di Naypyidaw, infatti, verrà inquadrata *in primis* alla luce dei tratti distintivi esibiti dalle Piccole Potenze, ossia da attori che sono costantemente esposti ad una miscela peculiare di rischi militari, politici, economici e sociali, a cui è possibile far fronte unicamente mediante accorte politiche di allineamento. Nel caso del Myanmar – analogamente a quanto accaduto anche altrove – emergerà in modo palese che queste ultime hanno gradualmente abbracciato tipologie inedite rispetto al tradizionale meccanismo delle alleanze d'ascendenza novecentesca, plasmando costrutti flessibili e informali in grado di rispondere efficacemente alle esigenze dello scenario di riferimento, come dimostra l'esempio dei partenariati strategici.

Tenendo a riferimento lo spettro delle modalità di allineamento fin qui costruito, sarà quindi possibile descrivere la recente e significativa evoluzione della diplomazia birmana nei riguardi delle Grandi Potenze – e, più in dettaglio, all'interno del “triangolo strategico” intrattenuto con Cina e Stati Uniti – quale esempio concreto di strategia di *hedging* volta a temperare la storica dipendenza dal potente vicino, ulteriormente acuita durante la fase delle sanzioni e dell'isolamento internazionale. Così come evidenziato dalla *ratio* dell'*hedging*, la postura assunta da Naypyidaw nell'ultimo quinquennio rispetto al fenomeno dell'ascesa cinese ha apertamente rifiutato la logica auto-escludente propria del dilemma fra bilanciamento e *bandwagoning*, assumendo gradualmente una posizione di equidistanza fra Washington e Pechino. La logica di una simile scelta rivela, come già spiegato, il duplice imperativo di salvaguardare una relazione cordiale e costruttiva con la RPC – che per numerose ragioni rappresenta un interlocutore irrinunciabile per la politica birmana – e di premunirsi, al contempo, contro un'eccessiva pervasività delle leve d'influenza cinesi, per mezzo dell'apertura di canali diplomatici con poli di potere alternativi, fra cui figurano gli USA, ma anche il Giappone e l'India.

L'adozione di una prospettiva storica di ampio respiro, inoltre, permetterà di fotografare una serie di snodi di primo piano che hanno influenzato la cultura strategica del Myanmar, costituendo a vario titolo i prodromi del ri-orientamento diplomatico consumatosi a partire dal 2010: la retorica del non-allineamento degli anni Cinquanta, la svolta autoritaria del decennio successivo che inaugura una lunga stagione di incomunicabilità e diffidenza reciproca fra la Birmania e i governi occidentali, così come il definitivo ingresso nell'orbita cinese sulla scia delle violente repressioni interne operate dalla giunta militare a partire dal 1988 e, due decenni più tardi, il lento dischiudersi di una transizione politica interna in senso proto-democratico. Al fine di contestualizzare in modo compiuto il portato complessivo di simili processi, gli elementi desumibili dalla storia del Paese saranno poi accompagnati e messi in diretta correlazione alle maggiori trasformazioni emerse nello scenario geopolitico del Sudest asiatico lungo il corso degli ultimi decenni, premesse sostanziali per il dispiegamento dell'*hedging* birmano. Esse chiamano in causa le politiche di *engagement* sprigionate nella regione da Pechino, l'andamento della presenza americana nell'area, l'influsso esercitato dall'ASEAN e dagli altri impianti multilaterali quali fattori di mitigazione della *realpolitik* e, infine, il ruolo esercitato da attori alternativi rispetto al binomio Washington-Pechino nell'influenzare le condotte d'allineamento esibite dal governo del Myanmar.

Capitolo Secondo.

L'esercizio della politica estera birmana in prospettiva storica e il ruolo delle Grandi Potenze:
oscillazioni e costanti di lungo corso

*“We are hemmed in like a tender gourd
among the cactus. We cannot move an inch”*
U Nu¹¹⁵

La storia plurimillennaria della Birmania può essere letta come la ricerca costante ed ostinata di uno spazio di relativa sicurezza all'interno di un perimetro geopolitico altamente dinamico e competitivo, contrassegnato dalla prossimità di attori prosperi ed influenti – forti del peso di civiltà ricchissime quali quella sinica, indiana e giapponese – nonché di irriducibili rivali, fra cui si staglia il caso del Regno di Siam. Come ricordato dalla celebre massima di U Nu – assunto al ruolo di Primo Ministro dell'Unione Birmana all'indomani della dichiarazione d'indipendenza del 4 gennaio 1948 – la condanna della geografia che affligge, da sempre, il Paese può essere paragonata alla disagiata condizione di forzato immobilismo a cui è soggetta una tenera zucca stretta fra le spine di un cactus. Localizzato nella porzione più occidentale della fascia continentale dell'Asia di Sudest, l'odierno Myanmar si incunea, infatti, al crocevia di uno scacchiere assolutamente cruciale dal punto di vista strategico, confinando ad ovest con il Bangladesh e l'India, a nord con la Repubblica Popolare Cinese e a oriente con la Thailandia e il Laos. A fronte degli oltre seimila chilometri di frontiere terrestri, inoltre, il territorio nazionale si caratterizza per una linea costiera estesa e sinuosa, che affonda nella Baia del Bengala, nel Golfo di Martaban e, infine, nel Mar delle Andamane lungo l'Istmo di Kra, assumendo la conformazione di una vera e propria “testa di ponte” dell'area del bacino del Mekong verso l'Oceano Indiano e la parte insulare del Sudest asiatico.¹¹⁶

Fin da epoca antica, tale posizione nevralgica ha quindi permesso alle popolazioni stanziatesi lungo le rive del fiume Irrawaddy – culla primigenia dello sviluppo demografico, economico e culturale birmano – di beneficiare dei fiorenti traffici che si dipanavano a cavallo fra Cina e regni indiani, agendo in qualità di intermediari all'interno di una zona cuscinetto posta alla periferia di due fra le più importanti civiltà della storia globale. I primi esempi di queste dinamiche possono essere colti nelle città-Stato erette dal popolo Pyu durante il I secolo a.C., a cui succedettero gli sforzi di colonizzazione verso nord intrapresi a partire dall'849 – anno di fondazione del ricco Regno di Pagan, sorto attorno all'odierna Bagan – dal gruppo

¹¹⁵ Renaud EgretEAU e Larry Jagan, *Soldiers and Diplomacy in Burma. Understanding the Foreign Relations of the Burmese Praetorian State* (Singapore: NUS Press, 2013), p. 73.

¹¹⁶ Antonio Fiori e Andrea Passeri, “Hedging in Search of a New Age of Non-Alignment: Myanmar between China and the U.S.”, p. 13.

etnico dei Bamar, destinato a conservare un ruolo preminente nella vita nazionale per i secoli a venire.¹¹⁷ Durante la cosiddetta fase dinastica della storia birmana, protrattasi per quasi un millennio, le varie entità politiche alternatisi a partire dal comune ceppo Bamar conseguirono un ragguardevole grado di centralizzazione amministrativa e progresso culturale, assorbendo i territori costieri dell'Arakan (anche noto come Rakhine) e alcune porzioni di quelli più montagnosi posti al confine con la Cina, anche grazie all'influsso del Buddismo Theravada – d'ascendenza indiana – quale religione ufficiale.¹¹⁸

Nonostante l'impatto dell'invasione mongola del 1287 – capace di porre fine alla traiettoria politica di Pagan, fungendo da preludio per la disgregazione del regno in varie entità – il nucleo del territorio nazionale fu riunitificato durante il periodo della dinastia Toungoo (1486–1752), la quale fronteggiò con successo una serie di agguerriti rivali fra cui i sovrani di Ayutthaya – vassalli del Siam – il Laos e gli Shan. Anche le spinte migratorie provenienti dal mondo sinico si fecero maggiormente intense a partire dal quattordicesimo secolo, frenate a stento da forme molto virulente di malaria a cui l'etnia Han dimostrò di essere particolarmente vulnerabile.¹¹⁹ Le risorse necessarie alla realizzazione dei disegni espansionistici dei Toungoo, peraltro, fluivano dalla totale immersione della Birmania all'interno del sistema tributario dell'area sino-centrica, permettendole di beneficiare del profittevole inserimento all'interno di un *network* commerciale estremamente prospero e dinamico, in grado, a sua volta, di fungere da viatico per la riforma e la modernizzazione della macchina statale, attraverso la creazione di forze armate professionali, di monopoli commerciali, di codici legislativi e di una burocrazia più efficiente.¹²⁰ Accanto a questa piena compenetrazione nell'economia regionale centrata sulla supremazia della civiltà sinico-confuciana, la contestuale prossimità del ricco bacino culturale indiano permetteva, peraltro, una “politica del pendolo” fra i due poli che garantì al Paese un sufficiente grado di autonomia e sicurezza, mettendolo al riparo – almeno sino alla metà del diciannovesimo secolo – da ulteriori tentativi di conquista provenienti dall'esterno.

Come accaduto in numerose altre parti del continente asiatico, il contatto con il fenomeno del colonialismo europeo assunse nella storia birmana connotati alquanto traumatici, interrompendo quella lunga tradizione

¹¹⁷ Donald M. Seekins, *Historical Dictionary of Burma (Myanmar)* (Oxford: Scarecrow Press, 2006), pp. 11-14.

¹¹⁸ Se l'espansione verso le regioni meridionali che si affacciavano lungo il Golfo del Bengala procedette in modo piuttosto spedito, tutt'altro può dirsi circa la capacità di esercitare un controllo effettivo sulle aree settentrionali facenti parte degli odierni Stati Shan, Wa e Kachin. Questi ultimi, infatti, hanno continuato a rappresentare fino in età contemporanea le roccaforti di minoranze cinesi capaci di salvaguardare lingua, usi e costumi autonomi, sfuggendo al giogo del potere centrale fino al diciannovesimo e ventesimo secolo, ossia nel pieno della fase storica segnata dal colonialismo britannico.

¹¹⁹ David I. Steinberg e Fan Hongwei, *Modern China-Myanmar Relations. Dilemmas of Mutual Dependence* (Copenhagen: NIAS Press, 2012), p. xxi.

¹²⁰ David C. Kang, *East Asia before the West: Five Centuries of Trade and Tribute*, p. 52.

di indipendenza e autogoverno faticosamente consolidata all'ombra di vicini tanto potenti. Nel caso specifico, l'era coloniale si dipanò a partire da tre fasi distinte, coincidenti con la Prima, la Seconda e la Terza Guerra Anglo-Birmana – combattute, rispettivamente, nel 1824-1826, nel 1852 e nel 1885 – attraverso le quali la corona inglese inaugurò ed espanse il proprio dominio sull'area, favorita nelle proprie direttrici di conquista dai possedimenti precedentemente acquisiti in territorio indiano. Oltre alla necessità di contrastare il nascente attivismo francese in Indocina, l'aspirazione dei britannici ad esercitare un controllo sulle terre che si affacciavano sulla Baia del Bengala discendeva, infatti, dalla volontà di sfruttare le abbondantissime risorse naturali custodite in queste zone, fra cui primeggiavano i minerali preziosi – giada in particolar modo – e pregiati legnami. In aggiunta, la Birmania settentrionale rivestiva un valore non secondario agli occhi dei colonizzatori occidentali quale spazio di transito per le rotte commerciali che questi ultimi intendevano stabilire con la regione dello Yunnan, ritenuta come la porta d'accesso terrestre alle ricchezze del “celeste impero”.¹²¹ Di conseguenza, le tre ondate di conquista portate avanti dagli inglesi si caratterizzarono, in modo analogo a quanto avvenuto altrove, alla luce del ricorso alla cosiddetta “diplomazia delle cannoniere”, come anche per la sottoscrizione di trattati ineguali che svuotarono dall'interno e in modo progressivo la sovranità esercitabile dalla corte birmana sul proprio territorio, fino alla decisione di anettere formalmente alcune porzioni dello stesso alla corona di Sua Maestà e di abolire la carica monarchica.

Ciò nonostante, l'impatto dell'influenza anglosassone ebbe notevoli ricadute per lo sviluppo politico, economico e sociale del Paese, che, al volgere del ventesimo secolo, era riuscito a ritagliarsi una nicchia non trascurabile all'interno del sistema commerciale internazionale eretto dall'impero britannico. Facilitato, in questo senso, da una serie di progressi tecnologici come l'apertura del Canale di Suez nel 1869 e gli avanzamenti nella navigazione a vapore, il riso coltivato nel bacino dell'Irrawaddy iniziò quindi ad accreditarsi come bene d'esportazione su scala globale, conferendo alla Birmania la palma di *leader* mondiale nel commercio di questo prodotto, con un primato destinato a conservarsi fino allo scoppio del secondo conflitto mondiale. Accanto alle risaie, anche le miniere di piombo e argento poste nei territori Shan acquisirono una rilevanza crescente quali forze motrici dell'economia coloniale birmana, egemonizzata in massima parte da operatori e capitali stranieri – britannici, ma anche indiani e cinesi – concentrati nella nuova capitale amministrativa di Yangon, che all'epoca rappresentava uno dei più moderni e vibranti centri urbani dell'Asia orientale.¹²²

Da un punto di vista sociale, inoltre, la città andava assumendo in forma ancor più accentuata i tratti di quel

¹²¹ Thant Myint-U, *The Making of Modern Burma* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), pp. 135-142.

¹²² Donald M. Seekins, *Historical Dictionary of Burma (Myanmar)*, pp. 16-18.

complesso mosaico etnico e confessionale che diverrà una costante di primaria importanza per comprendere la storia del Paese durante il Novecento, ospitando nutrite minoranze europee, indiane, cinesi, bengalesi e pakistane, spesso ben inserite all'interno del nascente *establishment* burocratico e produttivo. L'emigrazione di forza lavoro di confessione musulmana, fortemente incentivata dalle autorità britanniche che abbisognavano di un costante afflusso di manodopera, si concentrò in modo specifico nella regione del Rakhine, ove tali popolazioni di origine bengalese iniziarono ad auto-identificarsi con l'appellativo di Rohingya, così da rimarcare ulteriormente un sentimento di appartenenza distinto e separato del resto della società birmana. Chiaramente, a fronte degli indubbi vantaggi che un simile *melting pot* garantiva in termini di dinamismo commerciale e sviluppo di un mercato domestico, va anche sottolineato che tale stratificazione interna inficiò profondamente ogni tentativo di sviluppare un'identità collettiva birmana o un senso di comune cittadinanza su base nazionale, favorendo la perpetuazione di interessi particolaristici e una progressiva spaccatura fra le pianure centrali e le province marittime – poste sotto diretto controllo inglese – e le cosiddette “zone di frontiera” settentrionali, ancorate ad un'economia di stretta sussistenza e affidate ad un rapporto di mero vassallaggio e *indirect rule* con i vari capi locali di etnia Shan e Kachin.¹²³

Stanti simili premesse, non stupisce che al volgere del Novecento le prime incarnazioni di un sentimento nazionalista birmano si manifestassero sotto forma di difesa di attributi etnico-confessionali – coincidenti con la religione e le tradizioni culturali d'ascendenza buddista – rispetto ai presunti pericoli portati da un governo coloniale che appariva come eccessivamente secolarizzato e distante. Le violentissime rivolte anti-indiane scoppiate a Yangon nel 1930 – alimentate dalle montanti sperequazioni sociali fra stranieri e popolazione indigena – colsero di sorpresa Londra, che sette anni più tardi si persuase della necessità di approvare la partizione della Birmania dal territorio dell'India britannica, istituendovi un'autorità coloniale autonoma. Durante questa fase, gli studenti si affiancarono gradualmente al clero buddista in qualità di portabandiera principali dei movimenti proto-indipendentisti nazionali, coltivando fra le proprie fila alcune personalità destinate a svolgere un ruolo di primo piano sia durante la dolorosa parentesi di occupazione Giapponese – protrattasi fra il 1941 ed il 1945 – che nei travagliati decenni successivi. La *leadership* carismatica di simili formazioni, infatti, si raccoglieva attorno ai profili di U Nu e Aung San, eletti nel 1935 come vertici del movimento studentesco della Rangoon University Students Union (RUSU), molto attivo nell'avanzare la causa del patriottismo birmano fra le fasce più educate della popolazione.

¹²³ Oltre alla suddetta politica britannica di “*divide et impera*”, un altro elemento da tenere in considerazione nell'analizzare la suddetta frattura fra le due anime del Paese, così come il crescente stato di alienazione che affliggeva le minoranze del nord, riguarda i fiorenti traffici di oppio al confine con la Cina che presero piede in modo sempre più impetuoso nel corso dell'Ottocento, dominati dai gruppi etnici d'ascendenza sinica localizzati a ridosso della frontiera con lo Yunnan.

All'indomani dello scoppio della seconda Guerra Mondiale, i contatti intessuti da queste figure con le autorità nipponiche si concretizzarono nella negoziazione di un vero e proprio patto di cooperazione militare, in base al quale l'apporto bellico fornito dal neonato Burma Independence Army (BIA) contro le forze Alleate sarebbe stato ripagato, a guerra finita, dalla creazione di una Birmania indipendente all'interno della c.d. "Sfera di co-prosperità della grande Asia orientale" tratteggiata dal regime giapponese.¹²⁴ Nonostante un contributo trascurabile sul campo di battaglia, la creazione del BIA quale primo esempio di esercito nazionale birmano – riconosciuto, peraltro, fino al giorno d'oggi come antesignano illustre delle odierne forze armate raccolte sotto le insegne del Tatmadaw – fornì un'ulteriore sferzata positiva alle aspirazioni indipendentiste del popolo, che mal digerì il tradimento nipponico allorché l'esercito dell'Imperatore Hirohito decise di porre i territori birmani sottratti ai britannici sotto una stretta occupazione militare, finalizzata al totale sfruttamento delle risorse e del capitale umano del Paese.¹²⁵ I piani redatti da Aung San e Than Tun – futuro *leader* del Partito Comunista Birmano (PCB) – già dalla metà del 1944, in vista di un'insurrezione contro quella che veniva ormai percepita come una nuova dominazione coloniale, furono infine tradotti in pratica dai membri del BIA nel marzo dell'anno successivo, due mesi prima del ritorno degli Alleati a Yangon: finita la guerra, risultò chiaro sia agli uni che agli altri che un ritorno allo *status quo* pre-bellico appariva come un esito non più concepibile.¹²⁶

Gli ingenti danni inflitti all'economia e al territorio birmano durante le fasi più sanguinose del conflitto nel Pacifico, il conseguente stato di *caos* e violenza interetnica in cui era sprofondata la società indigena al termine delle ostilità, così come la piattaforma politica favorevole ai processi di decolonizzazione del nuovo governo laburista inglese, guidato da Clement Attlee, convinsero quindi Londra dell'opportunità di affidarsi alla figura di Aung San – all'epoca poco più che trentenne – quale interlocutore di riferimento della futura classe dirigente nazionale. Quest'ultimo fu ricevuto a colloquio dallo stesso Primo Ministro nel dicembre del 1946, gettando le basi per l'Accordo Attlee-Aung San del mese successivo, in base al quale la Birmania

¹²⁴ Il concetto di "sfera di co-prosperità della grande Asia orientale" si rifà alle direttive intraprese dalla cancelleria giapponese guidata dal Primo Ministro Konoe fra la fine del 1938 e il 1940, volte a ridisegnare il futuro ordine internazionale di un'Asia orientale finalmente emancipata dal gioco delle Potenze occidentali e fondata sull'egemonia del Giappone. Se, all'apparenza, l'obiettivo della propaganda nipponica era quello di coalizzare a sé le popolazioni asiatiche mediante l'offerta di un progetto politico fondato, appunto, sulla mutua prosperità fra i contraenti, l'espressione in questione finì poi per fornire un semplice appiglio retorico utile a giustificare le campagne di conquista, la spoliazione delle risorse nazionali e l'instaurazione di governi fantoccio nei territori posti sotto il controllo dell'esercito imperiale durante il secondo conflitto mondiale. Per una trattazione più estensiva si veda: Eri Hotta, *Pan-Asianism and Japan's War. 1931-1945*, (New York: Palgrave Macmillan, 2007).

¹²⁵ E' proprio in questa fase storica che vanno, peraltro, rintracciati i prodromi di quella assoluta e pervasiva centralità che le forze armate birmane andranno assumendo nella vita del Paese anche nei decenni post indipendenza, quali intimi custodi delle sorti nazionali. Per un'analisi più accurata della traiettoria storica del Tatmadaw si veda: Maung Aung Myoe, *Building the Tatmadaw. Myanmar Armed Forces since 1948* (Singapore: ISEAS, 2009).

¹²⁶ Donald M. Seekins, *Historical Dictionary of Burma (Myanmar)*, p. 25.

avrebbe visto riconosciuta la propria indipendenza entro un anno dalla firma dell'intesa, dopo aver selezionato con una prima e storica tornata elettorale la composizione di un'assemblea costituente.¹²⁷ Le elezioni del successivo aprile 1947 videro il trionfo delle formazioni collegate ai vecchi membri del RUSU, come nel caso della Anti-Fascist People's Freedom League (AFPFL), a cui ora spettava l'arduo compito di unificare sotto un'unica bandiera le province che avevano conosciuto il controllo diretto delle autorità coloniali con le inquiete e tumultuose regioni di frontiera poste a settentrione.

La grande statura politica di Aung San, peraltro, era nuovamente emersa in tutta la sua chiarezza nel contesto di un'altra tappa cruciale della storia birmana, che precedette di poco il responso delle urne. In febbraio, il giovane *leader* dell'AFPFL riuscì, infatti, a riunire attorno al tavolo negoziale i delegati delle minoranze Chin, Shan e Kachin nella città di Panglong, concordando assieme a loro i pilastri del futuro assetto semi-federale sancito, pochi mesi dopo, attraverso l'adozione di una nuova carta costituzionale contrassegnata da ampie prerogative per tutti quegli Stati che erano espressione di identità etniche e confessionali peculiari, e per questo soggetti ad un regime speciale.¹²⁸ L'assassinio di Aung San – occorso il 19 luglio 1947 per mano di un sicario armato dai rivali politici della vittima – sconvolse la società locale in modo profondo, ma non scalfì l'impianto istituzionale plasmatosi attraverso le trattative dei mesi precedenti, mentre il suo braccio destro U Nu veniva immediatamente indicato come successore del compianto “padre della patria”, assurgendo – il 4 gennaio 1948 – al ruolo di Primo Ministro di una Birmania finalmente indipendente.

Da questa breve carrellata lungo la storia pre-unitaria del Paese è possibile intravedere, *in nuce*, alcune costanti di lungo periodo destinate a riemergere con forza nei decenni successivi alla tanto agognata emancipazione da Londra, sia nel contesto delle relazioni con l'esterno che nel quadro della dialettica politica fra un variegato spettro di attori domestici. Le prossime pagine, pertanto, tenteranno di dipingere un accurato affresco dell'evoluzione delle istituzioni e della diplomazia birmana durante sette decenni di impetuose trasformazioni, che hanno dapprima registrato l'inesorabile incedere del regime insediatosi a Yangon verso modalità sempre più esplicite di autoritarismo politico – causa di un crescente isolamento in ambito internazionale – e, successivamente, il germogliare dei prodromi di una graduale transizione in

¹²⁷ Josef Silverstein (a cura di), *The Political Legacy of Aung San* (New York: Southeast Asia Program-Cornell University Press, 1993), pp. 53-60.

¹²⁸ Se la seconda Conferenza di Panglong (la prima si tenne nel 1946) rappresenta un momento fondativo assolutamente centrale per la costruzione di una Birmania indipendente, va altresì ricordato che lo stesso Aung San fallì nel tentativo di coinvolgere all'interno di tale processo la totalità dei gruppi etnici operanti nel territorio nazionale: le organizzazioni Karen – mobilitate attorno alla Karen National Union (KNU) – come anche i delegati delle formazioni Wa si astennero con decisione dal prendere parte alle trattative, mantenendo un rapporto altamente avversariale con il potere centrale. Per un'analisi più dettagliata sull'eredità storica e politica dell'evento si veda: Matthew J. Walton, “Ethnicity, Conflict, and History in Burma. The Myths of Panglong”, *Asian Survey*, 48 (6), 2008, pp. 889-910.

senso democratico. A tale scopo, è apparso opportuno periodizzare tale arco temporale secondo quattro fasi distinte, individuabili, in primo luogo, nel periodo parlamentare dell'immediato post indipendenza (1948-1961), a cui succedette la svolta autoritaria impressa dal golpe del Generale Ne Win nel maggio del 1962, capace di elevarlo alle redini della macchina statale per quasi un trentennio.¹²⁹

Il terzo contenitore cronologico, invece, verrà dedicato alla complicata congiuntura inauguratasi a seguito della disgregazione dell'ordine bipolare della Guerra Fredda e, soprattutto, all'indomani delle vaste sollevazioni popolari contro la giunta militare dell'estate 1988, anticamera degli anni probabilmente più bui nella recente storia nazionale birmana, caratterizzati dalla costante minaccia delle sanzioni occidentali, dalla definitiva connotazione del Myanmar quale Stato *pariah* delle relazioni internazionali e, come diretta conseguenza, da un più deciso orbitare del Paese all'interno dell'orbita diplomatica ed economica cinese. Infine, l'ultimo paragrafo si focalizzerà sull'analisi del processo di transizione interna dischiusosi a partire dalla nuova carta costituzionale varata nel 2008 e culminato con le elezioni generali del novembre 2015, destinate a riconsegnare al popolo birmano il suo primo governo democraticamente eletto dal lontano 1962. Durante questa delicatissima fase, infatti, il nuovo corso introdotto in ambito domestico dal Presidente Thein Sein ha permesso un rapido e significativo disgelo nel quadro delle relazioni con l'ambiente esterno – facilitato e ulteriormente alimentato dalla storica normalizzazione dei rapporti sull'asse Washington-Naypyidaw – fornendo alla *leadership* del Myanmar quella serie di precondizioni assolutamente necessarie per l'attuazione di un costrutto di *hedging*, volto a mitigare l'eccessiva dipendenza precedentemente maturata nei riguardi della Repubblica Popolare Cinese.

¹²⁹ Il vero nome di questa figura centrale per la storia novecentesca della Birmania era, tuttavia, Shu Maung. “Ne Win” (“sole radioso”) rappresentava l'appellativo di battaglia maturato dal Generale durante gli anni della seconda Guerra Mondiale, quando le milizie ai suoi ordini si erano opposte sia alle truppe giapponesi che alle formazioni comuniste operanti nel nord del Paese.

2.1 La fase fondativa e l'imperativo del "non allineamento" (1948–1961)

Il primo compito che il neonato esecutivo guidato da U Nu dovette fronteggiare una volta acquisita l'indipendenza fu quello di ristabilire un barlume di ordine nella sfera domestica, martoriata da continue ribellioni nelle regioni di frontiera e dai periodici ammutinamenti di frazioni consistenti del Tatmadaw. Le formazioni più pericolose si raccoglievano attorno alle bandiere rosse dell'ala più radicale del partito comunista, insorta già dal 1946 contro il potere centrale e rafforzata nei suoi ranghi dalla comparsa di gruppi di cosiddetti "volontari del popolo", particolarmente attivi nella regione dell'Arakan. In aggiunta, la variegata maggioranza dell'AFPFL si trovò quasi immediatamente a dover fare i conti anche con il nutrito fronte delle opposizioni parlamentari – principalmente d'estrazione socialista – che diedero vita alla coalizione del National United Front (NUF). La situazione si complicò ulteriormente nei primi mesi del 1949, a seguito della defezione dai ranghi dell'esercito regolare del contingente formato dai combattenti Karen, che si unirono alle milizie agli ordini del PCB e con esse occuparono in pochi mesi l'importante centro di Mandalay e la periferia della stessa Yangon: all'indomani di simili sviluppi, le autorità ormai asserragliate nella capitale birmana cominciarono ad essere ironicamente definite come "il governo delle sei miglia", proprio a causa della totale incapacità nell'esercitare un livello sufficiente di controllo sul territorio nazionale.¹³⁰

A nord, invece, i timori principali del Primo Ministro si indirizzavano verso i sempre più frequenti sconfinamenti oltrefrontiera di unità appartenenti all'esercito nazionalista cinese del Kuomintang (KMT). Molte di esse, dopo la disfatta subita nel 1949 contro le forze di Mao Zedong, decisero infatti di stanziarsi in prossimità delle zone al confine settentrionale sino-birmano – lungo oltre 2.200 chilometri – lucrando da una fitta rete di traffici illeciti che si fondavano, *in primis*, sulla produzione di oppio. Supportate sia dagli Stati Uniti che dal governo di Chiang Kai-shek – nel frattempo riparato sull'isola di Formosa – in vista di una tanto fantasiosa quanto improbabile contro-invasione della nascente Repubblica Popolare Cinese, tali formazioni agli ordini del KMT arriveranno a contare all'inizio degli anni Cinquanta su quasi 20.000 effettivi operanti nel solo Stato Shan, configurandosi come una concreta minaccia alla sovranità birmana. Dopo ben sette tentativi di avanzata in territorio cinese, le truppe nazionaliste verranno definitivamente liquidate soltanto nel 1961 grazie ad un'azione congiunta del Tatmadaw e dell'Esercito Popolare di Liberazione (EPL) agli ordini di Pechino. La *issue* in questione, tuttavia, continuò a rappresentare un elemento non trascurabile per l'orientamento della diplomazia birmana durante tutta la fase parlamentare,

¹³⁰ Donald M. Seekins, *Historical Dictionary of Burma (Myanmar)*, p. 28.

in particolar modo per quanto attiene alle relazioni con Cina e Stati Uniti: nel 1953, ad esempio, il governo di U Nu inoltrerà una formale protesta diplomatica contro la condotta americana attraverso i canali della neo-costituitasi Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), giungendo sino a pretendere la chiusura della missione diplomatica americana di Yangon, che era stata inviata tre anni prima a supporto del programma di aiuti economici stanziati dalla Casa Bianca.¹³¹

A fronte di una simile scelta, che di certo non inaugurava nel modo migliore la prima fase di contatti diplomatici con Washington, la fragilissima Birmania di U Nu si vide quindi costretta a fronteggiare questa peculiare commistione di pericoli interni ed esterni che si addensavano all'orizzonte attraverso due direttrici principali d'azione: da un lato, rassegnandosi a cedere quote sempre più significative di potere alle forze armate, le quali iniziarono a gestire direttamente l'amministrazione locale di alcune zone sottratte alle formazioni Shan. Inoltre, memori del tradimento consumato pochi mesi prima dai Karen, i vertici del Tatmadaw accompagnarono la lenta opera di riconquista dei territori di frontiera con una sistematica epurazione dai quadri dirigenti di tutti quegli ufficiali estranei al gruppo dominante dei Bamar, modificando per sempre il volto dell'esercito multietnico e pluriconfessionale originariamente delineato da Attlee e Aung San. Nonostante questo preoccupante incedere verso i prodromi di quello che è stato definito come "regime pretoriano", le forze governative riuscirono a consolidare gradualmente un certo margine di consenso presso le platee domestiche: le tornate elettorali del 1951-52 e del 1956 – svoltesi in un clima di sostanziale libertà, peraltro garantito dal rispetto di una vivace dialettica plurale fra gli oltre 50 organi di stampa operanti nel Paese – confermarono il mandato conferito nel 1948 alla lega anti-fascista, stretta fra l'esigenza di una maggiore centralizzazione del potere statale e la volontà di salvaguardare gli spazi di autonomia accordati dalla costituzione alle minoranze etniche.¹³²

Seguendo una logica non dissimile, sul fronte diplomatico tali dinamiche interne si tradussero nel progressivo asservimento degli interessi di politica estera del Paese rispetto alla ricerca di una rosa di *partner* più forti, che potessero agire da garanti della sicurezza dello Stato. Nei riguardi della Gran Bretagna, ad esempio, agli sdegnati rifiuti iniziali circa un possibile accesso birmano nel Commonwealth seguì, nel corso del 1952, la convinta adesione di Yangon fra le fila del Piano Colombo, che due anni più tardi iniziò ad irrorare la disastrosa economia nazionale con una serie di aiuti economici, a cui si sommarono le riparazioni di guerra elargite dal Giappone.¹³³ Il complesso quadro geopolitico che stava contestualmente emergendo

¹³¹ David I. Steinberg, *Burma/Myanmar. What Everyone Needs to Know* (Oxford: Oxford University Press, 2010), pp. 43-47.

¹³² Donald M. Seekins, *Historical Dictionary of Burma (Myanmar)*, p. 29.

¹³³ Il Piano Colombo – il cui nome completo è "Colombo Plan for Cooperative Economic and Social Development in Asia and the Pacific" – rappresenta un'organizzazione regionale di tipo intergovernativo, volta a promuovere la cooperazione in ambito

attorno alla Birmania – destinato a sconvolgere la mappa dell’Asia mediante l’impatto di fenomeni quali la partizione indo-pakistana (1947), la creazione di una Cina Maoista contrapposta alle forze del KMT arroccate sull’isola di Taiwan (1949) e la Guerra di Corea (1950-53) – favorì, pertanto, il ricorso ad una accorta politica di non-allineamento, volta ad aggirare per mezzo di una vocazione multidirezionale la rigida logica della contrapposizione fra blocchi che si andava diffondendo proprio in quegli anni.

Il tentativo di smarcarsi rispetto all’inesorabile partizione del globo in nuove sfere d’influenza fra le Grandi Potenze emerse dal secondo conflitto mondiale necessitava, tuttavia, di un notevole grado di attivismo diplomatico, che la Birmania cercò di assicurarsi con ostinazione durante tutto il mandato di U Nu. Nel corso del 1953, ad esempio, il Paese ospitò la prima Conferenza dei Partiti Socialisti Asiatici, a cui fece seguito, tra il 1954 ed il 1956, il sesto Concilio Internazionale Buddista; eventi in grado di richiamare a Yangon centinaia di personalità di primo livello provenienti da tutto il continente.¹³⁴ All’inizio del decennio, peraltro, la Gran Bretagna aveva appoggiato l’ingresso della sua ex colonia fra i soci fondatori dell’Accordo Generale sulle Tariffe Doganali e il Commercio (GATT) e del Fondo Monetario Internazionale (FMI), istituiti nel 1952. In aggiunta, durante la primavera del 1955 i delegati birmani raggiunsero la città indonesiana di Bandung per presenziare all’omonima conferenza, che rappresenterà un momento fondativo nel processo di costituzione del “Movimento dei Non Allineati”, di cui la Birmania sarà socio fondatore e membro particolarmente attivo fra il 1961 ed il 1979. In tale contesto, i cordiali contatti personali fra U Nu ed il *premier* indiano Nehru si riveleranno particolarmente utili per aumentare il prestigio e l’influenza birmana all’interno del Movimento, come pure per cementare ulteriormente i legami fra Delhi e Yangon, già fissati nel corso del 1951 mediante la firma di un trattato d’amicizia.¹³⁵ Alcuni anni più tardi, inoltre, questo delicato equilibrio politico si tradurrà nell’appoggio sia di Mosca che di Washington all’elezione di U Thant alla carica di Segretario Generale dell’ONU, ove siederà fra il 1961 ed il 1971.

Il manifesto di tale approccio fu formulato, peraltro, dallo stesso Primo Ministro, che nel Leftist Unity Program – redatto nel maggio del 1948 – enfatizzò l’importanza di assicurarsi un volume di interazioni economiche e politiche col fronte dei regimi socialisti in grado di eguagliare le ormai consolidate relazioni

economico e sociale fra i Paesi membri. L’istituzione fu fondata a seguito del *summit* fra Ministri degli Esteri del Commonwealth tenutosi a Colombo (capitale dell’odierno Sri Lanka, all’epoca Ceylon) nel gennaio del 1950, e resa operativa all’inizio dell’anno successivo. Se la formula originaria prevedeva soltanto sette “soci fondatori” (Gran Bretagna, Canada, Australia, India, Nuova Zelanda, Ceylon e Pakistan) l’organizzazione si è poi allargata fino a comprendere 27 Stati membri, la maggioranza dei quali esterni alla traiettoria del Commonwealth.

¹³⁴ Renaud Egretou e Larry Jagan, *Soldiers and Diplomacy in Burma. Understanding the Foreign Relations of the Burmese Praetorian State*, p. 7.

¹³⁵ Raja C. Mohan, “India’s Security Cooperation with Myanmar: Prospect and Retrospect”, ISAS Working Paper, n. 166, Institute of South Asian Studies–National University of Singapore, febbraio 2013, pp. 3-5.

con il mondo occidentale, scatenando le prevedibili rimostranze da parte britannica e statunitense.¹³⁶ Alcuni mesi dopo, il *premier* si espresse in termini ancora più espliciti durante una serie di comizi pubblici, durante i quali fissò i seguenti principi di condotta futura: “*Le nostre condizioni ci impongono di seguire un sentiero indipendente, che non si allinei ad alcun blocco di potere. [...] L’unico programma da sposare sarà quello che giudicheremo come più favorevole per la nostra Unione, a prescindere dalla traiettoria che gli inglesi, gli americani, i russi e i cinesi dovessero imboccare. [...] La Birmania deve porsi in modo amichevole con qualsiasi nazione, un Paese piccolo e debole come il nostro non può permettersi la sfrontatezza di bisticciare con nessuna Potenza: per quanto decidessimo di rafforzare le nostre difese, non potremmo mai proteggerci autonomamente con soli 17 milioni di abitanti. Date un’occhiata alla nostra posizione geografica: la Thailandia a est, la Cina a nord, l’India a occidente e, volgendo lo sguardo verso sud, la Malesia, Singapore e così via... Siamo stretti lì in mezzo come una tenera zucca fra i cactus, non possiamo muoverci di un millimetro.*”¹³⁷

In quest’ottica, l’imperativo preminente fu individuato nella costruzione di un legame cordiale e costruttivo con Pechino, quale preconditione necessaria sia a disinnescare in via definitiva le spinte centrifughe e separatiste che avevano il loro epicentro lungo i due lati del confine sino-birmano che per tenere a bada le intemperanze del PCB. Non a caso, l’esecutivo di U Nu fu il primo governo non comunista a riconoscere ufficialmente la nascita della RPC nel dicembre del 1949, a cui fece seguito – sei mesi dopo – l’instaurazione di relazioni diplomatiche ufficiali e lo scambio di ambasciatori. La rappresentanza birmana era, quindi, la sedicesima in ordine di tempo a venire ri-ammessa nella capitale cinese, dopo essersi solennemente impegnata a rispettare i due principi fondativi della nuova diplomazia di Pechino: l’interruzione di qualsiasi tipo di interazione ufficiale con il KMT e l’instaurazione di legami bilaterali fondati sui principi di eguaglianza, rispetto della sovranità dei contraenti e mutuo vantaggio nelle negoziazioni. In aggiunta, una ragione ulteriore che contribuiva a giustificare la tempestività con cui l’esecutivo di Yangon aveva perseguito simili sviluppi risiedeva nella delicata gestione della nutrita minoranza cinese attiva in Birmania, capace, già all’epoca, di influenzare le scelte e il calcolo strategico del governo. Come rilevato anche da William Johnstone, “*con l’instaurazione di un regime comunista in Cina, tutte le forze di sinistra operanti in Birmania si lanciarono in intense campagne di pressione sulla coalizione dell’AFPFL affinché procedesse a riconoscere il nuovo regime installatosi a Pechino. Queste pressioni furono sostenute da circa quaranta associazioni cinesi, guidate dalla Camera di Commercio Cinese e dall’Associazione Cinese per il Commercio, tutte ovviamente favorevoli al riconoscimento diplomatico.*”¹³⁸

¹³⁶ U Nu, “Leftist Unity Program of May 25th, 1948”, in: Roger M. Smith (a cura di), *Southeast Asia: Documents of Political Development and Change* (Ithaca, Cornell University Press, 1974), pp. 101-102.

¹³⁷ David I. Steinberg e Fan Hongwei, *Modern China-Myanmar Relations. Dilemmas of Mutual Dependence*, pp. 11-12.

¹³⁸ William C. Johnstone, *Burma’s Foreign Policy: A Study in Neutralism* (Cambridge: Harvard University Press, 1963), pp. 55-56.

Le mosse distensive sfoggiate da U Nu inauguravano, dunque, quella che potrebbe essere definita come la fase fondativa dei rapporti sull'asse bilaterale (1948-53), durante la quale – soprattutto da parte cinese – si procedette ad affiancare la retorica rivoluzionaria degli anni di guerra civile con la definizione di paradigmi di massima che guideranno la politica estera della Cina durante tutta l'epoca Maoista e, sotto certi aspetti, anche aldilà di essa, come nel caso dei c.d. “cinque principi di coesistenza pacifica”.¹³⁹ Bisogna infatti tener presente che, all'indomani della vittoria sulle forze nazionaliste, la diplomazia di Pechino si era incamminata verso un processo di radicale ristrutturazione, realizzato mediante la denuncia e revisione di tutti i trattati internazionali – come di ogni relazione diplomatica – instaurata nel passato fra Paesi terzi ed il regime di Chiang Kai-shek, in ossequio alla massima di Mao in base alla quale occorreva “*ristabilire l'ordine in casa prima di invitare gli ospiti*”.¹⁴⁰ Inoltre, un pilastro fondante di questa fase embrionale della politica estera della RPC aveva riguardato la c.d. “teoria della nuova rivoluzione democratica”, che imponeva il sostegno di tutte le forze comuniste sovversive operanti all'estero in quanto unici attori in grado di esportare la rivoluzione socialista su scala planetaria.¹⁴¹ Nel caso birmano, il rispetto di questo principio si tradusse perciò – almeno fino alla metà degli anni Cinquanta – nell'esplicita priorità accordata allo sviluppo dei legami fra il Partito Comunista Cinese ed il suo analogo rappresentato dal PCB, piuttosto che nel quadro di una politica più pragmatica articolata da due distinte entità sovrane.

Per Yangon, prevedibilmente, l'atteggiamento ondivago delle autorità della Cina Popolare rispetto alle politiche di U Nu – le cui credenziali socialisteggianti non convincevano appieno i vertici del PCC, che vedevano nel vecchio compagno di lotta di Aung San un fantoccio al soldo delle Potenze imperialiste – generava sensazioni contrastanti di sospetto, strisciante timore, desiderio di conciliazione e malcelata deferenza, a cui si accompagnava il senso di disagio crescente per l'esplicito sostegno diretto da Pechino verso i comunisti birmani. La diffidenza che regnava da ambo i lati teneva, quindi, sotto scacco ogni possibile tentativo di sciogliere i nodi più controversi dell'agenda bilaterale, riguardanti le sacche di combattenti del Kuomintang stanziati a nord, le lenti ideologiche proprie della postura cinese e la gestione dell'influente minoranza sinica operante in Birmania. Il portato complessivo di questi elementi seminò, pertanto, concrete avvisaglie fra i circoli diplomatici di Yangon circa una possibile invasione delle regioni

¹³⁹ La postura precedente del Partito Comunista Cinese (PCC) circa i rapporti internazionali può essere desunta a partire dalla c.d. “dottrina dei due campi”, così come tratteggiata dal sovietico Zhdanov e reinterpretata da Liu Shaoqi, in base alla quale le relazioni fra Stati erano contrassegnate dal costante e ineludibile antagonismo fra socialismo e imperialismo. In quest'ottica, l'ambizione di alcune nazioni ad individuare una “terza via”, ritagliandosi una posizione neutrale e mediana nel quadro della Guerra Fredda, era considerata come problematica e ingannevole, ponendo peraltro un ostacolo sostanziale al consolidamento di un rapporto di reciproca fiducia fra Mao e U Nu. Un chiaro esempio di questo orientamento può essere colto in: Liu Shaoqi, *Internationalism and Nationalism* (Pechino: People's Press, 1951).

¹⁴⁰ Jian Chen, *Mao's China and the Cold War* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2001), p. 51.

¹⁴¹ David I. Steinberg e Fan Hongwei, *Modern China-Myanmar Relations. Dilemmas of Mutual Dependence*, pp. 24-25.

settentrionali da parte dell'esercito cinese, ulteriormente acuite dalle dichiarazioni rese in parlamento dallo stesso Primo Ministro, secondo il quale – a dispetto degli sforzi birmani – le relazioni con il potente vicino si mantenevano su un carattere di sostanziale vaghezza e freddezza.¹⁴²

Tali sentimenti ambivalenti si concretizzarono, non a caso, in una chiave duplice: in primo luogo, sotto forma di un ancor più serrata campagna di corteggiamento e socializzazione della RPC mediante i neonati canali diplomatici ufficiali, a cui, però, iniziarono a fare da contraltare dei timidi tentativi di migliorare le relazioni con gli Stati Uniti, al fine di superare la questione del supporto al Kuomintang e riattivare i già citati meccanismi di aiuto inaugurati fra il 1950 ed il 1953. Da questo punto di vista, le sempre più ricorrenti *avances* di Washington – che nel corso del decennio successivo assegnerà un valore crescente alla Birmania quale pedina chiave per bloccare l'avanzata comunista nel Sudest asiatico – verranno finalmente soddisfatte nel quadriennio fra il 1955 ed il 1958, durante il quale le due parti raggiunsero la firma di una serie di accordi destinati a dirigere nelle casse birmane più di 100 milioni di dollari, sotto forma di assistenza militare, tecnica ed economica al regime di U Nu.¹⁴³ Rispetto alla presunta minaccia cinese, l'apparente moto di orgoglio della *leadership* di Yangon nell'interrompere bruscamente i flussi umanitari provenienti da Washington era apparsa, peraltro, come un'ottima carta da giocare per dimostrare a Pechino che il territorio birmano non rappresentava un rifugio dei “nemici della rivoluzione”, così come per minimizzare ogni possibile pretesto di iniziative militari cinesi nel nord della Birmania.

Se, pertanto, questi sviluppi contribuirono a squarciare il velo di diffidenza nutrito negli anni precedenti dal Ministro degli Esteri cinese Zhou Enlai e dallo stesso Mao rispetto alla natura del regime birmano, una serie di altri fattori che stavano emergendo alla metà degli anni Cinquanta sembrava militare a favore di un miglioramento dei legami bilaterali fra i due Paesi. A partire dal 1954, infatti, entrambe le parti si incamminarono verso quella che è stata definita come l'era della *Pauk Phaw* (“fraternità”), ossia una lunga fase di mutuo, pragmatico e proficuo *engagement* durante la quale si raggiunsero vari risultati di grande rilevanza, prima che – a metà della decade successiva – il *pathos* ideologico della Rivoluzione Culturale finirà per riverberarsi nuovamente sulla relazione fra Pechino e Yangon. In quegli anni, infatti, la Cina assisteva

¹⁴² Nel corso del 1953, un importante sviluppo contribuì in modo significativo a rendere lo *status* dei territori di frontiera – di cui ampie porzioni erano ancora sotto il controllo della fazione nazionalista – ancor più controverso e divisivo. La pubblicazione in Cina di un atlante patrocinato dal PCC, infatti, scatenò vivaci proteste fra la classe dirigente birmana, poiché quest'ultimo lasciava indefiniti larghi tratti della frontiera fra i due Paesi, avanzando una pretesa territoriale su tutte le aree a nord della città di Myitkyina, capoluogo dello Stato Kachin. Per una trattazione più dettagliata riguardo la fase fondativa dei rapporti fra Pechino e Yangon si veda: Fan Hongwei, “Sino-Burmese Relations 1949-1953: Suspicious and Equivocations”, ICS Working Paper No. 2008-19, Institute of China Studies-University of Malaya, 2008.

¹⁴³ Nel 1962, all'alba del *golpe* delle forze armate guidate da Ne Win, il numero di ufficiali dell'esercito birmano che si addestravano presso le accademie militari statunitensi aveva superato le 1.000 unità annue. Per una trattazione più dettagliata si veda: Matthew Foley, *The Cold War and National Assertion in Southeast Asia. Britain, the United States and Burma, 1948–62* (New York: Routledge, 2010), pp. 118-140.

con apprensione alla creazione del reticolo di alleanze statunitense poi ribattezzato sistema “*hub and spokes*”, vero e proprio architrave della proiezione diplomatica e militare degli USA in Asia orientale per i decenni a venire. La presunta campagna di accerchiamento operata da Washington alla periferia cinese – concretizzatasi attraverso la sottoscrizione di trattati di mutua difesa con la Thailandia (ottobre 1950), le Filippine (agosto 1951), la Repubblica di Corea (ottobre 1953), Taiwan (dicembre 1954) e Giappone (marzo 1954) – spinse, quindi, la *leadership* della RPC ad adottare una postura più pragmatica, orientata a rompere il “cordone sanitario” che si andava formando nei suoi riguardi.¹⁴⁴

La *issue* birmana, in questo quadro, sembrava rappresentare un ottimo banco di prova per l’implementazione di tale versione rivista e corretta della politica estera cinese, interessata a reintrodurre il concetto di interesse nazionale quale stella polare della prassi diplomatica del Paese, rimpiazzando così il fervore ideologico dei primi anni post indipendenza. Il regista principale di questo processo fu sicuramente Zhou Enlai, il quale – già nel corso del 1952 – si era vigorosamente espresso in favore di una svolta nell’approccio da riservare alle nazioni neutrali, che di lì a poco sarebbero state definite come “non allineate”. Secondo il Ministro degli Esteri della RPC, infatti, la diplomazia rivoluzionaria delle fasi precedenti aveva comportato un irrigidimento nella postura delle Piccole Potenze regionali, che andava ammorbidito facendo ricorso al nuovo mantra politico dei cinque principi di coesistenza pacifica.¹⁴⁵ Codificati in via definitiva a seguito degli accordi sino-indiani del 1954, essi prescrivevano alcune norme di condotta per disciplinare le relazioni fra entità sovrane sulla base del mutuo rispetto della sovranità e integrità territoriale della controparte, sulla rinuncia all’uso della forza e all’esercizio di interferenze nelle questioni di politica interna di altri Stati, così come su un approccio cooperativo e interessato alla ricerca di vantaggi reciproci, a loro volta funzionali al consolidamento di un proficuo *modus vivendi* fra regimi profondamente diversi.

I gesti di conciliazione da ambo le parti si erano peraltro fatti più frequenti già tra il 1951 ed il 1953, come, ad esempio, nel caso del supporto offerto dalla delegazione birmana in seno all’ONU rispetto all’ipotesi di concedere un seggio alla Cina Popolare, rendendo i tempi ormai maturi per dei passi altrettanto tangibili in

¹⁴⁴ Accanto al consolidamento delle suddette alleanze bilaterali d’ascendenza tradizionale, il sistema di sicurezza eretto da Washington in Asia di Sud-est si basava anche su una nascente dimensione multilaterale, centrata attorno alla creazione – sulla scia del Patto di Manila del settembre del 1954 – della Southeast Asia Treaty Organization (SEATO). L’instaurazione della SEATO si configurava, infatti, come il tentativo di disporre di una “versione asiatica” della NATO operante in Europa, fungendo da organizzazione volta alla sicurezza collettiva e al contrasto dell’avanzata comunista nella regione. Tuttavia, gli otto membri partecipanti (Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, Thailandia, Filippine, Pakistan, Australia e Nuova Zelanda) non riuscirono a garantire il successo dell’iniziativa, e l’inadeguatezza degli strumenti predisposti dalla SEATO nel confrontare le presunte minacce sovietiche e cinesi porterà – nel corso del 1977 – al definitivo dissolvimento della stessa, peraltro oscurata dalla contestuale evoluzione dell’ASEAN.

¹⁴⁵ Maung Aung Myoe, *In the Name of Pauk-Phan. Myanmar’s China Policy Since 1948* (Singapore: ISEAS, 2011), p. 23.

chiave istituzionale.¹⁴⁶ Nel giugno del 1954, pertanto, Zhou Enlai si recò per la prima volta in Birmania in visita ufficiale, prima di proseguire verso l'India: i colloqui iniziati in tale occasione con U Nu furono rilanciati nel dicembre dello stesso anno, quando questi compì un lungo viaggio in Cina. L'esito estremamente positivo dei contatti ravvicinati valse a spazzar via i residui dei sospetti reciproci coltivati in precedenza: Yangon, da parte sua, si spese con insistenza per dimostrare un'attiva solidarietà nel contrasto alle sacche di resistenza nazionaliste e per rassicurare la controparte anche per quanto atteneva alla natura dei rapporti con Washington, sottolineando la volontà di perseguire un cammino indipendente rispetto al blocco a guida statunitense.

Lo *charme* personale di Zhou, d'altro canto, mitigò in profondità le apprensioni dell'esecutivo birmano, in particolar modo nell'ammansire i propri interlocutori rispetto ai principali motivi di frizione emersi negli anni precedenti: il rapporto fra Pechino e il PCB, il ruolo di potenziale "quinta colonna" in capo alla minoranza cinese (ammontante a metà anni Cinquanta a quasi un milione di individui), e lo *status* ancora indefinito delle frontiere comuni. Il comunicato congiunto redatto a margine del *meeting* di dicembre – nel quale le due parti sposavano con tono solenne il *framework* dei cinque principi quale architrave delle future interazioni – confermava che ci si trovava di fronte all'alba di una nuova era nei rapporti bilaterali, che avrebbero presto conosciuto una decisa impennata anche in ambito economico. In novembre ed aprile, infatti, erano stati siglati una serie di accordi commerciali che impressero un'accelerazione notevole ai volumi di scambi bilaterali, i quali segnarono un aumento del 30% nel corso del 1954-55 e del 44% nel 1955-56.¹⁴⁷

Fra queste intese, la più rilevante per il governo di U Nu riguardava l'acquisto – da parte di Pechino – di 200.000 tonnellate annue di riso birmano per i successivi tre anni, in cambio di beni di consumo quotidiano e di infrastrutture industriali. La sottoscrizione di un simile contratto valse la sentita gratitudine della *leadership* di Yangon nei confronti della RPC: l'80% delle esportazioni nazionali si concentravano, infatti, su tale prodotto, i cui prezzi medi erano negli ultimi tempi crollati anche per effetto della fine del conflitto in Corea, esponendo le partite correnti della Birmania ad una severa crisi di liquidità straniera che fu scongiurata dall'azione della Cina.¹⁴⁸ Durante questa fase il mercato cinese iniziò, quindi, a rappresentare

¹⁴⁶ Un esempio ulteriore dell'atteggiamento di sottile deferenza da parte di Yangon nei riguardi della Cina, all'interno di un quadro complessivo di sostanziale non allineamento, può essere colto dalla condotta diplomatica birmana in seno all'ONU rispetto all'evoluzione della Guerra di Corea. All'indomani dello scoppio delle ostilità, infatti, la delegazione capeggiata dall'Ambasciatore U Thant appoggiò la prima risoluzione del Consiglio di Sicurezza che – su impulso statunitense – condannava la Corea del Nord quale artefice dello stato di belligeranza. Già dal 1951, tuttavia, lo stesso U Thant si espresse più volte contro la possibilità di estendere alla RPC il medesimo *status* di "regime aggressore", al fine di non indispettire eccessivamente Pechino.

¹⁴⁷ David I. Steinberg e Fan Hongwei, *Modern China-Myanmar Relations. Dilemmas of Mutual Dependence*, pp. 38-39.

¹⁴⁸ Maung Aung Myoe, *In the Name of Pauk-Phan. Myanmar's China Policy Since 1948*, p. 25.

non solo uno sbocco preferenziale per l'*export*, ma anche quella fonte semi-inesauribile di beni d'importazione che nutrirà in modo preminente l'economia del Paese nei decenni a venire, il quale consoliderà dei cronici *deficit* nella bilancia commerciale abilmente convertiti in leve politiche e persuasive dal potente vicino. Inoltre, sulla scia dell'esempio cinese gli anni successivi registrarono la sottoscrizione di intese analoghe con Unione Sovietica e India, accumulate dal desiderio di non cedere troppo terreno a Mao in questo specifico scacchiere del Sudest asiatico.

Mentre le truppe di ambo gli eserciti erano impegnate nelle campagne di distruzione degli ultimi bastioni del KMT sul continente – fra cui si era distinto il *raid* dell'EPL in territorio Wa durante il 1956 – la questione relativa alla demarcazione del confine sino-birmano fu, invece, delegata all'intimo rapporto personale ormai instauratosi fra Zhou e U Nu. Tali sforzi videro finalmente la luce nell'inverno del 1960, quando i due governi firmarono sia un accordo sulla delimitazione delle frontiere che un patto di amicizia e non aggressione, nei quali ci si impegnava ad addivenire ad una soluzione tecnica e negoziata della disputa nel quadro di uno spirito pacifico e cooperativo.¹⁴⁹ In aggiunta, si ponevano le basi per la già citata offensiva congiunta ad opera delle forze armate dei due Paesi che, fra l'inverno del 1960 e la primavera dell'anno successivo, porterà alla definitiva capitolazione delle formazioni nazionaliste, poi in gran parte riparate in territorio thailandese.

L'esito dei colloqui rappresentò un successo diplomatico non indifferente per U Nu, il quale, di fatto, vedeva riconosciute da parte cinese la totalità delle proprie richieste: la linea di frontiera che si andava delineando, pertanto, si apprestava a ricalcare la conformazione del confine maturato in era coloniale, frustrando le rivendicazioni territoriali di Pechino emerse negli anni addietro.¹⁵⁰ La controparte, invece, dimostrava mediante questo *mix* inedito di concessioni e spirito conciliatorio che la svolta pragmatica appena maturata nei circoli diplomatici della RPC si accingeva a tradursi in pratica: i nascenti rapporti a cavallo fra Cina e Birmania erano, dunque, destinati a fornire quell'esempio virtuoso da presentare alle platee regionali, al fine di persuaderle circa l'assenza di appetiti revisionistici in capo alla *leadership* Maoista. Anche la questione del supporto cinese al PCB fu estremamente ridimensionata a seguito degli accordi del 1954, e i legami fra i due partiti comunisti ricondotti ad un livello di sostanziale subordinazione rispetto a quelli, sempre più cordiali, fra i due esecutivi. Analogamente, rispetto alla gestione della nutrita comunità sinica le autorità di Pechino si impegnarono a vigilare maggiormente sui propri cittadini espatriati, chiamati

¹⁴⁹ George V. H. Moseley, *The Consolidation of the South China Frontier* (Berkeley: University of California Press, 1973) pp. 166-167.

¹⁵⁰ La conferma dei confini "storici" fra Cina e Birmania significava, in sostanza, l'avallo della c.d. "Linea McMahon" per quanto atteneva alla porzione occidentale di frontiera (localizzata in territorio Kachin), e il mantenimento della c.d. "Linea del 1941" in relazione alla parte sud-orientale, passante per lo Stato Shan. Per una più dettagliata analisi del processo di negoziati e delle ragioni dietro le concessioni cinesi si veda: David I. Steinberg e Fan Hongwei, *Modern China-Myanmar Relations. Dilemmas of Mutual Dependence*, pp. 55-68.

a rispettare leggi e tradizioni dello Stato ospitante, così come a non farsi coinvolgere in alcun tipo di attività politica.¹⁵¹

Le trattative con il potente vicino, peraltro, si erano dipanate nel quadro di un rinnovato clima di tensione nella sfera domestica, anticamera dei vistosi stravolgimenti degli anni successivi. Nel corso del 1958, infatti, la coalizione dell'AFPFL registrò una significativa scissione intestina, allorché le forze socialiste che la componevano decisero di uscire dai ranghi della maggioranza. La dialettica politica trascese rapidamente in scontro armato, accendendo in tutto il Paese dei focolai di guerra civile fra le formazioni paramilitari di sinistra e le forze ancora fedeli ad U Nu. Quest'ultimo, spinto dall'onda dei crescenti disordini, il 28 ottobre chiese ed ottenne dal parlamento birmano l'instaurazione di un governo di "custodia nazionale", affidato al Generale Ne Win ed incaricato di ristabilire un livello sufficiente di ordine interno, necessario alla convocazione – entro i successivi sei mesi – di una nuova tornata elettorale. In poco tempo, il pugno duro di Ne Win si rivelò particolarmente efficace nello spegnere gli epicentri di insurrezione, anche se il prezzo di questa accresciuta stabilità si configurò nella graduale contrazione degli spazi di pluralismo politico e sociale strenuamente difesi durante il decennio parlamentare, gettando le basi per la deriva autoritaria del 1962 e per la presa tentacolare delle maggiori istituzioni nazionali da parte del Tatmadaw.

Rinfrancato dai montanti consensi che il nuovo corso raccoglieva presso la classe media birmana – desiderosa in primo luogo di godere di un minimo di ordine interno e sviluppo economico – il regime posticipò le data delle nuove elezioni sino al febbraio del 1960, quando il responso delle urne arrise, ancora una volta, alla fazione di U Nu, riorganizzata sotto le insegne del Partito dell'Unione. Non appena reinsidiatosi sulla poltrona di Primo Ministro, il navigato *leader* indipendentista promulgò un controverso emendamento costituzionale che elevava il buddismo al ruolo di religione di Stato. La norma, che si poneva in aperto contrasto con lo spirito federale ed autonomista che aveva animato la scrittura della costituzione, diede adito a nuove agitazioni fra le minoranze periferiche, che sfociarono in aperte ribellioni nelle aree degli Shan. Il governo si spese per tamponare quest'ennesima minaccia alla tenuta dello Stato convocando dei negoziati con i capi dei maggiori gruppi etnici, lasciando inoltre intravedere la possibilità di un nuovo intervento sul dettato costituzionale, questa volta a favore di una maggiore decentralizzazione. Tuttavia, già nella fase introduttiva dei colloqui – che si aprirono nel giugno del 1961 a Taunggyi – le notizie che provenivano da Yangon facevano intendere che il Tatmadaw era in uno stato di inquieta mobilitazione, e che avrebbe difeso con ogni mezzo l'unità della Birmania contro le minacce di disgregazione portate dalla variegata galassia dei movimenti federalisti.

¹⁵¹ Maung Aung Myoe, *In the Name of Pauk-Phan. Myanmar's China Policy Since 1948*, p. 28.

2.2 La svolta autoritaria e il deterioramento dei rapporti con Pechino e Washington (1962–1987)

All'alba dell'apertura dei negoziati di Taunggyi – pomposamente definiti da alcuni giornali dell'epoca come la “nuova Panglong” – apparve evidente che l'ormai potentissima *élite* delle forze armate agli ordini di Ne Win non avrebbe esitato nell'esercitare il suo veto *de facto* contro qualsiasi riforma dell'ordinamento dello Stato. La miccia che spinse il Tatmadaw a uscire nuovamente dalle caserme, ove era stato ricondotto a fatica dopo il periodo di “custodia nazionale”, giunse all'inizio del 1962. In febbraio, a margine dei colloqui fra governo e minoranze etniche emerse una piattaforma moderata contenente alcune proposte di modifica costituzionale che confluì nel cosiddetto “Movimento Federalista”, peraltro implicitamente avallato dallo stesso U Nu, il quale sponsorizzò una serie di conferenze sul tema a Yangon per il mese successivo. Il 2 marzo – proprio mentre gli esponenti di punta dell'iniziativa tenevano il seminario inaugurale – alcuni reparti dell'esercito si impadronirono dei ministeri più importanti ospitati nella capitale birmana, ponendo in stato di arresto il Primo Ministro sotto l'accusa di collusione con le forze separatiste e instaurando un Consiglio Rivoluzionario composto da soli 17 membri, sotto la guida di Ne Win. Il primo atto del Generale fu quello di sospendere la costituzione e di dissolvere il parlamento in carica, procedendo ad un pesante giro di vite fra i politici che erano stati coinvolti nella breve traiettoria del Movimento. Il manifesto ideologico del nuovo corso fu, invece, presentato alle platee domestiche ed internazionali alcune settimane più tardi: la missione principale del regime era quella di individuare e percorrere senza indugi la “via birmana verso il socialismo”, che sarebbe stata debitamente indicata dal neonato Partito del Programma Socialista Birmano (PPSB).¹⁵²

I rami centrali e locali della burocrazia vennero egemonizzati in modo ancor più profondo dall'*establishment* dei militari, spesso impreparati e privi dell'istruzione necessaria alla gestione della cosa pubblica, con le prevedibili conseguenze in termini di *performance* amministrative ed economiche del Paese negli anni a venire. In aggiunta, il governo procedette alla progressiva statalizzazione di oltre 15.000 imprese private operanti entro i confini nazionali, le quali passarono sotto il controllo dei quadri più in vista del Tatmadaw. Questi superficiali tentativi di imporre un nuovo ordine nella società birmana, tuttavia, non giungeranno

¹⁵² La c.d. “Burmese Way to Socialism” – *slogan* comparso per la prima volta in una dichiarazione del Consiglio Rivoluzionario del 3 aprile 1962 – rappresenta un progetto alquanto indefinito e fumoso di costruire un'economia socialista compiuta, fondata sulla pianificazione scientifica e razionale nell'utilizzo delle forze produttive nazionali. L'obiettivo finale era quello di instaurare uno “Stato dei lavoratori”, ove lo sfruttamento della manodopera avesse fine per mezzo della creazione di istituzioni e organizzazioni sia di classe che di massa, sotto l'attenta supervisione del PPSB quale unica formazione partitica ancora legale. Per un'analisi più approfondita si veda: Donald M. Seekins, *Historical Dictionary of Burma (Myanmar)*, pp. 32-39.

mai a configurarsi in modo totalitario come avvenuto in Cina o in Unione Sovietica, mantenendo i tratti di un autoritarismo politico volto alla mera preservazione della fazione dominante, che non si arrischiò in imprese azzardate come quella – ad esempio – della collettivizzazione agricola. In modo analogo, il sistema ibrido e peculiare che prendeva forma non contemplava quel culto della personalità apicale concretizzatosi in altri regimi dell'Asia orientale, anche se l'esercizio del potere divenne sempre più arbitrario e la soppressione di ogni voce dissenziente assunse caratteri spietati e sistematici. Le testate giornalistiche furono sottoposte allo scrutinio dell'Ufficio per il Controllo della Stampa, mentre l'opposizione di ampie fasce della società civile venne liquidata affidandosi alla violenza più efferata: nell'episodio probabilmente più drammatico di quel periodo – avvenuto il 7 luglio 1962 – una manifestazione studentesca dell'Università di Yangon, volta a richiedere un accesso più agevole all'istruzione accademica, subì la brutale repressione dalle milizie del Tatmadaw, che provocarono la morte di 15 studenti.¹⁵³

Sul fronte diplomatico, le radicali misure intraprese da Ne Win nella sfera domestica rappresentarono un motivo di forte frizione con i maggiori interlocutori regionali e internazionali della Birmania, nonostante gli sforzi profusi dai vertici militari nel tentare di rassicurarli circa la sostanziale continuità della politica estera nazionale. Nel settembre del 1963, a margine di un'importante riunione del Consiglio Rivoluzionario, lo stesso Generale si preoccupò di istruire gli ambasciatori che erano nel frattempo rientrati in patria con le seguenti direttive: *“ciò che deve apparire chiaro e manifesto nelle nostre relazioni con l'esterno è la nostra politica di stretta neutralità e non allineamento. E' estremamente importante che i diplomatici birmani aderiscano scrupolosamente a queste linee di condotta nell'esercizio delle loro funzioni, in special modo all'interno della congiuntura storica attuale, nella quale la politica internazionale è contrassegnata dalla spaccatura fra Est ed Ovest, che non si limita solamente ai due blocchi contrapposti, ma spesso si ripercuote anche su di noi. Soltanto attraverso l'applicazione di un vero neutralismo possiamo auspicare di affrontare una situazione simile.”*¹⁵⁴

I rapporti con l'India – così cordiali durante tutti gli anni Cinquanta – subirono una netta flessione durante la decade successiva, per effetto soprattutto dell'opera di nazionalizzazione del tessuto produttivo nazionale realizzata dal PPSB, che colpì più di 10.000 imprenditori e artigiani indiani stabilitisi nel Paese, costringendoli ad abbandonarlo senza alcuna forma di compensazione. Nella primavera del 1964, ad esempio, vennero organizzate nella capitale birmana una serie di manifestazioni da parte della stessa comunità indiana che presero di mira – *in primis* – l'ambasciata di Nuova Delhi, per richiedere al governo

¹⁵³ Il bilancio ufficiale di 15 vittime fa riferimento alle versioni ufficiali dell'accaduto esposte nei giorni successivi all'eccidio dalle autorità militari birmane. Altre fonti sono, invece, più inclini ad innalzare questo numero ad oltre 100 manifestanti. All'indomani delle proteste, inoltre, su ordine di Ne Win le forze del Tatmadaw procedettero alla demolizione dello storico edificio dell'Associazione Studentesca dell'Università di Yangon, epicentro della vita intellettuale del Paese sin dall'era coloniale. Per un'analisi più puntuale si veda: David I. Steinberg, *Burma/Myanmar. What Everyone Needs to Know*, p. 63.

¹⁵⁴ Maung Aung Myoe, *In the Name of Pauk-Phan. Myanmar's China Policy Since 1948*, p. 57.

Nehru un atteggiamento più fermo rispetto alla campagna di statalizzazione intrapresa da Ne Win. Tali sviluppi concorsero certamente a scavare un solco crescente fra le due cancellerie e, per giunta, a rendere la situazione ancora più tesa contribuì lo scoppio – nell’ottobre 1962 – del breve conflitto di frontiera fra la stessa India e la RPC, riguardo al quale il regime birmano si trincerò nell’ormai proverbiale atteggiamento improntato al neutralismo. Da parte del governo Nehru, tuttavia, la postura del Generale fu percepita come un implicito avallo di quello che appariva, a tutti gli effetti, come un atto di aggressione perpetrato dalla Cina. Di conseguenza, il portato complessivo di simili sviluppi determinerà un raffreddamento consistente dei tradizionali legami indo-birmani, che conosceranno una timida ripresa soltanto alla fine del decennio, sulla scia del contestuale deterioramento delle relazioni sull’asse fra Yangon e Pechino. L’unico atto istituzionale degno di nota siglato in questa fase dai due governi, infatti, riguardava l’intesa del 1967 sulla delimitazione dei 1.643 chilometri che componevano la frontiera fra i due Paesi, frutto dell’ostinato desiderio di Nuova Delhi nel veder pareggiati i successi diplomatici ottenuti in Birmania negli anni precedenti dalla Cina Popolare.¹⁵⁵

Con Tokio, similmente, dopo la firma del trattato di pace e dell’annesso accordo decennale sulle riparazioni di guerra del 1955 il volume di interazioni si avviò lungo una fase di sostanziale stallo. L’intesa raggiunta da U Nu aveva permesso di attrarre nelle casse birmane l’equivalente di 300 milioni di dollari in aiuti economici e umanitari, a cui si affiancavano i contratti per l’esportazione di riso in Giappone e alcune altre forme di assistenza tecnica, che, a partire dal 1963, beneficiarono di un bilancio aggiuntivo pari a 140 milioni di dollari. Queste promettenti premesse furono, però, bruscamente frustrate dal colpo di Stato perpetrato dal Tatmadaw e, negli anni a venire, la diplomazia nipponica procedette ad assumere un basso profilo sulle questioni più rilevanti e controverse connesse alla traiettoria politica di Yangon, focalizzandosi su tematiche meno divisive come quella della cooperazione. Nel 1968, ad esempio, venne inaugurato il programma di Assistenza Ufficiale allo Sviluppo (ODA) giapponese sul territorio birmano, basato inizialmente su pacchetti di prestiti rigidamente contingentati, per via della natura repressiva e anti-capitalista del nuovo corso introdotto da Ne Win. Ciò nonostante, col passare del tempo i flussi d’aiuto crebbero gradualmente di intensità, sino a raggiungere un totale di oltre 500 milioni di *yen* nel ventennio 1968-78: numeri capaci di piazzare la Birmania al settimo posto su scala globale fra le destinazioni delle politiche di sostegno allo sviluppo intraprese dal governo del Giappone, che, durante la stessa fase, assicurò

¹⁵⁵ Thin T. Aung e Soe Myint, “India-Burma Relations”, in: Aung Zaw, David Arnott et. al. (a cura di), *Challenges to Democratization in Burma. Perspectives on Multilateral and Bilateral Responses* (Stoccolma: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2001), pp. 90-92.

quasi il 70% del fabbisogno umanitario del Paese.¹⁵⁶

Come spiegare questo trattamento preferenziale da parte di Tokio? Una ragione non secondaria può essere rintracciata chiamando in causa le peculiari percezioni reciproche che contrassegnavano i due attori, così come quell'eredità storica condivisa circa il periodo di dominazione nipponica che appariva tanto controversa quanto radicata presso l'*establishment* di ambo i Paesi. Sia per la classe dirigente birmana che per quella giapponese, infatti, la *special relation* nippo-birmana affondava le proprie radici nel già richiamato periodo fondativo dell'indipendentismo nazionale, quando Yangon ospitava la sede del Minami Kikan – un'organizzazione dell'esercito del Giappone volta al controspionaggio e all'organizzazione politica dei territori sottomessi al controllo dell'Imperatore – che si rese protagonista assoluta degli sforzi finalizzati alla creazione del Burma Independence Army e alla formazione degli esponenti di punta di una nuova classe dirigente indigena, fra cui figuravano gli stessi Aung San, U Nu e Ne Win. Quest'ultimo, peraltro, evidenzierà più volte il debito di riconoscenza personale verso il governo giapponese per aver sostenuto la causa dell'emancipazione del proprio popolo dal giogo coloniale, sancendo il notevole ascendente politico e diplomatico di cui Tokio godeva presso la giunta militare.¹⁵⁷

I visibili stravolgimenti che stavano attraversando la vita politica della Birmania generarono confusione ed incertezza anche a Washington e Londra, che si tradussero nell'incapacità di tratteggiare una strategia concreta e coerente per gestire i rapporti con la nuova *leadership* militare. Già nel breve interregno di Ne Win, occorso fra il 1958 ed il 1960, i *policymakers* americani avevano avuto modo di apprezzare tutti i vantaggi e gli altrettanto numerosi pericoli che si celavano dietro la deriva despótica birmana, peraltro comuni a quelli di vari regimi autoritari sostenuti dagli Stati Uniti e dai loro alleati durante la Guerra Fredda. Le indubbie credenziali del Generale in quanto feroce persecutore dei movimenti eversivi comunisti si scontravano, infatti, con la pessima reputazione che egli consolidò durante gli anni Sessanta soffocando ogni spazio di dissenso e dialettica democratica, assicurata nelle fasi precedenti dalla vivacità dei gruppi intellettuali, studenteschi e del clero buddista, che, non a caso, rappresenteranno i bersagli principali dell'azione repressiva dispiegata dopo i fatti del 1962. Al contempo, le ricette economiche proposte dalla “via birmana verso il socialismo” sembravano condurre il Paese verso il campo marxista, riducendo la presa ideologica e la capacità d'influenza dell'occidente, mentre importanti istituzioni culturali statunitensi – come nel caso delle fondazioni Ford e Fulbright – venivano espulse dal territorio nazionale.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Kei Nemoto, “Between Democracy and Economic Development: Japan’s Policy towards Burma/Myanmar Then and Now”, in: Narayanan Ganesan e Kyaw Yin Hlaing (a cura di), *Myanmar: State, Society and Ethnicity* (Singapore: ISEAS, 2007), pp. 97-103.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

¹⁵⁸ Matthew Foley, *The Cold War and National Assertion in Southeast Asia. Britain, the United States and Burma, 1948–62*, pp. 155-163.

A differenza di quanto avvenuto con Tokio, i canali di cooperazione economica e umanitaria che collegavano Washington e Yangon – già bruscamente interrotti da U Nu fra il 1953 ed il '56 – subirono una nuova battuta d'arresto nel corso del 1964, per essere poi riattivati in formato ridotto soltanto fra il 1975 e il 1988, nel quadro di un progetto volto a contrastare la produzione di oppio nelle regioni settentrionali della Birmania, che all'epoca rappresentava la fonte primaria per l'eroina consumata sui mercati nordamericani.¹⁵⁹ Nondimeno, ambo le parti mostrarono una certa predisposizione a ricucire lo strappo che si era creato all'indomani del *golpe* militare: per gli USA, infatti, il mantenimento di una presenza diplomatica attiva a Yangon avrebbe garantito un punto d'osservazione privilegiato sui maggiori sviluppi politici della regione, sia nel contesto della Guerra del Vietnam (1955-75) che rispetto al contemporaneo “scisma” sino-sovietico. Ne Win, dal canto suo, riservò al Presidente Lyndon Johnson la tappa centrale del suo primo *tour* diplomatico internazionale, che lo condurrà – fra l'agosto del 1965 ed il dicembre del '66 – a visitare, nell'ordine, Cina, Unione Sovietica, Pakistan, Stati Uniti d'America, Gran Bretagna, Giappone e Thailandia.¹⁶⁰

Fu proprio nei “fraterni” rapporti con la Repubblica Popolare Cinese che, però, la *leadership* del PPSB dovette registrare la crisi politica più acuta in tutta la breve storia della Birmania indipendente. Già nel corso del 1963, Pechino si era spesa per una mediazione fra il neo-insediatosi governo dei militari ed i vertici dei comunisti birmani, che, però, si era arenata quasi subito a causa delle divergenze fra PCB e PCC circa il trattamento da riservare al regime di Ne Win: per i primi, infatti, era necessario intraprendere la via insurrezionale con lo scopo di porre fine al dominio autoritario del Tatmadaw, che professava un'adesione meramente strumentale e di facciata nei riguardi dell'ideologia socialista. I cinesi, di contro, auspicavano una soluzione negoziata delle perenni tensioni fra potere centrale e forze d'opposizione, *in primis* perché ritenevano il Partito Comunista Birmano troppo debole per realizzare una sollevazione popolare tanto travolgente da riuscire a rovesciare Ne Win, ma anche al fine di instaurare relazioni cordiali con la nuova classe dirigente birmana, così da salvaguardare il proprio ascendente sul Paese e contrastare l'influenza *ivi* dispiegata da Stati Uniti, Unione Sovietica e India.¹⁶¹

Il giudizio politico riservato alla “via birmana verso il socialismo” da parte dell'*establishment* Maoista era,

¹⁵⁹ Prima ancora che la sanguinosa repressione delle rivolte del 1988 azzerasse ogni possibilità di cooperazione fra Washington e Yangon, i programmi di aiuto statunitensi erano già stati contrassegnati da un montante ventaglio di critiche negli ambienti del Congresso, derivanti dal fatto che le attrezzature fornite dagli USA – elicotteri *in primis* – non venivano utilizzati dal Tatmadaw per le finalità originariamente concordate, quanto per contrastare tutta una serie di minoranze armate estranee alla produzione e al traffico di narcotici.

¹⁶⁰ David I. Steinberg, “Burma-Myanmar: the U.S.-Burmese Relationship and Its Vicissitudes”, in: Nancy Birdsall, Milan Vaishnav e Robert L. Ayres (a cura di), *Short of the Goal: U.S. Policy and Poorly Performing States* (Washington: Brookings Institution Press, 2006), p. 225.

¹⁶¹ Ian Storey, *Southeast Asia and the Rise of China: the Search for Security* (New York: Routledge, 2011), pp. 151-153.

tuttavia, improntato alla più marcata diffidenza, che si trasformò in crescente disagio allorché le misure di nazionalizzazione e la svolta autarchica perseguite dal Generale iniziarono a tradursi in pratica. Come accaduto per la comunità indiana residente in Birmania, la campagna di statalizzazione inaugurata nel 1964 portò alla chiusura di circa 6.800 empori e attività commerciali detenute da privati cittadini cinesi, mentre i due maggiori istituti bancari collegati a Pechino – la Bank of China e la Bank of Communications – passarono sotto il diretto controllo delle autorità di Yangon. La stessa sorte fu riservata ai giornali e alle scuole cinesi operanti entro i confini del territorio nazionale. Ciò nonostante, anche in questo caso la diplomazia della RPC scelse di imboccare la strada della conciliazione, ammansendo la controparte con una mossa a sorpresa che si poneva agli antipodi della condotta adottata – in un contesto del tutto analogo – dal governo di Nuova Delhi. Nel marzo del 1965 l'esecutivo cinese optò, infatti, per il ritiro di tutti gli *assets* finanziari di sua proprietà – ammontanti a circa 5 milioni di *kyat* – custoditi nelle due banche che si apprestavano ad essere statalizzate e, in un gesto dall'elevato valore simbolico che valse l'ammirazione della giunta birmana, li presentò sotto forma di dono allo stesso Ne Win.¹⁶²

Una delle ragioni che motivavano la postura *soft* della Cina chiamava in causa le sempre più profonde interdipendenze esistenti fra i due Paesi in ambito commerciale ed economico: nel periodo fra il 1954 ed il 1966 il volume bidirezionale di *import/export* crebbe ad un ritmo sostenuto e costante, passando da 0.89 milioni di dollari ad oltre 32 milioni. Nel gennaio del 1961, inoltre, era stato siglato un protocollo volto ad irrobustire la cooperazione in ambito tecnologico fra le due parti, a cui era destinata una cifra analoga sotto forma di prestiti elargiti dalla RPC: uno dei più rilevanti riguardava il progetto di costruzione di due ponti e di sette impianti produttivi nel nord del Paese, che, però, non vedranno la luce a causa delle profonde frizioni maturate sull'asse Pechino-Yangon nella seconda metà degli anni Sessanta.¹⁶³ Anche sul fronte della diplomazia culturale e dei contatti fra popolazioni, il periodo della *Pauk Phaw* aveva incoraggiato una serie di iniziative destinate a ripetersi anche nella prima parte della decade successiva, come nel caso della reliquia del “dente sacro del Buddha”, inviata a partire dal 1955 per una serie di periodici pellegrinaggi in tutta la Birmania, ottenendo entusiastiche accoglienze sia dai vertici politici del regime che dalla popolazione comune.¹⁶⁴

¹⁶² David I. Steinberg e Fan Hongwei, *Modern China-Myanmar Relations. Dilemmas of Mutual Dependence*, pp. 82-83.

