



Università degli Studi di Cagliari

Dottorato di Ricerca in Storia, Istituzioni e Relazioni Internazionali dell'Asia e
dell'Africa Moderna e Contemporanea

Ciclo XXVIII

Il precario equilibrio regionale tra nazionalismo, egemonismo e nuove
strategie geopolitiche in Asia Sudorientale. L'evoluzione del rapporto tra
Cina e ASEAN nel Mar Cinese Meridionale

SPS/14

Presentata da:	Alessandro Uras
Coordinatore Dottorato	Prof.ssa Bianca Maria Carcangiu
Tutor	Prof.ssa Annamaria Baldussi

Esame finale anno accademico 2014 – 2015

ABSTRACT

This study aims to outline the role of the Association of Southeast Asian Nation (ASEAN) regarding the resolution of the dispute in the South China Sea and we aim to clarify the reasons that prevented ASEAN to handle the dispute in a more effective way. We also want to analyze the reasons behind China's foreign policy shift in the 1990's, starting from inception of its multilateral relationship with ASEAN. The research considers especially the whole Southeast Asian region. Such geographic boundaries will essentially expand for a strategic purpose, in order to include some extra-regional actors involved in the question, such as People's Republic of China, the United States and Japan. This aspect underlines the dual dimension of the research, which starts from a regional standpoint and then undertakes a global reach. We decided to consider the period from 1992, year of the ASEAN Declaration on the South China Sea, to 2007, year of the ASEAN Charter. The methodology chosen for this work is framed in a humanistic and multidisciplinary (historical - economical - sociological) approach, specific of the area-studies, in which the linguistic and cultural knowledge is an essential element for the success of the research and the achievement of our purpose. Considering the goals that we set for the research, qualitative method looks the most appropriate choice and it allows us to focus on a few, well-defined cases, of which it is possible to detect the most meticulous details. A significant part of our data consists of primary sources such as official documents of the associations, official statements from governments, programmatic documents, declarations and memorandum of understanding, but also provoked data such as structured interviews, participation in conferences and think-tanks. The secondary sources consists of monograph and collective books, scientific journals and newspaper articles, and were collected in Cagliari, Hamburg and Tokyo.

Keywords: China, ASEAN, South China Sea, Geopolitics, Regionalism

Indice dei contenuti

Introduzione al lavoro di ricerca e analisi	9
Capitolo 1. Evoluzione della disputa nel Mar Cinese Meridionale	23
Geopolitica	23
La natura e le modalità di rivendicazione territoriale nel Mar Cinese Meridionale	35
Le rivendicazioni della Repubblica Popolare Cinese	35
Le rivendicazioni di Taiwan	37
Le rivendicazioni del Vietnam	38
Le rivendicazioni delle Filippine	40
Le rivendicazioni della Malaysia	42
Le rivendicazioni del Brunei	44
La corsa agli armamenti come legittimazione delle rivendicazioni territoriali?	45
La Repubblica Popolare Cinese	45
L'ASEAN	49
I principali attori extra-regionali	59
Conclusioni	70
Capitolo 2. Il precario equilibrio tra diplomazia e assertività nel Mar Cinese Meridionale.	
Le ambizioni cinesi nella regione	73
Il caso delle isole Spratly	76
L'approccio tradizionale di Pechino verso la politica regionale	87
L'importanza della diplomazia bilaterale. I casi di Filippine e Vietnam	89
Il primo approccio verso la diplomazia multilaterale	97
L'evoluzione della politica di buon vicinato all'interno della strategia regionale cinese	106
Evoluzione della diplomazia multilaterale tra Cina e ASEAN	107
L'influenza della politica di buon vicinato nei rapporti con Filippine e Vietnam	121
Conclusioni	134
Capitolo 3. Shaping the Regional (dis)Order. Come l'ASEAN abbia contribuito a migliorare e pregiudicare il precario equilibrio regionale	139
Una panoramica storico-istituzionale sul percorso dell'ASEAN	142
Design istituzionale e progetti di cooperazione economica	147
Problematiche e progressi nella sicurezza regionale e cooperazione politica	152
Progetti di sicurezza collettiva ed evoluzione del processo di <i>confidence building</i> tra ASEAN e Repubblica Popolare Cinese	158
Il ruolo dell'ASEAN nella competizione per il potere regionale	164
Come valutare il raggio d'azione dell'ASEAN? Possibilità e criticità	165
L'ASEAN e il dilemma del potere	169
Is the ASEAN Way the right way? Genesi ed eredità di un vizio di forma	173
Implementazione ed evoluzione dell'ASEAN Way. Il caso dell'ARF	181

Considerazioni finali e conclusioni	193
Prospettive di confronto tra ASEAN Way e <i>Chinese Way</i>	201
Appendice e documenti allegati	209
Allegato 1 – The ASEAN Declaration	209
Allegato 2 – 1992 ASEAN Declaration on the South China Sea	211
Allegato 3 – Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea	212
Bibliografia	215

Lista degli acronimi

6PT	Six-Party Talks
ADB	Asian Development Bank
AEC	ASEAN Economic Community
AFMM	ASEAN Foreign Ministers Meeting
AFTA	ASEAN Free Trade Area
AIPO	ASEAN Inter-Parliamentary Organization
AMM	ASEAN Ministerial Meeting
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
APT	ASEAN Plus Three
ARCO	Atlantic Richfield Corporation
ARF	ASEAN Regional Forum
ASA	Association of Southeast Asia
ASC	ASEAN Security Community
ASCC	ASEAN Social and Cultural Community
ASEAN	Association of South East Asian Nations
ASEM	Asia-Europe Meeting
ASPAC	Asia Pacific Council
ASPC	ASEAN Security and Political Community
C4I	Command, Control, Communications, Computers and Intelligence
CAFTA	China-ASEAN Free Trade Agreement
CBMS	Confidence Building Measures
CECA	Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio
CEPT	Common Effective Preferential Trade
CSBM	Confidence and Security Building Measures
EFTA	European Free Trade Area
FMI	Fondo Monetario Internazionale
KMT	Kuomintang
KOPASSUS	Indonesian Army Special Force Command
ONG	Organizzazione Non Governativa
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
PCC	Partito Comunista Cinese
PIL	Prodotto Interno Lordo
PLA	People's Liberation Army
PLAAF	People's Liberation Army Air Force
PLAN	People's Liberation Army Navy
PTA	Preferential Trade Agreement

RPC	Repubblica Popolare Cinese
RMA	Revolution of Military Affairs
SAF	Singaporean Armed Forces
SCO	Shanghai Cooperation Organization
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SEACAT	Southeast Asia Cooperation and Training
SEANWFZ	Southeast Asia Nuclear Weapons Free Zone
SEATO	Southeast Asia Treaty Organization
SLOC	Sea Lane of Communication
TAC	Treaty of Amity and Cooperation
UE	Unione Europea
UNCLOS	United Nations Convention on Law of the Sea
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
URSS	Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche
USA	United States of America
WTO	World Trade Organization
ZEE	Zona Economica Esclusiva
ZOPFAN	Zone of Peace, Freedom and Neutrality

Lista delle Figure

Mappa 1. Confini geografici e idrografici del Mar Cinese Meridionale	24
Mappa 2. La disputa nel Mar Cinese Meridionale	34
Mappa 3. Le rivendicazioni cinesi nel Mar Cinese Meridionale	36
Mappa 4. Le isole Kalaya'an come base delle rivendicazioni filippine	41
Mappa 5. Densità delle principali rotte e porti commerciali nel Mar Cinese Meridionale	50

Introduzione al lavoro di ricerca e analisi

L'ordine internazionale venutosi a creare alla fine della Guerra Fredda è stato caratterizzato dal cambio di strategia e d'identità di diversi stati. Il precedente ordine mondiale era stato sconvolto dalla caduta dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche (URSS) e dalla conseguente fine del confronto bipolare. Questo confronto si è spento lasciando una profonda base di incertezza, soprattutto per quei paesi che vedevano nella Guerra Fredda una sicura bussola per la propria politica estera. In linea con queste profonde trasformazioni, il ruolo della Repubblica Popolare Cinese (RPC) nello scacchiere internazionale è cambiato drasticamente. All'inizio della Guerra Fredda l'effimera alleanza tra Pechino e Mosca, vista come il preludio di una globale diffusione del comunismo, fece scattare più di un campanello d'allarme. Ma il riallineamento strategico cinese, passando da una postura anti-sovietica sino ad arrivare all'avvicinamento agli Stati Uniti, ha fatto di Pechino un attore fondamentale nello scenario politico della Guerra Fredda nell'Asia Pacifico. La conclusione del conflitto bipolare segnò anche un lieve calo dell'importanza strategica del paese, ma si concretizzò anche nell'inizio dell'ascesa economica di Pechino a livello globale. La Cina viene così nuovamente vista come una potenziale grande potenza, ma questa volta più per il suo impulso economico che per l'ascendente ideologico.

Tale crescita economica ha fornito alla RPC un potenziale e un'influenza politica mai visti durante il periodo della Guerra Fredda. Una nazione economicamente così forte può influenzare i mercati, costruire un forte apparato militare, avere voce in capitolo nell'agenda politica internazionale. Per tutte queste ragioni, è importante capire come la politica estera cinese possa permettere allo stato di condurre il gioco regionale nel sistema internazionale odierno.

Tuttavia, come tutte le potenze in ascesa, esistono diversi sentieri per il futuro della Repubblica Popolare. La prima possibilità è che la Cina diventi una grande potenza interessata a mantenere lo *status quo*, cercando di modellarlo a seconda dei propri interessi. Questa posizione è riscontrabile riguardo la strategia cinese sul Mar Cinese Meridionale, aspetto che verrà analizzato più avanti nel lavoro.

La seconda possibilità, che in realtà è più un timore da parte di alcuni degli stati rivieraschi coinvolti nella disputa, è che Pechino diventi un egemone ostile,

incapace di accettare le regole delle altre grandi potenze. Di conseguenza, l'operato cinese sarebbe atto a distruggere lo *status quo* per creare un altro modello di ordine internazionale, più confacente alle necessità e ai desideri cinesi.

Il paradigma scelto per analizzare la politica estera cinese è lo scontro sul Mar Cinese Meridionale, nello specifico il caso delle Isole Spratly.

Le Isole Spratly sono rivendicate, interamente o in parte, da Brunei, Cina, Filippine, Malaysia, Taiwan e Vietnam. Le isole, situate al largo delle coste di Brunei, Filippine e Malaysia, si trovano al centro di alcune delle più importanti rotte commerciali marittime, guadagnando così un importante ruolo per la sicurezza dell'Asia Sudorientale. La RPC rivendica il controllo di queste isole sin dal periodo imperiale, un controllo venuto a mancare solamente a causa dell'aggressione europea, prima, e giapponese poi. Più recentemente, Pechino ha rafforzato le proprie pretese attraverso delle operazioni militari altamente trasversali. Il caso delle Isole Spratly è pressoché unico poiché coinvolge, in maniera diretta o indiretta, le maggiori potenze a livello regionale e globale. La Cina è coinvolta in prima persona a causa delle proprie rivendicazioni mentre Stati Uniti e Giappone, sebbene non abbiano in essere nessun contenzioso, osservano con attenzioni l'evolversi della vicenda e si preparano a intervenire nel caso in cui la libertà di navigazione, e conseguenti rotte commerciali, venisse messa in discussione dalle azioni di Pechino.

In confronto alle altre nazioni coinvolte, la Repubblica Popolare ha l'esercito più forte e attrezzato, l'economia più solida e una maggiore influenza a livello internazionale. In sostanza, è il più potente tra i contendenti. Pertanto, questo lavoro mostrerà come la Cina intende gestire questo potere nel contesto delle relazioni regionali e dei vincoli globali ai quali è legata. Ma è necessario tenere in considerazione che nessuno degli stati direttamente coinvolti nella disputa può bloccare l'avanzata cinese da solo.

Il caso delle Isole Spratly potrebbe diventare un vero e proprio paradigma della strategia cinese? Difficile pensare ad una simile postura da parte cinese in uno scenario, sia regionale che internazionale, che non la coinvolge in prima persona e che non include i propri interessi nazionali. Nel caso del Mar Cinese Meridionale, la posta in gioco per Pechino è sia l'integrità del proprio territorio nazionale che la salvaguardia delle proprie risorse energetiche.

Per comprendere meglio l'odierna postura cinese nella regione, è necessario fare un

passo indietro e rileggere la storia recente del paese, che ha una decisa influenza nell'odierna politica estera di Pechino. La storia cinese è caratterizzata da un tipo di governo fortemente centralizzato, dall'Impero alla Repubblica Popolare. Fatta eccezione per alcuni anni all'inizio del ventesimo secolo, il territorio cinese è sempre stato controllato in maniera totalitaria. L'arrivo delle potenze coloniali occidentali nel diciannovesimo secolo inaugurò un nuovo modello di governo, a causa dei cosiddetti *trattati* ineguali. Ad esempio la pratica dell'extraterritorialità, che permetteva ai cittadini europei di vivere in Cina senza però essere soggetti all'autorità cinese, fece perdere all'Impero il controllo e la sovranità sul proprio territorio. Questo momento inaugurò il “secolo delle umiliazioni”, che si sarebbe concluso solo con la nascita della Repubblica Popolare Cinese il 1 Ottobre 1949.

Durante i primi anni dello scorso secolo alcuni intellettuali cinesi, stanchi di essere soggiogati all'Occidente, capirono che solamente un forte cambiamento avrebbe permesso loro di riottenere il potere e il controllo sulla propria nazione. Questo sentimento portò alla nascita di due partiti politici che avrebbero poi segnato le vicende cinesi negli anni a venire. Il Dottor Sun Yat Sen, cresciuto con il mito dei valori democratici occidentali, creò un partito nazionalista conosciuto come Kuomintang (KMT). Questo partito si issò alla guida di un movimento rivoluzionario repubblicano, che occupò il vuoto di potere venutosi a creare dopo la caduta dell'Impero Celeste nel 1911, proclamando la nascita della Repubblica di Cina l'anno seguente. In contrasto all'aderenza occidentale del Kuomintang, nel 1921 nacque il Partito Comunista Cinese (PCC), ovviamente ispirato al Marxismo-Leninismo che aveva appena trionfato in Russia. Dopo la morte di Sun Yat Sen, la guida del partito venne presa da Chiang Kai-Shek, che inasprì ulteriormente il confronto con il Partito Comunista sino a trasformarlo in un vero e proprio scontro. La cooperazione durante l'occupazione giapponese fu solamente temporanea e, nei quattro anni successivi alla fine della Seconda Guerra Mondiale, le due fazioni si scontrarono in una vera e propria guerra civile per il controllo del paese. Lo scontro si concluse nel 1949, con la proclamazione della Repubblica Popolare Cinese e la cacciata dei nazionalisti, che si ritirarono nella vicina isola di Formosa.

La vittoria comunista riportò la Cina all'antica tradizione centralista grazie alla volontà del leader del PCC, Mao Tse-tung. La politica e la dottrina maoista caratterizzarono la Cina per gran parte della Guerra Fredda, passando dalla rottura con l'Unione Sovietica sino al riavvicinamento con gli Stati Uniti e la storica visita

del Presidente statunitense Richard Nixon a Pechino nel 1971.

Alla morte del *grande timoniere* nel 1976 si susseguì una frenetica lotta per il potere, dalla quale emerse la figura di Deng Xiaoping. L'ascesa di Deng segnò una netta cesura con il passato, inaugurando le famose quattro modernizzazioni (agricoltura, difesa nazionale, industria e tecnologia) che avrebbero cambiato il paese per sempre. In questo modo Deng riuscì a smantellare le parti più retrograde del maoismo senza però minare la centralità del partito nella vita politica del paese. Grazie a questa strategia, il *piccolo timoniere* avviò uno dei maggiori processi di crescita economica della storia.

Negli anni '80 la RPC entrò a far parte della Banca Mondiale, del Fondo Monetario Internazionale (FMI) e dell'Asian Development Bank (ADB). Pechino iniziò ad attrarre ingenti capitali esteri, permettendo alle compagnie straniere di vendere i propri prodotti in Cina. I primi a beneficiare di questa apertura e contribuire così alla grandiosa crescita del paese furono i vari gruppi di cinesi che vivevano all'estero, principalmente nell'Asia Sudorientale. Per avere un'idea del cambio di rotta operato, basti pensare che all'inizio degli anni '90 il volume commerciale tra Cina e Taiwan ammontò a circa 6 miliardi di dollari americani¹. L'eredità di Deng è stata sapientemente gestita dai suoi successori, che hanno condotto la Cina al suo luminoso e ricco presente.

Questa crescita cosa ha comportato in termini di status internazionale? La Cina ha senza ombra di dubbio tutte le potenzialità per divenire una vera grande potenza o tramutarsi in un'egemone regionale. Nonostante diversi studiosi vedano i due termini come interscambiabili, essi hanno in realtà una marcata differenza e diverse implicazioni per la politica estera cinese.

Secondo Joshua Goldstein, l'egemonia è “la detenzione, da parte di uno stato, di una parte preponderante di potere nel sistema internazionale, in modo che esso possa singolarmente decidere le regole e gli accordi attraverso i quali vengono condotte le relazioni politiche ed economiche a livello internazionale².” Ciò implica che un egemone cercherà di controllare e dirigere un sistema nel quale detiene il potere. Per essere considerata come egemone, la Cina avrebbe bisogno di un potere economico e militare tale da proiettare una minaccia credibile, l'abilità e la volontà di mettere in atto tali minacce, a prescindere dalle reazioni della

¹ Zhiqun Zhu, *Global Studies: China*, McGraw-Hill, New York, 2011 (pp. 19)

² Goldstein S. Joshua, *International Relations*, Harper Collins, New York, 1994 (pp. 78)

comunità internazionale.

Per Barry Buzan, le superpotenze e le grandi potenze rappresentano dei fenomeni che si verificano a livello di sistema globale, mentre le potenze regionali operano ad un livello diverso. Buzan sostiene che per assurgere allo status di superpotenza si debbano soddisfare dei criteri molto severi, in quanto è richiesto il possesso di capacità ad ampio spettro esercitate attraverso l'intero sistema internazionale³. Di conseguenza, le superpotenze devono possedere capacità politico-militari di classe superiore, nonché un'economia abbastanza forte da supportare tali capacità. Le superpotenze devono partecipare in maniera attiva ai processi di securizzazione e desecurizzazione nella maggior parte delle regioni del sistema, indipendentemente dal ruolo svolto, che può essere tanto di minaccia quanto di garante della sicurezza. Esse saranno tendenzialmente anche fonte di valori universali, necessari a mantenere salda la società internazionale, e la loro legittimità dipenderà sostanzialmente da quanto riusciranno a determinare la legittimità di questi valori⁴.

Al contrario, per Goldstein lo status di grande potenza si riferisce ad uno stato che può essere sconfitto militarmente solo da un'altra grande potenza. Le grandi potenze solitamente condividono una prospettiva globale con altre potenze, basata su interessi comuni generalmente lontani dal proprio territorio nazionale⁵.

Solitamente queste potenze possiedono le migliori forze armate e l'economia più fiorente, in modo da poter esercitare il proprio potere e influenza. Ciononostante, questi paesi fanno affidamento sulla ricchezza di risorse naturali, un'avanzata tecnologia e una forza lavoro altamente qualificata per rafforzare la propria posizione e sostenere l'economia di mercato che fornisce i benefici economici necessari a mantenere il proprio status. Le grandi potenze non sono interessate a dominare il sistema internazionale come gli egemoni, piuttosto il loro focus è mantenere l'ordine che ha permesso loro di consolidare i propri interessi di sicurezza, politici ed economici.

Per Buzan, il raggiungimento dello status di grande potenza è meno impegnativo, sia in termini di capacità che di attitudine. Lo status di grande potenza si basa principalmente su un solo fattore: ciò che distingue le grandi potenze dalle medie potenze e dalle potenze regionali è il fatto che gli altri stati rispondano a esse in

³ Buzan Barry, *Il gioco delle potenze. La politica mondiale nel XXI secolo*, Università Bocconi Editore, Milano, 2006

⁴ Ibidem,

⁵ Goldstein S. Joshua, *International Relations* (pp. 74)

base a dei calcoli effettuati a livello sistemico, oltre che a livello regionale, rispetto alla distribuzione del potere attuale e futura⁶. Questo implica che nei calcoli delle altre realtà statuali, la grande potenza sia considerata dotata di un chiaro potenziale economico, militare e politico per aspirare allo status di superpotenza a breve o medio termine. Questi attori in genere si considerano più di una potenza regionale e in genere saranno in grado di operare in più di una regione.