¹⁶³ Maung Aung Myoe, *In the Name of Pauk-Phaw. Myanmar's China Policy Since 1948*, p. 74.

¹⁶⁴ La donazione di reliquie religiose alla Birmania fu uno strumento di socializzazione e corteggiamento diplomatico impiegato dalla Repubblica Popolare Cinese anche in fasi successive del rapporto bilaterale, come nel caso delle esposizioni di oggetti sacri appartenenti al Buddha che furono organizzate nel 1994, nel 1996-97 e, più di recente, nel corso del 2011. Si veda: Zhang Xiang, “Chinese Buddha Sacred Tooth Relic Conveyed to Myanmar for Obeisance”, *Xinhua*, 6 novembre 2011. Consultabile all'indirizzo: http://news.xinhuanet.com/english2010/culture/2011-11/06/c_131231898.htm (ultimo accesso: 14 dicembre

Questa dinamica di consolidamento ed espansione delle cordiali interazioni intessute sin dall'era di U Nu conobbe, però, una visibile inversione di tendenza alla metà degli anni Sessanta, sulla scia della contestuale ascesa della Rivoluzione Culturale propagata in patria da Mao, che, in primo luogo, ebbe l'effetto di riportare l'ideologia al centro dei processi di formulazione ed esecuzione della diplomazia cinese. Uno dei corollari principali del nuovo approccio di Pechino alle relazioni internazionali prevedeva, infatti, un cambio di rotta sostanziale nei riguardi del variegato universo dei Paesi in via di sviluppo e post-coloniali, orientato a fornire un supporto crescente verso i movimenti rivoluzionari e sovversivi presenti sia sul continente che al di fuori di esso, specialmente in Africa e America Latina.¹⁶⁵ Nella fattispecie specifica dell'Asia di Sudest ciò si riflesse nelle sempre più serrate campagne di propaganda – come nel caso delle stazioni radiofoniche clandestine, apertamente sponsorizzate dalle autorità cinesi – atte a destabilizzare i regimi della regione, che, in alcuni casi, giunsero ad interrompere ogni tipo di relazione diplomatica con Pechino. All'indomani del fallito *golpe* comunista del 1965 in Indonesia, ad esempio, il nuovo governo di Suharto sospese ogni legame ufficiale con la RPC, accusandola in modo non troppo velato di aver orchestrato la regia occulta che si celava dietro le sollevazioni di piazza.

In un simile contesto, la traiettoria di rigido non allineamento di Ne Win – che si era rifiutato di prendere posizione su questioni cruciali dell'epoca come il conflitto in Vietnam – cominciò ad indispettire i vertici ormai radicalizzati della Cina Popolare, messi sotto ulteriore pressione dalle misure draconiane che il Generale stava riservando alla minoranza sinica ormai in fuga dalla Birmania. La miccia che accese la crisi diplomatica fu, infatti, prodotta dal già citato progetto di nazionalizzazione degli istituti scolastici privati operanti sul territorio nazionale. Nella primavera del 1967, sulla spinta del crescente attivismo dell'ambasciata della RPC a Yangon – che scivolò in quella fase sotto il controllo delle c.d. “Guardie Rosse – gli studenti e gli insegnanti cinesi ancora presenti nel Paese iniziarono a recarsi nelle scuole indossando spillette con l'effigie di Mao, oppure recitando le massime dello stesso “Grande Timoniere”. La crescente politicizzazione della comunità sinica costrinse il Ministero dell'Educazione birmano ad emanare una norma che proibiva ai cittadini stranieri di sfoggiare qualsiasi emblema non direttamente connesso ai simboli dello Stato, peraltro ampiamente contravvenuta dagli stessi soggetti a cui si rivolgeva. Di

2015).

¹⁶⁵ La nuova postura della RPC fra le nazioni di quello che allora veniva definito “Terzo Mondo” si espletò attraverso l'invio – a partire dal 1965-66 – di pacchetti di aiuti economici, armi e istruttori militari verso i movimenti eversivi operanti in Paesi quali l'Angola, il Mozambico, la Malaysia, l'Indonesia e le Filippine, nel contesto di una crescente competizione con Mosca e Washington per guadagnare quote d'influenza sempre maggiori in queste zone del globo. A tali forme di assistenza, inoltre, andava aggiunto il relevantissimo contributo corrisposto da Pechino alle forze armate di Hanoi durante i vent'anni di Guerra del Vietnam, che giunse a totalizzare alla fine del conflitto oltre 20 miliardi di dollari. Per una trattazione più dettagliata si veda: Derek Mitchell e Carola McGiffert, “Expanding the ‘Strategic Periphery’: a History of China’s Interactions with the Developing World”, in: Joshua Eisenman, Eric Heginbotham e Derek Mitchell (a cura di), *China and the Developing World. Beijing’s Strategy for the Twenty-First Century* (New York: Routledge, 2007), pp. 3-29.

conseguenza, il 22 giugno si registrarono una serie di disordini in alcune scuole elementari e medie di Yangon, originati dalla condotta della Federazione degli Insegnanti Cinesi, che, desiderosa di sfidare in modo ancora più aperto il regime di Ne Win, incitò gli studenti a proseguire il braccio di ferro con le autorità.¹⁶⁶

La società birmana – già prostrata dai fallimenti di quella via autarchica che, in alcune zone, aveva condotto alla comparsa di inediti fenomeni di carestia – reagì in modo violento e scomposto rispetto a quella che considerava come un’indebita campagna di destabilizzazione del Paese, perpetrata da un vicino ormai in balia di forze revisioniste ad altamente aggressive. A partire dal 26 giugno, un’ondata di violentissime manifestazioni popolari a carattere anti-cinese si sprigionò dall’epicentro della capitale alle province più periferiche, prendendo di mira le proprietà, gli enti e le rappresentanze politiche della RPC presenti sul territorio nazionale, fra cui la stessa ambasciata che fu assalita dalla folla inferocita. Dopo due giornate di incidenti, saccheggi e devastazioni indiscriminate, una parvenza di ordine venne ristabilita soltanto nella serata del 28 giugno, a seguito dello schieramento di alcuni reparti del Tatmadaw a difesa del quartiere cinese di Yangon, dell’instaurazione della legge marziale e del ricorso ad un rigido coprifuoco in tutte le città colpite dalle sollevazioni. La risposta di Pechino si concretizzò in una formale nota diplomatica di protesta formulata dal Vice Ministro degli Esteri Han Nianlong, che campeggiò, alcuni giorni dopo, sulle colonne del Quotidiano del Popolo: in essa, si richiedeva una severa punizione per coloro che si erano macchiati di crimini contro i cittadini o il patrimonio della Cina in Birmania, un’equa compensazione per i danni subiti, un atto pubblico di scuse, la garanzia futura circa l’incolumità dell’ambasciata cinese e un freno alle attività di repressione della minoranza sinica stabilitasi oltrefrontiera.¹⁶⁷

Il punto più basso della crisi fu toccato, però, il 3 di luglio, quando oltre 200.000 dimostranti cinesi circondarono la rappresentanza birmana a Pechino, facendo irruzione all’interno della stessa.¹⁶⁸ Nei mesi seguenti, la giunta di Ne Win lasciò invase più di venti comunicazioni diplomatiche provenienti dalla RPC – rifiutandosi così di aderire alle sue richieste di compensazione – mentre si focalizzò sulla ripresa delle attività anti-soversive contro il PCB, che, nel frattempo, si era schierato al fianco della comunità cinese. Alla fine di settembre, Yangon richiamò il proprio ambasciatore in Cina per consultazioni e sospese il programma di assistenza economica e tecnologica con la controparte, costringendo al rimpatrio più di 500

¹⁶⁶ Maung Aung Myoe, *In the Name of Pauk-Phaw. Myanmar's China Policy Since 1948*, pp. 65-68.

¹⁶⁷ Robert A. Holmes, “Burma's Foreign Policy Toward China Since 1962”, *Pacific Affairs*, 45 (2), 1972, pp. 249-250.

¹⁶⁸ L’assalto all’ambasciata della Birmania compiuto il 3 luglio 1967 è considerato come uno dei quattro maggiori incidenti diplomatici prodotti dalle c.d. “Guardie Rosse” durante la fase più radicale della Rivoluzione Culturale. Gli altri tre riguardarono l’analoga distruzione delle rappresentanze diplomatiche di India, Indonesia e dell’ufficio dell’Incaricato d’Affari britannico. Per una ricostruzione più accurata si veda: Fan Hongwei, “The 1967 Anti-Chinese Riots in Burma and Sino-Burmese Relations”, *Journal of Southeast Asian Studies*, 43 (2), 2012, pp. 234-256.

istruttori cinesi: le relazioni fra i due Stati sarebbero state mantenute al livello di semplici incaricati d'affari sino al 1970. Pechino, dal canto suo, abbandonò ogni ritrosia nel sostenere attraverso varie forme i gruppi rivoluzionari operanti oltreconfine, che per tutto il decennio successivo riceveranno ingenti quantità di fondi e armamenti nel tentativo di imporsi militarmente sulle forze del Tatmadaw. Nel gennaio 1968, una prima vittoriosa offensiva condotta dalle milizie del PCB a partire dal territorio cinese si tradusse nella riconquista di numerose roccaforti e zone strategiche a cavallo degli Stati Shan, Wa e Kokang, ove il numero di combattenti agli ordini dei comunisti birmani e dei *leader* delle minoranze etniche – come il popolare comandante d'ascendenza Kachin Naw Seng - arriveranno a superare le 15.000 unità.¹⁶⁹ Lo stesso andamento degli scambi commerciali bilaterali, peraltro, fotografava l'entità della rottura: nel corso del 1969 i flussi fra i due lati della frontiera sino-birmana si attestarono sulla cifra – emblematica nella sua pochezza – di 4.000 dollari, con un crollo verticale del 93% rispetto ai risultati, già estremamente negativi, di due anni prima.¹⁷⁰

Nel complesso, le rivolte anti-cinesi – scaturite sia dagli eccessi della Rivoluzione Culturale che dal crescente carattere xenofobo assunto dal Consiglio Rivoluzionario – fornirono a Ne Win il pretesto per incanalare tutte le insoddisfazioni (*in primis* economiche) che covavano nella società birmana verso un nemico esterno, ponendo la parola fine sull'era dalla *Pauk Phaw* plasmata da U Nu e Zhou Enlai. Ciò nondimeno, tale tempesta diplomatica sull'asse Pechino-Yangon – per quanto veemente nei suoi connotati – si rivelò di breve durata e, superata la fase più acuta della crisi, entrambe le parti sfoggiarono una condotta maggiormente accondiscendente e distensiva, volta a lenire le ferite ereditate dalle sollevazioni anticinesi. Già nell'agosto del 1967, ad esempio, il Generale aveva optato per non prendere parte al processo di costituzione dell'ASEAN – culminato nella Dichiarazione di Bangkok fra i governi di Singapore, Thailandia, Filippine, Indonesia e Malaysia – al fine di non indispettire ulteriormente la RPC, che vi vedeva un mero raggruppamento di attori accomunati da profondi legami di sicurezza con gli Stati Uniti.¹⁷¹

In aggiunta, al volgere degli anni Settanta l'entità del supporto cinese verso i gruppi armati operanti lungo il confine sino-birmano iniziò a declinare, anche se per una totale interruzione dei rapporti di cooperazione e assistenza con le forze del PCB bisognerà attendere il 1985, a seguito del completo dispiegarsi del nuovo

¹⁶⁹ Donald M. Seekins, *Historical Dictionary of Burma (Myanmar)*, p. 36.

¹⁷⁰ David I. Steinberg e Fan Hongwei, *Modern China-Myanmar Relations. Dilemmas of Mutual Dependence*, p. 106.

¹⁷¹ Ragioni del tutto analoghe persuasero la giunta birmana a non prendere posizione rispetto alla proposta sovietica di istituire un sistema di sicurezza collettiva in Asia orientale. La medesima logica di fondo, peraltro, riemergerà anche qualche anno più avanti: a seguito del *meeting* de L'Avana del 1979, infatti, l'esecutivo di Ne Win giungerà sino a ritirarsi da Movimento dei Non Allineati, che durante quella fase storica stava ormai perdendo la spinta propulsiva dei decenni precedenti, orbitando in modo sempre più manifesto attorno alla diplomazia di Mosca.

corso Denghista.¹⁷² Questa graduale riduzione, nondimeno, permetteva al Tatmadaw di riassumere una parvenza di controllo su alcune porzioni delle regioni settentrionali del Paese, ove, in special modo dopo il 1967, più di 20.000 chilometri quadrati di territorio nazionale erano stati sottratti al controllo delle forze armate.¹⁷³ Sulla scia di simili prodromi, la nomina reciproca di due nuovi ambasciatori – che andavano a colmare delle cariche vacanti da più di tre anni – pose, a sua volta, le basi per la visita in Cina di Ne Win dell'agosto 1971, durante la quale i colloqui con Zhou Enlai e lo stesso Mao valsero a formalizzare il sentiero di normalizzazione dei rapporti bilaterali ormai imboccato con decisione, così come a riattivare i canali di aiuto e di scambio fra i due attori precedentemente interrotti.

Un primo frutto della rinnovata consonanza fra Pechino e Yangon si materializzò a distanza di pochissimi mesi, quando la Birmania si spese in seno alle istituzioni dell'ONU prima in qualità di sostenitrice e poi addirittura di promotrice della mozione volta ad assegnare un seggio alla Cina Popolare sia nell'Assemblea che nel Consiglio di Sicurezza, sottraendolo così a Taiwan. La *ratio* insita in questo processo di mutuo riavvicinamento, peraltro, appariva alquanto evidente agli osservatori più attenti, anche alla luce dei contestuali sviluppi che stavano caratterizzando la regione. Da parte birmana, ciò significava riconfermare le direttrici classiche di non allineamento e neutralismo che avevano informato la diplomazia nazionale sin dal 1948. Anche all'apice della tensione con la Cina – durante le drammatiche giornate del giugno-luglio 1967 – Ne Win aveva, infatti, sempre evitato di cogliere tali occasioni per gravitare in modo più deciso verso l'orbita sovietica o americana, tentando, al contrario, di ristabilire una sostanziale equidistanza dagli attori preminenti dello scenario asiatico. In aggiunta, la ricerca di un legame nuovamente cordiale con un interlocutore quale la RPC appariva, ancora una volta, funzionale ad affrontare le minacce di matrice domestica che vessavano l'esistenza della giunta al potere, fra cui si stagliavano le già citate spinte separatiste. In altri termini, e a dispetto delle vistose oscillazioni nel rapporto a due sperimentate negli anni precedenti, il consolidamento di relazioni non antagonistiche con Pechino tornava rapidamente a

¹⁷² L'ultimo accordo documentato fra il PCC ed il PCB in termini di assistenza militare risale, infatti, al biennio 1975-77: esso impegnava la controparte cinese e fornire armi leggere e munizioni per un periodo di dieci anni, così come a corrispondere le infrastrutture necessarie alla costruzione in territorio birmano di una fabbrica per la produzione delle stesse. Per una panoramica più dettagliata dell'evoluzione dei rapporti fra i partiti comunisti dei due Paesi in epoca Denghista si veda: Maung Aung Myoe, *In the Name of Pauk-Phaw. Myanmar's China Policy Since 1948*, pp. 85-95.

¹⁷³ Le controffensive delle truppe regolari birmane si protrarranno a cadenze regolari per tutti i decenni a venire, allo scopo di riassorbire quei territori contrassegnati da un'endemica instabilità che – con un andamento altrettanto oscillatorio – scivoleranno alternativamente sotto il controllo del PCB e delle minoranze etniche. Tuttavia, e nonostante le alte perdite sofferte dallo stesso Tatmadaw – trovatosi spesso a combattere in situazioni di inferiorità numerica e tecnologica rispetto al nemico – al volgere degli anni Ottanta vi erano ancora più di 20 fazioni armate opposte al potere centrale e operanti sui due lati della frontiera sino-birmana, unite dal comune obiettivo di ottenere maggiori autonomie (ed in certi casi addirittura la secessione) dal governo di Yangon. Fra le più temibili ed organizzate figuravano, ad esempio, la Karen National Union e la Kachin Independence Army (KIA), che potevano anche contare su fitti legami con i "signori della guerra" locali e sulle milizie da essi approntate grazie ai traffici di oppio.

rappresentare la stella polare della politica estera di Yangon, sulla base di una constatazione tanto semplice quanto incontrovertibile: l'interesse nazionale primigenio della Birmania era sempre coinciso con la salvaguardia di quell'indipendenza così fortemente anelata in era coloniale, la quale, a sua volta, poteva essere garantita soltanto mediante la restaurazione di interazioni amichevoli con il gigante cinese.¹⁷⁴

Per la *leadership* cinese, invece, il disgelo con Yangon traeva spunto da una varietà di fattori che incisero profondamente su un simile calcolo strategico. Fra i più importanti figurava, di certo, il declino del fervore ideologico associato alla Rivoluzione Culturale, che aveva temporaneamente esautorato l'ascendente di Zhou Enlai sulla formulazione ed esecuzione della politica estera cinese, oscurando il suo pragmatismo ed assegnando ai corpi diplomatici operanti all'estero l'imperativo di diffondere i precetti più radicali della dottrina Maoista. Da questo momento in avanti, infatti, si aprì una finestra temporale di graduale e profonda trasformazione della proiezione esterna della Cina, che vide nella riapertura dei legami con gli Stati Uniti e nell'avvento della c.d. "diplomazia triangolare" il suo risultato più visibile, prima di sbocciare in forma definitiva all'indomani dell'ascesa di Deng Xiaoping al timone della nazione. Non a caso, saranno ben 39 i governi che – soltanto fra il 1970 ed il 1972 – procederanno a normalizzare o ad instaurare *ex novo* dei rapporti ufficiali con la RPC, come nel caso di Gran Bretagna, Giappone.¹⁷⁵

Nel novembre del 1975, in occasione di un nuovo viaggio presso la RPC, Ne Win e lo stesso Deng – nelle vesti di cerimoniere d'eccellenza a causa della contestuale infermità di Zhou Enlai – riaffermarono i capisaldi su cui si sarebbe poggiata quest'auspicata rinascita dei rapporti bilaterali, impegnandosi reciprocamente a non partecipare ad alleanze finalizzate a contrastare una delle due parti, a rispettare lo spirito dei cinque principi di coesistenza pacifica e ad attenersi a meccanismi di risoluzione non conflittuale di eventuali controversie future. Tre anni più tardi, quando questi emerse alla guida della Cina post-Maoista, formalizzò il nuovo corso della traiettoria nazionale con un *tour* diplomatico in tutta l'Asia di Sudest, ricevendo le accoglienze più calorose proprio a Yangon. In aggiunta, sia il deterioramento dei legami con Mosca che la crescente rivalità sino-vietnamita – destinata a deflagrare di lì a poco a seguito dell'intervento armato di Hanoi in Cambogia e della conseguente "offensiva punitiva" lanciata dalle forze armate cinesi nell'inverno del 1979 – fornivano a Pechino degli incentivi ulteriori nel tentare di difendere la propria quota di influenza all'interno dello scacchiere birmano, considerato, già allora, come un crocevia

¹⁷⁴ Il ruolo della Cina quale fattore esplicativo preminente della tradizionale postura neutralista birmana può essere colto a partire da una serie di contributi emersi già durante gli anni Sessanta. Si veda: John S. Thomson, "Burmese Neutralism", *Political Science Quarterly*, 72 (2), 1957, pp. 261-283; John S. Thomson, "Burma: a Neutral in China's Shadow", *Review of Politics*, 19, 1957, pp. 330-350; Jerry Rose, "Burma and the Balance of Neutralism", *The Reporter*, 28 (1), 1963, pp. 24-25; Frank Trager, "Burma and China", *Journal of Southeast Asian History*, 5 (1), 1964, pp. 29-61.

¹⁷⁵ Fan Hongwei, "China-Burma Geopolitical Relations in the Cold War", *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 31 (1), 2012, p. 21.

fondamentale per la definizione degli equilibri strategici regionali.

Da un punto di vista prettamente geopolitico, infatti, la normalizzazione dei rapporti con gli Usa e il passaggio di consegne fra la prima e la seconda generazione di *leaders* del PCC concorrevano nell'assegnare alla Birmania un valore del tutto nuovo, rivelatosi poi in modo più esplicito nelle fasi a venire. Se durante gli anni Cinquanta e Sessanta essa aveva rappresentato agli occhi di Pechino un prezioso “Stato cuscinetto” utile a rompere la presunta campagna d'accerchiamento a guida statunitense, nei due decenni successivi, invece, il regime di Ne Win consolidò un ruolo inedito e non trascurabile nel quadro del nuovo disegno di sviluppo Denghista, focalizzato sullo sviluppo dei traffici marittimi e di “zone economiche esclusive”. L'esigenza di attrarre all'interno del Paese quote sempre maggiori di beni e investimenti provenienti dall'estero – in ossequio al paradigma di modernizzazione anche noto come “*bring-in strategy*” – scorgeva, infatti, nell'accesso stabile e continuativo alla Baia del Bengala il volano necessario allo sviluppo di regioni tradizionalmente arretrate e secluse rispetto alle rotte principali del commercio globale, come nel caso dello Yunnan e del Sichuan.¹⁷⁶ E' proprio in questa fase, quindi, che vanno rintracciati i prodromi di quel crescente interesse di Pechino verso la progettazione e realizzazione di infrastrutture – quali ferrovie, autostrade, canali fluviali e oleodotti – atte a solcare il territorio birmano al fine di trasportare fino in patria una quota consistente dei prodotti importati dal gigante asiatico, che diverrà, successivamente, un elemento chiave della relazione a due. Prevedibilmente, da parte di Yangon tali attenzioni risulteranno estremamente difficili da contenere, anche alla luce del profondo bisogno di investimenti di un Paese che aveva attraversato più di due decenni di sostanziale autarchia e che si apprestava, per giunta, a conoscere una fase di inedito isolamento sul fronte internazionale.

Contestualmente, sul fronte interno il regime di Ne Win proseguiva nell'opera – prettamente retorica e cosmetica – di edificazione di un nuovo ordinamento istituzionale, più rispondente ai principi della “via birmana verso il socialismo”. Il 3 gennaio del 1974 venne quindi promulgata una nuova Costituzione che ridisegnava l'assetto dei poteri in senso marcatamente centralista, istituendo una serie di Consigli del Popolo a livello dei singoli Stati ed entità locali, selezionati sulla base di elezioni debitamente controllate dagli organi apicali di governo. Queste misure, tuttavia, si rivelarono del tutto inutili a mitigare l'instabilità e la conflittualità persistente che regnavano nella società birmana, colpita durante tutto il decennio successivo da una spirale di periodiche ondate di carestia, scioperi e rivolte, così come da tentativi di colpo di Stato, da campagne di violenta repressione e da cicliche purghe che indebolirono notevolmente la *nomenklatura* del

¹⁷⁶ Ian Storey, *Southeast Asia and the Rise of China: the Search for Security*, pp. 153-154.

PPSB.¹⁷⁷ Nel 1981, in un estremo tentativo di placare il montante malcontento della popolazione, il Generale ormai settantenne decise di rinunciare alla carica di Presidente, mantenendo, però, quella di Segretario del Partito, che gli permetteva di continuare ad agire come eminenza grigia e arbitro ultimo delle sorti nazionali.

A partire dall'estate del 1987, la doppia morsa dell'inflazione rampante e del crescente indebitamento con l'estero costrinse la giunta militare ad applicare una ricetta ancor più radicale di quelle sperimentate negli anni addietro, nonché estremamente dolorosa per la già provata economia birmana. Nell'auspicio di assestare un colpo mortale al mercato nero che ormai imperversava nel Paese, il Consiglio Rivoluzionario approvò, infatti, la demonetizzazione di oltre il 60% della moneta circolante, senza prevedere alcuna forma di compensazione per i milioni di cittadini che assistettero ad una pressoché totale perdita di valore dei propri, già esigui, risparmi.¹⁷⁸ Queste misure così impopolari fecero divampare, ancora una volta, il fuoco delle proteste, alimentato *in primis* dagli studenti. Parallelamente, la deriva speculativa innescata da quelli che saranno gli ultimi provvedimenti di Ne Win in qualità di guida suprema della nazione provocarono l'aumento esponenziale dei prezzi e una corsa altrettanto selvaggia all'acquisto di beni, finendo per consolidare ulteriormente l'influenza economica della Cina quale fonte primaria dell'*import* nazionale.¹⁷⁹ La Birmania si avviava, dunque, ad emergere dalle acque tempestose della Guerra Fredda falciata da un'endemica fragilità interna, destinata ad acuire ulteriormente la presa autoritaria delle forze armate nel panorama politico domestico, come pure ad interrompere la radicata postura di non allineamento faticosamente consolidata nel corso dei decenni precedenti.

¹⁷⁷ Per quanto attiene al sempre più variegato fronte di dissenso che si contrappose al regime di Ne Win nel corso degli anni Settanta, alcuni autori – fra cui Edwin Martin – hanno messo in evidenza la grande novità rappresentata dalla comparsa di un nucleo di opposizione all'interno dello stesso *establishment* apicale del Tatmadaw, che, dopo una serie di falliti tentativi di rovesciamento della giunta al potere fra il 1974 ed il 1976, avrà un ruolo centrale nel *golpe* del 1988. Per un'analisi più dettagliata: Edwin W. Martin, "Burma in 1976: The Beginnings of Change?", *Asian Survey*, 17 (2), 1977, pp. 155-159; Nicholas Farrelly, "Discipline without Democracy: Military Dominance in Post-Colonial Burma", *Australian Journal of International Affairs*, 67 (3), 2013, pp. 312-326.

¹⁷⁸ Un'operazione di demonetizzazione si distingue, infatti, dalla svalutazione di una valuta in quanto prescrive un processo attraverso il quale le autorità provvedono a privare una moneta del suo valore legale. In questo caso, tutte le banconote in circolazione che possedevano un controvalore superiore a 2,50 dollari (ossia circa i due terzi della base monetaria complessiva) furono dichiarate illegali, senza che fosse predisposta alcuna forma di conversione o compensazione per i cittadini. L'iperinflazione che affliggeva il Paese ormai da decenni, peraltro, aveva condotto all'utilizzo di strumenti simili già nel 1962, nel 1964 e nel 1985, anche se in quelle circostanze l'entità dell'intervento si era rivelata molto più circoscritta, prevedendo altresì una serie di meccanismi a protezione dei risparmi privati. Per un'analisi più accurata si veda: Ian Brown, *Burma's Economy in the Twentieth Century* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), pp. 131-176.

¹⁷⁹ David I. Steinberg, *Burma. The State of Myanmar* (Washington: Georgetown University Press, 2001), pp. 128-133.

2.3 La Birmania nel nuovo scenario unipolare: i sommovimenti domestici, l'isolamento internazionale e l'attrazione nell'orbita cinese (1988–2007)

L'intensissimo triennio 1988-90 ha rappresentato uno snodo cruciale della storia del Novecento, in grado di cambiare il volto della politica globale sotto la spinta di eventi di straordinaria rilevanza, come la caduta del muro di Berlino, le sollevazioni di Piazza Tienanmen a Pechino e l'avvio del processo di disgregazione dell'Unione Sovietica, che sanciva il contestuale tramonto della contrapposizione bipolare propria della Guerra Fredda. Anche l'esempio birmano, sotto una tale ottica, non fa eccezione: il momento spartiacque, in questo caso, è quello della primavera del 1988, a seguito della quale i sentimenti di profonda agitazione che attraversavano la società locale già dall'estate precedente deflagrarono in ciò che appariva come il principio di una vera e propria guerra civile, destinata ad influenzare in profondità l'assetto delle istituzioni e della diplomazia nazionale negli anni a venire. Al termine di questa breve finestra temporale, infatti, il Paese avrà assistito, nell'ordine, al dispiegarsi di una nuova campagna repressiva nei riguardi di intellettuali e studenti, al violento avvicinarsi dell'autoritarismo di Ne Win con un regime ancor più tirannico e arbitrario, alla definitiva disgregazione del Partito Comunista Birmano – avvenuta nel 1989 sulla scorta della fine del confronto fra i due blocchi – e, infine, al rapido emergere di una guida carismatica capace di condurre le forze d'opposizione ad un memorabile – quanto inutile – successo elettorale.¹⁸⁰ Sullo sfondo di tali sommovimenti, peraltro, le relazioni con l'esterno di Yangon scivoleranno in un progressivo stato di isolamento, anticamera del declino della tradizionale politica di non allineamento che aveva orientato le fasi precedenti in favore di un rapporto semi-esclusivo con la Cina.

Com'era accaduto con i seminari del Movimento Federalista all'alba del *golpe* del 1962 e con la questione delle spillette di Mao che alimentarono le sollevazioni anti-cinesi esplose cinque anni più tardi, tutto il malcontento che covava nella popolazione birmana – ulteriormente radicalizzato della già citata demonizzazione del *kyat* – ebbe modo, anche questa volta, di esplodere sulla scia di un episodio all'apparenza secondario, eppur capace di innescare un'*escalation* di eventi drammatici che sfuggiranno completamente dal controllo della giunta di Ne Win. Il 12 marzo, infatti, una banale rissa da bar ai

¹⁸⁰ Da un punto di vista prettamente militare, il crollo del PCB fu dovuto in massima parte all'ammutinamento di diverse milizie etniche – fra cui i Kokang, gli Wa, gli Akher e gli Shan – le quali, a partire dal 1989, cambiarono schieramento inaugurando una serie di negoziati con il potere centrale che le condurrà, alla metà del decennio successivo, a concludere degli storici accordi sul cessate il fuoco con il Tatmadaw. Nel 1997 saranno già 22 le tregue firmate fra truppe regolari e la multiforme galassia dei gruppi ribelli, intese che permettevano alle forze di sicurezza birmane di focalizzarsi in modo pressoché totale sulla repressione della coalizione delle opposizioni progressiste. A fronte di una promessa di fedeltà alle autorità di Yangon tali formazioni attive alla periferia del Paese conservarono, inoltre, il loro ragguardevole arsenale militare, come pure una piena autorità nell'esercizio delle funzioni amministrative all'interno delle c.d. “regioni speciali”, molte delle quali situate al confine con la Cina.

sobborghi della capitale birmana fra studenti dell'Istituto di Tecnologia di Yangon (ITY) e alcuni membri della gioventù del luogo trascese, nello spazio di poche ore, nell'ennesimo focolaio di ribellione contro il regime al potere, allorché uno dei ragazzi coinvolti nella colluttazione – figlio di un esponente illustre del Consiglio del Popolo locale – venne dapprima posto in stato d'arresto e poi immediatamente rilasciato dalle forze di polizia della cittadina. Il giorno seguente, una marcia di protesta organizzata da alcune centinaia di membri dell'ITY subì la durissima repressione dei neonati reparti anti-sommossa del Tatmadaw, che aprirono il fuoco contro i dimostranti uccidendo varie figure di punta del movimento studentesco.

Alla notizia dell'accaduto il vento della contestazione si diffuse a macchia d'olio su tutto il territorio nazionale, mentre migliaia di studenti convergevano a Yangon da ogni parte del Paese. Il 16 marzo, un nutritissimo corteo che si apprestava a sfilare per le vie del centro della capitale fu circondato dai reparti dell'esercito nei pressi del Ponte Bianco: oltre 100 manifestanti persero brutalmente la vita, impossibilitati alla fuga e schiacciati dalle cariche dei militari, mentre altrettanti venivano condotti in prigione, ove avrebbero subito ogni tipo di tortura e abuso.¹⁸¹ Nei mesi successivi, i vertici governativi lanciarono alcuni tentativi di facciata per placare la rabbia della popolazione birmana, come nel caso dell'inchiesta aperta nei riguardi della condotta della polizia durante le sollevazioni di marzo, che – prevedibilmente – si risolse in un nulla di fatto, mentre la macchina propagandistica del regime provvedeva a riscrivere la propria versione degli eventi. In luglio, il congresso straordinario del PPSB confermò la linea dura adottata verso il variegato fronte delle opposizioni, sanzionando una serie di rimpiazzi ai vertici dell'*establishment* statale fra cui figurava la nomina di Sein Lwin – a capo dei reparti anti-sommossa del Tatmadaw in occasione dei tragici fatti dei mesi precedenti, durante i quali si era guadagnato l'emblematico epiteto di “macellaio di Yangon” – quale successore dell'anziano Ne Win al comando del partito.¹⁸²

Quest'ennesima provocazione portò ad un nuovo, durissimo, scontro frontale fra le forze armate e le avanguardie della società civile locale, che ormai raccoglievano a sé un numero crescente di studenti e intellettuali, ma anche di artigiani e piccoli commercianti, colpiti dalle disastrose ricette economiche del governo. La risposta delle opposizioni si concretizzò nella dichiarazione di uno sciopero generale per l'8 agosto, finalizzato a paralizzare totalmente il territorio nazionale: la data 8/8/88, peraltro, fu scelta in quanto estremamente propizia nel contesto della numerologia tradizionale birmana, essendo associata al

¹⁸¹ La ricostruzione probabilmente più verosimile ed accurata delle violenze occorse il 16 marzo 1988 sul Ponte Bianco è stata fornita da un giornalista svedese – Bertil Lintner – che poté documentare gli eventi in qualità di testimone oculare. Al computo delle vittime di quelle drammatiche giornate, inoltre, va aggiunto un altro angosciante episodio occorso il 18 marzo, quando quarantuno dimostranti – dopo essere stati posti in stato di fermo e ammassati all'interno di una camionetta della polizia – persero la vita per soffocamento. Per una cronaca più dettagliata: Bertil Lintner, *Outrage: Burma's Struggle for Democracy* (Londra: White Lotus, 1990).

¹⁸² Ian Holliday, *Burma Redux. Global Justice and the Quest for Political Reform in Myanmar* (New York: Columbia University Press, 2011), p. 55.

collasso delle dinastie reali che ressero il Paese in epoca antica e moderna.¹⁸³ La manifestazione si rivelò come un momento di mobilitazione ed espressione popolare senza eguali nella storia della ex colonia britannica, riuscendo a coalizzare centinaia di migliaia di cittadini che marciarono a Yangon e in decine di altre città brandendo le effigi di Aung San ed esigendo, al contempo, le dimissioni di Sein Lwin. I quattro giorni successivi si caratterizzarono per la spirale di violenza sempre più efferata che guidò le operazioni di repressione del Tatmadaw, fino a che, nella serata del 14, l'onda ormai incontrollabile dei moti di piazza convinse il contestatissimo segretario *in pectore* del PPSB a farsi definitivamente da parte.

Al contempo, fra le figure centrali del movimento di dissenso emergeva il carisma dell'allora poco più che quarantenne Aung San Suu Kyi. Rientrata qualche mese prima nel Paese per accudire la madre morente dopo aver costruito la propria vita privata e professionale a cavallo fra Europa e Stati Uniti, la figlia del compianto “padre della patria” guadagnò una significativa investitura popolare a seguito di un appassionato discorso tenuto a Yangon il 26 agosto, che si tradusse in un enorme bagno di folla durante il quale la nuova beniamina dei movimenti democratici birmani seppe galvanizzare decine di migliaia di sostenitori contro le forze della conservazione.¹⁸⁴ Alcune settimane dopo, un secondo congresso straordinario del partito dei militari – convocato in gran fretta per individuare una strategia di confronto più efficace e conciliante con il vasto arco dei gruppi progressisti – emanò una mozione che, di fatto, poneva fine al sistema monopartitico instaurato sotto la regia di Ne Win, archiviando così la fallimentare parentesi della “via birmana verso il socialismo” e prefigurando la prossima instaurazione di un ordinamento aperto e pluralista. Aung San Suu Kyi e i suoi fedelissimi colsero questo apparente spiraglio nelle maglie non più impenetrabili del regime con grande tempestività: il 12 settembre 1988 – a solo quarantott'ore di distanza dal cambio di rotta proclamato dal PSPB – faceva, infatti, la sua prima comparsa ufficiale sul proscenio pubblico la “Lega Nazionale per la Democrazia” (LND), un nuovo soggetto politico destinato a svolgere un ruolo da protagonista per molti anni a venire.

Poche ore più tardi, una flotta di imbarcazioni della marina militare statunitense – capitanata dalla portaerei Coral Sea – comparve al largo delle coste birmane, al fine di fornire assistenza logistica all'evacuazione della delegazione diplomatica di Washington, che, analogamente ad altre rappresentanze di numerosi governi occidentali, considerava ormai la città di Yangon come troppo pericolosa per i propri funzionari. Tuttavia, nella concitazione di quelle giornate – durante le quali tutto il Paese era in preda al caos e all'anarchia – i vertici del Tatmadaw ritennero di trovarsi al cospetto dell'inizio di un'invasione americana sul suolo

¹⁸³ Donald M. Seekins, *Historical Dictionary of Burma (Myanmar)*, p. 42.

¹⁸⁴ Kyaw Yin Hlaing, “Daw Aung San Suu Kyi: a Burmese Dissident Democrat”, in: Lowell Dittmer (a cura di), *Burma or Myanmar? The Struggle for National Identity* (Singapore: World Scientific Publishing, 2010), pp. 122-125.

nazionale: il 18 settembre, appellandosi alla necessità di salvaguardare l'unità e sovranità della patria dinanzi ad un complesso senza precedenti di minacce domestiche ed esterne, l'esercito birmano portò quindi a termine l'ennesimo colpo di Stato militare nella storia poco più che quarantennale della Birmania indipendente, liquidando brutalmente oltre 3.000 oppositori politici nello spazio di pochissime ore.¹⁸⁵ Nel frattempo, i gangli centrali del potere furono immediatamente accentrati nelle mani del "Consiglio per la Restaurazione della Legge e dell'Ordine Statale" (State Law and Order Restoration Council, SLORC), un organo ristretto e composto da soli 19 altissimi quadri delle forze armate che ricordava da vicino il Consiglio Rivoluzionario su cui si era lungamente retto il dominio di Ne Win. Quest'ultimo, così come i suoi accoliti, furono persuasi a ritirarsi in via definitiva dall'arena politica, passando il testimone ad una generazione di ufficiali più giovani, energici e risoluti, nonostante avessero covato sino all'ultimo la speranza di riuscire a mantenersi in sella alla macchina statale.

Fra le prime misure attuate dai membri dei nuovi organi apicali nazionali – contrassegnati dalla contestuale ascesa del Generale Than Shwe, che sarà poi Segretario dello SLORC fra il 1992 ed il 2011 – figurava il cambio ufficiale del nome del Paese, proclamato nel luglio del 1989, da Repubblica Socialista dell'Unione Birmana a Unione del Myanmar. Questo termine, infatti, rappresentava semplicemente la traslitterazione scritta della parola Birmania nella lingua locale, che fu rispolverata ad uso e consumo della giunta militare quale gesto distensivo verso la multiforme galassia delle minoranze etniche e confessionali, le quali si erano tendenzialmente tenute in disparte durante le sollevazioni dell'anno precedente. L'ONU, come anche molte cancellerie localizzate sia nella regione che ad occidente, accolsero la modifica senza particolari segni d'apprensione, mentre gli Stati Uniti opposero un netto rifiuto, motivando una simile condotta con il desiderio di manifestare un gesto di solidarietà verso l'opposizione birmana, che aveva disconosciuto tale provvedimento insieme alla quasi totalità degli atti prodotti dalla nuova *leadership* nazionale.¹⁸⁶

L'assetto istituzionale che stava prendendo forma – basato sulla creazione di centinaia di Comitati per la Restaurazione della Legge e dell'Ordine a livello regionale, provinciale e dei singoli villaggi – andava a rimpiazzare il complesso mosaico dei Consigli del Popolo introdotti con la Costituzione del 1974, anche se lo SLORC, almeno in principio, tentò di accreditarsi meramente come un governo provvisorio e di

¹⁸⁵ Un'apparente conferma ai timori dell'esercito birmano sembrò giungere dalla notizia della mobilitazione delle forze armate cinesi stanziata alla frontiera fra i due Paesi. Nella ridda di voci incontrollate che circolavano in quelle ore, peraltro, si sparse la convinzione che, in caso di effettivo sbarco dei *marines* americani, le forze dell'ELP avrebbero proceduto ad occupare lo Stato Shan, così da creare una zona cuscinetto a difesa del proprio confine. Va rilevato, inoltre, che il terrore della giunta rispetto all'ipotesi di un intervento armato degli Stati Uniti comparirà nuovamente come fattore non trascurabile nell'orientare la condotta del Tatmadaw anche nel complicatissimo biennio 2007-2008, quando il Myanmar si trovò a fronteggiare le ripercussioni della dura repressione della c.d. "rivoluzione zafferano" e le devastazioni provocate dal passaggio del Ciclone Nargis. Per una trattazione più estensiva si veda: David I. Steinberg, *Burma/Myanmar. What Everyone Needs to Know*, pp. 79-81.

¹⁸⁶ Thant Myint-U, *Myanmar. Dove la Cina incontra l'India*, p. 16.

salvaguardia nazionale, volto ad accompagnare il Paese verso la tornata di voto che avrebbe innescato la complessa transizione da un ordinamento socialista a una democrazia multipartitica. Al contempo, sulla scia dell'esempio rappresentato dalla fondazione della LND – che andava espandendo i propri ranghi di settimana in settimana – l'inquieta società birmana dava prova di grande vitalità e partecipazione politica: alla metà del 1989, erano ben 233 le nuove sigle partitiche ufficialmente registrate presso la Commissione Elettorale con sede a Yangon. Quasi la metà di esse, tuttavia, non verrà ammessa alle storiche elezioni generali tenutesi il 27 maggio 1990, che sanzionarono l'altrettanto memorabile trionfo dei progressisti di Aung San Suu Kyi – capaci di assicurarsi il 59,9% dei voti e 392 dei 485 seggi in palio – nonostante fossero stati privati nei mesi precedenti della *leadership* della propria guida carismatica, posta agli arresti domiciliari assieme ad altri esponenti di spicco del movimento.¹⁸⁷ Le forze di governo – riorganizzate sotto le insegne del Partito di Unità Nazionale (PUN), il quale raccoglieva idealmente il testimone del PPSB – racimolarono, invece, il magro bottino di 10 scranni parlamentari, equivalenti al 21% dei consensi raccolti alle urne. Il volto della nuova Pyithu Hluttaw – la Camera dei Rappresentanti nazionale – veniva, infine, completato da tre partiti d'ascendenza etnica: la Lega per la Democrazia delle Nazioni Shan (23 seggi), la Lega Democratica dell'Arakan (11) e il Fronte Democratico Nazionale Mon (5).¹⁸⁸

Nonostante il successo crescente esibito nei mesi precedenti dalla LND, l'esito della consultazione elettorale colse di sorpresa i vertici del Tatmadaw, che, paradossalmente, si erano spesi per garantire lo svolgimento libero ed aperto delle operazioni di voto forti della convinzione che il popolo birmano – ansioso di veder ristabilito un grado adeguato di ordine interno – avrebbe infine premiato il pugno duro dei militari. Una simile affermazione, a sua volta, si sarebbe rivelata estremamente preziosa per legittimare la nuova giunta agli occhi delle platee domestiche e internazionali. Queste ultime, infatti, apparivano sempre più critiche nei riguardi del regime a causa del suo manifesto disinteresse verso la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali della popolazione, nonché propense a ridurre sensibilmente i flussi di aiuto e di investimenti verso un Paese che, dal punto di vista economico, risultava ormai allo stremo delle forze. La strategia di fondo sposata da Yangon era stata, peraltro, implicitamente incoraggiata dalla linea di condotta di interlocutori importanti per il Myanmar, come nel caso del Giappone, che, all'indomani del mero annuncio circa la data delle elezioni, aveva deciso di riconoscere ufficialmente lo SLORC, riattivando una

¹⁸⁷ Aung San Suu Kyi subì il suo primo arresto ad opera della giunta militare il 20 luglio 1989. Da quel momento in poi, si aprirà la travagliata odissea dell'erede di Aung San in qualità di prigioniera politica più in vista del regime birmano, che le valse fra l'altro il riconoscimento del Premio Nobel per la pace nel corso del 1991, a seguito del quale assurse ad icona planetaria della causa democratica del proprio Paese. La prima fase di arresti domiciliari si concluse nell'estate del 1995, a cui succedette un nuovo periodo di "confinamento" fra il settembre del 2000 ed il maggio del 2002. Infine, la *leader* della LND dovette fronteggiare un terzo e lunghissimo settennato di reclusione fra il 2003 ed il 2010, come conseguenza del c.d. "tragedia di Sagaing".

¹⁸⁸ Derek Tonkin, "The 1990 Elections in Myanmar: Broken Promises or a Failure of Communication?", *Contemporary Southeast Asia*, 29 (1), 2007, pp. 34-35.

quota consistente dei propri programmi d'assistenza.¹⁸⁹

Un altro errore che aveva caratterizzato il processo di avvicinamento al responso delle urne riguardava l'opacità e la generale confusione che dominavano il dibattito pubblico, in special modo rispetto alla funzione ultima della tornata di voto e alle tappe future della transizione. A questo proposito, prima dell'appuntamento elettorale di fine maggio alcuni esponenti dello SLORC si erano affrettati a puntualizzare che il parlamento destinato ad insediarsi a Yangon non avrebbe potuto dar vita ad un nuovo esecutivo, a causa del procedimento ancora pendente di riscrittura del testo costituzionale, il quale avrebbe richiesto, in aggiunta, il responso del popolo mediante un *referendum* confermativo. Simili avvisaglie rispetto alla condotta aleatoria e ostruzionista dei militari furono, infine, confermate nel mese di luglio, attraverso la pubblicazione dell'Annuncio n. 1/90 dello SLORC: in esso si reiterava l'impossibilità di formare un esecutivo che rispecchiasse i risultati delle elezioni appena tenute, così come la necessità di prolungare la validità della legge marziale durante la finestra temporale che sarebbe intercorsa sino alla pubblicazione della nuova carta. Il Tatmadaw, in sostanza, aveva identificato l'*escamotage* per rimandare alle calende greche il trasferimento di poteri ad un esecutivo d'ascendenza civile, mentre le opposizioni progressiste vedevano sfuggire dalle proprie mani – dopo averla lungamente accarezzata – la possibilità concreta di assurgere al ruolo di maggioranza di governo di un nuovo Myanmar.¹⁹⁰

Per quanto atteneva all'orientamento politico ed ideologico di fondo, questa nuova stagione di dominio autoritario retto dallo SLORC – che, dal novembre 1997, assumerà la denominazione inedita di “Consiglio Statale per la Pace e lo Sviluppo” (State Peace and Development Council, SPDC) – si apprestava a configurarsi come la manifestazione radicale dei tratti più deteriori dell'autoritarismo dell'era di Ne Win, rispetto alla quale, però, si distingueva per l'approccio strumentale e pragmatico nei confronti dei fenomeni economici connessi ai processi di globalizzazione. Alla fede autarchica che aveva fatto da pilastro per la “via birmana verso il Socialismo”, infatti, fece seguito la graduale instaurazione di un capitalismo di Stato capace di acuire in modo profondo le sperequazioni sociali emerse nei decenni precedenti. Una quota infinitesimale della popolazione – legata all'*establishment* militare e ai comparti produttivi posti sotto il suo

¹⁸⁹ Donald M. Seekins, *Historical Dictionary of Burma (Myanmar)*, p. 44.

¹⁹⁰ Un organo genuinamente “costituente” – ossia finalizzato alla formulazione di una prima bozza della nuova costituzione – verrà infatti predisposto dallo SLORC soltanto sul finire del 1992, riuscendo a riunirsi per la prima volta addirittura un anno più tardi, a testimonianza dell'ostinazione con cui la giunta frenò e dilatò ogni fase del processo di transizione. Peraltro, il consenso di personalità vicine al regime che fu investito di tale responsabilità – pomposamente definito come *Convention* Nazionale – assunse fin dal principio cadenze e tempistiche di lavoro molto lasche, addivenendo ad una stesura preliminare del testo costituzionale soltanto nel 2005. Cosa ancora più importante, la scelta del Tatmadaw di estromettere dalle attività di redazione della carta i candidati emersi come vittoriosi dalla contesa elettorale si poneva in aperta contraddizione con l'Annuncio n. 1/90 dello stesso SLORC, rivelando in modo definitivo le reali intenzioni delle forze armate, meramente interessate alla strenua difesa delle proprie posizioni di preminenza all'interno del Paese. Per un'analisi più puntuale si veda: Derek Tonkin, “The 1990 Elections in Myanmar: Broken Promises or a Failure of Communication?”, pp. 49-50.

controllo, come nel caso dell'industria estrattiva – ebbe quindi l'opportunità di arricchirsi ulteriormente, mentre gli *standard* di vita della stragrande maggioranza della popolazione birmana continuavano a figurare agli ultimi posti delle classifiche di sviluppo stilate dalle Nazioni Unite. Il simbolo per antonomasia di questa deriva populista e megalomane dei quadri del Tatmadaw era Naypyidaw (letteralmente “dimora del Re”), la nuova capitale amministrativa che, dal 2005, andò a rimpiazzare Yangon. Eretta nel mezzo della giungla pluviale dell'Irrawaddy con criteri urbanistici ispirati ad un ingiustificato gigantismo, l'aspirante metropoli finirà, infatti, per assumere negli anni i tratti di una scarna e fatiscente “*ghost city*”, adatta unicamente a riunire in un luogo più sicuro i centri nevralgici delle maggiori istituzioni militari e civili del Paese.¹⁹¹

Anche nell'esercizio della politica estera, la natura reazionaria del regime si rivelò molto presto in tutta la sua chiarezza, traducendosi nella progressiva archiviazione della postura di non allineamento che, in passato, aveva posto il Paese al riparo dalle maggiori insidie della Guerra Fredda, a cui fece da contraltare una più decisa attrazione nell'orbita cinese. La condotta degli Stati Uniti, di fatto, facilitò una simile deriva, proponendo un approccio di contrapposizione aperta con l'SPDC che finì per irrigidire ulteriormente la controparte. Il primo pacchetto di sanzioni economiche ad opera del Congresso americano giunse, infatti, a soli tre giorni di distanza dalle sollevazioni dell'8 agosto 1988, attraverso il disposto della Risoluzione n. 464 del Senato, che condannava le brutalità commesse dalle forze dell'ordine birmane e si appellava all'Amministrazione Reagan per un rapido riesame dei programmi d'assistenza in essere con Yangon.¹⁹² La reazione del *leader* repubblicano non tardò ad arrivare: il 23 settembre gli Stati Uniti procedevano ad interrompere ogni forma di aiuto umanitario indirizzato al Paese asiatico, compresi i già citati programmi anti-narcotici inaugurati alla metà del decennio precedente, includendo inoltre un divieto circa il trasferimento di sistemi d'arma a beneficio del Tatmadaw. Lo stesso Presidente Bush – a pochi mesi dal proprio insediamento alla Casa Bianca – si adeguò alla linea intrapresa dal proprio predecessore: con il Proclama Presidenziale 5955 – datato 13 aprile 1989 – il regime sanzionatorio veniva allargato alle relazioni commerciali bilaterali, per mezzo della sospensione della c.d. “clausola della nazione più favorita” nei riguardi del Myanmar.¹⁹³

¹⁹¹ Matt Kennard e Claire Provost, “Burma's Bizarre Capital: a Super-sized Slice of Post-apocalypse Suburbia”, *The Guardian*, 19 marzo 2015. Consultabile all'indirizzo: <http://www.theguardian.com/cities/2015/mar/19/burmas-capital-naypyidaw-post-apocalypse-suburbia-highways-wifi> (ultimo accesso: 22 dicembre 2015).

¹⁹² Michael F. Martin, “U.S. Sanctions on Burma: Issues for the 113th Congress,” CRS Report for Congress, n. R42939, Congressional Research Service, 2013, pp. 14-15.

¹⁹³ George H. W. Bush, “Presidential Proclamation 5955 of April 13, 1989. Amending the Generalized System of Preferences” (Washington: White House, 13 aprile 1989). Consultabile all'indirizzo: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=20444> (ultimo

All'indomani del mancato riconoscimento dell'esito delle elezioni, l'entità della rottura fra Washington e Yangon si approfondì: nel settembre del 1990 l'Ambasciatore americano Burton Levin lasciava la capitale birmana in coincidenza del termine del proprio mandato, senza che il Dipartimento di Stato procedesse alla nomina di un suo successore, a sua volta interpretabile come un avallo implicito dello nuovo *status quo* che andava emergendo nel Paese. Si apriva, dunque, una lunghissima fase – protrattasi sino al 2012 – durante la quale le rappresentanze politiche degli USA in Myanmar sarebbero state retrocesse al livello di semplice *chargé d'affaires*. Anche le più importanti organizzazioni internazionali, che nei decenni addietro avevano costituito un palcoscenico preminente per l'attuazione concreta della traiettoria di non allineamento trattenuta da U Nu e Ne Win, si unirono alla pressione diplomatica dispiegata da Bush affinché il regime birmano riconoscesse il verdetto delle elezioni. L'Assemblea Generale dell'ONU, dopo aver ratificato varie dichiarazioni di condanna delle violazioni perpetrate dalla giunta, nel corso del 1992 approvò la proposta della propria Commissione sui Diritti Umani riguardo la nomina di un Inviato Speciale per il Myanmar, che, come prevedibile, indispettì notevolmente i vertici del Tatmadaw. La Banca Mondiale, come pure l'Unione Europea, bloccarono i propri programmi d'assistenza umanitaria, mentre l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) espulse la delegazione birmana dalle proprie fila.¹⁹⁴

Di contro, gli interlocutori sovranazionali del Paese localizzati all'interno della regione si posero quasi agli antipodi dell'approccio scelto dalla diplomazia occidentale. Ciò emerge chiaramente dalla postura adottata dall'ASEAN, che si rivolse ai vertici birmani attraverso l'impiego di una strategia di *engagement* costruttivo, votato a costruire canali di contatto e socializzazione con la controparte che puntassero ad agire su tematiche meno controverse rispetto alla tutela dei diritti politici e individuali, focalizzandosi, ad esempio, sul miglioramento delle condizioni di vita della popolazione locale quale preludio per un graduale incedere verso una società più aperta. Da questo punto di vista, l'accesso del Myanmar al programma di cooperazione economica del Great Mekong Subregion (GMS) – avvenuto nel 1992 su impulso della Banca Asiatica per lo Sviluppo, in qualità di *sponsor* principale dell'iniziativa – rappresentò nient'altro che il prologo per il suo ingresso nella stessa ASEAN, poi concretizzatosi nel corso del 1997 sulla scia del

accesso: 22 dicembre 2015).

¹⁹⁴ Per quanto attiene più strettamente alla tipologia di sanzioni implementate dalle istituzioni europee, va rilevato che – con il passare degli anni – il complesso di misure restrittive emanate a Bruxelles si rivelò alquanto incisivo, anche se non raggiunse il livello di organicità dei pacchetti di sanzioni statunitensi. In particolare, l'Unione Europea procedette ad istituire un embargo sul trasferimento di sistemi d'arma, sospese i programmi umanitari e di assistenza allo sviluppo verso il Myanmar, negò i visti d'ingresso sul suolo europeo ai membri più in vista dello SLORC/SPDC e, in aggiunta, revocò tutti i benefici di natura commerciale precedentemente accordati al regime birmano nel quadro del c.d. "Sistema delle Preferenze Generalizzate" (SPG). Per un'analisi più puntuale si veda: Thihan Myo Nyun, "Feeling Good or Doing Good: Inefficacy of the U.S. Unilateral Sanctions Against the Military Government of Burma/Myanmar", *Washington University Global Studies Law Review*, 7 (3), 2008, pp. 455-518.

processo di allargamento della stessa Associazione agli attori della porzione continentale del Sudest Asiatico.

Per la *leadership* birmana, infatti, l'accesso ad un tavolo multilaterale di tale rilevanza rappresentava in quella particolare congiuntura temporale una speranza concreta di riassetare le disastrose casse nazionali, soprattutto in termini di afflusso di riserve di valuta straniera, ormai al limite storico nonostante la svendita di ingenti risorse naturali – come nel caso delle concessioni sulle foreste di teak che presero la direzione della Thailandia – a soggetti stranieri. Parallelamente, l'approccio pragmatico adottato dalle cancellerie del Sudest asiatico instillava nei membri dello SLORC/SPDC meno apprensioni rispetto al mantra del “*regime change*” ormai prevalente nei circoli diplomatici occidentali, fornendo un potente incentivo alla graduale integrazione del Myanmar nell'architettura istituzionale regionale. Ciò nonostante, la crisi finanziaria che di lì a poco si sarebbe abbattuta su tutta l'Asia orientale – dispiegando i suoi effetti distruttivi lungo tutto il biennio 1997-1998 – vanificò i ritorni di breve periodo di tale matrimonio d'interessi, lasciando l'economia del Paese e gli *standard* di vita di un'amplissima fascia della popolazione in uno stato di estrema indigenza ancora per molti anni a venire.¹⁹⁵

Com'era lecito attendersi, durante il mandato di Bill Clinton alla Casa Bianca l'approccio statunitense nei confronti della giunta al potere in Myanmar fu influenzato dalla *issue* dei diritti umani in modo ancor più pervasivo, anche grazie all'apporto di un gruppo di pressione molto attivo negli ambienti del Congresso, che considerava l'arma del boicottaggio come la più efficace per relazionarsi al regime di Yangon. Composta in massima parte da organizzazioni non governative ed esuli birmani che vedevano nella figura di Aung San Suu Kyi l'unica flebile possibilità di una transizione politica in senso proto-democratico del Paese, la *lobby* in questione ottenne un primo risultato degno di nota nella primavera del 1997, quando il Presidente appose la sua firma sull'Ordine Esecutivo n.13047, che proibiva ogni forma di investimento americano sul territorio birmano e revocava i visti di ingresso collegati ad una serie di personalità apicali del Tatmadaw. Il dispositivo diplomatico ed economico progressivamente eretto da Washington, peraltro, avrebbe conosciuto due successive ondate di provvedimenti sanzionatori – rispettivamente nel 2003 e nel 2008 – allorché si optò per un'ulteriore stretta restrittiva a seguito di eventi drammatici e controversi come la tragedia del Sagaing.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Thant Myint-U, *Myanmar. Dove la Cina incontra l'India*, pp. 114-118.

¹⁹⁶ La tragedia del Sagaing – anche nota come “tragedia di Depayin” per via del luogo preciso che fece da sfondo a tali drammatici eventi (ossia nella cittadina di Tabayin, regione del Sagaing) – si consumò il 30 maggio 2003, a circa un anno di distanza dal rilascio di Aung San Suu Kyi. Una volta riacquisita la libertà, infatti, la *leader* della LND aveva intrapreso un *tour* nel Paese per tenere una serie di comizi fra il suo seguito sempre più ampio, durante i quali rilasciò alcune dichiarazioni che avevano profondamente indispettito le autorità di governo. Il 30 di maggio un carosello di automobili che salutavano il passaggio della corriera con a bordo Aung San Suu Kyi e numerosi esponenti del partito cadde in un'imboscata organizzata da milizie irregolari

Nel primo caso, i timori circa l'incolumità stessa di Aung San Suu Kyi – così come le evidenze sulla premeditazione di un agguato che era stato evidentemente ordinato dall'alto – persuasero il Congresso ad adottare il “Burmese Freedom and Democracy Act” del 28 luglio 2003, mediante il quale si negava l'accesso al sistema bancario americano ad ogni entità riconducibile al governo del Myanmar – di cui venivano congelati tutti gli *assets* presenti sul territorio nazionale – e si ampliava la *black list* delle personalità di alto rango non gradite sul suolo degli Stati Uniti. In aggiunta, l'atto instaurava un divieto totale sulle importazioni di merci birmane, fra cui si stagliavano comparti particolarmente ricchi come quello del tessile – secondo in ordine di importanza per l'*export* di Yangon dopo il settore delle risorse naturali – che vide sfumare un giro d'affari da oltre 350 milioni di dollari annui.¹⁹⁷ Per invertire questa china così dannosa, che aveva condotto le relazioni bilaterali al loro punto più basso in oltre mezzo secolo di contatti e interazioni regolari, veniva richiesto al Tatmadaw e suo *leader* “silenzioso” Than Shwe di liberare immediatamente Aung San Suu Kyi, oltre che di conformarsi a quello che era stato il *leitmotiv* delle campagne di sanzioni occidentali del decennio passato, ossia il riconoscimento del verdetto elettorale del 1990 ed il passaggio di poteri ad un governo d'ascendenza civile. In aggiunta, a rendere ancora più esplicita la postura dell'Amministrazione di George W. Bush contribuirono anche le dichiarazioni rese nel gennaio del 2005 dall'allora Segretario di Stato Condoleezza Rice, la quale – in occasione del proprio discorso di insediamento al Senato – posizionò il Myanmar al secondo posto nella sua personale classifica degli “avamposti della tirannia” su scala globale.¹⁹⁸

Analogamente, nel caso della “quarta ondata” – sopraggiunta nell'estate del 2008 – il fattore scatenante va individuato nella brutale repressione perpetrata nei mesi precedenti dall'esercito birmano a danno della c.d. “rivoluzione zafferano”, che, a sua volta, attirò sul Paese un nuovo intervento della diplomazia di Washington, questa volta per mezzo del “Block Burmese Jade Act” del 28 luglio 2008.¹⁹⁹ La misura era

al soldo del Tatmadaw. Nella colluttazione che ne risultò, perse la vita un numero imprecisato di sostenitori della lega democratica: a questo proposito, le cifre ufficiali fornite dalle autorità birmane parlavano di 4 vittime, mentre le forze dell'opposizione e i (pochi) osservatori internazionali continuano a propendere per un numero molto più alto, attestabile attorno ai 70 morti. Per una ricostruzione più accurata si veda: Stephen McCarthy, “Burma and Asean: Estranged Bedfellows”, *Asian Survey*, 48 (6), 2008, pp. 911-935.

¹⁹⁷ David I. Steinberg, “The United States and Myanmar: a ‘boutique issue’?”, *International Affairs*, 86 (1), 2010, pp. 181-182.

¹⁹⁸ Antonio Fiori e Andrea Passeri, “Hedging in Search of a New Age of Non-Alignment: Myanmar between China and the U.S.”, p. 692.

¹⁹⁹ L'espressione “rivoluzione zafferano” fa riferimento ad una serie di tumulti sociali che, a partire dall'agosto del 2007, puntarono nuovamente l'attenzione della comunità internazionale sul Myanmar. La causa scatenante delle proteste – come avvenuto nel 1988 – fu essenzialmente di natura economica, indirizzandosi in particolar modo contro i rialzi selvaggi nei prezzi dei carburanti. Le manifestazioni di piazza guadagnarono presto il favore di ampi strati della popolazione e, più nello specifico, di studenti e monaci buddisti, che saranno l'obiettivo principale della conseguente e brutale repressione attuata dal Tatmadaw. Quest'ultima si concretizzerà mediante una serie di raid nei monasteri più importanti del Paese durante i quali si registrarono

indirizzata a colpire un mercato che, come già ricordato, fin da tempi antichissimi aveva costituito un motivo di straordinaria ricchezza per la Birmania – ossia il traffico di pietre preziose e, più in dettaglio, di giada e rubini – e che era ritenuto come una fonte di guadagno primario per le forze armate locali e le clientele ad esse collegate. Da quel momento, si proibiva dunque l'ingresso sul mercato americano a qualsiasi gemma proveniente dal Myanmar, anche se lavorata in Stati terzi. Ai cittadini statunitensi, inoltre, veniva fatto divieto di detenere quote o azioni di imprese straniere operanti nel Paese, mentre per quanto atteneva ai rappresentanti diplomatici degli Stati Uniti si faceva esplicita richiesta di votare contro qualsiasi iniziativa multilaterale finalizzata a veicolare fondi verso il territorio birmano.

Ad inizio 2007, peraltro, su impulso di Washington e Londra la *issue* birmana aveva fatto la sua prima comparsa nell'ordine del giorno di una riunione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, ove venne discussa l'opportunità di etichettare il regime di Than Shwe quale minaccia alla pace e alla sicurezza nazionale: i veti granitici di Russia e Cina, tuttavia, impedirono l'adozione della mozione. Nel caso di Mosca, tale atteggiamento tradiva i legami sempre più stretti con il Myanmar in ambito militare, culminati con la fornitura nel 2001 (e poi ancora nel 2010) di 15 caccia Mig-29 all'aeronautica birmana.²⁰⁰ Inoltre, nello stesso periodo si era registrato il conferimento ad Aung San Suu Kyi della Medaglia d'Oro del Congresso per il 2007, altro segnale manifesto del processo d'identificazione operato dai *policymakers* americani, i quali presero ad equiparare in modo ancora più esplicito le sorti del martoriato Paese asiatico con quelle del suo personaggio più in vista. Il disposto combinato dei provvedimenti del 2003 e del 2008 prevedeva, inoltre, un meccanismo di rinnovo annuale da parte del Congresso, che avrebbe poi deliberato nuovamente a favore del *framework* sanzionatorio nel luglio del 2009.²⁰¹

Sia il Giappone che il Regno Unito – in qualità di *junior partners* per antonomasia degli Stati Uniti – si adeguarono in linea di massima all'approccio avversariale del proprio alleato maggiore, anche se Tokio tentò in più di un'occasione di sprigionare le proprie peculiari leve persuasive in direzione dell'*establishment* militare birmano, al fine di ricondurlo a più miti intendimenti in relazione alle continue campagne di soppressione delle minoranze dissenzienti. Già nel febbraio del 1989, ad esempio, il governo nipponico si era distinto per la tempestività con cui aveva riconosciuto il nuovo regime dello SLORC, alla quale aveva

migliaia di arresti, così come un numero non precisato di assassini indiscriminati. Da allora, questi tragici fatti hanno assunto il suddetto appellativo per via della tradizionale tonalità degli abiti dei monaci, che colorarono le strade delle maggiori città birmane snodandosi attraverso lunghissimi cortei. Per un'analisi più dettagliata circa l'*escalation* dei moti di dissenso e l'impatto degli attori esterni sulla traiettoria della giunta si veda: Andrew Selth, "Burma's 'Saffron Revolution' and the Limits of International Influence", *Australian Journal of International Affairs*, 62 (3), 2008, pp. 281-297.

²⁰⁰ Paradorn Rangsimaporn, "Russia's Search for an Enhanced Role in Southeast Asia", in: Victor Sumsky et al. (a cura di), *ASEAN-Russia: Foundations and Future Prospects* (Singapore: ISEAS, 2012), p. 333.

²⁰¹ Song Qingrun, "The Improvement of U.S.-Myanmar Relations. Processes, Reasons and Prospects", *Asia Paper Series*, Institute for Security and Development Policy, 2010, pp. 12-14.

fatto da contraltare il blocco dei ricchi programmi d'assistenza allo sviluppo sottoscritti nei decenni precedenti e una decisa moratoria riguardo possibili progetti futuri, che sarebbero stati successivamente limitati ad alcuni meccanismi di mera assistenza umanitaria. In modo analogo, negli anni successivi il Giappone non procedette ad imporre alcun tipo di sanzione contro il Myanmar, propendendo per una logica d'azione simile a quella professata dall'ASEAN, che vedeva nell'apertura e nella crescita del Paese in ambito economico la precondizione decisiva per il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione e per un graduale incedere verso un ordinamento domestico più inclusivo.²⁰²

La sottile ambivalenza rintracciabile nella condotta giapponese faceva il paio, per giunta, con l'orientamento oscillatorio della Thailandia, che incarnava un ruolo non secondario nella rosa sempre più limitata degli interlocutori esterni di Yangon. A Bangkok, infatti, la politica prevalente del nuovo governo del Generale Chatichai Choonhavan era quella di trasformare i campi da battaglia che avevano insanguinato l'Indocina in mercati prosperi e fiorenti, integrando nel tessuto regionale quegli Stati considerati fino ad allora come dei veri e propri *pariah* delle relazioni internazionali, *in primis* Vietnam, Cambogia e Myanmar. Di conseguenza, all'indomani dei fatti che sconvolsero la società birmana fra il 1988 ed il 1990 la condanna thailandese si limitò a semplici dichiarazioni di principio, che non impedirono la continuazione dei contatti con la giunta di Than Shwe e la prosecuzione degli scambi commerciali fra i due Paesi. A questo proposito, la "ricompensa" per il basso profilo tenuto dall'esecutivo Choonhavan nel non accodarsi al coro di proteste internazionali contro le gesta dello SLORC/SPDC giunse sotto forma di ricchi contratti di concessione elargiti alle aziende thailandesi per lo sfruttamento delle maggiori risorse naturali birmane – come nel caso delle già citate foreste di teak – capaci di garantire l'influsso di preziosissima valuta straniera in un mercato ormai severamente colpito dal portato delle sanzioni americane ed europee.²⁰³

Anche per quanto riguardava le relazioni indo-birmane, che storicamente avevano rappresentato un altro

²⁰² La postura pragmatica di Tokio fu messa in seria crisi nel corso del 2003, a seguito della già ricordata tragedia di Sagaing. Le pressioni domestiche ed internazionali sul governo nipponico, così come le accuse non troppo velate di collusione con i vertici del Tatmadaw, persuasero, infatti, il Primo Ministro Koizumi a congelare qualsiasi forma di assistenza verso il Myanmar. Ciò nondimeno, già sul finire del 2004 il Giappone riattivò alcuni canali di cooperazione con la controparte, sotto forma di borse studentesche e di programmi di riforestazione in alcune aree della piana dell'Irrawaddy. Per un'analisi più accurata: Kei Nemoto, "Between Democracy and Economic Development: Japan's Policy towards Burma/Myanmar Then and Now", pp. 103-105.

²⁰³ La strategia di *engagement* pragmatico adottata dalle autorità thailandesi si fece ancora più esplicita durante l'era di Thaksin Shinawatra, che fu spesso accusato di *appeasement* nei confronti del regime birmano. Nel 2005, al culmine di questo processo di penetrazione economica in direzione del Myanmar, la Thailandia guadagnò la palma di primo *partner* commerciale del Paese su scala globale – con un volume d'affari che superava i 2.5 miliardi di dollari – anche grazie ad una ragguardevole accelerazione (+27%) nei flussi bilaterali rispetto all'anno precedente. Per un'analisi dell'evoluzione storica dei legami fra Bangkok e Yangon si veda: Pavin Chachavalpongpun, "Thailand-Myanmar Relations: Old Animosity in a New Bilateral Setting", in: Narayanan Ganesan e Ramses Amer (a cura di), *International Relations in Southeast Asia. Between Bilateralism and Multilateralism* (Singapore: ISEAS, 2010), pp. 117-143; Kavi Chongkittavorn, "Thai-Burma Relations", in: Aung Zaw, David Arnott et. al. (a cura di), *Challenges to Democratization in Burma. Perspectives on Multilateral and Bilateral Responses* (Stoccolma: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2001), pp. 117-130.

asse preferenziale della diplomazia di Yangon, gli eventi del 1988-90 scavarono un solco profondo e difficilmente colmabile. Il governo indiano emerse, infatti, in quella fase come il più accanito degli attori regionali nel sostenere la causa dei movimenti progressisti, fornendo loro asilo sul suolo nazionale a seguito delle campagne repressive condotte dal Tatmadaw. Tuttavia, già a partire dal 1992 l'inefficacia di tali metodi – che avevano il solo effetto di irrigidire ulteriormente la controparte, spingendola a trincerarsi nel proprio auto-isolamento – persuasero Nuova Delhi ad adottare un graduale cambio di rotta, concretizzatosi poi nel contesto della cosiddetta strategia del “Look East”. I contatti ufficiali, silenti dalla visita ufficiale in Birmania compiuta dall'allora *premier* Rajiv Gandhi nel 1987, guadagnarono nuovamente una certa costanza ed intensità, focalizzandosi sulla riapertura e l'approfondimento dei canali di commercio alla frontiera e sulla cooperazione militare nel contrasto dei gruppi di ribelli armati operanti sui due lati del confine comune.²⁰⁴

Da parte indiana, però, lo scopo ultimo di questi sforzi di *engagement* era quello di controbilanciare lo strapotere economico e politico che la Cina andava consolidando in territorio birmano, sulla scia della rottura consumatasi fra la giunta guidata da Than Shwe e le maggiori cancellerie occidentali. Contestualmente, i prodromi della nascente competizione navale indo-cinese nelle acque dell'Oceano Indiano – ove Pechino si apprestava ad erigere le fondamenta di quel *network* di base navali poi soprannominato come “*string of pearls*” – convinse quindi Nuova Delhi dell'opportunità di irrobustire i contatti con la marina birmana. A partire dal 1999, pertanto, vennero attivati calendari di incontri regolari fra i due Stati Maggiori, mentre nel corso del 2002 le autorità birmane concessero il diritto di ancoraggio alle imbarcazioni militari indiane nel nuovo porto di Thilawa, costruito grazie all'apporto di capitali provenienti in massima parte da Cina e Singapore. Un anno più tardi, unità delle rispettive marine conducevano la prima esercitazione congiunta attorno alle Isole Andamane, poi replicata nel dicembre del 2005 e nel gennaio del 2006. Attraverso una più decisa presenza in Myanmar, pertanto, gli strateghi indiani auspicavano di godere di un punto d'analisi privilegiato sugli sforzi di modernizzazione delle forze di sicurezza cinesi, così come sul grado di consonanza ormai maturato fra la Repubblica Popolare e i quadri del Tatmadaw.²⁰⁵

Nel quadro dell'evoluzione della politica estera birmana, infatti, appariva ormai innegabile che il

²⁰⁴ Per ciò che attiene alla dinamica delle relazioni economiche intessute in questa specifica congiuntura storica a cavallo fra India e Myanmar, va sottolineato che durante tutti gli anni Novanta la bilancia commerciale bilaterale fu costantemente in attivo per Yangon, a differenza di quanto avveniva, ad esempio, nei riguardi della Cina, verso la quale il *deficit* delle partite correnti birmane si ampliò durante lo stesso periodo in modo estremamente visibile. Per dare un riferimento più preciso, si consideri che al volgere del nuovo millennio le esportazioni birmane che prendevano la via dell'India si attestavano a 141 milioni di dollari (pari al 25% dell'*export* complessivo del Myanmar), mentre le merci che seguivano il percorso opposto si fermavano 75 milioni. Per una panoramica più puntuale si veda: Thin T. Aung e Soe Myint, “India-Burma Relations”, pp. 102-106.

²⁰⁵ Renaud Egretau, “India's Ambitions in Burma. More Frustration Than Success?”, *Asian Survey*, 48 (6), 2008, pp. 951-953.

sottoprodotto più gravido di conseguenze future rispetto alla presunta campagna di accerchiamento orchestrata dagli Stati Uniti si stava concretizzando sotto forma di una sempre più marcata egemonia della RPC sulle sorti del vulnerabile vicino, che si trovò di fatto costretto a cercare protezione all'ombra del proprio *partner* più importante, il quale si era ampiamente distinto dal coro di critiche contro il regime adottando il tradizionale mantra della non ingerenza. In altri termini, se fra il 1948 ed il 1988 il fine ultimo della diplomazia di Yangon era stato quello di individuare e percorrere una via mediana – in grado di contemperare le varie influenze proiettate da attori più forti – la particolarissima congiuntura storica degli anni Novanta spinse a riconfigurare l'imperativo preminente della politica estera del Myanmar, che si accingeva ora a coincidere con il mero mantenimento di un legame a doppio filo con Pechino. Da questo punto di vista, la già citata disgregazione del PCB aveva senza dubbio contribuito a semplificare l'agenda bilaterale rimuovendo una delle questioni più controverse. In aggiunta, la condizione della Cina del post-Tienanmen – anch'essa colpita dalle sanzioni e dallo sdegno delle democrazie occidentali, come anche dalle campagne indirizzate al *regime change* e alla tutela dei diritti umani attuate, in primo luogo, dagli Stati Uniti – mostrava una serie di analogie con quella del regime birmano, militando a favore di un ulteriore avvicinamento fra i due attori.

Il *vacuum* lasciato in Myanmar a seguito della cessazione dei programmi di assistenza delle maggiori istituzioni internazionali fu rapidamente colmato dall'inedito vigore economico della Cina, che raccoglieva in quella fase i primissimi frutti del cammino di riforma e modernizzazione intrapreso a partire dal 1978. Capitalizzando lo stato di isolamento che attanagliava la giunta di Than Shwe, Pechino iniziò quindi a riversare oltre il confine birmano quote sempre più consistenti di investimenti e aiuti allo sviluppo, aumentando sensibilmente anche i trasferimenti di sistemi d'arma a beneficio del Tatmadaw: fra il 1991 ed il 1995 circa il 75% delle spese per armamenti sopportate dalle forze armate di Yangon – ammontanti ad 1 miliardo di dollari – confluirono, infatti, nelle casse cinesi.²⁰⁶ Quattro anni più tardi, il valore cumulato degli scambi sino-birmani aveva raggiunto gli 800 milioni di dollari, a fronte di un volume bilaterale che nel 1989 si era attestato a 15 milioni.²⁰⁷ Questo rinnovato matrimonio d'interessi, a sua volta, si rivelò decisivo per espandere la cooperazione ad altri campi pronti a rivestire un'importanza crescente negli anni a venire, fra

²⁰⁶ Tali ricche commesse servirono, in via preminente, per ingrossare la forza numerica del Tatmadaw, anche alla luce dei timori nutriti dalla giunta militare rispetto ad un'ipotetica invasione americana, spauracchio che – dopo il 1988 – continuerà ad aleggiare nella mente della *leadership* birmana per molti anni ancora. Il risultato finale di quest'opera di espansione delle forze armate porterà l'esercito agli ordini di Than Shwe a passare da circa 198.000 effettivi nel 1988 ad oltre 406.000 nel 2010. Ciò nondimeno, la scarsa qualità degli equipaggiamenti di fabbricazione cinese – apertamente criticati dai quadri dell'esercito birmano – convinse gradualmente gli stessi alti ufficiali della necessità di attuare sforzi di diversificazione anche nel ramo delle commesse militari, ove si procederà a volgere lo sguardo con sempre più insistenza verso Mosca e Delhi.

²⁰⁷ Marvin C. Ott, "From Isolation to Relevance: Policy Considerations", in: Robert I. Rotberg (a cura di), *Burma: Prospects for Democratization* (Washington: Brookings Institute Press, 1998), p. 72-73.

cui primeggiava lo sviluppo infrastrutturale di un Paese che – nel disegno dei *policymakers* di Pechino – si accingeva a rappresentare la testa di ponte delle regioni più arretrate della Cina verso le acque dell’Oceano Indiano e i ricchi mercati dell’Asia di Sudest. Ambo le parti si avviavano, dunque, a sviluppare una gamma di dipendenze reciproche (*in primis* economiche) che avrebbero fornito l’architrave delle relazioni bilaterali fra Pechino e Yangon nel ventunesimo secolo.

Anche la bulimia energetica della Cina – che dal 1993 figurava per la prima volta nella sua storia quale importatrice netta di petrolio – sembrò contribuire fortemente in favore di una più stretta collaborazione fra i due attori. In questo ambito, il regime birmano era, infatti, nella posizione di offrire un contributo duplice nel quadro della strategia cinese: da un lato, il territorio nazionale si trovava nella posizione ideale per semplificare notevolmente il flusso di idrocarburi che – partendo dal Medio Oriente e transitando attraverso l’Oceano Indiano – prendeva la direzione della RPC, fornendo una rotta terrestre in grado di *bypassare* il pericoloso Stretto di Malacca. Dall’altro, le ricchezze in gran parte inesplorate del Paese in termini di riserve di gas e petrolio, a cui si aggiungeva un notevole potenziale idroelettrico, non sfuggirono all’occhio attento degli strateghi di Pechino: dal 2004, non a caso, il Myanmar iniziò a figurare ai primi posti nelle classifiche redatte dal Ministero degli Esteri cinese – ad uso e consumo delle proprie imprese operanti all’estero – rispetto alle destinazioni d’investimento più gradite nel quadro della c.d. strategia del “*Going Out*”.

Di lì a poco, veri e propri giganti statalizzati del settore come la China Petroleum and Chemical Corporation (SINOPEC), la China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) e la China National Petroleum Corporation (CNPC) avrebbero fatto il proprio ingresso in forze nel mercato birmano, attraverso contratti di esplorazione dei bacini posti al largo della Baia del Bengala – aperti a soggetti stranieri a seguito di un provvedimento adottato nel corso dello stesso anno – e di quelli individuati nello Stato Rakhine.²⁰⁸ In modo ancor più significativo, nell’ottobre del 2006 i due governi firmarono un accordo di cooperazione per la realizzazione di un gasdotto e di un oleodotto che – snodandosi dal porto di Kyaukphyu sulla Baia del Bengala – avrebbero convogliato i preziosi idrocarburi provenienti da occidente fino a Kunming, porta d’accesso dello Yunnan, comportando così un risparmio di oltre 1.820 miglia marittime rispetto alla rotta navale tradizionale che giungeva sino a Guangzhou. L’intesa definitiva per

²⁰⁸ Contestualmente, a margine di uno dei sempre più frequenti incontri fra delegazioni dei due Paesi, il Primo Ministro birmano Khin Nyunt – dalle fin troppo esplicite simpatie cinesi, che peraltro contribuiranno alla sua estromissione dai quadri dirigenti del Tatmadaw pochi mesi dopo – ebbe modo di definire l’andamento dei legami bilaterali fra le parti quale quello di due “fratelli” (“*Nyi-Ako*”), epiteto che ricordava da vicino il concetto di *Pauk Phaw* emerso nei decenni precedenti. Per un’analisi più particolareggiata: Maung Aung Myoe, *In the Name of Pauk-Phaw. Myanmar’s China Policy Since 1948*, p. 110.

l'avvio dei lavori sarebbe giunta tre anni più tardi.²⁰⁹

Sul versante commerciale, fra il 1988 ed il 1995 i flussi di scambio bilaterali crebbero ad un ritmo del 25% su base annua, attestandosi alla metà del decennio a quota 767 milioni dollari, record storico per i due Paesi. Superata la crisi economica che investì la regione nel 1997, i volumi di *import/export* ripresero con rinnovato vigore, registrando un'accelerazione annuale del 35% nel periodo 2000-2008 che proiettava, peraltro, il *surplus* di Pechino nei riguardi della controparte ad oltre 1,3 miliardi di dollari.²¹⁰ Contemporaneamente, un altro viatico per l'inspessimento dei legami sino-birmani fu individuato nell'espansione dei programmi di assistenza allo sviluppo del Myanmar e nella promozione degli investimenti cinesi in loco: fra il 1996 ed il 1998 Yangon ricevette a tal fine due pacchetti di prestiti con tassi particolarmente agevolati da parte della RPC, per un controvalore totale di 300 milioni di *juan*. Due anni più tardi, a seguito della visita nel Paese di Jiang Zemin – la prima di un *leader* cinese dal 1988 – i due Stati ratificarono la “Dichiarazione Congiunta sullo Sviluppo della Cooperazione e delle Relazioni Bilaterali”, nella quale venivano riaffermati i cardini dell'approccio cinese: rispetto dei cinque principi di coesistenza pacifica e tensione verso la ricerca di vantaggi mutui (“*win-win approach*”).²¹¹ Fra il 2004 ed il 2007, emblematicamente, la quota d'investimenti della RPC in Myanmar balzò da 103 milioni di dollari ad oltre 475 milioni, piazzando la Repubblica Popolare al terzo posto dietro Thailandia e Singapore fra gli investitori più importanti del Paese. La palma di *partner* preminente della giunta di Than Shwe in questa particolare classifica sarebbe poi giunta all'inizio del 2011. Accanto ai flussi di merci e capitali, fra il 1990 ed il 2000 circa 2 milioni di emigranti cinesi decisero di stabilirsi sul lato birmano della frontiera comune, ingrossando le fila di una comunità già ben posizionata nel tessuto economico locale e ritagliandosi – in molti casi – il profittevole ruolo di intermediari fra i due mercati.²¹²

Nel complesso, appare quindi chiaro che a partire del 1990 – mentre la comunità internazionale si interrogava su come meglio assistere le forze democratiche che si agitavano all'interno della società cinese e di quella birmana, propendendo generalmente per meccanismi avversariali e sanzionatori – Yangon abbandonò ogni remora nel cogliere a piene mani tutti i possibili ritorni connessi ad un legame più intimo con il proprio potente vicino. Come accaduto in corrispondenza di altri delicati crocevia della storia nazionale, il peso incombente di un *mix* peculiare di minacce domestiche ed esterne capaci di attentare alla

²⁰⁹ David I. Steinberg e Fan Hongwei, *Modern China-Myanmar Relations. Dilemmas of Mutual Dependence*, pp. 165-173.

²¹⁰ *Ivi*, pp. 208-210.

²¹¹ Jürgen Haacke, “China and ASEAN: Setting Parameters for Future Co-operation”, in: Jürgen Haacke e Peter W. Preston (a cura di), *Contemporary China: the Dynamics of Change at the Start of the New Millennium* (Londra: Routledge Curzon, 2003), pp. 266-268.

²¹² David I. Steinberg e Fan Hongwei, *Modern China-Myanmar Relations. Dilemmas of Mutual Dependence*, pp. 228-230.

tenuta stessa del regime dello SLORC/SPDC – prima fra tutte la “tacita alleanza” fra la diplomazia americana ed il fronte delle opposizioni guidato dalla LND di Aung San Suu Kyi – incise in profondità sulle scelte di allineamento della giunta al potere, spingendola ad optare per quella che – agli occhi di molti – appariva come un’esplicita condotta di *bandwagoning* nel solco dell’ascesa cinese. A dispetto delle apparenze, tuttavia, il potenziale di influenza ed eventualmente di ricatto detenuto dalla Cina al cospetto dell’esecutivo con sede a Naypyidaw iniziava già a seminare un certo malessere nei vertici del Tatmadaw, i quali – soprattutto dopo la tragedia del Sagaing del 2003 – avviarono a tal proposito una serie di timide consultazioni preliminari nei propri circoli più ristretti. Scopo ultimo di queste segretissime riunioni era quello di disegnare una *roadmap* che soddisfacesse un duplice obiettivo: tratteggiare un percorso di transizione dell’ordinamento interno guidato e disciplinato dall’alto, in grado quindi di salvaguardare le posizioni di preminenza delle forze armate birmane, e, al contempo, conseguire una normalizzazione dei rapporti diplomatici con gli Stati Uniti che attenuasse l’ormai cronica dipendenza rispetto alla Cina, rinverdendo così la tradizionale postura di non-allineamento del Paese.

2.4 La travagliata transizione interna e il riavvicinamento con Washington (2008–2015)

Alla metà degli anni Duemila, la giunta al potere in Birmania era ormai sopraffatta da una serie di pericoli che minavano in profondità la sua pretesa di continuare a giocare il ruolo di custode e arbitro di ultima istanza delle sorti dello Stato. Dentro i confini nazionali, le periodiche campagne di repressione del dissenso – che riempirono le patrie galere di migliaia di prigionieri politici – sembravano accrescere, anziché scalfire, la presa magnetica di Aung San Suu Kyi su vasti strati della popolazione, finendo unicamente per compattare il fronte dei Paesi sanzionatori. In modo analogo, nella sfera diplomatica la ricerca di una protezione cinese – concretizzatasi, come già ricordato, nel veto del 2007 rispetto all'adozione di una risoluzione di condanna contro Naypyidaw da parte del Consiglio di Sicurezza dell'ONU – giunse, però, a caro prezzo, sotto le vesti di un'ormai fin troppo pervasiva presenza ed influenza della RPC sia all'interno dei comparti produttivi più fruttuosi dell'economia birmana che nel rapporto con il Tatmadaw. La crisi finanziaria regionale, peraltro, aveva lasciato cicatrici molto evidenti sulla già provata popolazione locale, che subiva le ripercussioni dell'isolamento internazionale maturato attorno al regime di Than Shwe. Per queste ragioni, quando nel 2003 il lento lavoro di *engagement* portato avanti dagli attori dell'ASEAN trovò una prima concretizzazione nel c.d. “processo di Bangkok”, i vertici dello SLORC/SPDC decisero per la prima volta di non tirarsi indietro, svelando la bozza di quello che – a loro giudizio – rappresentava il *modus operandi* più opportuno per l'instaurazione di un percorso di “democratizzazione disciplinata”, che avrebbe infine condotto al trasferimento dei poteri verso un governo d'ascendenza civile.²¹³

La *roadmap* presentata dai Generali birmani constava di sette passi incrementali: il primo riguardava la riattivazione dei lavori della *Convention* nazionale, paralizzati dal lontano 1996. L'organo tornò a riunirsi nel maggio del 2004, focalizzandosi sulla stesura di un nuovo testo costituzionale che cristallizzasse – seppur in maniera meno esplicita – il ruolo di supremazia storicamente detenuto del Tatmadaw. Anche in questo caso, come era avvenuto per i rarissimi incontri organizzati dalla *Convention* durante la prima metà degli anni

²¹³ Nel corso della seconda parte del 2003 la Thailandia assunse un ruolo di coordinamento nel quadro dei discreti sforzi di intermediazione condotti dai Paesi dell'ASEAN rispetto alla frattura consumatasi fra Washington e Yangon, facendo leva sulla propria posizione di *partner* commerciale di primo livello del Myanmar con l'auspicio di confutare le accuse di eccessiva collusione col regime del Tatmadaw. Il risultato di queste manovre diplomatiche si materializzò nel mese di dicembre, quando la capitale thailandese ospitò il c.d. “processo di Bangkok”, un *summit* nel quale il *premier* birmano Khin Nyunt ebbe l'occasione di rassicurare i delegati provenienti da 15 Paesi circa la volontà delle forze armate di addivenire ad una reale transizione di poteri, raccogliendo una serie di apprezzamenti positivi dagli attori dell'area. Per una ricostruzione più accurata si veda: Maung Zarni, “An Inside View of Reconciliation”, in: Lex Rieffel (a cura di), *Burma/Myanmar. Inside Challenges, Outside Interests* (Washington: Brookings Institution Press, 2010), pp. 52-76.

Novanta, né ai delegati della LND né a quelli del partito degli Shan – ossia gli assoluti protagonisti della tornata elettorale del 1990 – fu concesso di partecipare al processo costituente, che si rivelò totalmente impermeabile alle varie istanze di cambiamento provenienti dalla società civile. Il lento incedere verso l'adozione di una nuova carta fondamentale fu, infine, completato nel febbraio del 2008, culminando – tre mesi dopo – nella promulgazione della stessa sulla scorta di un *referendum* confermativo altamente manipolato dai vertici governativi: secondo le stime ufficiali, a fronte di un'affluenza generale del 98% la nuova costituzione birmana raccoglieva il 94,4% dei consensi dei votanti.²¹⁴ Fra i vari motivi che rendevano tali dati del tutto inverosimili, il più evidente riguardava l'ennesimo evento tragico che si era da pochissimo abbattuto sul già prostrato Paese asiatico: il 2 maggio 2008, infatti, il Ciclone Nargis aveva colpito con tutta la sua violenza il territorio del Myanmar, ponendo la giunta al potere nuovamente sotto il fuoco incrociato delle critiche di una fetta consistente della comunità internazionale.

La vasta scia di distruzione che una simile catastrofe trascinava dietro di sé, unita alle pessime *performance* delle autorità statali nell'approntare dei soccorsi per le popolazioni colpite, persuasero anche i più strenui oppositori della giunta – come gli Stati Uniti – a sospendere in via temporanea il *framework* sanzionatorio, così da inviare in Myanmar alcuni basilari elementi di assistenza che il governo locale non sembrava in grado di mobilitare.²¹⁵ Nei giorni successivi al disastro, tuttavia, alle navi battenti bandiere americane, inglesi e francesi che erano intente a trasportare i primi pacchetti di aiuti umanitari fu fatto divieto di accesso, da parte degli stessi vertici del Tatmadaw, in tutti i porti del Paese. Tale scelta – che appariva ai più come immotivata, oltraggiosa e spietata verso il popolo birmano – tradiva, al contempo, il fortissimo senso di vulnerabilità della *leadership* di Than Shwe, sospettosa che l'ingresso di organizzazioni non governative (ONG) occidentali entro i confini nazionali potesse rafforzare la struttura delle opposizioni. In aggiunta, ad acuire le apprensioni di Naypyidaw aveva contribuito anche il levarsi di voci di rilievo nel campo della diplomazia occidentale che invocavano l'impiego di un contingente internazionale armato atto a supportare le attività di soccorso alle vittime del ciclone, e legittimato ad intervenire sulla base della nascente base legale della c.d. “Responsibility to Protect”. Ancora una volta, il parere nettamente contrario di Mosca e

²¹⁴ Morton B. Pedersen, “The Politics of Burma’s ‘Democratic’ Transition: Prospects for Change and Options for Democrats”, *Critical Asian Studies*, 43 (1), 2011, p. 51.

²¹⁵ Il bilancio finale del passaggio del Ciclone Nargis in territorio birmano andò rapidamente attestandosi sulle 140.000 vittime – comprendendo in tale tragico computo sia i morti che i dispersi – a cui andavano poi aggiunti i danni alle infrastrutture, all'industria e all'agricoltura nazionale. Secondo l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO), il 65% della produzione annuale di riso, insieme al 80% dei beni da acquacoltura, al 50% dei capi di pollame e al 40% dei suini risultavano compromessi dalle devastazioni. Per una trattazione più dettagliata dei limiti nella risposta offerta dal Tatmadaw: Andrew Selth, “Even Paranoids Have Enemies: Cyclone Nargis and Myanmar’s Fears of Invasion”, *Contemporary Southeast Asia*, 30 (3), 2008, pp. 379-402.

Pechino in sede di Consiglio di Sicurezza dell'ONU valse a ridimensionare simili progetti.²¹⁶

La costituzione entrata in vigore con il *referendum* di poche settimane dopo rispondeva adeguatamente al requisito fondamentale per il quale era stata redatta: perpetrare la presa tentacolare dell'esercito su ogni ambito di rilievo della vita nazionale. Nonostante la pretesa di dar vita ad un vibrante sistema parlamentare e multipartitico, tale garanzia era instillata nella natura stessa del potere legislativo birmano, organizzato su un assetto bicamerale e investito del compito di eleggere il Presidente del Paese. Secondo il nuovo dettato costituzionale, infatti, il 25% dei seggi della Camera Bassa (*Pyithu Hluttan*) e della Camera delle Nazioni (*Amyotha Hluttan*) venivano sottratti alla competizione elettorale per essere affidati a meccanismi di cooptazione nelle mani delle forze armate, che salvaguardavano anche il diritto di nomina sui ministri della difesa, degli interni e sullo strategico dicastero dei c.d. affari di frontiera. Tali prerogative, per giunta, mettevano le forze dello *status quo* al riparo da qualsiasi tentativo futuro di riforma costituzionale, che – in base alle norme da poco approvate – avrebbe necessitato di una maggioranza di tre quarti nei due rami del parlamento, traducendosi, di fatto, in una forma implicita di veto da utilizzare in caso di necessità.²¹⁷ D'altro canto, il documento prevedeva spazi fino a quel momento impensabili per la vita politica e associativa del Paese, ponendo le basi per l'avvento di un esecutivo di estrazione civile. Il passo seguente del percorso immaginato nel lustro precedente contemplava la convocazione di una nuova tornata elettorale da tenersi nell'inverno del 2010, al fine di procedere sia alla composizione dei due organi legislativi centrali che – parallelamente – a quella delle varie assemblee locali in conformità con il disposto della neonata carta fondamentale.

Tuttavia, nello spazio dei pochi mesi che intercorsero fra il contestatissimo *referendum* costituzionale del maggio 2008 e la successiva chiamata alle urne del popolo birmano – avvenuta nel novembre 2010 – si registrarono i prodromi di una serie di fondamentali mutamenti sul fronte diplomatico, capaci di modificare in profondità il panorama politico esterno che si parava di fronte alla giunta del Tatmadaw. Tali trasformazioni investirono, in primo luogo, la dinamica triangolare dei rapporti sull'asse Washington-Naypyidaw-Pechino, traducendosi nella graduale cancellazione del Myanmar dalle già citate “liste nere” redatte dal governo americano sui cosiddetti *rogue States*, i regimi “canaglia” che avevano costituito lo spauracchio ricorrente dell'Amministrazione di George W. Bush. Di lì a poco, infatti, il progressivo disgelo dei contatti con la Casa Bianca si sarebbe rivelato nella duplice veste di premessa sostanziale e di costante incentivo dietro gli sforzi di mitigazione dei tratti più autoritari del regime birmano, innescando un

²¹⁶ Andrew Selth, “Even Paranoids Have Enemies: Cyclone Nargis and Myanmar's Fears of Invasion”, pp. 388-391.

²¹⁷ Paul Chambers, “Constitutional Change and Security Forces in Southeast Asia: Lessons from Thailand and Myanmar”, *Contemporary Southeast Asia*, 36 (1), 2014, pp. 118-120.

processo virtuoso nel quale ad ogni mossa distensiva della giunta nell'arena domestica avrebbe fatto seguito una serie di ricompense in ambito diplomatico da parte occidentale, legate *in primis* all'allentamento del *framework* sanzionatorio eretto nel corso del ventennio precedente su impulso statunitense. Come prevedibile, inoltre, questa dinamica di reciproco *engagement* fra la neo-insediatasi presidenza del democratico Barack Obama e la *leadership* birmana prometteva di esercitare ripercussioni significative nel quadro dell'ormai sbilanciata relazione a due fra Cina e Myanmar, fornendo le precondizioni di base per il recupero di quella tradizionale postura di non allineamento che aveva informato la traiettoria del Paese durante l'era di U Nu prima, e, successivamente, nella fase storica contrassegnata dal dominio del Generale Ne Win.

I nuovi disegni strategici di Washington riguardanti l'assetto e il valore geopolitico futuro dell'Asia orientale – che saranno oggetto di trattazione a sé nel prossimo capitolo, all'interno della parte dedicata al processo di c.d. “*rebalancing*” – videro una prima concretizzazione, per ciò che atteneva alla *issue* birmana, sul finire del 2009. Già durante la campagna elettorale dei mesi precedenti, il candidato progressista aveva più volte enfatizzato l'inefficacia dell'approccio avversariale adottato dal suo predecessore nel confrontarsi con quelli che erano stati spesso definiti come gli “avamposti della tirannia”, dicendosi pronto – una volta assunto al ruolo di Presidente – ad interagire con detti regimi in modo aperto e senza alcuna pregiudiziale. Secondo questa chiave di lettura, infatti, l'ossessiva ricerca del *regime change* attraverso il ricorso alle sanzioni aveva prodotto il solo effetto di irrigidire ulteriormente i quadri dirigenti birmani, accentuandone i tratti nazionalisti, il senso di vulnerabilità e la propensione a cercar protezione all'ombra di Pechino. Non appena entrata in carica, la nuova amministrazione inaugurò, quindi, un processo di sistematico riesame degli assi portanti della diplomazia americana verso il Myanmar lungo tutto il ventennio 1988-2008: la rottura prolungata dei legami con Naypyidaw era infatti considerata dallo stesso Obama – assieme al “*dossier* nordcoreano” – quale il lascito più negativo della politica estera di Bush Jr. all'interno del fondamentale scacchiere dell'Asia-Pacifico.²¹⁸

Con l'ausilio di alcune figure di rilievo all'interno del ramo legislativo – come nel caso del Senatore James Webb, a capo della Sottocommissione del Congresso sugli Affari Asiatici – la versione rivista e corretta della strategia da impiegare nei riguardi dell'*establishment* birmano vide finalmente la luce nel settembre del 2009.²¹⁹ La posizione finale della Casa Bianca appariva come un compromesso fra le istanze delle *lobby* più

²¹⁸ David I. Steinberg, “The United States and Myanmar: a ‘boutique issue?’”, pp. 190-194.

²¹⁹ Nell'agosto del 2009, peraltro, il Senatore Webb si era reso protagonista di un viaggio lampo in Myanmar dai connotati storici – il primo di un alto ufficiale americano nel Paese in oltre quattro decenni di travagliate relazioni bilaterali – durante il quale ebbe un colloquio sia con Aung San Suu Kyi che con Than Shwe, ottenendo da quest'ultimo il rilascio di un cittadino americano posto in stato di fermo poco tempo prima, dopo aver tentato di introdursi nell'abitazione ove la *leader* della LND era ancora

oltranziste nel condannare gli abusi del Tatmadaw (specialmente in tema di diritti umani) e le posizioni dei fautori di un approccio maggiormente flessibile e pragmatico: in sostanza, veniva confermato il complesso di sanzioni affastellate nel corso degli anni, ma, allo stesso tempo, si metteva in evidenza la necessità di riaprire canali di dialogo ufficiali con le autorità di Naypyidaw, finalizzati a cancellare decenni di incomprensioni e diffidenze reciproche. L'annuncio di una simile svolta diplomatica fu accompagnato – due mesi più tardi – da una visita ufficiale in Myanmar da parte dell'Assistente al Segretario di Stato per l'Asia-Pacifico Kurt Campbell e dall'Ambasciatore statunitense presso l'ASEAN Scot Marciel, i quali estesero ai vertici della giunta militare l'auspicio sincero del Presidente Obama rispetto all'avvento di una nuova stagione nei rapporti fra le due parti.²²⁰

I vertici birmani, da parte loro, accolsero con evidente favore la nuova postura che andava plasmandosi a Washington. La normalizzazione delle relazioni bilaterali con gli USA, infatti, avrebbe permesso di conseguire i tre obiettivi che – in quella particolare congiuntura storica – apparivano in cima alla lista degli imperativi preminenti di Than Shwe e dei suoi accoliti: legittimare la transizione domestica tratteggiata dal Tatmadaw e, più in dettaglio, la tornata elettorale che si sarebbe tenuta nel 2010; risollevarne le sorti dell'economia nazionale, severamente colpita dal disposto delle sanzioni e dall'isolamento diplomatico che ne era risultato, attenuando così il malcontento sociale; rinverdire le relazioni con alcuni interlocutori storici del Paese (Stati Uniti, ma anche India e Giappone) in chiave di contrappeso rispetto alla crescente influenza cinese. Già nel mese di febbraio il regime aveva effettuato una mossa distensiva dall'alto valore simbolico e sostanziale, esprimendo la volontà di procedere al progressivo rilascio degli oltre 6.300 prigionieri politici incarcerati durante le varie ondate di sollevazioni degli anni precedenti (fra cui la c.d. “generazione dell'88”), a cui fece seguito – quale effettiva dimostrazione di buona fede – la liberazione dei primi

tenuta agli arresti domiciliari. A seguito di tale evento, peraltro, la condanna nei riguardi della stessa Aung San Suu Kyi fu estesa di altri tre anni, poi ridotti a 18 mesi su diretta pressione di Than Shwe, che temeva di mettere a repentaglio la normalizzazione dei rapporti con Washington. Per una narrazione più particolareggiata di questa prima occasione d'incontro fra le parti si veda: Karen De Young e Colum Lynch, “Webb's Visit May Offer Opening With Burma”, *The Washington Post*, 16 agosto 2009. Consultabile all'indirizzo: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/08/15/AR2009081500612.html> (ultimo accesso: 31 dicembre 2015).

²²⁰ Lo stesso Kurt Campbell ebbe modo, in tale occasione, di articolare meglio il nucleo del nuovo costrutto americano. La premessa sostanziale dello stesso riconosceva che le condizioni economiche, politiche e sociali del Myanmar erano giunte ad un livello critico e deprecabile; tuttavia, né una politica di isolamento né un approccio improntato all'*engagement* – se impiegati separatamente – avrebbero riscosso successo nel migliorare tali condizioni. Di conseguenza, l'Amministrazione Obama era intenzionata a raccogliere e mettere alla prova i segnali distensivi provenienti da Naypyidaw coinvolgendo la giunta attraverso un dialogo costante ed un meccanismo *step-by-step*, fermo restando che l'obiettivo principale degli Stati Uniti nel quadro della *issue* birmana continuava ad identificarsi nel sostegno alla creazione di un Paese stabile, pacifico e democratico, da ottenersi – *in primis* – mediante la liberazione di Aung San Suu Kyi e degli altri prigionieri politici, a cui doveva far seguito un genuino processo di riconciliazione con le minoranze etniche e la costruzione di un ordinamento interno più inclusivo. Per la versione integrale del comunicato si veda: Kurt M. Campbell, “U.S. Policy toward Burma”, U.S. Department of State, 28 settembre 2009. Consultabile all'indirizzo: <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2009/09/129698.htm> (ultimo accesso: 1 gennaio 2016).

detenuti.²²¹

In agosto, le principali reazioni internazionali rispetto alla rivolta del Kokang evidenziarono gli ormai mutati equilibri all'interno della relazione triangolare fra Myanmar, Cina e America: alla risposta altamente seccata di Pechino – volta a condannare i metodi d'azione del Tatmadaw – faceva, infatti, da contraltare il tono insolitamente conciliante delle dichiarazioni provenienti da Washington, che segnalavano una netta discontinuità rispetto all'approccio precedente.²²² Nel corso del mese successivo, la presidenza statunitense revocò il divieto di accesso sul suolo nazionale verso alcuni esponenti di punta dell'SPDC, così da permettere al Primo Ministro Thein Sein di prender parte all'Assemblea Generale dell'ONU, mentre a Yangon venivano notevolmente alleggerite le restrizioni a carico di Aung San Suu Kyi, che ebbe l'opportunità di ricevere le visite di alcuni ambasciatori occidentali. I tempi erano ormai maturi per un primo contatto diretto fra lo stesso Obama e l'ormai indiscusso erede di Than Shwe alla guida della giunta birmana, che si concretizzò in novembre sotto forma di una calorosa stretta di mano a margine del primo *summit* fra Stati Uniti e ASEAN tenuto a Singapore.

Ciò nondimeno, questi significativi progressi furono messi a dura prova dall'andamento delle annunciate elezioni del novembre 2010, contrassegnate già nei mesi precedenti da furiose polemiche riguardanti il regolamento di composizione delle liste partitiche: in marzo la LND annunciò la propria intenzione di boicottare la tornata elettorale, dato che le norme approvate dal SPDC impedivano l'iscrizione a tutti quei candidati – fra cui Aung San Suu Kyi – che risultavano come non incensurati per la giustizia birmana.²²³ Contestualmente, Thein Sein ed altre 22 figure di primo piano dell'*establishment* di governo dismettevano definitivamente l'uniforme dell'esercito per dar vita al “Partito dell'Unione per lo Sviluppo e la Solidarietà” (Union Solidarity and Development Party, USDP), pronto a raccogliere il testimone del tanto atteso trasferimento di poteri da un esecutivo militare ad uno d'ispirazione civile. La chiamata alle urne, come

²²¹ Aung Hla Tun, “Political Prisoners among 6,000 Freed in Myanmar”, *Reuters*, 22 febbraio 2009. Consultabile all'indirizzo: <http://www.reuters.com/article/us-myanmar-prisoners-idUSTRE51L0DK20090222> (ultimo accesso: 1 gennaio 2016).

²²² La rivolta del Kokang esplose nell'estate del 2009 allorché le forze regolari del Tatmadaw dispiegate in territorio Shan ingaggiarono alcune milizie locali – fra cui lo United Wa State Army (UWSA) – in una serie di schermaglie armate, poi deflagrate in un conflitto più ampio che determinò l'esodo di circa 37.000 profughi oltre la frontiera cinese. I vertici dell'UWSA, infatti, avevano da poco rifiutato l'offerta del governo centrale di convertirsi in ciò che la costituzione del 2008 definiva come “corpo delle guardie di frontiera”, rompendo la tregua firmata con l'SPDC durante il decennio precedente. I legami etnici ed economici fra queste regioni e la *mainland* cinese – uniti alla nutrita presenza di cittadini della RPC nel nord del Myanmar – spinsero quindi le autorità di Pechino a rispondere con una veemenza senza precedenti, intimando al governo birmano di ristabilire un barlume di ordine alla frontiera comune e di proteggere l'incolumità ed il patrimonio dei cinesi residenti oltreconfine. Per un'analisi delle ripercussioni diplomatiche sull'asse bilaterale: Ian Storey, “Emerging Fault Lines in Sino-Burmese Relations: the Kokang Incident”, *China Brief*, 9 (18), 2009, pp. 5-8; Drew Thompson, “Border Burdens: China's Response to the Myanmar Refugee Crisis”, *China Security*, 5 (3), 2009, pp. 11-21.

²²³ Xiaolin Guo, “Political Developments in Myanmar in Light of the 2010 Elections”, *Asia Paper Series*, Institute for Security and Development Policy, 2011, pp. 8-11.

prevedibile, si risolse nella vittoria annunciata dell'USDP, che ottenne l'80% dei seggi nella *Pyithu Hluttaw* ed il 77% nella *Amyotha Hluttaw*, anche grazie a varie forme di manipolazione del voto.²²⁴

Una volta insediatosi, il nuovo parlamento procedette ad eleggere Thein Sein al ruolo di Presidente del Myanmar, con una nomina che sarebbe divenuta operativa cinque mesi dopo. Per placare le critiche americane ed europee rispetto all'esclusione della LND e allo svolgimento delle operazioni di voto, il 13 novembre – a soli sei giorni di distanza dalla conclusione della tornata elettorale – Aung San Suu Kyi veniva liberata dagli arresti domiciliari, ponendo fine alla lunghissima odissea giudiziaria che l'aveva vista protagonista nei decenni addietro. I due personaggi principali della politica birmana si sarebbero incontrati per la prima volta nell'agosto del 2011, in concomitanza del lancio della campagna presidenziale per una rinnovata tregua con le minoranze etniche, che avrebbe dato i suoi frutti soltanto quattro anni più tardi al termine di un tortuoso processo di negoziazioni e ricorrenti schermaglie fra truppe regolari e milizie armate.²²⁵ All'indomani di questo confronto a porte chiuse, apparve evidente che fra le forze della conservazione ed il fronte dei progressisti era stata individuata una piattaforma negoziale per un nuovo *modus vivendi*. Nelle settimane successive, infatti, Thein Sein procedette ad un significativo alleggerimento delle restrizioni alla vita associativa e politica del Paese, proseguendo con le operazioni di rilascio dei prigionieri, allentando la censura sulla stampa, autorizzando la presenza crescente sul territorio nazionale di ONG locali sia locali che straniere, e, in modo ancor più significativo, realizzando un emendamento alla legge elettorale che avrebbe permesso alla lega dei democratici – così come alla loro guida carismatica – di competere per le elezioni suppletive programmate per la primavera del 2012.

Il sentito apprezzamento di Washington non tardò a materializzarsi: in novembre Hillary Clinton – in qualità di massimo esponente della diplomazia statunitense – si recò personalmente in visita ufficiale a Yangon, a più di mezzo secolo dal viaggio compiuto nel 1955 da parte di John Foster Dulles, ultimo Segretario di Stato americano a metter piede su suolo birmano. L'esito positivo dei colloqui con il governo e le opposizioni spianò la strada per un più trasparente svolgimento della tornata di voto, che si tenne il successivo aprile sotto l'occhio attento di osservatori inviati in loco da Stati Uniti, Unione Europea e ASEAN, a cui fu concesso per la prima volta di presenziare alla chiamata alle urne e alle operazioni di scrutinio. Il risultato finale segnalava lo storico trionfo della LND, che riuscì ad accaparrarsi ben 43 fra i 48

²²⁴ Marco Bunte, "Burma's Transition to "Disciplined Democracy": Abdication or Institutionalization of Military Rule?", GIGA Working Paper, n. 177, agosto 2011, p. 17.

²²⁵ L'accordo finale raggiunto da Thein Sein nell'ottobre del 2015 – seppur gravato da una serie di limiti, fra le quali spiccava la mancata firma di 8 delle 15 minoranze raggruppate al tavolo negoziale – ha fornito agli interlocutori internazionali del Paese una dimostrazione aggiuntiva della buona volontà del governo birmano nel tentare di costruire una società più inclusiva, donando inoltre al Presidente una notevole dose di popolarità presso le platee domestiche. Per un'analisi più dettagliata: Jack Myint, "The Truth About Myanmar's New Ceasefire Agreement", *The Diplomat*, 30 ottobre 2015. Consultabile all'indirizzo: <http://thediplomat.com/2015/10/the-truth-about-myanmars-new-ceasefire-agreement/> (ultimo accesso: 1 gennaio 2016).

seggi in palio, facendo così il proprio ingresso nel parlamento birmano.²²⁶ Gli Stati Uniti, da parte loro, risposero nominando l'Inviato Speciale della Casa Bianca per il Myanmar – Derek Mitchell – al ruolo di nuovo ambasciatore a Naypyidaw, riempiendo una carica vacante da più di vent'anni. Parallelamente, i principali attori non governativi occidentali – fra cui USAID – riaprivano le proprie rappresentanze nel Paese asiatico, sulla scia dei primi provvedimenti di attenuazione del regime sanzionatorio in materia di concessione dei visti diplomatici per gli Stati Uniti ai membri del governo birmano e di sostegno alla riapertura di canali d'investimento bilaterali.²²⁷

Il rapido disgelo in corso, peraltro, guadagnò nell'immediato post-elezioni i riflettori dell'attenzione internazionale attraverso una serie di vetrine dall'alto valore simbolico: in aprile il Primo Ministro britannico Cameron fece tappa in Myanmar nel corso del proprio *tour* diplomatico in Asia orientale, esprimendo l'intenzione di accodarsi alla dinamica di mutuo *engagement* ormai dischiusasi sull'asse Washington-Naypyidaw e impegnandosi a lavorare a tale scopo in seno alle istituzioni europee. Il tenore sempre più cordiale dei legami con l'occidente fu poi confermato anche in settembre, a seguito dei soggiorni in territorio americano di Thein Sein e Aung San Suu Kyi, il primo per presenziare ai lavori dell'Assemblea Generale dell'ONU e, nel caso della *leader* progressista, in occasione di un *tour* di conferenze di oltre due settimane nel Paese. Contestualmente, venivano approntati i preparativi per la prima visita nella storia di un Presidente degli Stati Uniti in Myanmar, che ebbe finalmente luogo il 19 novembre 2012 sulla via del *meeting* ASEAN di Phnom Penh. In tale occasione, Obama tenne un appassionato discorso presso l'Università di Yangon – nucleo storico dei movimenti prima indipendentisti e poi proto-democratici birmani – svelando un pacchetto di aiuti allo sviluppo che avrebbe riversato 170 milioni di dollari nei successivi due anni al fine di migliorare le *performance* dell'agricoltura locale, del sistema scolastico nazionale e della burocrazia statale.²²⁸ Poco dopo, il Segretario Clinton annunciò la revoca del divieto sulle importazioni di beni *ivi* prodotti contenuta nel disposto del Burmese Freedom and Democracy Act, che funse da preludio per la sottoscrizione – a margine della prima visita alla Casa Bianca di Thein Sein del

²²⁶ Per una trattazione più estensiva riguardo lo svolgimento della tornata di voto del 2012, anche in confronto alle restrizioni attuate in corrispondenza del referendum del 2008 e delle elezioni generali del 2010 si veda: Tin M. M. Than, "Myanmar's 2012 By-Elections: the Return of NLD", *Southeast Asian Affairs*, 2013, pp. 204-219.

²²⁷ L'autorizzazione a sbloccare le prime forme d'investimenti americani in Myanmar, tuttavia, non si applicava a contratti potenzialmente stipulabili con il Ministero della Difesa birmano o con qualsivoglia gruppo armato operante dentro i confini nazionali. Altri *caveat* previsti dalla norma riguardavano l'incompatibilità a stringere contratti o transazioni con entità giuridiche e patrimoni collegati alle personalità più in vista del Tatmadaw che figuravano sulle *black list* americane, come pure la possibilità di procedimenti di verifica aggiuntiva per movimentazioni di capitali che superavano i 500.000 dollari. Per una ricostruzione più dettagliata del processo di revoca delle sanzioni: Jürgen Haacke, "Myanmar and the United States: Prospects for a Limited Security Partnership", Occasional Paper, United States Studies Centre at the University of Sydney, novembre 2015.

²²⁸ Antonio Fiori e Andrea Passeri, "Hedging in Search of a New Age of Non-Alignment: Myanmar between China and the U.S.", p. 695.

maggio 2013 – di un inedito accordo quadro per il commercio e gli investimenti bilaterali.²²⁹

Al volgere del 2014, pertanto, ciò che rimaneva in piedi dell’impianto sanzionatorio costruito durante le due decadi di isolamento internazionale del Myanmar riguardava la proibizione nei trasferimenti di sistemi d’arma verso il Tatmadaw, il divieto di importare su suolo americano giada e rubini provenienti dalle cave birmane – motivato dalle persistenti apprensioni in tema di diritti e condizioni dei lavoratori locali – e le restrizioni di natura economica e finanziaria che riguardavano alcuni soggetti fisici e giuridici collusi con il vecchio regime dello SLORC/SPDC. Nei mesi precedenti, peraltro, i principali alleati di Washington si erano affrettati a replicare l’esempio dell’Amministrazione Obama: nell’aprile del 2013 il Consiglio dell’Unione Europea aveva sancito la sospensione di tutte le sanzioni dirette verso il Paese asiatico, ad eccezione dell’embargo sulle armi. Poche settimane più tardi, la visita a Naypyidaw del *premier* giapponese Shinzo Abe – la prima di un alto rappresentante di governo di Tokio in 36 anni – portò in dote un ambizioso programma di assistenza dal valore complessivo di oltre 2 miliardi di dollari, comprensivi della cancellazione del debito bilaterale detenuto dalle banche nipponiche – pari ad 1 miliardo e 700 milioni – e di un inedito meccanismo di aiuti allo sviluppo, che erano stati interrotti per quasi due decenni.²³⁰ I governi di Regno Unito, Australia, Canada e Norvegia seguiranno – di lì a breve – un analogo percorso d’azione, facendo il proprio ingresso nel mercato birmano.

Ciò nondimeno, se in questi ultimi anni il rinnovato matrimonio d’interessi in ambito economico fra Stati Uniti e Myanmar ha tardato a decollare pienamente, altrettanto può essere detto per quanto concerne i legami di sicurezza fra i due attori.²³¹ Ciò va imputato a diverse ragioni, che riguardano sia le condizioni politiche all’interno del Paese asiatico che quelle alla sua immediata periferia. Per quanto attiene alle prime, non c’è dubbio che nonostante il processo di reciproco *engagement* in atto, sia il Tatmadaw che lo stesso Ministero della Difesa birmano scontino ancora un certo grado di diffidenza presso i circoli diplomatici di

²²⁹ Tali ricompense giungevano a seguito di alcuni ulteriori gesti distensivi attuati dal governo di Thein Sein, fra cui spiccavano l’adozione di nuove leggi sul lavoro e sugli investimenti esteri – improntate ad una maggiore protezione degli *assets* stranieri – ma anche gli sforzi profusi dal Myanmar per uniformarsi ai modelli di condotta previsti dalla “Extractive Industries Transparency Initiative” (EITI), incaricata di codificare degli *standard* internazionali in tema di trasparenza nella *governance* delle risorse naturali. Oltre che nel ramo dello sfruttamento degli idrocarburi birmani – oggetto dei primi, timidi, tentativi di nuova penetrazione da parte degli attori occidentali – ricadevano, infatti, in tale ambito anche le attività d’estrazione della giada, colpite dal “Block Burmese Jade Act” del 2008.

²³⁰ Jared Ferrie, “Japan’s Abe Ends Myanmar Visit with Aid, Debt Write-off”, *Reuters*, 26 maggio 2013. Consultabile all’indirizzo: <http://www.reuters.com/article/us-myanmar-japan-idUSBRE94P04M20130526> (ultimo accesso: 2 gennaio 2016).

²³¹ Le difficoltà degli attori economici americani nel rientrare in un mercato dal quale erano state lungamente esclusi, e che aveva conosciuto la crescente egemonia delle compagnie cinesi, possono essere desunte analizzando l’andamento dei flussi commerciali fra Washington e Naypyidaw all’indomani della normalizzazione delle relazioni bilaterali. Nel 2013, ad esempio, il valore delle esportazioni di beni statunitensi verso il Myanmar si attestava a 145 milioni di dollari, a cui facevano da contraltare soltanto 29 milioni di *import*. Al termine del 2014, la bilancia tratteggiava un quadro più bilanciato – raggiungendo quota 93 milioni di dollari sia per le importazioni che per l’*export* – mentre i *trend* (in crescita) del maggio 2015 hanno toccato, rispettivamente, 63 e 45 milioni di dollari. Fonte: Jürgen Haacke, “Myanmar and the United States: Prospects for a Limited Security Partnership”, p. 20.

Washington, emersa in modo palese anche di recente a seguito dell'incapacità mostrata dall'esercito locale nel gestire i perduranti momenti di conflittualità fra i vari gruppi etnici e confessionali.²³² In aggiunta, sotto questo punto di vista l'Amministrazione Obama ha più volte riaffermato che il disgelo dei rapporti con il Myanmar non contenesse al proprio interno alcun elemento di *realpolitik*, guardandosi bene dall'enfatizzare quegli aspetti più marcatamente militari del rapporto a due che potessero conferire allo stesso un carattere eccessivamente anti-cinese.²³³

Come conseguenza, la cooperazione a cavallo fra Washington e Naypyidaw nel settore della difesa si è finora limitata finora all'instaurazione di forme embrionali di *trust-building*, fra cui si staglia – a partire dal 2013 – la partecipazione del Tatmadaw in qualità di osservatore ad alcune esercitazioni del “Cobra Gold”, il programma più esteso di manovre navali organizzate dagli Stati Uniti e dai loro alleati in Asia orientale. Parallelamente, le due parti hanno intrapreso un percorso di dialogo e cooperazione in tema di non proliferazione e di armi di distruzione di massa, rispetto al quale negli anni precedenti si erano appuntati i timori americani di un nascente asse fra il Myanmar e la Corea del Nord.²³⁴ In aggiunta, dal 2012 la marina statunitense ha inaugurato un programma di visite delle proprie unità presso i maggiori porti del Paese, ponendo le basi per la creazione di un programma di addestramento delle forze armate birmane nel contrasto alla produzione di narcotici e nelle operazioni di “*disaster-relief*”. A fronte di questi sforzi, tuttavia, le restrizioni ancora in vigore nel campo delle relazioni fra i rispettivi eserciti – unite ai vari passaggi legislativi imposti al Dipartimento della Difesa nel processo di progressivo coinvolgimento del Tatmadaw – hanno reso difficile ai due attori raggiungere un livello ulteriore di coordinamento nella sfera della sicurezza.

A tal proposito, è lecito inoltre domandarsi in quale misura la suddetta normalizzazione dei rapporti fra la Casa Bianca e il governo birmano – e la conseguente uscita dello stesso da uno stato di isolamento diplomatico ultraventennale – si sia riverberata sull'altro polo di questa relazione triadica, rappresentato

²³² Nonostante il lento progredire dei negoziati per un nuova tregua inaugurati da Thein Sein nell'estate del 2011, infatti, negli anni successivi si sono registrati numerosi episodi di violenze che hanno opposto le diverse comunità che compongono il complesso mosaico nazionale birmano. Fra i più colpiti figurano i musulmani Rohingya localizzati nello Stato Rakhine e nella regione di Mandalay, vittime di ricorrenti campagne persecutorie da parte della popolazione buddhista che solitamente vengono trattenute a stento dalle forze di polizia locali. A questo proposito, diverse ONG internazionali hanno stimato che – a partire dalla seconda metà del 2012 – tali disordini abbiano provocato l'esodo di oltre 140.000 profughi d'ascendenza Rohingya. Per una trattazione più accurata: Nehginpao Kipgen, “Conflict in Rakhine State in Myanmar: Rohingya Muslims' Conundrum”, *Journal of Muslim Minority Affairs*, 33 (2), 2013, pp. 298-310.

²³³ Yun Sun, “Myanmar in US-China Relations”, *Stimson Center's Issue Brief*, 3, giugno 2014, pp. 5-6.

²³⁴ Sulle presunte ambizioni nucleari e missilistiche di Naypyidaw che nell'ultimo decennio hanno polarizzato i timori dell'occidente, così come sugli altrettanto non documentati legami in tema di sicurezza con la Corea del Nord: Joshua Kurlantzick, “Myanmar: Sources of Instability and Potential for U.S.-China Cooperation”, in: Paul B. Stares, Scott A. Snyder *et al.*, *Managing Instability on China's Periphery* (Washington: Council on Foreign Relations, 2011), pp. 25-40; Mun Suk Ahna, “The North Korea-Myanmar Relationship: a Historical Perspective”, *Bulletin of the Atomic Scientists*, 66 (3), 2010, pp. 30-37.

dalla Repubblica Popolare Cinese. Come detto, all'indomani dei sommovimenti interni che si registrarono in entrambi i Paesi fra il 1988 ed il 1990 le due parti svilupparono una maglia sempre più stretta di interdipendenze reciproche, funzionale al conseguimento di una serie di finalità ben precise. Per Naypyidaw, l'instaurazione di stretti legami con Pechino portava con sé, in primo luogo, una garanzia significativa rispetto alla tenuta e sopravvivenza dello stesso regime, permettendo a quest'ultimo di mitigare un acuto senso di vulnerabilità, derivante dall'ascesa del fronte dei movimenti progressisti nell'arena domestica, dalle ricorrenti fasi di conflittualità fra il centro e la periferia – mai realmente pacificata – del Paese, ma anche da una condizione di manifesta arretratezza in ambito economico, a cui aveva di certo contribuito l'effetto delle campagne sanzionatorie.²³⁵

Se, dunque, la Cina era nella posizione di offrire al proprio fragile vicino la protezione diplomatica indispensabile a schermarlo da un ulteriore inasprimento delle sanzioni – come avvenuto fra il 2007 ed il 2008 in sede ONU – ma anche i capitali e i beni necessari alla perpetuazione e all'arricchimento dell'*establishment* collegato a Than Shwe, la lista dei *desiderata* di Pechino appariva altrettanto nutrita. In cima all'agenda della RPC figurava, infatti, lo sfruttamento delle risorse naturali birmane, l'ampliamento delle infrastrutture che collegavano il confine comune alla Baia del Bengala e la stabilizzazione delle aree di frontiera, premesse fondamentali per la progressiva conversione del territorio birmano nel trampolino di lancio di una sempre più visibile proiezione politica, militare ed economica cinese verso l'Oceano Indiano e la porzione marittima del Sudest asiatico. In quest'ottica, l'andamento delle relazioni bilaterali nel periodo 1990-2010 può essere, quindi, considerato come un esempio di successo dell'applicazione dei tratti essenziali della politica estera cinese post-Denghista, contrassegnata dal mantra della non interferenza negli affari interni dei propri *partners*, dalla ricerca di intese *win-win* basate sul mutuo vantaggio e dal contestuale accantonamento di *issue* potenzialmente controverse o divisive.²³⁶

All'indomani dell'insediamento del nuovo governo guidato da Thein Sein, infatti, i rapporti sino-birmani avevano ormai conseguito un grado di solidità e di diversificazione mai raggiunto prima. Sul fronte della cooperazione in ambito energetico ed infrastrutturale, nel giugno del 2010 – in occasione della visita del *premier* cinese Wen Jiabao – furono avviati i lavori della *pipeline* Kyaukphyu-Kunming, ultimata e messa in

²³⁵ Sotto questo punto di vista, va inoltre ricordato che le ultime fasi di dominio diretto dell'SPDC – coincidenti con il triennio 2008-2011 – furono segnate dal riemergere dei timori della giunta rispetto ad una presunta prossima invasione statunitense del Paese, a cui si abbinavano le apprensioni discendenti dalla diffusione delle c.d. “primavere arabe”, che militavano in favore della prosecuzione del percorso di riforma interna guidato dall'alto. Secondo alcuni osservatori, peraltro, la stessa uccisione di Osama Bin Laden aveva colpito profondamente i vertici del Tatmadaw, portandoli a ritenere che gli Stati Uniti possedevano i mezzi e la risolutezza per liquidare qualsiasi bersaglio su scala globale. Per un'analisi più particolareggiata delle ragioni dietro la svolta interna delle forze armate birmane: Yun Sun, “China and the Changing Myanmar”, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 31 (4), 2012, pp. 51-77.

²³⁶ Robert Sutter, “Myanmar in Contemporary Chinese Foreign Policy: Strengthening Common Ground, Managing Differences”, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 31 (1), 2012, pp. 30-31.

funzione fra l'ottobre 2013 e l'agosto 2014. La realizzazione di un simile corridoio, che si snodava per un totale di 2.402 chilometri a cavallo dei due Stati – peraltro estendibile, nei piani cinesi, anche a collegamenti su rotaia – ricevette un'eco rilevante sia in Myanmar che nella stessa Cina, interessata allo sviluppo delle proprie regioni occidentali e degli *hub* sorti attorno alle città di Kunming and Chongqing, identificate come porte di accesso alla c.d. “Nuova Via della Seta” marittima e terrestre. La controparte, dal canto suo, vedeva garantiti dei ritorni derivanti dalle tariffe di transito degli idrocarburi quantificabili in 150 milioni di dollari annui per le successive tre decadi. Nel corso del 2007, inoltre, Pechino e Naypyidaw avevano sottoscritto un *memorandum* d'intesa segreto che dava il via alla realizzazione del c.d. “Confluence Region Hydropower Project” (CRHP) e della contestatissima Diga Myitsone, la cui delicata e controversa traiettoria di gestazione – culminata, al volgere del 2011, nell'inaspettato *dietrofront* da parte di Thein Sein – sarà al centro di un'analisi ulteriore nell'ultima parte del lavoro. Per ciò che atteneva al comparto minerario ed estrattivo, a fine 2008 l'entità degli *asset* cinesi in Myanmar totalizzava la ragguardevole cifra di 866 milioni di dollari, destinata a moltiplicarsi ulteriormente sulla scia degli investimenti operati nel 2011 nella miniera di rame di Letpadaung.²³⁷

Al principio del 2012, l'effetto cumulato di questi sforzi valse alla Repubblica Popolare la palma di primo *partner* d'investimento del governo birmano, grazie ad un'esposizione complessiva nel Paese che in soli quattro anni era balzata da 1 miliardo di dollari ad oltre 13 miliardi.²³⁸ Un'analogia supremazia era riservata alle merci cinesi – assurte ormai a fonti primarie delle importazioni del Myanmar – mentre l'*export* di Naypyidaw in direzione opposta manteneva un ritmo più stazionario.²³⁹ In aggiunta, i legami politici fra i due esecutivi avevano da poco sancito formalmente questa intima connessione, elevando già dal marzo del 2011 lo *status* delle relazioni bilaterali al rango di “Comprehensive Strategic Cooperative Partnership”. La dichiarazione congiunta dei *leader* Hu Jintao e Thein Sein – emessa durante la prima visita ufficiale all'estero di quest'ultimo in qualità di Presidente – riaffermava i cardini che per oltre mezzo secolo avevano fornito l'architrave dei rapporti sino-birmani, costruiti sulla base di una stretta osservanza dei tradizionali principi di coesistenza pacifica e buon vicinato, rassicurando così le preoccupazioni cinesi rispetto ad un troppo marcato riallineamento del Myanmar in direzione statunitense. Inoltre, il partenariato fra Pechino e Naypyidaw si poneva l'obiettivo di maturare un grado ancora più profondo di coordinamento sia in chiave bilaterale – in special modo nella stabilizzazione delle regioni di frontiera – che in ambito multilaterale,

²³⁷ David I. Steinberg e Fan Hongwei, *Modern China-Myanmar Relations. Dilemmas of Mutual Dependence*, pp. 182-207.

²³⁸ Yun Sun, “Chinese Investment in Myanmar: What Lies Ahead?”, *Stimson Center's Issue Brief*, 1, settembre 2013, p. 2.

²³⁹ Per una descrizione più dettagliata dell'evoluzione dei legami economici fra i due attori durante gli anni di isolamento internazionale del Myanmar: Maung Aung Myoe, “Sino-Myanmar Economic Relations Since 1988”, *Asia Research Institute Working Paper Series*, n. 86, aprile 2007.

auspicando una maggiore cooperazione nelle più importanti istituzioni multilaterali localizzate nella regione e aldilà di essa, ammonendo, al contempo, di non essere diretto in alcun modo contro terze parti.²⁴⁰

Forte di questa consolidata supremazia, non stupisce che – quantomeno in prima battuta – la RPC abbia accolto con favore i segnali di un disgelo dei contatti fra l'esecutivo birmano ed il fronte dei Paesi sanzionatori. Un Myanmar più stabile, prospero ed integrato nell'architettura economica e politica della regione avrebbe, infatti, garantito gli ingenti interessi cinesi sul territorio nazionale con un'efficienza di gran lunga superiore rispetto a quella dimostrata durante l'era dello SLORC/SPDC, come emerso anche nel 2009 a seguito della già citata rivolta del Kokang.²⁴¹ Ciò nondimeno, se da un lato va rilevato che le autorità di Pechino – già sul finire della Presidenza di George W. Bush – avevano compiuto dei tentativi diretti di intermediazione fra Washington e Naypyidaw per rompere la deriva isolazionista del proprio vicino, appare altrettanto evidente che i ritmi ed i connotati del riavvicinamento fra il governo di Thein Sein e le maggiori Potenze occidentali abbiano seminato in Cina un grado di sorpresa e di apprensione non indifferente.²⁴² Il percorso di riforma intrapreso in Myanmar nella direzione di una maggiore trasparenza e apertura della macchina statale si è, infatti, saldato al proverbiale rovescio della medaglia proprio di legami pervasivi e sbilanciati come quello in esame, traducendosi negli ultimi anni in un deciso declino della popolarità e dell'ascendente politico della RPC presso le platee birmane.

Dal 2011 ad oggi, non a caso, l'attività delle imprese di Stato cinesi ha subito il crescente scrutinio della società civile e delle autorità locali, le quali lamentano l'ormai diffusa mentalità neo-coloniale che orienterebbe non solo la condotta dei colossi del settore energetico ed estrattivo, ma anche i *modus operandi* dei numerosissimi *broker* d'ascendenza sinica che si muovono sui due lati del confine, lucrando su una serie di traffici (spesso illegali) destinati a danneggiare l'ecosistema nazionale e le economie rurali delle comunità investite da tali fenomeni. Simili percezioni, a loro volta, hanno condotto alla riemersione di sentimenti

²⁴⁰ Un primo risultato tangibile di questa nuova stagione di cooperazione diplomatica in ambito multilaterale fra le due parti si è avuta nel giugno del 2015, a seguito dell'ingresso del Myanmar in qualità di membro fondatore nei ranghi della "Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), un'istituzione finanziaria internazionale lanciata con grandi ambizioni dalla RPC sul finire del 2014 quale strumento preferenziale per lo sviluppo futuro delle infrastrutture regionali. Per una trattazione più ampia rispetto alle ripercussioni del partenariato sino-birmano: Li Chenyang, "China-Myanmar Comprehensive Strategic Cooperative Partnership: a Regional Threat?", pp. 53-72.

²⁴¹ Fra il febbraio e l'agosto del 2015 si è prodotta una nuova fase di intensificazione degli scontri fra il Tatmadaw e le formazioni ribelle attive nel Kokang, a seguito della quale si sono registrati sconfinamenti di unità e cannoneggiamenti accidentali anche nell'adiacente regione cinese dello Yunnan, che hanno provocato l'irritata reazione delle autorità di Pechino. Pochi giorni dopo, infatti, l'EPPL ha condotto una serie di manovre militari dal carattere intimidatorio alla frontiera comune, che non hanno precedenti nella storia recente delle forze armate cinesi. Per una cronaca più dettagliata: Ankit Panda, "China Stages Military Exercise Along Myanmar Border", *The Diplomat*, 3 giugno 2015. Consultabile all'indirizzo: <http://thediplomat.com/2015/06/china-stages-military-exercise-along-myanmar-border/> (ultimo accesso: 3 gennaio 2016).

²⁴² Sui contatti confidenziali organizzati nella capitale cinese a luglio del 2007 fra l'Assistente al Segretario di Stato americano per gli Affari del Sudest asiatico Eric John e gli emissari del governo birmano si veda: International Crisis Group, "China's Myanmar Dilemma", *Asia Report*, n. 177, settembre 2009, p. 5.

anti-cinesi che riecheggiano quelli che fecero da sfondo alla storica crisi del 1967, motivati dall'idea – comune a fette sempre più ampie della popolazione birmana – che la relazione a due sia ormai fin troppo asimmetrica e ineguale a beneficio di Pechino, forte anche dell'influenza di una comunità di espatriati che oggi controlla una quota significativa del tessuto produttivo e bancario del Paese.²⁴³

La nuova *leadership* di Xi Jinping ha tentato di far fronte a questi campanelli d'allarme attraverso vari espedienti, richiamando i propri cittadini ad una più stretta osservanza della legislazione locale ed introducendo elementi di *corporate responsibility* volti ad aumentare la trasparenza delle attività delle aziende di Stato operanti in Myanmar. In aggiunta, sono state dispiegate risorse senza precedenti in chiave di *soft power* e diplomazia pubblica, al fine di migliorare l'immagine della RPC e di instaurare canali di contatto all'interno del fronte progressista birmano, come emerso a seguito della prima visita di Aung San Suu Kyi a Pechino nell'estate del 2015 su invito dello stesso Xi, desideroso di confrontarsi con la guida della lega democratica nell'imminenza delle elezioni generali, programmate per il novembre dello stesso anno.²⁴⁴ La tornata di voto, infatti, ha rappresentato un crocevia di straordinaria rilevanza per il Paese, ponendo le basi per la formazione del primo governo democraticamente eletto dal lontano 1962, quando il *golpe* di Ne Win e dei suoi fedelissimi inaugurò una lunghissima stagione di dominio autoritario.

Come annunciato da più parti, la LND ha colto l'occasione della chiamata alle urne per conseguire una nettissima affermazione, ottenendo il 77% dei seggi in palio e assurgendo all'inedito ruolo di maggioranza di governo, in base al quale le verrà richiesto – nei primi mesi del 2016 – di procedere alla formazione del proprio gabinetto esecutivo e alla nomina del nuovo Presidente.²⁴⁵ A differenza di quanto avvenuto nel 1990, in questo caso sia i vertici governativi che quelli militari hanno sostanzialmente riconosciuto l'esito del voto, assicurando una fluida transizione di potere nei confronti del nuovo parlamento, che dovrebbe insediarsi ufficialmente il prossimo marzo. Nelle settimane immediatamente successive al trionfo elettorale,

²⁴³ Sull'evoluzione delle percezioni birmane nei riguardi della comunità cinese presente in patria: Narayanan Ganesan, "Myanmar-China Relations: Interlocking Interests but Independent Output", *Japanese Journal of Political Science*, 12 (1), 2011, pp. 95-111; Zin Min, "Burmese Attitude toward Chinese: Portrayal of the Chinese in Contemporary Cultural and Media Works", *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 31 (1), 2012, pp. 115-131; Niklas Swanström, "Sino-Myanmar Relations: Security and Beyond", *Asia Paper Series*, Institute for Security and Development Policy, 2012.

²⁴⁴ Yun Sun, "Sino-Myanmar Relations in Myanmar's Election Year", *Asia Pacific Bulletin*, n. 326, East-West Center, ottobre 2015.

²⁴⁵ Il partito del premio Nobel per la pace – che sino ad oggi poteva vantare soltanto 43 rappresentanti parlamentari, frutto delle elezioni suppletive del 2012 – ha, infatti, colorato col rosso delle proprie bandiere ben 390 scranni parlamentari su un totale di 664, lasciando le briciole alla disordinata galassia delle formazioni minori (59 seggi) e all'USDP, che potrà contare su 42 deputati eletti, oltre a quel 25% di rappresentanza sottratta al voto popolare e affidata alle nomine delle forze armate. Va altresì ricordato che, allo stato attuale, la legislazione birmana impedisce ad Aung San Suu Kyi di candidarsi alla carica di Presidente, a causa di un'incompatibilità derivante dai legami di parentela della stessa con cittadini stranieri. Per un'analisi più particolareggiata degli scenari post-voto: Andrea Passeri, "Dopo il trionfo di Aung San Suu Kyi, tutte le sfide del nuovo Myanmar", *Cinaforum*, 23 novembre 2015. Consultabile all'indirizzo: <http://www.cinaforum.net/myanmar-dopo-voto-328-analisi-passeri/> (ultimo accesso: 4 gennaio 2016).

peraltro, Aung San Suu Kyi ha messo in mostra un notevole grado di pragmatismo e acume politico, incontrando il Presidente Thein Sein, lo *speaker* del parlamento Thura Shwee Mann e il comandante delle forze armate, il Generale Min Aung Hlaing. L'apparente tranquillità con la quale la vecchia classe dirigente locale sembra rassegnarsi all'oblio, tuttavia, tradisce la consapevolezza di fondo che le forze della conservazione continueranno a giocare un ruolo centrale nella vita politica del Paese, anche alla luce della facoltà di veto in capo ai vertici militari rispetto a qualsiasi riforma del dettato costituzionale.

Al netto di simili limitazioni, l'avvio di questi colloqui esplorativi con le figure chiave dell'*establishment* nazionale ha permesso alla stessa beniamina dei movimenti proto-democratici di elargire messaggi concilianti e distensivi sia verso l'arena domestica – ove, è stato ribadito, verrà rispettato il ruolo di “custode della nazione” tradizionalmente in capo al Tatmadaw – che in chiave in diplomatica, ed in special modo in direzione della RPC, la cui aura continuerà a rappresentare la stella polare preminente nell'orientare la condotta diplomatica del nuovo Myanmar. Il sottile gioco d'equilibrio del governo appena insediatosi Naypyidaw, stretto fra le sirene provenienti da Washington, Pechino e dalle maggiori capitali dell'Asia si appresta, dunque, ad assistere al dischiudersi di una stagione che – per molti versi – evidenzia tratti ancora misteriosi e imperscrutabili, nella quale l'erede del grande Aung San sarà chiamata a tracciare una “via birmana” alle relazioni internazionali degna della traiettoria indicata dal suo illustre e mai dimenticato padre.

2.5 Conclusioni: oscillazioni e costanti di lungo periodo nell'esercizio della politica estera birmana verso le Grandi Potenze

Com'è emerso da questa carrellata snodatasi sia attraverso le fasi più rilevanti della traiettoria pre-unitaria birmana che durante i quasi settant'anni di vita indipendente del Paese, la storia dell'odierno Myanmar può essere letta e interpretata a partire dai numerosi elementi di continuità e dalle altrettanto visibili oscillazioni che hanno plasmato la condotta dei vertici statali lungo tutto l'arco cronologico analizzato, in special modo per ciò che attiene all'esercizio della politica estera e, più in dettaglio, ai rapporti intessuti fra la Piccola Potenza asiatica e i poli preminenti della diplomazia internazionale. Nel caso delle costanti di lungo periodo, una prima menzione va certamente accordata alla straordinaria tenacia mostrata nel corso del tempo dalle forze armate locali nel salvaguardare il proprio ruolo di pietra angolare all'interno di un mosaico nazionale estremamente composito. Le radici di questo fenomeno, infatti, permettono di collegare con un filo rosso le sorti del Burma Independence Army quale culla dei sentimenti indipendentisti autoctoni con il ruolo ricoperto nei decenni successivi dal Tatmadaw, capace di conservarsi al centro del proscenio attraverso un'egemonia esplicita e manifesta durante la lunga stagione autoritaria (1962-2010), che, in seguito, si è convertita nel ruolo – più discreto e indiretto – di regia del processo di transizione interna.

Se l'esercito birmano ha via via assunto le vesti di custode supremo della sovranità e dell'unità di uno Stato continuamente minacciato dallo spettro della disgregazione sociale e dello smembramento territoriale – legittimando così prima il *golpe* di Ne Win e poi quello dello SLORC – ciò è dovuto alla persistenza di altre due fattori di straordinaria continuità. Il primo chiama in causa il radicatissimo senso di incertezza e vulnerabilità che ha attanagliato le scelte dei decisori sia durante la parentesi parlamentare di U Nu che aldilà di essa, a sua volta discendente da una commistione peculiare di minacce di matrice interna ed esterna alla tenuta stessa delle istituzioni domestiche. Il secondo elemento, invece, riguarda il consolidamento di un sentimento nazionalista spesso tradottosi in aperto sciovinismo, finalizzato a difendere il nucleo primigenio della nazione – coincidente con il gruppo etnico-confessionale dei buddisti Bamar – dalle sfide e dalle insidie portate dalla galassia di attori operanti nelle aree periferiche del Paese, oppure rispetto alle ingerenze connesse alla presenza di influenti comunità di cittadini stranieri. La ricorrente contrapposizione fra il potere centrale e le minoranze musulmane Rohingya, oppure al cospetto delle milizie d'ascendenza sinica attive nelle regioni Shan e Kachin, rappresentano le manifestazioni più visibili di tale controverso processo di costruzione di un'identità nazionale, che ha sprigionato i propri effetti anche in occasione delle rivolte

anti-indiane del 1930 e di quelle anti-cinesi del 1967.

E', tuttavia, nell'esercizio della politica estera che si può cogliere appieno la straordinaria coerenza che caratterizza il percorso storico e diplomatico della Birmania. Le tracce della condotta non allineata che ha informato la postura di Yangon durante l'era della Guerra Fredda vanno rintracciate, infatti, già a partire da quella "strategia del pendolo" impiegata in epoca moderna a cavallo fra India e Cina, che permise ai regnanti locali di assicurarsi un sufficiente grado di autonomia e sicurezza, mettendoli al riparo dalle eventuali mire espansionistiche di vicini così prosperi e temibili. Significativamente, gli assiomi fondamentali di un simile approccio faranno nuovamente capolino nel programma politico di U Nu, quel Leftist Unity Program redatto nel 1948 che assurse al ruolo di vero e proprio manifesto diplomatico del Paese. Da questo punto di vista, peraltro, va rilevato che agli occhi dell'*establishment* birmano Nuova Delhi ha continuato a rappresentare per tutto il Novecento l'interlocutore tradizionale e preferenziale verso il quale rivolgersi al fine di mitigare l'influenza cinese, soprattutto in corrispondenza di congiunture temporali segnate in modo preminente dall'acuirsi dell'assertività di Pechino, come durante la delicata fase fondativa della diplomazia della RPC – protrattasi sino alla metà degli anni Cinquanta – oppure nel caso della Rivoluzione Culturale.

La centralità del polo indiano, peraltro, è emersa nuovamente all'indomani della "svolta pragmatica" contenuta nella dottrina del "Look East" lanciata a partire dal 1992, che nel rapportarsi con la giusta di Than Shwe ha anticipato di molti anni l'avvento dei costrutti di *engagement* di matrice occidentale. Analogamente, i legami economici, politici e militari – ancorché di natura prettamente informale – intrecciati dai due attori nel corso dell'ultimo decennio sullo sfondo della crescente competizione fra Grandi Potenze per il controllo delle rotte navali asiatiche hanno fornito al Myanmar una sponda diplomatica non trascurabile, funzionale ad una mitigazione della presenza cinese nel Paese. In aggiunta, gli sviluppi più recenti della transizione interna – che hanno sancito la definitiva affermazione della coalizione dei progressisti capeggiati dalla LND – promettono di approfondire ulteriormente l'ascendente politico dispiegabile presso le platee birmane da parte del governo di Narendra Modi, intenzionato ad accreditarsi a pieno titolo come esponente di punta di una delle democrazie più avanzate in ambito continentale, nonché della più popolosa su scala globale.

Un'altra presenza pressoché immanente nella storia dell'ex colonia britannica è, senza dubbio, quella del Giappone, peraltro spesso trascurata o sottovalutata dagli analisti internazionali per via del suo carattere così complesso e sfuggente. Le radici di tale ambivalenza vanno fatte risalire al delicato lascito del periodo di dominazione nipponica (1941-1945), che – seppur breve nella durata e brutale nei connotati complessivi – seppe seminare i germi vitali dell'indipendentismo birmano, allevando fra le fila dell'*intelligenza* locale

una nidiata di quadri dirigenti – fra cui U Nu, Ne Win e lo stesso Aung San – destinati ad ereditare la guida dello Stato e a reggere le sorti nazionali per i decenni a venire. Questo legame così particolare fra Tokio e Yangon si è poi materializzato in forma più esplicita durante gli anni Sessanta e Settanta, quando la Birmania scalò rapidamente le classifiche sulle destinazioni dei sempre più ricchi programmi d’assistenza ufficiale allo sviluppo elargiti dal governo giapponese, che all’epoca garantiva la quasi totalità dei flussi di aiuti umanitari diretti verso l’arretrato Paese asiatico. In modo ancor più emblematico, a seguito del convulso biennio 1988-1990 – contrassegnato dalla deriva isolazionista di un regime al centro delle critiche e delle dichiarazioni di condanna di un amplissima fetta della comunità internazionale – l’esecutivo allora guidato dal *premier* Kaifu decise di sottrarsi al *framework* sanzionatorio che l’alleato americano si apprestava ad erigere, mantenendo questa posizione di principio per le successive due decadi. Durante tale ventennio Tokio avrebbe optato per ridurre al minimo la cooperazione con i vertici del Tatmadaw, senza però mai giungere all’emanazione di provvedimenti restrittivi volti ad aggravare ulteriormente le condizioni socio-economiche della popolazione locale.

La sostanziale continuità circa le percezioni maturate dai vertici birmani nei riguardi delle Grandi Potenze della regione è confermata anche dall’intimo rapporto intessuto con l’entità politica che, per secoli, ha esercitato l’impatto più profondo sui processi di formulazione ed esecuzione della diplomazia nazionale, ossia la Cina. Allo stato attuale – così come all’epoca del sistema sinocentrico eretto dal “celeste impero” e per gli oltre sessant’anni di storia di una Birmania indipendente – i sentimenti prevalenti dell’*establishment* locale nei confronti del proprio ingombrante vicino si condensano in un intricato coacervo, fondato – *in primis* – sul rispetto e l’ammirazione verso una civiltà tanto prospera e progredita come quella sinica. Tali richiami si sono spesso tradotti in un’ostinata ricerca di interazioni cordiali e in un ricorrente desiderio di conciliazione nei riguardi di Pechino, che, in alcuni casi particolari, ha assunto i tratti dell’aperta deferenza. A fronte di simili istanze, tuttavia, le relazioni fra i due Stati sono state costantemente mediate da un velo di timori e sospetti – questi ultimi spesso reciproci – che hanno agitato le rispettive *leadership*, complicando un’agenda bilaterale che per molti decenni non ha conosciuto mutamenti degni di nota, continuando ad articolarsi attorno alla stabilizzazione delle tumultuose regioni poste in prossimità della frontiera comune, alla gestione della vivace comunità cinese presente in Birmania e agli opachi rapporti fra il PCB ed il suo più illustre omologo a capo della Cina Popolare.

Per far fronte a sensazioni tanto contrastanti, Yangon ha tentato lungamente di identificare il compromesso più ragionevole fra le smisurate opportunità e gli altrettanto incalcolabili pericoli che si celavano dietro l’instaurazione di un legame troppo esclusivo e pervasivo con la RPC, facendo leva su una serie di interlocutori alternativi in chiave di attenuazione dell’influenza di Pechino che potessero essere

adeguatamente mobilitati al momento del bisogno. In quest'ottica, va tuttavia sottolineato che anche all'interno delle fasi più critiche per l'andamento del rapporto a due – come a seguito delle già ricordate sollevazioni anti-cinesi del 1967 – la postura del regime birmano non ha mai contemplato elementi di bilanciamento manifesto verso la Cina, astenendosi, ad esempio, dal prendere in considerazione la sottoscrizione di alleanze o di altri accordi vincolanti in ambito di sicurezza con attori esterni. Al contrario, i vertici del Tatmadaw hanno professato un genuino ricorso al mantra del non allineamento che non è stato messo in discussione neppure durante l'era delle sanzioni e dell'isolamento, durante la quale gli sforzi per cercare protezione all'ombra del crescente vigore di Pechino furono abbinati ai ricorrenti tentativi di insinuarsi nelle crepe del fronte dei Paesi sanzionatori, così da individuare un antidoto al definitivo assorbimento nell'orbita cinese. I casi di India e Giappone – a cui si affiancò la cooperazione in tema di acquisizioni di armamenti dalla Russia – rappresentano, a tal proposito, la dimostrazione più evidente dell'ostinazione birmana nel veder salvaguardata la propria autonomia e libertà di manovra in un ambiente altamente ostile.

Alternativamente, se si guarda alla relazione a due assumendo il punto di vista di Pechino è possibile rinvenire sia le tracce di determinate costanti di lungo corso che di alcune rilevanti novità, emerse sullo sfondo del delicato passaggio del post Guerra Fredda. Per ciò che attiene alle prime, risulta interessante notare che lungo tutto l'arco cronologico posto sotto esame i legami sino-birmani abbiano rivestito – nelle menti delle varie generazioni di quadri cinesi che si sono succeduti al timone della nazione – il ruolo di vero e proprio “biglietto da visita” della diplomazia regionale della RPC, in special modo in prossimità di fasi di trasformazione e di svolta nelle quali si palesava la necessità di mettere in mostra modalità di proiezione inedite, capaci di accreditare il Paese sotto una luce nuova. Durante la parentesi della cosiddetta *Pauk Pham*, infatti, il dischiudersi di relazioni cordiali e improntate ad una tutela pragmatica dei rispettivi interessi nazionali fra il governo di U Nu e la Cina di Mao valse a indicare all'intera regione che l'approccio di quest'ultima era ormai mutato, e che la politica estera ideologica e radicale che aveva dominato la condotta di Pechino fra il 1949 ed il 1955 si apprestava ad essere archiviata. Sotto questo punto di vista, l'accordo sulla delimitazione delle frontiere comuni del 1960 – contrassegnato da ampie concessioni da parte di Zhou Enlai – incarnò la manifestazione più visibile dell'ostinazione cinese nel persuadere le platee del Sudest asiatico circa l'assenza di appetiti revisionistici e aggressivi in capo alla *leadership* Maoista.

Un discorso analogo può essere fatto per i vari gesti riparatori compiuti da ambo le parti al fine di lenire le ferite della Rivoluzione Culturale, culminati con la caldissima accoglienza accordata nei riguardi di Deng Xiaoping durante la visita a Yangon del gennaio del 1978, in assoluto la più cordiale ricevuta dal “Piccolo Timoniere” in occasione del suo *tour* diplomatico inaugurale nella regione. Tali segnali assumevano nel

contesto dell'epoca un valore del tutto analogo a quello di due decenni addietro, permettendo alle autorità cinesi di presentare il rinnovato matrimonio di interessi con la Birmania quale esempio virtuoso dell'applicazione del nuovo paradigma politico Denghista, fondato sulla ricerca di mutui vantaggi fra contraenti, sulla non ingerenza negli affari interni di altri Stati e, più in generale, sulla fedele osservanza dei cinque principi di coesistenza pacifica. In questa delicatissima fase, peraltro, si ponevano le basi per l'emersione di un'altra dimensione preminente nell'ambito dei rapporti sino-birmani, che chiamava in causa il consolidamento di una complessa maglia di dipendenze reciproche fra i due attori, destinate ad orientare in profondità le interazioni fra Pechino e Naypyidaw nel ventunesimo secolo. Da un lato, infatti, la Cina assurgeva progressivamente al ruolo di *partner* economico semi-esclusivo – nonché di “protettore diplomatico” – di un regime affamato di capitali, investimenti e beni di consumo, mentre, dall'altro, la giunta alla guida del Myanmar iniziava a rivelarsi in qualità di prezioso alleato nel quadro della strategia cinese del “*Going Out*”, votata a soddisfare la bulimia di risorse di un'economia in rapidissima espansione e a garantire – al contempo – un'adeguata proiezione di potenza lungo le rotte navali provenienti dal Medio Oriente.

Volgendo l'attenzione alle maggiori oscillazioni che hanno interessato le diverse traiettorie storiche degli attori esaminati, il primo elemento degno di nota concerne la condotta degli Stati Uniti, protagonisti della recente svolta di politica estera verso il governo Thein Sein che ha fornito una preconditione essenziale per il successivo incedere del cammino di riforma, innescando un meccanismo di reciproco *engagement* articolato sul raggiungimento di una serie di *step* intermedi e incrementali. Tale processo ha dotato, infatti, la *roadmap* domestica finalizzata all'instaurazione di una “democrazia disciplinata” – così come definita da Than Shwe già nel 2003 – di un livello di legittimazione consistente, con l'effetto di mitigare sensibilmente il già richiamato senso di vulnerabilità della classe dirigente birmana, persuadendola della necessità di fare un passo indietro sul palcoscenico della politica nazionale a favore di un esercizio del potere più discreto ed indiretto. Simili disegni hanno poi trovato concretizzazione nella stesura della carta costituzionale che, dal 2008, disciplina la rinnovata dialettica partitica fra le forze della conservazione coalizzate attorno allo Union Solidarity and Development Party e la lega democratica di Aung San Suu Kyi, il cui dettato assicura la perpetuazione degli interessi del Tatmadaw conferendo agli alti gerarchi dell'esercito la facoltà di nomina su un quarto dei rappresentanti parlamentari.

Così come auspicato dai vertici dello stesso USDP, la nuova stagione di intensi contatti dischiuse in direzione di Washington ha portato in dote un contrappeso politico ed economico di certo non trascurabile all'ormai onnipresente influenza nel Paese della RPC, ponendo un baluardo inedito al totale asservimento di Naypyidaw ai *desiderata* del proprio vicino. Ciò nonostante, le imprese statunitensi e, più in generale,

occidentali che fanno oggi ritorno sul mercato birmano dopo una lunga assenza partono, inevitabilmente, da una posizione di retrovia rispetto agli interlocutori che hanno mantenuto nel tempo una solida presenza sul territorio, come nel caso degli operatori cinesi e di quelli delle nazioni raggruppate sotto le insegne dell'ASEAN. Anche in tema di sicurezza le relazioni fra Stati Uniti e Myanmar si espletano, allo stato attuale, ad un livello ancora embrionale, votato al mero consolidamento di un grado crescente di fiducia tra i componenti delle rispettive forze armate. Se, pertanto, il riavvicinamento fra questi due attori non ha finora provocato la reazione scomposta dei vertici della Cina Popolare, ciò è da attribuire anche alla scelta consapevole sia dei *policymakers* americani che della controparte, concordi nel mantenere in detto ambito un tono informale e distensivo, utile a screditare l'idea che il suolo birmano rappresenti il terreno di scontro per una partita a somma zero fra Washington e Pechino.

Un'altra sorgente di evidente discontinuità nella storia diplomatica della Birmania riguarda il peso della dimensione multilaterale, che ha fornito durante tutti gli anni Cinquanta e Sessanta un palcoscenico preminente per l'effettiva applicazione del costrutto di non-allineamento adottato dal gabinetto di U Nu, nutrendosi della breve ma intensa parabola del Movimento dei Non Allineati e di un notevole attivismo in sede ONU, capitalizzato nel corso del 1961 attraverso l'elezione dell'Ambasciatore U Thant alla carica di Segretario Generale delle Nazioni Unite. Di lì a poco, tuttavia, la deriva autarchica e nazionalista della "via birmana verso il socialismo" proclamata da Ne Win assunse i tratti di un sempre più esplicito auto-isolazionismo, materializzatosi nella scelta di non aderire alla rosa di Paesi che nell'agosto del 1967 – sposando lo spirito della Dichiarazione di Bangkok – crearono le premesse per la nascita dell'ASEAN. Il ruolo cruciale dei più rilevanti *forum* istituzionali – sia di matrice regionale che su scala globale – in qualità di vetrine preferenziali della proiezione esterna del Myanmar è tornato poi di strettissima attualità sia nel biennio 1997-98 che nel post 2010. Nel primo caso l'adesione alla stessa Associazione degli Stati del Sudest asiatico ha permesso di attenuare l'effetto combinato delle sanzioni occidentali e della crisi finanziaria che colpì in quegli anni l'Estremo Oriente, mentre durante l'ultimo lustro l'attività nelle istituzioni multilaterali ha dotato il governo di Thein Sein di una stampella ulteriore per dare sfoggio al nuovo corso, come dimostrato in occasione della prima presidenza di turno birmana dell'ASEAN ottenuta nel 2014.