In genere le grandi potenze hanno un livello appropriato e definito di capacità, benché la Cina dimostri da diversi decenni una notevole capacità di far leva su potenzialità e possibilità future che non ha ancora sviluppato pienamente.

Inquadrare la Cina in quest'ottica non è semplice. Come grande potenza, piuttosto che come egemone, sarebbe una minaccia minore per gli stati del sudest asiatico, poiché sarebbe interessata a prender parte ai forum internazionali che promuovono la crescita economica e la prosperità così come quelle che promuovono la sicurezza regionale e globale. Come egemone, la Cina perseguirebbe degli obiettivi che potrebbero danneggiare gli altri stati nella regione, come ad esempio invadere Taiwan e occupare unilateralmente le Isole Spratly nel Mar Cinese Meridionale. La via più semplice per il raggiungimento dello status di superpotenza è quello di essere liberi da ogni groviglio a livello regionale. Se la posizione geografica non lo dovesse consentire, l'alternativa sarebbe il raggiungimento dell'egemonia nella propria regione di appartenenza, dalla quale poi si propagherebbe nel sistema⁷. Ciò non vuol dire che una potenza in ascesa debba sistematicamente trasformarsi in superpotenza o in egemone, ma la postura e il dispiegamento di forze di Pechino nel Mar Cinese Meridionale potrebbero lasciar intendere un tentativo in questo senso, ossia diventare prima un egemone regionale per poi elevarsi allo status di superpotenza globale.

La RPC è un paese con enorme potenziale ed è necessario capire cosa intenda fare con le sue crescenti capacità. La rinnovata forza e assertività cinese potrebbe concretizzarsi in una postura egemonica regionale, portando in dote un forte rischio di conflitto con gli Stati Uniti. A riguardo, sarà molto importante vedere l'evoluzione della crescita economica di Pechino. Al progredire di questa crescita le possibilità di un conflitto rimarranno abbastanza basse⁸. Ovviamente esistono

⁶ Buzan Barry, *Il gioco delle potenze. La politica mondiale nel XXI secolo*, (pp. 105)

⁷ Buzan Barry, *Il gioco delle potenze. La politica mondiale nel XXI secolo*, (pp. 110)

⁸ Se la crescita economica cinese dovesse bloccarsi repentinamente, le possibilità di diventare una grande potenza vacillerebbero mentre aumenterebbero quelle egemoniche, poiché il Partito potrebbe orientarsi sull'assertività e sulla

anche delle diverse sfumature, la Cina non deve per forza diventare un egemone aggressivo o una grande potenza passiva.

Diversi ricercatori e analisti, da Barry Buzan a Joseph Nye, hanno teorizzato degli ipotetici scenari per lo sviluppo della posizione cinese a livello regionale e globale. Secondo Barry Buzan, esiste una buona possibilità che la Cina raggiunga lo status di superpotenza rispetto al medio e lungo periodo. Per entrare in tale rango è necessario sviluppare un raggio d'azione globale sia dal punto di vista militare che politico ed economico. Raggiungere un alto grado di sovranità nella propria regione, oppure avere un rapporto stabile, consolidato e profondamente desecurizzato con i propri vicini è altresì un aspetto di forte incidenza⁹.

La teorizzazione di Buzan prevede la possibilità di un condominio tra Pechino e Washington, nel quale ci potrebbe essere un confronto tra l'identità universalista e inclusiva statunitense contro quella esclusiva e particolarista cinese. In questo modello, la traiettoria cinese potrebbe prendere due distinte direttrici: la RPC potrebbe diventare una potenza revisionista, carica di rancore per le umiliazioni subite in passato e non devota all'attuale sistema internazionale, oppure diventare un modello di modernizzazione autoritaria, non vincolata dalla democrazia e vulnerabile al nazionalismo e al militarismo¹⁰.

Joseph Nye sviluppò una serie di possibili scenari per prevedere la parabola del potere cinese nel futuro, analizzando una vasta gamma di possibilità¹¹.

Il primo scenario vede la Cina proseguire sulla propria strada di sviluppo. In questa situazione lo sviluppo economico progredirà rapidamente, così come l'interconnessione con i mercati finanziari mondiali e il controllo del governo sullo stato. Il pluralismo politico potrebbe timidamente emergere, assieme a degli embrioni di istituzioni democratiche e il rispetto dei diritti umani. Questo percorso di sviluppo manterrebbe la Cina fortemente legata alla comunità internazionale attraverso istituzioni multilaterali e, probabilmente, porterebbe Pechino ad essere una grande potenza nella regione e non una forza egemonica.

Il secondo scenario, sicuramente più azzardato, prevede una riforma democratica del paese. Aumenterebbero così il pluralismo politico, l'importanza del voto per i

belligeranza per placare l'arena interna. La struttura politica è legittimata dalla crescita e dalla garanzia del benessere, se questi benefici venissero a mancare le agitazioni popolari sarebbero abbastanza plausibili.

⁹ Buzan Barry, *Il gioco delle potenze. La politica mondiale nel XXI secolo*, (pp. 174)

¹⁰ Buzan Barry, *Il gioco delle potenze. La politica mondiale nel XXI secolo*, (pp. 187)

¹¹ Nye Joseph, *China Re-emergence and the future of the Asia-Pacific*, in *Survival*, N.39 Issue 4, 1997 (pp. 65-79)

rappresentanti in governo, il rispetto per i diritti umani e la libertà di stampa. Il governo centrale si indebolirebbe, probabilmente a causa di un brusco arresto nella crescita economica, che comporterebbe l'incapacità di garantire determinati benefici, e potrebbe essere costretto a cercare un nuovo modo per sopravvivere. Oppure potrebbe portare ad una deriva egemonica, nel caso in cui il forte sentimento nazionalista dovesse prendere il sopravvento sulla necessità di attuare la quinta modernizzazione. Questi due sentimenti sono contrastanti e difficilmente potrebbero muoversi all'unisono. Un leader democraticamente eletto potrebbe non avere la stessa abilità nel gestire determinate pressioni dal basso, e non potrebbe neppure ignorare le richieste popolari riguardanti territori contesi che dovrebbero appartenere alla Repubblica Popolare. Ipotizzando una totale apertura da parte del PCC, questa situazione potrebbe portare all'elezione di rappresentanti ultranazionalisti, il cui principale desiderio sarebbe perseguire aggressivamente coloro che impediscono il ritorno alla Cina dei territori contesi. La neonata leadership si troverebbe così in mezzo a due fuochi: l'aggressività di alcuni esponenti potrebbe intimorire gli investitori ma un atteggiamento poco deciso potrebbe tramutarsi in un disastro elettorale.

Il terzo scenario è stato chiamato “Pinochet China¹²”, nel quale il controllo politico da parte della leadership rimane fortemente rigoroso. La gerarchizzazione del potere verrebbe usata per mantenere il controllo sulle province e stringere il controllo dove persistono delle richieste di democratizzazione. In questo contesto la Cina potrebbe ergersi sia come grande potenza che come egemone. L'adesione all'economia globale lascerebbe intendere delle intenzioni pacifiche, ma la stretta sul controllo politico potrebbe anche portare a delle impopolari decisioni di politica estera. La principale differenza tra questo scenario e il primo proposto riguarda il saldo controllo da parte del partito, che non allentandosi permetterebbe alla politica estera di essere utilizzata per concretizzare le ambizioni egemoniche della leadership.

Un'altra possibilità per il futuro è quello che viene chiamato “Modern Middle Kingdom¹³” scenario. Questo comporterebbe la combinazione tra un forte sentimento nazionalista e xenofobo con un governo fortemente repressivo. La maggior parte degli investimenti statali sarebbero destinati all'apparato militare,

¹² Ibidem,

¹³ Ibidem,

con uno stretto controllo sulle fonti di investimento estero. Questo scenario vedrebbe Pechino come una forte minaccia per tutta la regione poiché avrebbe la forza militare per mettere in atto le proprie ambizioni egemoniche.

Il penultimo scenario postula una struttura statale fortemente federale. Ciò implica un indebolimento del governo centrale e la crescita del potere nei distretti locali, municipali e provinciali. Le fiorenti economie locali sosterranno questa struttura politica ma si ritroveranno a competere tra loro per attirare investitori. Il mercantilismo locale e il protezionismo comporterebbero un lento aumento dei prezzi, creando delle ancora più marcate differenze sociali e di classe. Il conflitto locale che emergerebbe da questo scenario non permetterebbe alla Cina di essere una minaccia regionale, ma questa frammentazione politica ed economica impedirebbe una forte e coesa politica estera, impedendo a Pechino di diventare sia una grande potenza che un egemone regionale.

Lo scenario finale proposto da Nye prevede la stagnazione dell'economia cinese. Divisioni all'interno della leadership, tensioni e confusione all'interno del partito, crescente insoddisfazione verso l'apparato statale e insofferenza verso la corruzione dilagante, potrebbero indebolire il programma politico e la crescita economica. Molti investitori esteri si ritirerebbero, atrofizzando ancor di più l'economia ed esacerbando le divisioni interne. Secondo questo schema, la RPC non sarebbe minimamente in grado di diventare né una grande potenza né una minaccia egemonica. Ciononostante, potrebbe comunque rivelarsi come una minaccia per la regione per l'impatto che la recessione economica avrebbe sulle economie degli stati vicini, fortemente legati alle sorti di Pechino. Una crisi economica cinese potrebbe tranquillamente trasformarsi in una crisi regionale e globale.

Questi sei scenari, creati nel 1994, vennero poi proposti da Nye ad una cernita di colleghi e studiosi, ai quali venne chiesto quale degli scenari proposti fosse il più plausibile. Il primo scenario emerse come il più plausibile. Il benessere è in continuo aumento tra la popolazione cinese e questo si riflette nella possibilità di prendere decisioni individuali riguardo diversi aspetti come occupazione, viaggi, interessi personali e relazioni. Sebbene non esista un pluralismo politico e partitico, ora i cinesi possono semplicemente scegliere di non partecipare attivamente all'attività politica e cercare di trarre quanti più benefici possibili dalla situazione.

Altri studiosi pongono in dubbio la presunta reticenza cinese. Pechino ha costantemente dichiarato di non perseguire nessun tipo di egemonia nella regione,

cercando di minimizzare la minaccia percepita dai propri vicini. La modernizzazione e la forte crescita militare non devono essere visti come strumenti di aggressione. Questa retorica però è stata messa in dubbio sin dai primi anni '90. Nel 1996 venne pubblicato un volume, intitolato “La Cina che può dire no” (Zhōngguó kěyǐ shuō bù). Il libro, scritto da cinque autori, ha l'ambizione di porsi come portavoce di un'ampia fetta dell'opinione pubblica, riflettendo il galoppante sentimento nazionalista e il crescente anti-americanismo nel paese. Dalla pubblicazione emerge la necessità di discutere determinati torti storici, un intenso ma ferito orgoglio nazionale e un forte sospetto nei confronti degli stranieri¹⁴. Il libro divenne un best seller e ne venne stampata una seconda edizione, sintomo di come questa visione fosse effettivamente condivisa da diverse persone all'interno della società cinese.

Anche David Shambaugh non si fida particolarmente del rifiuto categorico verso una postura egemonica, dichiarando che “sebbene vi siano sostanziali differenze nell'arte di governo e nelle tradizioni militari che indicano una certa benevolenza da parte cinese, non si può ignorare la pura grandezza della Cina, che combinata al suo crescente nazionalismo e alle rivendicazioni irredentiste monopolizzerà l'agenda politica della regione negli anni a venire¹⁵.”

L'analisi della strategia cinese nel Mar Cinese Meridionale, nello specifico riguardo alle Isole Spratly, potrebbe essere un interessante paradigma per comprendere l'evoluzione del rapporto con gli stati vicini coinvolti nella disputa e con l'organismo internazionale che li rappresenta, ossia l'Association of Southeast Asian Nations (ASEAN).

La nascita e l'evoluzione dell'associazione sono fondamentali nell'analisi dello sviluppo regionale, creando una netta linea di demarcazione rispetto al passato. L'ASEAN rappresenta uno strumento importantissimo per il sudest asiatico, attraverso il quale gli stati membri desideravano sia allontanare la minaccia comunista che affrancarsi dal gioco delle grandi potenze durante la Guerra Fredda. La struttura decisionale dell'associazione, il cosiddetto ASEAN Way, è argomento di grande dibattito ed incarna alla perfezione la divisione e l'indecisione che spesso permea i lavori all'interno dell'organizzazione. Attraverso questa chiave di lettura appare evidente come i rapporti con le grandi potenze extraregionali, Cina e Stati

¹⁴ Bernstein Richard e Munro H. Ross, *The Coming Conflict With China*, (pp. 62)

¹⁵ Shambaugh David, *Growing Strong: China's Challenge to Asian Security*, in *Survival*, N.36, Issue 2, 1994 (pp. 43-59)

Uniti principalmente, siano stati spesso difficoltosi e poveri di risultati concreti per i paesi del sudest asiatico, sia a causa dell'ovvia asimmetria a livello politico-economico sia a causa dei difetti strutturali dell'associazione, in primis la mancanza di una vera e propria personalità giuridica che potesse rendere vincolanti le convenzioni firmate dall'ASEAN con i propri partner.

L'ASEAN cercò di recuperare il terreno perduto attraverso la creazione dell'ASEAN Regional Forum (ARF), uno strumento che avrebbe dovuto contribuire a migliorare la sicurezza regionale e globale attraverso la cooperazione tra numerosi stati provenienti da quattro continenti. L'ARF avrebbe dovuto dare all'ASEAN il lustro che non era mai riuscita ad ottenere a livello globale, permettendole di proporsi come unico referente qualificato per le questioni e le problematiche nel sudest asiatico, in primis quelli riguardanti la sicurezza collettiva, e come partner di sicura affidabilità per qualsiasi interlocutore.

Il confronto tra Cina e ASEAN è caratterizzato da alti e bassi, da momenti in cui sembra che le parti possano cooperare in maniera proficua ad altri in cui lo scontro è netto. Vi sono stati momenti particolarmente significativi in questo rapporto, come ad esempio la firma della Dichiarazione di Condotta delle Parti nel Mar Cinese Meridionale nel 2002, documento che doveva rappresentare la pietra fondante del nuovo dialogo tra le parti ma che invece si rivelò un'arma a doppio taglio per l'associazione. L'ASEAN si rivelò scoperta dal punto di vista legale, sprovvista com'era di personalità giuridica, ed incapace di creare delle contromisure adatte in tempi brevi, a causa della pratica del *consensus* sancita dall'ASEAN Way, divenuta ormai obsoleta e penalizzante.

Questi sono solamente alcuni spunti di riflessione rispetto a ciò che verrà analizzato nei capitoli successivi, dove gli argomenti accennati precedentemente verranno sviluppati e descritti in maniera approfondita. La *research question* che caratterizza lo sviluppo del lavoro si riferisce principalmente al ruolo dell'ASEAN nella disputa del Mar Cinese Meridionale. Quale sarebbe il ruolo dell'associazione nella risoluzione del contenzioso nel Mar Cinese Meridionale? Come ha influenzato il suo rapporto con la Repubblica Popolare Cinese e la politica estera di Pechino?

L'ASEAN è la più importante realtà regionale del sudest asiatico ma non è mai riuscita ad imporsi come punto di riferimento per la risoluzione delle dispute. Le sue carenze e la sua natura sono state un importante vantaggio comparato per

l'ascesa cinese nella regione. La ricerca si propone, quindi, di identificare le motivazioni e le mancanze che hanno impedito all'associazione di essere un vero punto di riferimento e hanno permesso alla Cina di guadagnare una posizione di vantaggio nell'arena regionale e globale. Lo sviluppo della politica regionale cinese, la presenza e l'influenza di diversi attori esterni saranno altresì aspetti centrali dell'analisi. Trovare una risposta al nostro quesito ci permetterà di chiarire l'intricata situazione del Mar Cinese Meridionale e ipotizzare i possibili sviluppi futuri nella regione. Dal quesito principale della ricerca emerge un corollario di domande, chiamate *derivative questions*, che saranno utili nell'approfondire ulteriormente la vicenda. Chi è in grado di esercitare una vera leadership, e un'ipotetica egemonia, a livello regionale? In che modo l'ASEAN potrebbe cambiare la propria natura associativa? In che modo la disputa ha influito sulla politica estera cinese e nel suo futuro sviluppo?

Riguardo il tema che si è deciso di affrontare, esiste una ricca letteratura sulla questione del Mar Cinese Meridionale. Ciò che non viene messo sufficientemente in evidenza dalla comunità scientifica sono le responsabilità dell'ASEAN. Raramente si parla delle criticità, delle aspettative disilluse in relazione al potenziale dell'associazione, cosa che invece questo studio si pone di fare. Certamente l'ASEAN ha raggiunto dei traguardi importanti nel campo della cooperazione economica, della diffusione dei valori democratici e il rispetto dei diritti umani, senza dimenticare la lotta ai crimini transnazionali. Ma quando si tratta di analizzare il suo ruolo nel contenzioso del Mar Cinese Meridionale, vengono principalmente messi in luce gli effimeri successi ottenuti nel processo di engagement verso Pechino, senza approfondire e sottolineare come queste azioni abbiano spesso favorito e consolidato la posizione cinese. I limiti dell'ASEAN, strutturali ed endemici, non vengono chiariti ed esplicitati in maniera soddisfacente, per questo motivo si cercherà di colmare parzialmente questa lacuna. In questo contesto, si potrebbe parlare di fallimento istituzionale dell'ASEAN, riferito specificatamente al quadro del contenzioso territoriale, poiché nonostante i ripetuti sforzi e tentativi non è mai riuscito a rappresentare una forza e una voce unitaria, per contrapporsi in maniera efficace alla Cina. Il processo di engagement portato avanti dall'associazione ha prodotto dei discreti risultati, come ad esempio la firma del Codice di Condotta tra le parti nel Mar Cinese Meridionale del 2002, ma paradossalmente la RPC ne ha tratto maggiori benefici rispetto all'associazione,

riuscendo a consolidare un vantaggioso *status quo* e portando avanti la propria politica irredentista. Istituzionalmente, l'ASEAN non può essere un attore incisivo nella vicenda, sia per carenze strutturali che per la propria natura legale. La mancanza di un qualsiasi sistema di sanzioni, di un meccanismo coercitivo e vincolante, rendono passiva la sua posizione. L'incapacità di rinnovare, o di cambiare addirittura, il proprio obiettivo istituzionale rendono la situazione incerta e il futuro dell'associazione ancora più precario.

La ricerca è suddivisa in tre capitoli principali. Nel primo capitolo si cercherà di fornire un quadro generale, ma non superficiale, della disputa e della sua evoluzione. Verrà descritto il retaggio storico della stessa e come questo ha portato i contendenti a porre in essere determinate richieste. La geopolitica regionale sarà inoltre un fattore fondamentale per analizzare la natura e la valenza delle rivendicazioni, che poggiano su basi diverse ma puntano al raggiungimento di un obiettivo politico ed economico simile. In questo senso, riteniamo altrettanto importante analizzare la dimensione militare delle principali realtà coinvolte, ragionando sull'idea di un'ipotetica corsa agli armamenti in Asia Sudorientale, e il rinnovato ruolo di importanti attori extraregionali, quali Stati Uniti, Giappone, Russia, India e Australia.

Nel secondo capitolo si cercherà di sviluppare il paradigma scelto per l'analisi della disputa, ossia il caso delle isole Spratly. Il contenzioso per questo arcipelago è quello che, più di tutti, mette a rischio il delicato equilibrio geopolitico regionale data la mole di stati coinvolti direttamente e indirettamente. Riteniamo che questo sia il paradigma ideale per descrivere le ambizioni cinesi nella regione, ponendo l'accento sui diversi processi che l'hanno portata a raggiungere questa favorevole posizione, dalla *Politica di buon vicinato* che ha caratterizzato la fine degli anni '90 e i primi anni del nuovo millennio sino alla recente assertività. Si è deciso di scegliere le Spratly proprio per queste peculiarità e perché, a differenza del caso delle isole Paracel, lo *status quo* vigente non è ancora completamente a favore di Pechino. Da questo complesso scenario emerge la figura dell'ASEAN, istituzione centrale in questo lavoro e che caratterizzerà il terzo capitolo. Il ruolo tra la Repubblica Popolare e l'associazione è centrale nell'evoluzione della disputa e ha permesso all'associazione di cogliere alcuni successi. La Dichiarazione sul Mar Cinese Meridionale (1992), la firma del Codice di Condotta delle Parti nel Mar Cinese Meridionale (2002) ne sono un esempio. Ma la nostra attenzione si

concentrerà principalmente sulle sconfitte incassate e sulle cause specifiche che hanno impedito all'associazione di emergere attivamente nel contenzioso. L'analisi dell'ASEAN Way sarà un importante punto di partenza per analizzare queste dinamiche, ponendo l'accento sulle criticità e sull'obsolescenza di alcune pratiche della colonna portante dell'associazione. L'ASEAN Way potrebbe non essere più lo strumento adatto a tutelare gli interessi dell'organizzazione e potrebbe necessitare di alcuni correttivi. Come corollario alla questione principale si cercherà di inserire ulteriori tasselli interpretativi e analitici. La pratica di risoluzione delle dispute e l'attitudine dell'ASEAN verso le stesse, nell'arco temporale 1996-2007. L'evoluzione del rapporto con la RPC e come il tentativo di costruire una piattaforma basata sulla sicurezza e fiducia reciproca non abbia dato i risultati sperati. Da questi elementi si cercherà di stabilire quali siano le effettive possibilità dell'associazione in questo specifico contesto, nel quale brilla decisamente meno rispetto ad altri.

Per concludere il lavoro nel modo migliore, si cercherà di dare una risposta esaustiva e scientificamente valida ai quesiti posti in sede introduttiva. Il ruolo della Cina e il futuro della sua politica regionale ci porterà a vederla come egemone, superpotenza o grande potenza? Quale sarà il ruolo dell'ASEAN in questo complesso scenario? Tenendo in conto di tutti gli elementi discussi, si potrà parlare di fallimento istituzionale riguardo questo specifico caso? Come valutare l'ASEAN Way alla luce dell'attuale situazione? Si potrebbe parlare di un inedito confronto tra ASEAN Way e *Chinese Way*?

1. Evoluzione della disputa nel Mar Cinese Meridionale

1.1 Geopolitica

Solitamente il Mar Cinese Meridionale è definito come una porzione dell'Oceano Pacifico che si allunga dallo Stretto di Malacca sino allo Stretto di Taiwan. All'interno di quest'area vi sono più di duecento tra isole, rocce e promontori. Il Mar Cinese Meridionale è di vitale importanza per gli stati rivieraschi grazie alla presenza di importanti risorse naturali come gas, petrolio, gomma e risorse ittiche. Si presenta come un ecosistema altamente integrato, uno dei mari più ricchi al mondo in termini di ricchezza floristica e faunistica. Inoltre, a causa della presenza di importanti risorse del sottosuolo, è spesso indicato come un secondo Golfo Persico¹⁶. Il Mar Cinese Meridionale non è importante solamente da un punto di vista economico ma anche da una prospettiva strategica. Al suo interno sono tracciate alcune delle più importanti linee marittime commerciali, attraverso le quali il petrolio arriva dal Medio Oriente nei porti giapponesi, coreani e cinesi. Più del'80% delle importazioni di greggio di Giappone, Corea del Sud e Taiwan passa per le acque del Mar Cinese Meridionale, più della metà della flotta mercantile mondiale transita annualmente per gli stretti di Malacca, Lombok e Sonda. Circa due terzi delle forniture energetiche sudcoreane e il 60% di quelle giapponesi e taiwanesi¹⁷. Quasi tutte le imbarcazioni che passano attraverso lo Stretto di Malacca devono costeggiare le Isole Spratly. Di conseguenza, stabilizzare i trasporti che passano in queste acque è un requisito assolutamente necessario per mantenere un tale volume commerciale. Non bisogna dimenticare l'importanza strategica della libertà di navigazione e passaggio per imbarcazioni e velivoli militari. La sicurezza e la libertà di transito e navigazione in queste acque sono un interesse strategico primario per gli Stati Uniti, che vedono il Mar Cinese Meridionale come un importante punto di transito per la Marina e l'Aviazione militare di stanza nella regione¹⁸ (Filippine, Giappone, Singapore).

¹⁶ Keyuan Zou, *Cooperative Development of Oil and Gas Resources in the SCS*, in Sam Bateman and Ralf Emmers, *Security and International Politics in the SCS*, Routledge, Londra, 2009 (pp. 80-81)

¹⁷ Caceres Burgos Sigfrido, *China's Strategic Interest in the South China Sea. Power and Resources*, Routledge, New York, 2014

¹⁸ Snyder Scott, *The South China Sea Dispute: Prospects for Preventive Diplomacy*, United States Institute for Peace, Washington, 1996.

Mappa 1. Confini geografici e idrografici del Mar Cinese Meridionale



Figura 1 - Mappa reperibile presso <http://www.southchinasea.org/files/2013/02/South-China-Sea-hydrographic-boundaries.png>

Il ruolo della storia e del passato storico, sebbene non sia fondamentale per la risoluzione della disputa, gioca comunque un ruolo importante ed è essenziale per comprendere l'evoluzione del contenzioso.

Collocare la disputa nel giusto spettro storico non è semplice. Stein Tonnesson propone tre approcci attraverso i quali è possibile scrivere la storia della disputa. Il primo approccio propone di applicare una prospettiva nazionale alla disputa, andare indietro nel tempo il più possibile e trovare delle prove che dimostrino che le isole e il mare circostante siano state una parte inviolabile del patrimonio nazionale di qualcuno. Il secondo prevede la composizione di un trattato giuridico neutrale, presentando la cronologia delle varie rivendicazioni di sovranità e valutarle nel merito specifico delle leggi internazionali. Il terzo e ultimo approccio propone la formulazione di una storia internazionale, dove gli eventi verranno analizzati sulle basi del cambiamento del sistema politico internazionale e degli equilibri di potere¹⁹. In questo lavoro di analisi storica verranno utilizzati tutti gli approcci, ma verrà messa particolare enfasi sul terzo.

Dal XII sino a circa metà del XV secolo, le navi cinesi controllavano i commerci nel Mar Cinese Meridionale. Il controllo commerciale nell'area toccò il suo picco a cavallo tra il XIV e il XV secolo, e nello stesso periodo un'imbarcazione cinese arrivò sino alle coste africane²⁰. Improvvisamente l'Imperatore Hongxi decise di cancellare la maggior parte delle spedizioni marittime e vietò la costruzione di grandi imbarcazioni per traversate oceaniche. L'eredità di Yongle e del grande marinaio Zeng He andarono così perdute. Questa decisione consentì l'ascesa di altre realtà marittime della regione, come il Regno Ryukyu nell'arcipelago di Okinawa, e il successivo arrivo dei portoghesi prima, che presero Melaka nel 1511 e Macao nel 1557, e degli olandesi poi.

Gli olandesi controllarono il prezioso commercio delle spezie durante il XVII secolo. Nei due secoli successivi, invece, due regnanti della dinastia vietnamita Nguyen, Gia Long (1802-1820) e Minh Mang (1820-1847), perseguirono una politica marittima espansiva, rivendicando la propria sovranità sulle Isole Paracel. Dopo il 1830, quando gli europei iniziarono a produrre mappe dettagliate degli arcipelaghi delle Paracel e delle Spratly, sono riscontrabili degli indizi circa

¹⁹ Tonnesson Stein, *The History of the Dispute*, in *War or Peace in the South China Sea?*, NIAS Press, Copenhagen, 2002 (pp. 6-23)

²⁰ Ibidem,

l'effettivo controllo da parte della dinastia Nguyen attraverso dichiarazioni e documenti che parlano di utilizzo e occupazione²¹.

Oltre alle mappe, gli europei portarono in dote armi da fuoco, argento, oro e oppio, assieme ai concetti di sovranità territoriale e libertà di navigazione²². Inoltre stabilirono una netta demarcazione tra terraferma e mare. La terra venne suddivisa in territori, con confini ben delineati. Il mare sarebbe dovuto essere a disposizione di tutti, eccezion fatta per una stretta fascia di acque territoriali adiacenti alle coste²³. Molti degli stati circostanti il Mar Cinese Meridionale divennero colonie britanniche, francesi e spagnole. Le monarchie in Cina, Giappone e Thailandia non vennero mai totalmente sottomesse, ma piuttosto costrette ad aprirsi e assecondare la volontà dei colonizzatori, sebbene gli stessi avessero esortato questi regni ad entrare a far parte della società internazionale da loro controllata. Ciononostante, questi tre stati avevano ancora la possibilità di firmare trattati per conto proprio e mantenere una parvenza di sovranità. Le élite politiche acquisirono diverse nozioni dagli europei: impararono a mappare e demarcare i confini nazionali, delineare le acque nazionali, rivendicare la propria sovranità sulle isole e contestare le rivendicazioni altrui.

Gli europei e gli americani, subentrati agli spagnoli nelle Filippine nel 1898, non erano particolarmente interessati alle Paracel e alle Spratly. Per loro questi arcipelaghi erano principalmente un potenziale pericolo per la navigazione, ma i britannici decisero di esplorarle e, nel 1877, l'Isola Spratly e Amboya Cay vennero formalmente rivendicate dalla Corona. Probabilmente questa fu la prima volta in cui uno stato formulò una rivendicazione, su base legale, su una o più di queste isole²⁴. Dal 1877 al 1933 Spratly Island e Amboya Cay vennero regolarmente incluse nella lista di possedimenti coloniali della Corona Britannica, ma venne fatto ben poco per sfruttarle o per far valere un qualsiasi diritto di possesso. Sebbene le Paracel occupassero una posizione strategicamente importante all'interno della rotta Singapore – Hong Kong, trovandosi inoltre tra l'Indocina Francese e l'isola di Hainan, Gran Bretagna e Francia non fecero nulla per reclamare l'arcipelago sino agli anni '30²⁵.

²¹ Ibidem,

²² Ibidem,

²³ Ibidem,

²⁴ Ibidem,

²⁵ Tonnesson Stein, *The South China Sea in the age of European Decline*, in *Modern Asia Studies*, Vol. 40, N. 1, 2006.

Nei primi anni del '900 solo l'Impero Cinese dimostrò interesse verso le Isole Paracel, nello specifico attraverso l'invio di una missione che ne rivendicasse il possesso in maniera ufficiale. Nel 1911, due anni dopo questa missione, la Dinastia Qing abdicò e così si concluse la millenaria storia imperiale cinese. Nei successivi trent'anni la Cina collassò sotto i colpi delle guerre civili e della divisione, non trovandosi nella condizione di poter dare seguito alle rivendicazioni territoriali con il controllo o l'occupazione effettiva delle isole.

In questo contesto si inquadra l'espansionismo giapponese nella regione. Durante la guerra del 1894-95, il Giappone sconfisse per la prima volta la Cina e si stabilì nel Mar Cinese Meridionale occupando l'isola di Taiwan. Negli anni successivi alla Prima Guerra Mondiale, le compagnie giapponesi inaugurarono lo sfruttamento intensivo dell'isola, spostandosi poi anche verso le Paracel e le Spratly. Tokyo, però, non rivendicò mai le isole. Il timore dell'imperiosa ascesa giapponese convinse la Francia ad agire e ad interessarsi maggiormente a delle isole che si trovavano nel proprio cortile domestico. Nel 1932 i francesi rivendicarono le Spratly e occuparono alcune isole dell'arcipelago²⁶. Nel 1938 si stabilirono permanentemente nell'arcipelago, il quale ora veniva rivendicato a nome del Protettorato di Annam. Queste rivendicazioni si basavano sul controllo operato dalla dinastia Nguyen prima dell'arrivo dei francesi. Ciononostante, la Francia riconobbe l'esistenza delle rivendicazioni da parte della Cina e cercò di rassicurare i cinesi dichiarando che l'avamposto francese sulle Spratly aveva un fine esclusivamente difensivo e che non avrebbe pregiudicato la risoluzione legale della disputa²⁷. La Gran Bretagna decise di non opporsi alle azioni francesi, ma allo stesso tempo non lasciò cadere le proprie pretese su Amboyna Cay e Spratly Island. Nel 1939, prima di occupare l'isola di Hainan, il Giappone stabilì degli avamposti militari sia nelle Paracel che nelle Spratly. Il fatto provocò una forte costernazione tra gli inglesi, che si erano affidati alla Francia per difendere gli interessi europei nell'area, e i francesi non opposero nessuna resistenza attiva. Fu in questo momento che il Giappone rivendicò ufficialmente i due arcipelaghi e li incluse nel territorio imperiale²⁸. Le potenze occidentali, inclusi gli Stati Uniti, presentarono una protesta ufficiale. La Cina, logorata dalla guerra civile e dalla resistenza all'occupazione giapponese, non era nella condizione di far valere le proprie

²⁶ Tonnesson Stein, *The History of the Dispute* (pp. 9)

²⁷ Ibidem,

²⁸ Tonnesson Stein, *The History of the Dispute* (pp. 10)

richieste e le rivendicazioni sulle isole. La zona era ormai parte integrante della Sfera di Co-prosperità della Grande Asia Orientale e il controllo giapponese cessò solamente dopo la sconfitta nella Seconda Guerra Mondiale.

Alla fine del conflitto, la Repubblica di Cina di Chiang Kai-shek fu la più attiva nel far valere le proprie rivendicazioni. Nel 1946 partirono delle spedizioni sia verso le Paracel che per le Spratly, che si concretizzarono in un timido insediamento su Woody Island e Itu Aba, le due maggiori isole degli arcipelaghi²⁹. L'anno successivo il governo del Koumintang pubblicò una mappa con la famosa U-shaped line, che sostanzialmente ingloba tutto il Mar Cinese Meridionale.

La Francia non si tirò indietro e, negli stessi anni, organizzò delle spedizioni in diverse isole e reiterò le proprie rivendicazioni su entrambi gli arcipelaghi. Ci fu anche un momento di tensione quando i francesi tentarono, fallendo, di smobilitare l'avamposto cinese a Woody Island.

Nel 1949 si concluse la guerra civile cinese, con la vittoria di Mao e del PCC e la conseguente fuga dei nazionalisti a Taiwan, compresi coloro che erano stati dislocati a Itu Aba e Woody Island. I francesi non ne approfittarono e si venne a creare una situazione di stallo nel confronto.

Nei decenni successivi il confronto nel Mar Cinese Meridionale venne caratterizzato da due processi politici fondamentali, ossia la decolonizzazione e la guerra fredda. I primi stati nella regione che riuscirono ad affrancarsi dai colonizzatori furono le Filippine e il Vietnam.

Le Filippine raggiunsero l'indipendenza nel 1946. Quando i nazionalisti all'interno del governo proposero di rivendicare il controllo delle Spratly, i consiglieri americani ancora presenti a Manila si opposero e persuasero il neonato esecutivo a mettere da parte la questione. Il trattato di pace tra Spagna e Stati Uniti del 1898, che sancì la fine del conflitto e consegnò l'arcipelago filippino agli americani, indica chiaramente che il confine occidentale delle Filippine non include le Isole Spratly³⁰.

Il Vietnam riuscì a prevalere sulla Francia e divenne ufficialmente indipendente nel 1950, sebbene con due anime distinte. La Repubblica Democratica del Vietnam, guidata da Ho Chi Minh, riconosciuta da RPC, Unione Sovietica ed i paesi del Patto di Varsavia. La Repubblica del Vietnam, guidata invece dall'ex imperatore

²⁹ Ibidem,

³⁰ Ibidem,

Bao Dai, riconosciuta dagli Stati Uniti e dal blocco occidentale.

La fazione socialista di Ho Chi Minh dipendeva fortemente dal sostegno cinese e non si trovava nelle posizione per poter contestare le rivendicazioni cinesi sulle Paracel e le Spratly. All'opposizione, Bao Dai ed i suoi consiglieri fecero forti pressioni sulla Francia affinché ribadisse le proprie richieste e sottolineasse come il controllo di questi territori era ad appannaggio vietnamita. I francesi confermarono che le Paracel fossero vietnamite, ma invece le Spratly appartenevano alla Francia e non al Vietnam³¹.

Alla Conferenza di San Francisco del 1951, il Giappone rinunciò ufficialmente alle rivendicazioni su Hainan, Taiwan e tutte le altre isole nel Mar Cinese Meridionale. Ciononostante, il trattato si limitò a ribadire la natura cinese delle isole di Hainan e Formosa ma non specificava chi avrebbe poi controllato gli arcipelaghi contesi³². Nessuno dei due governi cinesi era presente alla conferenza, ma il panorama socialista appoggiava in maniera compatta le rivendicazioni di Pechino. La Francia e il Vietnam di Bao Dai mantenevano le proprie pretese, mentre Stati Uniti e Gran Bretagna preferirono lasciare la questione irrisolta.

Allargando l'orizzonte, nel 1956 un gruppo di attivisti filippini, guidato dai fratelli Cloma, si dichiarò ufficialmente contrario all'immobilismo del governo di Manila. Partendo dal presupposto che le isole Spratly si trovassero in una situazione di *res nullius*³³ dopo la ritirata giapponese, organizzarono una spedizione per occupare una parte dell'arcipelago e rinominarlo Kalya'san³⁴.

Thomas Cloma formulò una curiosa teoria, secondo la quale le isole che formavano Kalya'san facevano sì parte del gruppo delle Spratly, ma non potevano essere parte del contendere proprio per la mancanza di Spratly Island³⁵. Per questo motivo si appellò alle Nazioni Unite, richiedendo la creazione di un corpo arbitrario che avrebbe deciso sullo status di Kalya'san³⁶. Le Filippine si trovarono così in una situazione di disagio, sebbene avrebbero potuto beneficiare della situazione, e ricevettero le lamentele di tutti gli altri stati coinvolti nella disputa. Questo

³¹ Tarling Nicholas, *The Cambridge History of Southeast Asia, Volume 2, The Nineteenth and Twentieth centuries*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

³² Tonnesson Stein, *The History of the Dispute* (pp. 11)

³³ Con *res nullius* si indicano i beni, ossia le cose che possono astrattamente essere oggetto di diritti, che attualmente non si trovino in proprietà di alcuno.

³⁴ Tonnesson Stein, *The History of the Dispute* (pp. 12)

³⁵ Carranza C. Ruben, *The Kalayaan Islands Group: Legal Issues and Problems for the Philippines*, in World Bulletin, Vol. 10, N. 6, 1994 (pp. 49)

³⁶ Ibidem,

esempio, per certi versi estremo, può essere significativo per comprendere la confusione e la poca chiarezza a livello giurisdizionale. Di conseguenza si cercarono di fissare dei punti fermi, che venissero riconosciuti a livello internazionale da tutti gli stati coinvolti nella regione.

Verso la fine degli anni '60, l'Assemblea Generale dell'ONU promulgò una dichiarazione di principi che regolasse il sottosuolo e i fondali marini che si trovassero oltre la giurisdizione nazionale³⁷. Successivamente, nel 1973 per l'esattezza, si decise di organizzare una conferenza ad hoc (Third United Nations Conference on the Law of the Sea), nella quale l'attenzione venne spostata sulle possibilità e modalità di estensione della giurisdizione nazionale, partendo dalla costa di uno stato rivierasco, sulla piattaforma continentale³⁸. Alla luce di questa necessità, sembrò estremamente importante sottolineare il possesso di quante più isole possibile, le quali potevano venire utilizzate per reclamare una parte maggiore di piattaforma continentale.

Nel 1971 le Filippine, spinte dalla prospettiva di trovare degli importanti giacimenti petroliferi, dichiararono che le Isole Kalaya'an fossero parte integrante del territorio nazionale filippino. Nel 1974 garantirono una concessione esplorativa a un consorzio di aziende petrolifere e occuparono cinque isole, che diventarono sette nel 1978³⁹. Nel 1973 il Vietnam del Sud stipulò diversi contratti di esplorazione con agenzie petrolifere americane nell'area occidentale delle Isole Spratly, che nel mentre erano state poste sotto l'amministrazione di una provincia meridionale⁴⁰. Le rivendicazioni vennero mantenute anche dopo la riunificazione del paese nel 1976.

La Malaysia promulgò due leggi sulla piattaforma continentale negli anni '60 e, nel 1979, pubblicò una controversa mappa nella quale rivendicava lo sfruttamento di una vasta piattaforma a nord del Borneo. Rivendicò inoltre il controllo di alcune isole che si trovavano all'interno della medesima piattaforma continentale, mandando delle truppe a occuparle nel 1983⁴¹.