Qualche cenno ulteriore, infine, va dedicato alle novità di maggior rilievo materializzatesi nel contesto dei legami sino-birmani. In primo luogo, come già parzialmente ricordato, occorre sottolineare nuovamente l'evoluzione degli imperativi della Cina all'interno dello scacchiere in esame, specialmente in corrispondenza della data spartiacque del 1989. Nel quadro della contrapposizione fra blocchi propria dell'era bipolare, infatti, la Birmania si presentava agli occhi della *leadership* Maoista come un prezioso "Stato cuscinetto", utile a svolgere una duplice funzione: rompere la presunta campagna d'accerchiamento

perpetrata dagli Stati Uniti per mezzo di un fitto reticolo di alleanze regionali e, parallelamente, proporre un esempio virtuoso da sfruttare presso il fronte degli attori non allineati, con lo scopo di accreditare la Repubblica Popolare Cinese quale soggetto internazionale di alto profilo nonché – in via potenziale – come polo alternativo a quello sovietico e statunitense. Oggi, invece, il valore geopolitico di un legame a doppio filo con Naypyidaw acquista nel calcolo strategico della presidenza di Xi Jinping un sapore del tutto nuovo, i cui prodromi vanno fatti risalire agli sforzi intrapresi già a partire dagli anni Novanta per mitigare il cosiddetto “dilemma della Malacca” e lo stato di arretratezza delle regioni cinesi poste in prossimità della frontiera comune. Tali fenomeni hanno comportato, perciò, un interesse senza precedenti da parte delle aziende di Stato con base a Pechino in relazione alle ricche risorse naturali ed estrattive vantate dal Myanmar, così come per la posizione nevralgica detenuta dal Paese nella geografia delle reti infrastrutturali euroasiatiche, a cui si somma l’esigenza di sostenere la proiezione marittima della RPC nelle acque dell’Oceano Indiano.

La mutata enfasi verso determinate dimensioni dell’agenda bilaterale ha portato con sé una trasformazione anche delle leve negoziali e persuasive impiegate dalla Cina per orientare a proprio favore le relazioni con la *leadership* di Thein Sein. In quest’ottica, non dovrebbero essere trascurati i recentissimi piani d’azione emessi dalle autorità di Pechino per far fronte al vistoso calo di popolarità sperimentato in territorio birmano, che contemplano un maggiore ricorso a dotazioni di potere *soft* – fondate sulla comune tradizione buddista, ma anche su una testarda campagna di corteggiamento del fronte progressista autoctono – in qualità di complemento ai tradizionali meccanismi centrati sulle allocazioni di *hard power*. A tal proposito, peraltro, non va trascurata l’importanza che si cela dietro il disinvolto utilizzo da parte di Pechino di particolari strumenti persuasivi di matrice economica, come nel caso dei *surplus* commerciali metodicamente accumulati negli ultimi anni al cospetto di Naypyidaw, sulla scia della graduale ma inesorabile conquista del mercato locale da parte dei beni di consumo di fattura cinese.

Fra il 1989 ed il 2008 l’avanzo delle partite correnti sino-birmane – così come il credito vantato dalla Cina nei riguardi della controparte – è cresciuto, infatti, con ritmi vertiginosi, attestandosi ad oltre 10.000 milioni di dollari. Significativamente, nel corso del biennio successivo questa dinamica ha registrato un’impennata ulteriore, approfondendo il debito bilaterale maturato dall’economia birmana di altri 3.684 milioni di dollari.²⁴⁶ Non v’è dubbio, dunque, che una simile arma di ricatto potenzialmente sprigionabile dalla *leadership* di Xi Jinping continuerà a riverberarsi in modo significativo sull’andamento del rapporto a due anche nel prossimo futuro, incentivando il nuovo esecutivo guidato dalla LND ad irrobustire i propri sforzi di diversificazione delle *partnership* diplomatiche ed economiche da sottoscrivere con attori esterni.

²⁴⁶ Maung Aung Myoe, *In the Name of Pauk-Phaw. Myanmar’s China Policy Since 1948*, p. 153.

L'ultimo e, al tempo stesso, più evidente fattore di discontinuità che ha contrassegnato la convulsa parabola storica del Myanmar attiene alle epocali conquiste politiche e sociali ottenute dalla società civile locale negli ultimi anni, dopo aver patito una lunghissima stagione di clandestinità e oppressione che valse al regime lo sdegno dell'opinione pubblica mondiale, cristallizzato nei poco lusinghieri appellativi di “avamposto della tirannia” e di “*pariah* delle relazioni internazionali”. L'accidentato e tortuoso incedere verso un ordinamento più inclusivo si è arricchito sul finire del 2015 di un momento di enorme valenza sia in ottica simbolica che sostanziale, che è coinciso con il corretto svolgimento di una tornata elettorale capace di consegnare al popolo birmano il suo primo governo d'ascendenza civile e democratica in oltre mezzo secolo. Il nuovo esecutivo progressista – dominato dalla figura altamente iconica di Aung San Suu Kyi, a cui è tuttora sconosciuta la facoltà di candidarsi alla carica di presidente – si troverà però a fronteggiare, come avvenuto a tutti i suoi predecessori in divisa, quell'onnipresente compenetrazione di sfide di matrice domestica ed esterna che ha segnato il faticoso cammino della Birmania indipendente per quasi sette decenni, fra cui si erge il mai pacificato crogiolo di instabilità che ha il suo epicentro nelle tumultuose regioni alla frontiera settentrionale. Simili focolai di pericolo, infatti, possono mettere a repentaglio in ogni momento gli esiti provvisori di un percorso di riforma che appare ancora fragile e fisiologicamente soggetto a fasi di stallo.

Trasformazioni di così ampia portata, come prevedibile, promettono di esercitare ricadute non indifferenti anche nel dominio della diplomazia nazionale, fornendo da un lato nuova linfa alla campagna di reciproco corteggiamento in atto già da tempo fra Naypyidaw e le maggiori cancellerie occidentali, e, dall'altro, ponendo dilemmi inediti nel contesto dei legami e degli interessi che guardano storicamente in direzione di Pechino. Ciò nondimeno, se si interpretasse l'ascesa di Aung San Suu Kyi alle redini del Paese quale premessa automatica per una deriva più esplicita del Myanmar nell'orbita statunitense o in chiave anticinese si commetterebbe, probabilmente, un errore di lettura e un peccato di eccessivo semplicismo. Al contrario, come ci si propone di dimostrare nelle pagine che seguono è più lecito ritenere prossima la riproposizione e l'attualizzazione – ancor più decisa di quanto visto finora – dei paradigmi ultrasecolari che hanno guidato le interazioni della Birmania verso le Grandi Potenze nell'alveo di una traiettoria di lungo periodo estremamente articolata e longeva, basata sulla strenua salvaguardia di un margine sufficiente di sicurezza, autonomia decisionale e libertà d'azione nell'esercizio della politica estera.

Capitolo Terzo.

Il riposizionamento strategico del Myanmar come esempio di *hedging* e lo scenario contemporaneo del Sudest asiatico.

*“Let us turn our faces towards Asia; (...)
the East will help us conquer the West”*
Vladimir Lenin²⁴⁷

All'alba dell'insediamento del nuovo governo – programmato per la primavera del 2016 – il Myanmar può contare su un livello di integrazione nel tessuto multilaterale regionale e su un ventaglio di legami bilaterali con le maggiori Potenze globali che non hanno precedenti nell'accidentato percorso storico del Paese asiatico. Simili conseguimenti – che stridono fortemente con l'immagine di “regime canaglia” maturata da Naypyidaw durante il travagliatissimo ventennio 1988-2008 – vanno imputati, essenzialmente, a due ordini di fattori, capaci di fornire le precondizioni per il re-inserimento del governo di Thein Sein nel “salotto buono” della diplomazia mondiale. In primo luogo, infatti, non v'è dubbio che la proficua applicazione di un approccio di *hedging* da parte della *leadership* birmana abbia registrato un apporto fondamentale da quei fattori endogeni che hanno ispirato – in seno ai circoli più ristretti del Tatmadaw – la scelta di una progressiva presa di distanze dal colosso cinese, funzionale a preservare un margine di autonomia e libertà decisionale al cospetto di Pechino. In linea con quanto emerso dal percorso diacronico delle pagine precedenti, peraltro, nel novero di tali sorgenti di matrice interna va inserita a pieno titolo anche la cultura strategica locale, che ha informato in profondità la traiettoria di equidistanza dai maggiori attori del sistema internazionale incarnata dall'ex colonia britannica sin da epoca antica, quando i regni localizzati al crocevia fra la civiltà sinica e quella indiana seppero convertire con successo la propria disagiata posizione geopolitica mediante il ricorso ad un'accorta e costante oscillazione fra i due poli. Pertanto, mutuando il gergo costruttivista evidenziato durante l'analisi teorica, è lecito affermare che la riproposizione di un simile costrutto – materializzatasi a partire dal 2009 sulla scia dell'effettivo decollo della *roadmap* di transizione domestica – sia motivabile non soltanto alla luce del mero calcolo pragmatico dell'interesse nazionale, ma anche in virtù di una “logica di appropriatezza” con il bagaglio di valori, ideali e visioni del mondo alla base delle identità locali.

Ciò nondimeno, al momento di esaminare il *timing* connesso all'effettivo dispiegarsi del duplice sentiero di riforma e apertura diplomatica indicato dalle forze armate è emerso uno scarto temporale significativo, il quale suggerisce che i *driver* endogeni, da soli, spieghino soltanto una parte della storia di tumultuose trasformazioni vissuta dal Myanmar negli ultimi anni. La direttiva strategica volta a mitigare l'ormai troppo

²⁴⁷ Peter Hopkirk, *Setting the East Ablaze: Lenin's Dream of an Empire in Asia* (Londra: John Murray Publishing, 2006), p. 102.

pervasiva influenza della RPC entro i confini nazionali, come visto, era divenuta fatto noto – ancorché strettamente confidenziale – nei circoli diplomatici di Naypyidaw già fra il 2004 e il 2005, senza tuttavia riuscire scalfire minimamente il totale isolamento patito dal Paese nei confronti della comunità internazionale, che, anzi, si consolidò ulteriormente nel corso del triennio successivo. Per la reale comparsa dei primi segnali di un nuovo corso, non a caso, si sarebbe rivelata necessaria la contestuale presenza di un altro ordine di fattori – questa volta di natura esogena – ascrivibili ai mutamenti esterni che si stagliavano di fronte allo sguardo della *leadership* birmana. Dietro alla concreta manifestazione di un paradigma di *hedging* come quello in questione, in altri termini, si celano anche una gamma di cruciali precondizioni di tipo “strutturale”, da individuarsi nel peculiare perimetro politico, economico, strategico e culturale dell’Asia di Sudest.

Lo spazio in esame, infatti, ha recentemente ospitato una dinamica di competizione *soft* fra le maggiori Potenze globali che, tuttavia, non si è tradotta in uno scontro ideologico e palese come all’epoca della Guerra Fredda, facilitando l’utilizzo di posture altrettanto sfumate da parte degli Stati *ivi* localizzati. A tale fondamentale caratteristica, inoltre, si sono accompagnati tutti i più importanti elementi che, lungo le pagine del primo capitolo, erano stati indicati quali *caveat* per la fruttuosa applicazione della cornice teoretica impiegata nel lavoro: l’assetto asimmetrico delle relazioni fra i soggetti coinvolti, la conseguente avversione al rischio delle classi dirigenti locali nel difendere strenuamente la propria sovranità al cospetto delle interferenze esterne, l’assenza di una precisa geografia delle future minacce discendente dall’incertezza circa uno scenario in rapida transizione, e, altro aspetto di focale rilevanza, la progressiva proliferazione di un *network* di istituzioni multilaterali regionali. Simili prosceni, più in dettaglio, hanno costituito l’appiglio principale per la realizzazione di un disegno lungamente coltivato dai protagonisti della nascita e della successiva espansione dell’ASEAN, desiderosi di dotare la regione del Sudest asiatico di una piattaforma nella quale coinvolgere, socializzare e – in ultima battuta – disinnescare potenziali pericoli alla stabilità dell’area mediante l’influsso virtuoso di norme condivise. Per comprendere appieno la *ratio* dell’*hedging* e i suoi limiti applicativi si rende pertanto necessaria – a questo punto dell’analisi – una panoramica più ampia, in grado di fotografare tutte le specificità di un perimetro geopolitico sempre più decisivo per gli equilibri globali.

A ben vedere, l’inedita centralità dell’Asia sudorientale che informa la proiezione locale di soggetti come la Cina, il Giappone, gli Stati Uniti, la Russia e l’India – così come la sua stessa identificazione quale regione del globo nelle classificazioni internazionali – possono vantare trascorsi relativamente brevi, i cui prodromi risalgono al concitato processo di decolonizzazione scaturito nel secondo dopoguerra.²⁴⁸ All’epoca, infatti, i

²⁴⁸ Donald E. Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia. The Struggle for Autonomy* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2009),

fragili regimi emersi dall'archiviazione dell'era coloniale furono immediatamente catapultati nelle logiche del confronto bipolare fra Washington e Mosca, tentando di affrancarsi anche per mezzo della convinta adesione al Movimento dei Non-Allineati, che rappresentò – accanto alla creazione della stessa ASEAN – un emblematico tentativo di identificare un collante e un'identità comuni a tutti gli attori indigeni, così da sviluppare un antidoto alla ricorrente conflittualità intestina. L'emersione di un nuovo perimetro strategico – caldeggiata da una vasta schiera di statisti e studiosi che si accingevano a suddividere il pianeta in zone di influenza delle due Superpotenze – si tradusse, quindi, in una sfida *in primis* valoriale ed identitaria, che doveva fare i conti con la straordinaria eterogeneità geografica, politica e sociale evidenziata dalle entità coinvolte in un simile processo. Sotto il primo punto di vista, ad esempio, la notevole vastità del dominio in questione era delimitata a nord dai confini settentrionali cinesi e, a meridione, dalle coste australiane, snodandosi orizzontalmente dalla Baia del Bengala fino alle acque dell'Oceano Pacifico.

Gli spazi marittimi coprivano circa la metà della sua estensione spaziale, permettendo una prima e sostanziale suddivisione fra la porzione insulare e quella continentale dell'Asia di Sudest che, peraltro, ha mantenuto il suo valore esplicativo nel tentativo di giustificare le differenti traiettorie delle cancellerie locali per molti decenni a venire. Per ciò che atteneva alla prima, la *mainland* si caratterizzava per il suo ruolo di culla primigenia di civiltà antichissime stabilitesi lungo le fertili pianure indocinesi, a cui si accompagnava un ricco bagaglio di relazioni istituzionalizzate al cospetto del “celeste impero”, improntate alla massima cordialità e deferenza in direzione della Cina. Un altro aspetto di grande rilevanza concerneva la presenza di un complesso tessuto idrografico – incarnato soprattutto dal bacino del Mekong e dei suoi affluenti – che sarà destinato ad orientare in profondità le condotte diplomatiche di nazioni quali il Vietnam, la Birmania e la Thailandia durante la stagione post-coloniale. La fascia insulare, di contro, aveva beneficiato in passato di interazioni meno regolari con l'autorità imperiale, strutturandosi attorno a dei centri nevralgici dei commerci navali che – entrando in contatto con altre fiorenti civiltà, come quella indiana – attenuarono sensibilmente l'influenza cinese. I trafficati mari della regione sono poi assurti nel corso del ventunesimo secolo al duplice ruolo di “*el dorado*” nella corsa alle nuove fonti di approvvigionamento energetico e di via di comunicazione vitale nel quadro dei flussi di scambi internazionali, sulla scorta della spedita ascesa economica di Paesi quali l'Indonesia, Singapore e le Filippine, responsabile a sua volta dell'accresciuto valore di scacchieri come lo Stretto della Malacca.

Questa spiccata diversità geografica fra le due anime del Sudest asiatico veniva, per giunta, rimarcata in modo ancor più tangibile al momento di considerare gli assetti degli ordinamenti interni, le ricette di sviluppo sposate dai singoli mercati – destinate a riverberarsi direttamente sulle condizioni di vita delle

popolazioni indigene – e le fedeltà su base confessionale dei numerosi gruppi etnici *ivi* localizzati. Il delicato intreccio di tali fattori, infatti, condurrà alla progressiva emersione di un mosaico estremamente eterogeneo, popolato da democrazie nascenti capaci di convivere a stretto contatto con regimi marcatamente autoritari, che spaziavano dalle irriducibili dittature socialiste come nel caso vietnamita ad assetti di potere personalistici ed assolutisti, simboleggiati dagli esempi del Brunei e della Birmania. Parallelamente, una simile spaccatura traeva alimento anche in ambito religioso, consolidando la netta suddivisione conservatasi sino ad oggi fra una *mainland* ad ampia maggioranza buddista e una porzione marittima a prevalenza musulmana. Per ciò che atteneva, infine, alle *performance* di crescita economica sfoggiate dalla multiforme galassia di attori confluiti a fine anni Sessanta sotto le insegne dell'ASEAN, si prefigurava – proprio in quella fase – l'apertura di una forbice allargatasi poi a dismisura nei decenni successivi, peraltro fotografata in modo impietoso dalle statistiche sul reddito pro-capite dei Paesi dell'Asia sudorientale fornite su base annuale dalle maggiori istituzioni globali. A fine 2014, non a caso, l'entità del *gap* fra i “fanalini di coda” e i capofila di questa speciale classifica ha toccato – secondo la Banca Mondiale – vette mai raggiunte prima, quantificabili nei 52.286 dollari pro capite di Singapore a cui fanno significativamente da contraltare i 1.084 dollari della Cambogia.²⁴⁹

Stanti simili premesse, non stupisce l'accettazione delle differenze – o, per meglio dire, la ricerca di un'unità a dispetto di cotante dissonanze – sia stata elevata al rango di norma di riferimento primaria degli sforzi volti ad istituire una genuina tradizione di regionalismo con caratteristiche autoctone, fondato su alcuni minimi denominatori comuni a tutti i soggetti coinvolti. Fra questi, i più rilevanti hanno chiamato in causa l'imperativo di salvaguardare la propria autonomia e indipendenza – così fortemente anelate durante le sofferte parentesi coloniali – nel contesto di uno scenario ostile, come pure la predisposizione, altrettanto diffusa fra le fila dei fondatori dell'Associazione, a dar vita ad una cornice istituzionale versatile e informale. Questo livello minimo di consenso sul futuro assetto dell'area, infatti, si articolava attorno ad una premessa basilare: la pacificazione e il progresso dell'Asia di Sudest potevano tradursi in realtà soltanto mediante l'individuazione di un equilibrio virtuoso e dinamico delle molteplici influenze esterne, che scoraggiasse qualsiasi ipotesi di un nuovo soggiogamento della stessa da parte di un polo preponderante sugli altri. La presenza attiva e contestuale nello scacchiere regionale di una rosa crescente di Potenze localizzate al di fuori del sotto-sistema in questione, in altri termini, rappresentava un elemento che non andava rifuggito trincerandosi nell'isolazionismo o nella costruzione di una *special relation* esclusiva con un singolo interlocutore, ma, al contrario, opportunamente incoraggiato.

²⁴⁹ Julie Makinen, “Obama Hosts ASEAN Summit, a First in the U.S.”, *The Los Angeles Times*, 15 febbraio 2016. Consultabile all'indirizzo: <http://www.latimes.com/world/asia/la-fg-asean-summit-qa-20160215-story.html> (ultimo accesso: 21 febbraio 2016).

Tale costante tensione nell'accogliere, socializzare ed "educare" la diplomazia altrui alle regole di interazione e condotta stabilite dalla cultura autoctona ha fornito il substrato politico e filosofico per la successiva implementazione di costrutti ancor più raffinati e sofisticati, come nel caso dell'*hedging*. A questi paradigmi è stato assegnato un compito di incalcolabile difficoltà: dotare la variegata galassia di Piccole Potenze locali degli strumenti necessari a gestire con spirito costruttivo – traendone, possibilmente, i massimi benefici – il fenomeno più complesso e travolgente emerso nel panorama contemporaneo della politica internazionale, incarnato dalla spedita ri-emersione della Cina quale entità cardinale della geografia del potere su scala planetaria. La missione di disinnescare la presunta sfida cinese prima che essa – come suggerito a più riprese da Occidente – assumesse i tratti di un'esplicita minaccia, si è perciò dipanata su una direttrice duplice, potendo inoltre contare sul montante interesse rivestito dalla regione nei calcoli di interlocutori di primo piano come gli Stati Uniti, il Giappone e l'India. In linea con quanto prescritto dalla *ratio* della strategia, i due canali a disposizione della politica estera dei vari governi nazionali – rappresentati dalla tradizionale diplomazia bilaterale e dalle sempre più numerose piattaforme d'interazione collettiva – sono stati, quindi, adeguatamente mobilitati in vista della massimizzazione dei ritorni associati alla stretta vicinanza al volano cinese, a cui è immediatamente corrisposta l'adozione di misure di segno contrario. All'opportunità nel cogliere a piene mani le ricadute economiche della rapida crescita sperimentata dalla RPC, al coraggioso processo di *engagement* istituzionale volto a smussare le spigolature della postura di Pechino e alla sottile deferenza al cospetto della civiltà sinica si è, perciò, affiancato il tentativo di sottoscrivere "polizze assicurative" nel ramo della sicurezza in direzione di soggetti alternativi, poi materializzatesi sotto le vesti dei vari partenariati strategici siglati negli ultimi anni con un'ampia schiera di attori internazionali.

Per tutte queste ragioni, dopo aver maturato sia gli strumenti interpretativi necessari ad inquadrare le strategie di allineamento delle "*small powers*" che una serie di chiare evidenze sulle novità e le costanti di lungo corso connesse all'esercizio della politica estera di Naypyidaw, viene ora il momento di porre sotto la lente d'ingrandimento gli altri protagonisti dello scenario regionale, al fine di soppesare il ruolo da essi detenuto nel processo di dispiegamento del paradigma di *hedging* birmano. Se, in ultima analisi, l'effettiva applicazione di tale costrutto discende dal peculiare intreccio di precise precondizioni a livello domestico e sistemico, risulta ora fondamentale scoprire quali siano stati gli interessi preminenti e le modalità di proiezione diplomatica che hanno informato l'evoluzione storica della presenza di simili entità in Asia sudorientale, partendo ovviamente dal bersaglio primario degli sforzi di diversificazione operati dagli attori autoctoni, ossia la Cina. A questo scopo, il prossimo paragrafo tenterà di offrire un affresco delle straordinarie trasformazioni affastellate lungo il corso degli ultimi decenni nell'alveo dei rapporti fra

Pechino e le cancellerie dell'ASEAN, evidenziando la determinazione dei *leader* della RPC nell'assegnare alla regione in esame lo *status* di autentico laboratorio e banco di prova preliminare per l'implementazione di svolte programmatiche di importanza epocale nella formulazione della politica estera nazionale, destinate poi ad essere riproposte su scala globale. Non a caso, la “diplomazia periferica” – o di “buon vicinato” – rappresenta fin dall'era Maoista una dimensione cruciale della pianificazione ed esecuzione della *grand strategy* cinese, capace di nutrirsi di relevantissime innovazioni come quelle sprigionate negli anni Cinquanta dall'introduzione dei “cinque principi di coesistenza pacifica” e, più tardi, dall'avvento del percorso di riforma e apertura dettato da Deng Xiaoping, antesignano della capillare “*charm offensive*” dispiegata nel nuovo millennio per conquistare le menti e i cuori delle platee indigene.

Dopo aver analizzato in dettaglio il sentiero di vicendevole *engagement* dispiegato su scala bilaterale a cavallo fra la Cina e i governi dell'area – finalizzato, come prescritto dalla logica dell'*hedging*, a massimizzare i ritorni economici e politici di un intimo legame con la Potenza in ascesa – si volgerà lo sguardo al canale attraverso il quale si è edificato un altro architrave centrale della strategia, passante per la necessità di avviluppare il gigante cinese in una fitta rete di scambi e interazioni, volti alla condivisione di norme e percezioni mutue in grado di limitarne il ricorso al *free-riding*. Quest'ambiziosa impresa, infatti, è stata affidata in via preferenziale ai meccanismi di tipo multilaterale sorti attorno all'ASEAN e al suo metodo *sui generis* di integrazione sovranazionale, rivelatosi particolarmente efficace nel vincere le tradizionali ritrosie di Pechino al momento di affidarsi a modalità di negoziazione collettiva, che riducevano il *gap* in termini di leve persuasive goduto dalla RPC nel rapportarsi con tali attori su base bilaterale. La piattaforma istituzionale garantita dall'Associazione e dalle sue numerose diramazioni, pertanto, si è imposta come un proscenio di vitale importanza tanto per mitigare le apprensioni insite nella ri-emersione della Cina quanto per capitalizzare ulteriormente i ritorni della sua travolgente crescita economica, come emerso a seguito della recente creazione di un'area di libero scambio capace di abbracciare ambo i mercati. Contemporaneamente, il crescente dinamismo dell'ASEAN nel proiettarsi al di fuori dell'Asia di Sudest con spirito multidirezionale si è tradotto in una spinta consistente a beneficio degli imperativi di diversificazione delle *partnership* politiche, commerciali e di sicurezza in direzione di attori alternativi, così da garantire un costante equilibrio delle influenze esterne.

I due paragrafi seguenti, invece, sposteranno il *focus* dell'analisi dal primo pilastro dell'*hedging* – dedicato agli sforzi di massimizzazione dei profitti e di socializzazione della potenziale minaccia – al secondo sottogruppo di misure, concepite per temperare i rischi connessi ad un simile investimento in termini di *engagement* al cospetto dello “Stato bersaglio” mediante il contestuale avvicinamento ad altri poli del sistema. Questa direttrice di manovra contenuta nell'approccio duale del paradigma in esame, come rilevato più

volte, prescrive di consolidare legami informali di cooperazione – soprattutto in ambito di sicurezza – con un’ampia gamma di soggetti internazionali, da mobilitare all’evenienza in chiave di *soft-balancing*. A questo proposito, si ripercorrerà *in primis* l’andamento oscillatorio della presenza americana nel Sudest asiatico, che ha tradizionalmente rappresentato la principale sponda diplomatica utilizzata dalle cancellerie locali al momento di individuare un contrappeso al crescente strapotere di Pechino, accreditandosi in un ruolo di “bilanciatore d’oltremare” riaffermato anche di recente – dopo anni di colpevole distrazione – mediante il lancio del c.d. “*Pivot to Asia*”. Lungi, tuttavia, dal prefigurare una mera dinamica triangolare fra Washington, Pechino e le Piccole Potenze raggruppate sotto le insegne dell’ASEAN, lo scenario odierno dell’Asia sudorientale tradisce un quadro molto più composito, animato dalla compresenza di altri attori che – al pari della Casa Bianca e delle varie generazioni di *leader* cinesi succedutesi al timone della seconda economia del globo – accordano una rilevanza crescente allo scacchiere geopolitico in questione, mostrando una sempre più visibile propensione ad approfondire il livello del loro impegno negli affari regionali. A tal scopo si passerà, dunque, in rassegna anche l’evoluzione dei *modus operandi* ivi impiegati da nazioni quali il Giappone, l’India e la Russia, che hanno fornito un appiglio non secondario per l’effettiva comparsa di una “*dual track diplomacy*” in capo a molti Paesi dell’area.

L’ultima parte del capitolo, infine, è dedicata alla trattazione di un caso-studio assolutamente paradigmatico, che permetterà di gettare una luce ulteriore sulle concrete modalità d’applicazione del sentiero di riposizionamento operato dall’esecutivo di Thein Sein nei riguardi della RPC. Attraverso l’analisi del processo di gestazione, sottoscrizione e sospensione del controverso progetto sino-birmano volto alla costruzione della Diga Myitstone, infatti, sarà possibile ripercorrere le tappe che – fra il 2001 ed il 2011 – hanno dapprima registrato la lenta e inesorabile deriva del Myanmar nell’orbita cinese, funzionale ad assicurare la protezione di un regime disposto a rasentare i tratti di un esplicito *bandwagoning* all’ombra del potente vicino, e, successivamente, la comparsa di genuini sforzi d’affrancamento dalla presa tentacolare di Pechino, orientati a plasmare un legame meno pervasivo e sbilanciato. Non solo, come emergerà dalla pagine seguenti l’emblematico esito della vicenda – connessa all’annoso tema dello sfruttamento idroelettrico dell’Irrawaddy – porterà sotto i riflettori una serie di manifeste criticità legate alla “politica di buon vicinato” e alla diplomazia delle risorse dispiegate da Pechino su scala regionale, fornendo un’interessante cartina di tornasole per comprendere ancor più in profondità tutte le sfide e i dilemmi che si frappongono al nuovo corso tracciato da Naypyidaw.

3.1 Gli imperativi e i *modus operandi* di Pechino nell'Asia di Sudest: dai principi di coesistenza pacifica alla “*charme offensive*” del nuovo millennio

Nel soffermarsi sulle profondissime trasformazioni sperimentate dalla politica estera della Cina Popolare lungo le quasi sette decadi che – a partire dal 1949 – hanno sostanziato il dominio del PCC quale custode ultimo delle sorti nazionali, una menzione speciale va certamente accordata alla straordinaria metamorfosi che ha contrassegnato l'evoluzione della postura sfoggiata da Pechino con gli Stati localizzati alla propria più immediata periferia. Se durante l'era Maoista il Sudest asiatico aveva rappresentato la cassa di risonanza principale di una diplomazia ideologica e altamente avversariale, volta a disseminare nell'area un germe rivoluzionario e sovversivo, l'avvento della “via Denghista” alla riforma e alla modernizzazione del Paese implicò, infatti, una totale inversione di rotta, imperniata sul consolidamento di relazioni stabili, pacifiche e profittevoli con la variegata cinta di attori che, da nord a sud, animavano il c.d. “vicino estero” cinese.²⁵⁰ In altri termini, questa svolta nell'approccio da riservare alle relazioni con l'esterno prometteva di colmare una carenza in termini di visione geostrategica emersa in modo ricorrente nel corso di alcuni snodi cruciali della Guerra Fredda, in prossimità dei quali la Cina era stata descritta da illustri studiosi della materia come Steven Levine facendo ricorso alla ben poco lusinghiera etichetta di “*Potenza regionale priva di una politica regionale*”.²⁵¹

L'assenza di un *framework* coerente ed organico per disciplinare tali rapporti in modo meno schizofrenico si collegava, a ben vedere, all'andamento ancora ondivago della politica interna cinese, falciata fino alla metà degli anni Sessanta dal periodico riemergere di congiunture alquanto caotiche, contrassegnate da frequenti proclami e svolte programmatiche, che – come evidenziato dalla campagna del c.d. “grande balzo in avanti” del 1958 e in misura ancora maggiore dalla Rivoluzione Culturale – impedirono una formulazione e pianificazione di lungo periodo degli imperativi diplomatici da perseguire in Asia sudorientale. Inoltre, la stessa contrapposizione bipolare che andava diffondendosi al di fuori del teatro europeo fra Stati Uniti e Unione Sovietica spinse la *leadership* di Pechino a tratteggiare le proprie strategie d'azione in termini

²⁵⁰ L'espressione d'ascendenza sovietica “vicino estero” (“*near abroad*”) rappresenta una delle varie diciture attraverso le quali la seconda generazione di quadri cinesi – elevata dopo il 1978 alle redini della struttura dello Stato-partito – cominciò ad identificare tale spazio geopolitico, in modo del tutto analogo alla ben più popolare formula di “Paesi periferici” (“*zhuo-bian guojia*”). Per una trattazione più dettagliata: Suisheng Zhao, “China's Periphery Policy and Its Asian Neighbors”, *Security Dialogue*, 30 (3), 1999, pp. 335-346.

²⁵¹ Steven I. Levine, “China in Asia: The PRC as a Regional Power”, in: Harry Harding (a cura di), *China's Foreign Relations in the 1980s* (New Haven: Yale University Press, 1984), p. 107.

generalmente globali piuttosto che regionali, in modo da accreditarsi presso le platee internazionali quale alternativa credibile al duopolio di Washington e Mosca.²⁵²

I prodromi di un simile *handicap* affondavano, dunque, le proprie radici nella fase embrionale del nuovo corso introdotto da Mao, caratterizzato dallo spauracchio di una gamma d'avvisaglie concrete alla preservazione del neonato regime che si condensavano ai margini delle lunghissime frontiere terrestri della RPC – le quali abbracciavano un perimetro di oltre 22.800 chilometri, solcando i territori di una dozzina di Stati diversi – come pure al limitare delle acque territoriali nazionali, correndo in parallelo ai 18.000 chilometri di linea costiera. Nel caso degli attori posti oltre i confini meridionali del Paese, peraltro, le interazioni reciproche venivano filtrate anche in rapporto all'eredità storica, politica e culturale del già citato sistema sinocentrico eretto in epoca moderna, come pure in relazione al traumatico portato degli sconvolgimenti occorsi a cavallo fra Ottocento e Novecento, tristemente noti nella storiografia cinese sotto l'appellativo di “secolo delle umiliazioni”. Pertanto, al momento di assumere il timone della macchina statale la stessa *leadership* comunista considerava la posizione di supremazia e centralità detenuta dal “celeste impero” come il riconoscimento più visibile di un'egemonia associata ad un passato ormai sfocato e lontano, che strideva di gran lunga rispetto allo scenario a tinte fosche in via di definizione nell'Asia orientale dei primi anni Cinquanta.

Le minacce più tangibili che spinsero la diplomazia di Pechino ad assumere in questa fase una dinamica più reattiva che propositiva riguardavano, in primo luogo, la crescente instabilità sprigionata da alcuni conflitti esplosi nel secondo dopoguerra alla periferia della Cina, fra cui si stagliavano la prima Guerra Indocinese (1946-1956) e quella di Corea (1950-1953). In aggiunta, lo stato ancora indefinito di molte frontiere bilaterali concorrevano ad innalzare il livello della tensione con una fetta consistente di Paesi vicini, mentre per ciò che atteneva ai confini marittimi il bacino del Mar Cinese – sia nella sua porzione meridionale che in quella orientale – si apprestava ad assurgere al ruolo di epicentro e palcoscenico privilegiato per l'emersione di una serie di sfide, più o meno dirette, alla pretesa di sovranità della neonata RPC, che spaziavano dalla fondamentale *issue* dello *status* di Taiwan a quella altrettanto complessa dei territori contesi.²⁵³ Distolta dal portare a compimento un possibile colpo di mano a causa del potenziale di

²⁵² Andrea Passeri e Antonio Fiori, “Where Giants Meet: the Sino-American Soft Competition in Southeast Asia. The Cases of Vietnam and Myanmar”, in: Antonio Fiori e Matteo Dian (a cura di), *The Chinese Challenge to the Western Order* (Trento: FBK Press, 2014), p. 106.

²⁵³ Per quanto riguarda la definizione delle frontiere terrestri, oltre al già richiamato esempio del confine sino-birmano – risolto con spirito cooperativo da ambo le parti all'apice del periodo della *Pauk Phaw* – il regime Maoista si trovò a fronteggiare analoghe dispute territoriali con un'ampia schiera di governi limitrofi, fra cui il Vietnam, l'India e l'Unione Sovietica. Negli ultimi due casi, peraltro, la mancata stipula di un'intesa sulle frontiere comuni giocò un ruolo fondamentale nel condurre allo scoppio della breve Guerra Sino-Indiana del 1962 e alle ripetute schermaglie militari occorse nel corso del 1969 fra l'esercito cinese e le forze armate di Mosca lungo il fiume Ussuri. Per un'analisi più dettagliata: Sarah C.M. Paine, *Imperial Rivals: China, Russia, and*

dissuasione sprigionato dalla presenza della Settima Flotta americana – dispiegata in prossimità dello Stretto di Formosa per prevenire un'invasione ai danni del regime di Chiang Kai-shek – come anche per effetto del pressoché totale isolamento internazionale nel quale la Cina comunista aveva mosso i suoi primi passi in ambito diplomatico, nel corso degli anni Cinquanta la *leadership* Maoista assunse rispetto alla “questione taiwanese” una postura aggressiva e unilateralista, confermata dai ripetuti cannoneggiamenti dell'isola operati dall'EPL nel corso del 1954 e del 1958.²⁵⁴ Dopo quasi un decennio di vita, la Repubblica Popolare Cinese rappresentava, perciò, a tutti gli effetti un *outsider* delle relazioni internazionali, riconosciuto soltanto da 24 Paesi sulla scena mondiale: date queste premesse non stupisce che con il profilarsi dei primi dissapori con Mosca, destinati a maturare da lì a poco in aperta rottura, il senso di vulnerabilità e la sindrome di accerchiamento percepita dai vertici di Pechino ne risultassero estremamente acuiti.

Sulla scia di simili sviluppi, e nonostante gli sforzi profusi dallo stesso “Grande Timoniere” al fine di ritagliarsi un ascendente di rilievo fra le fila dei soggetti politici che nel 1955 diedero vita al Movimento dei Non Allineati, l'andamento dei legami intessuti dalla *leadership* cinese con gli attori del Sudest asiatico conobbe nel decennio successivo una deriva ancor più pronunciata, alimentata da una radicata diffidenza reciproca e da striscianti timori che finirono per allontanare ulteriormente le parti. Alle apprensioni della Cina Popolare rispetto alla campagna di contenimento anti-comunista condotta nella regione dagli Stati Uniti – che si andava concretizzando proprio in quegli anni attraverso il già richiamato sistema “*hub and spokes*” – iniziarono quindi a contrapporsi le montanti denunce delle cancellerie locali nei riguardi delle sempre più esplicite ingerenze di Pechino a sostegno dei movimenti insurrezionalisti attivi soprattutto in Malesia, Thailandia, Birmania, Filippine e Indonesia. Queste formazioni rappresentavano, infatti, una spina nel fianco non indifferente per le deboli classi dirigenti dell'area, spesso attanagliate da una fragilità intrinseca che appariva, per molti versi, come il portato più tangibile del contestuale processo di decolonizzazione.²⁵⁵ In aggiunta, i timori espressi nelle maggiori capitali della regione circa la condotta

Their Disputed Frontier (Londra: M.E. Sharpe, 1996); Michael Brecher, “Non-Alignment Under Stress: the West and the India-China Border War”, *Pacific Affairs*, 52 (4), 1980, pp. 612-630.

²⁵⁴ In quegli stessi anni si stava consumando una vera e propria sfida senza esclusione di colpi fra le autorità della RPC e quelle taiwanesi per ottenere (a discapito della controparte) il riconoscimento diplomatico dei maggiori attori internazionali in qualità di unici discendenti legittimi della sovranità nazionale cinese, così come per assicurarsi l'ingresso nei ranghi delle istituzioni multilaterali che andavano plasmandosi nel secondo dopoguerra. Fra il 1954 ed il 1969, pertanto, la Repubblica di Cina instaurò formali relazioni politiche con 69 Paesi, forte anche del seggio in seno al Consiglio di Sicurezza ONU che gli era stato riservato da Washington. Contemporaneamente, il numero dei governi che intrattenevano rapporti ufficiali con Pechino declinò a quota 44, principalmente a causa del lascito della Rivoluzione Culturale e della frattura nel campo socialista.

²⁵⁵ Prima ancora del fallito *golpe* perpetrato nel 1965 dal Partito Comunista Indonesiano – che, come ricordato in precedenza, condurrà ad una profondissima e duratura frattura nelle relazioni diplomatiche sull'asse Pechino-Jakarta – un altro esempio degno di nota della condotta cinese nella regione negli anni che precedettero l'implementazione della Rivoluzione Culturale riguarda il caso della c.d. “emergenza malese”. Tale espressione sta ad indicare il lungo e sanguinoso conflitto a bassa intensità

reversionista della RPC risultavano fortemente acuiti dalla crescente influenza della diaspora sinica localizzata nella porzione marittima del Sudest asiatico, che in alcuni casi – come, ad esempio, nella fiorente città-Stato di Singapore – giunse sino ad acquisire il controllo dei gangli vitali di economie e mercati appena emancipatisi dal giogo coloniale.²⁵⁶ In un simile quadro, lo “scisma” sino-sovietico consumatosi alla metà degli anni Sessanta fornì un elemento di complicazione ulteriore per la pianificazione strategica della *leadership* Maoista, che dovette registrare anche il lento ma inesorabile incedere del Vietnam verso l’orbita di Mosca.

Di conseguenza, i rapporti intrattenuti da Pechino con i governi locali lungo il trentennio 1949-1979 si caratterizzarono alla luce di una competizione irriducibile e di una conflittualità spesso manifesta, frenata a stento da meccanismi sempre più estesi di deterrenza reciproca. Nel caso del Mar Cinese Meridionale ad innalzare il livello di tensione concorse, nel 1968, la scoperta di ricchi giacimenti di petrolio, resa di pubblico dominio dalla pubblicazione di un *report* redatto dalla Commissione Economica dell’ONU per l’Asia e l’Estremo Oriente che segnalava con grande enfasi l’individuazione di consistenti depositi di idrocarburi sia nei pressi delle Isole Senkaku/Diaoyu che in corrispondenza dei fondali posti a sud di Taiwan.²⁵⁷ Complice la crisi petrolifera della prima metà degli anni Settanta, numerosi Paesi rivieraschi diedero quindi vita ad un’ostinata corsa alla colonizzazione dell’arcipelago delle Spratly, localizzato a cavallo delle rispettive rivendicazioni territoriali che erano state formalizzate – nello stesso periodo e a vario titolo – dalle autorità di Taiwan e della Cina Popolare, ma anche a nome dei governi di Filippine, Vietnam, Malesia e Brunei. Tra il 1968 ed il 1973 truppe agli ordini di Manila e Hanoi iniziarono ad assumere il controllo di alcuni atolli contesi, mentre nei pressi delle vicine Isole Paracel – oggetto di un’analoga disputa fra cinesi e vietnamiti – si registrò nel gennaio del 1974 uno scontro navale fra alcuni pattugliatori dei due contendenti che arrise alle forze dell’Esercito Popolare di Liberazione, le quali installarono un presidio permanente nella zona.

Nel 1967, peraltro, si era registrata la comparsa di un nuovo attore regionale, destinato ad esercitare nei decenni successivi un significativo influsso sulle strategie di allineamento delle Piccole e Medie Potenze dell’area. La nascita dell’ASEAN, non a caso, veniva a concretizzarsi in un momento storico estremamente

che fra il 1948 ed il 1960 oppose le forze militari del Commonwealth ai gruppi di guerriglia agli ordini del Malayan National Liberation Army (MNLA) e del Malayan Communist Party (MCP), ricamente foraggiati sia dalla comunità sinica presente in Malesia che dalle autorità della RPC. Per una trattazione più accurata: Robert W. Komer, *The Malayan Emergency in Retrospect: Organization of A Successful Counterinsurgency Effort* (Santa Monica: Rand Corporation, 1972); Anthony J. Stockwell, “Insurgency and Decolonisation during the Malayan Emergency”, *Journal of Commonwealth & Comparative Politics*, 25 (1), 1987, pp. 71-81.

²⁵⁶ Leo Suryadinata, “Southeast Asian Government Policies toward the Ethnic Chinese: a Revisit”, in: Tan Chee-Beng (a cura di), *Routledge Handbook of the Chinese Diaspora* (New York: Routledge: 2013), pp. 285-286.

²⁵⁷ Brantly Womack, “The Spratlys: From Dangerous Ground to Apple of Discord”, *Contemporary Southeast Asia*, 33 (3), 2011, p. 373.

turbolento per tutta l'Asia di Sudest, contrassegnato dal *climax* del fervore ideologico della Rivoluzione Culturale inseguita dalla prima generazione di *leader* cinesi e dal contestuale infuriare della Seconda Guerra Indocinese (1955-1975). Quest'ultima, a sua volta, scontava la rapidissima *escalation* del supporto bellico fornito dagli Stati Uniti al fine di salvaguardare l'esistenza del fragile governo del Vietnam del Sud, sorto nel 1955 sulla scia dell'applicazione degli accordi sottoscritti l'anno prima dalla Conferenza di Ginevra. Non stupisce, dunque, che nella decade fondativa dei rapporti sull'asse Pechino-Jakarta – sede del quartier generale dell'Associazione – il sentimento prevalente da ambo le parti fosse quello di una radicata diffidenza reciproca. Le cancellerie locali, focalizzate sulla ricerca di uno spazio d'autonomia nel quale coltivare i propri progetti di *State-building* su scala nazionale, vedevano nella Cina un interlocutore inaffidabile e pericoloso, capace di infiammare con i propri richiami rivoluzionari le multiformi e frammentate platee locali, con il risultato di manipolarle a proprio vantaggio. Di conseguenza, al volgere degli anni Settanta nessuno dei sei *partner* fondatori dell'ASEAN aveva ancora instaurato formali relazioni diplomatiche con la RPC, anche a causa del lascito estremamente divisivo della diplomazia delle “Guardie Rosse”.²⁵⁸

D'altro canto, gli stessi vertici cinesi scorgevano insidie non trascurabili dietro l'ipotesi di intessere canali di contatto ufficiali con la neonata istituzione regionale. La visione di fondo espressa dall'ideologia Maoista rispetto alla dialettica delle relazioni internazionali – in special modo durante la fase della doppia contrapposizione nei riguardi di Mosca e Washington – bollava, infatti, i regimi multilaterali che stavano diffondendosi a macchia d'olio su scala planetaria quali “cavalli di Troia” e strumenti egemonici delle Potenze imperialiste occidentali, da cui isolarsi senza indugi.²⁵⁹ In quest'ottica, la creazione dell'ASEAN era apparsa a Pechino come un secondo tentativo – dopo il netto fallimento della SEATO – di raggruppare sotto una cornice comune i vari attori dell'area che intrattenevano legami di sicurezza con gli Stati Uniti, riproducendo così anche in Asia orientale il meccanismo di sicurezza collettiva che si era configurato nel teatro euro-atlantico sulla scia dell'instaurazione della NATO. Tale senso di vulnerabilità e accerchiamento, per giunta, risultava acuito dalla condizione di instabilità che vessava la sfera domestica della Cina Popolare, ove gli strascichi della Rivoluzione Culturale avevano esposto la politica nazionale ad un accresciuto fazionalismo, ulteriormente esacerbato dalla competizione senza esclusione di colpi fra le varie anime del partito per la controversa successione di Mao. Contestualmente, la rivalità sino-sovietica – che sul finire degli anni Sessanta giunse ad un passo dal deflagrare in un conflitto su vasta scala fra gli alfieri più

²⁵⁸ Alice Ba, “China and Asean: Renavigating Relations for a 21st-century Asia”, *Asian Survey*, 43 (4), 2003, pp. 623-624.

²⁵⁹ Cheng-Chwee Kuik, “China's Evolving Multilateralism in Asia”, in: Kent E. Calder e Francis Fukuyama (a cura di), *East Asian Multilateralism. Prospects for Regional Stability* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2008), pp. 113-115.

importanti del fronte dei Paesi socialisti – concorreva con decisione a suggerire un approccio prudente e difensivo, volto a difendere strenuamente la peculiare posizione maturata da Pechino nel quadro della contrapposizione bipolare.

Di lì a poco, tuttavia, una serie di eclatanti trasformazioni dentro e fuori i confini cinesi avrebbe impresso un'impronta profonda sulla postura estera della RPC, attivando i prodromi di un lungo processo volto a sovvertire la condotta muscolare e reattiva palesata durante l'era Maoista con l'introduzione di forme più sofisticate di avanzamento dell'interesse nazionale, al fine di innalzare nuovamente la civiltà sinica al ruolo di entità centrale per le traiettorie future dell'intera regione. Da un punto di vista del panorama esterno, gli ultimi anni di governo del “Grande Timoniere” – scomparso nel settembre del 1976 all'età di quasi 83 anni – evidenziarono, innanzitutto, un mutato rapporto di forza nell'ambito del confronto fra Unione Sovietica e Stati Uniti. All'indebolimento delle posizioni americane causato dal “pantano vietnamita” faceva da contraltare, infatti, la sempre più pronunciata assertività di Mosca, peraltro protagonista di una strenua competizione con Pechino per legare a sé il variegato fronte degli Stati in via di sviluppo, come esemplificato in modo paradigmatico dagli sforzi compiuti da ambo le parti per vincere la fedeltà e il supporto del regime di Ho Chi Minh.²⁶⁰ Qualche anno più tardi, peraltro, il Cremlino si sarebbe imbarcato nella sua prima campagna bellica al di fuori del perimetro rappresentato dal Patto di Varsavia, fornendo con l'intervento del dicembre 1979 in Afghanistan nuovi e potenti incentivi al matrimonio d'interessi sino-americano, mentre quasi contestualmente le forze dell'Esercito Popolare di Liberazione portavano a termine una breve ma sanguinosa offensiva militare in territorio vietnamita, volta a punire l'occupazione della Cambogia da parte delle truppe di Hanoi.

La risposta della Cina all'inasprirsi dei rapporti con l'URSS, a cui si sommava il semi-isolamento esterno ereditato dalla Rivoluzione Culturale, rappresentò il trionfo del pragmatismo e della *realpolitik* sull'ortodossia ideologica, concretizzandosi fra il 1968 ed il 1972 nel sentiero di normalizzazione delle relazioni sino-americane che condusse all'avvio della c.d. “diplomazia triangolare”. Con questa mossa inaspettata, il principale *outsider* della comunità internazionale otteneva, infatti, un primo e decisivo assenso da parte di Washington per fare finalmente il proprio ingresso nel “salotto buono” della *governance* globale. Nel 1971 i delegati della RPC rimpiazzavano formalmente quelli di Formosa quali unici rappresentanti legittimi del seggio cinese presso l'Assemblea dell'ONU, mentre in chiave bilaterale furono ben 55 le cancellerie che nel quinquennio 1970-75 – seguendo la scia tracciata dalla Casa Bianca – procedettero ad intavolare legami formali con Pechino, sospendendo in ossequio alla c.d. “politica dell'unica Cina” qualsiasi interazione a carattere ufficiale in direzione di Taiwan. Fra queste, figuravano attori importanti dello

²⁶⁰ Michael Yahuda, *The International Relations of the Asia-Pacific* (New York: Routledge, 2011), pp. 148-149.

scenario regionale fra cui Giappone, Australia, Malaysia, Filippine e Thailandia.²⁶¹

Per ciò che atteneva, invece, alla sfera della politica interna, la morte di Mao sancì molto più che la semplice chiusura di un'epoca. Nell'immediato si aprì una fase dai connotati alquanto caotici, segnata dal tentativo di scalata ai vertici della macchina statale e partitica ad opera della c.d. "banda dei quattro", dal breve interregno di Hua Guofeng e dalla contestuale estromissione di Deng Xiaoping. Ciò nonostante, quest'ultimo riuscì rapidamente a riemergere alle redini di una corrente sempre più legittimata all'interno del PCC che invocava l'introduzione di un programma riformista e modernizzatore, capace di correggere le sempre più evidenti sperequazioni e storture prodotte sin dal 1958 dagli eccessi della stagione del Maoismo radicale. Il terzo *plenum* dell'undicesimo comitato centrale, convocato in tutta fretta nel dicembre del 1978, formalizzò in via definitiva e solenne il passaggio di consegne al timone della nazione a beneficio dello stesso Deng, che fu quindi investito della responsabilità di tracciare il nuovo corso domestico ed internazionale della Cina.²⁶²

Di conseguenza, all'esigenza di colmare il *gap* crescente in termini di sviluppo nei confronti di una fetta consistente degli interlocutori regionali – uscendo così dal novero dei Paesi sottosviluppati – la nuova *leadership* di Pechino contrappose l'ambizioso programma delle "Quattro Modernizzazioni", che andò di fatto a rimpiazzare gli ideali politici e ideologici fondati sulla dialettica di classe, l'egalitarismo proletario e l'internazionalismo marxista che avevano guidato la condotta della prima generazione di quadri del partito.²⁶³ Dal punto di vista filosofico ci si trovava dinanzi ad una rivoluzione copernicana, dalla quale discesero altre novità altrettanto dirompendi: il nuovo credo, infatti, permise di attuare politiche che fino a qualche anno prima sarebbero state bollate come "capitalistiche" o "controrivoluzionarie", facendo leva su due premesse di fondo che apparivano, ormai, come assodate. *In primis*, era ormai lapalissiano che la

²⁶¹ Un altro sottoprodotto connesso al processo di reciproco *engagement* alimentato in questa congiuntura storica da Washington e Pechino riguardava la rimozione dell'embargo commerciale americano a danno della Cina, attivo dal 1950. Fra il 1972 ed il 1978, infatti, tale misura permise all'*import/export* cinese di quadruplicare i propri volumi complessivi, ponendo le basi per la dinamica espansiva dell'era Denghista. Per una trattazione più estensiva: Alice L. Miller e Richard Wich, *Becoming Asia. Change and Continuity in Asian International Relations Since World War II* (Stanford: Stanford University Press, 2011), pp. 218-226.

²⁶² Antonio Fiori, *L'Asia orientale. Dal 1945 ai giorni nostri* (Bologna: Il Mulino, 2010), pp. 189-193.

²⁶³ Le c.d. "Quattro Modernizzazioni" – anche note con lo slogan di "Riforma e Apertura" (*gaige kaijiang*) – rappresentano un nutritissimo pacchetto di riforme nel campo dell'agricoltura, dell'industria, della scienza e della difesa nazionale destinate a fornire le fondamenta per il nuovo paradigma di sviluppo incarnato dalla Cina nel ventunesimo secolo, definito dallo stesso governo della RPC quale esempio di "socialismo con caratteristiche cinesi". La strategia in questione, peraltro, prima di vedere formalmente la luce nel corso del 1978 aveva patito una controversa gestazione. Enunciata inizialmente nel 1964 e oscurata poco dopo dai rigurgiti della Rivoluzione Culturale, riemerse una seconda volta su impulso di Zhou Enlai in occasione del quarto congresso nazionale del popolo – tenutosi nel gennaio 1975 – che contribuì così al suo ritorno in auge. In aggiunta, un corollario ulteriore del programma riguardò la creazione di quattro "zone economiche speciali" (ZES) nelle aree costiere del Guangdong e del Fujian aperte a investimenti e *joint-ventures* con soggetti stranieri, che erano chiamate a sfruttare questa collocazione geografica a stretto contatto con Taiwan, Hong Kong e i nuovi *hub* dell'economia regionale per aprire le porte della Cina continentale ai *network* finanziari e commerciali dell'Asia orientale.

Rivoluzione Culturale aveva severamente danneggiato il percorso di sviluppo della Cina Popolare, esponendola allo zelo fondamentalista delle Guardie Rosse. In secondo luogo, durante gli anni Settanta il panorama internazionale – e ancor più quello regionale – stavano evolvendo sensibilmente: grazie all’inspessimento di un *network* sempre più fitto di scambi e ad un modello di crescita industriale orientata alle esportazioni il polo confuciano progrediva a ritmi molto sostenuti, con il Giappone, la Corea del Sud, Taiwan e Singapore in prima fila. La Cina doveva, dunque, agganciarsi a questo *trend*, pena la sua stessa sopravvivenza come attore rilevante sulla scena mondiale.

In chiave diplomatica l’imperativo di attrarre all’interno dei confini nazionali tutti quei fattori produttivi – quali investimenti, tecnologie avanzate e un capitale umano più qualificato – funzionali al progresso del Paese si tradusse, dunque, in una più decisa riaffermazione dell’approccio pragmatico che, già al crepuscolo del dominio del “Grande Timoniere”, aveva permesso a Pechino di lenire le ferite della retorica militante del decennio precedente. Questa rinnovata campagna di rassicurazione vedeva, inoltre, nell’orbita di Stati posti alla periferia meridionale della Cina il suo ambito d’azione privilegiato, in particolar modo in virtù del notevole dinamismo commerciale e degli invidiabili *standard* d’innovazione sfoggiati – già all’epoca – dalla maggior parte delle economie locali, destinate ad essere etichettate negli anni a venire con l’appellativo di “tigri del Sudest”. Da questo punto di vista, fra l’altro, le peculiari ricette di crescita alla base del decollo di tali attori condividevano alcuni assunti degni di grande interesse per gli strateghi della RPC, fra cui il ruolo propulsivo del settore delle esportazioni e la funzione nevralgica di esecutivi dotati di ampi poteri di indirizzo e supervisione sulla pianificazione economica. Di conseguenza, al fine di soddisfare gli imperativi di riforma che dominavano l’agenda domestica Denghista – bisognosi di una stabilità e di una mitigazione delle tensioni che fungesse da preludio per la fioritura di una gamma inedita di *partnership* fra Pechino e i principali attori dell’area – la diplomazia cinese optò per un approccio duale, accostando gli sforzi per la formulazione di una “politica di buon vicinato” da sprigionare in chiave bilaterale con una propensione senza precedenti a lasciarsi coinvolgere nel tessuto multilaterale della regione.²⁶⁴

Come parzialmente emerso dall’analisi dell’evoluzione dei rapporti sino-birmani, nel contesto dei quali la svolta del 1978 fornì nuova linfa al processo mutuo avvicinamento innescatosi dopo la crisi di fine anni Sessanta, il primo di questi due inediti pilastri prescriveva la sottoscrizione di legami improntati al calcolo pragmatico dell’interesse nazionale, piuttosto che alla più o meno spiccata aderenza ideologica di un dato regime rispetto all’ortodossia socialista. In aggiunta, simili richiami si ponevano lungo un’ideale linea di continuità con il portato dei cinque principi di coesistenza pacifica, i quali furono quindi debitamente rinverdiati e riportati in auge per tornare a svolgere il ruolo di bussola primaria della condotta estera della

²⁶⁴ Suisheng Zhao, “The Making of China’s Periphery Policy”, in: Suisheng Zhao (a cura di), *Chinese Foreign Policy: Pragmatism and Strategic Behaviour* (Londra: M.E. Sharpe, 2004), pp. 256-275.

Cina Popolare che avevano rivestito a partire dal 1954. Uno dei corollari dell'opera di attualizzazione di tale bagaglio investì proprio le strategie di allineamento diplomatico sposate dalla nuova *leadership*, desiderosa di accantonare la logica delle alleanze contrapposte e delle sfere d'influenza che aveva contrassegnato il trentennio precedente in favore di strumenti di partenariato più flessibili e omnidirezionali, capaci di sorreggere gli imperativi di crescita di Pechino mediante l'instaurazione di legami *win-win* e di convogliare un'immagine benigna e positiva del regime cinese. Di conseguenza, dai primi anni Novanta la RPC concluse una serie di *partnership* di intensità variabile con i maggiori soggetti presenti sulla scena asiatica e globale, tra cui Russia, Francia, Stati Uniti, Brasile, Sud Africa, Regno Unito, Giappone, Repubblica di Corea, Vietnam, India, Unione Europea e ASEAN, accordando un'enfasi particolare all'irrobustimento della cooperazione economica, degli scambi commerciali, della ricerca e dello sviluppo tecnologico. Parallelamente, si procedette all'espansione sia dei rapporti ufficiali fra governi e forze armate che di quelli di tenore più informale fra le rispettive popolazioni, quali viatici per una più stretta collaborazione in seno alle istituzioni internazionali e per il consolidamento di canali di comunicazione volti alla pacifica risoluzione di eventuali frizioni.

Lo stesso Deng, allo scopo di accreditare una simile svolta del necessario grado di credibilità presso le platee asiatiche, si spese per mettere in mostra tali propositi nei riguardi del Paese che, probabilmente, condivideva con la Cina Popolare l'eredità storica più controversa, ossia il Giappone. Nell'agosto del 1978, infatti, le due cancellerie siglarono uno storico trattato di pace e amicizia che fu ratificato due mesi dopo durante la visita effettuata dal *leader* cinese nella capitale nipponica, ponendo così fine ad oltre tre decenni di totale incomunicabilità fra i due attori più rilevanti dell'Asia orientale. Il disgelo politico, in aggiunta, portava con sé una serie di rilevanti ricadute in termini di trasferimenti tecnologici e investimenti manifatturieri giapponesi, esattamente in linea con la filosofia modernizzatrice sposata dal "Piccolo Timoniere".²⁶⁵ Per quanto riguardava, invece, l'implementazione di questa nuova "politica della porta

²⁶⁵ L'effetto combinato della normalizzazione dei rapporti sull'asse Tokio-Pechino ebbe notevoli ricadute in ambito economico, conducendo al consolidamento di una maglia sempre più stretta di interdipendenze reciproche che costituirà, nei decenni a venire, un fattore di notevole attenuazione delle ricorrenti tensioni fra i due governi. Fra il 1972 ed il 1978, ad esempio, il volume combinato degli scambi bilaterali risultò sostanzialmente triplicato, attestandosi a quota 3,8 miliardi di dollari e innalzando il Giappone al ruolo di primo *partner* commerciale della RPC. Più in dettaglio, l'industria nipponica si accaparrò una fetta sempre più consistente nel comparto dell'esportazione di beni lavorati e ad alto valore aggiunto, mentre la Cina identificò nel mercato giapponese un punto d'approdo primario per la vendita di risorse naturali e prodotti alimentari. Tale dinamica avrebbe conosciuto negli anni a venire un'accelerazione ulteriore, anche grazie all'intensificarsi dei programmi d'investimento e aiuto allo sviluppo lanciati dall'esecutivo di Takeo Fukuda: al termine del 1992, pertanto, i legami commerciali sino-giapponesi erano ormai secondi per valore aggregato solo a quelli intrattenuti da Tokio col mercato statunitense, dopo aver scavalcato in un breve lasso di tempo una serie di interlocutori storici dei governi nipponici come Taiwan, Germania e Corea del Sud. Per quanto riguardava, invece, la disputa del Mar Cinese Orientale, ambo le parti adottarono un approccio conciliante e di basso profilo, scegliendo di accantonare la controversia per non esacerbare lo spirito costruttivo e di mutuo *engagement* che aveva condotto al dischiudersi del percorso di normalizzazione diplomatica. Sull'evoluzione politica ed economica delle relazioni fra Tokio e Pechino in questa specifica congiuntura storica si veda: Katherine G. Burns, "China and Japan: Economic Partnership to Political Ends", in:

aperta” in direzione dei vicini marittimi del Sudest asiatico, una prima occasione dall’alto valore simbolico e sostanziale utile a mostrare la mutata postura cinese giunte in corrispondenza del primo *tour* di incontri ufficiali effettuato nell’area da Deng a partire dall’inverno del 1978, che lo portò a visitare Thailandia, Malaysia, Singapore e Birmania. Un simile attivismo era funzionale, infatti, al conseguimento del secondo mantra diplomatico incarnato dalla seconda generazione di quadri cinesi, volto a intraprendere un cammino di socializzazione nei riguardi del processo di istituzionalizzazione regionale sorto attorno all’ASEAN e, più generalmente, con gli strumenti e i *modus operandi* di una politica estera multilaterale.

L’effetto combinato delle riforme fu impetuoso: nel periodo 1978-88 il prodotto interno lordo lievitò alla spettacolare media del 10,8% annuo, alimentata a partire dal 1980 anche dall’ingresso della RPC fra i ranghi del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale, con la conseguente possibilità di fruire di un ampio ventaglio di prestiti per lo sviluppo.²⁶⁶ Il decennio in questione si rivelò, quindi, come il più stabile e prospero nei quarant’anni di vita della Cina Popolare, che ora guardava al proprio avvenire con una rinnovata immagine di sé: ciò nonostante, già in questa prima fase si intravedevano i prodromi di una crescita economica estremamente disomogenea, sia su scala geografica – in relazione alla quale si ampliò il *gap* patito dalle aree continentali del Paese rispetto alle regioni marittime sudorientali – che nell’ottica di una redistribuzione della ricchezza fra i vari strati della società locale. Simili avvisaglie giocarono un ruolo non secondario nel condurre nella primavera del 1989 alle sollevazioni di Tienanmen, finalizzate a far emergere le istanze dal basso che – già nel 1978-79 con il movimento del “muro della democrazia” e, più tardi, attraverso le manifestazioni condotte a Shanghai, Pechino e Hefei (1986) – avevano richiesto il dischiudersi di una “quinta modernizzazione”, ossia di una maggiore apertura del sistema politico che ricalcasse lo spirito di fondo alla base delle trasformazioni in atto nella sfera economica e diplomatica.²⁶⁷

La durissima repressione dei moti di piazza da parte dei reparti dell’EPL fece vacillare tutti i successi raccolti nell’arena internazionale dall’avvio del percorso di riforma: lo sdegno occidentale per l’operato dei vertici cinesi si concretizzò, infatti, sotto forma di sanzioni economiche, di sospensione delle visite ufficiali, di cessazione dei primi contratti di forniture militari e di congelamento dei sempre più ricchi programmi d’investimento.²⁶⁸ Al contrario, i Paesi della regione mostrarono un atteggiamento più sfumato e

Michael Krepon e Chris Gagné (a cura di), *Economic Confidence-Building and Regional Security*, Stimson Center Reports’ Series, 36, 2000, pp. 27-58; Michael Yahuda, *Sino-Japanese Relations After the Cold War. Two Tigers Sharing a Mountain* (New York: Routledge, 2014).

²⁶⁶ Alice L. Miller e Richard Wich, *Becoming Asia. Change and Continuity in Asian International Relations Since World War II*, p. 222.

²⁶⁷ Antonio Fiori, *L’Asia orientale. Dal 1945 ai giorni nostri*, pp. 197-201.

²⁶⁸ La profonda *impasse* generata dai fatti di Tienanmen nell’alveo dei rapporti sino-americani fu gradualmente superata a partire dal 1990, in special modo a seguito dell’inaugurarsi di un’inedita dinamica di cooperazione diplomatica fra Washington e Pechino

conciliante, orientandosi su una linea di coinvolgimento della Cina quale miglior viatico alla sua automoderazione. Il crocevia del 1989, inoltre, persuase lo stesso Deng della necessità di organizzare un passaggio di consegne ordinato e disciplinato verso la nuova leva di quadri dirigenti, capeggiata dalla figura di Jiang Zemin. Pertanto, nel breve volgere di tre anni l'ex sindaco di Shanghai fu introdotto all'interno dei massimi organi apicali dello Stato-partito cinese, cumulando su di sé sia la carica di Segretario Generale del Comitato Centrale del PCC che la presidenza della Commissione Militare Centrale. Prima di cedere definitivamente il passo, tuttavia, il "Piccolo Timoniere" lasciò in dote agli esponenti più in vista della *nomenklatura* il proprio testamento politico, redatto in forma succinta e poetica in ossequio alla tradizione letteraria sinica. Il documento – noto come "Linea in Ventiquattro Caratteri" – ammoniva la terza generazione di *leader* a proseguire con decisione sul percorso di riforma, assumendo un orientamento distensivo e un basso profilo che permettessero di consolidare i progressi raggiunti, così come di dissimulare le crescenti capacità del Paese.²⁶⁹

Da questo momento Pechino impresse una spinta ancora più decisa rispetto al processo di mutuo *engagement* già in atto su basi bilaterali con le cancellerie dell'ASEAN, che si erano distinte dal coro di critiche provenienti dal campo occidentale per i fatti di Piazza Tienanmen. In aggiunta, sulla scia dello sgretolamento della contrapposizione fra blocchi, il 1989 aveva configurato uno spartiacque decisivo anche per i futuri assetti dell'Indocina, ove il ritiro delle truppe vietnamite dalla Cambogia segnalò una prima e rilevante vittoria dell'inedita cooperazione diplomatica fra la RPC e i regimi del Sudest asiatico. La stessa Indonesia, la quale – memore del *golpe* sponsorizzato da Mao nel 1965 – rappresentava ancora il più diffidente fra i potenziali interlocutori regionali della Cina, procedette nel corso del 1990 a riallacciare contatti ufficiali con la controparte, seguita a distanza di pochissimo tempo anche da Singapore, Brunei e Vietnam. Al volgere del 1991 sussistevano perciò, per la prima volta, canali stabili e istituzionalizzati di interazione che collegavano il governo di Jiang Zemin con quelli di tutti i "padri fondatori" dell'Associazione. Questi ultimi, dal canto loro, apparivano accomunati dalla necessità di disinnescare con spirito costruttivo la presunta "minaccia cinese" anche a causa dell'incertezza che iniziava a materializzarsi rispetto all'entità dell'impegno futuro assicurato nell'area dagli Stati Uniti, i quali si accingevano a vivere il

che ebbe il suo palcoscenico preminente nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU, ove dal 1971 – come già ricordato – i rappresentanti della Cina Popolare espletavano le proprie funzioni di membri permanenti con facoltà di veto. Esattamente in quei mesi, infatti, anche grazie alla collaborazione cinese l'organo supremo delle Nazioni Unite procedette alla delibera della Risoluzione 678, destinata ad autorizzare l'intervento bellico degli USA a sostegno del Kuwait, che aveva da poco subito un'invasione su larga scala da parte delle truppe irachene agli ordini di Saddam Hussein. Per una ricostruzione più accurata: De-Yuan Kao, "The Change and Continuity in the U.S.-China Policy after the Cold War", in: Sujian Guo e Baogang Guo (a cura di), *Thirty Years of China-U.S. Relations: Analytical Approaches and Contemporary Issues* (Plymouth: Lexington Books, 2010), pp. 315-334.

²⁶⁹ All'ormai celebre "Linea in Ventiquattro Caratteri" Deng aveva allegato anche un altro breve messaggio dal tenore analogo, il cui testo recitava quanto segue: "le truppe nemiche sono assiegate fuori dalle mura. Sono più forti di noi. Dobbiamo rimanere principalmente sulla difensiva." Per una trattazione più dettagliata: Henry Kissinger, *On China* (New York: Penguin, 2011), pp. 437-439.

loro “momento unipolare” devolvendo una quota sempre più consistente di risorse e attenzione verso altre aree del globo.²⁷⁰

Tuttavia, a dispetto dei concilianti propositi che animavano ambo le parti e delle sempre più frequenti occasioni di incontro, la crescente assertività di Pechino nelle acque del Mar Cinese Meridionale continuò ad instillare per tutti gli anni Novanta notevoli apprensioni in tutta la regione. Nel 1988 si registrò un sanguinoso confronto navale con la marina vietnamita per il controllo di alcuni atolli delle Spratly, seguito nel corso del 1995 da un colpo di mano delle truppe dell'EPL finalizzato ad impossessarsi di una serie di vicini isolotti presidiati dalle forze filippine.²⁷¹ In aggiunta, la composizione delle montanti spese assegnate dalla terza generazione di quadri cinesi al settore della difesa tradiva un'enfasi senza precedenti verso il potenziamento delle capacità navali del Paese, nell'ottica di dotarsi di una marina d'alto mare che fosse in grado di proteggere le rotte di approvvigionamento dell'economia nazionale. Anche al cospetto degli Stati Uniti, la crisi scoppiata nello Stretto di Taiwan pochi mesi dopo valse ad inaugurare una fase contrassegnata da ricorrenti frizioni, che avrebbe conosciuto una parziale mitigazione con il secondo mandato (1997-2001) del Presidente Clinton.

Fu però proprio in tale congiuntura all'apparenza critica, quando questi primi sforzi di mutuo *engagement* sembravano destinati ad un sonoro fallimento, che si materializzò un nuovo filotto di gesti reciproci e improntati alla distensione capaci di squarciare in via definitiva il velo di ritrosie e sospetti incrociati alla base della relazione fra Cina e ASEAN. La coesione e la resilienza mostrate dall'istituzione regionale nell'indicare una linea di coinvolgimento su base collettiva – funzionale ad “irretire” un attore percepito come potenzialmente destabilizzante all'interno di un sistema nel quale poteva ottenere dei benefici

²⁷⁰ I timori dell'Associazione furono sensibilmente acuiti nel corso del 1992 dall'adozione da parte della Casa Bianca della “East Asia Security Initiative” (EASI), che prevedeva un taglio dei contingenti militari di stanza in Asia orientale del 12% (da 135.000 a 120.000 effettivi). Sulle conseguenze del crollo del confronto bipolare nelle strategie degli attori dell'Asia di Sudest: Alice Ba, “Who's Socializing Whom? Complex Engagement in Sino-ASEAN Relations”, *Pacific Review*, 19 (2), 2006, pp. 162-164.

²⁷¹ Il confronto sino-vietnamita del 1988 assunse notevole rilevanza anche alla luce del fatto che nei decenni precedenti Pechino si era tendenzialmente astenuto dall'occupare porzioni delle Spratly, contrariamente alla condotta palesata dalle forze armate vietnamite, taiwanesi e filippine. La crescente sete di risorse della Cina – simboleggiata dal già ricordato punto di svolta del 1993, a seguito del quale la RPC entrava nel novero dei Paesi importatori netti di petrolio – concorse, dunque, a motivare quanto accaduto nel gennaio del 1988 a largo del Johnson Reef. Nella fattispecie, alcune unità della marina cinese intercettarono e ingaggiarono un gruppo di imbarcazioni vietnamite, intente a trasportare nuove guarnigioni sulle isole. L'esito dello scontro, nel quale persero la vita più di settanta soldati di Hanoi, arrise alla Marina cinese, che si assicurava dunque il controllo di cinque atolli e di una testa di ponte nell'arcipelago. Analogamente, l'episodio del 1995 fa riferimento allo sbarco di truppe dell'EPL sul Mischief Reef, serie di scogliere appena affioranti che erano utilizzate come stazione di pesca dai marinai filippini, e sulle quali il PLA iniziò la costruzione di fortificazioni militari. Anche negli anni successivi si sarebbero registrati frequenti incidenti, molto spesso causati da semplici pescherecci che, violando specchi di mare contestati, venivano posti in stato di fermo dalle rispettive guardie costiere. I crescenti timori dei Paesi del Sud-est asiatico, peraltro, trovarono espressione nella “Dichiarazione dell'ASEAN sul Mar Cinese Meridionale” del luglio 1992, nella quale si riaffermava la necessità di risolvere le dispute legali e territoriali con mezzi pacifici e attraverso l'auto-moderazione di tutte le parti in causa. Per una cronaca più dettagliata delle schermaglie registratesi in questa fase nel Mar Cinese Meridionale: Bill Hayton, *The South China Sea. The Struggle for Power in Asia* (New Haven: Yale University Press, 2014), pp. 61-89.

concreti e, al contempo, interiorizzare delle norme di condotta inedite – furono, infatti, premiate di lì a poco con una serie di risultati tangibili. Nel 1991 il Ministro degli Esteri cinese Qian Qichen partecipò al ventiquattresimo *summit* ministeriale dell'ASEAN di Kuala Lumpur, in occasione del quale le due parti instaurarono relazioni formali e istituzionalizzate: la RPC figurava ora come *partner* consultivo dell'Associazione. Tre anni più tardi il legame si arricchì mediante la creazione dell'ASEAN Regional Forum (ARF), quale primo tentativo di costruire un *forum* sulle maggiori *issue* di sicurezza regionali che legasse le cancellerie locali con una serie di Potenze esterne, fra cui la Cina. Nello spazio di breve tempo, inoltre, il panorama del Sudest asiatico risultò protagonista della rapida proliferazione di una rosa di numerosi altri *framework* multilaterali, tra cui l'Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) e l'ASEAN+3 (APT), concepito per fornire un tavolo di dialogo permanente con Pechino, Tokio e Seoul.

La condotta sfoggiata dall'esecutivo di Jiang Zemin in occasione dello sprigionarsi della crisi economica che si apprestava ad abbattersi sull'intera Asia orientale dimostrò che se l'obiettivo era quello di responsabilizzare il regime cinese, inducendolo ad agire come un socio responsabile e avveduto della comunità internazionale, la strada imboccata era quella giusta. In concomitanza della fase più acuta della tempesta finanziaria, dalla quale la Cina era riuscita a schermarsi in virtù dei rigidi meccanismi di controllo che limitavano la fluttuazione dei propri *asset*, i *policymakers* di Pechino fronteggiarono, infatti, un arduo dilemma. Da un lato vi era l'opportunità di procedere ad una netta svalutazione dello *juan*, che avrebbe comportato enormi guadagni per le casse nazionali ma anche il definitivo tracollo di numerosi mercati asiatici, mentre, dall'altro, la possibilità di fungere – per la prima volta – da faro e da ancora di salvataggio in una fase di difficoltà senza precedenti per le economie dell'area, provando così ad offuscare la tradizionale *leadership* di Washington e Tokio nella gestione della *governance* regionale.²⁷² La risposta stabilizzatrice della RPC – che non solo si astenne dal ricorso al *free-riding*, ma pose le basi per la futura implementazione di meccanismi di salvataggio da attivare in circostanze analoghe – rappresentò, pertanto, un elemento di svolta per tutto il processo di integrazione regionale, ma anche per l'immagine del Paese nel continente e per lo sviluppo del suo *soft power*, aumentando a dismisura il credito di cui godeva all'interno

²⁷² Se la crisi economica del 1997-98 rappresentò una ghiotta occasione per approfondire il prestigio cinese nel Sudest asiatico, tutto l'opposto può dirsi rispetto all'immagine maturata in quei mesi dalle maggiori istituzioni finanziarie egemonizzate dalle Potenze occidentali, come il Fondo Monetario Internazionale. La strategia anti-crisi applicata dal FMI, infatti, contemplò l'allocazione di una serie di programmi di *bailout* vincolati all'adozione da parte dei governi locali di un pacchetto di drastiche riforme interne ispirate all'*austerity* e alla filosofia economica neoliberale, in linea con le prescrizioni del c.d. "Washington Consensus". L'obiettivo di ridurre la spesa pubblica, ad esempio, portò al fallimento di interi comparti produttivi in vari mercati nazionali, conducendo ad un'impennata dei tassi di disoccupazione. Pertanto, la dolorosa ricetta imposta dai *partner* storici della regione ebbe l'effetto di aumentare a dismisura l'attrattività e la legittimazione presso le platee indigene del modello di sviluppo ibrido incarnato – sul fronte opposto – dalla Cina, fondato su quella peculiare commistione di rigido controllo politico sulla società e di misure di liberalizzazione economica che prese l'appellativo di "Beijing Consensus". Per un'analisi più puntuale: Yang Jiang, "Rethinking the Beijing Consensus: how China Responds to Crises", *Pacific Review*, 24 (3), 2011, pp. 337-356.

dell'ASEAN.²⁷³ I tempi erano ormai maturi per un altro *step* altamente significativo, concretizzatosi nel 2003 allorché la Cina sottoscrisse il “Trattato di Amicizia e Cooperazione” (TAC) redatto dalla stessa Associazione, aderendo così a tutte le regole di condotta che vi soggiacevano.

L'ingresso di Pechino fra le fila dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) – giunta nel 2001 con la benedizione della Casa Bianca – facilitò ulteriormente l'inspessimento di una fitta rete di interdipendenze a cavallo delle varie sponde del Mar Cinese, creando le premesse per la sottoscrizione di tre documenti destinati ad esercitare un notevole impatto negli anni a seguire. Nel novembre del 2002, infatti, fu siglato un accordo-quadro di cooperazione economica fra ASEAN e RPC atto a fungere da punto di partenza per il tortuoso processo di negoziazioni che, nel corso del 2010, avrebbe condotto all'istituzione dell'area di libero scambio fra Cina e ASEAN (CAFTA), a cui si allegava un *memorandum* congiunto per il contrasto alle minacce non tradizionali e, soprattutto, la c.d. “Dichiarazione di Condotta delle Parti nel Mar Cinese Meridionale” (DOC).²⁷⁴ Quest'ultima, seppur priva di un valore vincolante per i firmatari, rifletteva il desiderio di auto-moderazione di tutte le parti in causa nello sventare un'ipotetica *escalation* della controversia mediante l'astensione dall'utilizzo della forza, segnalando inoltre un primo, timido, tentativo della *leadership* cinese nell'affidarsi a meccanismi multilaterali per vedersi riconosciuti i propri interessi strategici nell'area.

Al volgere del nuovo millennio, pertanto, i sempre più cordiali legami che univano la Cina con gli Stati dell'Asia sudorientale e con la massima istituzione sovranazionale della regione – inquadrati dal 2003 sotto l'altisonante cornice di “Partenariato Strategico per la Pace e la Prosperità” – rappresentavano il biglietto da visita più convincente della nuova diplomazia globale di Pechino, finalizzata a convogliare l'immagine di una Potenza in ascesa benigna e quindi priva di alcun appetito revisionista.²⁷⁵ Negli ultimi quindici anni,

²⁷³ Tali sentimenti di rispetto e riconoscenza furono descritti in modo particolarmente emblematico dal *leader* malese Mahatir, il quale ebbe modo di dichiarare proprio in quel periodo: “La linea tenuta dalla Cina durante la crisi finanziaria è stata lodevole, e la scelta di non svalutare grandemente apprezzata in tutta la regione. La cooperazione cinese e il suo alto senso di responsabilità hanno risparmiato a tutti noi conseguenze ben peggiori. Il prezzo che la Cina deve pagare per aiutare l'Asia Orientale è salato, ma il popolo malese sarà sempre sinceramente riconoscente per questo atteggiamento.” Le autorità di Pechino, inoltre, allocarono 1 miliardo di dollari in varie forme di assistenza destinate all'economia thailandese, fra le più colpite dalla crisi. Per una ricostruzione più puntuale della condotta della RPC durante la crisi asiatica del 1997-1998: David C. Kang, *China Rising. Peace, Power, and Order in East Asia*, pp. 129-134; Francois J. Gurtner, “The Stability of the Renminbi in the Wake of the Asian Financial Crisis”, *Intereconomics*, 34 (3), 1999, pp. 135-143.

²⁷⁴ La CAFTA è entrata ufficialmente in vigore nel 2010 in relazione ai sei Paesi fondatori dell'ASEAN e nel 2015 per quanto atteneva, invece, agli attori che avevano fatto il loro ingresso nell'Associazione durante la fase di allargamento degli anni Novanta, configurando il più grande mercato di libero scambio su scala globale dopo lo spazio economico della UE e il NAFTA nordamericano. Sull'impatto provvisorio di un simile *framework* quale volano di un ulteriore approfondimento della *partnership* fra Cina e ASEAN: Jiang Hai Cheng, Li Xuan e Mohammad M. Hasan, “CAFTA: China-ASEAN Free Trade Area, Implications on Trade and Development”, *Journal of Economics and Sustainable Development*, 5 (15), 2014, pp. 48-55.

²⁷⁵ La c.d. “dottrina dell'ascesa pacifica” – successivamente riformulata con l'appellativo di “sviluppo pacifico” al fine di evitare un'accezione troppo avversariale – incarna da quasi due decenni il nucleo centrale dell'approccio di Pechino alle relazioni internazionali. Coniata dalla nuova *leadership* di Hu Jintao allo scopo di lenire i timori del mondo occidentale rispetto ad una

inoltre, la comune tradizione linguistica, storica e culturale che unisce da secoli le popolazioni appartenenti all'area sinica ha permesso alla quarta generazione di quadri del partito comunista – capeggiata da Hu Jintao e Wen Jiabao – di utilizzare il Sudest asiatico quale laboratorio preferenziale per il dispiegamento di un costruito di *engagement* ancor più organico e sofisticato, in grado di contemplare leve inedite quali quelle del *soft power* che avrebbero conosciuto, a breve, una sistematica applicazione su scala planetaria.²⁷⁶

Quella che fino a poco tempo prima era apparsa come una campagna di rassicurazione affidata agli strumenti più tradizionali della diplomazia intergovernativa, appariva ora sotto le vesti di una “*charm offensive*” capillare e multidimensionale, ulteriormente rafforzata dalle *partnership* strategiche siglate nei primi anni Duemila fra la RPC e la totalità dei dieci Paesi membri dell'ASEAN, fra cui si stagliavano le intese raggiunte con Indonesia (2005), Thailandia (2007) e Vietnam (2008).²⁷⁷ Tali documenti fotografavano l'ormai profondissima penetrazione economica esistente fra i mercati dell'area – basti pensare che, secondo il Ministero del Commercio cinese, i flussi di *import/export* intra-regionali alimentati dalla Cina coprirebbero ormai circa il 60% dei traffici commerciali complessivi intrattenuti con l'estero dal gigante asiatico – mentre sul fronte della sicurezza la cooperazione con Pechino non ha da allora subito scossoni degni di nota, anche a causa dei timori dell'ASEAN rispetto alla periodica recrudescenza della disputa del Mar Cinese Meridionale. In altri termini, si evidenziava ormai in modo manifesto la logica implicita improntata alla diversificazione che animava il calcolo strategico di numerose cancellerie poste alla periferia della Cina, desiderose di legarsi a doppio filo il proprio potente vicino in qualità di nuovo volano e *partner* di

presunta “minaccia cinese”, la teoria venne esposta per la prima volta nell'estate del 2003 in occasione del Boao Forum, per essere poi ripresa dallo stesso Primo Ministro Wen Jiabao durante il discorso tenuto all'Università di Harvard nel dicembre dello stesso anno. La sua *ratio* essenziale metteva in discussione decenni di teorizzazioni occidentali sulla transizione del potere internazionale, sottolineando che l'ascesa della Cina non avrebbe condotto ad un conflitto egemonico con la superpotenza statunitense, ma si sarebbe tradotta, invece, in un'enorme opportunità per tutti quegli attori desiderosi di contribuire a tale processo, nel quadro di una logica di fondo finalizzata alla ricerca di vantaggi reciproci che rigettava la visione da “gioco a somma zero” proposta da numerose analisi dell'epoca. Poco dopo, a rinforzare questa visione contribuì anche la “teoria delle tre armonie” lanciata da Hu, la quale prescriveva la ricerca della pace sociale all'interno dei confini, della riconciliazione nazionale con Taiwan e dell'assenza di conflitti su scala globale quali precondizioni essenziali per la costruzione di una società più giusta e compiuta. Per una trattazione più esaustiva: Zheng Yongnian e Tok Sow Keat, “Harmonious Society and ‘Harmonious World’: China's Policy Discourse under Hu Jintao”, Briefing Series n. 26, China Policy Institute – University of Nottingham, ottobre 2007.

²⁷⁶ Sebbene la “via cinese” al *soft power* si distinguesse in modo marcato dall'impianto originario di Joseph Nye, sia per il suo ruolo in chiave di consolidamento del consenso domestico che per lo smalzato utilizzo di un *mix* di leve materiali ed immateriali, essa ha raccolto nel Sudest asiatico una serie di risultati che non hanno eguali nel resto del globo, contribuendo in modo significativo a modificare le percezioni negative delle platee locali che aleggiavano ormai da decenni attorno all'immagine della RPC. Ciò è dovuto ad una serie di caratteristiche regionali che hanno finito per massimizzare i ritorni della diplomazia pubblica cinese, fra cui il comune substrato linguistico e culturale – valorizzato dalla rapida espansione degli Istituti Confucio – la presenza di una vasta diaspora sinica e l'appetibilità del già citato modello del “Beijing Consensus” presso i numerosi regimi autoritari dell'area. Sull'evoluzione della concezione cinese di *soft power*: Li Mingjiang (a cura di), *Soft Power: China's Emerging Strategy in International Politics* (New York: Lexington Books, 2009).

²⁷⁷ Joshua Kurlantzick, *Charm Offensive. How China's Soft Power Is Transforming the World* (New Haven: Yale University Press, 2007).

riferimento dell'economia regionale, continuando al contempo ad identificare gli Stati Uniti quali interlocutori preferenziali nel ramo delle *issue* di difesa.²⁷⁸

Dietro un simile *boom* di scambi, peraltro, si celava l'ormai insopprimibile bulimia di risorse che ha contrassegnato, nell'ultima decade, l'impetuosa espansione dell'economia nazionale. Alla costante tensione ad attrarre risorse all'interno del Paese che aveva animato le tappe iniziali della riforma Denghista si è, infatti, progressivamente sostituito un imperativo di segno opposto, orientato – in ossequio allo spirito della c.d. “*going out strategy*” – a proiettarsi verso l'esterno per raggiungere nuovi mercati e fonti d'approvvigionamento. Queste nuove direttive di sviluppo – messe in pratica in via preminente dall'azione delle aziende di Stato cinesi, la cui condotta sarà al centro del caso di studio illustrato nelle prossime pagine – si sono tradotte in un accresciuto interesse geopolitico per lo scacchiere di Malacca e dell'Oceano Indiano, ove gli sforzi per la costruzione di una marina con capacità di proiezioni globali hanno provocato visibili apprensioni fra i governi locali.²⁷⁹

Gli sviluppi più recenti della traiettoria della RPC in Asia di Sudest – coincidenti con il mandato della quinta generazione di quadri dirigenti e con l'ascesa di Xi Jinping – non hanno infatti consegnato soltanto l'immagine di un attore conciliante, accondiscendente e determinato a disinnescare potenziali fonti di tensioni, ma anche quella di un regime pronto ad utilizzare le sempre più efficaci leve di *hard power* a sua disposizione per difendere strenuamente i propri crescenti interessi regionali, allorché ritenga che essi possano venir minacciati. Ancora una volta, questa doppia inclinazione si è evidenziata con grande chiarezza in relazione alla questione delle dispute territoriali e marittime, nel quadro delle quali – dal 2012 ad oggi – si è registrata una montante assertività da parte delle autorità di Pechino, desumibile da episodi come il recente dispiegamento nelle acque contese della prima portaerei cinese (a cui si sono sommate le notizie riguardanti la messa in costruzione di una seconda unità di questo tipo), la creazione di una Air Defense and Identification Zone (ADIZ) sui cieli del Mar Cinese Orientale e l'esplosione di manifestazioni nazionaliste principalmente a carattere anti-nipponico, volte a ispirare una condotta più muscolare da parte dei vertici del Paese. Anche nel Mar Cinese Meridionale – che dal 2010 figurerebbe, secondo alcuni, nella lista dei c.d. “*core interest*” non negoziabili della politica estera nazionale – le frizioni maggiori che hanno animato l'ultimo quadriennio chiamano in causa il braccio di ferro sempre più manifesto con Vietnam e

²⁷⁸ Sull'evoluzione “a due velocità” dei legami economici fra Cina e Paesi ASEAN rispetto a quelli che investono il ramo della sicurezza: Li Mingjiang, “Explaining China's Proactive Engagement in Asia”, in: Tang Shiping, Li Mingjiang e Amitav Acharya (a cura di), *Living with China Regional States and China through Crises and Turning Points* (New York: Palgrave Macmillan, 2009), pp. 17-36; Carlyle A. Thayer, “China and Southeast Asia: A Shifting Zone of Interaction”, in: James Clad, Sean M. McDonald e Bruce Vaughn (a cura di), *The Borderlands of Southeast Asia: Geopolitics, Terrorism, and Globalization* (Washington: Institute for National Strategic Studies, 2011), pp. 235-261.

²⁷⁹ Michael Yahuda, “China's Recent Relations with Maritime Neighbours”, *The International Spectator*, 47 (2), 2012, pp. 30-35.

Filippine, recentemente assunte al ruolo di strenue oppositrici delle rivendicazioni coltivate nell'area dalla controparte anche a causa dell'attivazione di una procedura d'arbitrato internazionale.²⁸⁰

Al termine di questa ricca carrellata storica, pertanto, è lecito affermare che nel corso di più di sei decenni di visibili e spesso tumultuose trasformazioni il Sudest asiatico abbia incarnato la cartina di tornasole primaria per inquadrare la sbalorditiva evoluzione della politica estera cinese, che ha visto nella propria regione di riferimento il perimetro ideale per formulare e mettere alla prova modalità sempre più complesse e sofisticate di promozione dell'interesse nazionale. Non solo, l'andamento diacronico della “diplomazia periferica” di Pechino – specialmente dopo il 1978 – ha ricalcato fedelmente l'inedere della RPC da una condizione di *outsider* delle relazioni internazionali ad un ruolo nevralgico nell'architettura del sistema internazionale del ventesimo secolo, consolidata attraverso un estensivo ricorso alle sempre più diversificate leve militari, politiche, economiche e culturali che caratterizzano la c.d. “*comprehensive national strength*” cinese. In modo analogo a quanto enfatizzato per il caso dei legami sino-birmani, gli effetti del travagliato passaggio verso l'era post Maoista – ulteriormente amplificati dal crollo della dinamica fra blocchi contrapposti propria del confronto bipolare – hanno quindi modificato profondamente le percezioni reciproche alla base dei tesissimi rapporti intrattenuti in una prima fase dalla Cina con gli attori regionali, facendo in modo che le distanze ideologiche lasciassero il posto ad un legame sempre più sfaccettato e multidimensionale, ispirato da un approccio decisamente più pragmatico di quanto emerso negli anni Cinquanta e Sessanta.

Queste trasformazioni di portata epocale hanno configurato, a cascata, una serie di corollari di grande rilevanza, che hanno sostanziato la campagna di *engagement* su vasta scala attuata fra le varie capitali dell'Asia sudorientale e la RPC. Più in dettaglio, la politica estera di Pechino ha dapprima plasmato le relazioni bilaterali con i propri interlocutori locali su basi inedite, capaci di lenire le ferite della Rivoluzione Culturale e di fornire un primo tassello nella lenta opera di edificazione di un'immagine nuova e, finalmente, benigna. A ciò si è aggiunto uno sforzo senza precedenti per integrarsi nell'ordine istituzionale della regione, funzionale a diluire la proverbiale diffidenza cinese verso la dimensione multilaterale delle relazioni internazionali. Infine, al volgere del nuovo millennio i sempre più diversificati interessi maturati nell'area dagli operatori pubblici e privati nazionali hanno persuaso la Cina a sprigionare una campagna di seduzione ancor più sistematica e capillare, che ha contemplato una commistione peculiare di leve di *hard* e *soft power* utile a conquistare i cuori e le menti di numerose platee poste alla periferia più immediata delle frontiere nazionali.

Tuttavia, al netto dei progressi mostrati dalle varie generazioni di *leader* cinesi che si sono succedute al

²⁸⁰ Jabin T. Jacob, “China in Southeast Asia: The Search for a Chinese Model of International Relations”, *China Report*, 48 (3), 2012, pp. 317-326.

timone della nazione nell'accreditare il proprio regime come un socio responsabile e imprescindibile della comunità degli Stati, i *trend* più recenti emersi nello scacchiere in esame portano a ritenere che le sfide che attendono all'orizzonte il Segretario Xi Jinping siano tanto ambiziose quanto quelle che hanno caratterizzato l'operato dei suoi illustri predecessori. In quest'ottica, nel prossimo futuro il dilemma probabilmente più arduo per la diplomazia di Pechino riguarderà l'individuazione del miglior compromesso possibile fra l'imperativo di intessere rapporti cordiali e remunerativi con i propri *partner* asiatici e, al contempo, l'esigenza – sempre più radicata in ampi strati della popolazione – di difendere i variegati interessi nazionali coltivati nell'area con piglio energico, abbandonando così quella propensione ad assumere un basso profilo che ha rappresentato una bussola fondamentale della politica estera cinese dell'ultimo trentennio.

Infine, vale la pena anticipare una breve riflessione sulla postura mostrata dalle cancellerie dell'ASEAN in relazione alla gestione dei propri rapporti con la Cina, che verrà ulteriormente dettagliata nel prossimo paragrafo dedicato all'evoluzione dei processi di istituzionalizzazione regionale. In tale ambito, l'analisi ha mostrato in modo chiaro che la linea di condotta sposata dall'Associazione già a partire dalla fine degli anni Settanta si è, di fatto, sostanziata nella ricerca di un costante equilibrio fra le varie influenze esercitabili nell'area da parte di attori esterni. All'approfondirsi dei legami con Pechino, pertanto, si è accompagnato uno sforzo di diversificazione dei contatti con alcuni poli alternativi del sistema, fra cui figurano gli Stati Uniti, il Giappone, la Federazione Russa e l'India, così da configurare una serie di contrappesi reciproci che impedissero il consolidamento di rapporti di eccessiva dipendenza. Da questo punto di vista, dunque, è lecito ritenere che la *ratio* più intima dell'*hedging* – fondata su una febbrile mescolanza fra meccanismi di *engagement* e di bilanciamento in direzione di uno "Stato bersaglio" – appaia altamente coerente non soltanto con la tradizione diplomatica di lungo corso della Birmania, ma, più in generale, con la cultura strategica che ha informato per decenni la politica estera di tutti gli attori del Sudest asiatico, votata a tratteggiare uno spazio di relativa autonomia nel quale emanciparsi dalla perenne conflittualità alla base delle relazioni internazionali.

3.2 L'ASEAN e il contributo dei processi di istituzionalizzazione regionale nelle strategie di allineamento dei Paesi dell'Asia di Sudest

Nel corso degli ultimi decenni gli Stati del Sudest asiatico sembrano aver identificato la ricetta più efficace per plasmare uno stabile *modus vivendi* con il proprio ingombrante vicino, smussando gli aspetti più conflittuali di una relazione ormai estremamente diversificata e cogliendo, al contempo, una vasta gamma di opportunità insite nell'ascesa politica ed economica della Cina quale polo cardinale delle relazioni internazionali. Data la natura largamente asimmetrica dei legami in questione – sia in termini di “taglia” che di leve negoziali detenute dai soggetti coinvolti – questi sforzi di *engagement* rivolti in direzione di Pechino hanno individuato nella dimensione multilaterale un ambito di applicazione assolutamente preminente, rintracciandovi la possibilità di costruire una piattaforma collettiva di interazione con la RPC che fungesse da antidoto al *gap* di potere patito singolarmente dalle varie cancellerie locali al momento di relazionarsi con un simile interlocutore. La strenua difesa di un margine di relativa autonomia e libertà di manovra nell'esercizio della politica estera, d'altronde, incarna da sempre un imperativo centrale della cultura strategica dell'area, contrassegnata nella sua evoluzione storica dall'antagonismo costante e irriducibile fra le principali Potenze globali per acquisire posizioni di forza nella regione, a cui si è tradizionalmente opposta un'innata ostinazione degli attori indigeni nel resistere a qualsiasi tentativo di scalata egemonica.

Tale *imprinting*, non a caso, emerge con notevole chiarezza dall'analisi dello scenario che fece da sfondo – quasi mezzo secolo orsono – alla nascita dell'istituzione multilaterale più rilevante negli assetti futuri dell'intera Asia orientale, sorta sul finire degli anni Sessanta con la denominazione di Associazione delle Nazioni del Sudest asiatico (ASEAN). Come già rilevato, infatti, con l'avvento del processo di decolonizzazione gli eredi dello smembramento dei domini occidentali e giapponesi in Estremo Oriente si trovarono a fronteggiare una condizione di manifesta vulnerabilità rispetto all'imperversare del confronto bipolare, che conosceva in quella fase il suo epicentro più sanguinoso e conflittuale proprio negli ex possedimenti francesi dell'Indocina.²⁸¹ La sottoscrizione della Dichiarazione di Bangkok – avvenuta l'8

²⁸¹ Al momento di ottenere l'indipendenza i *leader* del Sudest asiatico furono chiamati ad affrontare una serie di sfide comuni, rappresentate – innanzi tutto – dal conseguimento dei processi di *nation-building* rivolti verso la sfera domestica, a cui si contrapponevano i limiti di istituzioni interne deboli, i richiami rivoluzionari fomentati da attori esterni e la proliferazione di movimenti separatisti che minacciavano direttamente la tenuta dei neonati regimi, nonché la loro integrità territoriale. All'esigenza di plasmare un'identità su base nazionale, peraltro, si accompagnò molto presto l'imperativo di identificare un *modus vivendi* in ambito diplomatico con le Potenze coloniali che avevano governato la regione fino allo scoppio del secondo conflitto mondiale, così da rimpiazzare il rapporto di dipendenza delle fasi precedenti con una dialettica egualitaria fra entità sovrane. Infine, le classi dirigenti indigene dovevano accreditarsi in modo multidirezionale fra le fila di un sistema internazionale spaccato in blocchi contrapposti, allo scopo di assicurarsi i capitali, gli aiuti allo sviluppo e i flussi commerciali necessari al decollo delle economie locali. Per un'analisi più dettagliata dello scenario di riferimento durante la stagione della decolonizzazione: Donald E.

agosto del 1967 fra i governi di Indonesia, Malesia, Filippine, Singapore e Thailandia sulla scia dell'*escalation* bellica propria della Guerra del Vietnam – rappresentava, quindi, un primo tentativo degno di nota da parte dei governi della regione di misurarsi con le significative potenzialità e le altrettanto enormi sfide connesse al fenomeno del multilateralismo.

Da questo punto di vista – e a differenza di quanto era avvenuto in relazione al modello di integrazione sovranazionale proposto in Europa occidentale, rispetto al quale il paradigma dell'ASEAN si collocherà progressivamente agli antipodi – i Paesi firmatari risultavano decisamente diversi in termini di estensione geografica, tipologia degli ordinamenti politici interni, composizione etnica ed eredità culturale.²⁸² Mancavano, inoltre, di significative esperienze pregresse nel campo della cooperazione in ambito istituzionale e diplomatico: pertanto, dato che l'omogeneità politica e culturale non poteva costituire il punto di partenza per l'apertura di una stagione senza precedenti per il regionalismo asiatico, il collante politico utile a fornire quel grado di coesione sufficiente a sorreggere certi sforzi fu individuato in un metodo informale di interazione fra gli Stati membri, maggiormente in linea con le peculiarità e le sensibilità delle entità investite da simili processi. Già in un'occasione, peraltro, la tendenza a mutuare con spirito acritico meccanismi di integrazione sovranazionale discendenti da contesti distanti e profondamente diversi rispetto allo scenario di riferimento si era riverberata sulla sostanziale *impasse* nella quale era scivolata la breve traiettoria della SEATO, che aveva visto la luce all'indomani della ratifica del Patto di Manila del settembre del 1954 quale tentativo di dotare l'Asia sudorientale di una “versione indigena” dei meccanismi di sicurezza collettiva operanti in Europa.²⁸³

Memori del percorso alquanto sterile calcato da quest'ultima, i “padri fondatori” della nuova Associazione

Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia. The Struggle for Autonomy*, pp. 63-90.

²⁸² Questa elevatissima eterogeneità in termini di assetti istituzionali domestici si sarebbe conservata fino agli anni Novanta, per essere poi ulteriormente acuita dal processo di allargamento condotto dalla stessa ASEAN prima del volgere del nuovo secolo. Allo sprigionarsi della crisi finanziaria del 1997-98, ad esempio, il panorama interno dell'Associazione contemplava una monarchia assoluta (Brunei), tre monarchie di stampo costituzionale (Malaysia, Thailandia e Cambogia), una giunta militare (Myanmar), due regimi socialisti (Vietnam e Laos), e, infine, quattro repubbliche parlamentari (Indonesia, Filippine, Singapore e Timor Est).

²⁸³ Plasmata all'indomani della disfatta francese in Indocina, a dispetto dei propositi della vigilia la SEATO non riuscirà mai a concretizzarsi come uno strumento di sicurezza collettivo organico ed efficace. Il disposto del trattato, infatti, prevedeva che in caso di un'aggressione perpetrata da un attore terzo nei confronti di uno dei contraenti del patto, gli altri membri si sarebbero riservati la facoltà di strette consultazioni per tracciare una risposta coordinata alla comune minaccia. Tuttavia, un *memorandum* siglato su impulso statunitense a margine dell'intesa specificava che le obbligazioni *in i* contenute si sarebbero applicate soltanto in caso di azioni ostili provenienti dal fronte dei Paesi comunisti, svuotando di fatto la SEATO del proprio valore intrinseco e subordinando la stessa organizzazione agli imperativi di Washington nel quadro della Guerra Fredda. A differenza della NATO, inoltre, non fu predisposta alcuna misura per la creazione di un comando militare integrato o per l'allocazione di contingenti armati. L'istituzione, pertanto, perse gradualmente di rilevanza nel calcolo strategico dei due governi del Sudest asiatico (Filippine e Thailandia) che vi avevano aderito, finendo per eclissarsi in via definitiva sul finire degli anni Settanta. Per una trattazione più dettagliata: Shaun Narine, *Explaining ASEAN. Regionalism in Southeast Asia* (Londra: Lynne Rienner, 2002), pp. 9-16.

si spesero per far prevalere un approccio differente, che si distingueva dai tentativi condotti in passato in virtù di due premesse sostanziali. In primo luogo, rispetto al suo poco fortunato predecessore – plasmatosi sotto l’attiva regia di Potenze esterne quali gli Stati Uniti e, in misura ancora maggiore, il Regno Unito – l’ASEAN contemplava fra le fila dei propri firmatari cinque nazioni accomunate dall’appartenenza al medesimo scacchiere geopolitico, così come dalla volontà di edificare un assetto istituzionale che rafforzasse la capacità di resistenza dei partecipanti rispetto ai pericoli di insurrezioni comuniste e di ribellioni etnico-separatiste. Parallelamente, un’altra finalità primaria del nuovo dispositivo eretto nel 1967 a Bangkok guardava alla stabilizzazione delle relazioni reciproche fra gli esecutivi coinvolti, allo scopo di porre fine ad una turbolenta congiuntura che aveva condotto – durante il periodo della c.d. *Konfrontasi* (1962-66) – l’Indonesia e la Malaysia sull’orlo di un conflitto armato su vasta scala, mentre per ciò che atteneva alla contrapposizione fra blocchi si optò per la riaffermazione di una postura di non allineamento, già fortemente radicata nella mentalità locale.²⁸⁴

La seconda caratteristica che poneva tale progetto multilaterale in un’ottica del tutto alternativa rispetto all’approccio utilizzato all’epoca della nascita della SEATO chiamava in causa la natura stessa degli obblighi sottoscritti dai contraenti nel quadro del diritto internazionale. La dichiarazione siglata fra le parti nella capitale thailandese non si configurava, infatti, né come un’alleanza classica né come un trattato, tratteggiando di contro un meccanismo di cooperazione e sviluppo regionale assolutamente *sui generis*, organizzato attorno ad una serie di principi-guida.²⁸⁵ Tali assunti di base – destinati ad assumere l’appellativo di “*ASEAN Way*” – concorsero, quindi, con decisione nel delineare la fisionomia futura dell’Associazione, traducendosi nella costruzione di un’impalcatura istituzionale a maglie larghe, ossequiosa del concetto di unanimità decisionale e del carattere informale delle negoziazioni, a cui si accompagnava una scarsa predisposizione verso un’evoluzione su base legalistica dei suoi organi che potesse, in qualche modo, appannarne lo spirito prettamente intergovernativo.²⁸⁶ In altri termini, il fine ultimo di simili sforzi era quello di instillare le radici di un’identità collettiva, ossia di un senso di comunità su base regionale in grado di abbracciare l’intera Asia di Sud-est facendo leva su alcune norme procedurali di riferimento, come pure su uno stile di negoziazione orientato al consociativismo. Quest’ultimo, infatti, prescriveva la costante ricerca di un ampio consenso nelle delibere e, contestualmente, la minimizzazione di scontri diretti o contrapposizioni troppo forti fra i membri eventualmente discendenti dalla gestione di *issues* controverse e

²⁸⁴ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, pp. 54-55.

²⁸⁵ La scelta stessa dell’utilizzo del termine “associazione” – in luogo del più tradizionale “organizzazione” – rispondeva al medesimo desiderio di convogliare l’idea di un’atmosfera informale e colloquiale, nel contesto della quale i Paesi membri potessero comporre eventuali visioni divergenti con spirito compromissorio.

²⁸⁶ Mark Beeson, *Institutions of the Asia-Pacific. ASEAN, APEC, and beyond* (Abingdon: Routledge, 2009), pp. 20-23.

divisive.

Emergeva, dunque, in modo sempre più manifesto tutta la distanza che separava simili metodi di dialogo e confronto rispetto al paradigma in via di definizione ad occidente, fondato su una spinta all'integrazione sovranazionale capace di ergersi al di sopra dei singoli governi nazionali, sulla graduale espansione dei meccanismi di voto a maggioranza rispetto al principio dell'unanimità e, infine, su modalità di confronto fra i contraenti maggiormente avversariali. Di conseguenza, durante il decennio fondativo dell'Associazione (1967-78) – contrassegnato da un elevatissimo livello di tensione e ostilità nell'area che limitavano sensibilmente le capacità d'azione della neonata istituzione multilaterale regionale – l'“*ASEAN Way*” tese in via preminente ad enfatizzare l'importanza del processo stesso nell'ispirare un clima di fiducia reciproca fra le parti, piuttosto che i progressi concreti dei primi *round* di negoziati, fornendo un canale stabile di interazione fra le cancellerie dell'Asia sudorientale utile ad incoraggiare una cultura del compromesso e della conciliazione.

Accanto a questo *framework* di base centrato su un *corpus* di regole interne atte a disciplinare il mero funzionamento dell'ASEAN, si consolidarono, inoltre, alcune norme di condotta di portata più ampia, orientate a stabilizzare le relazioni fra i soggetti firmatari. Esse riguardavano, *in primis*, il ricorso all'uso della forza quale mezzo di avanzamento degli interessi nazionali, l'eruzione di eventuali conflitti intestini e gli strumenti deputati alla loro cessazione, come dimostrato dalle prime misure intraprese circa la pacifica composizione delle dispute fra i Paesi membri, a cui fece seguito l'adozione del principio di non interferenza negli affari interni degli altri Stati e di quello di formale uguaglianza fra entità sovrane. Secondariamente, veniva riaffermata l'autonomia diplomatica in termini di politiche di allineamento dell'Associazione e il rifiuto a sposare un'evoluzione in senso militare della stessa, al fine di evitare un coinvolgimento eccessivo nelle logiche della Guerra Fredda che conosceva – proprio in quegli anni – l'avvio della sua stagione tripolare.²⁸⁷ Com'è possibile notare, se la *ratio* del primo gruppo di principi era esplicitamente indirizzata alle dinamiche endogene del Sudest asiatico – affrontando il tema della fragilità intrinseca delle società locali e delle periodiche ingerenze reciproche perpetrate sino ad allora fra i governi dell'area – i secondi volgevano invece lo sguardo all'esterno, con lo scopo di instaurare un dispositivo che schermasse la regione dalla ricorrente conflittualità nella quale era piombata. La finalità ultima, ancora una volta, era quella di distinguersi dai tradizionali meccanismi multilaterali di mutua difesa, proiettando una postura autonoma e una soggettività specifica in direzione di Mosca, Washington e Pechino.

Sotto il profilo organizzativo, la necessità di conferire alla neonata istituzione un'intelaiatura leggera e poco ingombrante venne recepita fedelmente dalla Dichiarazione di Bangkok, il cui dettato si limitò a

²⁸⁷ Gillian Goh, “The ‘ASEAN Way’. Non-Intervention and ASEAN’s Role in Conflict Management”, *Stanford Journal of East Asian Affairs*, 3 (1), 2003, pp. 113-118.

predisporre un *modus operandi* scandito attorno a dei *meeting* annuali fra i ministri degli esteri delle varie parti che sarebbero stati tenuti a rotazione nelle cinque capitali di Indonesia, Malesia, Filippine, Singapore e Thailandia. Le attività preparatorie in vista di tali *summit* erano affidate, invece, ad un comitato permanente posto sotto la supervisione del Paese ospitante, il quale poteva avvalersi anche di gruppi di lavoro *ad hoc* composti da esperti delle materie oggetto di delibera, come nel caso dei primi programmi intrapresi dall'Associazione per incoraggiare la cooperazione scientifica e tecnologica fra le economie locali. Di lì a poco, tuttavia, la riunificazione del Vietnam sotto le insegne del Partito Comunista Vietnamita (PCV) – così come il successivo intervento militare di Hanoi in Cambogia – spinsero gli attori dell'ASEAN ad approfondire il loro livello di coesione interna, inspessendo le sovrastrutture a sostegno della propria azione.²⁸⁸

Il portato più rilevante di simili sforzi si concretizzò sotto le vesti del già citato Trattato di Amicizia e Cooperazione (TAC), siglato a Bali nel febbraio del 1976 in occasione del primo *meeting* ufficiale del gruppo dei cinque Paesi.²⁸⁹ Il documento rappresentava, infatti, la summa del bagaglio filosofico che aveva guidato il graduale incedere del percorso di integrazione regionale nella decade precedente, riaffermando i cardini del mutuo rispetto per l'indipendenza, la sovranità, l'integrità territoriale e l'identità nazionale degli Stati membri, così come il diritto degli stessi nel condurre la propria esistenza al riparo da interferenze e forme di coercizione provenienti dall'esterno. Ancora una volta, l'aspirazione era quella di erigere uno spazio di relativa pace e stabilità in un continente che sembrava vessato da ricorrenti focolai di conflittualità, rinunciando alla minaccia dell'uso della forza nella risoluzione di eventuali controversie fra i governi dell'area e intessendo dei legami improntati alla costante ricerca di mutui vantaggi. Il TAC, in aggiunta, apriva uno spiraglio inedito per l'ingresso fra le fila dell'ASEAN di nuovi interlocutori, istituendo altresì un Alto Consiglio composto dai ministri competenti sulle singole materie, che – in caso di dispute non risolte tramite una negoziazione diretta fra le parti – avrebbe raccomandato a queste ultime metodi appropriati di risoluzione del caso in esame, sotto forma di buoni uffici, mediazioni, indagini o conciliazioni.²⁹⁰

²⁸⁸ Nel 1971, un primo esempio dell'atteggiamento proattivo mostrato dai governi dell'area durante l'infuriare della Guerra del Vietnam fu rappresentato dalla creazione della c.d. "Zona di Pace, Libertà e Neutralità" (ZOPFAN), uno spazio geopolitico coincidente con i confini della stessa ASEAN che – nei piani dei *leader* del Sudest asiatico – avrebbe dovuto proteggere la regione dalle intrusioni di Grandi Potenze esterne, fornendo così le premesse per la socializzazione degli Stati indocinesi nel *framework* istituzionale regionale. Per un'analisi più dettagliata: Kei Koga, "Institutional Transformation of ASEAN: ZOPFAN, TAC, and the Bali Concord I in 1968–1976", *Pacific Review*, 27 (5), 2014, pp. 729-753.

²⁸⁹ Sebbene possa apparire singolare che il primo *summit* ufficiale dell'Associazione fosse stato convocato a distanza di quasi una decade dalla sua creazione, una simile scelta rientrava perfettamente nello stile lasco e informale che contrassegnò l'istituzione regionale durante i suoi primi anni di vita: nel 1992, ad esempio, al compimento del venticinquesimo anniversario dalla Dichiarazione di Bangkok gli incontri ufficiali registrati al livello di Capi di Stato fra gli attori membri erano soltanto quattro.

²⁹⁰ Fra i richiami citati nel preambolo del documento quali fonti d'ispirazione del TAC – oltre alla Dichiarazione fondativa di Bangkok del 1967 – figuravano anche i "dieci principi per la promozione della pace e della cooperazione globale" indicati dalla

Emblematicamente, negli anni successivi il nuovo organo arbitrale istituito con il trattato di Bali non fu mai chiamato in causa: ciò conferma, da un lato, il carattere poco vincolante dei dispositivi previsti, ma, al contempo, testimonia anche l'abilità della stessa ASEAN nel disinnescare contrapposizioni dirette fra i suoi membri senza ricorrere a misure formali. Una simile predisposizione nello smussare frizioni troppo pronunciate, inoltre, appariva come intimamente connaturata nella cultura politica della regione, trovando la sua massima espressione nei concetti di *musyawarah* (discussione) e *mufakat* (consenso) quali antidoti alla disgregazione delle fragili società locali. I due termini discendevano, infatti, dall'*ethos* dell'esperienza storica dell'Indonesia, la quale si apprestava ad assurgere al ruolo di *leader* implicito e silenzioso dell'Associazione. Il primo stava ad indicare quel processo dialettico di continua consultazione e negoziazione informale che caratterizzava tradizionalmente le modalità di *decision-making* di Jakarta dal livello del mero villaggio al proscenio nazionale, mentre il secondo puntava a reiterare la necessità di adottare decisioni il più possibile condivise, capaci di incarnare una sintesi e una ricomposizione coerente delle varie posizioni emerse nella fase di confronto precedente.²⁹¹

Una volta consolidata una propria identità e un *set* di valori di riferimento, la seconda fase storica della traiettoria dell'ASEAN – dischiusasi all'inizio degli anni Ottanta – implicò per le cancellerie locali la comparsa di nuove sfide e di altrettanto inedite aspirazioni. La Terza Guerra Indocinese, in tale contesto, aveva fornito un campanello d'allarme ulteriore circa l'instabilità endemica della porzione continentale del Sudest asiatico, ponendo profondi interrogativi sulle classi dirigenti dell'area circa le reali intenzioni della nuova *leadership* cinese. Sul fronte opposto, la politica estera di Washington in direzione dell'Asia orientale aveva da poco recepito le disposizioni contenute nella c.d. "dottrina Nixon", secondo la quale gli Stati Uniti non avrebbero più assunto l'onere esclusivo di fungere da ombrello di sicurezza per i propri *partner*, ai quali veniva ora richiesto di svolgere un ruolo più attivo nel contrasto all'agguerrito fronte dei regimi comunisti. Il *framework* multilaterale regionale era, dunque, chiamato a compiere un salto di qualità: i tempi erano ormai maturi per affiancare agli sforzi profusi nel decennio precedente – rivolti ad assicurare la coesione interna della stessa istituzione – una più spiccata proiezione verso l'esterno, che si sarebbe presto materializzata lungo varie direttrici di manovra. *In primis*, come tratteggiato dal TAC si consumarono le prime tappe del processo di allargamento dell'Associazione, culminate nel 1984 con l'ingresso del Brunei.

Conferenza afro-asiatica di Bandung del 1955. Il comune substrato culturale rispetto al Movimento dei Non Allineati, tra l'altro, poteva desumersi con facilità guardando ad alcune delle firme che sancirono la sottoscrizione del Trattato di Amicizia e Cooperazione, fra cui quelle del *leader* indonesiano Suharto e del Primo Ministro di Singapore Lee Kuan Yew, autentici pionieri di quella condotta orientata all'equidistanza fra Grandi Potenze che rappresenterà nei decenni a venire la bussola primaria dell'ASEAN.

²⁹¹ Koichi Kawamura, "Consensus and Democracy in Indonesia: *Musyawarah-Mufakat* Revisited", Discussion Paper, n. 39, Institute of Developing Economies, 2011.

Contemporaneamente, la lungimiranza e la sensibilità politica sfoggiate da alcune figure chiave dell'*establishment* indigeno nel cogliere i prodromi del nuovo corso Denghista si tradussero nella già richiamata spinta al coinvolgimento della RPC, che poteva avvalersi dei numerosi punti di contatto fra il bagaglio filosofico dell'*ASEAN Way* e quello dei cinque principi di coesistenza pacifica.

I crescenti contatti fra Jakarta e Pechino finalizzati ad isolare il regime vietnamita – persuadendolo così della necessità di porre fine all'occupazione della Cambogia – rappresentarono, dunque, una prima occasione concreta di attiva cooperazione fra i due attori, accomunati dall'imperativo di addivenire ad una stabilizzazione della porzione continentale dell'Asia di Sudest. Agli occhi dell'ASEAN, infatti, l'espansionismo di Hanoi nello scacchiere in questione – fomentato dall'intimo legame intessuto fra il PCV e l'Unione Sovietica – non solo configurava un *vulnus* inaccettabile rispetto alla volontà di istituire un perimetro regionale libero dalle interferenze e dalle rivalità delle c.d. "*Great Powers politics*", ma, soprattutto, metteva a repentaglio i disegni di allargamento coltivati dalla stessa Associazione, desiderosa di attrarre a sé i fragili regimi dell'Indocina sia per ragioni economiche che per precise motivazioni politiche. In aggiunta, la montante assertività sfoggiata dal governo vietnamita finì per mettere in evidenza alcune crepe nei circoli diplomatici di Jakarta in relazione ad un altro pilastro fondante degli sforzi multilaterali profusi nelle fasi precedenti, ossia il rifiuto ad assistere ad un'evoluzione in senso bellico dell'ASEAN. Alcune cancellerie, infatti, preoccupate dall'ascesa del binomio fra Mosca ed Hanoi sulla *mainland* asiatica iniziavano a strizzare l'occhio alla possibilità di ospitare contingenti e basi militari di Potenze straniere sul suolo nazionale.²⁹²

Stanti simili rischi di disgregazione interna, l'apporto offerto dalla maggiore istituzione regionale alla soluzione del conflitto cambogiano si risolse in un'opera di mediazione prudente e discreta, orientata ad impiegare un *mix* di forme di pressione e di incentivi positivi volto ad influenzare la condotta dei belligeranti. Alla già citata azione di isolamento del PCV orchestrata *in tandem* con Washington e Pechino si accompagnò, infatti, una lista di iniziative informali per ricondurre le varie parti in lotta attorno ad un tavolo negoziale. Questo lento lavoro – espletato in via preminente dietro le quinte della diplomazia asiatica – produsse i suoi frutti all'inizio degli anni Novanta. Complice la perdita del suo alleato per antonomasia, il Vietnam si persuase della necessità di porre fine all'occupazione ultradecennale della Cambogia, mentre le quattro fazioni locali che si erano combattute durante la guerra civile per assumere il

²⁹² La Thailandia rappresentò, in questo senso, l'attore più direttamente minacciato dalla rimozione dello "Stato cuscinetto" cambogiano. Simili apprensioni si tradussero in un'attiva ricerca di un avvicinamento sia con la Cina che con gli Stati Uniti, nei confronti dei quali Bangkok poteva far valere sia il disposto del Patto di Manila che i termini del c.d. "accordo Rusk-Thanat", siglato dai ministri degli esteri dei due Paesi nel 1962. L'intesa, destinata a rappresentare la pietra angolare dell'intimo rapporto bilaterale coltivato con Washington nei decenni successivi, reiterava che – in caso di aggressione ai danni dello Stato thailandese – le forze armate americane sarebbero giunte unilateralmente in suo soccorso, senza il bisogno di ottenere un assenso preventivo da parte degli altri membri della SEATO. Per una trattazione più dettagliata: Thitinan Pongsudhirak, "An Unaligned Alliance: Thailand-U.S. Relations in the Early 21st Century", *Asian Politics & Policy*, 8 (1), 2016, pp. 63-74.

controllo della capitale Phnom Penh apparivano ora pronte ad avviare un processo di riconciliazione nazionale. La Conferenza di Parigi dell'ottobre 1991 si occupò di sancire formalmente il compromesso raggiunto fra i contendenti, che fu siglato da oltre venti delegazioni diplomatiche. Al termine dei lavori, risultò chiaro che – per quanto atteneva al grado di coesione e armonia interna dell'ASEAN – il “*test cambogiano*” era stato superato di slancio.²⁹³

Anche sul versante economico, lo scenario che si era presentato di fronte allo sguardo delle *leadership* locali al tramonto del confronto bipolare sembrava invocare una decisa sferzata, in grado di realizzare pienamente le aspirazioni dei padri fondatori dell'ASEAN, secondo i quali il percorso d'integrazione intrapreso nel 1967 avrebbe costituito – in primo luogo – un volano per l'inspessimento degli scambi e della cooperazione intra-regionale. A fronte di simili propositi, tuttavia, i flussi commerciali intrattenuti fra Paesi membri si mantennero per tutto il periodo della Guerra Fredda su livelli generalmente trascurabili: nel 1987, ad esempio, i volumi di *import/export* che si dipanavano a cavallo delle sei economie equivalevano ad un magro 17% dei traffici complessivi alimentati da detti attori con i mercati esteri.²⁹⁴ Conseguentemente, nel gennaio del 1992 il “gruppo dei sei” convenne nella città-Stato di Singapore per formalizzare l'instaurazione dell'area-ASEAN di libero scambio, finalizzata a ridurre sensibilmente le barriere tariffarie che limitavano i commerci fra le maggiori capitali dell'Asia sudorientale.

L'obiettivo di correggere questi poco invidiabili risultati e di fornire nuova linfa allo sviluppo della regione, peraltro, era stato identificato come una necessità impellente già da circa un decennio: a tal proposito, il secondo *summit* dell'Associazione – tenutosi nel 1977 a Kuala Lumpur – aveva predisposto un meccanismo di dialogo che puntava alla sottoscrizione di *partnership* inedite con una rosa di interlocutori esterni, utili ad assicurare una serie di positive ricadute per il decollo definitivo dell'intera area-ASEAN. I primi soggetti investiti dalla strategia tratteggiata nella capitale malese figuravano nella categoria delle Medie Potenze attive entro i confini dell'Asia-Pacifico, decisamente assimilabili per struttura, *modus operandi* e aspirazioni alla cultura strategica indigena. Dall'anno successivo, pertanto, venne inaugurato il *format* delle conferenze post-ministeriali (PMC) con le delegazioni di Australia, Nuova Zelanda e Giappone, quale prima modalità di interazione stabile e istituzionalizzata fra la stessa Associazione e una schiera sempre più ampia di poli

²⁹³ L'accordo sul futuro assetto della Cambogia raggiunto nella capitale francese – che contemplava la condanna dell'aggressione perpetrata da Hanoi, la rimozione del governo filo-vietnamita installatosi con le armi durante gli anni di guerra e la convocazione di nuove elezioni politiche nel martoriato Paese asiatico – rappresentò una tappa importante per il consolidamento di un'identità collettiva su base regionale, portando sotto i riflettori della comunità internazionale la resilienza e la determinazione mostrate dall'ASEAN nell'addivenire ad una soluzione politica e negoziata del conflitto. In questa fase specifica, inoltre, l'Associazione seppe individuare un sottile bilanciamento fra le istanze, sempre vive, volte alla preservazione dell'autonomia regionale e gli altrettanto pressanti imperativi in termini di cooperazione con le Grandi Potenze, al fine di aumentare le levi persuasive da dispiegare sui belligeranti. Per un'analisi più articolata della condotta dell'Associazione in relazione alla *issue* cambogiana: Amitav Acharya, *The Making of Southeast Asia. International Relations of a Region* (Ithaca: Cornell University Press, 2012), pp. 180-213.

²⁹⁴ Michael Leifer, *ASEAN and the Security of South-East Asia* (Abingdon, Routledge: 1989), p. VII.

alternativi della politica globale.²⁹⁵

A partire dalla seconda metà degli anni Novanta, questo bagaglio di esperienze e strumenti maturati nel contesto della Guerra Fredda verrà messo a frutto in modo ancor più organico e sistematico, al fine di proiettare la stessa Associazione all'interno del ventunesimo secolo con rinnovato dinamismo e fiducia di sé. All'indomani della disgregazione sovietica – mentre Pechino era principalmente impegnata a lenire le ferite dei tumulti di Tienanmen – l'opportunità più ghiotta si presentò sotto forma di una ri-attualizzazione dei piani di allargamento dell'ASEAN, oscurati negli anni addietro dall'*escalation* delle ostilità in Indocina. La composizione della questione cambogiana si apprestava, infatti, a rimuovere la principale fonte di polarizzazione ideologica che aveva minato per lungo tempo le relazioni intestine fra gli Stati del Sudest asiatico, i quali intravedevano ora – per la prima volta nella loro storia – la possibilità concreta di unificare sotto un'unica bandiera le dieci nazioni della regione. Ancora una volta, il sentiero di integrazione intrapreso con la Dichiarazione di Bangkok vedeva, però, fraporsi lungo il proprio incedere una sfida dai connotati enormi, densa di rilevanti pericoli e di altrettanto significativi ritorni potenziali per la tenuta e il consolidamento dell'Associazione.

Da questo punto di vista, il cliente probabilmente più scomodo nel processo di socializzazione dei regimi indocinesi era rappresentato dal governo di Hanoi, in direzione del quale si diressero le *avances* più consistenti da parte dell'ASEAN. Nei dodici mesi che seguirono la firma della Conferenza di Parigi si riuscì, quindi, a capitalizzare un processo di reciproco accomodamento innescatosi almeno un quinquennio addietro, che si era nutrito del nuovo mantra del “rinnovamento” (“*Doi Moi*”) lanciato dal PCV nel 1986 – volto a imboccare la traiettoria di un'economia di mercato – e delle significative concessioni elargite dagli stessi comunisti vietnamiti al tavolo negoziale per la pacificazione della Cambogia. Gli Stati del Sudest asiatico, dal canto loro, si spesero per ricompattare le proprie fila in tema di nuovi ingressi su posizioni comuni, ricucendo il già ricordato strappo interno che si era prodotto fra gli antesignani di un approccio pragmatico – come la Thailandia di Chatichai Choonhavan – e i fautori di una postura più prudente e attendista, capeggiati dal *premier* di Singapore Lee Kuan Yew. La tappa successiva si consumò con la storica visita ad Hanoi del *leader* indonesiano Suharto, compiuta nel novembre del 1990 al fine di premiare gli sforzi riformisti compiuti dall'*establishment* locale, riaffermando – al contempo – la risolutezza del più influente fra i membri dell'Associazione nel veder trionfare la strada del coinvolgimento degli ex alleati di

²⁹⁵ Il “sistema di dialogo” edificato con la dichiarazione del “Concord II” di Kuala Lumpur fu irrobustito e ampliato nei decenni a seguire, registrando una significativa accelerazione a partire dagli anni Novanta che – a sua volta – pose le basi per il consolidamento del già citato *framework* dell'ASEAN+1 e dell'ASEAN+3. Oltre all'Australia, al Giappone e alla Nuova Zelanda, il dispositivo fu presto esteso all'Unione Europea, al Canada e agli Stati Uniti, per conoscere poi una decisa espansione con l'ingresso di nuovi *partner* di dialogo come la Repubblica di Corea (1991), la Cina (1996), l'India e la Russia (1996).

Mosca.²⁹⁶

Per assistere ad una svolta definitiva si dovette, tuttavia, attendere il terzo *summit* ufficiale del “gruppo dei sei”, fissato proprio a Singapore per il gennaio del 1992. Il comunicato conclusivo redatto a margine dell’incontro riaffermava la volontà dei Paesi firmatari di estendere la zona di pace, progresso e prosperità istituita dall’ASEAN così da abbracciare i tre attori indocinesi, ponendo le basi per una procedura di ingresso che vedeva nell’adesione al Trattato di Amicizia e Cooperazione il suo *step* iniziale.²⁹⁷ Il regime vietnamita fu il primo a completare la *roadmap* richiesta, entrando ufficialmente fra i ranghi dell’ASEAN nel giugno del 1995. Una simile ricettività e tempestività da parte di Hanoi nascondeva, non a caso, radici profonde, discendenti sia dalla sfera domestica che dall’esercizio della politica estera: in ambito interno, infatti, l’ingresso in un’istituzione multilaterale di questo tipo prometteva di legittimare con forza il nuovo corso riformista impresso pochi anni addietro, inserendo il Paese nel sempre più fitto *network* economico-finanziario della regione. In chiave esterna, invece, l’inserimento fra le fila dell’Associazione appariva come funzionale al rimodellamento di una diplomazia nazionale che aveva perso i suoi riferimenti e interlocutori tradizionali, avviandosi per giunta ad una ristrutturazione dei paradigmi ideologici che avevano guidato la postura del PCV durante i decenni precedenti.²⁹⁸

Galvanizzata dal successo ottenuto nei riguardi del regime che, fino a poco tempo prima, aveva configurato la minaccia più tangibile alla sicurezza dell’Asia sudorientale, la campagna di *engagement* sprigionata da Jakarta volse quindi le proprie attenzioni al cospetto di un altro attore altamente problematico, ossia il Myanmar. In relazione al caso birmano, infatti, l’ASEAN poteva vantare alcune preziose credenziali – maturate, come detto, quando i Paesi dell’area si erano sottratti al coro di critiche circa i misfatti di cui si macchiò il Tatmadaw nel biennio 1988-90 – che attendevano di essere utilizzate per creare una breccia nel muro di mutua incomunicabilità eretto durante l’era di dominio dello SLORC. Un’eventuale condanna della

²⁹⁶ Carlyle A. Thayer, “Vietnam and ASEAN: a First Anniversary Assessment”, *Southeast Asian Affairs*, 1997, pp. 364-374.

²⁹⁷ Il Vietnam e il Laos receperono con immediatezza il disposto del TAC, apponendo la firma dei rispettivi delegati a margine del trattato già dall’estate del 1992. Nel caso della Cambogia, invece, i tempi subirono una significativa dilatazione a causa della situazione interna del Paese – condizionata dal processo di riconciliazione nazionale e successiva convocazione alle urne tratteggiato dagli accordi di Parigi – traducendosi in un ritardo rispetto alla sottoscrizione del documento di circa tre anni. Di contro, il *summit* di Singapore ed il conseguente comunicato emesso dagli organi dell’ASEAN non dedicarono alcun accenno alla *issue* birmana, dato che il regime di Yangon non figurava ufficialmente nel sottogruppo degli Stati afferenti all’area indocinese. Per una cronaca più dettagliata del *meeting* e dei risultati ivi ottenuti: Michael Antolik, “ASEAN’s Singapore Rendezvous: Just Another Summit?”, *Contemporary Southeast Asia*, 14 (2), 1992, pp. 142-153.

²⁹⁸ In termini più concreti, l’auspicio del governo guidato dal premier Vo Van Kiet era, inoltre, quello di fronteggiare l’aggressività cinese nello scacchiere del Mar Cinese Meridionale attraverso una collettivizzazione della disputa, così da mitigare il *gap* in termini di leve negoziali e persuasive a disposizione delle due parti. Sugli sforzi condotti da Hanoi sin dalla prima ora per inserire la questione del Mar Cinese Meridionale all’apice dell’agenda multilaterale dell’ASEAN: Sadhavi Chauhan, “Vietnam’s Role in ASEAN”, *East Asia Forum*, 23 ottobre 2013. Consultabile all’indirizzo: <http://www.eastasiaforum.org/2013/10/23/vietnams-role-in-asean/> (ultimo accesso: 1 febbraio 2016).

natura autoritaria e oppressiva dell'ordinamento domestico plasmato dalle autorità di Yangon, peraltro, avrebbe prefigurato un'evidente contraddizione rispetto al principio di non interferenza negli affari interni di altri Stati, che costituiva un cardine cruciale dell'"ASEAN Way". Di conseguenza, sulla spinta del ruolo propulsivo sprigionato ancora una volta dal governo thailandese si procedette ad una nuova applicazione pratica del paradigma di *engagement* costruttivo, già dispiegato nella vicina Cambogia. Interrogato dalla stampa circa il senso concreto di una simile strategia, l'allora ministro degli esteri indonesiano ebbe modo di dipingerla in questi termini: "*ci stiamo rivolgendo al regime birmano in modo molto calmo, impiegando lo stile che è proprio del Sudest asiatico – quindi senza alcuna fanfara o dichiarazione pubblica – dicendo loro 'guardate, voi siete nei guai, perciò permetteteci di aiutarvi. Per far sì che ciò avvenga, tuttavia, è necessario che cambiate, non è possibile proseguire su questa strada.'*"²⁹⁹

L'adozione di un approccio così sfumato – oltre che coerente con la cultura diplomatica degli interlocutori coinvolti – appariva funzionale ad evitare situazioni che potessero esporre la giunta del Tatmadaw a ulteriori imbarazzi, a loro volta causa di un maggiore irrigidimento e isolamento nei confronti dell'esterno. D'altro canto, la visibile frattura rispetto alla linea di condotta avversariale sposata dagli Stati Uniti non sembrava impensierire troppo le cancellerie locali, rinvigorite dal precedente cambogiano-vietnamita e sempre più determinate a tracciare "soluzioni regionali ai problemi regionali."³⁰⁰ Le ritrosie residuali di alcuni membri – come nel caso della Malaysia, che, in virtù della sua natura di Stato musulmano, era particolarmente sensibile alle persecuzioni perpetrate contro i Rohingya – vennero appianate in occasione del *meeting* dei ministri degli esteri di Singapore del 1993. Il sentiero era ormai tracciato affinché Yangon seguisse le orme già percorse da Hanoi e Vientiane, aderendo alle disposizioni del Trattato di Amicizia e Cooperazione. Nel luglio del 1995 i delegati birmani apposero le proprie firme sui documenti fondativi dell'Associazione, aprendo le porte all'ingresso formale del Myanmar e del Laos nel novero dei Paesi membri della stessa ASEAN, che si consumò due anni più tardi.

Ancora una volta, la coraggiosa scelta di coinvolgere uno "Stato canaglia" in una maglia crescente di interazioni e regole condivise – esponendosi alle critiche occidentali e anche a quelle di parte delle platee domestiche della regione – celava disegni più ampi, volti in primo luogo ad offrire una sponda diplomatica verso un attore che era sull'orlo di tramutarsi in un regime cliente di Pechino, sorreggendolo così nella sua opera di graduale affrancamento dall'orbita cinese. Per quanto atteneva alle denunce delle ONG locali e di una porzione consistente della stampa internazionale circa l'eccessivo pragmatismo insito nell'*engagement* costruttivo professato da Jakarta – tacciato di collaborazionismo nei confronti di una giunta sanguinaria e

²⁹⁹ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, p. 129.

³⁰⁰ Rizal Sukma, "ASEAN and Regional Security in East Asia", *Panorama - Insights into Asian and European Affairs*, 2, 2009, p. 110.

anti-democratica – si puntò, invece, a sottolineare le potenzialità del nuovo corso appena dischiusosi nel migliorare progressivamente le condizioni socio-economiche della popolazione locale, in modo da innescare un processo virtuoso che avrebbe condotto ad una modifica dall'interno dell'ordinamento birmano. Il rilascio provvisorio di Aung San Suu Kyi – ordinato dai vertici del Tatmadaw nell'estate del 1995 – sembrò, peraltro, confermare l'efficacia di tale approccio.

L'ultimo ostacolo alla realizzazione del progetto "One Southeast Asia" – volto alla costruzione di un'ASEAN forte di ben 10 *membership* – assunse, quindi, le fattezze della coalizione di maggioranza formata in Cambogia all'indomani delle tanto agognate elezioni generali del 1993, la quale si reggeva su una commistione di forze estremamente fragile ed eterogenea.³⁰¹ Nell'estate del 1997 il Partito del Popolo Cambogiano (PPC) guidato da Hun Sen ruppe definitivamente gli indugi, uscendo dai ranghi della litigiosa maggioranza di governo e portando a termine un *golpe* nella capitale Phnom Penh che sembrò trascinare nuovamente la nazione sull'orlo della guerra civile. L'Associazione, dal canto suo, fu costretta a rivedere i piani volti alla realizzazione del "One Southeast Asia" in coincidenza con il trentesimo anniversario dalla firma della Dichiarazione di Bangkok, rimandando la questione dell'ingresso della Cambogia a future discussioni. Hun Sen protestò vibratamente contro la decisione, asserendo che in questo modo si stava consumando un'ingerenza indebita negli affari interni di uno Stato sovrano, a cui si aggiunse la precisa minaccia di ritirare la domanda d'ammissione all'istituzione multilaterale. Le critiche di quest'ultimo fecero breccia nelle menti di molti governanti locali, i quali – consci che un mancato di ingresso di Phnom Penh nel *framework* dell'ASEAN avrebbe probabilmente consegnato il Paese nelle mani dell'influenza cinese, configurando un rapporto di profonda dipendenza da Pechino – si persuasero ad accordare il loro assenso formale all'entrata della Cambogia nell'aprile del 1999.³⁰² La *realpolitik* trionfava nuovamente sui sentimenti idealistici, portando in dote la realizzazione del lungamente anelato traguardo di un Sudest asiatico riunificato sotto un'unica bandiera.

Lo spartiacque simbolico del trentennale dalla firma degli atti fondativi alimentò fra i ranghi dell'Associazione un febbrile attivismo, sprigionato sia in ambito diplomatico – mediante il processo di allargamento verso l'Indocina e la campagna di reciproco *engagement* sull'asse Jakarta-Pechino descritta nel paragrafo precedente – che in direzione del rafforzamento e dell'ampliamento delle proprie strutture interne, chiamate a trasformarsi di pari passo al mutato panorama internazionale. La politica estera

³⁰¹ Per una trattazione più articolata sul processo di gestazione e realizzazione dell'ideale del "One Southeast Asia" si veda: Chin Kin Wah, "ASEAN: The Long Road to 'One Southeast Asia'", *Asian Journal of Political Science*, 5 (1), 1997, pp. 1-19; Ralf Emmers, "The Indochinese Enlargement of ASEAN: Security Expectations and Outcomes", *Australian Journal of International Affairs*, 59 (1), 2005, pp. 71-88.

³⁰² Rodolfo C. Severino, *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community. Insights from the Former ASEAN Secretary-General* (Singapore: ISEAS, 2006), pp. 57-67.

multidirezionale dell'ASEAN si spese, quindi, per forgiare legami sempre più diversificati con una gamma crescente di interlocutori globali, facendo affidamento su una serie di piattaforme inedite di dialogo quale l'ARF – sorto nel 1994 quale *forum* di riferimento per la composizione delle *issue* di sicurezza nell'area dell'Asia-Pacifico – e il *format* dell'ASEAN+1 (poi esteso alla formula ASEAN+3), che incarnava la naturale evoluzione delle già citate conferenze post-ministeriali inaugurate al volgere degli anni Settanta. L'avvento della crisi finanziaria del 1997-98 non fu in grado di frustrare tali sforzi, rafforzando la determinazione delle classi dirigenti dell'Asia sudorientale nell'identificare soluzioni indigene ai problemi che affliggevano la regione.³⁰³ Il legame con Washington, di contro, soffriva sulla scia della controversa gestione della crisi da parte del FMI un'ulteriore incrinatura, che faceva il paio con la condotta antitetica mostrata dai due attori nel maneggiare il delicato *dossier* birmano.

Al dischiudersi del ventunesimo secolo, pertanto, era lecito affermare che lungo la sua complessa traiettoria storica l'ASEAN aveva inciso in profondità sulle strategie di allineamento dei suoi contraenti, creando le precondizioni per la comparsa di una comunità di sicurezza nascente nella quale l'uso della violenza fra associati quale mezzo di risoluzione di eventuali differenze o controversie risultava definitivamente bandito. I tempi erano, dunque, maturi per un altro *step* dall'alto valore simbolico e sostanziale, concretizzatosi sul finire del 2005 allorché fu commissionata la redazione della bozza – ad opera di un gruppo di personalità eminenti designate dai Paesi membri – di quella che sarebbe poi divenuta la Carta dell'Asean, siglata nella sua versione definitiva 36 mesi più tardi.³⁰⁴ Il documento prevedeva, inoltre, una

³⁰³ La risposta dell'ASEAN alla perturbazione finanziaria che si abbatté in modo preminente sui mercati di Indonesia e Thailandia si dipanò lungo tre direttrici. In primo luogo, si rafforzarono i canali di coordinamento con le tre economie più importanti del Nordest asiatico: dal 1999, pertanto, si intensificarono sensibilmente i *meeting* dei ministri dell'economia e delle finanze della regione con i loro colleghi cinesi, giapponesi e sudcoreani, in virtù dell'implementazione dell'ASEAN+3. In aggiunta, già dal dicembre del 1997 era stata presentata la c.d. "ASEAN Vision 2020", che tracciava un percorso condiviso volto alla liberalizzazione e alla creazione di un maggiore coordinamento fra i mercati dell'Asia di Sudest, sia in termini di politiche fiscali che di legislazione sulla fluttuazione dei capitali. Infine, il dispositivo più rilevante per scongiurare una ripetizione futura della crisi fu presentato nel 2000 sotto l'appellativo di "Iniziativa di Chang Mai", dal nome della città thailandese ove convennero i delegati dell'ASEAN per concordare un meccanismo di *bailout* che non aveva precedenti nella storia asiatica. L'accordo contemplava, infatti, l'instaurazione di un *network* di banche centrali che condividevano – e all'occorrenza prestavano – riserve valutarie ufficiali, in modo da contrastare eventuali pressioni al ribasso nei regimi di cambio fisso, molto diffusi nella regione. La Cina ed il Giappone furono i principali artefici dell'iniziativa, assumendosi gli oneri maggiori in termini di *stock* di riserve devolute al dispositivo, mentre gli Usa non parteciparono alle negoziazioni. Il *budget* di capitali a sostegno dell'intesa è stato successivamente espanso durante la recente crisi economica, passando da 60 miliardi di dollari a 120 nel corso del 2009, per raggiungere infine i 240 miliardi di dollari nel 2012. Per un'analisi più particolareggiata si veda: in: Kent E. Calder, "Critical Junctures and the Contours of Northeast Asian Regionalism", in: Kent E. Calder e Francis Fukuyama (a cura di), *East Asian Multilateralism. Prospects for Regional Stability* (Baltimora: Johns Hopkins University Press, 2008), pp. 30-34.

³⁰⁴ Il fine ultimo era quello di riconoscere all'Associazione una personalità giuridica internazionale, in modo da creare un quadro normativo utile ad incorporare le sue delibere nella legislazione nazionale degli Stati aderenti. Tale esigenza, peraltro, derivava dall'espansione sia spaziale che funzionale in capo alla stessa ASEAN, difficilmente gestibile dagli strumenti di istituzionalizzazione *soft* previsti dai suoi organi fondativi. La bozza redatta dal gruppo tratteggiava un'ambiziosa evoluzione verso meccanismi di voto a maggioranza capaci di intaccare il mantra del consenso, contenendo inoltre la proposta – avanzata da alcune ONG – di creare un dipartimento per il monitoraggio dei diritti umani. Prevedibilmente, quando dai lavori istruttori si

roadmap dettagliata per la creazione della “ASEAN Community”, poi realizzata entro la scadenza stabilita del 2015 attorno a tre pilastri ben definiti, identificati nella dimensione politico-strategica, nella sfera economica ed in quella socio-culturale.³⁰⁵ Se le relazioni reciproche fra gli Stati della regione erano ormai improntate ad una sostanziale stabilità – che, peraltro, sembrava propagarsi ai riottosi regimi dell’Indocina recentemente integrati nel *framework* multilaterale – tutto l’opposto poteva dirsi rispetto ad un inedito *mix* di avvisaglie domestiche ed esterne pronte a minacciare la progressiva ascesa economica dell’area, ripresa con ritmo spedito nei primi anni Duemila dopo la tempesta finanziaria di pochi anni prima.

Le prime, infatti, attenevano alla periodica recrudescenza di conflitti interni alimentati dalla presenza di movimenti separatisti, che erano sopravvissuti al declino dei *network* transnazionali comunisti consumatosi con la disgregazione sovietica salvaguardando alcune importanti roccaforti, come nel già ricordato caso degli Stati Shan e Kachin in Myanmar o in quelli di Aceh e del Mindanao per quanto riguardava la porzione marittima del Sudest asiatico.³⁰⁶ In aggiunta, all’indomani degli attentati terroristici dell’11 settembre 2001 la lotta alle minacce asimmetriche e non-tradizionali si saldò con gli imperativi della “*war on terror*” degli Stati Uniti, che guardava con una certa attenzione a questo specifico scacchiere geopolitico in virtù della larghissima presenza di comunità musulmane. La reazione dell’Associazione si tradusse in un passo ulteriore compiuto nella direzione di una più intima integrazione fra i vari esecutivi nazionali, culminato con la sottoscrizione della “Dichiarazione Congiunta per il Contrasto al Terrorismo” del novembre dello stesso anno, che fu peraltro recepita nel corso del 2002 dalla RPC attraverso un accordo di cooperazione fra Pechino e Jakarta sulle *issue* di sicurezza non-tradizionali.

Il fronte dei pericoli esterni, di contro, era strettamente legato al perdurare della disputa territoriale del Mar Cinese Meridionale, nel contesto della quale si procedette – proprio in questa fase – a mitigare il ricorso al *free-riding* della Cina mediante la firma di ambo le parti sulla già richiamata dichiarazione di condotta. Come già avvenuto in passato, infatti, una questione altamente divisiva si accingeva a mettere a dura prova lo spirito di coesione interna maturato fino a quel momento dall’ASEAN, così come la sua capacità di dettare

passò alle negoziazioni fra i governi gli imperativi tradizionali di non interferenza negli affari interni delle controparti ebbero, ancora una volta, la meglio sulle istanze di segno opposto. Il documento finale che emergerà nel 2008, infatti, vedrà estremamente diluite le tendenze in direzione di un’evoluzione legalistica dell’Associazione, in special modo per quanto atteneva alla gestione delle *issue* di sicurezza.

³⁰⁵ L’ultima intesa necessaria all’implementazione ufficiale dell’ASEAN Community – concernente il pilastro economico – è stata raggiunta nel novembre del 2015 in occasione del *meeting* di Kuala Lumpur, che ha completato l’opera di unificazione di un mercato combinato composto da oltre 620 milioni di individui e alimentato da un prodotto interno lordo complessivo di circa 2,6 trilioni di dollari. Sulle ultime tappe istituzionali che hanno condotto ad un simile traguardo: Elodie Sellier, “The ASEAN Economic Community: The Force Awakens?”, *The Diplomat*, 12 gennaio 2016. Consultabile all’indirizzo: <http://thediplomat.com/2016/01/the-asean-economic-community-the-force-awakens/> (ultimo accesso: 2 febbraio 2016).

³⁰⁶ Thanawat Pimoljinda, “Ethno-Religious Movements as a Barrier to an ASEAN Community”, *Global Asia*, 5 (1), 2010, pp. 91-94.

e perseguire una strategia realmente unificata, in grado, quindi, di far parlare all'unisono ben dieci voci differenti. Non solo, una sfida dai connotati simili prometteva di configurarsi come un *test* senza precedenti anche in relazione alla tradizionale propensione a schermare l'Asia Sudorientale dalle interferenze di Potenze esterne, ritenute in grado di offuscare la centralità dell'istituzione nel disciplinare le questioni di sicurezza regionali. Quest'ultimo rischio, più nello specifico, si materializzerà in forma manifesta soprattutto in relazione al processo di *rebalancing* statunitense verso l'Estremo Oriente, propagatosi all'indomani del passaggio di testimoni fra l'amministrazione repubblicana di George W. Bush e quella democratica di Barack Obama.³⁰⁷

Fra il 2005 ed il 2011, pertanto, presero piede le lente e farraginose negoziazioni prima fra i vertici dell'Associazione, e, successivamente, al cospetto delle rappresentanze diplomatiche cinesi, volte alla stesura delle *guidelines* per l'implementazione del DOC, adottate poi dodici mesi più tardi sulla spinta di quei Paesi membri – come le Filippine – che auspicavano una lenta evoluzione del dispositivo nella direzione di un codice di condotta vincolante.³⁰⁸ Ciò nondimeno, i visibilissimi progressi compiuti in questo periodo nel persuadere Pechino ad incanalare la questione del Mar Cinese Meridionale entro una cornice collettiva – convincendola così a superare la sua naturale predilezione per le leve bilaterali – vennero oscurati dalla pluralità di visioni che emergevano all'interno della stessa ASEAN circa la postura da assumere nei riguardi del potente vicino, come esemplificato dalla condotta di *bandwagoning* sfoggiata dalla Cambogia durante il *round* di incontri sul tema del 2012. La spaccatura fu gradualmente ricucita nel corso del 2013 grazie ai buoni uffici della presidenza di turno del Brunei e alla *leadership* silenziosa dell'Indonesia, i cui sforzi di

³⁰⁷ Come emergerà più compiutamente nel paragrafo che segue, infatti, il diciassettesimo *summit* dell'ARF – ospitato nel luglio del 2010 ad Hanoi – configurò una svolta di grande rilevanza non solo per la questione del Mar Cinese Meridionale e per l'andamento dei rapporti fra Jakarta e Pechino, ma anche in relazione agli equilibri strategici complessivi dell'area nell'ottica di un confronto sempre più serrato fra la Cina e gli Stati Uniti. La novità più dirimpante emersa dall'incontro fu rappresentata dalle dichiarazioni del Segretario di Stato americano Clinton, tese ad asserire un principio mai rivendicato prima dalla politica estera di Washington, secondo il quale la libertà di navigazione nelle acque contese e la pacifica risoluzione della controversia in esame incarnavano un interesse nazionale di primaria importanza del suo Paese. Queste parole, come prevedibile, ispirarono una piccata reazione da parte della RPC, che bollò la condotta esibita dal ministro statunitense come altamente provocatoria e controproducente. Per una trattazione più particolareggiata: Gordon G. Chang, "Hillary Clinton Changes America's China Policy", *Forbes*, 28 luglio 2010. Consultabile all'indirizzo: <http://www.forbes.com/2010/07/28/china-beijing-asia-hillary-clinton-opinions-columnists-gordon-g-chang.html> (ultimo accesso: 2 febbraio 2016.)

³⁰⁸ La procedura per la sottoscrizione di un *draft* del codice di condotta (COC) ha conosciuto una visibile accelerazione fra il 2012 ed il 2013, in special modo in corrispondenza del ventesimo *summit* ASEAN di Phnom Penh. In tale occasione, infatti, la presidenza di turno cambogiana si spese attivamente per includere la delegazione cinese nel processo di redazione della bozza, scatenando le vivaci proteste di Vietnam e Filippine. L'apparente rottura interna fra le fila dell'Associazione fu ricomposta identificando una soluzione di compromesso, che prevedeva la creazione di due commissioni preparatorie distinte. Ciò nonostante, il testo finale del codice concordato dai rappresentanti dell'ASEAN fu ripetutamente bocciato dal ministro degli esteri cambogiano Hor Nam Hong, che – facendo leva sulla sua posizione di *chair* del *meeting* – impedì anche la proverbiale pubblicazione di una comunicazione congiunta a margine dei lavori conclusivi della conferenza. Per una cronaca più dettagliata: Carlyle A. Thayer, "ASEAN, China and the Code of Conduct in the South China Sea", *SAIS Review of International Affairs*, 33 (2), 2013, pp. 75-84; Bridget Welsh, "Divided or Together? Southeast Asia in 2012", *Southeast Asian Affairs*, 2013, pp. 1-16.

mediazione fra le varie anime dell'Associazione e i vertici cinesi valsero a rimettere in moto il processo di consultazioni per la stipula di un codice di condotta più stringente.

L'ultimo segmento cronologico meritevole di una più ampia riflessione è coinciso con l'annata del 2014, segnata dalla prima e storica Presidenza birmana dell'ASEAN. Oltre a fornire un consistente capitale di legittimazione rispetto al sentiero di transizione interna tracciato da Thein Sein – incentivando la prosecuzione di simili sforzi – la vetrina in questione ha permesso, infatti, al Paese di dispiegare in modo ancor più sofisticato il costrutto di *hedging* professato da Naypyidaw in direzione della RPC, che ha potuto anche giovare dell'assenza di rivendicazioni dirette da parte del Myanmar lungo il perimetro del Mar Cinese.³⁰⁹ L'agenda dei lavori istituita dai delegati birmani si è orientata, in primo luogo, a soddisfare le scadenze per la creazione dell'ASEAN Community, al fine di veicolare l'immagine di un attore efficiente e attivamente impegnato nell'evoluzione del regionalismo asiatico, a sua volta funzionale a cancellare l'idea – ancora prevalente in molti circoli diplomatici dell'area – che guarda ai c.d. “Paesi CLMV” (Cambogia, Laos, Myanmar e Vietnam) quali soci di seconda fascia dell'Associazione.

In relazione al tema delle acque contese, invece, il crescente attivismo di Pechino – coincidente con il nuovo corso di Xi Jinping, ansioso di convogliare un'immagine di sé quale “uomo forte” sia dentro che al di fuori delle frontiere cinesi – è stato fronteggiato per mezzo di una strategia avveduta e prudente, finalizzata a rimettere in carreggiata i negoziati per la definizione di un *set* di norme vincolanti fra i contendenti.³¹⁰ Da questo punto di vista, le leve negoziali a disposizione di Thein Sein hanno beneficiato anche della contemporanea presidenza birmana – conservata lungo tutto il triennio 2012-2015 – del *forum* di dialogo sulla sicurezza fra Stati Uniti e ASEAN, che si è rivelata un utile ausilio nell'ammorbidire la posizione della Cina in relazione alla futura sottoscrizione di un codice di condotta. Al termine di quest'esperienza inedita, pertanto, i vertici del Myanmar potevano dirsi alquanto soddisfatti circa le *performance* sfoggiate dalla politica estera nazionale non solo nel fungere da guida dell'Associazione, ma anche nell'aver condotto – ancora una volta con un certo successo – quell'esercizio di sottile equilibrismo fra istanze contrastanti che costituisce, ormai da tempo immemore, il cardine centrale della proiezione diplomatica di Naypyidaw.

L'istituzione regionale che si avvia a cogliere un traguardo significativo come quello del cinquantesimo anniversario appare, dunque, molto diversa rispetto alla sua infanzia in termini di competenze, strutture e

³⁰⁹ Già nel 2005 la *leadership* del Myanmar si era vista costretta a rinunciare ad una designazione alla presidenza di turno dell'Associazione, sulla scia delle critiche della comunità internazionale rispetto alla tragedia di Depayin e al successivo arresto di Aung San Suu Kyi, che spinsero alcuni *partner* di dialogo dell'ASEAN a minacciare un boicottaggio degli incontri che si sarebbero tenuti nella capitale birmana. Per un'analisi più articolata della postura sfoggiata dalla delegazione birmana durante l'anno da *chair* dell'ASEAN: Yun Sun, “Myanmar’s ASEAN Chairmanship” *Stimson Center’s Issue Brief*, 4, giugno 2014.

³¹⁰ Yun Sun, “China’s New Calculations in the South China Sea”, *Asia Pacific Bulletin*, n. 267, East-West Center, giugno 2014.

soggetti coinvolti, ma, in parallelo, sostanzialmente fedele a se stessa e alla sua natura originaria per ciò che riguarda i principi e i *modus operandi* di riferimento. Fra questi, uno dei più radicati nella cultura strategica dell'area concerne – come già ricordato – lo strenuo rifiuto nel creare le precondizioni per un'evoluzione in senso militare della stessa ASEAN, a cui si sono associate le ricorrenti ritrosie nel forgiare legami di sicurezza formalizzati a livello collettivo con le Grandi Potenze attive nello scenario dell'Asia di Sudest. Tale preclusione ha prodotto rilevanti ripercussioni sulle posture di allineamento degli attori locali, che – come emerso dal già citato esempio della Thailandia, o in quelli del tutto analoghi delle Filippine e di Singapore – hanno spesso optato per la sottoscrizione di alleanze bilaterali con interlocutori esterni, quali “polizze” cautelative rispetto alle insidie della Guerra Fredda e, in seguito, allo scopo di assicurarsi un'ancora di supporto utile a mitigare i dilemmi di uno scenario regionale contrassegnato da un elevato grado di incertezza. Fra questi fattori di rischio, il più pressante si collegava all'eventualità di esiti sgraditi rispetto alla contestuale campagna di *engagement* della Cina dispiegata in chiave multilaterale, a sua volta messa alla prova sin dai primi anni Novanta dal riacutizzarsi delle dispute territoriali e di accese controversie storiche fra Pechino e una serie di cancellerie poste alla sua periferia.

In altri termini, se il proscenio politico sorto con la Dichiarazione di Bangkok ha rappresentato un canale preminente per l'applicazione del primo pilastro di un costrutto di *hedging* – volto a coinvolgere e ammansire una potenziale minaccia inserendola in una cornice di norme e regole condivise – la seconda direttrice di condotta è stata affidata, invece, agli sforzi e alle decisioni dei singoli governi nazionali. Alcuni di essi, particolarmente sensibili alla crescente assertività e disponibilità in termini di *hard power* della RPC, si sono premuniti mediante l'instaurazione di meccanismi istituzionalizzati e vincolanti di cooperazione nel settore della difesa con poli alternativi delle relazioni internazionali. Altri ancora – sedotti dai possibili ritorni di un più intimo *ménage* con Pechino – hanno preferito evitare in un simile ambito qualsiasi tipo di azione che potesse configurarsi agli occhi dei vertici cinesi come provocatoria o destabilizzante. Un terzo sottogruppo di Stati, infine, ha imboccato una strada più complessa e sfumata, intessendo una serie di *partnership* informali con una gamma crescente di attori (Cina compresa) in funzione di reciproco contrappeso. In questo novero di protagonisti indiscussi nei calcoli strategici delle *leadership* indigene figurano gli Stati Uniti, il Giappone, l'India e la Russia, ai quali è dedicato il prossimo paragrafo.