³⁷ United Nations General Assembly, Resolution N. 2749. Declaration of Principles Governing the Sea-Bed and the Ocean Floor, and the Subsoil Thereof, beyond the Limits of National Jurisdiction, 12 dicembre 1970, testo ufficiale consultabile su <http://www.un-documents.net/a25r2749.htm>

³⁸ United Nations General Assembly, Resolution N. 2750 adopted on the reports of the First Committee, 17 dicembre 1970, testo ufficiale consultabile su http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/res/a_res_2750_xxv.pdf

³⁹ Carranza C. Ruben, *The Kalayaan Islands Group: Legal Issues and Problems for the Philippines*

⁴⁰ Tonnesson Stein, *The History of the Dispute* (pp. 15)

⁴¹ Ibidem,

La prospettiva di trovare dei giacimenti petroliferi e il nuovo regime sulla legislazione marittima provocarono una vera e propria corsa alla rivendicazione di isole, scogliere e annessi piattaforme continentali. L'arcipelago più conteso fu indubbiamente quello delle Spratly. Il Vietnam da occidente, le Filippine da oriente, la Malaysia da sud, senza dimenticare la presenza taiwanese a Itu Aba e le rivendicazioni di Pechino. Nel 1986, questi paesi avevano occupato praticamente tutto il territorio emerso. All'epoca la Cina sembrava il grande sconfitto di questa corsa, dato che si era mossa in colpevole ritardo rispetto agli altri contendenti.

Negli anni '90 le relazioni tra gli stati nella regione tendevano al miglioramento. Ciò aumentò la possibilità di risolvere le dispute in maniera pacifica, nonostante vennero fatti davvero pochi progressi in relazione al caso specifico delle Isole Spratly. Parlando di questa disputa, ci furono diversi incontri formali e informali ma nessun progresso verso una possibile risoluzione, anche a causa dei diversi incidenti che coinvolsero imbarcazioni delle marine militari, la guardia costiera e anche alcuni pescherecci. Negli anni '90 l'ASEAN decise di impegnarsi in prima persona per risolvere pacificamente i contenziosi territoriali, ma anche per cercare di arginare e contenere la posizione cinese e tutelare gli stati membri. All'ASEAN Foreign Minister's Meeting (AMM) del 1992 venne deciso di rilasciare una dichiarazione congiunta sul Mar Cinese Meridionale, nella quale si enfatizza la necessità di risolvere qualsiasi questione giurisdizionale riguardante il Mar Cinese Meridionale attraverso mezzi pacifici e il dialogo⁴². La natura anti-cinese di questa dichiarazione fu ancora più chiara quando, nel 1995, l'associazione prese apertamente le parti filippine riguardo l'annoso incidente di Mischief Reef.

La posizione dell'ASEAN non rimase così ferma anche alla fine del decennio, quando la regione venne fortemente scossa da una crisi economica. A seguito di questa crisi, dove la Repubblica Popolare Cinese si distinse per disponibilità nei confronti dei vicini più bisognosi, la Malaysia incrinò i suoi rapporti con Filippine, Indonesia e Singapore per avvicinarsi invece a Pechino.

Nella prima metà degli anni '90, la RPC rifiutò costantemente le proposte dell'ASEAN per discutere la situazione nel Mar Cinese Meridionale, preferendo degli incontri bilaterali con i singoli stati coinvolti. In seguito Pechino modificò quest'attitudine e acconsentì a trattare l'argomento durante l'ASEAN Regional

⁴² ASEAN Ministerial Meeting, 1992 ASEAN Declaration on the South China Sea, 22 luglio 1992, <http://cil.nus.edu.sg/rp/pdf/1992 ASEAN Declaration on the South China Sea-pdf.pdf>

Forum (ARF), così come in alcuni meeting tra le delegazioni. Nel 1999 l'associazione presentò una prima bozza di un codice di condotta, con lo scopo di prevenire l'occupazione di ulteriori isole ed evitare lo scoppio di veri e propri conflitti nelle aree contese. La Cina accettò di negoziare con l'ASEAN per la costituzione di questo codice, proponendo un documento proprio che enfatizzava maggiormente la cooperazione economica piuttosto che la prevenzione dei conflitti. Ci furono diversi incontri tra il 2000 e il 2001, finalizzati alla fusione delle due proposte in un unico testo. Quando i rappresentanti dell'ASEAN si incontrarono con quelli cinesi al Summit di Hanoi del 2001, il disaccordo tra la Malaysia e gli altri membri dell'associazione sembrò più acuto di quello tra l'ASEAN e la Cina⁴³. Ciononostante le parti riuscirono ad accordarsi e nel novembre del 2002 venne stipulato il Codice di Condotta tra le parti nel Mar Cinese Meridionale. L'importanza di questi due documenti, sia per il futuro dell'associazione che per l'evoluzione della disputa, verrà approfondita nei successivi capitoli.

Nel 2009 si sono verificati tre avvenimenti che hanno rialimentato la controversia, sottolineando inoltre tutte le difficoltà nel mantenere una parvenza di stabilità nella regione. Nel mese di febbraio, il parlamento filippino votò una proposta di legge che ribadiva le rivendicazioni di Manila su Scarborough Shoal e altre isole nel Mar Cinese Meridionale. Nel mese di marzo, il Primo Ministro malese Abdullah Ahmad Badawi si recò su due isole, Ardasier Reef e Swallow Reef, annunciando la pretesa di sovranità della Malaysia sulle stesse. Il terzo e ultimo avvenimento si verificò pochi giorni dopo, quando diverse imbarcazioni cinesi si scontrarono con la USNS Impeccable, un'imbarcazione americana che navigava nei pressi dell'isola di Hainan, già all'interno della zona economica esclusiva cinese.

I cinesi mandarono due pattugliatori, uno dell'Agenzia Marittima Nazionale e l'altro dell'Ente Oceanografico, un'imbarcazione del PLAN (People's Liberation Army Navy) per la sorveglianza costiera e oceanica, e due pescherecci. La tensione aumentò quando uno dei due pescherecci arpionò l'Impeccable, cercando inoltre di strappare il sonar dell'imbarcazione con l'utilizzo di un rampino. Il Dipartimento della Difesa americano denunciò l'accaduto, accusando le cinque imbarcazioni cinesi di aver deliberatamente interferito alle operazioni di sorveglianza dell'Impeccable, che si trovava in acque internazionali a circa 75 miglia marine

⁴³ Tonnesson Stein, *The History of the Dispute* (pp. 18)

delle coste di Hainan⁴⁴. Gli Stati Uniti presentarono inoltre una formale protesta, dichiarando che secondo le leggi internazionali le forze armate americane possono condurre attività nelle acque situate oltre il mare territoriale di un altro stato, senza dover necessariamente notificare il passaggio, incluse le zone economiche esclusive⁴⁵. Le pericolose manovre delle imbarcazioni cinesi, secondo il Maggiore Stewart Upton, hanno violato le leggi internazionali che intimano di operare nel rispetto della sicurezza e dei diritti degli altri legittimi fruitori degli oceani⁴⁶.

I generali cinesi preferirono non commentare i dettagli dell'accaduto, ma si limitarono a sottolineare l'errata condotta dell'imbarcazione americana e l'arroganza, mostrata anche nei giorni precedenti all'incidente. Le proteste cinesi proseguirono quando il Presidente statunitense Barack Obama ordinò che l'*Impeccable* venisse scortato nelle sue operazioni dal cacciatorpediniere *Chung-Hoon*. Sebbene queste operazioni fossero ufficialmente solo di mera sorveglianza e ricerca, l'*Impeccable* navigava e ha continuato a navigare disarmato, fu un vero affronto per Pechino e il rapporto tra i due paesi si raffreddò, inasprendo inoltre il confronto militare nella regione. Sempre nello stesso periodo le esercitazioni militari nel Mar Cinese Meridionale tra alcuni stati membri dell'ASEAN (Filippine, Singapore e in seguito anche il Vietnam) e gli Stati Uniti esacerbarono ulteriormente la situazione e non fecero che aumentare il livello di tensione.

Nel maggio 2009, Malaysia e Vietnam presentarono una proposta congiunta alla Commissione ONU sui limiti della piattaforma continentale, cosa che provocò una forte reazione da parte della Cina. Il giorno dopo la consegna della proposta, Pechino presentò una protesta formale presso il Segretariato Generale delle Nazioni Unite. La missiva sosteneva che il documento congiunto di Malaysia e Vietnam violava la sovranità, i diritti sovrani e la giurisdizione cinese sul Mar Cinese Meridionale, intimando inoltre alla commissione delle Nazioni Unite di non considerare la proposta. L'effetto fu invece l'opposto, dato che anche gli altri stati coinvolti nella disputa seguirono l'esempio dei due capifila. Le richieste di estensione della propria piattaforma continentale probabilmente son solo uno strumento per sottolineare la criticità della situazione nella regione, piuttosto che un modo per ottenere una leva di potere in grado di risolvere la disputa.

⁴⁴ Garamone Jim, *Chinese Vessels Shadow, Harass Unarmed U.S. Survey Ship*, U.S. Department of Defense, 9 marzo 2009, <http://archive.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=53401>

⁴⁵ Valencia Mark, *The Impeccable Incident: Truth and Consequences*, in *China Security*, Vol. 5, No. 2, 2009

⁴⁶ *Ibidem*,

Mappa 2. La disputa nel Mar Cinese Meridionale



Figure 1: Sovereignty Claims in the South China Sea.

Figura 2 - Mappa reperibile presso http://www.southchinasea.org/files/2013/03/Sovereignty-claims_in_the_south_china_sea-US-DoD-2012.png

1.2 La natura e le modalità di rivendicazione territoriale nel Mar Cinese Meridionale

Le rivendicazioni della Repubblica Popolare Cinese

La Cina rivendica entrambi gli arcipelaghi, sia quello delle Paracel che quello delle Spratly. La rivendicazione di sovranità sulle isole è di natura storica, basata sull'assunto che i marinai delle varie dinastie imperiali abbiano navigato e controllato quelle acque per secoli, sin dai tempi della dinastia Han (206-220 d.C.). La presenza aumentò e si consolidò durante la dinastia Tang (618-906 d.C.), e fu proprio in questo periodo che i cinesi scoprirono l'esistenza delle Isole Spratly⁴⁷. Dal XII sino al XVII secolo sono presenti diversi riferimenti sulle isole in documenti e diari di bordo⁴⁸. Durante questo periodo la Cina poneva se stessa al centro dell'universo, il quale era ordinato secondo una gerarchia di tributo e riconoscimento⁴⁹.

Secondo questa prospettiva, non esistono motivazioni per presentare qualsiasi richiesta formale di sovranità. La documentazione sulla presenza cinese nelle Spratly è più consistente andando avanti nel tempo e arrivando al XIX secolo. Il primo atto formale di rivendicazione di sovranità venne fatto nel 1876, quando l'ambasciatore cinese in Gran Bretagna indicò le Isole Paracel come parte integrante del territorio imperiale. Nel 1883, invece, un gruppo di ricercatori tedeschi venne allontanato dalle Spratly⁵⁰.

In tempi decisamente più recenti, le autorità cinesi ribadirono che la Cina detenesse il diritto al possesso delle isole, citando come esempio l'arbitrato per l'isola Palmas tra Olanda e Stati Uniti nel 1928. Palmas è una piccola isola incastonata tra Mindanao, parte meridionale dell'arcipelago filippino, e le Isole Nanusa, facenti parte invece dell'Indonesia.

⁴⁷ R. Haller-Trost, *International Law and the History of the Claims to the Spratly Islands*, South China Sea Conference, American Enterprise Institute, 1994 (pp. 10)

⁴⁸ Lu Ning, *The Spratly Archipelago: The Origins of the Claims and Possible Solutions*, International Center, Washington, 1993 (pp. 22)

⁴⁹ Ibidem,

⁵⁰ Tonnesson Stein, *The History of the Dispute* (pp. 18)

Mappa 3. Le rivendicazioni cinesi nel Mar Cinese Meridionale (Nine-Dash Line)

China's Nine-Dash Line Map of South China Sea Claims



Figura 3 - Mappa reperibile presso http://www.southchinasea.org/files/2011/08/map_small.gif

Quando gli Stati Uniti ottennero il controllo delle Filippine, inclusa Palmas, notarono che anche l'Olanda rivendicava il controllo dell'isola. I due paesi decisero di presentare la questione alla Corte Permanente di Arbitrato. La questione legale verteva su quale soggetto avesse preminenza tra il primo scopritore dell'isola, sebbene avesse perso l'autorità sul territorio, e chi invece esercitava effettivamente un diritto di sovranità sullo stesso. Il giudice diede ragione alle richieste olandesi, poiché la Spagna non aveva il diritto di cedere il controllo dell'Isola Palmas agli Stati Uniti mentre l'Olanda esercitò effettivamente un controllo sull'isola dal 1667⁵¹.

Pechino richiede che la sua posizione venga equiparata a quella olandese nel caso sopracitato, per aver effettivamente esercitato sovranità indiscussa sulle Spratly per secoli, sino all'intrusione francese nel 1933, e perché le isole del Mar Cinese Meridionale hanno sempre fatto parte del territorio cinese⁵².

Questa posizione, sebbene all'apparenza corroborata dal precedente storico, appare in realtà debole. L'effettivo esercizio dell'autorità cinese sulle isole è stato sporadico e occasionale, e le prove di una continuità di presenza e controllo sono deboli. Infatti, il caso di Palmas si è concluso ad appannaggio dell'Olanda perché è riuscita a dimostrare un controllo effettivo e continuato sull'isola, mentre la richiesta cinese si basa di più sul diritto di scoperta. La base storica su cui si basano le rivendicazioni cinesi non è esattamente solida, mancando di prove sostanziali che possano dimostrare l'effettiva inclusione degli arcipelaghi nel territorio imperiale. Di conseguenza, gli altri contendenti non avranno nessun motivo per rinunciare alle proprie richieste e riconoscere la legittimità di quelle cinesi, come invece si auspica Pechino.

Le rivendicazioni di Taiwan

Il coinvolgimento di Taiwan nella disputa del Mar Cinese Meridionale è sicuramente un aspetto peculiare della vicenda stessa, dato che Taipei e Pechino rivendicano vicendevolmente l'autorità sul territorio cinese, e contribuisce ad intricare ulteriormente la vicenda.

La Repubblica di Cina porta con se in dote le rivendicazioni del Kuomintang, che

⁵¹ Documento ufficiale consultabile su <http://www.nhsmun.org/sites/default/files/IslandofPalmasawardonly+TOC-6.pdf>

⁵² Lu Ning, *The Spratly Archipelago: The Origins of the Claims and Possible Solutions* (pp. 22)

nel 1947 pubblicò la propria mappa contenente la famosa “U-shape line” che sostanzialmente include tutto il Mar Cinese Meridionale. Nel marzo 1993, il governo taiwanese promulgò un documento programmatico, il quale affermava il controllo taiwanese su Paracels, Pratas, Spratly e Macclesfield Bank e dichiarava che l'area del Mar Cinese Meridionale all'interno dei confini storici delineati si trovava sotto la giurisdizione della Repubblica di Cina, nella quale la Repubblica di Cina poteva esercitare i suoi diritti e interessi⁵³.

Dopo la guerra sino-giapponese, Giappone e Francia approfittarono della debolezza cinese per prendere controllo delle isole. Ciononostante il governo taiwanese affermò l'esistenza di un accordo con il Giappone riguardante le isole occupate nel Mar Cinese Meridionale, che appunto sarebbero dovute passare sotto la giurisdizione cinese a tempo debito⁵⁴. L'accordo si sarebbe concretizzato nel 1947, quando le Spratly sarebbero tornate sotto il saldo controllo taiwanese. A proposito, è bene ricordare che l'isola di Formosa fu sotto controllo giapponese dal 1895 al 1945. La Repubblica di Cina nacque solo nel 1949, dopo la sconfitta nella guerra civile cinese. Il governo di Taipei, inoltre, cita il trattato di pace firmato con il Giappone nel 1952 come prova per la propria sovranità sulle Spratly. Sebbene il Trattato di San Francisco del 1951 non includa l'arcipelago come parte integrante del territorio taiwanese, la sua sovranità sulle Spratly non può essere annullata⁵⁵. Le rivendicazioni taiwanesi appaiono ancora più deboli di quelle cinesi, poiché fondamentalmente si basano sulle medesime basi storiche, piuttosto traballanti, di Pechino e tentano di aggiungere una base legale ancora più difficile da dimostrare e non corroborata dai documenti.

Le rivendicazioni del Vietnam

Nei tre libri bianchi pubblicati rispettivamente nel 1979, 1982 e 1988, Il Vietnam afferma che le Isole Spratly sono le storiche Isole Chang Sha, nelle quali il governo vietnamita ha esercitato piena giurisdizione ben prima dell'arrivo dei francesi⁵⁶. Le rivendicazioni vietnamite si basano su una moltitudine di fattori e aspetti.

⁵³ Valencia Mark, Van Dyke Jon, Ludwig Noel, *Sharing the Resources of the South China Sea*, Martinus Nijhoff Publishers, Den Haag, 1997 (pp. 22-24)

⁵⁴ Ibidem,

⁵⁵ Ibidem,

⁵⁶ Lu Ning, *The Spratly Archipelago: The Origins of the Claims and Possible Solutions* (pp. 31)

Storicamente, la posizione di Hanoi è simile a quella cinese. Il governo vietnamita ha fornito una serie di documenti e resoconti che dovrebbero dimostrare la presenza storica nelle isole. Le Paracel e le Spratly, chiamate rispettivamente Troung Sa e Houg Sa⁵⁷, sarebbero state mappate come parte integrante del territorio nel XVIII secolo. Le prove storiche del Vietnam non sono di certo più solide e convincenti di quelle cinesi, poggiandosi sulle medesime fragili basi, quindi si è cercato di aggiungere una dimensione legale che potesse dare maggiore solidità all'intero pacchetto.

Hanoi afferma che le Spratly fossero *res nullius* prima del 1933. Nel 1884 la Francia stabilì un protettorato sul Vietnam e, pochi anni dopo, iniziò a rivendicare il controllo delle Paracel e delle Spratly⁵⁸. I francesi esercitarono una sorta di controllo formale su buona parte dell'arcipelago delle Spratly tra il 1933 e il 1939, pubblicando anche una nota formale di annessione nel 1933⁵⁹. Il Vietnam continuò a rivendicare il controllo delle isole su queste basi legali, ribadendolo a livello internazionale in diversi meeting, tra i quali la Conferenza di pace di San Francisco e la Conferenza di Ginevra. Un'ulteriore aspetto su cui si basano le pretese vietnamite è l'effettiva occupazione del territorio. Il Vietnam avrebbe continuato a mantenere degli avamposti, sebbene precari, in almeno ventidue isole facenti parte dell'arcipelago delle Spratly, in sostegno alla tesi che li propone come effettivi occupanti dal 1973⁶⁰.

Il substrato storico delle rivendicazioni vietnamite non è particolarmente dissimile da quello cinese, presentandosi ugualmente debole e inconcludente. Come accennato in precedenza, nei testi e nei documenti presentati dal governo di Hanoi non è presente nessuna prova che certifichi la conoscenza delle Isole Spratly in epoca antica. Un altro problema risiede nelle dichiarazioni fatte da Ung Van Khiew, Ministro degli Esteri del Vietnam del Nord, nel 1956 e ribadite poi dall'allora Primo Ministro Van Dong nel 1958, che sostanzialmente riconoscono l'autorità della Repubblica Popolare Cinese sulle Isole Spratly. In una nota formale inviata a Zhou Enlai, il governo della Repubblica Democratica del Vietnam riconosce e sostiene la dichiarazione del governo della Repubblica Popolare Cinese sulle acque territoriali

⁵⁷ Catley Bob e Keliat Makmur, *Spratlys: The Dispute in the South China Sea*, Ashgate, Singapore, 1997 (pp. 34)

⁵⁸ Lu Ning, *The Spratly Archipelago: The Origins of the Claims and Possible Solutions* (pp. 50)

⁵⁹ Ibidem,

⁶⁰ Cordner Lee, *The Spratly Islands Dispute and the Law of the Sea*, in *Ocean Development and International Law* No.64, 1994 (pp. 65)

cinesi, rispettando questa decisione⁶¹. Queste dichiarazioni sono indubbiamente figlie di un contesto storico e politico molto differente dall'attualità. I vietnamiti si difendono, affermando che quelle dichiarazioni furono figlie di una pragmatica necessità per ottenere il sostegno di un alleato in una situazione di difficoltà. Una volta concluso il conflitto con gli Stati Uniti, e ultimato il processo di riunificazione nazionale, il Vietnam ribadì inequivocabilmente la propria potestà sulle isole⁶². Ciononostante, queste dichiarazioni continuano a indebolire la posizione vietnamita, sebbene siano state formulate da uno stato che formalmente non esiste più.