3.3 L'evoluzione della presenza americana nell'area e la svolta del “*Pivot to Asia*”

Tradizionalmente considerato come uno scacchiere di secondaria importanza in tema di equilibri geopolitici globali, negli ultimi decenni il Sudest asiatico ha saputo catalizzare su di sé le attenzioni della comunità internazionale come mai accaduto prima, sfoggiando un impetuoso vigore economico che si è accompagnato ad un altrettanto visibile attivismo sul versante politico e diplomatico. Fra gli artefici principali di simili sforzi si è distinto un eterogeneo gruppo composto da Piccole e Medie Potenze regionali che ha puntato sulla realizzazione di due progetti di vastissima portata, peraltro intimamente collegati fra loro. Ciò si è tradotto, da un lato, nella costruzione di un'architettura multilaterale *sui generis* – cioè in grado di rispettare la cultura strategica dei contraenti e di assicurare, al contempo, uno spazio di relativa stabilità e autonomia nell'area – e, dall'altro, nel dispiegamento di una campagna di mutuo *engagement* con la Cina, finalizzata a massimizzare i ritorni potenziali insiti nell'ascesa di Pechino così come a smussare le spigolature più evidenti della condotta cinese. A tal scopo, la postura altamente proattiva di simili soggetti si è nutrita di un ricco bagaglio filosofico e ideale, emerso in tutta la sua chiarezza durante gli anni della Guerra Fredda e della decolonizzazione, quando l'inclusione e l'irretimento (dall'inglese “*enmeshment*”) di una gamma crescente di interlocutori nel panorama della regione divennero le parole d'ordine di riferimento dei vulnerabili regimi post-coloniali, interessati ad istituire un “equilibrio dinamico” delle influenze esterne che alimentasse il progresso economico delle società indigene e scoraggiasse eventuali disegni revisionisti di aspiranti egemoni.³¹¹

A ben vedere, infatti, lo scenario in esame appare oggi come il punto di incontro – e, occasionalmente, di aperto confronto – fra gli attori preminenti della politica globale, configurandosi sia come un *hub* cruciale per i *network* finanziari mondiali che nelle vesti di crocevia primario per le rotte di comunicazione marittima volte a collegare l'Oceano Indiano e quello Pacifico ai mercati europei e nordamericani. Di conseguenza, stante l'entità degli interessi transnazionali *in* localizzati non stupisce che la predisposizione degli attori locali a diversificare i propri partenariati con entità esterne abbia trovato – soprattutto a partire dai primi anni Duemila – un terreno particolarmente fertile, concretizzandosi in un'opera di attivo coinvolgimento verso una rosa di Potenze accomunate dalla necessità di salvaguardare – e, possibilmente, consolidare – le

³¹¹ Il concetto di “*enmeshment*” prescrive di coinvolgere la propria controparte in una rete sempre più fitta di scambi e interazioni reciproche, così da farla sentire parte di un sistema o di una comunità più ampia, edificata su valori e norme condivise. Tali canali di socializzazione, infatti, impatteranno direttamente sugli interessi e l'identità dell'attore fatto oggetto di una simile strategia, il quale assumerà in chiave diplomatica una postura maggiormente in linea con l'immagine di “socio responsabile”. Per una descrizione più articolata del costruito in questione quale paradigma fondante delle strategie di allineamento dei Paesi dell'Asia sudorientale: Evelyn Goh, “Great Powers and Southeast Asian Regional Security Strategies: Omni-enmeshment, Balancing, and Hierarchical Order”, IDSS Working Paper, n. 84, luglio 2005; Sheldon Simon, “US-Southeast Asia Relations: Growing Enmeshment in Regional Affairs”, *Comparative Connections*, 12 (3), 2010, pp. 49-61.

proprie posizioni nel quadro degli affari regionali. Se, in altri termini, l'assetto attuale delle relazioni internazionali racconta il lento avvio di una stagione all'insegna del multipolarismo, è lecito affermare che l'Asia di Sudest rivesta il ruolo di vera e propria avanguardia di un simile processo, configurando un ambiente altamente vivace e competitivo nel quale risulta più agevole osservare la manifestazione concreta di tali dinamiche inedite, a loro volta in grado di esercitare profonde ripercussioni sulle opzioni di allineamento di tutti i Paesi coinvolti.³¹²

La spinta ad un mutuo coinvolgimento dispiegatasi negli ultimi anni sull'asse Jakarta-Pechino e descritta nel primo paragrafo di questo capitolo, pertanto, non si è sostanziata all'interno di un *vacuum* strategico escluso dall'influsso di soggetti esterni, ossia nel mero contesto di una dialettica politica di per sé asimmetrica come quella che caratterizza le interazioni fra la RPC e i governi raccolti sotto le insegne dell'ASEAN. Al contrario, la tensione sfoggiata da questi ultimi nel disinnescare la presunta "minaccia cinese" attraverso la commistione di blandizie e meccanismi di contro-assicurazione si è giovata della compresenza in loco di alcune rilevanti "sponde" diplomatiche, che hanno reso possibile l'implementazione del secondo pilastro di un paradigma di *hedging*. Per ovvie ragioni, il primo di questi poli che ha storicamente rivestito un peso cardinale nel determinare le condotte delle classi dirigenti locali è rappresentato dagli Stati Uniti, i quali espletano da circa mezzo secolo la funzione di "bilanciatori d'oltremare" per eccellenza delle oscillazioni di potere consumatesi nell'area.³¹³

Generalmente orientata a devolvere maggiori risorse e attenzioni all'Asia di Nordest, negli ultimi anni la Casa Bianca ha raccolto i frutti più tangibili della recente campagna di ribilanciamento verso oriente proprio nel Sudest asiatico, rinsaldando legami di lunga data che mostravano segni di logoramento e instaurando – in parallelo – relazioni cordiali con regimi un tempo considerati come naturali nemici.³¹⁴ Il

³¹² Sull'evoluzione verso un assetto multipolare del sistema internazionale e sul ruolo dell'Asia orientale nell'alveo di un simile processo: Zaki Laïdi, "Towards a Post-hegemonic World: the Multipolar Threat to the Multilateral Order", *International Politics*, 51, 2014, pp. 350-365; Christopher Layne, "This Time It's Real: the End of Unipolarity and the Pax Americana", *International Studies Quarterly*, 56, 2012, pp. 203-213; Robert S. Ross (a cura di), *East Asia in Transition: towards a New Regional Order* (Abingdon: Routledge, 2015).

³¹³ La concettualizzazione di "*offshore balancer*" si rifà alla posizione peculiare di *leadership* planetaria detenuta dagli Stati Uniti d'America nel *framework* del sistema internazionale, specialmente dopo l'archiviazione del confronto bipolare. Secondo questa strategia, infatti, l'egemone potrà conservare un simile primato soltanto attraverso un'attenta opera di prevenzione dell'ascesa di potenziali antagonisti su scala regionale, che altrimenti potrebbero giungere sino a mettere in discussione detto *status quo*. In aggiunta, data l'esigenza di fronteggiare certe sfide in più zone del globo – spesso in modo contestuale – i *modus operandi* della Superpotenza in questione tenderanno a delegare gli oneri connessi alla *governance* ordinaria delle varie aree in direzione del proprio *network* di alleati e *junior partner*, liberando così risorse da utilizzare all'evenienza nel caso in cui la *Balance of Power* su scala locale venga definitivamente compromessa dall'emersione di un nuovo soggetto preminente. Per una trattazione più estensiva: John J. Mearsheimer, "Imperial by Design", *The National Interests*, 111, 2011, pp. 16-34; Stephen M. Walt, "Offshore Balancing: an Idea whose Time Has Come", *Foreign Policy*, 2 novembre 2011. Consultabile all'indirizzo: <http://foreignpolicy.com/2011/11/02/offshore-balancing-an-idea-whose-time-has-come/> (ultimo accesso: 6 febbraio 2016).

³¹⁴ Robert G. Sutter, *The United States in Asia* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2009), pp. 101-102.

Giappone, dal canto suo, fin dagli anni Settanta ha affidato a questo scacchiere specifico il ruolo di laboratorio politico di riferimento per misurarsi con le difficoltà di una diplomazia dinamica e propositiva, grazie all'opera pionieristica di personalità di centrale importanza per la storia nazionale come quella del Primo Ministro Takeo Fukuda, il cui lascito è riemerso recentemente nella determinazione mostrata dal governo Abe rispetto all'apertura di una nuova era di cooperazione con l'ASEAN. Non solo, la stessa India – mediante il già citato costrutto del “*Look East*” – e la Federazione Russa, forte del suo ruolo di *partner* prezioso di una quota consistente delle forze armate regionali, conservano una gamma di *asset* peculiari e dal notevole effetto, sprigionabili sia lungo direttrici bilaterali che attraverso canali multilaterali al fine di aumentare l'influenza dei rispettivi governi, assecondarne i variegati interessi ufficiali e impedire un'ascesa troppo netta dei propri *competitor*.

Volgendo lo sguardo più in dettaglio alla traiettoria storica e alle modalità di proiezione politica sfoggiate da ciascuno dei suddetti attori, il primo elemento da considerare concerne l'evoluzione dell'approccio adottato in relazione alla gestione delle *issue* di sicurezza regionali da parte degli Stati Uniti, che – a dispetto delle sempre più numerose previsioni circa la fine del “momento unipolare” americano – conservano ancora la palma di prima economia globale, a cui si accompagna un *gap* ancora più consistente con i potenziali antagonisti in termini di risorse militari.³¹⁵ I prodromi di una presenza organica e strutturata di Washington nel teatro in esame affondano le proprie radici nel reticolo di alleanze bilaterali edificato nel secondo dopoguerra e, più nello specifico, nel già richiamato meccanismo “*hub and spokes*” che all'indomani della stesura del Trattato di San Francisco seppe legare a sé una serie di futuri bastioni dell'influenza americana nell'Asia-Pacifico. Nello spazio di pochissimi anni, quindi, emerse un *network* di trattati di mutua assistenza nel ramo della sicurezza che collegò Washington dapprima con Tokio e Taipei, per essere poi esteso nella prima parte degli anni Cinquanta alla Corea del Sud, all'Australia e alla Nuova Zelanda.

I tasselli finali di una simile impalcatura furono inseriti nell'auspicio di colmare il vuoto che si era prodotto in Asia sudorientale rispetto alla porzione di nordest del continente e all'Oceania. All'inizio del 1947, pertanto, si giunse alla ratifica di un'importante intesa fra il governo degli Stati Uniti e quello delle Filippine per la cooperazione bilaterale in ambito militare, destinata ad aprire le maggiori infrastrutture di difesa dell'ex protettorato americano – fra cui la base aerea di Clark e quella navale posta nella Baia di Subic – alla continua rotazione di contingenti di ambo gli eserciti. Quattro anni più tardi, inoltre, tale sentiero di reciproco avvicinamento culminò nella sottoscrizione di un vero e proprio patto di reciproca difesa fra i

³¹⁵ Secondo i dati offerti dallo Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) e dal U.S. Bureau of Economic Analysis (BEA), infatti, nel corso del 2015 la fetta di spese militari detenuta da Washington e dal novero di Paesi caratterizzati da legami di sicurezza con l'America si attestava al 63% del valore complessivo mondiale, nonostante i ripetuti tagli al budget della difesa apportati durante il doppio mandato dell'amministrazione Obama. Per un'analisi più dettagliata: Dinah Walker, “Trends in U.S. Military Spending”, Occasional Report – Council on Foreign Relations, 15 luglio 2014.

due Paesi, orientato a sostenere la proiezione di potenza e i costanti sforzi di dissuasione profusi da Washington in direzione degli stretti di Taiwan e della Malacca.³¹⁶ Parallelamente, il dispositivo multilaterale creato di lì a poco con la nascita della SEATO certificava la gravitazione della stessa Thailandia nel campo statunitense, in virtù di un legame filtrato dal disposto del Trattato di Manila che fu ulteriormente esplicitato nel 1962 mediante gli accordi fra il Segretario di Stato Dean Rusk e il suo omologo thailandese Thanat.

Durante la prima fase della Guerra Fredda, dunque, il sistema “*hub and spokes*” seppe perpetuare e cristallizzare la sempre più evidente centralità della nascente Superpotenza americana, plasmando una gamma d'alleanze estremamente gerarchiche e sbilanciate che, nondimeno, apparivano funzionali alle esigenze di entrambe le parti. Gli USA, da un lato, si assunsero responsabilità dirette per il mantenimento dello *status quo* regionale, gettando tutto il proprio peso all'interno di conflitti sanguinosi come la Guerra di Corea e quella del Vietnam, fino a che l'introduzione della già citata “dottrina Nixon” non segnalò l'avvento di una tendenza di segno opposto, finalizzata a individuare un più equo *burden-sharing* nei riguardi dei propri alleati minori. Questi ultimi, di contro, sfruttarono l'attivismo di Washington sul fronte della sicurezza per minimizzare i rischi connessi ad un panorama esterno altamente incerto, così come per veicolare le proprie carenti risorse sul decollo economico di mercati che avevano subito ingentissimi danni durante il secondo conflitto mondiale, seguendo una dinamica simboleggiata dal caso nipponico ma estendibile – nei suoi tratti essenziali – anche agli partecipanti del meccanismo in questione.³¹⁷

Nei decenni a seguire, tuttavia, fra i vertici periferici di questa raggiera che aveva la sua sorgente aldilà del Pacifico si svilupparono due derive comuni a molte alleanze, già emerse in tutta la loro forza al momento di analizzare gli aspetti teorici preminenti che accomunano simili legami fra entità sovrane. La cornice di dispositivi di difesa bilaterali eretta dagli Stati Uniti per contrastare l'avanzata del fronte comunista in Indocina – concretizzatasi nella comparsa della c.d. “cortina di bambù” – finì, infatti, per frustrare la fase nascente del regionalismo asiatico, acuendo ulteriormente la dipendenza degli attori indigeni rispetto alla protezione garantita loro dall'alleato di riferimento. Non solo, l'aura di indispensabilità che ammantava la presenza americana nell'area instillò sui governi locali il doppio dilemma dell'intrappolamento e dell'abbandono, condannandoli al costante timore di un disimpegno di Washington dai suoi compiti di “egemone benigno” – ossia propenso a farsi garante di una serie di beni pubblici fondamentalmente per il

³¹⁶ Cheng-Chwee Kuik, Nor Azizan Idris e Abd Rahim Md Nor, “The China Factor in the U.S. 'Reengagement' with Southeast Asia: Drivers and Limits of Converged Hedging”, *Asian Politics & Policy*, 4 (3), 2012, pp. 321-323.

³¹⁷ Yuen F. Khong, “Coping with Strategic Uncertainty. The Role of Institutions and Soft Balancing in Southeast Asia's Post-Cold War Strategy”, in: J.J. Suh, Peter J. Katzenstein e Allen Carlson (a cura di), *Rethinking Security in East Asia. Identity, Power, and Efficiency* (Stanford: Stanford University Press, 2004), pp. 175-181.

progresso del Sudest asiatico – e, sul versante opposto, all’altrettanto ricorrente pericolo di venir trascinati in conflitti non voluti, sulla scia delle condotte interventiste spesso professate dai vertici statunitensi.³¹⁸ Tale condizione di subordinazione, peraltro, fornì potenti incentivi al dischiudersi di una nuova stagione per l’istituzionalismo multilaterale su scala regionale, poi materializzatosi nelle vesti del tutto peculiari dell’*”ASEAN Way”*.

La paura di una possibile ritirata dell’America dalle proprie posizioni di forza nel continente asiatico sembrò tradursi finalmente in realtà sulla scia del crollo del confronto bipolare, che fu salutato da alcune popolari analisi coeve come l’apertura di un’era segnata dall’inscalfibile egemonia degli USA e dal definitivo consolidamento di un paradigma politico imperniato sulla democrazia liberale di stampo occidentale. Secondo Francis Fukuyama, ad esempio, ciò che si parava dinanzi agli osservatori dell’epoca *“non rappresenta semplicemente il termine della Guerra Fredda, o la mera archiviazione di una fase importante della storia del dopoguerra; si tratta, invece, della fine della storia in sé: l’apice massimo dell’evoluzione ideologica del genere umano, passante attraverso la diffusione universale della democrazia liberale quale forma definitiva di governo delle collettività”*.³¹⁹ Questo clima di baldanzosa euforia che nei primi anni Novanta pervase l’*establishment* di Washington, infatti, fece da sfondo alla decisione di ridurre i contingenti armati statunitensi di stanza in Asia orientale – in ossequio alla *“East Asia Security Initiative”* presentata nel corso del 1992 – a cui si unì, quasi contestualmente, la notizia del mancato rinnovo degli accordi con Manila per l’utilizzo congiunto dell’importantissima base navale posta nella Baia di Subic.

Le apprensioni dei governi dell’area furono parzialmente quietate nei mesi successivi dalla firma di un *memorandum* di difesa fra Stati Uniti e Singapore, finalizzato ad installare nella città-Stato una porzione dei presidi armati ospitati sino ad allora in territorio filippino. Di lì a poco, tuttavia, maturò un nuovo motivo di aperta frizione che raffreddò ulteriormente i già provati canali di interazione fra le cancellerie dell’Asia di Sudest e la Casa Bianca, allorché la controversa condotta indonesiana rispetto alla *issue* dell’indipendenza di Timor Est provocò l’espulsione di Jakarta dai programmi di addestramento militare congiunto con l’esercito statunitense, così come un embargo del Congresso americano sull’esportazione di armi verso il *“primus inter pares”* dei Paesi ASEAN. Al volgere del nuovo secolo, quindi, la tensione quasi messianica evidenziata da Washington nella promozione dei diritti umani su scala planetaria si stava traducendo in una maglia sempre più fitta di regimi sanzionatori indirizzati verso una quota consistente dei membri dell’Associazione, fra cui figurava non soltanto l’Indonesia, ma anche il Myanmar, il Vietnam e la

³¹⁸ Jae J. Park, *“The US-led Alliances in the Asia-Pacific: Hedge Against Potential Threats or an Undesirable Multilateral Security Order?”*, *Pacific Review*, 24 (2), 2011, pp. 144-145.

³¹⁹ Francis Fukuyama, *“The End of History?”*, *The National Interest*, 16, 1989, p. 4.

Cambogia.

Analogamente, anche lo spauracchio opposto – rappresentato dalla ciclica propensione all'unilateralismo e al *free-riding* in capo alla diplomazia americana – sarebbe riemerso con grande chiarezza nello scenario del post-Guerra Fredda, trovando la sua massima espressione durante il doppio mandato (2001-2009) da Presidente di George W. Bush. In questo periodo, infatti, si registrò un coro di montanti critiche da parte delle platee indigene in direzione della Casa Bianca, colpevole – a loro detta – di aver mostrato una scarsa volontà di coordinamento e consultazione verso i propri *partner* asiatici, sfoggiando un disinteresse che era ancor più evidente se paragonato alle modalità d'interazione sviluppate da Washington con i propri interlocutori europei. Di conseguenza, sull'onda del lancio della “guerra al terrore” e ai *network* terroristici transnazionali che avevano le loro basi in Medio Oriente la postura della Superpotenza statunitense in Asia di Sudest cominciò ad essere dipinta da eminenti personali politiche della zona come negligente, soggetta a *deficit* di attenzione, priva di una visione prospettica nonché prettamente schizofrenica.³²⁰ Gli stessi vertici cinesi – consci delle “distrazioni” mediorientali del proprio principale *competitor* – riconobbero di trovarsi di fronte ad una “finestra di opportunità strategica”, che andava sfruttata a dovere per consolidare l'ascesa del Paese e per puntellare la propria rinnovata centralità nello scenario politico ed economico della regione.³²¹ In sostanza, apparve chiaro a molti che il progetto orchestrato dai governi locali per il coinvolgimento della RPC all'interno dell'architettura istituzionale dell'ASEAN – entrato al volgere del nuovo secolo nella sua fase più complessa e delicata – era chiamato a dipanarsi senza uno dei suoi presupposti basilari, coincidente con il mantenimento di relazioni intime e costruttive con gli USA quali fattori di mitigazione dei rischi connessi ad una simile impresa.

Consapevole di aver perso terreno rispetto alla “*charme offensive*” dispiegata dalla politica di buon vicinato di

³²⁰ La “*war on terror*” dispiegata dall'amministrazione repubblicana dopo gli attentati dell'11 settembre 2001, infatti, faceva il paio con la controversa condotta incarnata dalle maggiori istituzioni occidentali durante la crisi economico-finanziaria asiatica di pochi anni addietro. Più nello specifico, la scelta statunitense di intervenire militarmente in Afghanistan e Iraq (in questo caso senza autorizzazione ONU) – così come le politiche di contrasto al terrorismo applicate da Washington nello scenario del Sudest asiatico, considerato dagli strateghi americani come il secondo fronte nella lotta alla minaccia islamista – danneggiarono sensibilmente l'immagine degli Stati Uniti in Asia sudorientale, sia nei riguardi delle classi dirigenti che delle opinioni pubbliche. La società indonesiana, ad esempio, che tuttora rappresenta la comunità nazionale musulmana più popolosa su scala globale, condannò senza appello i *modus operandi* impiegati dalla presidenza Bush, come nel caso dello scandalo connesso alla detenzione di sospetti terroristi nella base di Guantanamo. Ulteriori critiche concernevano la scarsa sensibilità mostrata dagli USA nel tenere in considerazione i processi multilaterali regionali, la postura progressivamente avversariale sposata dall'amministrazione in carica nei riguardi della Cina, una ricorrente oscillazione fra propositi di graduale *disengagement* e iniziative unilaterali, così come una carenza di attenzione sia in termini qualitativi che quantitativi verso gli imperativi e le specificità degli alleati regionali. Per un'analisi più particolareggiata sulla controversa eredità del decennio in questione nell'alveo dei rapporti fra Stati Uniti e ASEAN: Alice Ba, “Systemic Neglect? A Reconsideration of US-Southeast Asia Policy”, *Contemporary Southeast Asia*, 31 (3), 2009, pp. 369-398; Satu P. Limaye, “United States-ASEAN Relations on ASEAN's Fortieth Anniversary: a Glass Half Full”, *Contemporary Southeast Asia*, 29 (3), 2007, pp. 447-464.

³²¹ Reuben Mondejar e Chu W. Lung, “China and ASEAN Relations: Legacies and Future Directions”, in: Ho K. Leong e Samuel C. Y. Ku (a cura di), *China and Southeast Asia: Global Changes and Regional Challenges* (Singapore: ISEAS, 2005), p. 227.

Pechino, in coincidenza con l'apertura del suo secondo mandato il Presidente Bush optò per un deciso cambio di rotta, capace di porre le premesse per una campagna di *engagement* più ampia e sistematica come quella che caratterizzerà la successiva amministrazione democratica. La mutata postura di Washington aveva come obiettivo, in primo luogo, una più attenta valorizzazione delle istituzioni e dei processi multilaterali che animavano il perimetro geopolitico dell'ASEAN: in tale contesto, infatti, gli Stati Uniti avevano ceduto la capacità d'iniziativa non solo al cospetto della RPC, ma anche nei riguardi di altre Grandi Potenze come il Giappone, la Russia, l'India e la Repubblica di Corea, che in quegli anni avevano proceduto alla ratifica di *partnership* ad intensità variabile con l'Associazione delle Nazioni del Sudest asiatico. Nel corso del 2005, pertanto, su impulso diretto dell'esecutivo il Congresso americano procedette alla rimozione delle sanzioni sul trasferimento di tecnologie militari all'Indonesia, che insieme alle Filippine registrò un notevole incremento della cooperazione in ambito di difesa a cavallo con gli USA. Una *ratio* simile, peraltro, aveva condotto pochi anni addietro alla chiusura del primo accordo commerciale in direzione di Hanoi, finalizzato a normalizzare la cornice degli scambi fra i due attori che subiva ancora il lascito delle restrizioni imposte all'epoca della Guerra del Vietnam. Parallelamente, l'esecutivo filippino fu accreditato formalmente dello *status* di alleato chiave degli Stati Uniti al di fuori dello spazio NATO, mentre Singapore e la Thailandia vedevano premiato il loro prezioso ruolo di basi logistiche per le operazioni in Iraq e Afghanistan con la qualifica di “*major security cooperation partners*”. Due anni più tardi, inoltre, il Dipartimento di Stato inaugurò una rappresentanza diplomatica presso la sede di Jakarta della stessa ASEAN.³²²

Gli sforzi di Washington in direzione di un più accentuato multilateralismo si indirizzarono sia nella sfera dell'agenda di sicurezza regionale che nell'alveo dei processi di integrazione economica fra i maggiori motori della crescita asiatica. Nel primo caso, gli anni alla Casa Bianca di Bush segnarono un'espansione dei programmi di addestramento congiunti sorti all'epoca della presidenza Clinton, come il già citato “Cobra Gold”, le esercitazioni fra forze armate nel quadro del progetto “Cooperation Afloat Readiness and Training” (CARAT) e le manovre navali annuali fra *marines* statunitensi e omologhi filippini, note come “Operazione Balikpapan”. Sull'altro versante, invece, il fine ultimo del ri-orientamento americano puntò a controbilanciare i ripetuti tentativi della Cina volti alla creazione di un'area di libero scambio in grado di abbracciare l'intera Asia orientale, che, secondo la visione di Pechino, avrebbe dovuto prendere forma a partire dal *format* dell'ASEAN+3, dal quale gli Stati Uniti erano – non a caso – esclusi.³²³ Desiderosi di

³²² Alice Ba, “Systemic Neglect? A Reconsideration of US-Southeast Asia Policy”, pp. 376-380.

³²³ Negli anni precedenti la reazione dell'amministrazione repubblicana alla crescente centralità della Cina all'interno dei *network* finanziari e commerciali della regione si era sostanziata attraverso un'iniziativa dai risultati modesti, nota come “Enterprise for ASEAN Initiative” (EAI). Lanciato nel 2002, questo meccanismo di integrazione fra le due sponde del Pacifico prevedeva

porre un argine al crescente ascendente della RPC, così come alla capacità della *leadership* cinese di dettare a proprio piacimento le tappe future del regionalismo asiatico, i membri dell'Associazione accolsero di buon grado il rinnovato impegno degli Stati Uniti nell'area. Fra il 2005 ed il 2009, pertanto, ambo le parti siglarono la c.d. "ASEAN-United States Enhanced Partnership", a cui si aggiungeva un accordo-quadro per la liberalizzazione degli investimenti e dei flussi di capitali fra i due mercati che mirava a fornire un contraltare credibile alle leve del "Beijing Consensus".³²⁴

Le reazioni positive che avevano contornato il cambio di passo statunitense durante il periodo conclusivo della amministrazione repubblicana si fecero ancora più entusiastiche in corrispondenza del passaggio di consegne fra George W. Bush e Barack Obama. Come ricordato in relazione al caso birmano, infatti, già durante la campagna elettorale per le presidenziali del 2009 il candidato progressista aveva espresso tutta la sua volontà di distanziarsi dall'agenda e dai *modus operandi* che avevano contrassegnato la diplomazia asiatica del proprio predecessore, ristrutturando su nuove basi le alleanze di lungo corso ereditate dal sistema "*hub and spoke*", assumendo una rinnovata propensione nel partecipare con spirito costruttivo ai progetti multilaterali regionali, e – aspetto altrettanto rilevante – aprendo significativi canali di *engagement* con quei regimi noti fino a poco prima come "avamposti della tirannia". Su questi tre pilastri costitutivi, dunque, si edificò la pianificazione strategica che vide poi la luce sotto il cappello di "*Pivot*" (o "*rebalancing*") verso l'Asia, destinato ad assurgere al ruolo di vero e proprio manifesto della politica estera del nuovo presidente degli Stati Uniti.³²⁵ L'inedito paradigma – sposato dalla Casa Bianca al fine di riaffermare la contestata

l'instaurazione di un reticolo di accordi bilaterali di libero scambio di merci e capitali fra gli Stati Uniti e gli attori dell'ASEAN che si sarebbero incamminati lungo un sentiero di riforma e apertura dei rispettivi sistemi economici interni. Al netto di simili propositi, tuttavia, la piattaforma tratteggiata dalla EAI farà breccia soltanto sulla classe dirigente di Singapore, unico Stato del Sudest asiatico a finalizzare – nel corso del 2003 – le procedure per l'implementazione di un'area di libero scambio con gli USA. Al termine del mandato di Bush, infatti, le trattative ancora in corso con Malaysia e Thailandia per il raggiungimento di intese analoghe furono sostanzialmente archiviate, in virtù del lancio del nuovo progetto di una "Trans-Pacific Partnership" (TPP). Per una descrizione più accurata si veda: Peter A. Petri e Michael G. Plummer, "ASEAN Centrality and the ASEAN-US Economic Relationship", *Policy Brief*, 69, East-West Center, 2014.

³²⁴ Un altro esempio chiarissimo dei timori coltivati in questa specifica congiuntura storica dalle classi dirigenti indigene rispetto ad una troppo marcata influenza di Pechino sui processi di istituzionalizzazione regionale può essere desunto dalla traiettoria dell' "East Asian Summit" (EAS), *forum* di dialogo sorto nel 2004 a margine del *summit* di Vientiane dell'ASEAN+3. Fin dalla sua istituzione, infatti, la maggioranza dei membri dell'Associazione – con Singapore ed Indonesia nel ruolo di capofila – si spese per una diluizione del potere negoziale detenuto in un simile contesto dalla delegazione cinese, spingendo per un'estensione della *membership* dell'EAS dapprima in direzione di Australia, Nuova Zelanda e India, e, nel corso del 2010, per un ulteriore allargamento a Russia e Stati Uniti. In altri termini, veniva riconfermata per l'ennesima volta la predilezione delle cancellerie locali verso meccanismi di diversificazione delle *partnership* con soggetti esterni, quali ingredienti indispensabili per il ricorso a strategie di *hedging*. Per una trattazione più capillare: Sheldon Simon, "ASEAN and Multilateralism: the Long, Bumpy Road to Community", *Contemporary Southeast Asia*, 30 (2), 2008, pp. 264-292.

³²⁵ Il costruito del "*Pivot to Asia*" riguarda una svolta epocale della diplomazia americana su scala planetaria, basata a sua volta su una premessa sostanziale: le dinamiche decisive del ventunesimo secolo – in ambito economico, politico e militare – saranno scritte in massima parte nel perimetro spaziale dell'Asia-Pacifico, che si accinge ad assumere con sempre maggiore prepotenza la palma di motore primario del progresso globale. Di conseguenza, gli Stati Uniti sono chiamati ad agganciarsi saldamente a questo

centralità di Washington in Estremo Oriente – fu presentato alle platee indigene nella cornice altamente simbolica di Jakarta, scelta nel febbraio del 2009 come destinazione del primo viaggio ufficiale all'estero del Segretario di Stato Clinton e riconfermata – pochi mesi dopo – per il “ritorno a casa” dello stesso Obama a margine del *meeting* APEC del mese di novembre. L'ex Senatore dell'Illinois, infatti, aveva trascorso parte della sua gioventù in Indonesia, e le calorose accoglienze riservategli in quest'occasione stavano a testimoniare che il successo o il fallimento del nuovo approccio americano agli affari regionali sarebbe dipeso anche dal carisma personale dei suoi *leader*.

Nel corso dell'ultimo lustro il sentiero di implementazione del *rebalance* ha conosciuto un ciclo di snodi estremamente significativi, inaugurati – a soli sei mesi dall'insediamento della nuova amministrazione – dalla firma della Clinton in calce al Trattato di Amicizia e Cooperazione dell'ASEAN: gli Stati Uniti, infatti, rappresentavano l'unico attore internazionale che deteneva ingenti interessi nella regione a non aver ancora siglato il testo fondamentale del TAC. La cerimonia di sottoscrizione, peraltro, fu contraddistinta dalle dichiarazioni inequivocabili del ministro statunitense, che si spese per reiterare un concetto tanto semplice quanto denso di fondamentali risvolti politici, economici e strategici per l'intera area: Washington era tornata con decisione sul proscenio del Sudest asiatico, e vi era tornata con l'intenzione di restarci a lungo.³²⁶ Poco dopo, tali propositi furono ulteriormente articolati e sistematizzati lungo le pagine di un noto articolo scritto dallo stesso Segretario di Stato, dall'emblematico titolo “America's Pacific Century”: in esso si sanciva, una volta di più, l'importanza della regione quale *hub* nevralgico di un sistema ormai realmente globalizzato, così come l'importanza per la stagnante economia nazionale di legarsi a doppio filo ai destini dell'Asia-Pacifico.³²⁷

Come prevedibile, fra il 2010 ed il 2012 il dispiegamento del “*Pivot to Asia*” si è saldato con la delicatissima *issue* del Mar Cinese Meridionale, riverberandosi in modo profondo sulla condotta di coloro – come

trend di sviluppo regionale, così da conservare la propria posizione di *leadership*. A tale scopo, l'amministrazione Obama si è quindi impegnata a ri-orientare (dall'inglese “*rebalance*”) una quota preponderante degli *asset* di difesa, delle risorse diplomatiche e del potenziale in termini di *soft power* a propria disposizione verso quest'area del globo, in qualità di sostegni alle tre già citate macro-direttrici d'azione del “*Pivot*”, coincidenti con la ristrutturazione delle alleanze tradizionali, con la creazione di *partnership* bilaterali inedite e con una maggiore integrazione nei *network* istituzionali e multilaterali. Prevedibilmente, la strategia ha ispirato un ventaglio di interpretazioni contrastanti, che, in alcuni casi, hanno equiparato simili sforzi ad un desiderio di contenimento dell'ascesa cinese. Per una descrizione più esaustiva delle ricadute di tale processo sui legami sino-americani: Robert G. Sutter, “The Obama Administration and US Policy in Asia”, *Contemporary Southeast Asia*, 31 (2), 2009, pp. 189-216; Yun Zhang, “America's Return to Asia and US-China Relations”, *East Asian Policy*, 4 (3), 2012, pp. 36-45; David Shambaugh, “Assessing the US Pivot to Asia”, *Strategic Quarterly*, 7 (2), 2013, pp. 10-19; Robert S. Ross, “The Problem With the Pivot: Obama's New Asia Policy is Unnecessary and Counterproductive”, *Foreign Affairs*, 91 (6), 2011, pp. 70-82.

³²⁶ Greg Torode, “US is Back in Asia, Says Clinton”, *The South China Morning Post*, 23 luglio 2009. Consultabile all'indirizzo: <http://www.scmp.com/article/687604/us-back-asia-says-clinton> (ultimo accesso: 9 febbraio 2016).

³²⁷ Hillary R. Clinton, “America's Pacific Century”, *Foreign Policy*, 11 ottobre 2011. Consultabile all'indirizzo: <http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/> (ultimo accesso: 9 febbraio 2016).

Vietnam e Filippine – che si apprestavano ad emergere nelle vesti di più strenui oppositori fra i membri dell’Associazione nel resistere alle rivendicazioni di Pechino. Poco dopo aver riaffermato in occasione della *meeting* ARF di Hanoi del 2010 il preciso interesse nazionale americano nel veder scongiurata un’*escalation* nello scacchiere in questione, infatti, si registrò la ratifica di un accordo fra il Pentagono e il governo australiano per l’apertura di una base congiunta nel porto di Darwin, considerato dagli analisti come il più appropriato per l’effettuazione di azioni di intervento rapido da parte di *marines* di ambo le parti lungo il perimetro delle acque contese. Quasi contestualmente, all’inizio del 2012 il processo di concentrazione delle risorse militari detenute dagli Stati Uniti in direzione dell’Asia-Pacifico si arricchì di un’altra tappa dall’alto valore, quando il Segretario alla Difesa Panetta finalizò un ribilanciamento del potenziale navale a disposizione della marina americana che vedeva così salire dal 50% al 60% la quota delle forze assegnate nell’area.³²⁸

Un ulteriore corollario connesso al nuovo corso diplomatico di Washington che ha saputo esercitare un forte impatto sulle condotte di allineamento degli attori locali riguarda – in linea con quanto emerso nel caso della Cina e della stessa ASEAN – il sempre più ampio utilizzo anche da parte dei *policymakers* statunitensi dello strumento dei partenariati strategici. Simili meccanismi – che, come già ricordato, si distinguono dalle alleanze tradizionali per il loro carattere più informale e multidimensionale – rappresentano oggi la risorsa preminente per la realizzazione di un altro obiettivo specifico del *rebalance*, costituito dall’identificazione di un più equo *burden-sharing* fra gli USA e i loro *partner* asiatici. Il consolidamento di una diversa ripartizione degli oneri connessi alla gestione di un sistema regionale aperto e integrato col resto dell’economia mondiale, infatti, passa anche attraverso un aumento del potenziale d’intervento e influenza (“*capacity building*”) di tali Paesi all’interno del teatro in esame, a sua volta funzionale a sollevare gli Stati Uniti da una porzione crescente dei propri compiti di “poliziotto globale”.³²⁹

³²⁸ Se, come detto, le accoglienze iniziali nei riguardi del *Pivot* avevano mostrato un generale apprezzamento da parte della totalità dei Paesi dell’ASEAN, la dimensione più marcatamente militare dello stesso – simboleggiata dalla notizia dell’apertura della base di Darwin – scatenò, invece, un ventaglio di voci più eterogenee. In tale occasione, infatti, gli alleati storici degli Stati Uniti (Filippine e Thailandia) e i governi più direttamente minacciati dall’assertività cinese (Vietnam e Singapore) reagirono in modo ampiamente positivo, esprimendo un senso di malcelato sollievo. Di contro, attori quali l’Indonesia e la Malaysia – definibili come “*hedger* esitanti” – replicarono a questa mossa con toni molto più tiepidi, stigmatizzandone l’attitudine militarista che poteva, a loro giudizio, infiammare ulteriormente la disputa del Mar Cinese Meridionale. Per una descrizione più vasta dei variegati *feed-back* locali alla svolta diplomatica di Washington: Sheldon Simon, “US-Southeast Asia Relations: Obama Passes”, *Comparative Connections*, 15 (3), 2014, pp. 47-56; Donald K. Emmerson, “Challenging ASEAN: the US Pivot through Southeast Asia’s Eyes”, *Global Asia*, 7 (4), 2012, pp. 22-27; Euan Graham, “Southeast Asia in the US Rebalance: Perceptions from a Divided Region”, *Contemporary Southeast Asia*, 35 (3), 2013, pp. 305-332.

³²⁹ La necessità di ridurre l’esposizione finanziaria e militare degli Stati Uniti e di spingere i propri alleati ad una linea più proattiva nell’affrontare sfide condivise si è fatta, ovviamente, molto più impellente a seguito dello sprigionarsi della crisi economia del 2008. Quest’ultima, infatti, ha messo in seria discussione l’entità degli impegni americani contenuti nel dispositivo del “*Pivot to Asia*”, ispirando nel corso del 2011 l’attuazione del “Budget Control Act” del 2011, un provvedimento indirizzato a porre una serie di paletti alla spesa pubblica e al *budget* nazionale per gli armamenti. In aggiunta, i timori delle platee asiatiche

Di conseguenza, fra il 2009 ed il 2015 la diplomazia americana ha ricalibrato con successo il *focus* di relazioni di lungo corso quali quelle con le Filippine, la Thailandia e Singapore, siglando parallelamente una gamma di *partnership* strategiche a vari livelli con interlocutori meno tradizionali, come nel caso dell'Indonesia, del Vietnam e della Malaysia.³³⁰ Lo stesso Obama, peraltro, ha esteso la propria campagna di *engagement* fino agli Stati indocinesi posti a più diretto contatto con l'influenza di Pechino, conducendo in occasione del *summit* EAS del novembre 2012 la prima visita di Stato nella storia di un Presidente statunitense in territorio cambogiano, ove ebbe modo di annunciare una decisa espansione dei programmi di aiuto allo sviluppo in direzione delle economie più arretrate afferenti al perimetro dell'ASEAN. In aggiunta, per ciò che attiene più strettamente alle dinamiche di sicurezza il *Pivot* si è tradotto in un sostanziale irrobustimento delle vendite di armamenti in direzione dei maggiori Paesi della porzione marittima del Sudest asiatico, che oggi svariano dalla fornitura di elicotteri d'attacco alle forze armate indonesiane al trasferimento di unità navali decommissionate a beneficio delle marine filippina e di Singapore, da impiegare nel pattugliamento delle rispettive acque territoriali.³³¹ Ai trasferimenti di sistemi d'arma, inoltre, si sono accompagnati sforzi non trascurabili per espandere ulteriormente i programmi per manovre ed esercitazioni congiunte fra l'esercito statunitense e i propri *partner* regionali, così da

rispetto alla reale entità del *rebalance* si sono notevolmente acuiti durante il 2013, in special modo all'indomani della cancellazione del *tour* diplomatico dello stesso Obama nel Sudest asiatico sulla scia di un'imminente serrata ("*shutdown*") del bilancio federale delle amministrazioni pubbliche statunitensi. Per una cronaca più dettagliata dell'impatto della crisi finanziaria sulle prospettive del *Pivot*: William T. Tow, "The United States and Asia in 2014: Reconciling Rebalancing and Strategic Constraints", *Asian Survey*, 55 (1), 2015, pp. 12-20.

³³⁰ Più nello specifico, l'evoluzione recente dei rapporti politici e militari sull'asse Washington-Manila ha conosciuto un notevole salto di qualità fra il 2014 ed il 2015, sulla scorta degli imponenti sforzi di cooperazione e soccorso attuati dalla marina americana all'indomani del tragico passaggio in territorio filippino del tifone Haiyan. Già nelle primissime ore successive agli eventi, infatti, gli USA lanciarono l'"Operazione Damayan" ("aiuto solidale"), devolvendo numerosi velivoli e imbarcazioni alle operazioni di salvataggio di intere comunità colpite dalla catastrofe. La condotta statunitense, di fatto, sbloccò le negoziazioni per un nuovo accordo-quadro di difesa fra i due Paesi, soggette ad un momento di forte *impasse*, traducendosi nei mesi successivi nella stesura del c.d. "Enhanced Cooperation Defense Agreement" (EDCA), che dopo la ratifica di ambo le parti nel corso del 2015 ha riaperto le basi filippine alla presenza di contingenti militari degli Stati Uniti. Sulla *ratio* delle *partnership* strategiche nell'alveo dell'agenda diplomatica della presidenza Obama: Prashanth Parameswaran, "Explaining US Strategic Partnerships in the Asia-Pacific Region: Origins, Developments and Prospects", *Contemporary Southeast Asia*, 36 (2), 2014, pp. 262-289; Satu P. Limaye, "Southeast Asia in America's Rebalance to the Asia-Pacific", *Southeast Asian Affairs*, 2013, pp. 40-50.

³³¹ Emblematicamente, questi sforzi volti al potenziamento delle capacità intrinseche degli attori indigeni hanno portato con sé anche un parziale allentamento delle sanzioni sulla vendita di tecnologie militari in direzione del Vietnam, inaugurate nel lontano 1984 sullo sfondo dell'occupazione della Cambogia ad opera delle forze di Hanoi. L'eccezione inserita nel corso del 2014 al meccanismo del disposto sanzionatorio, infatti, si applica unicamente alle commesse navali, rivelando la determinazione di Washington nel sorreggere il suo nuovo interlocutore regionale all'atto di fronteggiare la postura sempre più muscolare della Cina nel perimetro del Mar Cinese Meridionale. Quasi contemporaneamente, non a caso, si stava consumando una fase di rinnovata tensione lungo le acque contese, generata dalla scelta dei vertici della RPC di installare una piattaforma di perforazione petrolifera (la Haiyang Shiyou 981 – HD-981) all'interno dell'area oggetto di disputa con il Vietnam, a cui hanno fatto seguito – nei mesi a venire – altri ripetuti sforzi cinesi nel costruire infrastrutture logistiche e di difesa sugli atolli controllati dal PLA. Per una cronaca più dettagliata del processo indirizzato alla parziale rimozione delle sanzioni statunitensi: Eric Tegler, "The Practicalities of US Military Sales to Vietnam", *The Diplomat*, 5 agosto 2015. Consultabile all'indirizzo: <http://thediplomat.com/2015/08/the-practicalities-of-us-military-sales-to-vietnam/> (ultimo accesso: 10 febbraio 2016).

approfondirne il grado di coordinamento e la capacità di rispondere a minacce improvvise sia di natura convenzionale che asimmetrica.

Al volgere dell'ultimo anno in carica del Presidente Obama, dunque, il resoconto sugli effetti di breve termine della politica del *rebalance* – per ciò che afferisce strettamente al panorama strategico dell'Asia di Sudest – può dirsi moderatamente positivo. Il nuovo corso sposato dalla Casa Bianca ha avuto il merito indubbio di ri-orientare con successo le percezioni delle platee indigene rispetto all'immagine della Superpotenza americana, sensibilmente intaccato dal lascito della “*war on terror*” e dal marcato disinteresse mostrato nelle fasi precedenti verso i processi di istituzionalismo in ambito multilaterale. Più nello specifico, la politica estera dispiegata dall'amministrazione democratica al cospetto dell'ASEAN ha contribuito a bilanciare l'ascendente sempre più profondo di Pechino nell'influenzare ritmi e direzione dei processi d'integrazione regionale, fino a giungere alla presentazione di un progetto tangibile – rappresentato dalla già citata TPP – che si pone come alternativa concreta ai disegni cinesi centrati su un'evoluzione del *format* associato all'ASEAN+3. Come previsto dalle analisi teoriche sui partenariati strategici, peraltro, gli scambi e le interazioni intessute con alcuni membri dell'Associazione su canali sia collettivi che bilaterali hanno attivato un visibile effetto *spillover*, capace di allargare il *focus* della cooperazione dal campo più tradizionale della sicurezza fino ad altre aree funzionali, in linea con una dinamica virtuosa e multidimensionale. Un esempio lampante di simili sviluppi può essere rintracciato nella richiesta di adesione alla stessa “Trans-Pacific Partnership” formalizzata da Vietnam e Filippine sul finire del 2013, accolta con prevedibile compiacimento dalle autorità statunitensi che guardavano con una certa preoccupazione allo stallo creatosi nella fase di trattative preliminari.

Accanto all'imperativo di riguadagnare quella centralità ormai offuscata all'interno dei *network* economici e politici dell'area, il *Pivot* ha fornito anche un contributo non indifferente nell'avanzamento di una missione storicamente al centro degli sforzi diplomatici americani, coincidente con la promozione su scala planetaria dei valori liberal-democratici e di una gamma di diritti individuali percepiti come inalienabili. Da questo punto di vista, seppur con una maggiore dose di praticità rispetto all'aura idealistica che ammantava i richiami della presidenza Bush, la svolta nella postura di Washington ha fornito una preziosa stampella nell'accidentato cammino di riforma intrapreso da alcuni regimi della zona, come esemplificato in modo paradigmatico dal caso birmano.³³² Nel quadro delle enormi trasformazioni recentemente occorse in

³³² Una manifestazione tangibile della notevole dose di pragmatismo professata dall'amministrazione tuttora in carica – in special modo rispetto alle precedenti esperienze del repubblicano Bush e del democratico Clinton – si è avuta in occasione del *golpe* perpetrato nel maggio 2014 dalle forze armate thailandesi contro il governo di Yingluck Shinawatra. La reazione di Washington ad un evento che in epoche passate avrebbe configurato un pesante *vulnus* nelle relazioni bilaterali, infatti, si è concretizzata attraverso la semplice sospensione (peraltro temporanea) di alcuni programmi di cooperazione militare fra le parti, dimostrando che gli imperativi della *realpolitik* – coincidenti con la preservazione di un'alleanza chiave nel teatro in esame – rivestono nel

Myanmar, infatti, il riavvicinamento con gli USA non ha costituito semplicemente una preconditione essenziale per l'applicazione verso l'esterno di un costrutto di *hedging*, ma, in modo altrettanto significativo, ha avuto il merito di legittimare e innalzare l'*accountability* del percorso di transizione trattenuto da Thein Sein, incoraggiando quest'ultimo e l'apparato di potere alle sue spalle a rispettarne lo spirito e le scadenze. Un discorso analogo può essere fatto per ciò che attiene al Vietnam, ove i sempre più cordiali legami intessuti con gli Stati Uniti hanno fornito un apporto fondamentale sia per mitigare gli ormai manifesti timori circa l'assertività cinese che per sostenere l'agenda riformista e modernizzatrice di una fazione del PCV.³³³ Si è rivelato, di contro, molto più arduo violare la semi-impenetrabilità di Paesi quali il Laos e la Cambogia – ultimi bastioni di uno strapotere quasi esclusivo della Cina Popolare – benché le attenzioni rivolte in questa direzione dalla Casa Bianca negli ultimi anni rivelano un interessante elemento di novità rispetto alle precedenti amministrazioni.

Per quanto concerne, invece, gli altri due obiettivi preminenti del *rebalance* – rappresentati dal consolidamento delle alleanze ereditate dal confronto bipolare e dall'apertura di *partnership* inedite con alcuni rilevanti attori regionali – emerge un bilancio provvisorio a tinte molto più sfumate. Se da un lato, infatti, appare evidente che interlocutori di lungo corso come le Filippine abbiano sposato tutte le diverse implicazioni connesse all'implementazione della strategia in questione, non vanno altresì trascurate le ripetute stigmatizzazioni espresse da voci influenti quali quelle dell'Indonesia e della Malaysia. Secondo una sensibilità per molti versi ancora prevalente nei circoli diplomatici dell'ASEAN, infatti, l'enfasi eccessivamente muscolare convogliata da iniziative quali l'installazione di una base di *marines* nel porto australiano di Darwin, o dalle altrettanto controverse missioni di pattugliamento del Mar Cinese Meridionale condotte a partire dal 2014 da unità navali statunitensi nel quadro delle c.d. "Freedom of Navigation Operations (FONOP)", avrebbero il solo effetto di infiammare ulteriormente la controversia, tradendo la *ratio* costitutiva del *Pivot* stesso.

Infine, come già rilevato in precedenza, un altro corollario tutt'altro che irrilevante nell'implementazione di un simile paradigma chiama in causa gli equilibri interni del sistema di alleanze e *partnership* edificato in Asia orientale dalla diplomazia americana, allo scopo di identificare una più equa ripartizione dei costi connessi al mantenimento dello *status quo*, al godimento di una serie di beni pubblici necessari al progresso dell'area e alla gestione di una gamma di sfide condivise. Tali istanze – che affondano le proprie radici al tempo della Guerra Fredda e della "dottrina Nixon" – sono tornate di strettissima attualità all'indomani dello scoppio

calcolo strategico della presidenza Obama un peso di certo non inferiore rispetto alla diffusione di determinati valori universali.

³³³ Andrea Passeri e Antonio Fiori, "Where Giants Meet: the Sino-American Soft Competition in Southeast Asia. The Cases of Vietnam and Myanmar", pp. 117-120.

della crisi finanziaria del 2008, che ha messo in seria discussione la credibilità degli impegni assunti dalla presidenza Obama verso l'Asia sudorientale. Stretta fra gli imperativi contrastanti della politica domestica e degli affari esteri, la Casa Bianca ha dunque fronteggiato tale circostanza raddoppiando gli sforzi per incentivare una condotta più dinamica e proattiva da parte dei propri *junior partners* locali, incoraggiandoli – come nel caso del Giappone e dell'India – a riacquisire una statura regionale già detenuta a vario titolo in passato. Prevedibilmente, date le difficoltà interne della classe politica di Washington e la sempre crescente determinazione sfoggiata da Pechino nel difendere le proprie rivendicazioni nello scacchiere del Mar Cinese Meridionale, gli Stati dell'ASEAN hanno accolto questo appello ad una conduzione maggiormente collettiva dell'agenda di sicurezza del Sudest asiatico con notevole ricettività, osservando con interesse le iniziative di simili attori quali viatici per la creazioni di un sotto-sistema regionale ancor più complesso e diversificato, nel quale dispiegare la propria traiettoria al riparo da minacce egemoniche.

3.4 Uno scenario multipolare? Il ruolo delle altre Grandi Potenze

Il complesso intreccio dei fenomeni sinora descritti – come nella fattispecie del “*Pivot to Asia*” e della sempre più spedita modernizzazione dei maggiori *asset* diplomatici, economici e militari della Cina – si è riverberato in modo profondo non soltanto sulla condotta delle cancellerie raccolte sotto le insegne dell’ASEAN, ma anche sulla postura e sugli obiettivi strategici di una gamma di Potenze regionali, accomunate a loro volta dalla necessità di salvaguardare i propri sfaccettati interessi nazionali all’interno del perimetro geopolitico dell’Asia di Sudest. Il caso del Giappone, ad esempio, dimostra la risolutezza con la quale il paradigma del *rebalance* ha saputo riaffermare alcuni *trend* di lungo termine insiti nel legame fra Washington e Tokio, che già in corrispondenza della revisione al trattato d’alleanza finalizzata nel 1997 avevano segnalato il lento incedere verso una relazione più paritaria fra i due contraenti.³³⁴ Negli ultimi anni, infatti, gli incentivi e le pressioni del proprio *partner* di riferimento si sono saldati con una serie di processi più ampi, connaturati nel controverso dibattito che divide da decenni la società nipponica rispetto alla possibilità di riacquisire una politica estera e di difesa più proattiva. Come conseguenza, lo spazio diplomatico ed economico del Sudest asiatico è rapidamente assunto nell’agenda del *premier* Abe – eletto nuovamente alla carica di primo ministro sul finire del 2012 dopo l’esperienza al timone del Paese fra il 2006 ed il 2007 – al ruolo di laboratorio principale per la formulazione ed attuazione di una strategia totalmente inedita, finalizzata a restituire al Giappone quel ruolo di *leadership* regionale scivolato progressivamente nelle mani di Pechino.

Nei primissimi mesi che hanno fatto da sfondo all’avvio del suo secondo mandato esecutivo, non a caso, il Segretario del Partito Liberal-Democratico (LDP) ha proceduto a condurre visite ufficiali in ognuna delle dieci capitali dell’ASEAN – un *unicum* assoluto nella storia dei *premier* nipponici, abituati a recarsi a Washington per il loro viaggio inaugurale – culminando tale *tour* diplomatico nella città di Jakarta, ove tenne nel gennaio del 2013 un appassionato discorso destinato poi ad assurgere al rango di vero e proprio manifesto della nuova “politica di buon vicinato” giapponese. L’intervento – titolato emblematicamente “The Bounty of the Open Seas” – salutava con soddisfazione il compimento del quarantesimo anniversario dall’apertura di relazioni formali fra i due attori, reiterando il peso cruciale accordato a quest’area nel quadro del programma di politica estera del nuovo governo a guida liberale, determinato a profondere sforzi senza precedenti per la promozione di un ordine regionale aperto e multipolare, alimentato a sua volta dall’influsso positivo di una gamma di norme e valori condivisi. Un simile attivismo – sfoggiato di lì a

³³⁴ Peter J. Katzenstein, *Rethinking Japanese Security. Internal and External Dimensions* (Abingdon: Routledge, 2008), pp. 13-19.

poco in altre numerose occasioni dallo stesso primo ministro – celava, infatti, l'esigenza di fronteggiare la competizione economica e politica portata dalla Cina con un atteggiamento meno passivo, a cui si aggiungeva, però, la compresenza di altri rilevanti fattori esplicativi, che portano a considerare la politica di *engagement* sposata da Abe come un fenomeno più articolato e profondo rispetto ad una semplice campagna anti-cinese.³³⁵

Dal punto di vista commerciale e culturale, ad esempio, il Giappone può vantare una lunga tradizione di cooperazione nei riguardi dell'ASEAN, che affonda le proprie radici nel lascito filosofico di due figure centrali per la traiettoria del Paese nel secondo Novecento quali quelle del Primo Ministro Yoshida e del suo successore Takeo Fukuda. La “dottrina Yoshida”, infatti, ha rappresentato nell'immediato dopoguerra la bussola principale che ha accompagnato la radicale trasformazione in senso anti-militarista dell'ordinamento nazionale, sancita attraverso una serie di stringenti paletti inseriti nel nuovo dettato costituzionale non soltanto in tema di consistenza degli effettivi militari, spese rivolte alla difesa e esportazioni di armamenti, ma anche attraverso un veto auto-imposto all'ingresso in meccanismi di sicurezza collettiva. Per ciò che atteneva più strettamente all'Asia sudorientale, questo inedito paradigma d'azione prescriveva, in primo luogo, di lenire le cicatrici di un'eredità storica altamente divisiva, segnata dalle brutalità commesse dalle forze armate agli ordini dell'Imperatore Hirohito nel tentativo di soggiogare l'intera regione. A tal fine, il desiderio di riconciliazione di Tokio si materializzò già all'inizio degli anni Cinquanta mediante la sottoscrizione di una serie di accordi sulle riparazioni di guerra siglati con la Birmania, l'Indonesia, le Filippine e il Vietnam. Tuttavia, data l'astronomica entità complessiva delle somme pattuite – pari a circa 2 miliardi di dollari ad un tasso del 2013 – fu concesso all'esecutivo Yoshida di corrispondere i propri debiti sotto forma di merci e beni di consumo: di lì a poco, pertanto, il meccanismo delle riparazioni fornì un perfetto volano per le esportazioni nipponiche, contribuendo sensibilmente alla riemersione di un'economia destinata a dominare il *network* degli scambi regionali per quasi mezzo secolo.³³⁶

Ciò nondimeno, l'attitudine mercantilistica del nuovo Giappone – così come l'ostinazione della sua classe

³³⁵ Più in dettaglio, il documento presentato nella capitale indonesiana identificava il Sudest asiatico quale “cardine supremo e vitale” della strategia di politica estera del Giappone, articolando questa rinnovata campagna di coinvolgimento in direzione dell'ASEAN attorno a cinque finalità fondamentali, che spaziavano dalla promozione della *rule of law* – in special modo in ambito marittimo – alla diffusione di pratiche democratiche e diritti individuali negli ordinamenti più arretrati della regione, contemplando anche il consolidamento di una *governance* regionale capace di assicurare il libero movimento di merci, individui e servizi. Infine, veniva accordata una notevole enfasi all'espansione degli scambi fra popolazioni e all'approfondimento della diplomazia culturale, da ricercarsi mediante un più deciso utilizzo delle leve di *soft power* detenute dal Paese. Il testo completo del discorso è consultabile all'indirizzo: http://www.mofa.go.jp/announce/pm/abe/abe_0118e.html (ultimo accesso: 12 febbraio 2016).

³³⁶ Da un punto di vista concreto, dunque, l'importanza degli accordi sulle riparazioni si rivelò sotto una veste duplice, sia come viatico per la normalizzazione dei rapporti con le nazioni neo-indipendenti del Sudest asiatico che come trampolino di rilancio

dirigente nel mantenere un basso profilo sui temi delle “*high politics*” e nell’affidarsi in modo totale all’ombrello statunitense – apparivano ormai fin troppo esplicitamente, ponendosi in aperta contraddizione rispetto al crescente vigore sfoggiato da Tokio in altri campi. La postura nipponica, emblematicamente, iniziò ad essere dipinta sia fuori che dentro il perimetro asiatico mediante il ricorso ad un’immagine altamente dicotomica, che vi intravedeva i tratti di un gigante economico a cui si contrapponeva – sulle *issue* di sicurezza – un “timido gnomo”.³³⁷ Al volgere degli anni Settanta tali stigmatizzazioni si tramutarono in timori ben più manifesti che paventavano l’avvio di una rinnovata scalata egemonica giapponese, benché limitata alla geografia del commercio e degli investimenti. Nel 1974, non a caso, il *tour* diplomatico condotto nell’area dal *premier* Tanaka fu accolto in tutte le sue tappe intermedie – nelle Filippine ed a Singapore, come pure in Indonesia, Malaysia e Thailandia – da folle di studenti inferociti, raccolte sotto striscioni e cartelli che condannavano il nuovo “imperialismo economico” di Tokio.³³⁸ Si imponeva, pertanto, un deciso salto di qualità nelle modalità di proiezione diplomatica del Paese, destinato a consumarsi di lì a poco sotto le vesti della c.d. “dottrina Fukuda”.

Presentato a Manila nell’estate del 1977 dal primo ministro a cui doveva il suo nome, questo manifesto di politica estera si poneva l’obiettivo di instradare i rapporti fra Giappone e ASEAN su binari diversi rispetto a quelli delle fasi precedenti, accompagnando un ruolo di *leadership* più avveduta nella sfera economica con un’inedita statura in termini di contributo alla *governance* regionale e alla costruzione di un ordine stabile. A tal fine, la strategia si articolava attorno a tre principi sostanziali: *in primis*, Tokio reiterava la storica rinuncia a convertire la propria fiorente ricchezza sotto forma di leve militari, allo scopo di diradare ogni sospetto di disegni revisionisti in capo alla classe dirigente nazionale. Venivano, inoltre, riconosciute senza mezzi termini tutte le carenze discendenti dall’approccio mercantilistico assunto in passato, impegnandosi a costruire una politica estera più organica e multidimensionale, in grado di combinare la cooperazione economica con un dialogo politico sempre più serrato al cospetto dei propri interlocutori locali. Infine, la “dottrina Fukuda” prefigurava possibilità senza precedenti di collaborazione fra Giappone e ASEAN anche in chiave multilaterale, offrendo il contributo di un’intermediazione nipponica nell’alveo del processo di allargamento della stessa Associazione verso il Myanmar e i tre regimi indocinesi.

dell’industria nazionale, bisognosa di assicurarsi nuovi mercati di sbocco e approvvigionamento. Di conseguenza, appare lecito ritenere che questo particolare crocevia – segnato dalle puntuali negoziazioni allacciate da Tokio allo scopo di corrispondere i propri debiti di guerra – contribuì profondamente a distanziare il lascito specifico del secondo conflitto mondiale nella regione rispetto all’eredità – estremamente più controversa e divisiva – esercitata dai medesimi eventi sugli attori localizzati nel perimetro del Nordest asiatico, contrassegnato dalla ciclica ri-emersione di controversie storiche e identità confliggenti. Per una trattazione più ampia: Sueo Sudo, *The Fukuda Doctrine and ASEAN. New Dimensions in Japanese Foreign Policy* (Singapore: ISEAS, 1992), pp. 44-48.

³³⁷ Guy Faure e Laurent Schwab, *Japan-Vietnam. A Relation under Influences* (Singapore: NUS Press, 2008), p.4.

³³⁸ Pekka Korhonen, *Japan and Asia-Pacific Integration. Pacific Romances 1968-1996* (Londra: Routledge, 1998), pp. 72-74.

Simili imperativi, infatti, non discendevano unicamente dalla volontà di migliorare l'immagine del Paese nell'area, ma anche da una serie di mutamenti sistemici di ampia portata che concorsero in profondità ad incentivare una condotta diplomatica più proattiva, fra cui si stagliava il ritiro americano dal Vietnam, la normalizzazione delle relazioni diplomatiche sull'asse Pechino-Washington e i progressi compiuti dal regionalismo asiatico, culminati nella firma del TAC. In aggiunta, la congiuntura storica in questione si caratterizzava – come già ricordato – per la comparsa lungo il perimetro dell'ASEAN di riforme volte ad aprire ulteriormente i mercati indigeni agli scambi con l'esterno: l'approccio utilizzato fino ad allora da parte di Tokio, tuttavia, aveva mostrato un'insufficiente capacità di incidere su simili processi, rendendo necessaria la formulazione di *modus operandi* inediti. Di conseguenza, la svolta tracciata da Takeo Fukuda si tradusse, innanzitutto, nell'espansione dello strumento per antonomasia della diplomazia nipponica durante le decadi precedenti, rappresentato dai programmi di assistenza ufficiale allo sviluppo. Questi ultimi furono quindi estesi per la prima volta aldilà della “cortina di bambù”, così da raggiungere nel 1975 il Vietnam e, a partire dal 1979, anche la Cina di Deng. Parallelamente, l'allargamento del novero di beneficiari dei pacchetti d'aiuti fu accompagnato da un'opera di ricalibratura del loro *focus* preminente, identificato nel progresso infrastrutturale delle economie emergenti dell'Asia sudorientale. Una simile direttiva, infatti, appariva funzionale a sprigionare i primi esempi di delocalizzazione delle industrie giapponesi ad alto valore aggiunto verso i concorrenziali mercati della regione, così come ad attivare un trasferimento di tecnologie e *know-how* che si sarebbe rivelato fondamentale per il definitivo decollo delle “tigri del Sudest”.³³⁹

Sul versante politico, invece, gli sviluppi più rilevanti si sarebbero materializzati soltanto dopo il decisivo spartiacque del 1989. Il processo di mutuo *engagement* coltivato con Jakarta guadagnò un certo abbrivio sulla scia dell'instaurazione delle conferenze post-ministeriali bilaterali e, in modo ancor più significativo, all'indomani della nascita dell'ARF, ove il Giappone poteva finalmente levare la sua voce al fianco di quella di Pechino, Seul e degli attori ASEAN nel dibattito sulle maggiori *issue* di sicurezza che animavano l'agenda di questo peculiare *forum* di dialogo strategico. In aggiunta, l'aspirazione di Tokio nel rivestire il ruolo di “ponte” e mediatore di riferimento nel sentiero d'integrazione dei nuovi membri dell'Associazione fu riaffermata nella gestione di una questione altamente delicata, coincidente con l'occupazione pluriennale della Cambogia da parte dell'esercito vietnamita. All'indomani dell'invasione del Paese da parte delle forze di Hanoi, infatti, la *leadership* giapponese aveva optato – ancora una volta – per un fedele allineamento alla

³³⁹ I programmi di investimenti diretti esteri (IDE) nipponici subirono un'accelerazione ulteriore all'indomani della chiusura del c.d. “Plaza Agreement” (1985), che condusse ad un deciso apprezzamento dello *yen*. Il rialzo della valuta, infatti, spinse un numero ancora maggiore di imprenditori manifatturieri giapponesi a spostare le loro linee produttive verso i mercati dell'Indonesia, della Malaysia, di Singapore e della Thailandia, con l'effetto finale di elevare il Paese al ruolo di primo investitore straniero nel perimetro del Sudest asiatico, scavalcando il tradizionale primato statunitense. Per una ricostruzione più articolata sull'evoluzione della diplomazia economica di Tokio nella regione: Dennis D. Trinidad, “Japan's ODA at the Crossroads: Disbursement Patterns of Japan's Development Assistance to Southeast Asia”, *Asian Perspective*, 31 (2), 2007, pp. 95-125.

linea d'azione dettata dagli Stati Uniti, congelando ogni forma di assistenza verso il regime comunista e rinunciando, quindi, a seguire una traiettoria più autonoma rispetto al proprio alleato di riferimento.

Tale atteggiamento passivo, tuttavia, fu completamente sovvertito al volgere degli anni Novanta dalla comparsa di un notevole dinamismo fra i ranghi del governo nipponico, che diede un contributo prezioso al processo di pace cambogiano ospitando la Conferenza di Tokio (1990) – incaricata di tratteggiare un accordo fra le varie fazioni in lotta – e assurgendo al ruolo di primo fornitore di aiuti per la ricostruzione del Paese. Al contempo, l'adozione nel giugno del 1992 della c.d. “International Peace Cooperation Law” autorizzava l'invio di contingenti armati delle Forze di Auto-difesa Giapponesi (JSDF) in territorio cambogiano, allo scopo di partecipare alle missioni ONU di *peacekeeping*. Il provvedimento, prevedibilmente, destò scalpore sia dentro che al di fuori dei confini nazionali, rappresentando il primo esempio d'impiego all'estero dell'esercito nipponico dopo la traumatica esperienza della Seconda Guerra Mondiale. Ciò nondimeno, al netto dei timori che segnalavano una pericolosa erosione delle restrizioni auto-imposte e incapsulate nell'articolo 9 della costituzione, il Giappone guardava al futuro con rinnovata fiducia di sé: le *performance* economiche avevano toccato nella decade appena conclusasi vette mai raggiunte prima, incoraggiando i vertici statali ad assumere un ruolo di primo piano nella costruzione dell'ordine regionale del post-Guerra Fredda.³⁴⁰

Il clima di euforia che contornava la classe dirigente liberal-democratica subì, però, un deciso raffreddamento in prossimità dell'esplosione della crisi del 1997-98, che diede vita ad un impietoso confronto fra la condotta delle istituzioni a guida occidentale e nipponica – come l'FMI e la stessa Banca Asiatica per lo Sviluppo (ADB) – e il paradigma d'azione alternativo professato dalla Cina. Nel caso dell'immobilismo di Tokio, peraltro, i sentimenti di disappunto espressi dalle platee indigene si fecero ancora più espliciti alla luce delle dichiarazioni d'intenti che – fino a pochissimi mesi prima dello scoppio della bolla finanziaria – avevano contraddistinto le frequenti visite nel Sudest asiatico da parte del *premier* giapponese Hashimoto, durante le quali si era speso per riaffermare l'esigenza di più intimi legami con l'ASEAN. Di conseguenza, lo spartiacque della crisi di fine secolo non significò soltanto uno *step* cruciale nel ri-orientamento delle percezioni regionali al cospetto dell'ascesa cinese, ma segnò anche un chiaro passaggio di consegne fra Tokio e Pechino per la palma di centro nevralgico degli equilibri politici ed

³⁴⁰ Poco prima, peraltro, le autorità di Tokio avevano provveduto a ri-attivare i canali di cooperazione economica a sostegno del Vietnam che erano stati sospesi sulla scia dell'invasione della Cambogia, in ossequio all'aspirazione di fungere da ponte per l'ingresso dei mercati indocinesi nel *framework* multilaterale dell'ASEAN. Da quel momento in poi i programmi d'assistenza ufficiale allo sviluppo nippo-vietnamiti conosceranno un costante e spedito approfondimento, fino a raggiungere nel 2012 la ragguardevole cifra di quasi due miliardi di dollari annui, che, allo stato attuale, fa di Hanoi il primo beneficiario dei flussi di aiuti elargiti dal governo del Giappone. Per una cronaca più dettagliata degli ultimi sviluppi sull'asse bilaterale: Clint Richards, “Vietnam’s Role in Japan’s Southeast Asia Strategy”, *The Diplomat*, 4 giugno 2014. Consultabile all'indirizzo: <http://thediplomat.com/2014/06/vietnams-role-in-japans-southeast-asia-strategy/> (ultimo accesso: 12 febbraio 2016).

economici dell'intera Asia orientale, alimentato a sua volta dalle aspettative deluse degli attori dell'area nei confronti del Giappone. Nel corso degli ultimi quindici anni, inoltre, il principale sottoprodotto di una simile occasione mancata si è concretizzato in un continuo “gioco alla rincorsa” da parte della diplomazia nipponica, relegata ad una dinamica reattiva che ha tentato di pareggiare i vari traguardi ottenuti dalla sofisticata “*charme offensive*” della RPC.³⁴¹

Accompagnato da questa complessa eredità storica, l'attuale mandato da Primo Ministro di Shinzo Abe si è aperto – come detto – sotto l'auspicio di rinverdire ed espandere il lascito di dialogo e cooperazione regionale dischiusosi sotto l'influsso della “dottrina Fukuda”, così da cancellare le cocenti battute d'arresto sofferte di recente dalla politica estera giapponese. Gli imperativi dello scenario odierno – caratterizzato da un'economia nazionale stagnante, così come dalla necessità di individuare nuovi mercati di sbocco e approvvigionamento – rendono, peraltro, lo spazio dell'Asia sudorientale ancora più attraente agli occhi dell'*establishment* nazionale, che vi ha intravisto il campo d'applicazione preminente per una rinnovata campagna di *engagement* capace di mescolare leve economiche, risorse di *soft power* e un inedito protagonismo nell'alveo delle *issue* di sicurezza.³⁴² Rispetto a quest'ultimo punto, infatti, va rilevato che oltre all'esigenza di misurarsi con l'agguerrita competizione della RPC e con l'implementazione di un'agenda interna votata alla crescita, l'approccio incarnato dal nuovo governo giapponese ha tratto forte sostegno dal delicato processo di normalizzazione della politica di difesa nazionale, come pure dal ri-orientamento delle priorità e dei *modus operandi* di Washington. Il “*Pivot to Asia*”, infatti, muovendosi sulla scia di parole d'ordine quali “diversificazione” e “ristrutturazione” delle *partnership* esistenti a cavallo del Pacifico ha avuto l'effetto di incoraggiare con forza l'inedito dinamismo del proprio alleato storico, preoccupato di perdere posizioni nella gerarchia degli interlocutori di riferimento degli Stati Uniti per gli affari dell'Asia orientale.

In linea con quanto prefigurato dalla dichiarazione d'intenti presentata dal *premier* nipponico nella capitale indonesiana all'inizio del 2013, le scelte strategiche operate dal Giappone nell'ultimo triennio hanno mirato,

³⁴¹ Esempi concreti di una simile attitudine possono essere desunti nella ratifica da parte della Dieta giapponese del Trattato di Amicizia e Cooperazione – giunta nel 2004 ad un anno di distanza dalla firma in calce al documento dei delegati cinesi e indiani – come pure nell'espansione delle *partnership* economiche bilaterali siglate di recente da Tokio quale parziale contraltare alla realizzazione dell'area di libero scambio fra Cina e ASEAN.

³⁴² Tale enfasi, in aggiunta, discende dalla c.d. “strategia delle tre frecce” attuata di recente dal Partito Liberal-Democratico sul fronte domestico – volta a sprigionare una crescita alimentata in via preminente dagli investimenti – così come dall'analoga “New Growth Strategy” del 2010. Quest'ultima, infatti, mirava alla diffusione del *know-how* nipponico nella regione – come nel caso delle tecnologie ferroviarie e delle energie rinnovabili – mediante l'irrobustimento dei programmi di investimenti diretti e assistenza ufficiale allo sviluppo. Parallelamente, la volontà di smarcarsi in via definitiva dalle accuse di mercantilismo dei decenni precedenti si è traslata in una parziale ricalibratura del *target* principale dei pacchetti d'aiuti, che oggi si focalizzano non soltanto sullo sviluppo infrastrutturale delle economie ASEAN, ma anche sul potenziamento delle burocrazie nazionali e, più in generale, sull'ampliamento delle capacità istituzionali della stessa Associazione. Per un'analisi più articolata rispetto al processo di gestazione e implementazione di queste iniziative: Hidetaka Yoshimatsu e Dennis D. Trinidad, “Development Assistance, Strategic Interests, and the China Factor in Japan's Role in ASEAN Integration”, *The Japanese Journal of Political Science*, 11 (2), 2010, pp.199-219.

quindi, ad enfatizzare in modo preminente la dimensione normativa della relazione triangolare intrattenuta con Pechino e Washington, professando un'adesione convinta alla diffusione di un ordine di stampo legalistico nel quale mitigare le maggiori rivalità regionali, in particolar modo per ciò che attiene ai principi di libertà della navigazione e di accesso ai c.d. “*global commons*”. Ciò è dipeso, in massima parte, da due premesse preliminari che hanno sotteso l'applicazione della strategia. *In primis*, infatti, è ormai opinione comune fra i circoli diplomatici della capitale giapponese che la competizione in atto fra le maggiori Potenze globali – nel contesto della quale il Sudest asiatico rappresenta uno degli epicentri essenziali – non sia soltanto destinata a plasmare un nuovo assetto nei rapporti di forza fra gli attori più importanti, ma contribuirà in modo decisivo anche a stabilire quali saranno le regole e gli *standard* di condotta che faranno da sfondo ad una simile dialettica.³⁴³ In secondo luogo, data la fase di transizione che connota lo scacchiere in questione – contraddistinto dalla prolungata ascesa cinese e dal contestuale arretramento relativo degli Stati Uniti rispetto allo strapotere dei decenni precedenti – le leve di Tokio si sono rivolte alla valorizzazione di un simile piano normativo anche in relazione al *gap* di *hard power* che separa il Paese rispetto agli altri due poli della relazione triadica, persuadendolo della necessità di concentrarsi su un lento lavoro di *consensus-building* rivolto verso la platea di *partner* locali e centrato attorno ad un *corpus* di valori condivisi.

Fra questi, ovviamente, riveste grande rilevanza nel disegno dei *policymakers* giapponesi il sostegno ai percorsi di riforma emersi di recente lungo il perimetro dell'ASEAN, da attuarsi mediante il rafforzamento delle nascenti istituzioni proprie di un'economia di mercato materializzatesi in contesti quale – ad esempio – quello vietnamita e birmano. Ancora una volta, infatti, il fine ultimo di tali sforzi risiede nella preservazione di un *network* trans-regionale di scambi stabile e interconnesso che abbia il suo fulcro nell'Asia di Sudest, a sua volta elevata al rango di motore primario per il progresso economico dell'intero continente nel quadro della *partnership* bilaterale siglata dai due attori nel corso del 2008. Analogamente, il costante richiamo al valore vitale delle linee di comunicazione navali – desumibile dallo stesso titolo dell'ormai celebre discorso di Abe a Jakarta – tradisce il crescente significato in termini geopolitici di tale crocevia per un'economia povera di risorse come quella nipponica, che vede transitare annualmente dalle acque dello Stretto di Malacca l'80% delle importazioni di petrolio e poco meno del 70% di tutti i suoi traffici marittimi con l'estero.³⁴⁴ Simili istanze, peraltro, appaiono oggi più radicate che mai nell'*establishment* nazionale anche in virtù degli sviluppi più recenti del braccio di ferro sino-giapponese per il controllo

³⁴³ Antonio Fiori e Andrea Passeri, “Bridging the Gap? Japan’s ‘Pivot’ to Southeast Asia”, Paper presentato all’VII Edizione dell’Italian Standing Group on International Relations, Fondazione Bruno Kessler, Trento, 27-28 giugno 2014.

³⁴⁴ Percival Bronson, “Japan-Southeast Asia Relations: Playing Catch-up with China”, *Comparative Connections*, 8 (3), 2006, p. 2.

dell'arcipelago delle Senkaku (note in Cina come Diaoyu), nel contesto del quale si sono registrati – fra il settembre del 2012 ed il novembre del 2013 – momenti di altissima tensione, culminati in una serie di manifestazioni sciovinistiche anti-nipponiche che hanno infiammato numerose città cinesi, spingendo inoltre Pechino a istituire una propria ADIZ sopra i cieli delle isole contese.

Ciò si è riverberato in modo particolarmente visibile anche sui sempre più intensi canali di cooperazione militare intessuti nell'ultimo triennio dalle forze armate del Giappone con una serie di interlocutori localizzati nel Sudest asiatico e coinvolti direttamente nell'altra controversia che divide la regione, originata dallo scontro di sovranità lungo il perimetro del Mar Cinese Meridionale. Nel caso del Vietnam, ad esempio, la comune esigenza di fronteggiare la crescente aggressività sfoggiata da Pechino nel difendere le proprie rivendicazioni si è tradotta – nel marzo del 2014 – nella sottoscrizione di un importante partenariato strategico nippo-vietnamita, finalizzato a meglio coordinare gli sforzi dei due Paesi sia in ambito diplomatico – al fine di sostenere una composizione su base legale di simili dispute – che in chiave di difesa, così da adeguare i rispettivi *asset* di sicurezza al livello sempre più avanzato delle forze della controparte. Questi sforzi, peraltro, hanno potuto giovare del recente rilassamento ad opera dell'esecutivo Abe della politica che governa i trasferimenti d'arma verso l'estero, destinata a soppiantare i tre tradizionali principi che vietavano simili esportazioni nei confronti di regimi comunisti, di Stati sottoposti ad embargo ONU oppure verso nazioni coinvolte in conflitti. Di contro, la nuova cornice normativa promette di dischiudere margini senza precedenti per lo sviluppo congiunto di tecnologie belliche con una variegata gamma di attori, rendendo possibile la loro commercializzazione laddove funzionale a contribuire positivamente alla sicurezza dello stesso Giappone e dei suoi *partner*.³⁴⁵

Fra le varie opportunità inedite di valorizzazione degli strumenti di difesa a disposizione del JSDF, inoltre, va rilevata la sempre maggior disinvoltura sfoggiata dal Giappone nel ricorrere ad un'altra modalità precisa di proiezione delle proprie forze militari, coincidente con la c.d. "*disaster-relief diplomacy*". Come emerso chiaramente sul finire del 2013 – all'indomani del distruttivo passaggio del tifone Haiyan in territorio filippino – questa tipologia specifica di supporto diplomatico contribuisce, infatti, ad assolvere una serie di obbiettivi di primaria rilevanza della politica estera giapponese in Asia sudorientale, dimostrando concretamente la resilienza di Tokio nell'accreditarsi come socio affidabile dei Paesi ASEAN,

³⁴⁵ La recente evoluzione del dispositivo in questione – che salvaguarda come sole eccezioni residuali i casi di Stati coinvolti in conflitti o fatti oggetto di embarghi sulla vendita d'armi ad opera dell'ONU – ha quindi permesso una significativa espansione delle esportazioni nipponiche nel settore della difesa verso il Sudest Asiatico. Queste ultime, come prevedibile, si sono concentrate sul potenziamento degli *asset* navali dei propri maggiori interlocutori regionali, come emerso a seguito delle commesse sottoscritte con Vietnam e Filippine per la fornitura di imbarcazioni volte al pattugliamento delle rispettive acque territoriali, a cui ha fatto seguito la parallela intensificazione dei programmi di addestramento congiunto fra la marina del Giappone e quelle di numerosi Paesi ASEAN. Per una panoramica più dettagliata: John Lee, "Strategic Possibilities And Limitations for Abe's Japan in Southeast Asia", *Trends in Southeast Asia*, 8, 2015, pp. 18-28.

approfondendo il livello di coesione fra le parti e schiudendo nuovi sentieri di cooperazione con le cancellerie locali nel ramo della sicurezza. Parallelamente, le operazioni di “*disaster-relief*” si accingono a svolgere un compito non trascurabile anche sul versante domestico, configurando un esempio di impiego “*soft*” delle forze armate nazionali all’interno di teatri esteri che risulta più facilmente accettabile e “digeribile” da una società ancora largamente pacifista come quella nipponica. Nel caso paradigmatico del tifone Haiyan – primo banco di prova per simili iniziative – i già citati sforzi messi in campo dagli Stati Uniti sono stati, perciò, assistiti dal governo Abe mediante l’invio nelle Filippine di un contingente di mille soldati impegnati ad approntare i primi soccorsi per le popolazioni colpite, a cui ha fatto immediatamente seguito l’elargizione di un pacchetto di aiuti per la ricostruzione ammontante a poco più di 250 milioni di dollari.³⁴⁶

Nel complesso, pertanto, appare evidente che la novità più rilevante introdotta dalla svolta dell’esecutivo nipponico attualmente in carica – rappresentata da una propensione all’utilizzo dei propri *asset* di sicurezza su scala regionale che non ha eguali nella storia recente del Giappone – tragga la sua origine da una constatazione tanto semplice quanto difficilmente confutabile. E’, infatti, ormai opinione diffusa a Tokio che gli sviluppi registrati alla propria periferia negli ultimi anni abbiano condotto ad un progressivo deterioramento dell’ambiente strategico circostante, sulla scia delle cicliche frizioni con la Corea del Nord e della crescente aggressività cinese nei teatri del Mar Cinese Meridionale e Orientale.³⁴⁷ Di conseguenza, sebbene il governo Abe non abbia alcuna rivendicazione nella disputa incrociata per le isole Spratly e Paracel esso accorda a questa *issue* un valore fondamentale, sia nel processo di formulazione di un nuovo ordine nell’area che nel cammino di costruzione del regionalismo asiatico. In aggiunta, data la natura per molti versi interconnessa delle due controversie marittime le autorità nipponiche sembrano consapevoli che – in caso di trionfo delle pretese di Pechino nel Mar Cinese Meridionale, attraverso la persuasione o la coercizione dei propri più deboli antagonisti – si materializzerebbe un grave *vulnus* all’attuale cornice legale del diritto internazionale, esponendo il Giappone a minacce sempre più incombenti.

³⁴⁶ Hideshi Futori, “Japan’s Disaster Relief Diplomacy: Fostering Military Cooperation in Asia”, *Asia Pacific Bulletin*, n. 213, East-West Center, maggio 2013.

³⁴⁷ Tali sentimenti sono emersi con particolare veemenza a margine dell’edizione del 2014 del forum di dialogo strategico Shangri-La, in occasione del quale il *premier* giapponese Abe e il Segretario alla Difesa americano Hagel espressero un’esplicita condanna rispetto a quella che – ai loro occhi – appariva come una condotta unilaterale e destabilizzante da parte di Pechino nel processo di avanzamento delle sue pretese di sovranità marittima. Simili dichiarazioni, come pronosticabile, ispirarono la piccata reazione di Wang Guanzhong – massimo esponente dello stato maggiore delle forze armate cinesi presente all’evento – il quale screditò a più riprese l’idea di una presunta “minaccia cinese”, sostenendo, inoltre, che le accuse della controparte rappresentassero una mera leggenda utilizzata ad arte per giustificare il processo di riarmo giapponese. Per una ricostruzione più accurata: Ling Chang Hong, “China Slams US, Japan for ‘Provocative’ Remarks at Singapore Forum”, *The Straits Times*, 1 giugno 2015. Consultabile all’indirizzo: <http://www.straitstimes.com/singapore/china-slams-us-japan-for-provocative-remarks-at-singapore-forum> (ultimo accesso: 12 febbraio 2016).

Fatte le dovute eccezioni, molti degli assunti alla base del rinnovato dinamismo di Tokio nello scenario del Sudest asiatico – passanti dalla necessità di agganciarsi ai nuovi motori della crescita globale all'imperativo di fronteggiare la rinnovata centralità della Cina negli affari regionali – possono essere estesi ad un altro Paese che riveste un ruolo di primo piano nelle strategie di allineamento degli attori indigeni, ossia l'India. Analogamente a quanto emerso nel caso nipponico, infatti, i vari governi succedutesi negli ultimi anni alla guida della più popolosa fra le democrazie del globo hanno sfoggiato un interesse tangibile rispetto allo spazio geopolitico dell'Asia di Sudest, così come una profonda determinazione nel sovvertire un lascito storico tutt'altro che positivo. Simili *avances*, prevedibilmente, sono state accolte con una certa ricettività dai membri dell'ASEAN, che hanno scorto nell'accresciuto dinamismo indiano un fattore di facilitazione ulteriore – assieme al “ritorno” di Washington nell'area e alla normalizzazione della politica estera giapponese – per il consolidamento di una più equa distribuzione del potere politico, economico e militare fra i poli preminenti della diplomazia asiatica.

A tal riguardo, una breve panoramica diacronica dei legami intessuti fra Nuova Delhi e le principali cancellerie della regione aiuta a comprendere le interessanti somiglianze che accomunano l'accidentato percorso di socializzazione intrapreso dall'India con le asperità, i dilemmi e le insicurezze che hanno ciclicamente attanagliato gli sforzi di *engagement* sprigionati in loco dal Giappone. *Leader* semi-indiscusso fra le fila dei non-allineati – nonché “padre fondatore” del movimento assieme a Paesi quali la Birmania, l'Indonesia e la Cambogia – al volgere degli anni Sessanta l'esecutivo guidato da Jawaharlal Nehru dissipò rapidamente l'aura di prestigio guadagnata in Asia sudorientale sulla scia di una simile iniziativa, a causa del “*valzer* delle alleanze” proprio della Guerra Fredda che lo vide gravitare – in ottica anti-cinese e anti-pakistana – verso l'orbita sovietica e vietnamita. Questa scelta – riaffermata attraverso condotte altamente controverse come il sostegno esteso a Mosca durante l'invasione dell'Afghanistan e l'altrettanto malcelata collaborazione con Hanoi durante l'occupazione cambogiana – alienò, quindi, in modo duraturo i consensi delle platee locali, alimentando un radicato scetticismo rispetto alla possibilità di accordare a Nuova Delhi un ruolo più rilevante nel quadro dello spazio ASEAN.³⁴⁸

Come accaduto per Tokio, inoltre, questo bagaglio così divisivo ha configurato un *handicap* non trascurabile che si è protratto ben oltre il termine del confronto bipolare, quando la nuova geografia delle opportunità e delle sfide che si condensavano alla periferia del Paese spinse l'esecutivo allora guidato da Narasimha Rao a prestare maggiore attenzione agli sviluppi dell'area. La politica del “Look East” che ne conseguì – lanciata

³⁴⁸ Una prima e pesante battuta d'arresto per le aspirazioni di Nehru in Asia di Sudest si era configurata, peraltro, all'indomani della sconfitta nella Guerra Sino-Indiana del 1962, che contribuì notevolmente a ridimensionare l'influenza relativa di Nuova Delhi al cospetto delle altre Potenze attive nello scenario in questione. Per una trattazione più articolata: Donald E. Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia. The Struggle for Autonomy*, pp. 52-53.

in pompa magna sul finire del 1991 – rappresentava, appunto, un ambizioso tentativo di smarcarsi dalla rigida mentalità della Guerra Fredda, mediante la creazione di legami versatili e sfaccettati con i maggiori soggetti istituzionali e statuali del Sudest asiatico in ambito sia economico che culturale e strategico. L’obiettivo ultimo della campagna era quello di elevare nuovamente l’India al ruolo fondamentale da essa detenuto in tempi antichi, quando i regni localizzati nella penisola fungevano da naturale contraltare rispetto alla civiltà sinica per le strategie di pendolo attuate dagli Stati “cuscinetto” della regione, posti al crocevia tra i due poli. Ora, a distanza di svariati secoli, il perseguimento dell’interesse nazionale indiano prescriveva in modo non troppo dissimile di legarsi a doppio filo ai regimi dell’ASEAN sia su basi collettive che bilaterali, agganciandosi alla locomotiva economica delle “tigri del Sudest” e mitigando il fiorente ascendente acquisito dalla Cina sul proscenio diplomatico.³⁴⁹

Sotto questo punto di vista, infatti, i *desiderata* del governo Rao coincidevano alla perfezione con quelli della stragrande maggioranza dei componenti dell’Associazione, *in primis* per quanto atteneva alla necessità di sventare la definitiva deriva di regimi come il Myanmar sotto l’ombrello di Pechino, alimentata a sua volta dalla sempre più manifesta dipendenza patita dai fragili mercati del subcontinente al cospetto dello strapotere commerciale cinese.³⁵⁰ Fra il 1993 e il 2004, pertanto, si registrò una decisa impennata dei volumi d’*import-export* a cavallo fra India e Asia di Sudest, che quintuplicarono il proprio controvalore complessivo passando da 2,5 a 13,25 miliardi di dollari: un risultato significativo, incapace però di colmare interamente il *gap* consolidato nei confronti del principale *competitor* della diplomazia di Nuova Delhi.³⁵¹ La distribuzione spaziale di simili sforzi, peraltro, rivelava un processo di integrazione politica ed economica della Potenza indiana nel tessuto dell’ASEAN che procedeva, di fatto, a due velocità, in special modo per quanto atteneva alla geografia delle relazioni bilaterali: tanto salde e cordiali con Singapore e Vietnam – storici interlocutori del Paese per gli affari regionali – quanto tiepide ed episodiche con attori chiave quali la Malaysia, l’Indonesia e lo stesso Myanmar, unica porta d’ingresso terrestre del Sudest asiatico alla penetrazione degli operatori nazionali.

³⁴⁹ In questa fase di profonda ristrutturazione delle direttive di politica interna ed estera del Paese, un elemento di rassicurazione aggiuntiva per la classe dirigente indiana fu rappresentato dal progressivo avvicinamento consumatosi in direzione degli Stati Uniti, che concorse non poco a persuadere Nuova Delhi della necessità di adottare un approccio più dinamico e proattivo alla propria periferia. Sul delicato intreccio fra il “gioco delle alleanze” condotto dall’India su scala globale e le sue ripercussioni nella regione: Sumit Ganguly e Manjeet S. Pardesi, “Explaining Sixty Years of India’s Foreign Policy”, *India Review*, 8 (1), 2009, pp. 4-19; Tan Tai Yongab e See Chak Mun, “The Evolution of India–ASEAN Relations”, *India Review*, 8 (1), 2009, pp. 20-42.

³⁵⁰ Nel caso birmano, come già rilevato, il paradigma del “Look East” si concretizzò in un deciso cambio d’approccio rispetto alla postura da tenere nei riguardi del Tatmadaw, osteggiato a più riprese nei decenni precedenti dai vari governi succedutisi al timone dell’India. Di lì a poco, peraltro, questa nuova condotta improntata ad un maggiore pragmatismo si sostanzierà nella nascente cooperazione militare indo-birmana volta al contrasto dei gruppi di ribelli armati attivi sui due lati del confine comune.

³⁵¹ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, p. 227.

In chiave multilaterale, invece, la riabilitazione dell'India si consumò a partire dal 1995, quando quest'ultima fu formalmente investita dello *status* di “*partner di dialogo*” della stessa ASEAN, a cui seguì rapidamente l'ingresso di Nuova Delhi nel *framework* dell'ARF e dell'East Asian Summit. In aggiunta, nel corso del 2003 i legami economici fra le due entità hanno conosciuto un'altra tappa di cruciale importanza, in corrispondenza dell'avvio dei laboriosi negoziati culminati nove anni dopo nella ratifica di ambo le parti sul progetto di un'area di libero scambio che, ad un solo anno dalla sua entrata in vigore, ha condotto i traffici commerciali bilaterali a superare la quota di 80 miliardi dollari.³⁵² Sul fronte delle *issue* di sicurezza i progressi sono stati più contenuti, giovandosi della sempre più attiva presenza indiana nel contesto di *forum* come lo Shangri-La e l'ASEAN+8, che riunisce dal 2010 i ministri della difesa dei dieci Paesi membri con quelli di Stati Uniti, Australia, Cina, Giappone, Corea del Sud, Nuova Zelanda, Russia, e, appunto, India. Ancora una volta, dunque, la necessità degli attori indigeni di non riporre tutte le proprie uova nello stesso paniere si esplicitava attraverso la scelta di accogliere un'altra rilevante Potenza esterna nella cornice istituzionale dell'area, accantonando le frizioni e le incomprensioni del passato nel tentativo di costruire un ordine regionale più bilanciato, stabile e inclusivo.

Negli ultimissimi anni, peraltro, si è più volte scritto e parlato di un nuovo *revival* della strategia del “Look East” ad opera del governo di Narendra Modi, determinato – analogamente al suo collega giapponese Abe – a dispiegare in Asia sudorientale una condotta diplomatica più organica e multidimensionale di quella attuata dai suoi predecessori.³⁵³ Il costruito in questione, pertanto, si è ulteriormente articolato ed evoluto, allo scopo di combinare l'enfasi prettamente economica delle fasi precedenti con un crescente utilizzo di strumenti di *soft power*, finalizzati a migliorare l'immagine del Paese agli occhi delle società locali. In questo ambito specifico l'assenza di rivendicazioni territoriali nell'area – così come l'appetibilità di una democrazia vibrante e dinamica come quella indiana – hanno rappresentato i due espedienti retorici di riferimento della campagna di seduzione dispiegata da Modi, desideroso di distanziare il modello di sviluppo incarnato dall'India rispetto a quello cinese. In modo ancor più significativo, tali sforzi sono stati accompagnati – sul versante opposto delle leve d'influenza a disposizione di Nuova Delhi – da una propensione inedita nell'offrire un contributo più deciso anche in tema di proiezione militare e sostegno alle politiche di allineamento degli attori indigeni.

³⁵² Luke Hunt, “Indian Trade Seen Booming With ASEAN”, *The Diplomat*, 26 agosto 2014. Consultabile all'indirizzo: <http://thediplomat.com/2014/08/indian-trade-seen-booming-with-asean/> (ultimo accesso: 13 febbraio 2016).

³⁵³ Simili *rumors* sono stati poi confermati in via formale dallo stesso Modi, il quale sul finire del 2014 – all'indomani del suo insediamento – ha scelto non casualmente il palcoscenico del *summit* India-ASEAN di Naypyidaw per svelare la nuova “Act East Policy”, che si pone in un sentiero di sostanziale continuità rispetto a quella a firma del suo predecessore Rao. Per una cronaca più dettagliata del *meeting*: Vibhuti Agarwal, “Narendra Modi's Look-East Policy”, *The Wall Street Journal*, 22 luglio 2012. Consultabile all'indirizzo: <http://blogs.wsj.com/indiarealtime/2012/07/22/narendra-modis-look-east-policy/> (ultimo accesso: 13 febbraio 2016).

La rilevanza strategica del perimetro in esame, non a caso, ha recentemente scalato molte posizioni all'interno dell'agenda geopolitica nazionale, trovatasi a fronteggiare la spedita modernizzazione delle forze navali cinesi e la rinnovata ostinazione di Pechino nel costruire una marina d'alto mare di primo rango, capace di operare con grande autonomia lungo il perimetro dell'Oceano Indiano anche grazie alla presenza di porti e basi d'appoggio che spaziano dal Bangladesh al Pakistan, storico rivale dell'India. La minaccia potenziale sprigionata da simili sviluppi, ulteriormente amplificata dal crescente valore delle linee di comunicazione passanti per lo Stretto di Malacca – lungo le quali transita annualmente il 55% dei commerci con l'estero intrattenuti da Nuova Delhi – ha incoraggiato, quindi, la pronta reazione dell'esecutivo Modi, concretizzatasi sia mediante sforzi di bilanciamento interno che in chiave diplomatica, alla ricerca di convergenze con interlocutori accomunati dalle medesime apprensioni.³⁵⁴ Fra questi, non stupisce che sia stato proprio il Giappone – assieme a Vietnam e Singapore – a mostrare la più spiccata ricettività rispetto all'attivismo indiano: il progressivo avvicinamento fra i due governi è culminato, infatti, nella sottoscrizione – a fine 2014 – della c.d. “Special Strategic and Global Partnership”, che rappresenta un'espansione ulteriore del partenariato strategico bilaterale siglato nel 2006 fra il Primo Ministro Manmohan Singh e il suo omologo nipponico Koizumi. La *ratio* dell'intesa dimostra, infatti, la consonanza fra gli obiettivi regionali e globali dei due attori, così come le profondissime interconnessioni marittime che li uniscono, riconoscendo la necessità di coordinare maggiormente le proprie politiche in tema di sviluppo delle forze armate e cooperazione sulle questioni di sicurezza.³⁵⁵

In modo analogo, le forze navali dell'India – che scontano ancora un certo *gap* rispetto a quelle di Stati Uniti, Giappone e Cina – sono sempre più frequentemente impegnate in esercitazioni e pattugliamenti congiunti con i propri corrispettivi di molti Paesi ASEAN, focalizzandosi sul ruolo di *provider* di beni pubblici in contesti quali le missioni anti-pirateria e di assistenza umanitaria al fine di presentare queste modalità inedite nella proiezione di potenza di Nuova Delhi sotto una luce benigna e costruttiva. Parallelamente, proseguono gli sforzi intrapresi dalla metà degli anni Novanta per il rafforzamento delle

³⁵⁴ Emblematicamente, la crescita sia qualitativa che quantitativa della presenza navale della RPC nel teatro dell'indo-pacifico – segnalata anche dall'evoluzione della c.d. “*string of pearls*” – ha recentemente condotto numerosi analisti geopolitici indiani a ravvisare un vero e proprio “accerchiamento strategico” a danno del Paese, auspicando una condotta più assertiva in politica estera da parte dell'esecutivo in carica. Per un'analisi più ampia: Danielle Rajendram, “India's New Asia-Pacific Strategy: Modi Acts East”, Occasional Paper – Lowy Institute for International Policy, dicembre 2014.

³⁵⁵ Nel caso di Singapore la creazione di un partenariato strategico con l'India risale, invece, al 2003, a seguito della quale i due governi irrobustirono sensibilmente la cooperazione in ambito tecnologico per lo sviluppo congiunto di sistemi d'arma, le commesse di difesa bilaterali e la condivisione delle risorse di *intelligence*. Rispetto ai legami indo-vietnamiti, tuttavia, gli ultimi anni hanno segnalato la crescente frustrazione di ambo le parti per i deludenti progressi ottenuti nel *framework* della *partnership* di sicurezza siglata dai due Stati nel 2007, frenata dalla forte competizione russa nella vendita di armamenti al Vietnam e dallo scarso peso militare detenuto dall'India nello scenario del Mar Cinese Meridionale. Per una trattazione più dettagliata: David Brewster, “The Strategic Relationship Between India and Vietnam: the Search for a Diamond on the South China Sea?”, *Asian Security*, 5 (1), 2009, pp. 24-44.

basi marittime indiane localizzate nelle isole Andamane e Nicobare, che oggi fungono sia da preziosi bastioni per il controllo della Baia del Bengala che da trampolini di lancio alla volta dello Stretto di Malacca e del Mar Cinese Meridionale.³⁵⁶ Per quanto attiene, invece, allo spazio continentale del Sudest asiatico, le attenzioni del governo Modi si sono indirizzate in modo preminente sul Myanmar, concretizzando una sponda diplomatica non secondaria nel processo di relativa emancipazione condotto da Naypyidaw al cospetto di Pechino. Come già ricordato nel capitolo dedicato all'evoluzione storica della politica estera birmana, questi sforzi si sono dispiegati in ambito politico, economico e militare, attraverso un approccio più flessibile al cospetto della transizione tracciata da Thein Sein a cui ha fatto da complemento la crescente cooperazione con il Tatmadaw.

Nel complesso, quindi, sebbene la distribuzione spaziale e l'intensità della presenza odierna dell'India in Asia di Sudest non raggiunga il livello di organicità e radicamento sfoggiato dalle leve statunitensi e cinesi, essa rappresenta un'ulteriore voce nel calcolo strategico degli attori indigeni che non va certamente trascurata. Indebolita da precisi precedenti storici, così come da una gerarchia delle relazioni bilaterali afferenti all'area ASEAN che ha privilegiato alcuni interlocutori di lungo corso a danno di altri, negli ultimi anni la diplomazia indiana ha tentato di identificare un compromesso più efficace fra l'imperativo di rispondere colpo su colpo alla modernizzazione spedita degli *asset* di difesa cinesi e la necessità – altrettanto impellente – di non innescare una contrapposizione troppo aspra e manifesta in direzione di Pechino, simboleggiata dal basso profilo adottato da Nuova Delhi sulla questione del Mar Cinese Meridionale. Il risultato più visibile di tale ri-orientamento si è sostanziato nella riaffermazione del costruito del “Look East”, rispolverato con convinzione da Modi dopo la sua iniziale comparsa risalente alla metà degli anni Novanta. Spinta dagli inviti sempre più espliciti di Washington ad assumere una statura di maggiore *leadership*, l'India è oggi chiamata a far convivere queste aspirazioni verso l'esterno con la persistenza di una serie di criticità sul piano domestico che hanno severamente penalizzato le *performance* economiche del Paese lungo tutta l'ultima decade, instillando qualche dubbio sulla validità del modello di sviluppo incarnato dalla più popolosa democrazia del globo.

Appare utile, infine, dedicare un accenno al ruolo peculiare incarnato nel Sudest asiatico dalla Federazione Russa, che risponde – alla stregua di Tokio e Nuova Delhi – all'*identikit* di una Potenza regionale priva degli strumenti necessari a sprigionare un effetto sistemico sullo scenario in esame, e, ciò nonostante, capace di esercitare un'influenza non secondaria sulle scelte di allineamento dei governi locali, grazie ad alcuni *asset* di

³⁵⁶ La marina indiana si è distinta per la prima volta in operazioni di “*disaster-relief*” nello scenario dell'Asia sudorientale a seguito dello tsunami del 2004, replicando quest'esperienza in occasione delle distruzioni occorse in Bangladesh nel 2007 a causa del Ciclone Sidr, e, l'anno successivo, allo scopo di soccorrere le popolazioni colpite dal già citato Ciclone Nargis. Sull'evoluzione recente dei legami di difesa fra India e ASEAN: David Brewster, “India's Defense Strategy and the India-ASEAN Relationship”, *India Review*, 12 (3), 2013, pp. 151-164.

sicuro affidamento. Se nel caso del Giappone si trattava dello strapotere finanziario e tecnologico del mercato nipponico – a cui si stanno gradualmente affiancando margini inediti di cooperazione militare discendenti dalla normalizzazione della politica di difesa nazionale – mentre nell’esempio indiano l’enfasi va ricercata nell’attrattività delle sue istituzioni interne, come pure nell’assenza di dispute politiche o di rivendicazioni territoriali nell’area, l’ ”asso nella manica” di Mosca è rappresentato, invece, dal tradizionale primato russo quale esportatore di armi. Si dai primi anni Duemila, infatti, le presidenze di Vladimir Putin e Dmitry Medvedev hanno profuso sforzi non indifferenti per riaffermare l’ ”anima asiatica” del Paese, riconoscendo nell’Estremo Oriente il fulcro delle dinamiche economiche e geopolitiche del ventunesimo secolo. L’esigenza di portare a termine l’agenda modernizzatrice del Cremlino – soprattutto per quanto attiene allo sviluppo della Siberia – si è saldata, quindi, con altri due imperativi di primaria importanza della diplomazia russa, coincidenti con l’esigenza di consolidare relazioni stabili e cordiali col vicino cinese e, dall’altro lato, con la volontà di ristrutturare e attualizzare una serie di rapporti privilegiati in Asia sudorientale lasciati in dote dall’era sovietica, primo fra tutti quello con il Vietnam.³⁵⁷

In quest’ottica, la Federazione Russa ha sfoggiato un attivismo analogo a quello osservato nelle fattispecie delle altre Potenze sinora analizzate, legandosi allo spazio politico dell’ASEAN sia attraverso canali di interazione collettiva che per mezzo della formulazione di partenariati bilaterali omnidirezionali, seppur in assenza di una cornice di *engagement* regionale coerente e organica come nei casi della Cina e degli Stati Uniti. La struttura di simili *partnership*, ancora una volta, si caratterizza per la capacità di spaziare dal campo della diplomazia culturale e dei contatti fra popolazioni al ramo della cooperazione nei settori della sicurezza, discendendo dal già ricordato capostipite di tali intese, ossia il partenariato russo-cinese del 1996. Durante lo stesso anno, peraltro, Mosca vedeva elevato il suo *status* al cospetto dell’Associazione al rango di *partner* ufficiale di dialogo, ponendo le basi per la graduale integrazione della Russia nel tessuto istituzionale del Sudest asiatico. Nel 2004, in linea con l’esempio tracciato da Pechino e Nuova Delhi, veniva apposta la firma del Cremlino sul Trattato di Amicizia e Cooperazione, seguito a distanza di pochi mesi dalla sottoscrizione della c.d. “Russia-ASEAN Progressive and Comprehensive Partnership”, destinata ad

³⁵⁷ Questa rinnovata propensione da parte di Mosca a volgere il proprio sguardo verso est appare come il sottoprodotto di una serie di dinamiche di lungo periodo attivate a partire dai primi anni Novanta. In questa congiuntura storica così delicata, infatti, il popolo e i governanti russi maturarono una crescente disillusione nei confronti della possibilità di integrarsi nel tessuto politico e istituzionale euro-atlantico, mediante un accordo di associazione all’UE che avrebbe – agli occhi dei suoi fautori – salvato la fragilissima economia post-sovietica. In aggiunta, alle ritrosie europee – maggiormente interessate ad espandere i confini comunitari così da inglobare gli ex satelliti di Mosca – si affiancarono anche notevoli difficoltà nell’identificare un nuovo *modus vivendi* con Washington, in special modo a seguito della campagna militare scatenata da Medvedev in Ossezia (2008). Pertanto, sia il deterioramento dei legami russo-americani che il bisogno di garantire adeguati ritmi di crescita al Paese si sono tradotti negli ultimi anni in un graduale avvicinamento a Pechino, e, più in generale, nel sempre più vivo interesse dimostrato dalla diplomazia di Putin nei riguardi dell’Asia-Pacifico. Per un’analisi più particolareggiata: Baladas Ghoshal, “The Russian Pivot to Asia Pacific”, *Issue Brief*, 242, Institute of Peace and Conflict Studies, novembre 2013; Leszek Buszynski, “Russia and Southeast Asia: a New Relationship”, *Contemporary Southeast Asia*, 28 (2), 2006, pp. 276-296.

ampliare ulteriormente i settori di cooperazione fra le due entità.

Quest'enfasi sugli strumenti di una politica estera più spiccatamente multilaterale sarebbe stata poi codificata e formalizzata nel 2009 lungo le pagine del "Foreign Policy Concept of the Russian Federation", libro bianco della diplomazia russa che raccoglie su base annuale i *trend* internazionali e gli obiettivi principali dell'azione governativa. L'edizione in questione, infatti, indicava nello spazio geopolitico dell'Asia-Pacifico la priorità diplomatica più urgente della presidenza Medvedev, chiamata a supportare nei maggiori *forum* e tavoli negoziali della regione i variegati interessi nazionali di Mosca, passanti dal consolidamento di mercati di sbocco per sostenere sia l'industria della difesa russa che l'*export* di risorse energetiche alla necessità di attrarre investimenti volti allo sviluppo infrastrutturale delle regioni orientali del Paese.³⁵⁸ In aggiunta, il "delfino" del Presidente Putin ha proseguito sul più tradizionale sentiero – già tracciato dal suo predecessore – volto a coltivare legami bilaterali privilegiati con attori quali il Vietnam e l'Indonesia, che, a loro volta, scorgono nella Federazione Russa il loro interlocutore preferenziale in tema di commesse militari e modernizzazione delle forze armate. Negli ultimi anni, non a caso, le vendite di sistemi d'arma – bombardieri Sukhoi, ma anche elicotteri d'attacco e sottomarini della classe Kilo – sull'asse russo-vietnamita hanno fornito una rilevante stampella alle misure di bilanciamento interno intraprese da Hanoi per fronteggiare il braccio di ferro nelle acque del Mar Cinese Meridionale, scatenando un certo fastidio nella stessa *leadership* di Pechino e finendo per mettere in discussione il sino-centrismo professato da Mosca nelle fasi precedenti.³⁵⁹ La stessa flotta del Pacifico, di stanza a Vladivostok, è stata recentemente rafforzata sia sul piano qualitativo che quantitativo, mentre in termini di proiezione navale nel perimetro della Malacca si è da poco consumata una svolta significativa, rappresentata dalla firma nel novembre del 2014 di un accordo con il Vietnam per un accesso continuo e regolare alla base della Baia di Cam Ranh.³⁶⁰

In definitiva, quindi, seppur gravata dalle oggettive limitazioni proprie di un'economia fragile e poco

³⁵⁸ William Kucera e Eva Pejsova, "Russia's Quiet Partnerships in Southeast Asia", Discussion Paper, 13, IRASEC – Research Institute on Contemporary Southeast Asia, aprile 2012, p. 5.

³⁵⁹ L'esigenza di salvaguardare la propria posizione di fornitore di riferimento di sistemi d'arma in Asia di Sudest – nonché di secondo esportatore su scala globale dietro gli Stati Uniti – è stata motivata anche dalla recente espansione del complesso militare-industriale russo, alimentata a sua volta da un *budget* per la difesa che è quasi raddoppiato fra il 2010 ed il 2014, anche grazie alla dinamica al rialzo registrata in quella congiuntura storica dal prezzo degli idrocarburi sui mercati finanziari. La campagna si è rivelata estremamente profittevole: l'Asia Pacifico, infatti, ha attirato durante lo stesso quadriennio il 66% delle esportazioni globali di Mosca nel settore militare, con l'India (39%) quale protagonista assoluta di tale *boom*. Per una trattazione più dettagliata: Ian Storey, "What Russia's 'Turn to the East' Means for Southeast Asia", *ISEAS Perspective*, 67, 2015, pp. 1-10.

³⁶⁰ La base, già in uso alle forze sovietiche dai primi anni Ottanta, era stata poi abbandonata dalla marina russa nel 2002, a causa delle ristrettezze finanziarie che attanagliavano il Paese. La decisione di farvi ritorno è stata giustificata dalle autorità di ambo le parti alla luce della crescente presenza di operatori privati e statali russi – come nel caso di Gazprom – impegnati in attività di esplorazione e perforazione di idrocarburi in acque vietnamite, per il quale necessitano di un adeguato livello di protezione e supporto logistico.

attrattiva per gli investimenti esteri, la Russia Putiniana ha saputo conservare un ruolo secondario ma non trascurabile nelle politiche di allineamento dei Paesi della regione, che si è concretizzato in modo preminente nel contributo offerto all'accrescimento delle capacità dissuasive del Vietnam nel quadro della disputa del Mar Cinese Meridionale. Rinfrancata dai sempre più cordiali rapporti che la uniscono ad Hanoi e Jakarta, Mosca ha cercato di guadagnare un margine d'influenza maggiore anche rispetto a regimi quali quello thailandese e birmano, interessati agli *asset* di difesa di fabbricazione russa quali compromessi perfetti fra gli eccessivi costi associati alle tecnologie occidentali e gli scarsi *standard* qualitativi scontati, d'altro canto, da quelle cinesi. Per ciò che attiene, invece, ad altri potenziali sentieri di cooperazione fra la Russia e l'area ASEAN, lo sviluppo infrastrutturale della Siberia – da realizzarsi anche mediante la creazione di *pipeline* terrestri in direzione della Cina e dell'Asia di Nordest – è vista con estremo interesse dai governi indigeni, sempre attenti a mitigare la dipendenza dei mercati locali dal “collo di bottiglia” di Malacca.

Più in generale, la panoramica delle “presenze esterne” condotta nelle pagine addietro ha permesso di cristallizzare in modo definitivo una serie di evidenze già emerse durante lo studio della traiettoria specifica tracciata dal Myanmar. *In primis*, si è materializzato in tutta la sua chiarezza il carattere fluido, inclusivo e sfumato dello scenario geopolitico posto in esame, che, lungi dal tradursi in una semplicistica contrapposizione fra Cina e Stati Uniti, registra oggi l'apporto eterogeneo di una gamma più ampia di attori, accomunati dall'imperativo di agganciarsi ad un *hub* cruciale dei futuri equilibri internazionali. Ognuno di essi, di contro, ha saputo distinguersi dai propri *competitor* per i *modus operandi* impiegati, discendenti dalla peculiare cultura politica dei vari Paesi come pure dall'esigenza di valorizzare alcune precise leve persuasive a propria disposizione. Contestualmente, gli Stati membri dell'ASEAN hanno accolto quest'inedito interesse globale nei confronti della regione sfoggiando un alto grado di ricettività, in ossequio al disegno di avviluppare nei propri *network* istituzionali un numero crescente di soggetti in funzione di reciproco contrappeso, premessa sostanziale per una più equa e stabile distribuzione di potenza lungo il perimetro in questione. In aggiunta, una simile competizione per il consolidamento di un “posto al sole” nel panorama del Sudest asiatico – che si differenzia dalla rivalità manifesta e ideologica della Guerra Fredda – ha fornito lo sfondo più adatto all'emersione di condotte d'allineamento sofisticate e multidimensionali come quella dell'*hedging*, rivelatasi in tutta la sua utilità all'atto di fronteggiare mutamenti sistemici di primaria grandezza come l'ascesa cinese, il “ritorno” americano e la normalizzazione della diplomazia nipponica. Il portato complessivo di questi elementi verrà ora valorizzato e sistematizzato nell'ultima parte del lavoro, dedicata alla valutazione finale dell'applicazione del costruito strategico di Naydpidaw in relazione ad una *issue* a suo modo paradigmatica, coincidente con la controversa traiettoria del più rilevante progetto infrastrutturale finanziato da Pechino in territorio birmano.

3.5 La prassi dell'*hedging* birmano e il caso-studio della Diga Myitsone

Se la “diplomazia delle risorse” definisce la costante attività condotta dai vertici statuali di un dato Paese nel setacciare su scala globale nuove fonti di sostentamento energetico, allora non v’è dubbio che negli ultimi anni questa particolare dimensione della politica estera abbia connotato in modo profondo l’andamento dei legami sino-birmani, configurando la causa scatenante del processo di relativo affrancamento del Myanmar rispetto alla pervasiva influenza di Pechino.³⁶¹ La montante bulimia che contraddistingue l’odierna ascesa della Cina, infatti, non si è traslata soltanto in un crescente appetito di idrocarburi – visibile ad occhio nudo nella capillare presenza di operatori cinesi in contesti come quello africano, sudamericano e centrasiano – ma anche nelle vesti di una sete ormai insopprimibile in termini di risorse idriche, che ha investito in modo preminente la porzione continentale dell’Asia di Sudest. La geopolitica dell’acqua, non a caso, informa da lungo tempo la traiettoria degli attori dell’area, ove si localizza uno dei patrimoni idrografici più ricchi del pianeta, in grado di stimolare sia nuove modalità di cooperazione che potenti fonti di conflittualità transfrontaliere.

La conformazione del sistema del Mekong e dei suoi affluenti, ad esempio, irradiandosi attraverso i territori di sei nazioni confinanti (Cina, Myanmar, Laos, Cambogia, Vietnam e Thailandia) ha scatenato fin dai primi anni Cinquanta rilevanti controversie fra i governi coinvolti, a cui sono corrisposti i primi, timidi, tentativi per una gestione condivisa delle sue acque. Per diversi decenni, tuttavia, tali esperimenti dal sapore pionieristico hanno scontato il peso del confronto bipolare, che ha impedito ad organismi come il “Comitato del Mekong” un esercizio effettivo di *governance*.³⁶² Gli sforzi in questa direzione sono poi aumentati di intensità al volgere del secolo su impulso della ADB e della Banca Mondiale, che hanno patrocinato la nascita del *forum* consultivo del “Greater Mekong Subregion” (GMS). Anch’esso, analogamente al suo predecessore, ha registrato pochi risultati concreti, principalmente a causa dell’evidente sproporzione nel peso negoziale detenuto dalla RPC al cospetto degli altri *stakeholders* e della tradizionale propensione di Pechino nell’affidarsi a canali di interazione bilaterali, nel *framework* dei quali ha siglato una serie di intese per la costruzione di un sistema di dighe lungo le rive del fiume e dei suoi

³⁶¹ Più nello specifico, il concetto in questione prescrive di diversificare le sorgenti di approvvigionamento sia allo scopo di evitare un’eccessiva dipendenza da determinati mercati che per assicurare un costo stabile – e possibilmente concorrenziale – dei fattori produttivi. Infine, il terzo obiettivo di qualsiasi strategia diplomatica sviluppata in ambito energetico concerne la sfida spaziale e logistica connessa al trasporto, coincidente con la capacità di poter trasferire a proprio piacimento le risorse ottenute in Paesi esteri verso l’economia domestica. Per un’analisi più ampia: David Zweig, “Modelling ‘Resource Diplomacy’ under Hegemony: the Triangular Nature of Sino-US Energy Relations”, in: David Zweig e Yufan Hao (a cura di), *Sino-U.S. Energy Triangles: Resource Diplomacy under Hegemony* (Abingdon: Routledge, 2016), pp. 19-37.

³⁶² Milton Osborne, “River at Risk. The Mekong and the Water Politics of China and Southeast Asia”, Occasional Paper – Lowy Institute for International Policy, 2004, pp. 5-6.

immissari.

Il *case study* più emblematico per illuminare sia i limiti della politica di buon vicinato cinese che la *ratio* del recente riposizionamento birmano, tuttavia, riguarda un altro corso d'acqua di primaria rilevanza per gli sviluppi della regione, ossia l'Irrawaddy. Uno dei maggiori corollari del sempre più profondo legame intrattenuto negli ultimi decenni fra Cina e Myanmar, infatti, chiama in causa il convulso processo di gestazione, sottoscrizione e, infine, sospensione di un faraonico progetto congiunto di sfruttamento idroelettrico del fiume e dei due suoi affluenti, il N'Mai e il Mali. Composto da un sistema di sette dighe atte a sfruttare la straordinaria ricchezza idrografica del Paese, una parte rilevante di questo mastodontico piano – avviato formalmente nel 2001 sotto il nome di “Confluence Region Hydropower Project” (CRHP) – era rappresentata dalla costruzione della Diga Myitsone, situata a pochi chilometri dalla confluenza del Mali e del N'mai, al centro del tumultuoso Stato Kachin. Il progetto, destinato a sveltare assieme alla miniera di rame di Letpadaung e alla doppia *pipeline* Kyaukphyu-Kunming al rango di investimento infrastrutturale di riferimento di Pechino in territorio birmano, poneva al 2017 la data finale di ultimazione dei lavori, prevedendo, inoltre, anche la creazione in loco di una centrale idroelettrica ad alte capacità. Una volta collegata agli altri sei impianti gemelli, la Diga Myitsone avrebbe, quindi, generato un potenziale di oltre 13.000 megawatt, largamente sufficiente per supplire al fabbisogno energetico di Naypyidaw e per saziare, al contempo, una frazione consistente degli appetiti cinesi.³⁶³

I principali protagonisti dell'iniziativa erano l'azienda statale China Power Investment Corporation (CPI), la Asia World Corporation – conglomerato industriale birmano che vanta interessi estremamente diversificati nel mercato nazionale, così come influenti contatti al vertice della macchina statale – e, in ultimo, il Burmese Ministry of Energy Production (MOEP), a cui sono affidate le politiche governative riguardanti la generazione di energia. I termini dell'accordo raggiunto fra questi soggetti il 20 dicembre del 2009 a margine della visita in Myanmar dell'allora Vice-presidente Xi Jinping prefiguravano un'intesa di tipo “build-operate-transfer” (BOT), sempre più diffusa nel novero dei Paesi in via di sviluppo. La CPI, infatti, avrebbe fornito la quasi totalità dei 3,6 miliardi di dollari necessari alla realizzazione del Confluence Region Hydropower Project, mentre al governo di Than Shwe sarebbero spettati il 10% dell'energia prodotta e il 15% dei dividendi discendenti da *royalties* e diritti di transito – circa 550 milioni su base annua – per un periodo di cinquant'anni, oltre alla possibilità di istituire altre forme di tassazione sulle importazioni d'energia cinesi. Al termine del cinquantennio la proprietà esclusiva delle infrastrutture sarebbe passata definitivamente nelle mani di Naypyidaw.³⁶⁴

³⁶³ Yun Sun, “Chinese Investment in Myanmar: What Lies Ahead?”, p. 7.

³⁶⁴ Bryan Tilt, *Dams and Development in China* (New York: Columbia University Press, 2015), p. 184.

Com'è possibile notare, lo spirito dell'intesa rifletteva il tentativo ad opera della RPC di formulare soluzioni “win-win” per tutte le parti coinvolte, fornendo i capitali necessari alla sopravvivenza di un regime duramente fiaccato dalle sanzioni occidentali e – contemporaneamente – assicurandosi una nuova e preziosa fonte di approvvigionamento energetico, in grado di ridurre la crescente dipendenza dell'economia cinese dalle rotte marittime. Non solo, l'entità dello sforzo finanziario sostenuto da Pechino dimostrava che – agli occhi di Hu Jintao – il completamento del sistema di dighe non rappresentava soltanto un rilevante espediente nel tentativo di mitigare il “dilemma della Malacca”, ma anche una *conditio sine qua non* per l'effettivo sviluppo delle regioni occidentali del Paese, gravate da un persistente *gap* al cospetto della locomotiva incarnata dalla Cina costiera. In questo quadro, pertanto, si richiedeva alla regione transfrontaliera dello Yunnan di elevarsi al ruolo di vero e proprio *hub* nazionale dell'energia, fungendo da centro di raccolta e smistamento sia degli idrocarburi che del potenziale idroelettrico proveniente dal confine birmano. Ciò, a sua volta, avrebbe permesso di alimentare la crescita delle aree più arretrate poste ad ovest e – al contempo – di convogliare una porzione di tali risorse verso le più avanzate province sudorientali, in linea con la c.d. “West to East Transmission Policy” lanciata nell'aprile del 2000.³⁶⁵ Sul versante più marcatamente politico e diplomatico, invece, la progressiva penetrazione economica in Myanmar appariva come un perfetto viatico per accreditarsi un fedele sostenitore nel contesto dell'ASEAN, utile ad appoggiare l'agenda di Pechino rispetto a *issue* controverse come il futuro della *governance* regionale e la disputa del Mar Cinese Meridionale.

Nel settore specifico della progettazione ed edificazione di dighe di grandi dimensioni, non a caso, la RPC può tuttora vantare un livello di *know-how* impareggiabile su scala planetaria, accumulato dentro i confini nazionali a partire dagli anni del “grande balzo in avanti” e messo nuovamente alla prova negli ultimi decenni, in ossequio al mantra del “*Going Out*” e della cooperazione fra gli attori emergenti dell'emisfero meridionale del globo. Le stime più accreditate, a questo proposito, segnalano che circa la metà delle 45.000 dighe costruite nel corso del Novecento si trovano all'interno del territorio cinese, che ha ormai raggiunto in ambito idroelettrico il suo picco massimo di rendita, configurandosi come un mercato sostanzialmente saturo. Un simile *expertise*, unito all'appetibilità di tecnologie a basso costo e di contratti privi di condizionali politiche, sono stati quindi riversati verso frontiere nuove e semi-inesplorate come quelle dell'Asia sudorientale, dell'Africa e dell'America Latina, per mezzo di una rapida penetrazione globale che al 2009 – anno di sottoscrizione dell'intesa definitiva per la realizzazione della Diga Myitsone – vedeva le aziende di Stato di Pechino impegnate in altri 92 progetti di analogo tenore sparsi su 38 Paesi, fra cui la Cambogia, il

³⁶⁵ Heike Holbig, “The Emergence of the Campaign to Open Up the West: Ideological Formation, Central Decision Making and the Role of the Provinces”, in: David S. G. Goodman (a cura di), *China's Campaign to 'Open Up the West': National, Provincial and Local Perspectives* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), pp. 33-35.

Laos, il Vietnam, le Filippine e la Malaysia.³⁶⁶

Se all'interno della pianificazione cinese il Myanmar andava assumendo un ruolo preminente, finalizzato a garantire un volano per l'agenda modernizzatrice domestica così come un trampolino verso l'Asia di Sudest, altrettanto poteva dirsi per l'altro polo della relazione a due. Al volgere del secolo, ossia quando si materializzarono i primi negoziati preliminari per la costruzione della Diga Myitsone, il Tatmadaw si accingeva, infatti, a vivere la fase più delicata della sua lunga stagione di dominio, coincidente con la stretta della morsa sanzionatoria a seguito di eventi quali la tragedia del Sagaing e l'adozione del "Burmese Freedom and Democracy Act" del luglio 2003. Sul versante domestico, peraltro, i lavori della *Convention* costituente avevano subito fra il 1996 ed il 2004 una pressoché totale interruzione, mentre l'isolamento internazionale maturato attorno alla *leadership* di Naypyidaw avrebbe conosciuto un ennesimo giro di vite a seguito della "rivoluzione zafferano" e della controversa condotta mostrata dalle autorità locali nel contenere gli effetti distruttivi del Ciclone Nargis.³⁶⁷ In aggiunta, l'andamento sempre più disastroso dell'economia nazionale alimentava con forza il germe del dissenso, instillando sinistri presagi circa un prossimo rovesciamento del regime, che iniziò persino a coltivare il fantasioso spauracchio di una possibile invasione statunitense. Simili sviluppi, pertanto, persuasero la giunta al comando ad abbandonare ogni ritrosia residuale nel legarsi a doppio filo all'unico interlocutore internazionale di un certo peso che non le aveva ancora voltato le spalle, anche a costo di alienarsi ulteriormente i favori della già inquieta società civile birmana.

A fronte dei sicuri benefici connessi alla realizzazione dell'opera – che svariavano dall'opportunità di ereditare a costo zero un sistema di infrastrutture in grado di raddoppiare le capacità di produzione d'energia del Paese alla possibilità di aggirare il cordone sanzionatorio americano, attirando i tanto agognati capitali esteri – il progetto Myitsone prefigurava, infatti, anche significativi rischi. A seminare apprensione era, in primo luogo, la posizione della diga, localizzata in prossimità della capitale dello Stato Kachin Myitkyina e della faglia sismica del Sagaing, che alimentava diffusi timori non solo in relazione ai periodici rigurgiti di violenza di matrice etnico-confessionale fra le milizie locali e le forze del Tatmadaw, ma anche rispetto ad eventuali terremoti. Dal punto di vista ingegneristico, infatti, si trattava di una sfida assai ambiziosa, che necessitava della realizzazione di un argine alto più di 145 metri e di un bacino di raccolta delle acque più grande del territorio della città-Stato di Singapore. I segretissimi piani originari, inoltre,

³⁶⁶ Kristen McDonald, Peter Bosshard e Nicole Brewer, "Exporting Dams: China's Hydropower Industry Goes Global", *Journal of Environmental Management*, 90 (3), 2009, pp. 294-295.

³⁶⁷ Va inoltre ricordato che la reazione dei Paesi sanzionatori a danno del Myanmar avrebbe potuto dispiegarsi in modo ancor più vasto e incisivo, se non fosse stato per l'opposizione di Cina e Russia – espressa a più riprese nel corso del 2007 nel quadro del Consiglio di Sicurezza ONU – rispetto all'adozione sotto l'egida delle Nazioni Unite di nuove misure restrittive in direzione di Naypyidaw.

prevedevano la rilocalizzazione di circa cinquanta villaggi interessati dai lavori – per un totale di oltre 15.000 individui – lontano dalle rive dell'Irrawaddy, con il risultato di sradicare il legame culturale che da secoli unisce tali popolazioni in un rapporto quasi simbiotico con il loro fiume, il quale incarna un elemento identitario e una fonte di sostentamento primaria per la vastissima maggioranza della società birmana. Anche le paventate ricadute in termini ambientali, riguardo l'inquinamento sulla fauna e la flora fluviali, sembravano suggerire che il costo reale del progetto si sarebbe rivelato molto più salato di quanto immaginabile a priori, provocando ingenti pericoli per le attività di pesca e coltura del riso fino a centinaia di chilometri a valle.³⁶⁸

Per tutte queste ragioni, quando nel dicembre del 2006 l'accordo preliminare sino-birmano acquisì una formalizzazione definitiva attraverso la firma di un *memorandum* d'intesa bilaterale, l'*establishment* che circondava Than Shwe decise di trincerarsi dietro un impenetrabile riserbo, secretandone il contenuto. Ciò nonostante, i dettagli più controversi del documento divennero di dominio pubblico nel maggio del 2007, a seguito di un articolo comparso sul quotidiano *New Light of Myanmar* che svelava i connotati faraonici del Confluence Region Hydropower Project. Si scatenò immediatamente un coro di critiche implacabili, provenienti dalle comunità coinvolte dai provvedimenti di confisca dei terreni come pure dai movimenti progressisti che si agitavano – seppur ancora in stato di semi-clandestinità – nei centri urbani. Gli attacchi più ricorrenti puntavano a dipingere il regime in carica come un'entità succube di un soggetto molto più forte, a sua volta interessato alla mera spoliazione delle risorse birmane, come sancito dai termini del contratto che assegnavano il 90% dell'energia generata alla RPC. In altri termini, era opinione diffusa che la sottoscrizione dell'intesa – probabilmente facilitata da una corruzione rampante al vertice del SPDC – avesse beneficiato una frazione estremamente esigua della popolazione nazionale, aggiungendo, di contro, un ulteriore elemento di malcontento e destabilizzazione in una zona già martoriata da cronici tumulti politici, dalle sempre fiorenti reti di narcotraffico e dal contestuale sfruttamento selvaggio di altre redditizie risorse naturali, come il rame e la giada. Pochi mesi dopo si tenne a Myitkyina una cerimonia ufficiale che dava formalmente il via alla prima fase dei lavori, coincidente con una valutazione ufficiale dell'impatto dell'opera giudicata come carente e lacunosa da svariati osservatori esterni.³⁶⁹

³⁶⁸ Jeffrey Reeves, *Chinese Foreign Relations with Weak Peripheral States: Asymmetrical Economic Power and Insecurity* (Abingdon: Routledge, 2016), p. 159.

³⁶⁹ Il *report* sull'impatto ambientale dell'opera – finanziato dagli stessi *partner* cinesi del progetto – prefigurava come possibile compromesso volto alla maggiore conservazione dell'ecosistema locale la sostituzione della mega-diga di Myitsone con altri due impianti più piccoli, da realizzarsi non più alla confluenza del Mali e del N'Mai ma in prossimità delle sorgenti dei due corsi d'acqua. L'esito di quest'analisi, che riconosceva le criticità del CRHP nonostante avesse come committenti i suoi principali fautori, galvanizzò ulteriormente il fronte delle proteste, rafforzato dall'attivismo di ONG locali e straniere così come dall'attività dei primi *media* indipendenti, pronti ad insinuarsi nelle maglie aperte in tema di censura e libertà d'informazione dal nuovo corso di Thein Sein. Gli appelli al "salvataggio dell'Irrawaddy dallo sfruttamento cinese" presero a moltiplicarsi sotto varie forme, fra

Il vento delle contestazioni sembrò scuotere in profondità la *leadership* del Tatmadaw, impegnata a fronteggiare il già ricordato Ciclone Nargis e la preparazione del delicatissimo passaggio istituzionale coincidente con il *referendum* per l'approvazione della nuova costituzione, che nello spazio di 36 mesi avrebbe consegnato al Paese un esecutivo d'estrazione civile. Dietro le quinte, pertanto, i delegati birmani tentarono a più riprese di persuadere la controparte a riconsiderare alcuni dettagli del piano, o quantomeno ad effettuare una valutazione d'impatto più accurata, mentre a favore di camera le dichiarazioni ufficiali dei quadri dirigenti di Naypyidaw erano, prevedibilmente, improntate ad un ottimismo di facciata, volto a celare la progressiva spaccatura che il destino dell'opera stava ormai producendo nell'*establishment* di governo.³⁷⁰ I vertici di Pechino, al contrario, sfoggiavano un'assoluta e unanime certezza rispetto all'effettiva partenza dei lavori, a dispetto delle montanti proteste che – secondo alcuni giornalisti cinesi – erano state fomentate ad arte da “Potenze straniere”.³⁷¹ Ai loro occhi, infatti, risultava assai improbabile che un regime marcatamente autoritario e isolato sul fronte diplomatico come quello di Than Shwe mettesse a repentaglio il legame privilegiato maturato con il proprio unico *patron* internazionale, specialmente se ciò voleva dire assecondare il volere di oppositori e minoranze che si erano opposte da sempre al potere centrale.

Tuttavia, ciò che sfuggiva agli analisti cinesi intenti a prevedere le mosse future del neo-insediato Presidente Thein Sein era la crescente politicizzazione della questione Myitsone, in special modo se letta nel contesto più ampio della transizione birmana. Fra il 2009 ed il 2011, infatti, il braccio di ferro fra governo e società civile sul destino del fiume Irrawaddy si tradusse in un banco di prova ineludibile per tutti i protagonisti coinvolti, in grado di determinare sensibili ricadute sugli esiti di un processo di riforma della politica domestica e internazionale del Paese che stava muovendo – proprio in quei mesi – i suoi passi iniziali. La LND e i gruppi progressisti raccolti nelle ONG locali, ad esempio, erano chiamati a dimostrare che lo stato di pluriennale clandestinità nel quale erano stati relegati non aveva fiaccato le potenzialità

cui articoli, petizioni, canzoni e persino sermoni religiosi, complicando notevolmente le attività di repressione del governo. Per una ricostruzione più dettagliata: Min Zin, “Burmese Attitude toward Chinese: Portrayal of the Chinese in Contemporary Cultural and Media Works”, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 31 (1), 2012, pp. 115-131.

³⁷⁰ Risulta interessante, a questo proposito, richiamare delle dichiarazioni del Ministro del MOEP birmano – Colonnello U Zaw Min – del 21 settembre 2011, raccolte sulle pagine del quotidiano *New Light of Myanmar* e rilanciate successivamente dallo stesso *New York Times*. Secondo l'alto ufficiale, infatti, il governo era assolutamente determinato a portare a compimento la costruzione della diga Myitsone, e, a dispetto delle critiche, non avrebbe mai contemplato la possibilità di una rescissione del contratto. Nei giorni successivi all'intervista l'ostinazione dimostrata da simili propositi e l'indifferenza nel tenere in considerazione il ventaglio sempre più ampio di voci che si opponevano al progetto alimentò, come pronosticabile, critiche ancor più veementi, cementando ulteriormente le varie frange della protesta. Per una cronaca più dettagliata: “Controversy Over Dam Fuels Rare Public Outcry in Myanmar”, *The New York Times*, 21 settembre 2011. Consultabile all'indirizzo: <http://www.nytimes.com/2011/09/22/world/asia/controversy-over-dam-fuels-rare-public-outcry-in-myanmar.html> (ultimo accesso: 17 febbraio 2016).

³⁷¹ Yun Sun, “China's Strategic Misjudgment on Myanmar”, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 31 (1), 2012, p. 85.

organizzative e di mobilitazione delle opposizioni, così come la loro capacità di farsi portavoce dei voleri delle minoranze locali. Desiderosa di accreditarsi come futura forza di governo all'interno di un ordinamento davvero plurale, la Lega di Aung San Suu Kyi fornì, dunque, un contributo non secondario nell'*escalation* di proteste sulla *issue* Myitsone, sfruttando i margini inediti offerti dal rilassamento delle norme sulla censura e la contestuale liberazione della stessa icona democratica e di molti altri dirigenti del movimento.³⁷²

Un altro attore di fondamentale rilievo da cui ci si attendeva un più esplicito pronunciamento era, ovviamente, il nuovo esecutivo, salito nel frattempo al potere con due obiettivi precisi: supervisionare l'incedere del percorso di "democratizzazione dall'alto" – conservando così il ruolo nevralgico del Tatmadaw – e rompere lo stato di isolamento diplomatico, rinverdendo una serie di legami che avevano subito dopo il 1988 un inesorabile deterioramento. Tuttavia, per conseguire queste due finalità era necessario che lo stesso Thein Sein si mostrasse alle platee interne come un *leader* diverso dai suoi predecessori, ossia più incline a tenere in considerazione le istanze di quella popolazione che – di lì a poco – avrebbe costituito il nucleo del sistema proto-democratico da lui stesso tratteggiato. A tal proposito, l'agenda di politica estera del primo governo d'ascendenza civile dai tempi di Ne Win prevedeva – come già rilevato – di innescare un processo virtuoso e incrementale, nel quale gli sforzi di graduale apertura condotti nella sfera domestica si sarebbero alimentati vicendevolmente con la contemporanea normalizzazione delle relazioni con l'esterno, passante per il recupero della postura di autonomismo e non allineamento che era stata archiviata nei primi anni Novanta. La *ratio* del meccanismo, infatti, tradiva l'esigenza – più volte riaffermata nei circoli ristretti del regime birmano a partire dal 2004-5 – di interrompere l'ormai manifesta deriva verso un'eccessiva dipendenza da Pechino, mitigandone l'influenza tramite un disgelo dei rapporti con gli Stati Uniti e una più decisa immersione nel *network* dell'ASEAN, al fine di attirare fonti alternative di capitali e investimenti per la modernizzazione del Paese.

Se, in altri termini, la *leadership* del Myanmar era alla ricerca di una tematica dall'alto valore simbolico per smarcarsi dall'etichetta di "Stato fantoccio" della Cina – attirando il plauso dell'*audience* interna e l'attenzione della comunità internazionale – quella della diga Myitsone rappresentava un'occasione da non lasciarsi sfuggire. Il 30 settembre 2011, nel clima teso ed incerto che caratterizzava la fase embrionale del nuovo corso, venne fatta improvvisa richiesta ai due *speaker* parlamentari di interrompere la sessione ordinaria di votazioni della *Pyithu Hluttaw* e della *Amyotha Hluttaw*, mentre a Naypyidaw si diffondeva la notizia che nelle ore successive il Presidente Thein Sein avrebbe rivolto un messaggio diretto ad ambo le

³⁷² James T. Areddy, "Icon Suu Kyi Joins Fight against China Dam in Myanmar", *The Wall Street Journal*, 12 agosto 2011. Consultabile all'indirizzo: <http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2011/08/12/icon-suu-kyi-joins-fight-against-china-dam-in-myanmar/> (ultimo accesso: 18 febbraio 2016).

camere per un importante annuncio alla nazione. Il testo del comunicato – rilanciato poco dopo dai *media* nazionali e diffusosi a macchia d’olio in pochissime ore in tutto il territorio birmano – sanciva nel suo preambolo un principio tanto semplice nella sua essenza quanto rivoluzionario per gli *standard* locali: dato che il nuovo esecutivo aveva ricevuto il proprio mandato a governare dal popolo, esso avrebbe prestato ascolto alle sue aspirazioni e ai suoi desideri, prendendosi carico di risolvere i problemi che lo preoccupavano maggiormente. In quest’ottica, pertanto, il nucleo del provvedimento evidenziava la necessità di addivenire ad una totale sospensione del progetto Myitsone, che si sarebbe prolungata per tutta la durata del mandato quadriennale di Thein Sein. Lo stesso presidente, inoltre, avrebbe proseguito nel sentiero di modernizzazione delle infrastrutture nazionali e di valorizzazione del potenziale idroelettrico del Paese, soppesando caso per caso future ipotesi di collaborazione con operatori stranieri sulla base di accurate valutazioni d’impatto ambientale.³⁷³

Il gesto, che fu accolto nei circoli diplomatici di Pechino come un fulmine a ciel sereno, esponeva le già provate casse birmane a pesantissime richieste di compensazione a beneficio dei *partner* cinesi danneggiati dal mancato rispetto del contratto, scavando, inoltre, un vistoso solco nei rapporti bilaterali. Ciò nonostante, a fronte di simili ripercussioni la specifica congiuntura in corso suggeriva di propendere per una necessità più urgente, legata al già citato bisogno di legittimazione della transizione in corso. Nelle giornate immediatamente precedenti al pronunciamento presidenziale, peraltro, si era aggiunto un altro motivo di forte preoccupazione per la *leadership* del Myanmar, che concorse a determinare gli esiti finali di tale processo. Dalla metà dell’estate, infatti, le manifestazioni di protesta erano aumentate di numero ed intensità, prendendo più volta di mira il sito dell’opera – ove, intanto, era iniziata a confluire in massa manodopera cinese – come pure le rappresentanze consolari della RPC in territorio birmano.³⁷⁴ Contenuti a fatica dalle forze dell’ordine, questi frequenti episodi di montante xenofobia anti-sinica – che ricordavano da vicino i prodromi delle sollevazioni del 1967 – convinsero con tutta probabilità l’*establishment* di Naypyidaw circa il concreto rischio di un’*escalation* dei tumulti, capace non soltanto di provocare una frizione ancora più marcata con il potente vicino, ma anche il sostanziale arenamento della *roadmap* di riforma interna.

³⁷³ Rachel Harvey, “Burma Dam: Work Halted on Divisive Myitsone Project”, *BBC News*, 30 settembre 2011. Consultabile all’indirizzo: <http://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-15121801> (ultimo accesso: 18 febbraio 2016).

³⁷⁴ Il tema della migrazione in forze di maestranze cinesi da impiegare nella realizzazione delle infrastrutture congiunte – con tutto ciò che ne poteva conseguire in fatto di convivenza fra comunità indigene e lavoratori transfrontalieri (ad esempio nella sfera della prostituzione o del consumo di stupefacenti) – rappresentò, assieme alle ricadute ambientali, una tematica fondamentale alla base delle proteste. Si consideri, peraltro, che gli altri principali progetti cinesi in stato di avanzamento in Myanmar – come la *pipeline* Kyaukphyu-Kunming e la miniera di rame di Letpadaung – attiravano in quella fase più di 20.000 lavoratori provenienti dalla RPC. Per un’analisi più accurata: Maung Aung Myoe, “Myanmar’s China Policy since 2011: Determinants and Directions”, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 34 (2), 2015, 21-54.

All'indomani dell'annuncio si registrarono le entusiastiche dichiarazioni dei *leader* Kachin e del fronte dei progressisti, che si intestavano il merito principale di questa vittoria e applaudivano il buon senso dimostrato da Thein Sein in una circostanza così delicata. Nel campo cinese, invece, il giudizio prevalente considerava ora il “sacrificio” di Myitsone come la prova tangibile del desiderio di riconciliazione nutrito dal Myanmar al cospetto dell'Occidente, da portare in dote allo stesso Obama per rassicurarlo circa la continuazione del cammino di transizione. In modo simile, i vertici di Pechino riconobbero senza remore il moltiplicarsi degli episodi di violenza a carattere anti-cinese, pur rifiutandosi di intravedervi radici genuinamente indigene: secondo quest'interpretazione, pertanto, il divampare di fenomeni di xenofobia era meramente da attribuirsi ad agitatori esterni istruiti ad arte, afferenti *in primis* alle ONG straniere. Per tutte queste ragioni, la reazione iniziale della RPC all'inaspettata decisione di Thein Sein apparve ferma e risoluta. Il ministero degli esteri si affrettò a formulare una dichiarazione nella quale veniva reiterata la legittimità e validità degli accordi presi, rimandando a future “negoziazioni amichevoli” i dettagli tecnici circa la loro implementazione. In Cina, in altri termini, a dispetto della netta presa di posizione di Naypyidaw si covava ancora una certa fiducia rispetto alla possibilità che il progetto sarebbe presto ripartito, magari dopo aver introdotto alcune varianti alla sua realizzazione. Nel mese di ottobre – a margine di un incontro bilaterale con il suo omologo birmano – il *premier* cinese Wen Jiabao optò, invece, per un approccio più lieve, incoraggiando ripetutamente la controparte a “mantenere le promesse prese”: il tono più dimesso di Wen, tuttavia, segnalava che la sostanziale battuta d'arresto dei lavori iniziava ormai a profilarsi come una realtà acquisita anche fra l'*establishment* cinese.³⁷⁵

Nei quattro anni che hanno seguito i concitati eventi dell'autunno 2011 – coincidenti con il mandato del governo di transizione che ha condotto il Myanmar alle storiche elezioni di fine 2015 – hanno fatto periodicamente capolino sulle pagine della stampa birmana e internazionale numerose indiscrezioni sul futuro di Myitsone, atte a svelare la presunta ripresa delle attività nel sito in questione come anche dettagli più precisi circa i negoziati per la compensazione delle aziende di Stato cinesi, che avevano investito svariati milioni di dollari per avviare la fase preliminari dei lavori.³⁷⁶ Prevedibilmente, simili voci sono aumentate d'intensità all'avvicinarsi dell'ultima tornata elettorale, saldandosi agli interrogativi sul responso delle urne e – più in generale – sul futuro assetto dell'ordinamento interno. Ciò nondimeno, negli ultimi mesi i protagonisti principali della politica nazionale hanno preferito evitare qualsiasi previsione ad effetto

³⁷⁵ Yun Sun, “China's Strategic Misjudgment on Myanmar”, pp. 85-86.

³⁷⁶ Peter Hadfield, “Burmese Villagers Exiled from Ancestral Home as Fate of Dam Remains Unclear”, *The Guardian*, 4 marzo 2014.

Consultabile all'indirizzo: <http://www.theguardian.com/environment/2014/mar/04/burma-village-myitsone-dam-project-china> (ultimo accesso: 18 febbraio 2016).

sull'esito finale della contesa, ribadendo che la decisione sulla sospensione dell'infrastruttura spetterà al nuovo governo in carica. Le autorità di Pechino, di contro, hanno gradualmente assunto una postura più flessibile nei riguardi della controparte, provando ad inquadrare la questione alla stregua di una disputa commerciale fra entità private e procedendo – al contempo – al riesame dei *modus operandi* utilizzati dai propri operatori economici sul suolo birmano.

La spaccatura sul destino della diga, tuttavia, si è riverberata in modo consistente sul tenore dei rapporti bilaterali, seguendo un *trend* al ribasso che può desumersi con immediatezza dall'andamento recente degli investimenti cinesi in Myanmar, capaci di raggiungere un picco di 8,3 miliardi di dollari annui nel 2011 per poi quasi dimezzarsi nel 2012 (4,6 miliardi di dollari), prolungando la china negativa anche nel 2013 (0,4 miliardi) e nel 2014 (0,3 miliardi). Lungi dal segnalare una capitolazione della presenza di Pechino sul mercato birmano – ove la Cina rappresenta ancora la prima fonte di capitali stranieri per l'economia nazionale, giovandosi in questa speciale classifica di una quota del 27,7% – tali dati tradiscono la significativa attenuazione dello strapotere economico della RPC innescata sulla scia della deflagrazione della controversia di Myitsone, nonché la creazione di un *vacuum* colmabile dagli operatori indiani, giapponesi e occidentali che si apprestano a rientrare nel Paese.³⁷⁷ Come già ricordato, inoltre, questa inaspettata perturbazione ha indotto la presidenza di Xi Jinping a rivedere alcuni degli assunti di massima che guidano l'azione delle imprese di Stato operanti in contesti sociali e politici assimilabili a quello birmano. Una simile direttiva si è concretizzata mediante l'introduzione di elementi di *corporate responsibility* volti ad aumentare la trasparenza e la correttezza delle pratiche adottate dai propri operatori, così come attraverso l'allocatione di risorse aggiuntive di *soft power* per minimizzare il danno d'immagine subito da Pechino agli occhi della popolazione locale. La strategia, infine, ha contemplato un corteggiamento senza precedenti nei riguardi della LND di Aung San Suu Kyi, a cui spetterà a breve la scelta finale sul destino della diga.

La lezione appresa nel caso di Myitsone, peraltro, è stata prontamente messa in pratica dagli stessi *policymakers* cinesi nel contesto dello stesso Myanmar, e, più in dettaglio, a difesa di un'altra infrastruttura al centro delle critiche delle platee indigene, ossia la miniera di rame di Letpadaung. Nato nel 2010 sotto forma di *joint venture* fra la Wanbao Mining – azienda controllata dal colosso di Stato cinese China North Industries Corporation (NORINCO) – e la Union of Myanmar Economic Holdings (UMEHL) con un *budget* iniziale pari a 1 miliardo di dollari, il progetto in questione fu bloccato una prima volta due anni più tardi, a causa delle denunce di inquinamento e *land grabbing* moltiplicatesi fra le comunità limitrofe. Superata l'*impasse* nel settembre del 2012, l'attività commerciale della cava subì una seconda battuta d'arresto due mesi dopo, sulla scia di montanti proteste che subirono la dura repressione delle autorità locali, generando

³⁷⁷ Lu Guangsheng, "Sino-Myanmar Ties: Lessons from the 'Myitsone Dam Event', *RSIS Commentary*, n. 219, ottobre 2015, p. 2.

un nuovo coro di critiche sia dentro che fuori i confini nazionali.³⁷⁸ La stessa Aung San Suu Kyi, nel tentativo di placare il fronte del dissenso, fu nominata al vertice di una commissione d'inchiesta speciale che aveva il compito di pronunciarsi in via definitiva sul futuro di Letpadaung: i risultati del *report* redatto dall'icona della lega democratica – presentato al pubblico nel marzo 2013 – propesero per la continuazione del progetto, pur segnalando le carenze degli studi d'impatto ambientale e le falle nei meccanismi di compensazione per i cittadini espropriati delle loro terre.

In questo caso, a differenza di quanto avvenuto due anni prima, il governo cinese sfoggiò grande disponibilità e spirito di conciliazione, intraprendendo serrati negoziati con la controparte per una revisione dei contratti che accogliesse le obiezioni mosse dall'inchiesta di Aung San. L'esito delle trattative fu formalizzato nel mese di luglio, concretizzandosi in una revisione sostanziale delle quote sui profitti attesi che portò la fetta di guadagni del governo bimano dal 4% al 51%, a fronte di una contrazione di quelli cinesi dal 51% al 30%. In aggiunta, si predisponavano canali inediti di finanziamento ai programmi di *social responsibility* collegati alla costruzione della miniera per un controvalore di 1 milione di dollari annui, a cui si accompagnavano altri 2 milioni dedicati alle misure di preservazione dell'ecosistema circostante e un aumento delle compensazioni a beneficio dei contadini del luogo.³⁷⁹ La rinegoziazione di un'intesa già stipulata – peraltro all'insegna di una ristrutturazione così marcata dei ritorni fra i contraenti – rappresentava, infatti, un'emblematica anomalia per gli *standard* d'azione di Pechino, che indicava la presa di coscienza delle grandi trasformazioni in atto in Myanmar e la volontà di non contrapporsi frontalmente al nazionalismo indigeno, anche allo scopo di salvaguardare l'avvenire di infrastrutture congiunte ben più rilevanti in chiave economica e geopolitica come la *pipeline* Kyaukphyu-Kunming.

Nel complesso, dunque, il profondissimo intreccio fra il *timing* delle varie fasi della “vicenda Myitsone” e il contemporaneo incedere del doppio processo di riforma interna e normalizzazione diplomatica induce a ritenere che la questione in esame abbia rappresentato un momento fondativo per il dispiegamento di una strategia di *hedging* da parte dei vertici birmani, fungendo da spartiacque per il consolidamento di una relazione meno iniqua nei confronti della Cina. A dispetto degli alti costi connessi ad una simile condotta, la direzione intrapresa dall'esecutivo di Thein Sein ha permesso di aumentare il potere contrattuale di Naypyidaw al cospetto del proprio potente vicino, che si è adattato con la proverbiale ricettività introducendo una significativa revisione della propria politica periferica. Di conseguenza, se – come emerso nello studio della teoria – le strategie di allineamento statuali discendono anche dalle esigenze di

³⁷⁸ Thomas Fuller, “Violent Raid Breaks Up Myanmar Mine Protest”, *The New York Times*, 29 novembre 2012. Consultabile all'indirizzo: <http://www.nytimes.com/2012/11/30/world/asia/myanmar-security-forces-raid-protest-camp.html? r=0> (ultimo accesso 18 febbraio 2016).

³⁷⁹ Yun Sun, “Chinese Investment in Myanmar: What Lies Ahead?”, p. 6.

legittimazione delle *élite* al comando, ossia dal bisogno di presentare la loro autorità sotto una veste che appaia coerente ai valori e ai principi-guida delle società di riferimento, allora non v'è dubbio che l'applicazione di un simile costrutto si sia rivolta ad una molteplicità di fini, che travalicano la tradizionale suddivisione fra politica interna ed estera. Per ciò che attiene alla prima dimensione, infatti, la sospensione del progetto ha innalzato con forza la popolarità e la credibilità del nascente governo di Thein Sein, creando le precondizioni per l'individuazione di un *modus vivendi* con la LND e per la riammissione della stessa sul proscenio partitico nazionale, dopo decenni di clandestinità. Questi significativi sviluppi, per giunta, giungevano a poca distanza dal boicottaggio da parte dei progressisti della tornata elettorale del 2010, che seminò molti interrogativi dentro e fuori i confini nazionali circa la genuinità dei timidi passi distensivi intrapresi dal presidente sino a quel momento, col risultato di mettere in discussione l'intera *roadmap* di "riforma dall'alto" tratteggiata dal Tatmadaw.

Non solo, la soffertissima scelta dei vertici birmani ha posto le basi per la realizzazione di un altro obiettivo primario dell'agenda presidenziale, rappresentato dalla pacificazione delle regioni di frontiera. Un mese prima dell'inaspettato pronunciamento di Naypyidaw, non a caso, erano stati inaugurati sotto impulso dello stesso Thein Sein i negoziati per la stesura di una nuova tregua con le minoranze etniche del nord, destinata a vedere finalmente la luce sul finire del 2015. Tuttavia, il coinvolgimento al tavolo delle trattative delle formazioni Kachin – strenue oppositrici della diga Myitsone – si preannunciava, in tal senso, come una *conditio sine qua non* in vista della fruttuosa prosecuzione dei colloqui, che fu soddisfatta anche attraverso la moneta di scambio rappresentata dal veto sulla controversa infrastruttura. Coerentemente con quanto suggerito dalla ricostruzione teorica, quindi, l'intimo connubio fra minacce domestiche ed esterne alla tenuta di un determinato regime – soprattutto nel variegato universo degli Stati in via di sviluppo – si rivela come un dato strutturale di cruciale rilevanza per comprendere lo spirito e lo scopo ultimo delle strategie di allineamento attuate dai decisori politici, chiaramente interessati alla perpetuazione del loro *status* apicale e delle posizioni di rendita che discendono dall'appartenenza alla fazione dominante.

Analogamente, le ricadute diplomatiche di questo relevantissimo crocevia si sono sostanziate – in primo luogo – sotto forma di un importante messaggio rivolto alla comunità internazionale, suffragato da un gesto tangibile che, come ricordato, esponeva il Myanmar a ingenti ripercussioni politiche ed economiche in direzione di Pechino. Il senso di questo implicito appello indicava che il Paese – lungi dall'uniformarsi all'*identikit* di *bandwagoner* della Cina ormai consolidatosi sulla stampa generalista e in parte della letteratura specialistica – era pronto a recuperare quel bagaglio di autonomismo e non-allineamento che aveva guidato la parabola ultrasecolare della Birmania, prima di essere faticosamente messo da parte sulla scia di un isolamento esterno che ne impediva l'effettiva prosecuzione. In linea con la *ratio* dell'*hedging*, inoltre, a

queste spinte in direzione di altri poli del sistema internazionale che potessero sostenere a vario titolo il desiderio d'emancipazione di Naypyidaw sono immediatamente seguite misure di segno contrario, volte a rassicurare la RPC circa l'assenza di una volontà di bilanciamento manifesto in capo alla *leadership* di Thein Sein. La sottoscrizione del partenariato strategico sino-birmano – del tutto contestuale nelle tempistiche rispetto all'*escalation* degli eventi di Myitsone – testimonia, infatti, lo sforzo lucido e cosciente operato dal Myanmar nel tentativo di ristabilire un maggiore equilibrio fra gli interlocutori tradizionali della propria diplomazia, senza tuttavia trascendere in condotte che alienassero eccessivamente il sostegno di un attore ancora centrale per i destini nazionali.

Lo spartiacque in questione, in altri termini, può essere considerato come il banco di prova più difficile fronteggiato finora da Naypyidaw nel processo di graduale affrancamento dallo strapotere cinese. Un complesso ostacolo che, peraltro, si accinge a presentarsi nuovamente all'orizzonte della politica locale: la scelta del 2011, infatti, ha prodotto una sospensione irrevocabile dei lavori per la costruzione dell'opera capace di estendersi lungo tutto il mandato di Thein Sein, non una rescissione permanente del contratto, prestando il fianco a possibili ipotesi di rinegoziazione dell'intesa volte a replicare la ricetta conciliante utilizzata nel “caso Letpadaung”. Come rilevato, smaltita l'iniziale sorpresa per una mossa che appariva assolutamente inaspettata, i *partner* cinesi del progetto hanno optato per una tattica prettamente attendista, restando alla finestra in attesa di conoscere l'esito delle elezioni 2015, incaricate di indicare la guida futura del nuovo Myanmar. La paradigmatica evoluzione del braccio di ferro riguardo la diga sull'Irrawaddy – autentica cartina di tornasole del cammino di *hedging* recentemente imboccato dal governo dell'ex Generale – promette, quindi, di continuare a dispiegare i suoi significativi influssi anche negli anni a venire, prefigurando un dilemma di non semplice soluzione fra l'esigenza di modernizzazione economica ed infrastrutturale dell'arretrato Paese asiatico e l'altrettanto impellente necessità di plasmare un ordinamento istituzionale più aperto e inclusivo, finalmente in grado di prestare ascolto alle istanze politiche e sociali veicolate della popolazione birmana.

Conclusioni.

Un bilancio provvisorio: successi, lacune e sfide future del nuovo corso diplomatico del Myanmar

Il lungo percorso di studio snodatosi lungo le pagine di questo lavoro ha avuto come scopo principale l'analisi del recente riposizionamento diplomatico operato dal Myanmar nei suoi rapporti con le maggiori Potenze regionali e, più in dettaglio, all'interno del delicato triangolo strategico intrattenuto dalla *leadership* birmana con gli Stati Uniti d'America e la Repubblica Popolare Cinese. La svolta di politica estera compiuta da Naypyidaw nel corso dell'ultimo quinquennio, infatti, ha permesso al Paese asiatico di rompere una condizione di isolamento internazionale protrattasi per oltre due decenni, durante i quali la stretta delle sanzioni e le pressioni della comunità internazionale che bersagliavano la giunta al potere avevano persuaso i vertici del Tatmadaw a cercare assistenza e protezione all'ombra di Pechino, anche a costo di mettere in discussione la lunga tradizione di non-allineamento inaugurata all'indomani della dichiarazione d'indipendenza in virtù di un legame semi-esclusivo al cospetto della RPC. All'approssimarsi del settantesimo anniversario dalla simbolica data del 1948, capace di segnare l'emancipazione della nazione birmana dal giogo dell'imperialismo europeo, il Myanmar può dunque vantare un grado di integrazione e attivismo negli affari regionali che non hanno precedenti nell'accidentato percorso storico dell'ex colonia britannica, ponendosi – peraltro – in netta controtendenza rispetto al quadro consolidatosi fra il 1988 ed il 2008.

Quello che fino a pochi anni fa veniva descritto alla stregua di un *pariah* delle relazioni internazionali, infatti, appare oggi come un attore altamente integrato nel tessuto istituzionale e multilaterale del Sudest asiatico, in particolar modo per ciò che attiene alla piattaforma di dialogo intergovernativo sorta attorno all'ASEAN e alle sue successive diramazioni, che ha costituito la cassa di risonanza ideale per l'attuazione di una strategia pragmatica e multidirezionale, orientata a mitigare la pervasiva influenza maturata nel Paese dalla Cina mediante il recupero di una postura più sfumata. Parallelamente, il cammino volto al re-inserimento di Naypyidaw nel "salotto buono" della diplomazia asiatica si è nutrito del graduale processo di normalizzazione di una serie di relazioni bilaterali di primaria importanza per l'esecuzione di una politica estera bilanciata ed equidistante, rinverdendo dei legami di lungo corso con alcuni interlocutori tradizionali delle classi dirigenti indigene, fra cui gli Stati Uniti, il Giappone e l'India. Ognuno di essi, non a caso, tradisce un grado di interesse sempre più esplicito nei confronti della regione del Sudest asiatico e, più nello specifico, per il destino del nuovo Myanmar, che – lungi dal rappresentare un mero "Stato cuscinetto"

localizzato alla confluenza dell'area sinica e di quella indiana, come storicamente dipinto – si accredita nello scenario attuale come uno dei mercati emergenti più promettenti e dinamici dell'intera Asia orientale, potendo contare su un accresciuto valore in chiave economica e geopolitica.

In aggiunta, queste impetuose trasformazioni connesse al panorama delle opportunità e delle minacce esterne che si stagliano dinanzi allo sguardo del *leader* uscente Thein Sein si sono intersecate con il contestuale dischiudersi di un genuino percorso di transizione dell'ordinamento domestico, volto a rimodellare il dominio pressoché illimitato delle forze armate sui gangli vitali della politica birmana sotto forma di un ruolo più discreto di “arbitri di ultima istanza” delle sorti nazionali. La stretta correlazione e contemporaneità fra i due fenomeni in questione, pertanto, ha innescato un meccanismo “a cascata” nel quale ogni *step* incrementale verso la realizzazione della *roadmap* democratica è stato, a sua volta, premiato mediante il conseguimento di concreti e fruttuosi successi nell'arena diplomatica, in tema di allentamento del *framework* sanzionatorio e – più in generale – di legittimazione del cammino di riforma “dall'alto” indicato dai militari. Al contempo, il progressivo disgelo delle relazioni con l'estero ha avuto l'effetto di accrescere sia l'*accountability* del governo di transizione d'ascendenza civile che le aspettative – domestiche e internazionali – rispetto all'effettivo completamento delle sette fasi ascensionali finalizzate all'archiviazione della lunga stagione di autoritarismo militare, sprigionando una dinamica virtuosa che ha evidenziato tutta l'efficacia – per ciò che attiene al caso in esame – legata all'impiego di paradigmi di *engagement*, in special modo se paragonati a costrutti di gran lunga più avversariali come quelli prevalenti durante il già citato “ventennio nero” della recente storia birmana.