Le rivendicazioni delle Filippine

Le Filippine rivendicano buona parte dell'arcipelago delle Spratly. Le rivendicazioni filippine sono più recenti di quelle cinesi e vietnamite e si basano principalmente su aspetti legali piuttosto che su una presunta eredità storica. La tesi di Manila si fonda sulla posizione delle isole, che essendo adiacenti alle principali isole filippine rappresentano un interesse vitale per la sicurezza e la sopravvivenza economica del paese. Questi territori, inoltre, erano *res nullius* dopo la Seconda Guerra Mondiale, di conseguenza l'occupazione di alcune isole da parte filippina conferisce loro il diritto di sovranità per il principio di prescrizione acquisitiva⁶³.

La prescrizione acquisitiva è un metodo di acquisizione di una proprietà attraverso la soddisfazione del requisito di possesso continuativo. Per poterlo tramutare in possesso, il richiedente deve dimostrare di esercitare il ruolo di proprietario, in modo pubblico, pacifico e ininterrotto. Infine l'estensione della propria piattaforma continentale, attigua alle isole contese, è un ulteriore tassello nella strategia filippina. La posizione filippina basata sul *res nullius* è corroborata dal caso storico, citato anche in precedenza, della scoperta e occupazione delle Spratly da parte di Tomas Cloma, che nel 1956 dichiarò un protettorato sulle isole e le ribattezzò Kalaya'an, nominandosi a capo del Consiglio Supremo.

⁶¹ Nguyen Hong Thao, *Vietnam's Position on Sovereignty over the Paracels and the Spratlys: Its Maritime Claims*, in *Journal of East Asia International Law*, V JEAIL (1), 2012.

⁶² White Paper on the Hoang Sa (Paracels) and Truong Sa (Spratlys) Islands, Republic of Vietnam, Ministry of Foreign Affairs, Saigon, 1975.

⁶³ Valencia Mark, Van Dyke Jon, Ludwig Noel, *Sharing the Resources of the South China Sea* (pp. 34)

Mappa 4. Le isole Kalaya'an come base delle rivendicazioni filippine

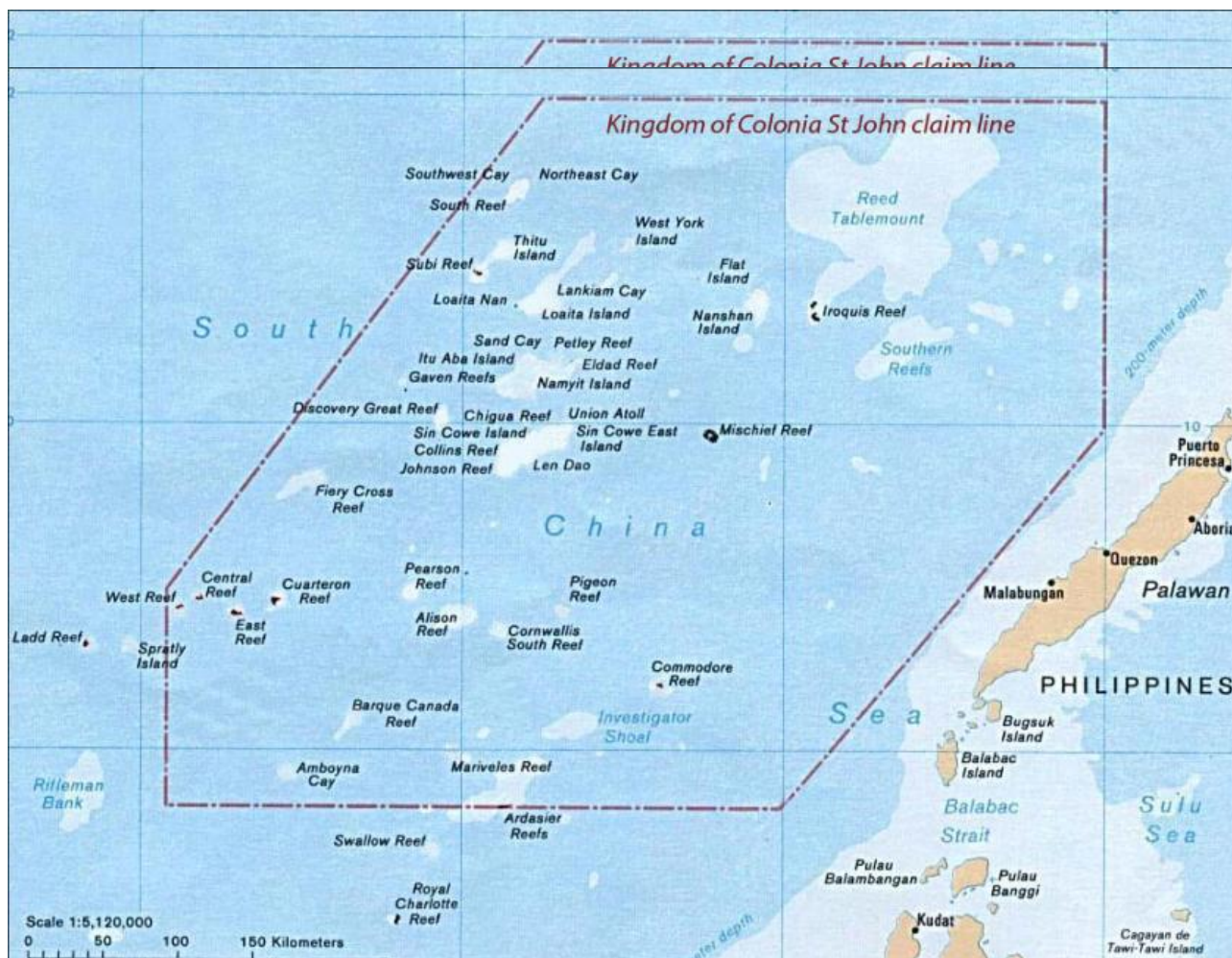


Figura 4 - Mappa reperibile presso http://www.colonia.asia/index_html_files/49.jpg

Negli anni '70, il Presidente filippino Marcos dichiarò la formale annessione delle Kalaya'an al territorio nazionale filippino e istituì, con un diverso decreto presidenziale, la creazione di una nuova zona economica esclusiva che comprendesse la totalità del territorio filippino, incluse quindi le Kalaya'an⁶⁴. Quando il governo filippino ratificò l'accordo UNCLOS, dichiarò che lo stesso non avrebbe minimamente pregiudicato la propria sovranità sulle Kalaya'an e le acque circostanti⁶⁵.

La seconda parte di questa strategia è basata sulla lettura filippina del trattato di pace di San Francisco del 1951, per il quale le Spratly erano *de facto* sotto

⁶⁴ Ibidem,

⁶⁵ Ibidem,

amministrazione fiduciaria degli Alleati. Secondo la visione di Manila, questo status annullerebbe qualsiasi possesso precedente e giustificerebbe le successive occupazioni, considerando inoltre che le isole vennero abbandonate nel periodo 1950-56 e nessuna nazione si preoccupò di esse⁶⁶. Il Giappone occupava l'arcipelago in epoca bellica ma, alla firma del trattato di pace, non cedette le isole a nessuno e nel trattato non venne indicato nessun successore.

Non mancano le critiche alle posizioni filippine. In primo luogo, Cina e Vietnam non concordano sul presunto abbandono delle isole nel periodo indicato nella documentazione filippina. L'occupazione delle Spratly da parte di Cloma durò solamente pochi mesi e, a prescindere da ciò, la rivendicazione di un territorio e la proclamazione di indipendenza dello stesso da parte di un privato cittadino non può essere equivalente a quella effettuata da uno stato sovrano, a meno che l'individuo non agisca in nome del governo⁶⁷. Le Filippine si appropriarono delle posizioni di Cloma negli anni '70, ma al tempo dell'occupazione non presero nessuna posizione sull'accaduto. Per di più, in un documento governativo del 1955 che delineava le acque territoriali filippine non sono incluse le Kalaya'an⁶⁸. La rivendicazione sulla piattaforma continentale è altrettanto debole poiché la profonda depressione nei pressi di Palawan separa le Spratly dal resto dell'arcipelago filippino, di conseguenza non esiste nessun prolungamento naturale per estendere la piattaforma oltre le 200 miglia nautiche, come sancito dall'articolo 76 dell'UNCLOS⁶⁹.

Le rivendicazioni della Malaysia

La Malaysia è l'unico stato a non apporre un background storico alle proprie rivendicazioni, che comprendono circa dodici isole e atolli, delle quali sei sono occupati, nella parte meridionale dell'arcipelago delle Spratly.

Le posizioni malesi poggiano su due principi legali: l'estensione della piattaforma continentale e il principio di scoperta e occupazione. La Malaysia firmò e ratificò la vecchia Convenzione di Ginevra sui confini delle acque territoriali e della piattaforma continentale⁷⁰. Il governo malese promulgò la propria legge sulla

⁶⁶ Cordner Lee, *The Spratly Islands Dispute and the Law of the Sea* (pp. 66)

⁶⁷ Ibidem,

⁶⁸ Valencia Mark, Van Dyke Jon, Ludwig Noel, *Sharing the Resources of the South China Sea* (pp. 35)

⁶⁹ Ibidem,

⁷⁰ Organization of the United Nations, Convention on Continental Shelf, 29 April 1958, testo consultabile su

piattaforma continentale nel 1969, nella quale lo spazio veniva definito entro i fondali e il sottosuolo delle aree marine adiacenti alle coste della Malaysia, sino a 200 metri di profondità e secondo i limiti di sfruttabilità⁷¹.

La più esplicita rappresentazione delle posizioni malesi è una mappa sulle acque territoriali e i limiti della piattaforma continentale, pubblicata nel 1979. In questa mappa la Malaysia definisce chiaramente la propria piattaforma continentale, rivendicando le isole in prossimità e al suo interno⁷². Il governo malese ha difeso le proprie posizioni in diverse occasioni. Nel 1983 venne ribadito che la rivendicazione su Amboyna Cay fosse una semplice questione geografica, senza dimenticare le visite dell'ex Primo Ministro Mahathir in alcune delle isole⁷³.

Le rivendicazioni malesi sono difficilmente giustificabili se analizzate sotto la lente giuridica della prassi sulla piattaforma continentale. Nonostante Kuala Lumpur abbia palesato le proprie rivendicazioni al solo scopo di proteggere le proprie zone marittime, ne l'UNCLOS che il documento interno sulla regolamentazione della piattaforma continentale indicano che la stessa possa includere terre o rocce al di sopra del livello del mare⁷⁴. In entrambi i casi vengono considerate solamente terre e rocce sommerse, come chiarito anche dall'articolo 76 dell'UNCLOS, che si riferisce a “i fondali e il sottosuolo delle aree sottomarine che si estendono come un naturale prolungamento del proprio territorio fino all'altra estremità del margine continentale⁷⁵.”

Gli ufficiali malesi sembrano aver compreso le debolezze della rivendicazione di sovranità basata sull'estensione della piattaforma continentale, di conseguenza hanno deciso di enfatizzare un'ulteriore componente della propria strategia, ossia la scoperta e occupazione di un nuovo territorio. Ma anche in questo caso le posizioni malesi sono deboli, perché l'ipotetica scoperta e la conseguente occupazione sono talmente recenti da non essere state riconosciute da tutti gli altri contendenti. Per poter rivendicare un territorio come *res nullius*, una nazione non deve solamente scoprirlo ma anche esercitare un controllo effettivo sullo stesso⁷⁶. La sovranità e il controllo malese non possono essere visti come continuativi e, anche in questo

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-4&chapter=21&lang=en

⁷¹ Cordner Lee, *The Spratly Islands Dispute and the Law of the Sea* (pp. 67)

⁷² Ibidem,

⁷³ Lu Ning, *The Spratly Archipelago: The Origins of the Claims and Possible Solutions* (pp. 22)

⁷⁴ Cordner Lee, *The Spratly Islands Dispute and the Law of the Sea* (pp. 67)

⁷⁵ Van Dyke Jon e Hong Seoung-Yong, *Maritime Boundary Disputes, settlement process, and the law of the sea*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2009.

⁷⁶ Ibidem,

caso, riemerge la caducità dei documenti sulla piattaforma continentale.

Le posizioni malesi hanno perso ulteriore smalto dopo la firma di un trattato sui limiti della piattaforma continentale con l'Indonesia, nel quale veniva accordata a Jakarta una considerevole parte della stessa⁷⁷. In conclusione anche le posizioni malesi, nonostante abbiano una discreta base giuridica, si presentano deboli e prestano il fianco agli attacchi e alle proteste degli altri contendenti.

Le rivendicazioni del Brunei

Il piccolo Sultanato del Brunei rivendica attualmente due isole e una zona marittima basata sul prolungamento della propria piattaforma continentale. Di quest'ultima è stata pubblicata una mappa nel 1988, dove il Brunei estende il proprio controllo a un'estensione di circa 350 miglia nautiche⁷⁸.

La rivendicazione su Louisa Reef, che presuppone l'estensione della piattaforma, è però debole poiché solo due rocce dell'isola si trovano costantemente sopra il livello del mare mentre il resto è completamente sommerso. Questa situazione, in conformità all'articolo 121 dell'UNCLOS, non permette di generare una zona economica esclusiva o una piattaforma continentale⁷⁹.

Anche la richiesta di estensione della piattaforma continentale non appare conforme alle direttive UNCLOS perché la depressione del Palawan ne interrompe il naturale prolungamento.

⁷⁷ Ibidem,

⁷⁸ Valencia Mark, Van Dyke Jon, Ludwig Noel, *Sharing the Resources of the South China Sea* (pp. 38)

⁷⁹ Ibidem,

1.3 La corsa agli armamenti come legittimazione delle rivendicazioni territoriali?

La regione del Mar Cinese Meridionale viene spesso rappresentata come epicentro di un pericoloso conflitto latente, con il coinvolgimento delle principali potenze militari mondiali. Ci sono stati alcuni scontri militari nella zona, come ad esempio gli scontri tra Cina e Filippine a Mischief Reef negli anni '90, il confronto tra Cina e Vietnam a Johnson South Reef (Fiery Cross Reef) nel 1988, il recente incidente tra Pechino e Washington a causa delle attività dell'Impeccable nelle acque adiacenti l'isola di Hainan. A causa della crescente capacità militare cinese, alla quale si è accompagnata una sempre più marcata assertività nella regione, gli altri contendenti hanno cercato di correre ai ripari e rinnovare le proprie dotazioni militari. La parte seguente cercherà quindi di esplorare questa tendenza e descrivere brevemente le capacità militari delle principali parti coinvolte.

La Repubblica Popolare Cinese

Sia per gli stati vicini che per l'Occidente la Cina rimane una minaccia e una sorta di enigma. Spesso è particolarmente complicato determinare con un discreto grado di certezza se l'élite politica cinese reagirà ad un avvenimento in maniera assertiva o difensiva, se preferirà ribadire la propria posizione con la forza o con la diplomazia. Ciononostante, non è di certo un mistero che nell'ultimo decennio Pechino abbia rinnovato la propria dotazione militare, soprattutto grazie al rapporto privilegiato con la Russia e al potenziamento dell'industria domestica in tutte le sue componenti. Pechino ha adottato una nuova dottrina militare nel 2007, ponendo l'enfasi sull'abilità e la possibilità di affrontare conflitti minori nelle immediate vicinanze del suo territorio, ovviamente includendo il Mar Cinese Meridionale. Questa strategia rappresenta un deciso cambiamento nella tradizione militare cinese, che si è sempre focalizzate sulla difesa dei confini terrestri e nel presidio del territorio, con una conseguente preferenza per l'esercito sulla marina. Riuscire a completare questo progetto significherebbe essere nella posizione ideale per esercitare un forte controllo nel Mar Cinese Meridionale ed aumentare così la propria proiezione di potere.

Nel 2008 Pechino pubblicò un libro bianco, intitolato “China's National Defense in 2008”, nel quale veniva delineato e giustificato il continuo aumento del budget per la difesa nazionale nelle ultime tre decadi, ossia dall'inaugurazione della politica della porta aperta nel 1978⁸⁰.

Negli ultimi trent'anni di riforme e aperture, la Cina ha ribadito che lo sviluppo della difesa deve essere subordinato e al servizio dello sviluppo economico del paese. Di conseguenza, il budget per la difesa è sempre stato tenuto ad un livello ragionevole e appropriato alla crescita del Prodotto Interno Lordo (PIL). Tra il 1978 e il 1987, quando la nazione si è completamente dedicata al proprio sviluppo economico, il budget della difesa era piuttosto modesto. In questo periodo, l'aumento annuale della spesa era circa del 3%, mentre il PIL aumentava del 14,1% e gli investimenti finanziari contavano per il 10,4%⁸¹. La percentuale del PIL investita per la difesa e per gli investimenti finanziari diminuirono rispettivamente dal 4,6% e 14,96% del 1978 al 1,74% e 9,27% del 1987⁸². Dal 1988 al 1997, per colmare l'inadeguatezza dello sviluppo della difesa e mantenere l'unità e la sicurezza nazionale, la Cina aumentò gradualmente il suo budget alla difesa, proporzionandolo alla sostenuta crescita economica del paese. Durante questo periodo, la crescita media annuale del budget era del 14,5% mentre il PIL aumentava del 20,7%⁸³. Di conseguenza, la percentuale del PIL destinata alla difesa continuava a diminuire, nonostante il budget fosse in costante aumento. Dal 1998 al 2007, per preservare la sicurezza nazionale e proseguire la cosiddetta “Revolution on Military Affairs” (RMA) con caratteristiche cinesi, la Cina continuò ad aumentare la propria spesa sempre sulle basi della crescita economica nazionale. Durante questo periodo, la crescita media annuale del budget era del 15,9% mentre il PIL aumentava del 12,5%⁸⁴.

Una crescita talmente imperiosa da non avere eguali in epoca recente. Tale sviluppo non passò di certo inosservato, soprattutto agli occhi degli Stati Uniti. Nel 2007, l'annuale report sul potere militare della Repubblica Popolare Cinese stilato del Dipartimento della Difesa fu molto critico nei confronti dell'espansione militare di Pechino.

⁸⁰ Information Office of the State Council of the People's Republic of China, China's National Defense in 2008, gennaio 2009, consultabile presso http://fas.org/programs/ssp/nukes/2008DefenseWhitePaper_Jan2009.pdf

⁸¹ Ibidem,

⁸² Ibidem,

⁸³ Ibidem,

⁸⁴ Ibidem,

Sebbene gli Stati Uniti riconoscessero l'importanza globale della rapida ascesa politica ed economica da parte cinese, nell'introduzione al documento viene ribadita l'incertezza riguardo il futuro corso che i leader cinesi decideranno di imprimere al paese, considerando la grande crescita della potenza militare cinese e le modalità di utilizzo di tale potere⁸⁵. Il report venne visto come una provocazione da parte statunitense e venne fortemente criticato e condannato dai cinesi.

I paesi del sudest asiatico, sebbene temessero e osservassero attentamente le mosse cinesi, probabilmente percepivano un livello di minaccia inferiore rispetto a quanto descritto da alcuni analisti occidentali. Tale osservazione venne parzialmente confermata durante una visita in Cina di alcuni ufficiali militari dell'ASEAN nel 2009. In questa occasione venne riconosciuta l'inevitabilità dell'ascesa cinese, ma allo stesso tempo gli stati del sudest asiatico si auspicavano un continuo coinvolgimento da parte statunitense come forza di bilanciamento⁸⁶.

La posizione dell'ASEAN non deve stupire, dato che l'Associazione si è spesso trovata in difficoltà nel dialogare con la Cina sul Mar Cinese Meridionale. Negli ultimi quindici anni Pechino ha compiuto dei notevoli passi avanti con l'associazione, soprattutto grazie alla Dichiarazione di Condotta delle Parti nel Mar Cinese Meridionale firmata nel 2002. La strategia di engagement cinese è fondata sul giusto bilancio tra concessioni e sfruttamento delle criticità dell'associazione per mantenere lo *status quo* a lei favorevole. Il sistema del *consensus* che fonda l'ASEAN Way è particolarmente confacente alle necessità cinesi e ha contribuito a mettere l'ASEAN all'angolo in più di un'occasione.