Data la complessità dei temi trattati, la sfida di adottare una solida chiave interpretativa che fungesse da ausilio per cogliere la *ratio* e i tratti essenziali del riposizionamento operato da Naypyidaw ha tratto ispirazione da alcune basilari premesse analitiche, illustrate in dettaglio nel capitolo dedicato all'eterogenea galassia delle strategie di allineamento sfoggiate dagli attori statuali. Per comprendere appieno il peculiare disegno strategico perseguito di recente dal Myanmar e – ancora prima – le ragioni più intime della sua inesorabile deriva nell'orbita cinese, in altri termini, si è rivelato necessario procedere a ritroso sino ad individuare alcuni quesiti di partenza di carattere estremamente generale, utili non solo ad inquadrare le alternative a disposizione degli Stati al momento di fronteggiare il pericolo potenziale incarnato da un soggetto in ascesa e i fattori che militano a favore della scelta di una postura piuttosto che di un'altra, ma anche le eventuali specificità che permettono di differenziare il comportamento delle entità più influenti del sistema rispetto a quello di Paesi più deboli.

Le evidenze preliminari maturate a tal proposito dimostrano, *in primis*, che la macro-categoria dedicata alle condotte di allineamento annovera al proprio interno una vasta gamma di idealtipi alternativi, capaci di

spaziare dalle tradizionali alleanze d'ascendenza europeo-vestfaliana ai più sfumati e informali partenariati strategici comparsi nello scenario del post-Guerra Fredda, chiamando in causa qualsiasi aspettativa reciproca – formalizzata o meno – fra due o più Stati circa la sussistenza di un effettivo coordinamento con la controparte nell'esecuzione delle propria politica estera e di difesa. Le strategie di allineamento, come visto, scaturiscono da dilemmi tanto elementari quanto pressanti per la stragrande maggioranza dei *policymakers*, attraverso cui essi possono filtrare la prassi delle relazioni internazionali e tratteggiare una costante raffigurazione circa le geografia delle potenziali minacce e degli altrettanto ipotetici *partner*. Quest'ultima, a sua volta, subisce un incessante rimodellamento da parte di una miriade di fattori, che spaziano dalla distribuzione del potere su scala sistemica a variabili più marcatamente culturali e immateriali, come il lascito di passate interazioni.

Una seconda indicazione di massima lasciata in dote dalla ricognizione teorica induce a ritenere che nel caso di Piccole Potenze e attori in via di sviluppo assimilabili nei loro tratti essenziali al regime birmano le dinamiche di allineamento seguano logiche a se stanti rispetto a quelle sfoggiate dai poli preminenti del sistema, discendenti innanzitutto dall'importanza vitale che tale gruppo di attori internazionali accorda alla selezione dei propri interlocutori privilegiati, dai quali potrebbe dipendere la sopravvivenza stessa di soggetti fragili e vulnerabili come quelli in esame. Di conseguenza, questi legami di tipo asimmetrico – determinati dall'onnipresente *gap* che differenzia i due vertici della diade sia in termini di dotazioni di potere che di leve persuasive – appaiono fondati, per quanto attiene al *partner* minore, sul peculiare connubio fra i benefici attesi e i potenziali rischi associati alla possibilità di gravitare più esplicitamente nell'orbita di un polo forte e influente. Simili rapporti, infatti, appaiono in grado di assistere a vario titolo gli imperativi di sicurezza, autonomia e sviluppo coltivati dalle classi dirigenti domestiche, anche se – a fronte di tali ipotetici ritorni – il loro carattere intrinsecamente sbilanciato presta il fianco ad una rosa altrettanto numerosa di pericoli, fra cui si erge la progressiva perdita di autonomia e libertà di manovra da parte dello Stato più debole a favore di una relazione di subordinazione al cospetto del proprio “protettore” diplomatico.

Questo modello di comportamento – meglio noto come *bandwagoning* – è al centro del terzo lascito principale del capitolo di analisi teorica che ha fornito l'intelaiatura del lavoro. Dopo aver chiarito da un lato i limiti della tassonomia tradizionale laddove applicata sia alle nozioni di alleanza che allineamento, e, dall'altro, il particolare *mix* di istanze confliggenti che anima il calcolo strategico delle Piccole Potenze, il filo rosso della riflessione si è focalizzato, infatti, su un altro *leitmotiv* della letteratura sulle Relazioni Internazionali, secondo il quale la *ratio* più intima delle traiettorie diplomatiche incarnate dalle entità statuali sarebbe riconducibile ad una logica altamente dicotomica, riassumibile nella pratica del bilanciamento

rispetto alla sorgente di una possibile minaccia (“allineamento contro”) e in quella, opposta, del “saltare sul carro” di un attore in ascesa, al fine di ammansirne eventuali appetiti aggressivi (“allineamento con”). Al netto di tali prescrizioni – assurte, soprattutto nell’alveo della tradizione Realista, al rango di vere e proprie leggi naturali – l’osservazione empirica dei paradigmi d’azione degli Stati secondari suggerisce, tuttavia, che simili soggetti raramente propendano in concreto per l’adozione di posture tanto radicali e manifeste quanto quelle tratteggiate dagli idealtipi classici, preferendo, di contro, modalità di interazione più implicite e sfumate, in ossequio all’avversione al rischio che ne guida l’azione sia in ambito domestico che internazionale.

L’osservazione più attenta delle specificità emerse nell’alveo dello scenario asiatico – altro aspetto per lunghi tratti assente all’interno di una trattazione storicamente euro-centrica – non ha fatto che confermare simili obiezioni. L’assetto *in vi* maturato dopo la fine del confronto bipolare, infatti, si è caratterizzato per la presenza di relazioni competitive fra un numero crescente di Grandi Potenze interessate a difendere le proprie posizioni relative nel quadro di uno scacchiere specifico – rappresentato dall’Asia sudorientale – che appare oggi come un perimetro cruciale per la definizione dei rapporti di forza su scala globale. Tale contesa, tuttavia, non dispone allo stato attuale né dei connotati ideologici né del livello di inasprimento associati alla logica da blocchi contrapposti propria della Guerra Fredda, che aveva provveduto a suddividere larghe porzioni del continente in due campi rivali, suddivisi a stento dalla c.d. “cortina di bambù”. Il tenore più fluido e tenue del panorama regionale – segnato negli ultimi anni dalla spedita emersione della Cina e da una serie di altri rilevanti trasformazioni sistemiche – ha contribuito, quindi, alla diffusione di approcci attendisti e improntati alla prudenza, finalizzati a combinare con spirito creativo alcuni degli assunti alla base della formula del bilanciamento e di quelli propri del *bandwagoning* allo scopo di conseguire un duplice risultato: salvaguardare legami cordiali e profittevoli con Pechino – ammansandone eventuali tendenze aggressive – e, parallelamente, assicurarsi una serie di “polizze” di ultima istanza sotto forma di canali d’allineamento consolidati nel ramo della sicurezza con interlocutori alternativi, da mobilitare in caso di esiti sgraditi lungo il coraggioso sentiero di socializzazione del colosso cinese.

L’analisi empirica dei paradigmi d’azione sfoggiati dai governi del Sudest asiatico al momento di rapportarsi con un fenomeno complesso e sfaccettato come l’ascesa della RPC, non a caso, ha corroborato una simile visione. A dispetto del sempre più evidente divario in termini di *hard power* che separa la Cina dalla cinta di attori posti alla sua periferia, infatti, questi ultimi hanno costantemente propeso per inquadrare la rinnovata centralità di Pechino negli affari regionali non come un pericolo incombente, ma – al contrario – sotto le vesti di una sfida epocale per tutti i Paesi coinvolti, foriera, in quanto tale, di incalcolabili rischi potenziali e di altrettanto ingenti opportunità di profitto. Questa premessa di base – capace per lungo tempo di

differenziare gli approcci in tema di *engagement* della Cina prevalenti nel perimetro dell'Asia sudorientale rispetto alla postura più muscolare sfoggiata ad Occidente – si è riverberata in profondità sulle strategie di allineamento professate dalle Piccole e Medie Potenze localizzate nella regione, interessate – come detto – a plasmare modalità di condotta diverse da quelle tratteggiate nei modelli classici. La scarsa appetibilità degli idealtipi più tradizionali associati alla pratica del bilanciamento e a quella del *bandwagoning*, pertanto, ha instillato una lenta e inesorabile opera di revisione degli stessi, dispiegatasi nella prassi concreta della diplomazia asiatica. Se, in altri termini, la *ratio* e le modalità di implementazione di tali costrutti apparivano ormai anacronistici per assicurare gli imperativi di politica estera delle cancellerie indigene all'interno di uno scacchiere in rapida evoluzione, si optò per un'opera di attualizzazione e adattamento delle loro caratteristiche preminenti alle necessità autoctone, allo scopo di dotarsi di uno strumento inedito per fronteggiare la presunta “minaccia cinese”.

Da simili sforzi sono emerse una serie di interessanti alternative, in grado di popolare lo spettro delle possibili scelte di allineamento a disposizione delle *leadership* statuali e di intaccare la logica dicotomica consolidatasi nelle fasi precedenti. Per quanto attiene alla concettualizzazione di bilanciamento, ad esempio, si è registrato il progressivo accantonamento dei paradigmi di *containment* manifesto (anche noto come “*hard balancing*”) a beneficio di strategie di contrapposizione dal carattere più implicito, simboleggiate dalla pratica del c.d. *soft balancing*. Quest'ultimo, infatti, si differenzia dal suo predecessore per il ricorso a strumenti meno avversariali rispetto ai rigidi meccanismi di alleanze e corse agli armamenti d'ascendenza Novecentesca, passanti dalla costruzione di raggruppamenti diplomatici informali nell'ambito delle istituzioni multilaterali alla sottoscrizione di *partnership* strategiche multidimensionali. In aggiunta, il modello in questione – etichettato in letteratura anche come bilanciamento “indiretto”, o “tacito” – si pone in netta discontinuità rispetto agli approcci del passato non solo per i *modus operandi*, ma anche per l'enfasi preminente accordata alle dimensione politica e diplomatica rispetto a quella più genuinamente collegata alla difesa e alla sicurezza dello Stato, come pure per le finalità che lo alimentano. Lo scopo principale della strategia, infatti, non è quello di *contrastare* attivamente una Potenza emergente e ipoteticamente aggressiva, ma di *limitare* e tenere a bada la sua crescente influenza in un quadro più ampio di settori. Nello scenario specifico del Sudest asiatico, di conseguenza, l'archetipo del bilanciamento *soft* si tradurrebbe nella tendenza di lungo periodo esibita da molti attori dell'area a fronteggiare l'ascesa cinese mantenendo legami – di natura perlopiù informale – con gli Stati Uniti ed altre Potenze esterne, da utilizzare quale contrappeso rispetto alla ritrovata centralità di Pechino negli affari regionali.

Analogamente, anche il versante opposto delle strategie di allineamento percorribili dalle *leadership* statuali – presidiato dalla logica del *bandwagoning* – si è reso protagonista di alcune rilevanti trasformazioni, che

chiamano in causa principalmente la formulazione di una variante più utile ed efficace rispetto all'idealtipo classico del "saltare sul carro del vincitore". Tale ramificazione aggiuntiva, funzionale all'individuazione di una forma più attenuata di gravitazione nell'orbita della Potenza in ascesa, è stata definita come *accomodation* ("accomodamento"): essa, infatti, suggerisce che gli attori secondari desiderosi di salvaguardare un legame cordiale e costruttivo con un interlocutore più forte si spendano per adattare e modulare la propria agenda di politica estera rispetto ai "*core interest*" – gli interessi nazionali preminenti – del *partner* maggiore, applicando, quindi, un approccio di deferenza selettiva su una gamma di questioni sensibili capace di riconoscere lo *status* inedito della controparte, soddisfacendo le sue aspettative. Se, pertanto, nei casi tradizionali del *balancing* e del *bandwagoning* l'accento è posto sulle leve militari e sulla sfera delle politiche di sicurezza, mentre il *soft-balancing* privilegia canali più prettamente politico-diplomatici, la dimensione privilegiata dall'accomodamento è – invece – quella della cooperazione economica e istituzionale, nella quale l'attore subordinato può aspirare ad ottenere fruttuose ricompense derivanti dalla scelta di una postura più accondiscendente.

La novità più dirompente nell'alveo delle strategie di allineamento emerse negli ultimi anni in Asia di Sudest, tuttavia, concerne un'ulteriore ibridazione degli archetipi analizzati finora, sorta dalla già richiamata necessità di mitigare i timori connessi alla riemersione cinese attraverso un approccio duplice, votato a coinvolgere e socializzare la RPC in una rete di norme, istituzioni e interdipendenze reciproche, e, al contempo, in grado di coltivare canali di cooperazione militare, economica e politica con altri poli del sistema in funzione di eventuale "paracadute". Questo inedito costruito, capace di combinare con spirito pragmatico e creativo alcuni assunti propri del *soft-balancing* con le istanze dell'accomodamento, ha assunto, non a caso, l'appellativo di *hedging* ("coprirsi"), accreditandosi come una preziosa risorsa per quelle Piccole Potenze che – come il Myanmar – sono chiamate a sviluppare la propria politica estera in un clima di profonda incertezza e avversione al rischio. La definizione più ampia del concetto in questione, infatti, identifica tutte quelle condotte internazionali che rigettano la dicotomia classica tra bilanciamento e *bandwagoning*, caratterizzandosi, invece, per l'impiego contemporaneo di miscele peculiari di entrambe le famiglie di strumenti, in qualità di antidoto contro i rischi insiti in uno scenario incerto, nel quale può risultare difficile formulare aspettative circa la traiettoria altrui e, quindi, distinguere i potenziali *partner* dai possibili rivali.

Date le evidenti falle connesse ad una formulazione originale così vaga, il paradigma dell'*hedging* ha conosciuto in tempi più recenti una progressiva opera di raffinamento e sistematizzazione, dispiegatasi su impulso di una seconda ondata di autori determinati ad inserire alcuni *caveat* alla sua concreta applicazione, così da riscoprirne il valore esplicativo. L'accezione del concetto che ne è emersa e che ha agito da bussola

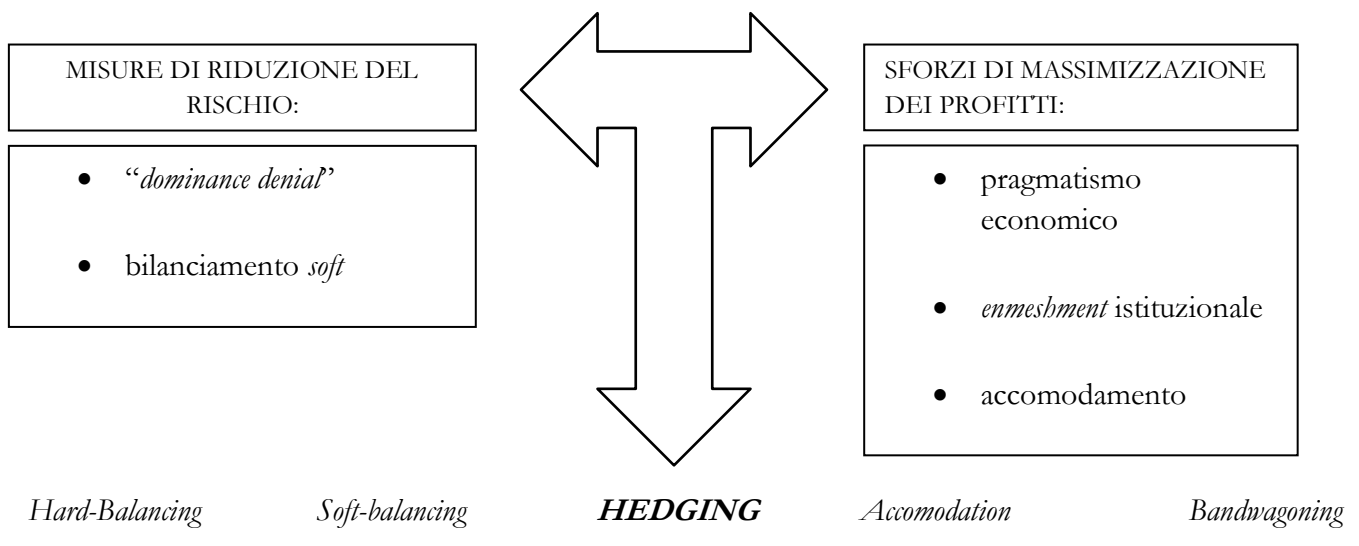
per la presente analisi, pertanto, limita il campo di applicazione dell'*hedging* all'indagine di un fenomeno preciso, rappresentato dalle condotte peculiari esibite da attori secondari nei riguardi di Stati più influenti – ossia in condizioni contrassegnate da un'asimmetria di capacità fra le parti coinvolte – nel contesto di scenari caratterizzati dall'incapacità di distinguere chiaramente fra potenziali amici e nemici, come – per esempio – durante una fase storica di redistribuzione del potere a livello sistemico, che segna l'emersione di alcuni soggetti e il contestuale declino di altri. Quest'ultimo elemento riguardante l'incertezza strategica rispetto alla geografia delle possibili minacce, peraltro, consente di distinguere ancor più chiaramente fra gli approcci in questione e le logiche del bilanciamento: i primi, infatti, presuppongono l'implementazione di sforzi di prevenzione, finalizzati a scongiurare un fattore di rischio prima che esso si materializzi, mentre le seconde riflettono la necessità di limitare e contenere la sorgente di un pericolo che si è già manifestato in tutta la sua chiarezza.

La descrizione operativa del modello di *hedging* che ne è discesa – volta a misurare l'eventuale presenza di simili tratti nella prassi empirica dei rapporti interstatali – punta, quindi, a dipingere tale costrutto come un insieme di condotte politiche contestuali e opposte fra loro, utile a garantire allo Stato che vi ricorre un determinato posizionamento diplomatico rispetto agli attori preminenti del sistema, a sua volta premessa sostanziale per la preservazione di un grado sufficiente di sicurezza, autonomia e prosperità rispetto ai rischi insiti – ad esempio – nella spedita ascesa di una Potenza emergente posta in prossimità delle frontiere nazionali. Di conseguenza, l'*hedging* prescriverà la ricerca costante di un'equidistanza nel contesto delle possibili rivalità fra Grandi Potenze: avvicinarsi ad troppo ad un polo a danno di un altro, infatti, potrebbe mettere a repentaglio l'autonomia del *partner* più debole, mentre, al contrario, un eccessivo allontanamento rischierebbe di alienare i potenziali ritorni di una relazione cordiale con il suddetto attore. Secondo i fautori di un simile approccio, pertanto, queste esigenze all'apparenza contrastanti possono essere ricondotte ad una sintesi coerente nel quadro della concreta attuazione della politica estera mediante il ricorso ad una strategia duale, assimilabile a quella illustrata di seguito (figura 3).

Il primo pilastro riguarderà tutti gli sforzi accomunati dall'esigenza di massimizzare i ritorni collegati ad un più stretto legame con lo Stato “bersaglio”, fra cui si stagliano le già citate misure di coinvolgimento istituzionale (anche note come “*enmeshment*” o “*honest brokerage*”), quelle improntate al pragmatismo economico e all'ispessimento di interdipendenze commerciali e, infine, le dimostrazioni di deferenza selettiva e volontaria su una gamma specifica di *issue*, ispirate alla già richiamata tendenza all'accomodamento. Il cardine opposto, di contro, si strutturerà attorno ai meccanismi di minimizzazione dei rischi connessi ad una posizione di *engagement* così tanto esposta, traducendosi nell'adozione di istanze di *soft balancing* volte a garantire due obiettivi precisi, riguardanti – *in primis* – il consolidamento nello scenario

di riferimento di un equilibrio dinamico delle influenze esterne capace di placare eventuali appetiti revisionisti e destabilizzanti, in ossequio ad una logica di diversificazione delle sorgenti del potere internazionale definita da alcuni autori come “*dominance denial*”.³⁸⁰ La seconda finalità, invece, si indirizzerà ad abbinare tale direttiva di manovra in ambito politico-diplomatico con l’applicazione di alcune forme di auto-tutela più marcatamente militari, attraverso l’apertura di legami informali di cooperazione nel settore della difesa (esercitazioni congiunte, collaborazione tecnologica, commesse militari, partenariati di sicurezza) con altri Stati che non trascendano, però, nelle dinamiche più avversariali proprie delle alleanze classiche.

Figura 3 – La struttura duale dell’*hedging* nella prassi diplomatica



I risultati schematizzati in figura – frutto dell’attività di operativizzazione del paradigma in questione, a sua volta funzionale a garantirne una più agevole individuazione e misurazione nella realtà empirica dei rapporti asimmetrici fra attori secondari e Potenze in ascesa – hanno costituito, dunque, il lascito principale del primo *step* di analisi. Le evidenze di carattere teorico maturate in questa fase sono state successivamente impiegate per tentare di rispondere al cruciale quesito che, più in generale, ha dato impulso a questo lavoro di lavoro di ricerca, volto a stabilire l’effettiva sussistenza nella recente traiettoria diplomatica birmana dell’applicazione lucida e cosciente di un approccio di *hedging*, indirizzato a mitigare la pervasiva influenza

³⁸⁰ Cheng-Chwee Kuik, “Variations on a (Hedging) Theme: Comparing ASEAN Core States’ Alignment Behavior”, in: Gilbert Rozman (a cura di), *Joint U.S.-Korea Academic Studies 2015* (Washington, Korea Economic Institute, 2015), p. 14.

maturata nel Paese dalla RPC. A tale scopo, si è rivelata necessaria un'opera di contestualizzazione della parabola storico-istituzionale dell'odierno Myanmar sia sotto una veste temporale che spaziale, a cui sono stati dedicati i due successivi capitoli del lavoro. Per ciò che attiene all'analisi diacronica, la panoramica di lungo periodo ha mirato a fornire uno studio accurato sia dell'evoluzione della politica estera di Naypyidaw che dell'accidentato percorso di trasformazione dell'ordinamento domestico, lungo il corso di quasi sette decenni segnate da un livello di instabilità pressoché endemico, destinato peraltro ad esercitare profondissime ricadute nella sfera diplomatica. Le indicazioni più rilevanti che ne sono discese inducono a ritenere che la storia birmana possa essere letta a partire dalla contrapposizione irriducibile fra mutamenti spesso traumatici e costanti plurisecolari, in particolar modo in tema di strenua preservazione di un margine di autonomia nei rapporti con le Grandi Potenze, fra cui – segnatamente – la Cina. Il mantra dell'indipendentismo e del non allineamento sventolato da Yangon sia durante la stagione parlamentare che a seguito della deriva autoritaria perpetrata dalle forze armate, pertanto, segnala l'elevata coerenza di un approccio come quello dell'*hedging* rispetto alla cultura strategica indigena, contribuendo a corroborare l'ipotesi di partenza dell'indagine.

Il contenitore successivo, invece, ha provveduto ad immergere il fenomeno in esame nel suo *habitat* di riferimento, rappresentato dal perimetro geopolitico dell'Asia sudorientale: uno spazio sempre più decisivo per la definizione degli equilibri globali, che ospita un *network* informale di Piccole e Medie Potenze emergenti – raggruppate sotto le insegne dell'ASEAN – in grado di vantare un prodotto interno lordo aggregato quantificabile al volgere del 2015 in 2,5 trilioni di dollari (terzo su scala continentale dietro quelli di Cina e Giappone), a fronte di un peso demografico pari a 632 milioni di individui, il 65% dei quali oggi al di sotto dei 35 anni.³⁸¹ Come già ricordato, la necessità di maturare un quadro dettagliato dello scenario regionale è scaturita dal presupposto basilare secondo il quale per l'effettivo dispiegamento di una postura di *hedging* non siano sufficienti le mere variabili d'ascendenza endogena – derivanti dalla tradizione politica delle classi dirigenti locali e dallo specifico intreccio degli interessi nazionali – ma servano anche alcune precondizioni di tipo sistemico, funzionali all'attivazione di quei canali omnidirezionali da cui dipende il successo o il fallimento della strategia. Il punto di osservazione della trattazione si è, quindi, spostato temporaneamente dalla prospettiva del regime birmano per assumere le lenti interpretative impiegate dagli altri protagonisti del processo in esame, primi fra tutti Cina e Stati Uniti. Attraverso l'analisi dell'evoluzione storica connessa alla “politica di buon vicinato” sprigionata da Pechino alla propria periferia, infatti, si è potuto apprezzare con maggiore chiarezza il profondo dilemma patito dalle cancellerie locali rispetto al

³⁸¹ Souksakhone Vaenkeo, “ASEAN-US Trade Tops US\$226b in 2015”, *The Nation*, 16 febbraio 2016. Consultabile all'indirizzo: [http://www.nationmultimedia.com/breakingnews/Asean-US-trade-tops-US\\$226b-in-2015-30279415.html](http://www.nationmultimedia.com/breakingnews/Asean-US-trade-tops-US$226b-in-2015-30279415.html) (ultimo accesso: 25 febbraio 2016).

controverso fenomeno dell'ascesa cinese, così come l'effettivo dispiegamento nella prassi empirica di misure di massimizzazione dei potenziali ritorni discendenti da un legame a doppio filo con la RPC.

Analogamente, una più puntuale indagine delle modalità di proiezione diplomatica e degli interessi specifici *ivi* sostenuti da interlocutori di primaria importanza per l'intero Sudest asiatico come gli Stati Uniti, il Giappone, l'India e la Federazione Russa ha permesso di comprendere per quali ragioni gli sforzi di diversificazione delle *partnership* di sicurezza sfoggiati dagli attori locali abbiano incontrato un terreno così fertile, che ha notevolmente mitigato i loro timori al momento di avviluppare il "colosso cinese" nella cornice istituzionale sorto attorno all'ASEAN. Tutti queste "Potenze esterne", non a caso, condividono l'esigenza di assistere l'incessante ricerca di uno spazio di relativa autonomia portata avanti dai *policymakers* autoctoni, orientati a consolidare un sub-sistema multipolare in grado sia di accogliere una gamma crescente di presenze esterne che di schermarsi, al contempo, da qualsiasi tentativo di scalata egemonica. La "*dual track diplomacy*" impiegata dai contraenti dell'Associazione ha contemplato, inoltre, un doppio livello di intervento: se gli sforzi di massimizzazione dei ritorni collegati ad una stretta consonanza con la RPC sono stati affidati primariamente a canali di dialogo bilaterali, così come avvenuto per le misure di accomodamento e per i meccanismi di *soft balancing* in direzione di entità alternative, tutto l'opposto può dirsi per l'altra finalità primaria della strategia, riguardante la spinta ad un *engagement* istituzionale di Pechino quale viatico per la sua graduale auto-moderazione. In tale ambito, infatti, il palcoscenico di interazione collettiva rappresentato dall'ASEAN e dalle sue successive diramazioni ha svolto un ruolo assolutamente cruciale, frutto anche delle numerose consonanze fra la filosofia d'integrazione regionale espressa dalla c.d. "*ASEAN Way*" e la *ratio* pragmatica sposata dalla politica estera della Cina post Denghista, alimentata – *in primis* – dal ritorno in auge dei "cinque principi di coesistenza pacifica".

Dopo aver passato in rassegna i vari protagonisti che hanno recitato una parte attiva nell'attuazione del nuovo corso diplomatico birmano, il capitolo finale si conclude con l'analisi del *case study* rappresentato dalla controversa traiettoria del progetto di realizzazione della Diga Myitsone, utile non solo a comprendere le criticità legate all'attuazione della postura di buon vicinato di Pechino e ai *modus operandi* – spesso opachi – delle aziende di Stato cinesi operanti all'estero, ma anche l'intima connessione fra le visibili trasformazioni occorse negli ultimi anni nell'arena domestica del Myanmar e il dispiegamento, assolutamente contestuale, di un costrutto di *hedging* verso l'esterno. La recente ricomparsa in capo all'esecutivo di Thein Sein di una forte predisposizione all'autonomismo e al non allineamento – dolorosamente archiviata per quasi un ventennio – può essere, quindi, spiegata a partire dall'urgenza sempre più palpabile di Naypyidaw nell'addivenire ad un temperamento della pervasiva influenza maturata entro le frontiere nazionali dalla Cina, alimentata – a sua volta – dal progressivo inspessimento di una

maglia di dipendenze reciproche fra i due attori che trova oggi i suoi simboli più tangibili in infrastrutture congiunte di grande valore economico e geopolitico, fra cui svettano la miniera di rame di Letpadaung e la *pipeline* Kyaukphyu-Kunming.

Che tipo di conclusioni trarre, dunque, dall'adozione di un costrutto teorico inedito e peculiare come quello dell'*hedging* nell'indagine di un fenomeno empirico altrettanto composito e sfaccettato quale la svolta diplomatica birmana? Nel complesso, le evidenze maturate nel corso dell'analisi hanno permesso di confermare l'ipotesi iniziale che aveva dato impulso alla nascita del progetto di ricerca: il paradigma in questione – se definito in modo puntuale e rigoroso – appare come una risorsa preziosa per cogliere la complessità e dei dilemmi strategici che attanagliano le Piccole Potenze come il Myanmar, strette fra l'esigenza di intessere relazioni cordiali e costruttive al cospetto di interlocutori più forti e l'imperativo di segno opposto nel preservare strenuamente un margine di libertà di manovra, ulteriormente minacciata dall'eventuale prossimità geografica fra i soggetti coinvolti. Più in dettaglio, nel caso del recente andamento dei rapporti a cavallo fra Pechino e Naypyidaw si è registrata la puntuale comparsa di tutti quei tratti di condotta descritti al momento di illustrare la struttura duale dell'*hedging*, sia per quanto è attenuto all'alveo delle interazioni bilaterali che in relazione al percorso di mutuo *engagement* intessuto dai vari attori considerati entro una cornice di socializzazione collettiva.

In linea con le prescrizioni indicate nel primo capitolo, infatti, il Myanmar ha proceduto alla massimizzazione di tutti i possibili ritorni – economici e politici – discendenti da una più stretta consonanza con la RPC, in particolar modo all'indomani dello spartiacque rappresentato dal biennio 1988-90, a seguito del quale la Cina assurse in via definitiva al ruolo di difensore di ultima istanza di un regime estremamente impopolare, in patria come pure fra le fila della comunità internazionale. Il pragmatismo sfoggiato in questa fase dal Tatmadaw nell'accantonare la storica postura di neutralismo, che esponeva il Paese al rischio di una graduale subordinazione al cospetto del potente vicino, ha annoverato comunque alcuni risultati degni nota, come emerso sia a seguito dei ripetuti veti di Pechino in sede ONU rispetto ad un possibile inasprimento del regime sanzionatorio che riguardo al crescente influsso di capitali, merci e manodopera cinese nel mercato birmano, capace di contribuire alla perpetuazione della rete di clientele su cui si fonda – ancora oggi – la presa tentacolare delle forze armate sulla società locale. Come previsto dal bagaglio teorico di riferimento, peraltro, gli sforzi di *enmeshment* indirizzati a disinnescare la presunta minaccia incarnata dall'ascesa della Cina hanno trovato un proscenio fondamentale nel quadro del modello di dialogo orchestrato dall'ASEAN, che ha rappresentato – più in generale – il più convinto fra i promotori della riabilitazione diplomatica di Naypyidaw, fornendo un appiglio cruciale per l'effettivo recupero del tradizionale approccio di non-allineamento ad opera di Thein Sein. L'importanza della dimensione

multilaterale nel sostenere sin dalla prima ora il cammino di riforma del Myanmar, non a caso, si è rivelata in tutta la sua chiarezza già all'indomani dell'ingresso birmano fra le fila della stessa Associazione, consumatasi al culmine del processo di isolamento internazionale del Paese, così come in tempi molto più recenti, quando – nel 2014 – la transizione supervisionata dall'ex Generale ha ottenuto una forma di legittimazione aggiuntiva, configuratasi sotto le vesti della prima assegnazione a beneficio di Naypyidaw della presidenza annuale dell'ASEAN.

La “moneta di scambio” per l'assistenza – certamente non disinteressata – di Pechino alla sopravvivenza della giunta militare si è tradotta, invece, nella periodica riemersione dei tratti di un accomodamento più o meno manifesto nei riguardi degli interessi e dei *desiderata* cinesi, volto anche a rassicurare la controparte circa la reale natura delle contestuali misure di riduzione del rischio e diversificazione dei partenariati di sicurezza intraprese in direzione di poli alternativi. La dimostrazione di questa deferenza selettiva e volontaria si è espletata su una gamma di *issue* sensibili, che spaziano dai “*core interest*” della RPC rispetto allo *status* di territori quali Taiwan, il Tibet e lo Xinjiang agli altrettanto pressanti imperativi geopolitici localizzati attorno al perimetro del Mar Cinese Meridionale. A tal proposito, non casualmente, la *leadership* birmana ha sfoggiato una condotta volta ad appoggiare – seppur implicitamente – la strategia del proprio interlocutore, sia nel quadro della diplomazia energetica della Cina che rispetto alla gestione più marcatamente politico-istituzionale della controversia. Nel primo caso, infatti, l'esecutivo birmano ha saputo accreditarsi come un utile alleato nel percorso di mitigazione del “dilemma della Malacca”, cooperando attivamente con gli sforzi cinesi votati al consolidamento di una proiezione verso l'Oceano Indiano, mentre riguardo al tema della *governance* della disputa la presidenza di turno dell'ASEAN coordinata dal Myanmar si è distinta per un approccio assai sfumato, indirizzato a riconoscere la presenza dei vasti interessi di Pechino nell'area, a depotenziare le reazioni più assertive di Paesi quali le Filippine e il Vietnam, così come a sponsorizzare una soluzione condivisa e negoziata della contesa. Proprio rispetto allo stile di confronto impiegato al cospetto della RPC nei palcoscenici di dialogo della regione, peraltro, si può cogliere la sostanziale differenza che separa la postura di *hedging* professata da Naypyidaw dal paradigma più avversariale di Hanoi – emerso in tutta evidenza fra il 2010 ed il 2011, sulla scia dell'implementazione del “*Pivot to Asia*” – come pure dalla deriva di *bandwagoning* ostruzionistico materializzatasi nel corso dell'anno successivo, durante la direzione cambogiana dei lavori dell'Associazione. I sentimenti di ossequiosa condiscendenza che legano i quadri dirigenti dell'USDP all'attuale generazione di leader cinesi, infine, sono stati sanciti in via formale dal partenariato strategico bilaterale del 2011, sottoscritto sullo sfondo dell'*escalation* di Myitsone.

In parallelo, la spinta a maturare un contraltare rispetto a simili *avances* si è traslata – coerentemente con la

logica dell'*hedging* – nel ricorso a meccanismi di bilanciamento indiretto e di “*dominance denial*”, allo scopo di dotare l'esecutivo birmano di una serie di canali di cooperazione e assistenza alternativi – soprattutto nel ramo militare e securitario – al colosso cinese, eventualmente mobilitabili per l'attuazione di costrutti più avversariali qualora il processo di *engagement* nei riguardi di Pechino produca esiti sgraditi. In quest'ottica, la politica estera di Naypyidaw ha attivamente incoraggiato l'instaurazione di un “concerto” regionale di Potenze il più possibile aperto e inclusivo, sfoggiando una notevole ricettività nell'assecondare il recente attivismo diplomatico di attori di primo piano come gli Stati Uniti, l'India, il Giappone e l'India. Ognuno di questi interlocutori, infatti, ha saputo sostenere a vario titolo il disegno di disgelo internazionale del Paese coltivato da Thein Sein, animato dalla preoccupazione di assistere ad una definitiva connotazione del Myanmar quale “regime cliente” della RPC. Nuova Delhi, ad esempio, ha provveduto a riscoprire agli occhi della *leadership* birmana il proprio ruolo di storico contrappeso della civiltà sinica, rinverdendo la propria presenza economica sul mercato locale ed inaugurando modalità inedite di collaborazione con la controparte nel settore della difesa navale, in ossequio all'esigenza del governo Modi di fronteggiare la proiezione marittima di Pechino verso l'Oceano Indiano. Mosca, di contro, si è sostanzialmente limitata a difendere il proprio ruolo di fornitore di riferimento nel settore delle commesse militari, facilitando il desiderio di Naypyidaw volto a ridurre la cronica dipendenza del Tatmadaw dai rifornimenti di marca cinese.

Washington e Tokio, dal canto loro, hanno tratto l'impulso primario per il dispiegamento di un'azione di sostegno alla transizione dell'arretrato Paese asiatico nell'imperativo di addivenire ad un bilanciamento *soft* della montante centralità della Cina negli affari regionali, in modo del tutto simile a quanto registrato per Nuova Delhi. Segnatamente, il sentiero di *rapprochement* dischiusosi fra la prima Superpotenza mondiale e il Myanmar – ancora oggi in via di sviluppo e definizione – ha sinora prodotto in chiave commerciale e nei rapporti fra forze armate risultati tutt'altro che trascendentali, scontando le difficoltà degli operatori privati americani nel rientrare in un mercato dal quale erano stati lungamente esclusi e il persistente *deficit* di fiducia del Pentagono nei riguardi dell'esercito birmano. Ciò nondimeno, la graduale rimozione delle sanzioni e le misure di normalizzazione dei legami politici fra i due Stati hanno contribuito in profondità a legittimare l'intero processo di transizione domestica, eliminando – peraltro – la ragione principale che aveva spinto un'economia gravata dalla restrizioni agli scambi con l'esterno a cercar protezione all'ombra della RPC. Anche l'apporto nipponico si è risolto nell'offrire una preziosa stampella alla direttiva di diversificazione delle *partnership* seguita dal governo di Naypyidaw, in particolar modo a seguito della riaccensione dei programmi di aiuto allo sviluppo che avevano riccamente alimentato lo sviluppo della Birmania neo-indipendente. In aggiunta, l'odierno incedere della *roadmap* finalizzata alla trasformazione della politica di

difesa giapponese – che assegna all’Asia di Sudest il suo campo d’applicazione preminente – promette di configurare nuove opportunità di cooperazione intergovernativa fra l’esecutivo Abe ed il prossimo presidente del Myanmar, capaci di nutrire in misura ancora maggiore la strategia di *hedging* birmana.

Nel complesso, dunque, è lecito sostenere che l’applicazione lucida e cosciente di un paradigma volto a bloccare la totale deriva del Paese al rango di attore subalterno rispetto all’influenza cinese, così come a rassicurare gli stessi vertici di Pechino circa l’assenza di una volontà di contenimento esplicito, abbia permesso al regime di Thein Sein di portare a termine con successo gli obiettivi più ambiziosi che avevano inaugurato il suo mandato esecutivo, coincidenti con il conseguimento del passaggio di consegne domestico verso un esecutivo d’ascendenza civile e con il superamento della condizione di *pariah* delle relazioni internazionali. Facendo affidamento su di un arco temporale estremamente ridotto, infatti, l’esecutivo birmano ha saputo riguadagnare quella posizione mediana – ossia centrale – nell’alveo delle maggiori rivalità regionali, rinverdendo il lascito di non allineamento che aveva informato la traiettoria nazionale durante la burrascosa era della Guerra Fredda, quando l’attento equilibrismo diplomatico di Yangon aveva garantito un’alternativa percorribile alla rigida contrapposizione fra i blocchi. Lungi dal paventare una rottura degli intimi legami intessuti con la RPC – la quale, per una miriade di ragioni, continuerà a rivestire un ruolo chiave negli assetti del futuro Myanmar – il cammino di graduale affrancamento descritto attraverso le pagine di questo studio può, dunque, attestarsi il merito inconfutabile di aver posto le basi per una relazione bilaterale meno iniqua e arbitraria, chiamata ora ad evolvere di pari passo con gli impetuosi mutamenti che si agitano in entrambi i Paesi.

BIBLIOGRAFIA

- A. Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order* (Londra: Routledge, 2001);
- A. Acharya, "Will Asia's Past Be its Future?", *International Security*, 28 (3), 2004, pp. 149-164;
- A. Acharya, *The Making of Southeast Asia. International Relations of a Region* (Ithaca: Cornell University Press, 2012);
- V. Agarwal, "Narendra Modi's Look-East Policy", *The Wall Street Journal*, 22 luglio 2012;
- M. S. Ahna, "The North Korea-Myanmar Relationship: a Historical Perspective", *Bulletin of the Atomic Scientists*, 66 (3), 2010, pp. 30-37;
- J. T. Areddy, "Icon Suu Kyi Joins Fight against China Dam in Myanmar", *The Wall Street Journal*, 12 agosto 2011;
- A. Ba, "China and Asean: Renavigating Relations for a 21st-century Asia", *Asian Survey*, 43 (4), 2003, pp. 622-647;
- A. Ba, "Who's Socializing Whom? Complex Engagement in Sino-ASEAN Relations", *Pacific Review*, 19 (2), 2006, pp. 157-179;
- A. Ba, "Systemic Neglect? A Reconsideration of US-Southeast Asia Policy", *Contemporary Southeast Asia*, 31 (3), 2009, pp. 369-398;
- A. Baker Fox, *The Power of Small States. Diplomacy in World War Two* (Chicago: University of Chicago Press, 1959);
- M. Beeson, *Institutions of the Asia-Pacific. ASEAN, APEC, and beyond* (Abingdon: Routledge, 2009);
- N. Birdsall, M. Vaishnav e R. L. Ayres (a cura di), *Short of the Goal: U.S. Policy and Poorly Performing States* (Washington: Brookings Institution Press, 2006);
- M. Brecher, "Non-Alignment Under Stress: the West and the India-China Border War", *Pacific Affairs*, 52 (4), 1980, pp. 612-630;
- D. Brewster, "The Strategic Relationship Between India and Vietnam: The Search for a Diamond on the South China Sea?", *Asian Security*, 5 (1), 2009, pp. 24-44;
- D. Brewster, "India's Defense Strategy and the India-ASEAN Relationship", *India Review*, 12 (3), 2013, pp. 151-164;
- P. Bronson, "Japan-Southeast Asia Relations: Playing Catch-up with China", *Comparative Connections*, 8 (3), 2006;

- I. Brown, *Burma's Economy in the Twentieth Century* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013);
- Z. Brzezinski, *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power* (New York: Basic Books, 2012);
- M. Bunte, "Burma's Transition to "Disciplined Democracy": Abdication or Institutionalization of Military Rule?", GIGA Working Paper, n. 177, agosto 2011;
- G. H. W. Bush, "Presidential Proclamation 5955 of April 13, 1989. Amending the Generalized System of Preferences" (Washington: White House, 13 aprile 1989);
- G. W. Bush, "The National Security Strategy of the United States of America" (Washington, D.C.: White House, 2006);
- N. Busse, "Constructivism and Southeast Asian security", *The Pacific Review*, 12 (1), 1999, pp. 39-60;
- L. Buszynski, "Russia and Southeast Asia: a New Relationship", *Contemporary Southeast Asia*, 28 (2), 2006, pp. 276-296;
- K. E. Calder e F. Fukuyama (a cura di), *East Asian Multilateralism. Prospects for Regional Stability* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2008);
- K. M. Campbell, "U.S. Policy toward Burma", U.S. Department of State, 28 settembre 2009;
- V. D. Cha, *Alignment despite Antagonism: the US-Korea-Japan Security Triangle* (Palo: Stanford University Press, 1999);
- P. Chambers, "Constitutional Change and Security Forces in Southeast Asia: Lessons from Thailand and Myanmar", *Contemporary Southeast Asia*, 36 (1), 2014, pp. 101-127;
- G. G. Chang, "Hillary Clinton Changes America's China Policy", *Forbes*, 28 luglio 2010;
- S. Chauhan, "Vietnam's Role in ASEAN", *East Asia Forum*, 23 ottobre 2013;
- Chen J., *Mao's China and the Cold War* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2001);
- J. H. Cheng, Li X. e M. M. Hasan, "CAFTA: China-ASEAN Free Trade Area, Implications on Trade and Development", *Journal of Economics and Sustainable Development*, 5 (15), 2014, pp. 48-55;
- T. J. Christensen, "Fostering Stability or Creating a Monster? The Rise of China and U.S. Policy toward East Asia", *International Security*, 31 (1), 2006, pp. 81-126;
- W. S. Churchill, *The Second World War: Volume I, The Gathering Storm* (Boston: Houghton Mifflin, 1948);
- J. D. Giorciari, "The Balance of Great-Power Influence in Contemporary Southeast Asia", *International Relations of the Asia-Pacific*, 9 (1), 2009, pp. 157-196;
- J. D. Giorciari, *The Limits of Alignment. Southeast Asia and the Great Powers since 1975* (Washington, DC: Georgetown University Press, 2010);
- J. Clad, S. M. McDonald e B. Vaughn (a cura di), *The Borderlands of Southeast Asia: Geopolitics, Terrorism, and Globalization* (Washington: Institute for National Strategic Studies, 2011);
- H. R. Clinton, "America's Pacific Century", *Foreign Policy*, 11 ottobre 2011;

- D. Copeland, "Economic Interdependence and War: a Theory of Trade Expectations", *International Security*, 20 (4), 1996, pp. 5-41;
- S. R. David, "Explaining Third World Alignment", *World Politics*, 43 (2), 1991, pp. 233-256;
- F. de Pantz e A. Passeri, "A Global Korea? A Middle Power Strategy Within the G20", Paper presentato all'VIII Edizione dell'Italian Standing Group on International Relations, Fondazione Bruno Kessler, Trento, 26-27 giugno 2015;
- K. De Young e Colum Lynch, "Webb's Visit May Offer Opening With Burma", *The Washington Post*, 16 agosto 2009;
- L. Dittmer (a cura di), *Burma or Myanmar? The Struggle for National Identity* (Singapore: World Scientific Publishing, 2010);
- Z. Dumienki, "Microstates as Modern Protected States: Towards a New Definition of Micro-statehood", Occasional Paper, Centre Small States Studies-University of Iceland, Institute of International Affairs, 2014;
- R. Egreteau, "India's Ambitions in Burma. More Frustration Than Success?", *Asian Survey*, 48 (6), 2008, pp. 936-957;
- R. Egreteau e L. Jagan, *Soldiers and Diplomacy in Burma. Understanding the Foreign Relations of the Burmese Praetorian State* (Singapore: NUS Press, 2013);
- C. Elman e M. F. Elman (a cura di), *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field* (Cambridge: MIT Press, 2003);
- R. Emmers, "The Indochinese Enlargement of ASEAN: Security Expectations and Outcomes", *Australian Journal of International Affairs*, 59 (1), 2005, pp. 71-88;
- D. K. Emmerson, "Challenging ASEAN: the US Pivot through Southeast Asia's Eyes", *Global Asia*, 7 (4), 2012, pp. 22-27;
- J. Eisenman, E. Heginbotham e D. Mitchell (a cura di), *China and the Developing World. Beijing's Strategy for the Twenty-First Century* (New York: Routledge, 2007);
- Fan H., "Sino-Burmese Relations 1949-1953: Suspicions and Equivocations", ICS Working Paper, No. 2008-19, Institute of China Studies-University of Malaya, 2008;
- Fan H., "The 1967 Anti-Chinese Riots in Burma and Sino-Burmese Relations", *Journal of Southeast Asian Studies*, 43 (2), 2012, pp. 234-256;
- Fan H., "China-Burma Geopolitical Relations in the Cold War", *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 31 (1), 2012, pp. 7-27;
- N. Farrelly, "Discipline without Democracy: Military Dominance in Post-Colonial Burma", *Australian Journal of International Affairs*, 67 (3), 2013, pp. 312-326;
- G. Faure e L. Schwab, *Japan-Vietnam. A Relation under Influences* (Singapore: NUS Press, 2008);
- J. Ferrie, "Japan's Abe Ends Myanmar Visit with Aid, Debt Write-off", *Reuters*, 26 maggio 2013;

- Antonio Fiori, *L'Asia orientale. Dal 1945 ai giorni nostri* (Bologna: Il Mulino, 2010);
- A. Fiori e M. Dian (a cura di), *The Chinese Challenge to the Western Order* (Trento: FBK Press, 2014);
- A. Fiori e A. Passeri, "Bridging the Gap? Japan's 'Pivot' to Southeast Asia", Paper presentato alla VII Edizione dell'Italian Standing Group on International Relations, Fondazione Bruno Kessler, Trento, 27-28 giugno 2014;
- A. Fiori e A. Passeri, "Hedging in Search of a New Age of Non-Alignment: Myanmar between China and the U.S." *Pacific Review*, Vol. 28 (5), 2015, pp. 679-702;
- A. Fiori e A. Passeri, "Seventy Years after World War II: Comparing Europe and Northeast Asia's Security Architectures", *Korean Journal of Defense Analysis*, 27 (2), 2015, pp. 233-245;
- M. Foley, *The Cold War and National Assertion in Southeast Asia. Britain, the United States and Burma, 1948-62* (New York: Routledge, 2010);
- R. Foot, "Chinese Strategies in a US-Hegemonic Global Order: Accommodating and Hedging", *International Affairs*, 82 (1), 2006, pp. 77-94;
- A. L. Friedberg, "Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia", *International Security*, 18 (3), 1993, pp. 5-33;
- F. Fukuyama, "The End of History?", *The National Interest*, 16, 1989;
- T. Fuller, "Violent Raid Breaks Up Myanmar Mine Protest", *The New York Times*, 29 novembre 2012;
- H. Futori, "Japan's Disaster Relief Diplomacy: Fostering Military Cooperation in Asia", *Asia Pacific Bulletin*, n. 213, East-West Center, maggio 2013;
- N. Ganesan, "Myanmar-China Relations: Interlocking Interests but Independent Output", *Japanese Journal of Political Science*, 12 (1), 2011, pp. 95-111;
- N. Ganesan e R. Amer (a cura di), *International Relations in Southeast Asia. Between Bilateralism and Multilateralism* (Singapore: ISEAS, 2010);
- N. Ganesan e Y. H. Kyaw (a cura di), *Myanmar: State, Society and Ethnicity* (Singapore: ISEAS, 2007);
- S. Ganguly e M. S. Pardesi, "Explaining Sixty Years of India's Foreign Policy", *India Review*, 8 (1), 2009, pp. 4-19;
- B. Ghoshal, "The Russian Pivot to Asia Pacific", *Issue Brief*, 242, Institute of Peace and Conflict Studies, novembre 2013;
- E. Goh, "Great Powers and Southeast Asian Regional Security Strategies: Omni-enmeshment, Balancing, and Hierarchical Order", IDSS Working Paper, n. 84, luglio 2005;
- E. Goh, "Understanding 'Hedging' in Asia-Pacific Security", *PacNet*, 43, 31 agosto 2006;
- E. Goh, "Southeast Asian Perspectives on the China Challenge", *Journal of Strategic Studies*, 30 (4), 2007, pp. 809-832;

- E. Goh, "Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies", *International Security*, 32 (3), 2008, pp. 113-157;
- G. Goh, "The 'ASEAN Way'. Non-Intervention and ASEAN's Role in Conflict Management", *Stanford Journal of East Asian Affairs*, 3 (1), 2003, pp. 113-118;
- D. S. G. Goodman (a cura di), *China's Campaign to 'Open Up the West': National, Provincial and Local Perspectives* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004);
- E. Graham, "Southeast Asia in the US Rebalance: Perceptions from a Divided Region", *Contemporary Southeast Asia*, 35 (3), 2013, pp. 305-332;
- S. Guo e B. Guo (a cura di), *Thirty Years of China-U.S. Relations: Analytical Approaches and Contemporary Issues* (Plymouth: Lexington Books, 2010);
- X. Guo, "Political Developments in Myanmar in Light of the 2010 Elections", *Asia Paper Series*, Institute for Security and Development Policy, 2011;
- F. J. Gurtner, "The Stability of the Renminbi in the Wake of the Asian Financial Crisis", *Intereconomics*, 34 (3), 1999, pp. 135-143;
- J. Haacke, "Myanmar and the United States: Prospects for a Limited Security Partnership", Occasional Paper, United States Studies Centre at the University of Sydney, novembre 2015;
- J. Haacke e P. W. Preston (a cura di), *Contemporary China: the Dynamics of Change at the Start of the New Millennium* (Londra: Routledge Curzon, 2003);
- P. Hadfield, "Burmese Villagers Exiled from Ancestral Home as Fate of Dam Remains Unclear", *The Guardian*, 4 marzo 2014;
- H. Harding (a cura di), *China's Foreign Relations in the 1980s* (New Haven: Yale University Press, 1984);
- R. Harvey, "Burma Dam: Work Halted on Divisive Myitsone Project", *BBC News*, 30 settembre 2011;
- B. Hayton, *The South China Sea. The Struggle for Power in Asia* (New Haven: Yale University Press, 2014);
- E. Heginbotham e R. Samuels, "Japan's Dual Hedge", *Foreign Affairs*, 81 (5), 2002, pp. 110-121;
- G. C. Herring, *From Colony to Superpower: U.S. Relations since 1776* (Oxford: Oxford University Press, 2008);
- A. O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade* (Berkeley: University of California Press, 1980), pp. 16-29;
- I. Holliday, *Burma Redux. Global Justice and the Quest for Political Reform in Myanmar* (New York: Columbia University Press, 2011);
- R. A. Holmes, "Burma's Foreign Policy Toward China Since 1962", *Pacific Affairs*, 45 (2), 1972, pp. 240-254;
- L. C. Hong, "China Slams US, Japan for 'Provocative' Remarks at Singapore Forum", *The Straits Times*, 1 giugno 2015;
- L. Hunt, "Indian Trade Seen Booming With ASEAN", *The Diplomat*, 26 agosto 2014,

- S. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon & Schuster, 1996);
- T. Hopf, "The Promise of Constructivism in International Relations Theory", *International Security*, 23 (1), 1998, pp. 171-200;
- P. Hopkirk, *Setting the East Ablaze: Lenin's Dream of an Empire in Asia* (Londra: John Murray Publishing, 2006);
- E. Hotta, *Pan-Asianism and Japan's War. 1931-1945*, (New York: Palgrave Macmillan, 2007);
- C. Ingebritsen, I. B. Neumann, S. Gstohl e J. Beyer (a cura di), *Small States in International Relations* (Seattle: University of Washington Press, 2006);
- International Crisis Group, "China's Myanmar Dilemma", *Asia Report*, n. 177, settembre 2009;
- J. T. Jacob, "China in Southeast Asia: The Search for a Chinese Model of International Relations", *China Report*, 48 (3), 2012, pp. 317-326;
- Y. Jiang, "Rethinking the Beijing Consensus: how China Responds to Crises", *Pacific Review*, 24 (3), 2011, pp. 337-356;
- A. I. Johnson e R. Ross (a cura di), *Engaging China: the Management of an Emerging Power*, (New York: Routledge, 1999);
- W. C. Johnstone, *Burma's Foreign Policy: A Study in Neutralism* (Cambridge: Harvard University Press, 1963);
- D. C. Kang, "Getting Asia Wrong: the Need for New Analytical Frameworks", *International Security*, 27 (4), 2003, pp. 57-85;
- D. C. Kang, *China Rising. Peace, Power, and Order in East Asia* (New York, Columbia University Press, 2007);
- D. C. Kang, *East Asia before the West: Five Centuries of Trade and Tribute* (New York: Columbia University Press, 2010);
- P. J. Katzenstein, *Rethinking Japanese Security. Internal and External Dimensions* (Abingdon: Routledge, 2008);
- R. G. Kauffman, "To Balance or to Bandwagon? Alignment Decisions in 1930s Europe", *Security Studies*, 1 (3), 1992, pp. 383-416;
- K. Kawamura, "Consensus and Democracy in Indonesia: *Musyawarah-Mufakat* Revisited", Discussion Paper, n. 39, Institute of Developing Economies, 2011;
- M. Kennard e C. Provost, "Burma's Bizarre Capital: a Super-sized Slice of Post-apocalypse Suburbia", *The Guardian*, 19 marzo 2015;
- R. Keohane "Lilliputians Dilemmas: Small States in International Politics", *International Organization*, 23 (2), 1969, pp. 291-310;
- G. Kessler, "U.S. Says China Must Address Its Intentions", *The Washington Post*, 22 settembre 2005;
- M. T. Klare, "The Next Great Arms Race", *Foreign Affairs*, 72 (3), 1993, pp. 136-152;

- B. J. Kinne, “Decision-Making in Autocratic Regimes: a Poliheuristic Perspective”, *International Studies Perspectives*, 6 (1), 2005, pp. 114-128;
- N. Kipgen, “Conflict in Rakhine State in Myanmar: Rohingya Muslims' Conundrum”, *Journal of Muslim Minority Affairs*, 33 (2), 2013, pp. 298-310;
- H. Kissinger, *On China* (New York: Penguin, 2011);
- K. Koga, “Institutional Transformation of ASEAN: ZOPFAN, TAC, and the Bali Concord I in 1968–1976”, *Pacific Review*, 27 (5), 2014, pp. 729-753;
- R. W. Komer, *The Malayan Emergency in Retrospect: Organization of A Successful Counterinsurgency Effort* (Santa Monica: Rand Corporation, 1972);
- P. Korhonen, *Japan and Asia-Pacific Integration. Pacific Romances 1968-1996* (Londra: Routledge, 1998);
- M. Krepon e C. Gagné (a cura di), *Economic Confidence-Building and Regional Security*, Stimson Center Reports' Series, 36, 2000;
- W. Kucera e E. Pejsova, “Russia’s Quiet Partnerships in Southeast Asia”, Discussion Paper, 13, IRASEC – Research Institute on Contemporary Southeast Asia, aprile 2012;
- C. C. Kuik, “The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore’s Response to a Rising China”, *Contemporary Southeast Asia*, 30 (2), 2008, pp. 159-185;
- C. C. Kuik, “Rising Dragon, Crouching Tigers? Comparing the Foreign Policy Responses of Malaysia and Singapore towards a Re-Emerging China, 1990-2005”, *BiblioAsia*, 3 (4), 2008, pp. 4-13;
- C. C. Kuik, *Smaller States’ Alignment Choices: A Comparative Study of Malaysia and Singapore’s Hedging Behavior in the Face of a Rising China*, (Ann Arbor: UMI Dissertation Publishing–Proquest, 2010);
- C. C. Kuik, N. A. Idris e A. R. M. Nor, “The China Factor in the U.S. 'Reengagement' with Southeast Asia: Drivers and Limits of Converged Hedging”, *Asian Politics & Policy*, 4 (3), 2012, pp. 315-344;
- J. Kurlantzick, *Charm Offensive. How China’s Soft Power Is Transforming the World* (New Haven: Yale University Press, 2007);
- Z. Laidi, “Towards a Post-hegemonic World: the Multipolar Threat to the Multilateral Order”, *International Politics*, 51, 2014, pp. 350–365;
- C. Layne, “This Time It’s Real: the End of Unipolarity and the Pax Americana”, *International Studies Quarterly*, 56, 2012, pp. 203-213;
- J. Lee, “Strategic Possibilities And Limitations for Abe’s Japan in Southeast Asia”, *Trends in Southeast Asia*, 8, 2015, pp. 18-28;
- M. Leifer, *ASEAN and the Security of South-East Asia* (Abingdon, Routledge: 1989);
- H. K. Leong e S. C. Ku (a cura di), *China and Southeast Asia: Global Changes and Regional Challenges* (Singapore: ISEAS, 2005);
- J. Levy e M. Barnett, “Alliance Formation, Domestic Political Economy, and Third World Security”, *The Jerusalem Journal of International Relations*, 14 (4), 1992, pp. 19-40;

- Li C., “China-Myanmar Comprehensive Strategic Cooperative Partnership: A Regional Threat?”, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 31 (1), 2012, pp. 53-72;
- Li M. (a cura di), *Soft Power: China's Emerging Strategy in International Politics* (New York: Lexington Books, 2009);
- S. P. Limaye, “United States-ASEAN Relations on ASEAN's Fortieth Anniversary: a Glass Half Full”, *Contemporary Southeast Asia*, 29 (3), 2007, pp. 447-464;
- S. P. Limaye, “Southeast Asia in America’s Rebalance to the Asia-Pacific”, *Southeast Asian Affairs*, 2013, pp. 40-50;
- B. Lintner, *Outrage: Burma’s Struggle for Democracy* (Londra: White Lotus, 1990);
- Liu S., *Internationalism and Nationalism* (Pechino: People’s Press, 1951);
- G. Liska, *Nations in Alliance: The Limits of Interdependence* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1962);
- Lu G., “Sino-Myanmar Ties: Lessons from the ‘Myitsone Dam Event’”, *RSIS Commentary*, n. 219, ottobre 2015;
- J. Makinen, “Obama Hosts ASEAN Summit, a First in the U.S.”, *The Los Angeles Times*, 15 febbraio 2016;
- E. W. Martin, “Burma in 1976: The Beginnings of Change?”, *Asian Survey*, 17 (2), 1977, pp. 155-159;
- M. F. Martin, “U.S. Sanctions on Burma: Issues for the 113th Congress,” CRS Report for Congress, n. R42939, Congressional Research Service, 2013;
- Y. Matsuda, “Engagement and Hedging: Japan’s Strategy toward China”, *SAIS Review of International Affairs*, 32 (2), 2012, pp. 109-119;
- S. McCarthy, “Burma and Asean: Estranged Bedfellows”, *Asian Survey*, 48 (6), 2008, pp. 911-935;
- K. McDonald, P. Bosshard e N. Brewer, “Exporting Dams: China’s Hydropower Industry Goes Global”, *Journal of Environmental Management*, 90 (3), 2009, pp. 294-302;
- J. J. Mearsheimer, “Imperial by Design”, *The National Interests*, 111, 2011, pp. 16-34;
- E. S. Medeiros, “Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability”, *Washington Quarterly*, 29 (1), pp. 145-167;
- A. L. Miller e Richard Wich, *Becoming Asia. Change and Continuity in Asian International Relations Since World War II* (Stanford: Stanford University Press, 2011);
- M. M. Mochizuki, “Japan’s shifting strategy toward the rise of China”, *The Journal of Strategic Studies*, 30 (4), 2007, pp. 739-776;

- R. C. Mohan, "India's Security Cooperation with Myanmar: Prospect and Retrospect", ISAS Working Paper, n. 166, Institute of South Asian Studies–National University of Singapore, febbraio 2013;
- H. Morgenthau, *Politics among Nations: the Struggle for Power and Peace* (New York: Knopf, 1948);
- G. V. H. Moseley, *The Consolidation of the South China Frontier* (Berkeley: University of California Press, 1973);
- J. Myint, "The Truth About Myanmar's New Ceasefire Agreement", *The Diplomat*, 30 ottobre 2015;
- M. A. Myoe, "Sino-Myanmar Economic Relations Since 1988", *Asia Research Institute Working Paper Series*, n. 86, aprile 2007;
- M. A. Myoe, *Building the Tatmadaw. Myanmar Armed Forces since 1948* (Singapore: ISEAS, 2009);
- M. A. Myoe, *In the Name of Pauk-Phaw. Myanmar's China Policy Since 1948* (Singapore: ISEAS, 2011);
- M. A. Myoe, "Myanmar's China Policy since 2011: Determinants and Directions", *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 34 (2), 2015, 21-54;
- S. Narine, *Explaining ASEAN. Regionalism in Southeast Asia* (Londra: Lynne Rienner, 2002);
- J. S. Nye, *Soft Power: the Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004);
- T. M. Nyun, "Feeling Good or Doing Good: Inefficacy of the U.S. Unilateral Sanctions Against the Military Government of Burma/Myanmar", *Washington University Global Studies Law Review*, 7 (3), 2008, pp. 455-518;
- M. Osborne, "River at Risk. The Mekong and the Water Politics of China and Southeast Asia", Occasional Paper – Lowy Institute for International Policy, 2004;
- R. E. Osgood e J. H. Badgley, *Japan and the U.S. in Asia* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1968);
- S. C. M. Paine, *Imperial Rivals: China, Russia, and Their Disputed Frontier* (Londra: M.E. Sharpe, 1996);
- A. Panda, "China Stages Military Exercise Along Myanmar Border", *The Diplomat*, 3 giugno 2015;
- P. Parameswaran, "Explaining US Strategic Partnerships in the Asia-Pacific Region: Origins, Developments and Prospects", *Contemporary Southeast Asia*, 36 (2), 2014, pp. 262-289;
- J. J. Park, "The US-led Alliances in the Asia-Pacific: Hedge Against Potential Threats or an Undesirable Multilateral Security Order?", *Pacific Review*, 24 (2), 2011, pp. 137-158;
- A. Passeri, "Dopo il trionfo di Aung San Suu Kyi, tutte le sfide del nuovo Myanmar", *Cinaforum*, 23 novembre 2015;
- T. V. Paul, "Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy", *International Security*, 30 (1), 2005, pp. 46-71;
- M. B. Pedersen, "The Politics of Burma's 'Democratic' Transition: Prospects for Change and Options for Democrats", *Critical Asian Studies*, 43 (1), 2011, pp. 49-68;
- P. A. Petri e M.G. Plummer, "ASEAN Centrality and the ASEAN-US Economic Relationship", *Policy Brief*, 69, East-West Center, 2014;

- T. Pimoljinda, "Ethno-Religious Movements as a Barrier to an ASEAN Community", *Global Asia*, 5 (1), 2010, pp. 90-94;
- A. J. Pierre, *Coalitions: Building and Maintenance* (Washington: Institute for the Study of Diplomacy – Georgetown University, 2002);
- T. Pongsudhirak, "An Unaligned Alliance: Thailand-U.S. Relations in the Early 21st Century", *Asian Politics & Policy*, 8 (1), 2016, pp. 63-74;
- B. R. Posen, *The Source of Military Doctrine. France, Britain, and Germany between the World Wars* (Ithaca: Cornell University Press, 1984);
- D. Rajendram, "India's New Asia-Pacific Strategy: Modi Acts East", Occasional Paper – Lowy Institute for International Policy, dicembre 2014;
- S. Ramachandran, "Yangon Still Under Beijing's Thumb", *Asia Times Online*, 11 febbraio 2005;
- J. Reeves, *Chinese Foreign Relations with Weak Peripheral States: Asymmetrical Economic Power and Insecurity* (Abingdon: Routledge, 2016);
- E. Resnick, "Defining Engagement", *Journal of International Affairs*, 54 (2), 2001, pp. 551-566;
- C. Richards, "Vietnam's Role in Japan's Southeast Asia Strategy", *The Diplomat*, 4 giugno 2014;
- L. Rieffel (a cura di), *Burma/Myanmar. Inside Challenges, Outside Interests* (Washington: Brookings Institution Press, 2010);
- J. Rose, "Burma and the Balance of Neutralism", *The Reporter*, 28 (1), 1963, pp. 24-25;
- R. N. Rosecrance e S. E. Miller (a cura di), *The Next Great War? The Roots of World War I and the Risk of US-China Conflict* (Boston: MIT Press, 2014);
- R. S. Ross, "Balance of Power Politics and the Rise of China: Accommodation and Balancing in East Asia", *Security Studies*, 15 (3), 2006, pp. 355-395;
- R. S. Ross, "The Problem With the Pivot: Obama's New Asia Policy is Unnecessary and Counterproductive", *Foreign Affairs*, 91 (6), 2011, pp. 70-82;
- R. S. Ross (a cura di), *East Asia in Transition: towards a New Regional Order* (Abingdon: Routledge, 2015);
- R. I. Rotberg (a cura di), *Burma: Prospects for Democratization* (Washington: Brookings Institute Press, 1998);
- R. L. Rothstein, *Alliances and Small Powers* (New York: Columbia University Press, 1968);
- D. Roy (a cura di), *The New Security Agenda in the Asia-Pacific Region* (Londra: Macmillan, 1997);
- D. Roy, "Southeast Asia and China: Balancing or Bandwagoning?", *Contemporary Southeast Asia*, 27 (2), 2005, pp. 305-322;
- G. Rozman (a cura di), *Joint U.S.-Korea Academic Studies 2015* (Washington, Korea Economic Institute, 2015);
- P. W. Schröder, "Historical Reality vs. Neo-Realist Theory", *International Security*, 19 (1), 1994, pp. 108-148;

- R. L. Schweller, "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In", *International Security*, 19 (1), 1994, pp. 72-107;
- D. M. Seekins, *Historical Dictionary of Burma (Myanmar)* (Oxford: Scarecrow Press, 2006);
- G. Segal, "The Coming Confrontation between China and Japan?", *World Policy Journal*, 10 (2), 1993, pp. 27-32;
- E. Sellier, "The ASEAN Economic Community: The Force Awakens?", *The Diplomat*, 12 gennaio 2016;
- A. Selth, "Burma's 'Saffron Revolution' and the Limits of International Influence", *Australian Journal of International Affairs*, 62 (3), 2008, pp. 281-297;
- A. Selth, "Even Paranoids Have Enemies: Cyclone Nargis and Myanmar's Fears of Invasion", *Contemporary Southeast Asia*, 30 (3), 2008, pp. 379-402;
- R. C. Severino, *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community. Insights from the Former ASEAN Secretary-General* (Singapore: ISEAS, 2006);
- D. Shambaugh (a cura di), *Power Shift: China and Asia's New Dynamics* (Berkeley: University of California Press, 2005);
- D. Shambaugh, "Assessing the US Pivot to Asia", *Strategic Quarterly*, 7 (2), 2013, pp. 10-19;
- V. Shekhar, "ASEAN's Response to the Rise of China: Deploying a Hedging Strategy", *China Report*, 48 (3), 2012, pp. 253-268;
- D. L. Sills (a cura di), *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York: Macmillan, 1968);
- J. Silverstein (a cura di), *The Political Legacy of Aung San* (New York: Southeast Asia Program-Cornell University Press, 1993);
- S. W. Simon, "Realism and Neoliberalism: International Relations Theory and Southeast Asian Security", *Pacific Review*, 8 (1), 1995, pp. 5-24;
- S. Simon, "ASEAN and Multilateralism: the Long, Bumpy Road to Community", *Contemporary Southeast Asia*, 30 (2), 2008, pp. 264-292;
- S. Simon, "US-Southeast Asia Relations: Growing Enmeshment in Regional Affairs", *Comparative Connections*, 12 (3), 2010, pp. 49-61;
- S. Simon, "US-Southeast Asia Relations: Obama Passes", *Comparative Connections*, 15 (3), 2014, pp. 47-56;
- M. R. Singer, *Weak States in a World of Powers* (New York: The Free Press, 1972);
- R. M. Smith (a cura di), *Southeast Asia: Documents of Political Development and Change* (Ithaca, Cornell University Press, 1974);
- G. H. Snyder, "The Security Dilemma in Alliance Politics", *World Politics*, 36 (4), 1984, pp. 461-495;
- G. H. Snyder, "Alliances, Balance, and Stability", *International Organization*, 45 (1), 1991, pp. 121-142;

- Song Q., "The Improvement of U.S.-Myanmar Relations. Processes, Reasons and Prospects", *Asia Paper Series*, Institute for Security and Development Policy, 2010;
- P.B. Stares, S. A. Snyder *et al.*, *Managing Instability on China's Periphery* (Washington: Council on Foreign Relations, 2011);
- D. I. Steinberg, *Burma/Myanmar. What Everyone Needs to Know* (Oxford: Oxford University Press, 2010);
- D. I. Steinberg, "The United States and Myanmar: a 'boutique issue'?", *International Affairs*, 86 (1), 2010, pp. 175-194;
- D. I. Steinberg e H. Fan, *Modern China-Myanmar Relations. Dilemmas of Mutual Dependence* (Copenhagen: NIAS Press, 2012);
- A. J. Stockwell, "Insurgency and Decolonisation during the Malayan Emergency", *Journal of Commonwealth & Comparative Politics*, 25 (1), 1987, pp. 71-81;
- I. Storey, "Emerging Fault Lines in Sino-Burmese Relations: the Kokang Incident", *China Brief*, 9 (18), 2009, pp. 5-8;
- I. Storey, *Southeast Asia and the Rise of China: the Search for Security* (New York: Routledge, 2011);
- I. Storey, "What Russia's 'Turn to the East' Means for Southeast Asia", *ISEAS Perspective*, 67, 2015, pp. 1-10;
- M. Stuart-Fox, "Southeast Asia and China: the Role of History and Culture in Shaping Future Relations", *Contemporary Southeast Asia*, 26 (1), 2004, pp. 116-139;
- S. Sudo, *The Fukuda Doctrine and ASEAN. New Dimensions in Japanese Foreign Policy* (Singapore: ISEAS, 1992);
- J.J. Suh, P. J. Katzenstein e A. Carlson (a cura di), *Rethinking Security in East Asia. Identity, Power, and Efficiency* (Stanford: Stanford University Press, 2004);
- R. Sukma, "ASEAN and Regional Security in East Asia", *Panorama - Insights into Asian and European Affairs*, 2, 2009, pp. 109-120;
- V. Sumsy *et al.* (a cura di), *ASEAN-Russia: Foundations and Future Prospects* (Singapore: ISEAS, 2012);
- Y. Sun, "China and the Changing Myanmar", *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 31 (4), 2012, pp. 51-77;
- Y. Sun, "China's Strategic Misjudgment on Myanmar", *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 31 (1), 2012, pp. 76-93;
- Y. Sun, "Chinese Investment in Myanmar: What Lies Ahead?", *Stimson Center's Issue Brief*, 1, settembre 2013,
- Y. Sun, "Myanmar in US-China Relations", *Stimson Center's Issue Brief*, 3, giugno 2014;
- Y. Sun, "Myanmar's ASEAN Chairmanship" *Stimson Center's Issue Brief*, 4, giugno 2014;
- Y. Sun, "China's New Calculations in the South China Sea", *Asia Pacific Bulletin*, n. 267, East-West Center, giugno 2014;

- Y. Sun, "Sino-Myanmar Relations in Myanmar's Election Year", *Asia Pacific Bulletin*, n. 326, East-West Center, ottobre 2015;
- R. G. Sutter, *The United States in Asia* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2009);
- R. G. Sutter, "The Obama Administration and US Policy in Asia", *Contemporary Southeast Asia*, 31 (2), 2009, pp. 189-216;
- R. G. Sutter, "Myanmar in Contemporary Chinese Foreign Policy: Strengthening Common Ground, Managing Differences", *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 31 (1), 2012, pp. 29-51;
- N. Swanström, "Sino-Myanmar Relations: Security and Beyond", *Asia Paper Series*, Institute for Security and Development Policy, 2012;
- Tan C. B., (a cura di), *Routledge Handbook of the Chinese Diaspora* (New York: Routledge: 2013);
- Tang S., Li M. e A. Acharya (a cura di), *Living with China Regional States and China through Crises and Turning Points* (New York: Palgrave Macmillan, 2009);
- E. Tegler, "The Practicalities of US Military Sales to Vietnam", *The Diplomat*, 5 agosto 2015;
- T. M. Than, "Myanmar's 2012 By-Elections: the Return of NLD", *Southeast Asian Affairs*, 2013, pp. 204-219;
- M. Thant, *The Making of Modern Burma* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001);
- M. Thant, *Myanmar. Dove la Cina incontra l'India* (Torino: Add Editore, 2015);
- C. A. Thayer, "Sino-Vietnamese Relations: the Interplay of Ideology and National Interest", *Asian Survey*, 34 (6), 1994, pp. 513-528;
- C. A. Thayer, "Vietnam and ASEAN: a First Anniversary Assessment", *Southeast Asian Affairs*, 1997, pp. 364-374;
- C. A. Thayer, "ASEAN, China and the Code of Conduct in the South China Sea", *S AIS Review of International Affairs*, 33 (2), 2013, pp. 75-84;
- J. S. Thomson, "Burmese Neutralism", *Political Science Quarterly*, 72 (2), 1957, pp. 261-283;
- J. S. Thomson, "Burma: a Neutral in China's Shadow", *Review of Politics*, 19, 1957, pp. 330-350;
- D. Thompson, "Border Burdens: China's Response to the Myanmar Refugee Crisis", *China Security*, 5 (3), 2009, pp. 11-21;
- B. Tilt, *Dams and Development in China* (New York: Columbia University Press, 2015);
- A. Toje, "The European Union as a Small Power", *Journal of Common Market Studies*, 49 (1), 2011, pp. 43-60;
- D. Tonkin, "The 1990 Elections in Myanmar: Broken Promises or a Failure of Communication?", *Contemporary Southeast Asia*, 29 (1), 2007, pp. 33-54;
- G. Torode, "US is Back in Asia, Says Clinton", *The South China Morning Post*, 23 luglio 2009;

- W. T. Tow, "The United States and Asia in 2014: Reconciling Rebalancing and Strategic Constraints", *Asian Survey*, 55 (1), 2015, pp. 12-20;
- F. Trager, "Burma and China", *Journal of Southeast Asian History*, 5 (1), 1964, pp. 29-61;
- D. D. Trinidad, "Japan's ODA at the Crossroads: Disbursement Patterns of Japan's Development Assistance to Southeast Asia", *Asian Perspective*, 31 (2), 2007, pp. 95-125;
- A. H. Tun, "Political Prisoners among 6,000 Freed in Myanmar", *Reuters*, 22 febbraio 2009;
- S. Vaenkeo, "ASEAN-US Trade Tops US\$226b in 2015", *The Nation*, 16 febbraio 2016;
- M. R. J. Vatikiotis, "Catching the Dragon's Tail: China and Southeast Asia in the 21st Century", *Contemporary Southeast Asia*, 25 (1), 2003, pp. 65-78;
- D. Vital, *The Inequality of States: A Study of the Small Power in International Relations* (Londra: Clarendon Press, 1972);
- A. Vuving, "Strategy and Evolution of Vietnam's China Policy: a Changing Mixture of Pathways", *Asian Survey*, 46 (6), 2006, pp. 805-824;
- C. K. Wah, "ASEAN: The Long Road to 'One Southeast Asia'", *Asian Journal of Political Science*, 5 (1), 1997, pp. 1-19;
- D. Walker, "Trends in U.S. Military Spending", Occasional Report – Council on Foreign Relations, 15 luglio 2014;
- S. M. Walt, "Alliance Formation and the Balance of World Order", *International Security*, 9 (4), 1985, pp. 3-43;
- S. M. Walt, "Alliances in a Unipolar World", *World Politics*, 61 (3), 2009, pp. 86-120;
- S. M. Walt, "Offshore Balancing: an Idea whose Time Has Come", *Foreign Policy*, 2 novembre 2011;
- M. J. Walton, "Ethnicity, Conflict, and History in Burma. The Myths of Panglong", *Asian Survey*, 48 (6), 2008, pp. 889-910;
- K. N. Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, 1979);
- M. D. Ward, *Research Gaps in Alliance Dynamics* (Denver: University of Denver, 1982);
- D. E. Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia. The Struggle for Autonomy* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2009);
- B. Welsh, "Divided or Together? Southeast Asia in 2012", *Southeast Asian Affairs*, 2013, pp. 1-16;
- A. Wendt, "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics", *International Organization*, 46 (2), 1992, pp. 391-425;
- L. White, "The Real Thucydides' Trap", *The Diplomat*, 6 maggio 2015;
- T. S. Wilkins, "Alignment, not 'Alliance'. The Shifting Paradigm of International Security Cooperation: toward a Conceptual Taxonomy of Alignment", *Review of International Studies*, 38 (1), 2012, pp. 53-76;

- A. Wolfers (a cura di), *Alliance Policy in the Cold War* (Westport: Greenwood Press, 1976);
- B. Womack, “The Spratlys: From Dangerous Ground to Apple of Discord”, *Contemporary Southeast Asia*, 33 (3), 2011, pp. 370-387;
- M. Yahuda, *The International Relations of the Asia-Pacific* (New York: Routledge, 2011);
- M. Yahuda, “China's Recent Relations with Maritime Neighbours”, *The International Spectator*, 47 (2), 2012, pp. 30-44;
- M. Yahuda, *Sino-Japanese Relations After the Cold War. Two Tigers Sharing a Mountain* (New York: Routledge, 2014);
- T. T. Yongab e S. C. Mun, “The Evolution of India–ASEAN Relations”, *India Review*, 8 (1), 2009, pp. 20-42;
- H. Yoshimatsu e D. D. Trinidad, “Development Assistance, Strategic Interests, and the China Factor in Japan's Role in ASEAN Integration”, *The Japanese Journal of Political Science*, 11 (2), 2010, pp. 199-219;
- A. Zaw, D. Arnott *et. al.* (a cura di), *Challenges to Democratization in Burma. Perspectives on Multilateral and Bilateral Responses* (Stoccolma: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2001);
- Zhang X., “Chinese Buddha Sacred Tooth Relic Conveyed to Myanmar for Obeisance”, *Xinhua*, 6 novembre 2011;
- Zhang Y., “America's Return to Asia and US-China Relations”, *East Asian Policy*, 4 (3), 2012, pp. 36-45;
- Zheng Y. e T. S. Keat, “Harmonious Society and ‘Harmonious World’: China's Policy Discourse under Hu Jintao”, Briefing Series n. 26, China Policy Institute – University of Nottingham, ottobre 2007;
- S. Zhao, “China's Periphery Policy and Its Asian Neighbors”, *Security Dialogue*, 30 (3), 1999, pp. 335-346;
- S. Zhao (a cura di), *Chinese Foreign Policy: Pragmatism and Strategic Behaviour* (Londra: M.E. Sharpe, 2004);
- Zin M., “Burmese Attitude toward Chinese: Portrayal of the Chinese in Contemporary Cultural and Media Works”, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 31 (1), 2012, pp. 115-131;
- D. Zweig e Y. Hao (a cura di), *Sino-U.S. Energy Triangles: Resource Diplomacy under Hegemony* (Abingdon: Routledge, 2016);