In questa situazione l'ASEAN si trova particolarmente in difficoltà. Le grandi divisioni interne non le hanno mai permesso di dare il giusto supporto ai membri coinvolti nelle dispute; Filippine e Vietnam sono solamente i casi più recenti. L'associazione inoltre è ben consapevole di non poter prendere una posizione troppo avversa nei confronti della Cina, con la quale esistono dei legami economici talmente forti da precludere determinate iniziative. La prospettiva di un forte ritorno statunitense nella regione è un'altra questione di difficile gestione. L'ASEAN teme di trovarsi schiacciata tra le due potenze, perdendo così molta della propria influenza sugli stati membri, e diventare un mero strumento del

⁸⁵ Office of the Secretary of Defense, Annual Report to Congress. Military Power of the People's Republic of China 2007, consultabile presso <http://www.defense.gov/pubs/pdfs/070523-China-Military-Power-final.pdf>

⁸⁶ Sutter Robert e Huang Chin-Hao, *China – Southeast Asia Relations: Ferment over the South China Sea*, in *Comparative Connections*, Luglio 2009.

balance of power tra Pechino e Washington. Alcuni Stati asiatici sono molto preoccupati da tale prospettiva mentre altri la vedono come un'opportunità per affrancarsi dall'ingombrante influenza cinese.

Fu Ying, vice ministro degli esteri cinese durante il secondo mandato di Hu Jintao, ha così descritto il ruolo dell'ASEAN e l'evoluzione dei rapporti tra l'associazione e la Cina: "L'ASEAN dovrebbe avvalersi del proprio giudizio indipendente per il bene della regione. Se l'ASEAN prendesse posizione allora perderebbe tutta la propria rilevanza. Le relazioni con i membri dell'associazione sono una priorità indiscutibile per la Cina, che dal canto suo continuerà a sostenere la centralità dell'ASEAN nella cooperazione nel sudest asiatico⁸⁷." Da queste parole appare evidente come la strategia cinese sia quella di preservare lo *status quo* nella regione, consapevole del fatto che altri stati potrebbero tentare di modificarlo a proprio vantaggio. Pechino ha sempre dato prova di grande attenzione e pragmatismo nel valutare l'evoluzione dello scenario regionale e internazionale e, mai come in questo periodo, tali doti decreteranno il risultato della strategia cinese.

La posizione cinese nelle Spratly è sicuramente migliorata, soprattutto negli ultimi anni grazie alla costruzione di avamposti e isole artificiali adibite al decollo e atterraggio di aerei, ma continua ad essere tendenzialmente debole e con una limitata proiezione di potere. Pechino non ha migliorato sufficientemente la sua capacità di sostenere operazioni navali in mare aperto e lontano dalle sue basi sulla terraferma. La Cina, inoltre, è sprovvista di un adeguato numero di portaerei che possano fornire sostegno in caso di offensiva e permetterle di aumentare il proprio raggio d'azione. In tal senso, la costruzione dell'imponente base sottomarina nell'isola di Hainan, in grado di ospitare diversi cacciatorpediniere e sottomarini lanciamissili balistici, è sicuramente un importante passo avanti ma non sufficiente. Molte isole dell'arcipelago, inoltre, sono troppo piccole per divenire delle vere e proprie basi per future attività navali. La Repubblica Popolare, al momento, non detiene le necessarie risorse e capacità per controllare militarmente l'intero arcipelago delle Spratly. Ed è sprovvista anche della tecnologia, delle capacità militari e dell'influenza internazionale necessarie per imporre una sorta di egemonia navale in Asia Sudorientale.

La priorità cinese, oltre alle irredentistiche rivendicazioni territoriali che si

⁸⁷ Suthichai Yoon, *China urges ASEAN to be independent*, 25 Dicembre 2012, http://usa.chinadaily.com.cn/china/2012-06/25/content_15520148.htm

inserirlo nel concetto di indivisibilità del territorio nazionale, è quella di tutelare i propri interessi economici e garantire lo sviluppo economico e il progresso del paese. In questo senso, il controllo sulle rotte commerciali e sulle linee di comunicazione marittima nel Mar Cinese Meridionale è una priorità. Ma tale controllo potrebbe risultare solamente da un significativo dominio navale e da una riconosciuta superiorità nella regione piuttosto che dall'occupazione di piccole isole che potrebbero, e al momento non offrono, non garantire una base legittima per arrogarsi la giurisdizione marittima dell'area. Per questo motivo, è importante fare una distinzione tra il controllo militare sulle isole e le scogliere, che può generare solo una limitata sorveglianza marittima, dal controllo delle linee marittime di comunicazione (Sea Lanes of Communications o SLOC) e conseguenti zone navali più ampie. L'obiettivo cinese sarebbe quello di garantirsi entrambe, ma appare abbastanza pacifico che le ultime siano strategicamente molto più importanti delle prime. I teorici militari cinesi hanno postulato la creazione di due catene di isole, in grado di formare la base geografica per il perimetro difensivo cinese. I precisi confini di queste catene non sono mai stati definiti ufficialmente dal governo cinese, ma appaiono abbastanza chiari ai nostri occhi.

La prima catena, chiamata *green water* per la prossimità al territorio cinese, si estende verso est e include le Aleutine, le Curili, l'intero arcipelago giapponese, le Ryukyu, Taiwan, le Filippine e il Borneo. La seconda catena, chiamata invece *blue water* per la maggiore ampiezza e profondità, si estende ancora più a oriente e parte delle isole Ogasawara per poi scendere verso le isole Marianne, Guam e gli atolli micronesiani.

L'ASEAN

Grazie alla relativa apertura nella discussione degli affari militari, che caratterizza molti degli stati ASEAN, è possibile avere un quadro piuttosto chiaro e affidabile sull'acquisizione e detenzione di armamenti, così come della spesa militare nella regione. Diversi stati membri dell'associazione, specialmente la Malaysia, sono già in grado di operare con discrete capacità nella propria periferia mentre diversi progetti di maggiore portata sono ancora allo stato embrionale, ma sicuramente accelerati, e per certi versi ispirati, dalla strategia cinese. La maggior parte di questi

Figura 5. Densità delle principali rotte e porti commerciali nel Mar Cinese Meridionale

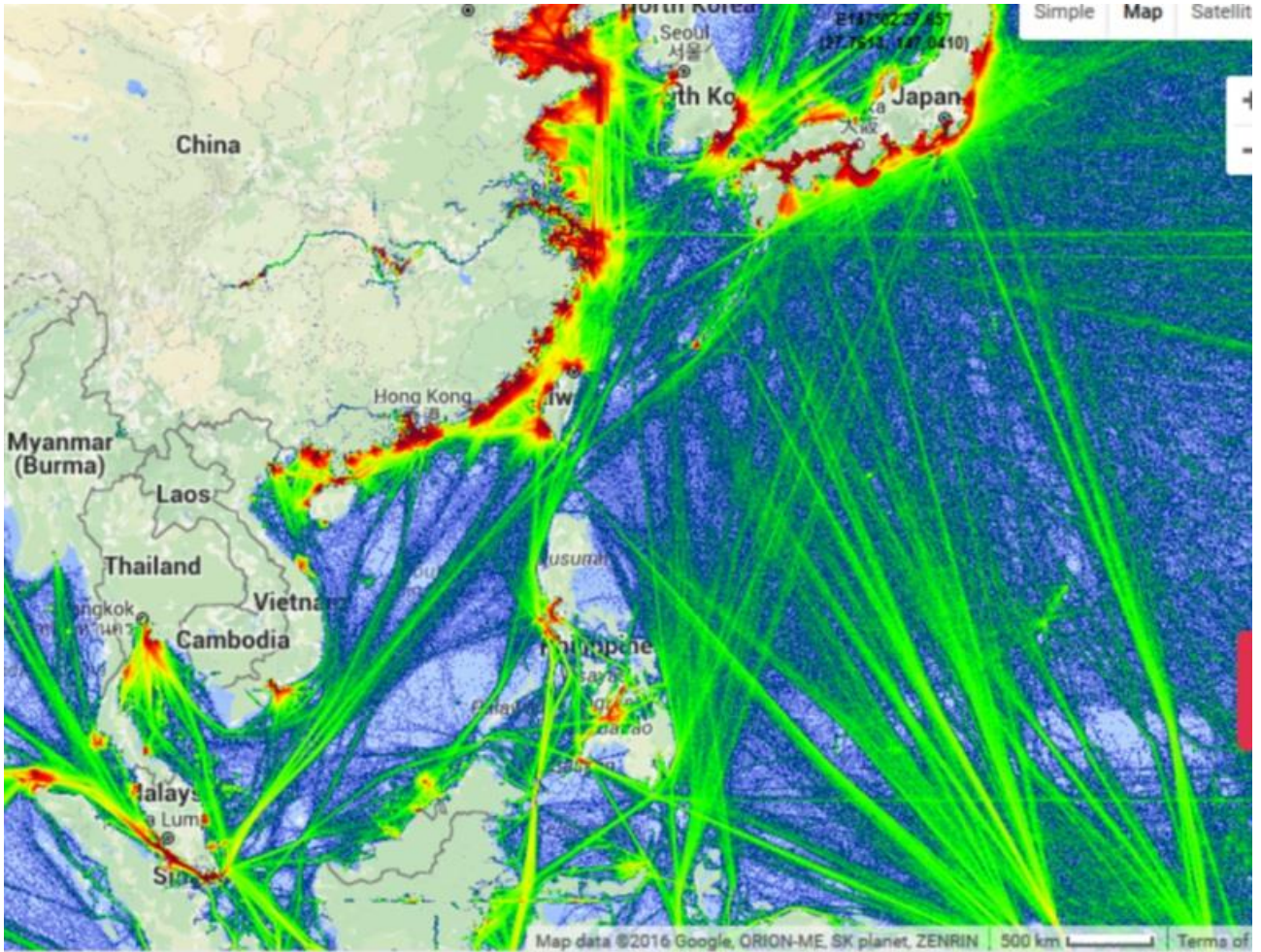


Figura 5 Immagine ottenuta sul sito <http://www.marinevesseltraffic.com/2013/06/south-china-sea.html>

stati ha iniziato ad investire pesantemente sia nella marina militare che nell'aviazione, principalmente per il bisogno di pattugliare le proprie acque territoriali e le conseguenti zone economiche esclusive.

Gli stati ASEAN hanno deciso, sia singolarmente che in concerto all'interno dell'associazione, di aumentare gli sforzi per migliorare le proprie capacità difensive. Il Primo Ministro vietnamita Nguyen Tan Dung, durante la sua visita nelle Filippine nell'agosto 2007, ha stretto un accordo bilaterale con la marina militare filippina per un pattugliamento congiunto. Nello stesso anno la Malaysia, dopo aver costituito una squadra di difesa delle frontiere nazionali, ha stretto un accordo di cooperazione con l'esercito thailandese per rinforzare e mantenere la sicurezza sul confine tra i due stati. Al meeting ministeriale del luglio 2008, i principali ufficiali militari degli stati membri decisero di rafforzare la cooperazione militare attraverso la condivisione di informazioni e intelligence, esercitazioni congiunte e l'organizzazione di workshop⁸⁸. Gli stati membri si auspicarono inoltre di riuscire a costituire l'ASEAN Security Community entro il 2015, prospettiva accelerata dalla firma dell'ASEAN Constitution al meeting ministeriale del 2007⁸⁹ e con la stesura dell'ASEAN Political-Security Community Blueprint nel 2009.

Questo iniziale impeto era condiviso dalla maggior parte dei membri e, inizialmente, nessuno vedeva questa tendenza come una vera e propria corsa agli armamenti. In poco tempo, però, la fiducia venne gradualmente a mancare e gli stati iniziarono ad osservare con sospetto l'aumento della forza militare dei vicini. Considerare gli altri stati come una minaccia potrebbe essere errato, ma appare plausibile pensare che alcune realtà statuali abbiano semplicemente sviluppato delle ambizioni proprie che andassero oltre gli accordi multilaterali stabiliti in precedenza. Queste ambizioni possono esplicitarsi in diversi modi, aumentando la diffidenza reciproca e attivando il classico dilemma della sicurezza, che potrebbe portare gli stati a perseguire una strategia propria a discapito degli interessi comuni e della sicurezza dei vicini.

Si potrebbe addirittura concepire una manifestazione pratica di tutto ciò attraverso la rivendicazione preventiva delle isole contese, dove gli stati coinvolti nella disputa per le Spratly decidono di rivendicare delle isole per impedire agli altri di fare altrettanto, sentendosi quasi costretti ad occupare e presidiare le stesse. Non

⁸⁸ The National Institute of the South China Sea Studies, *Annual Report of the South China Sea Status Quo*, 2008

⁸⁹ Ibidem,

sarebbe improbabile vedere questa strategia come causa di uno scontro militare, anche tra gli stessi stati ASEAN e senza scomodare l'ingombrante figura cinese. Cercando di focalizzarci su questo aspetto, appaiono particolarmente interessanti le posizioni dei tre stati coinvolti nella disputa per le isole Spratly, Vietnam, Filippine e Malaysia, della nazione che ha sempre cercato di porsi come punto di riferimento regionale e *primus inter pares* all'interno dell'associazione, ossia l'Indonesia, e dello stato meglio equipaggiato militarmente in tutta la regione, ossia Singapore.

Il Vietnam ha optato per una strategia di lungo respiro e che dovrebbe concretizzarsi nel 2020. L'obiettivo principale di questa strategia è sviluppare un'economia marittima e fare del Vietnam una potenza marittima, migliorare la gestione delle proprie acque e modernizzare la propria marina militare. Le forze della marina militare che stazionano nelle isole occupate hanno il compito di mantenere alto il livello di addestramento e rimanere costantemente allertate per un possibile stato di guerra. La spesa militare in nuovi armamenti ed equipaggiamenti è in continuo aumento, così come per il rafforzamento degli avamposti militari nelle sopraccitate isole occupate. Sono stati stanziati circa 3,8 miliardi di dollari americani per la costruzione di navi da guerra proprietaria, la prima pare essere stata consegnata alla marina militare nel 2012⁹⁰. Il porto militare di Haiphong è stato ultimato, diventando la seconda struttura più grande del paese dopo Cam-Rahn Bay. Ad Haiphong possono essere ospitate portaerei da quarantamila tonnellate e sino a sessanta tra navi da guerra e sottomarini. Oltre alla produzione propria, il Vietnam continua a comprare armi da Russia e India.

Anche la Malaysia ha intrapreso un profondo percorso di modernizzazione negli ultimi anni. Il principale fautore di questo cambiamento è Najib Razak, ex Ministro della Difesa. Questo programma ha come obiettivo una vera riorganizzazione del corpo militare, troppo concentrato sull'esercito e sulle operazioni di counter-insurgency, e raggiungere un equilibrio tra le sue tre componenti. Il rinnovamento militare è passato attraverso l'acquisto di alcuni cacciabombardieri F/A 18, tre sottomarini francesi e diversi caccia Sukhoi Su-30. Nel gennaio 2009 la *Direction des Constructions Navales Services* (DCNS) ha consegnato alla marina malese il primo dei sottomarini ordinati, in seguito alla decisione di formare una forza

⁹⁰ The Associated Press, *Vietnam launches first locally made warship*, 17 gennaio 2012, consultabile su <http://www.thejakartapost.com/news/2012/01/17/vietnam-launches-first-locally-made-warship.html>

sottomarina comprendente due sommergibili di classe Scorpene⁹¹. Un gruppo di sei corvette classe Kedah MEKO A-100 ha invece il compito di pattugliare le acque del Mar Cinese Meridionale⁹².

L'esercito dispone di circa 80.000 effettivi e vanta una discreta esperienza di combattimento, a partire dalla lotta alla guerriglia comunista iniziata all'indomani della fine della Seconda Guerra Mondiale e protrattasi ben oltre il 1957, anno dell'indipendenza della federazione malese⁹³. Peraltro, le forze terrestri si caratterizzano per essere forse le meno avanzate tecnologicamente: la punta di lancia è costituita dai carri armati polacchi PT-91, versione "occidentalizzata" e modernizzata del best seller sovietico T-72, e dai lanciarazzi brasiliani ASTROS II acquistati a partire dal 2002. Il parco di mezzi corazzati di supporto alla fanteria, ricognizione e trasporto truppe, sia ruotati che cingolati, vede un mix di veicoli francesi, britannici e turchi che però risulta essere in via di modernizzazione con l'acquisizione di varie versioni dei PARS 8x8, turchi. Si tratta di circa 500 mezzi, per un valore di quasi 2 miliardi di euro⁹⁴. Da sottolineare come l'azienda turca FNSS, produttrice dei veicoli in oggetto, abbia già fornito anche il trasporto truppe cingolati ACV-300 ADNAN (267 mezzi).

Come è possibile notare, il governo malese ha commissionato degli ordini alle controparti americane, francesi, russe e tedesche. La Malaysia ha infatti deciso di usare l'acquisto di armamenti come vero e proprio strumento di politica estera, nonostante una così diversificata dotazione abbia portato in dote problemi logistici e di manutenzione. Il programma di modernizzazione militare malese è parzialmente finalizzato a colmare progressivamente il gap con la vicina Singapore, che però stanziava annualmente un budget militare che ammonta a circa il doppio di quello malese. Esistono anche altre motivazioni a giustificare l'escalation malese, come ad esempio la preoccupazione per la pirateria ed i crimini transnazionali nei pressi dei suoi principali snodi commerciali, come ad esempio lo stretto di Malacca. Infine, non si può ignorare la preoccupazione per la crescente assertività cinese nel Mar Cinese Meridionale e la conseguente debolezza dell'ASEAN

⁹¹ DCNS Delivers Royal Malaysian Navy's First Scorpene Submarine, consultabile su http://www.deagel.com/news/DCNS-Delivers-Royal-Malaysian-Navys-First-Scorpene-Submarine_n000005633.aspx

⁹² Van Lokeren Frederick, *The naval balance of power in the South China Sea*, consultabile su <http://www.gasandoil.com/oilaround/2011/05/the-naval-balance-of-power-in-the-south-china-sea>

⁹³ Cheah Boon Kheng, *The Communist Insurgency in Malaysia, 1948-90: contesting the Nation-State and Social Change*, in "New Zealand Journal of Asian Studies", Vol. 11, No. 1, Giugno 2009

⁹⁴ Andrea Nativi, *Defence Services Asia 2010: la Malesia torna tigre?*

nell'organizzare e pianificare una strategia di risposta affidabile. In questo senso possiamo meglio capire quanto affermato in precedenza e vedere che alcuni stati preferiscono intraprendere una propria via alla difesa nazionale, incluso il contenzioso sul Mar Cinese Meridionale, poiché le strategie dell'ASEAN non sono più ritenute affidabili.

Le Filippine si trovano un passo indietro rispetto a Vietnam e Malaysia. Nonostante il programma di modernizzazione militare sia stato intrapreso da più di dieci anni, con la scelta di destinare sempre più fondi alla difesa nazionale dopo l'incidente di Mischief Reef, i risultati rimangono modesti. Le marina militare filippina non è in grado di operare in profondità e ampiezza, con proiezione oceanica, così come l'aviazione non è in grado di sostenere un'azione militare complessa, possibilmente finalizzata all'occupazione o alla difesa delle isole contese. La flotta è scarsa in numero e qualità, quasi obsoleta paragonata ai rivali⁹⁵. Da questa prospettiva, il costante tentativo di rinsaldare il rapporto con gli Stati Uniti, con la speranza di riportarli stabilmente a Subic Bay, non deve stupire. Nel giugno del 2012 i due Paesi hanno infatti stretto degli accordi per intensificare la cooperazione scientifica e tecnologica, aumentare il numero dei Peace Corps americani presenti nell'arcipelago, modernizzare l'obsoleto esercito filippino in modo che possa organizzare una credibile piattaforma difensiva. La principale preoccupazione di Manila riguarda infatti la propria debolezza militare. Per questo motivo rafforzare le difese aeree e navali rappresenta una priorità nell'agenda del presidente Aquino, soprattutto considerando la grande crescita militare degli altri Paesi del sud-est asiatico e le recenti frizioni con la Cina. La neutralità statunitense ha creato più di un malcontento a Manila, che si aspettava una presa di posizione decisa da parte del forte alleato.

Il portavoce del presidente Benigno Aquino ha dichiarato che le Filippine potrebbero chiedere agli Stati Uniti l'invio di alcuni aerei spia per monitorare la situazione nel Mar Cinese Meridionale. A tal proposito si è espresso Ramon Carandang, principale consigliere militare del presidente Aquino: "La richiesta di alcuni aerei P3C Orion rappresenta una possibilità per migliorare le nostre capacità di monitoraggio. Ma indubbiamente sarebbero utilizzati solo per fini di monitoraggio e sorveglianza. Questa richiesta non dovrebbe essere vista dalla Cina

⁹⁵ Bjorn Moller, *The Military Aspects of the Dispute*, in *War or Peace in the South China Sea*, NIAS Press, Copenhagen, 2002 (pp. 72)

come una forma di aggressione ed è completamente in linea con la nostra politica di de-escalation della tensione nella regione. Ripeto, è solamente per la sorveglianza e non sarebbe presente nessun componente armato⁹⁶.”

Oltre ad accelerare la modernizzazione militare e provare così a preservare i propri interessi nel Mar Cinese Meridionale, l'ASEAN ha sempre mantenuto una strategia di bilanciamento della regione attraverso il coinvolgimento di potenze militari extra regionali. Le marine militari di Brunei, Filippine, Indonesia, Malaysia, Singapore e Thailandia, svolgono ogni anno un'esercitazione congiunta con gli Stati Uniti chiamata Southeast Asia Cooperation and Training (SEACAT), nata nel 2002 con finalità antiterroristiche (era infatti denominata Southeast Asia Cooperation against Terrorism) per poi assumere una portata maggiore. Il SEACAT sottolinea l'importanza della condivisione di informazioni e della cooperazione multilaterale in scenari realistici, che possano essere un buon addestramento in operazioni di sicurezza marittima per le marine partecipanti. L'ultima esercitazione si è tenuta alla base navale di Changi, Singapore, nell'agosto del 2014. In questa occasione è stato deciso di simulare il transito di imbarcazioni sospette nello stretto di Singapore e in quello di Malacca, nel Mar delle Andamane e nel Mar Cinese Meridionale. Dopo aver condiviso le informazioni da tutte le fonti disponibili, in primis la Singapore's Information Fusion Center, la Malaysia's International Maritime Bureau e il Philippine's Coast Watch System, le marine coinvolte dovranno sviluppare e implementare un piano di risposta durante un'esercitazione di campo simultanea. Il Contrammiraglio americano Charlie Williams, comandante della Task Force 73 della Settima Flotta, ha sottolineato l'importanza di questa esercitazione durante la conferenza stampa inaugurale, dichiarando: “Come nazioni marittime che dipendono dal libero flusso del commercio marittimo, condividiamo l'interesse nell'affrontare queste sfide con la consapevolezza che nessuno di noi ha le risorse necessarie per poterle fronteggiare da solo⁹⁷.”

Il Vietnam e gli Stati Uniti hanno intrapreso un importante percorso di cooperazione dopo la normalizzazione dei rapporti avvenuta nel 2007. Le due marine militari hanno iniziato a svolgere esercitazioni congiunte nel 2009, focalizzate principalmente su operazioni di recupero e pattugliamento.

⁹⁶ Burgonio TJ, *Aquino, Cabinet approve P113-B worth of infrastructure projects*, consultabile su <http://business.inquirer.net/95745/aquino-cabinet-approve-p113-b-worth-of-infrastructure-projects>

⁹⁷ *Multilateral Exercise SEACAT 2014 begins in Singapore, Continues throughout Southeast Asia*, consultabile su http://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=82684

Allargando il campo, l'Indonesia ha comprato dei monitor radar a corto raggio dall'India, ha stretto degli accordi di cooperazione navale con il Giappone e uno di cooperazione missilistica con la Cina. Le forze di autodifesa marittime del Giappone hanno partecipato, per la prima volta, ad un'esercitazione antipirateria sullo Stretto di Malacca con Malaysia e Thailandia.

Nel 2012 Indonesia e Cina hanno iniziato le trattative per un'importante collaborazione militare, concentrata sulla produzione di missili antinave C-705. Jakarta non ha mai nascosto la volontà di raggiungere la piena autonomia nella produzione di armi e potenziare la propria industria militare. Il Generale Hartind Asrin, portavoce del ministro della Difesa indonesiano, ha dichiarato che i colloqui preliminari tra i due Paesi sono iniziati durante il primo meeting sino-indonesiano sulla cooperazione nell'industria militare, tenutosi a Jakarta la scorsa settimana. Le stesse parole di Asrin confermano l'ottimismo sul buon esito della trattativa: *“Durante il meeting abbiamo discusso di tante cose e di come potremmo migliorare la cooperazione tra le nostre industrie. Riguardo i C-705 abbiamo già individuato e preparato un'area che ospiterà il sito di produzione, sarà sul mare in modo da rendere più veloci le prove⁹⁸.”*

I C-705 sono dei missili antinave di produzione cinese. Hanno una gittata che varia dai 70 ai 175 chilometri e possono essere armati su velivoli, fregate e veicoli di terra. La Marina indonesiana ha già avuto modo di testare i missili durante un'esercitazione nello Stretto della Sonda, che ha convinto il governo di Jakarta circa la qualità del prodotto. Nonostante le trattative siano iniziate recentemente il governo indonesiano è abbastanza convinto di poter formalizzare una proposta ufficiale entro la fine di Agosto, in modo da poter firmare il contratto con la Cina entro il 2013. La fase di ricerca, sviluppo e produzione partirebbe una volta siglato l'accordo, ma le due parti hanno già iniziato a discuterne. La cooperazione tra Jakarta e Pechino non è circoscritta ai C-705. Recentemente una squadra dell'Indonesian Army Special Force Command (KOPASSUS) ha svolto un'esercitazione congiunta con le Chinese Special Forces nei pressi di Jinan, nella provincia dello Shandong. La Cina si è anche offerta di addestrare dieci piloti dell'Indonesian Air Force utilizzando un simulatore di Sukhoi SU-30. Per l'Indonesia la cooperazione industriale è il mezzo più immediato per accedere alle

⁹⁸ Moss Trefor, *Indonesia Talks Defense With China*, consultabile su <http://thediplomat.com/2012/08/indonesia-talks-defense-with-china/>

tecnologie più avanzate. Nel 2010 il governo indonesiano ha stanziato circa 16 miliardi di dollari americani per modernizzare le proprie forze armate e gli armamenti a disposizione. La strategia che sta alla base di questo investimento prevede la creazione di diverse partnership con altri paesi, che trasferendo le proprie tecnologie militari in Indonesia permetteranno la crescita dell'industria locale. L'Indonesia coopera attivamente con diversi stati nella produzione di armamenti. Con la Corea del Sud la collaborazione verte sulla costruzione di caccia e sottomarini, con l'Olanda sulla progettazione di fregate e con la Spagna sulla progettazione aeronavale. Nonostante i recenti progressi, la strada per la piena indipendenza militare è ancora lunga e secondo alcuni esperti potrebbe essere realizzabile non prima del 2024.

La partnership con la Cina è nata dal bisogno di migliorare la propria tecnologia missilistica, campo dove Pechino eccelle, e dalla volontà di collaborare sulla sicurezza marittima nella regione. In quest'ultimo frangente è già stato siglato un accordo nel marzo 2012, durante la visita ufficiale a Pechino del presidente indonesiano Susilo Bambang Yudhoyono. L'Indonesia non ha nessuna rivendicazione nel Mar Cinese Meridionale e ha sempre cercato di porsi come mediatore tra la Cina e gli altri Stati coinvolti. L'evoluzione della disputa è di primaria importanza all'interno della dottrina regionale indonesiana. Jakarta vuole tornare a ricoprire un ruolo di primo piano nel sudest asiatico e non ha nessuna intenzione di permettere a Cina e Stati Uniti di ignorarla nel contesto del *balance of power* della regione. L'accordo di cooperazione tra Cina e Indonesia riflette la tendenza al riavvicinamento tra i due Stati dopo anni di incomprensioni. Oggi entrambe desiderano rinsaldare questo legame, ognuna con le proprie motivazioni. Pechino ha bisogno di un partner accondiscendente e che non condanni automaticamente le proprie azioni mentre Jakarta ha bisogno di accrescere il proprio status regionale. L'Indonesia mira a voltare pagina nella propria politica estera attraverso una più stretta collaborazione militare ed economica con la Cina e sfruttando le divisioni interne dell'ASEAN.

A riguardo è giusto ricordare le parole di Marty Natalegawa, ministro degli Esteri indonesiano: *“Ciò che è importante per noi è che l'Indonesia vuole diventare un attore importante nella regione. Questo deve essere chiaro a Pechino, Washington e qualsiasi altro Stato che abbia interessi nel Sud-Est asiatico. L'Indonesia agisce*

nel proprio interesse, non in quello dell'ASEAN, ed è determinata a ritagliarsi un ruolo centrale nella diplomazia regionale, con o senza l'associazione⁹⁹.”

Jakarta vuole rinnovare la propria politica estera e rilanciarsi nell'arena regionale. L'ASEAN Way non è più una priorità ma bensì un mezzo per raggiungere i propri obiettivi. Questo non significa un'automatica presa di posizione nelle vicende del Mar Cinese Meridionale ma invece delinea il nuovo pragmatismo indonesiano in politica estera.

Singapore ha lanciato nel 2012 il suo nuovo progetto militare, chiamato Command, Control, Communications, Computers and Intelligence (C4I). L'obiettivo di tale iniziativa è migliorare lo scambio di *know-how* e informazioni tra i vari reparti delle forze armate, in modo da creare un network interno funzionale. Grazie all'istituzione del C4I le varie risorse all'interno del corpo militare confluiranno dentro un unico organismo e avranno così la possibilità di collaborare e lavorare a stretto contatto. Questo risultato rappresenta un deciso passo in avanti verso uno dei principali obiettivi del governo di Singapore, ossia trasformare il proprio esercito in ciò che viene definito come corpo armato di terza generazione¹⁰⁰. Il Singaporean Armed Forces (SAF) è senza ombra di dubbio l'esercito più moderno e meglio attrezzato dell'intero gruppo ASEAN. La notizia non è di certo sorprendente se analizzata alla luce dei recenti dati pubblicati dalle agenzie di stampa e dagli organi di ricerca. Secondo il Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Singapore è al quinto posto nella classifica mondiale degli importatori d'armi nel quinquennio 2007-2011, preceduto solamente da Cina, India, Pakistan e Corea del Sud. Nel 2012 il governo di Singapore ha destinato 9.7 miliardi di dollari americani alla difesa, circa il 25% del proprio budget. Tali investimenti son diventati una costante nell'ultimo decennio, causando spesso il malcontento di una parte della società civile che invece richiedeva maggiori spese nel welfare, nel sociale e nell'istruzione. La crescita militare di Singapore è la più eclatante, ma non è assolutamente un fenomeno isolato nel panorama del sud-est asiatico. Infatti quasi tutti gli Stati della regione hanno aumentato decisamente le proprie spese militari, soprattutto i membri dell'ASEAN. Solamente nel 2011, la spesa militare degli Stati del sud-est asiatico è stata di 24.5 miliardi di dollari, con

⁹⁹ Hunt Luke, *Indonesia Capitalizes on ASEAN Divisions*, consultabile su <http://thediplomat.com/2012/07/indonesia-capitalizes-on-asean-divisions/>

¹⁰⁰ CPT Phua Chao Rong Charles, *Transformers Of The Third Generation SAF*, Journal of the Singapore Armed Forces, Vol. 38, No. 1, 2012

un aumento del 13.5% rispetto all'anno precedente. Questa cifra è destinata ad aumentare progressivamente, sino a raggiungere una spesa di 40 miliardi di dollari entro il 2016.

A causa della particolare posizione geografica, la città-stato si è sempre sentita minacciata e in pericolo. Teme un possibile cambiamento dell'equilibrio venutosi a creare nello Stretto di Malacca, vera e propria fonte della prosperità singaporiana, principalmente a causa della continua espansione cinese e per la mancanza di fiducia nei propri vicini, molto diversi non solo politicamente ma anche dal punto di vista etnico e religioso. Malaysia e Indonesia, nel frattempo, non son rimaste a guardare. Tra il 2007 e il 2011 il governo malese ha aumentato le proprie importazioni militari del 300% rispetto al precedente lustro, mentre l'Indonesia ha aumentato la propria spesa militare dell'114% nel medesimo lasso di tempo. Nonostante i rapporti particolarmente tesi tra questi Stati, la prospettiva di un vero e proprio scontro militare è un'ipotesi piuttosto remota. L'exploit militare della regione può essere analizzato sotto un'ulteriore lente d'ingrandimento, che coinvolge alcuni attori esterni. Il progressivo allontanamento degli Stati Uniti, causato sia da un frettoloso ridimensionamento strategico dell'area che da un forte impegno militare dovuto alle guerre mediorientali, ha decisamente allarmato numerosi Stati del sud-est asiatico. A questo aspetto va sommata l'imperiosa crescita della marina cinese e il rinnovamento della sua dottrina marittima. Tenendo conto di questa situazione è possibile fare delle ipotesi. Singapore e gli altri Stati del sudest asiatico si stanno armando in maniera così massiccia perché sono consapevoli del fatto che il supporto americano non è più una certezza inossidabile. Questi governi hanno preso coscienza del fatto che dovranno essere i primi garanti della propria sicurezza nazionale. Ma è altrettanto probabile che tale crescita militare possa rappresentare un campanello d'allarme per la comunità internazionale, che spesso dimentica le problematiche della regione, per convincerla a prestare maggiore attenzione alle dinamiche in atto.

1.4 I principali attori extra regionali.

Gli Stati Uniti non possono essere considerati solo degli attori globali, ma bensì anche degli attori regionali grazie al forte impatto che la loro presenza genera sulla questione del Mar Cinese Meridionale. La presenza sul campo è più forte che mai,

considerando le basi nelle Hawaii, in Corea del Sud e in Giappone. Inoltre sono stati firmati dei contratti di concessione e utilizzo in Australia (Darwin), Indonesia (Surabaya), Malaysia (Lumut), Singapore (Changi) e Thailandia (U Tapao). A queste si potrebbe aggiungere anche la base filippina di Subic Bay, abbandonata dagli Stati Uniti dopo la fine del confronto bipolare e tornata nei radar di Washington negli ultimi anni. Lo scopo di queste basi non è solamente la difesa del territorio americano, ma anche la difesa degli alleati americani, come ad esempio Australia e Nuova Zelanda (firmatarie dell'ANZUS), Corea del Sud, Giappone e, in maniera leggermente più ambigua, Taiwan, per la cui protezione gli Stati Uniti mantengono comunque un tacito impegno, come evidenziato dal comportamento durante la crisi dello stretto di Taiwan del 1996¹⁰¹. Grazie a tale forza e prestigio gli Stati Uniti si troverebbero nella posizione ideale per giocare il classico ruolo di bilanciatore esterno, garantendo presenza e sicurezza agli alleati che dovessero trovarsi in difficoltà e risolvendo così il problema del balance of power a livello regionale¹⁰². Apparentemente, nonostante l'esperimento del *pivot-to-Asia* dell'amministrazione Obama, non è questo il ruolo che gli Stati Uniti intendono ritagliarsi, preferendo porsi come una sorta di controllore silenzioso. Una garanzia di presenza che però non cambia la presunta neutralità statunitense negli affari regionali, dove spesso viene semplicemente auspicato l'utilizzo di mezzi pacifici e dello strumento diplomatico per risolvere le contese, incluso anche il caso del Mar Cinese Meridionale. Nel giugno 2009 un sottomarino cinese ha colpito un sonar subacqueo trainato dal cacciatorpediniere John McCain, appartenente alla marina statunitense. L'apparecchio è stato danneggiato, ma il sottomarino e il cacciatorpediniere non sono entrati in collisione. L'incidente si è verificato nel Mar Cinese Meridionale, dove la marina americana opera tra un complesso labirinto di rivendicazioni territoriali e marittime per cercare di salvaguardare la libertà di navigazione. La frequenza e la costanza con cui la marina statunitense si esercita e pattuglia il Mar Cinese Meridionale, coinvolgendo progressivamente sempre più stati rivieraschi dell'Asia Sudorientale, permette inoltre alle proprie navi militari di conoscere sempre meglio l'ambiente e le acque nelle quali si potrebbe verificare un conflitto nel prossimo futuro. Inutile dire che l'obiettivo di questa strategia è quello di inibire le ambizioni di Pechino.

¹⁰¹ Meconis Charles e Weeks Standly, *The Armed Forces of the U.S.A in the Asia-Pacific Region*, Tauris, Londra, 1999 (pp.30)

¹⁰² Bjorn Moller, *The Military Aspects of the Dispute* (pp. 76)

Alcuni analisti cinesi ritengono che la costante presenza delle navi militari americane nelle acque del Mar Cinese Meridionale possa indicare un preciso cambio di rotta da parte di Washington, passando dall'essere un osservatore neutrale per divenire un garante del mantenimento dello *status quo*, dato il gran numero di stati coinvolti e per impedire alla Cina di aumentare il proprio raggio d'azione¹⁰³.

La Repubblica Popolare Cinese non ha la necessità di intaccare lo *status quo* venutosi a creare nel Mar Cinese Meridionale. Essa ha raggiunto una supremazia regionale tale da permetterle un effettivo controllo della maggior parte dell'area in questione. Gli Stati Uniti hanno ben delineate le proprie priorità sul Pacifico, e difficilmente un ipotetico scontro tra Cina e Filippine potrà coinvolgerli direttamente. Anche nel 1995, quando si verificò l'incidente di Mischief Reef, gli Stati Uniti non intervennero nonostante la strenua richiesta sia del governo filippino che dell'ASEAN. Hillary Clinton, allora segretario di Stato americano, ha dichiarato che gli Stati Uniti non prenderanno posizione nella disputa, ma bensì auspicano una pacifica risoluzione della stessa¹⁰⁴. Finché gli Stati Uniti vedranno garantito il diritto e la libertà di navigazione per la propria 3° e 5° Flotta, nonché la salvaguardia delle proprie linee commerciali, la situazione nel Pacifico manterrà la calma apparente che l'ha contraddistinta negli ultimi anni.

Questa intraprendenza statunitense non rappresenta di certo una novità. La volontà di Washington è quella di recuperare un ruolo predominante nel garantire la pace e la sicurezza nel Pacifico. Ma nonostante le importanti misure adottate sino ad oggi, come la presenza della marina statunitense nei pressi del porto australiano di Darwin e lo stazionamento delle Littoral Combat Ship a Singapore, l'influenza statunitense nella regione è decisamente diminuita soprattutto a causa dell'inesorabile ascesa cinese. Gli Stati Uniti non hanno mai preso una posizione decisa riguardo alla disputa nel Mar Cinese Meridionale, ma continuano a sottolineare la necessità di formulare un codice di condotta che regoli i rapporti tra gli Stati e dirimi le controversie. Ma forse a Washington dimenticano che un documento simile già esiste, ossia la Dichiarazione sulla Condotta delle Parti nel Mar Cinese Meridionale. La dichiarazione, firmata nel 2002 sia dai membri

¹⁰³ Lim Yves-Heng, *China's Naval Power. An Offensive Realist Approach*, Ashgate Publishing Limited, Farnham, 2014

¹⁰⁴ Shengnan Zhao, *US won't take sides in Huangyan Island dispute*, consultabile su http://usa.chinadaily.com.cn/us/2012-05/02/content_15183686.htm

dell'ASEAN che dalla Cina, in fin dei conti si è rivelata come un mero documento politico senza nessuna forza legale.

Il numero di incidenti nella regione è sicuramente aumentato nell'ultimo decennio, dopo un periodo di calma a cavallo tra gli anni '80 e '90, probabilmente a causa dell'assertività cinese e del profondo rinnovamento della sua marina militare, sia in termini di dotazione che di strategia. Nello stesso periodo, Pechino ha iniziato a denunciare la presenza e l'ingerenza americana in una regione che, secondo la propria visione, non è di loro competenza. Secondo alcuni analisti cinesi lo scopo delle esercitazioni congiunte che gli americani promuovono nel sud-est asiatico sarebbe quello di inibire e bloccare il passaggio dei sottomarini cinesi, spezzare la prima catena e ridimensionare l'ampiezza del raggio d'azione della marina cinese¹⁰⁵.

Il Giappone, secondo le stime del SIPRI, si posiziona al nono posto nella graduatoria della spesa militare¹⁰⁶. Nonostante i tanto discussi vincoli costituzionali, il ruolo del Giappone è in fase di profonda trasformazione da ormai diversi anni. Il patto di difesa tra Stati Uniti e Giappone è stato ridiscusso nel 1997, quando Washington ha chiesto al Giappone di assumere un ruolo più incisivo in sostegno alle operazioni statunitensi in Asia Orientale e includendo apparentemente anche lo stretto di Taiwan, cosa che ha provocato forti proteste da parte cinese¹⁰⁷. Inoltre, sotto precisa richiesta da parte degli Stati Uniti, Tokyo ha accettato una maggiore responsabilità nella difesa delle proprie linee di comunicazione marittime, alcune delle quali si sovrappongono a quelle cinesi e passano in acque ritenute fondamentali da Pechino¹⁰⁸.

Sebbene le azioni giapponesi possano essere motivate da contingenze difensive, assolutamente legittime, potrebbero però essere viste come una minaccia dagli stati vicini, ancora memori delle atrocità nipponiche durante il periodo imperialista. In questo caso si ripresenterebbe il dilemma della sicurezza espresso anche in precedenza, con gli stati vicini, Cina in primis, a giustificare la propria corsa agli armamenti in funzione della rinnovata attività giapponese nella regione. Tokyo non ha nessuna rivendicazione territoriale nel Mar Cinese Meridionale, senza però

¹⁰⁵ Ibidem,

¹⁰⁶ Perlo-Freeman Sam, Fleurant Aude, Wezeman Pieter e Wezeman Siemon, *Trends in World Military Expenditure, 2014*, SIPRI Fact Sheet, Aprile 2015

¹⁰⁷ Meconis Charles e Weeks Standly, *The Armed Forces of the U.S.A in the Asia-Pacific Region* (pp. 47)

¹⁰⁸ Caceres Burgos Sigfrido, *China's Strategic Interest in the South China Sea. Power and Resources* (pp. 12)

dimenticare la questione delle Senkaku/Diaoyu nel Mar Cinese Orientale, che la possa mettere in rotta di collisione con Pechino. Le isole Diayou, un piccolo arcipelago pressoché disabitato nel Mar Cinese Orientale, sono rivendicate da Cina, Giappone e Taiwan. L'arcipelago è attualmente sotto il controllo giapponese ma sia Pechino che Taipei non riconoscono le rivendicazioni di Tokyo, poiché prive di qualsiasi fondamento storico e politico. Il governo giapponese infatti ha semplicemente affittato le isole da un privato cittadino e ha espresso la volontà di acquistarle definitivamente. Il confronto si è inasprito nel 2012, quando il primo ministro giapponese Yoshihiko Noda ha espresso la volontà di nazionalizzare le isole durante una seduta parlamentare: “Non c'è dubbio sul fatto che le Senkaku siano parte integrante del nostro Paese. Stiamo facendo studi approfonditi e siamo in costante contatto con il proprietario delle isole, in modo da gestire la questione e mantenerne il controllo nella maniera più stabile e tranquilla¹⁰⁹.”

Il governo cinese ha risposto con la consueta celerità, sottolineando lo sconcerto e l'indignazione per tali parole. Una nota ufficiale di protesta è stata rilasciata poche ore dopo il discorso di Noda e il portavoce del ministro degli Esteri, Liu Weimin, ha fatto chiarezza riguardo la posizione cinese dichiarando: “Non permetteremo a nessuno di vendere o comprare il sacro territorio cinese¹¹⁰.”

Nel mese di Maggio la People's Liberation Army Air Force (PLAAF) ha confermato la costruzione di una base aerea nei pressi di Shuimen, lungo la costa della provincia di Fujian, che si trova a circa 380 chilometri dalle Diayou. Delle immagini satellitari hanno rivelato la presenza di J-10 e Sukhoi SU-30, caccia multiruolo usato principalmente come intercettore, e di un S-300, sistema di difesa missilistico a lungo raggio. Viene ritenuto probabile anche l'impiego di alcuni aeromobili a pilotaggio remoto, che forniranno un'ulteriore capacità di sorveglianza al PLAAF nel Mar Cinese Orientale. Circa un mese fa il PLA ha annunciato lo svolgimento di alcune esercitazioni militari nel Mar Cinese Orientale nel periodo tra il 10 e il 15 Luglio. Anche se Pechino sostiene che siano essenzialmente delle esercitazioni di routine e senza nessun bersaglio in particolare, appare singolare notare che l'operazione più importante consistesse in una simulazione di assalto anfibio nelle Diayou.

¹⁰⁹ Takenaka Kiyoshi, *Japan buys disputed islands, China sends patrol ships*, consultabile su <http://www.reuters.com/article/2012/09/11/us-japan-china-idUSBRE88A0GY20120911>

¹¹⁰ Greene Scott, *China: Japan Can't Purchase Diaoyu Islands*, consultabile su <http://chinadigitaltimes.net/2012/07/china-japan-cant-purchase-diaoyu-islands/>

Il Giappone sta cercando in tutti i modi di risollevarsi le proprie ambizioni regionali, e rivolgersi agli Stati del Sud-Est asiatico potrebbe essere un modo per cancellare le recenti delusioni. Il mancato accordo militare con la Corea del Sud, dovuto in gran parte alla tragica eredità storica del colonialismo e dell'imperialismo giapponese, ha fatto molto discutere e ha frenato i piani di Tokyo. Questo è solo un esempio per dimostrare le grandi difficoltà che il Giappone deve affrontare per stringere delle vere partnership con gli stati vicini, che sono sicuramente spaventati dall'imperiosa crescita cinese ma lo sarebbero ancor di più nel rivedere un Giappone armato e forte militarmente.

D'altro canto il Giappone è dipendente economicamente ed energeticamente da quelle linee marittime, di conseguenza appare improbabile un atteggiamento passivo nel caso la libertà di navigazione nelle stesse venga messa in discussione dalle azioni cinesi¹¹¹. Tale eventualità, al momento piuttosto remota nonostante le forti tensioni tra i due governi, si concretizzerebbe con ogni probabilità in uno scontro navale tra le due maggiori potenze continentali, condizionando in maniera negativa la delicata stabilità regionale dell'area sudorientale.

Negli ultimi anni anche l'India ha cercato di rinnovare le sue capacità marittime e ha mostrato interesse nell'ampliare il suo raggio d'azione verso il Mar Cinese Meridionale, anche solo per mettere in discussione la presunta egemonia cinese¹¹². Alcuni analisti ritengono che l'obiettivo di Nuova Delhi sia quello di assurgere a egemone regionale nell'Oceano Indiano¹¹³, un'interpretazione compatibile con la recente modernizzazione militare. Questa volontà potrebbe portare, a tempo debito, alla creazione di una *blue-water strategy* indiana con un maggiore raggio d'azione e una migliore capacità balistica. Tenendo in considerazione la storica rivalità con Pechino, l'India potrebbe essersi vista costretta a rispondere, anche solo difensivamente, all'avanzata cinese nel Mar Cinese Meridionale e verso la penisola indocinese. Interpretando queste mosse come prettamente difensive, sarebbe possibile considerare l'India come una forza pacificatrice e bilanciatrice nella regione e, con le debite proporzioni, un attore significativo nel Mar Cinese Meridionale. Al momento questa rimane un'idea, un'opinione azzardata, ma l'attenzione indiana verso le dinamiche geopolitiche del sudest asiatico è certamente aumentata negli ultimi anni. La crescente cooperazione militare con il

¹¹¹ Caceres Burgos Sigfrido, *China's Strategic Interest in the South China Sea. Power and Resources* (pp. 14)

¹¹² Holslag Jonathan, *China and India: prospects for peace*, Columbia University Press, New York, 2010

¹¹³ Ibidem,

Vietnam, sempre in funzione anti-cinese, ne è una prova inequivocabile¹¹⁴.

D'altro canto, questa proiezione potrebbe venire mitigata e rallentata dalle annose controversie che caratterizzano la politica indiana, come il confronto con il Pakistan ed i numerosi problemi interni. Conseguentemente, non sarebbe particolarmente saggio aggiungere nuovi fronti e ingaggiare un confronto geopolitico con la Cina in un'area di importanza vitale per Pechino. Queste contingenze potrebbero essere state la causa del disgelo con Pechino in termini di cooperazione militare, che è stata ripresa nel 2012 dopo una pausa di due anni, attraverso una serie di esercitazioni congiunte. Lo scopo principale di questa decisione è rafforzare la cooperazione marittima e concordare una più efficiente linea strategica, che possa soddisfare le necessità di entrambi.

L'allora Ministro della Difesa indiano A.K. Antony ha dichiarato che le esercitazioni dovrebbero partire entro l'inizio del 2013, aggiungendo poi: "L'espansione della cooperazione bilaterale a livello ministeriale e tra le forze armate contribuirà a migliorare la fiducia reciproca, rafforzare l'amicizia e promuovere un pieno sviluppo per India e Cina. L'obiettivo di questa cooperazione è raggiungere la pace e la prosperità¹¹⁵."

Gen Liang Guanglie, omologo cinese, ha risposto con altrettanto ottimismo, dichiarando: "Abbiamo raggiunto un accordo per la cooperazione in diversi campi tra cui lo scambio di giovani ufficiali per migliorare la formazione delle nostre forze armate e condividere il *know-how* tecnologico¹¹⁶."

L'operazione ha preso il nome di "Hand-in-hand" proprio per sottolineare lo spirito di cooperazione e collaborazione che ha permesso il raggiungimento di un accordo. Come detto in precedenza, negli ultimi anni il rapporto militare tra le due potenze emergenti non è stato esattamente idilliaco.

La prima esercitazione congiunta si è svolta nel 2007 nella città di Kunming, capoluogo dello Yunnan, mentre l'anno successivo la città indiana di Belgaum ha ospitato le forze armate dei due Paesi. Il terzo incontro si sarebbe dovuto tenere in Cina nel 2010, ma un incidente diplomatico fece saltare l'esercitazione e congelò l'accordo. Pechino infatti negò il visto al Generale Jaswal, responsabile del

¹¹⁴ Ibidem.

¹¹⁵ *India, China to resume army exercises from next year*, consultabile su <http://www.thehindu.com/news/international/article3848837.ece>

¹¹⁶ *India, China to boost defence ties; Anthony to visit Beijing*, consultabile su <http://www.firstpost.com/india/india-china-to-boost-defence-ties-anthony-to-visit-beijing-442946.html>

Comando Nord, nonostante facesse parte ufficialmente della delegazione indiana. L'interruzione dei rapporti militari con la RPC venne sancita da un breve comunicato rilasciato da Nuova Delhi.

I rapporti vennero riallacciati molto timidamente all'inizio del 2012 per poi intensificarsi durante l'anno e concretizzarsi nell'accordo della scorsa settimana. Il rapporto tra Cina e India ha sempre fatto discutere. Molti osservatori continuano a vederle come antagoniste, in continua competizione e con l'unico obiettivo di raggiungere l'egemonia continentale. La questione è decisamente complessa e, tenendo conto dell'attuale situazione geopolitica asiatica, per entrambe appare più conveniente lavorare a stretto contatto piuttosto che ostacolarsi.

Un altro aspetto che ha contribuito al riavvicinamento tra i due colossi asiatici è la prospettiva di una collaborazione nell'industria militare. All'inizio del 2012 l'India testò dei nuovi missili balistici a raggio intermedio, gli Agni-V, che sarebbero riusciti a colpire qualsiasi obiettivo in territorio cinese. In tutta risposta Pechino comunicò di essere al lavoro su un nuovo sistema antimissilistico e che questo sarebbe potuto finire anche in mano pakistana, cosa che allarmò non poco l'élite militare e politica indiana. Grazie a questo nuovo clima distensivo un'azione simile appare poco probabile e anzi una cooperazione in campo missilistico, dove entrambi mirano all'eccellenza, è praticabile e auspicabile.

Basti pensare alla nuova eccellenza dell'industria missilista cinese, una versione navale del Dong Hai-10 (DH-10), un land-attack cruise missile (LACM) con una gittata di circa 4000 km. Questo missile è dotato di un sistema di navigazione inerziale integrato, guida GPS e mappatura automatica del territorio. Nuova Delhi guarda con grande interesse a questa tecnologia, speranzosa che l'accordo appena siglato possa comportare un effettivo scambio di tecnologie e *know-how*.

La Russia non è più un attore significativo nella regione dalla fine della Guerra Fredda, nonostante i tentativi di riavere in concessione la base vietnamita di Cam Ranh. Recentemente la base è salita agli onori della cronaca per la sua rinnovata importanza strategica, principalmente grazie alla crescente partnership tra Hanoi e Washington, ed è rientrata nei radar russi¹¹⁷.

Ma a causa della simultanea assenza di un forte interesse politico verso la regione e di adeguate capacità militari per esercitare una qualsiasi influenza, ribadite proprio

¹¹⁷ Thayer Carl, *Vietnam's Cam Ranh Bay Caught in US-Russia Crossfire*, consultabile su <http://thediplomat.com/2015/03/vietnams-cam-ranh-bay-caught-in-us-russia-crossfire/>

dalla questione di Cam Ranh, il ruolo di secondo piano di Mosca non può che essere ribadito. In conformità con la nuova politica estera del *near abroad*¹¹⁸, concentrata sulle vicine periferie del paese, la Russia mantiene vivo l'interesse verso l'Asia Nordorientale, soprattutto sul contenzioso con il Giappone sulle isole Curili.

La questione delle Curili è un'eredità della Seconda Guerra Mondiale: Giappone e Russia non hanno mai sottoscritto e ratificato un trattato di pace in merito poiché Tokyo continua a rivendicare le isole, controllate da Mosca sin dalla resa giapponese. Nonostante numerosi tentativi di accordo tra le parti, il contenzioso non è mai stato risolto definitivamente e torna periodicamente sotto i riflettori. Il risvolto politico-diplomatico della disputa non è l'unico ad avere rilevanza strategica. Le Curili sono infatti ricchissime di materie prime, principalmente oro e argento, e nelle acque circostanti son stati individuati importanti giacimenti di petrolio, gas e altri minerali. Per questo motivo entrambi i contendenti non sembrano disposti a fare un passo indietro e rinunciare al controllo delle isole. Durante il primo governo Putin le due parti avevano raggiunto una bozza di accordo che prevedeva la divisione dell'arcipelago tra i due Stati. Le recenti politiche russe hanno però dimostrato come questa ipotesi sia stata scartata dal Cremlino in favore di una strategia più aggressiva.

Nell'autunno del 2012 il primo ministro russo Dmitrij Medvedev si è recato in visita ufficiale nell'isola di Kunashir, nella parte meridionale dell'arcipelago, dove ha tenuto una conferenza stampa assieme al Governatore di Sakhalin. Il Primo Ministro russo ha affermato¹¹⁹ che *“l'arcipelago delle Curili è una parte fondamentale del territorio russo. Coloro che cedono anche solo una piccola parte di terra in realtà seminano una tempesta. Questa è una situazione molto pericolosa e può condurre al crollo di uno Stato. La regione più lontana del nostro Paese non può e non deve essere quella più bisognosa”*.

La Russia non intende quindi fare concessioni poiché le Curili rappresentano il proprio bastione strategico e militare nel riassetto geopolitico nel Pacifico. Tale disegno politico rientra nella nuova dottrina militare russa, approvata nel Febbraio del 2010. Nel Dicembre dello stesso anno Mosca ha istituito quattro nuovi

¹¹⁸ Kulhanek Jakub, *Russia and Near Abroad: Past and Present*, consultabile su <http://www.russkiiivopros.com/?pag=one&id=28&kat=6&csl=11>

¹¹⁹ *Japan Protests Russian PM's Visit To Disputed Islands*, consultabile su <http://www.rferl.org/content/medvedev-visits-kuriles/24633314.html>

distretti militari e ha unificato alcuni comandi strategici presso la città di Khabarovsk, vicinissima al confine cinese. Questa decisione peraltro spiazzò molti analisti militari che si aspettavano invece un concentramento di forze a Vladivostok, principale porto della marina russa nel Pacifico¹²⁰. Questa scelta fu strettamente collegata al potenziamento degli insediamenti nelle Curili. La Russia sta progressivamente trasformando le isole di Kunashir e Iturup in vere e proprie roccaforti militari, con il probabile dispiegamento di alcune imbarcazioni d'assalto anfibio di classe Mistral nelle acque circostanti. Dato il progressivo rafforzamento della marina cinese e il rinnovato protagonismo americano nel Pacifico, si può pensare che in un futuro prossimo la Cina finirà per controllare il Pacifico Occidentale e gli Stati Uniti il Pacifico Orientale. Per questo motivo la Russia ha bisogno di avere una salda posizione in Asia Orientale che le permetta di mantenere la propria dimensione pacifica, mentre la parte sudorientale e il Mar Cinese Meridionale non rientrano nel suo perimetro d'interesse.

L'Australia potrebbe diventare un attore particolarmente significativo nella regione e nella disputa, considerando gli interessi strategici e i legami storici con il sudest asiatico. Il rapporto tra l'Australia e i propri vicini asiatici non è mai stato solido, sia per le forti differenze socioeconomiche che per la sinergia politica australiana con il mondo occidentale. Canberra, grazie alla sua prossimità all'Asia e l'importante posizione geostrategica, sarebbe nella condizione ideale per inserirsi a pieno titolo nel discorso regionale del sud-est asiatico. Ma l'allineamento politico e i legami culturali con l'Occidente hanno spesso danneggiato l'immagine australiana tra i vicini asiatici. L'intervento australiano a Timor Est del 1999 è ancora fonte di tensione con la vicina Indonesia.

Il 28 ottobre 2012 il Primo Ministro Julia Gillard ha presentato un ambizioso documento, chiamato "Australia in the Asian Century", che descrive la futura evoluzione della politica di Canberra verso il continente asiatico¹²¹. Nella carta vengono indicati venticinque obiettivi di interesse nazionale, raggiungibili solamente attraverso un miglioramento dei rapporti economici e politici con i vicini asiatici. Il processo dovrà raggiungere il pieno compimento entro il 2025.

¹²⁰ Sokov Nikolai, *The New, 2010 Russian Military Doctrine: The Nuclear Angle*, consultabile su <http://www.nonproliferation.org/the-new-2010-russian-military-doctrine-the-nuclear-angle/>

¹²¹ Australian Government, *Australia in the Asian Century*, http://www.murdoch.edu.au/ALTC-Fellowship/_document/Resources/australia-in-the-asian-century-white-paper.pdf

I cinque traguardi primari riguardano la crescita del reddito medio nazionale da 62.000 a 73.000 dollari australiani a persona, l'ingresso del sistema scolastico australiano tra le prime cinque posizioni su scala mondiale e il potenziamento degli studi universitari sull'Asia. Canberra cercherà di dare l'opportunità agli studenti di imparare una lingua tra il cinese mandarino, l'hindi, il giapponese e l'indonesiano e di formare una nuova generazione di dirigenti con delle profonde conoscenze storiche e sociali sul continente asiatico.

Dal punto di vista della cooperazione economica, il rapporto tra Australia e Cina è particolarmente proficuo soprattutto nel campo dell'esplorazione ed estrazione petrolifera. Nel 2012 la ROC Oil, una delle principali compagnie petrolifere australiane, ha comunicato il rilevamento di diversi giacimenti nel Golfo di Beibu, all'interno della zona contesa del Mar Cinese Meridionale. Il principale partner cinese della ROC Oil è la compagine governativa CNOOC Limited, che ha l'opzione di ingresso in qualsiasi operazione del colosso australiano. L'attività estrattiva dovrebbe iniziare alla fine del 2012.

Il legame tra Pechino e Canberra non dev'essere però circoscritto al solo campo economico. Attraverso la sua nuova dottrina l'Australia si impegnerà a potenziare il proprio corpo diplomatico in Cina, rafforzerà la cooperazione difensiva, sosterrà la partecipazione di Pechino nello sviluppo strategico, politico ed economico della regione, discuterà la propria politica in materia di immigrazione per attirare più lavoratori qualificati provenienti dalla Repubblica Popolare.

Ma l'idillio tra i due Paesi, all'apparenza quasi perfetto, è intaccato dall'ingombrante presenza degli Stati Uniti. L'Australia ha infatti ribadito la sua forte alleanza con gli USA, ribadendo quanto la presenza statunitense sia fondamentale per garantire l'equilibrio della regione. A proposito è bene ricordare l'imponente accordo militare raggiunto tra Washington e Canberra nel 2011. La base di Darwin, nella parte settentrionale dell'isola, nel mese di aprile ha accolto il primo contingente di 200 marine americani, che diventeranno circa 2500 entro il 2017. Il mantenimento dello *status quo* nel Mar Cinese Meridionale è uno dei presupposti principali per la buona riuscita della strategia australiana. Ma è un equilibrio talmente fragile che non consente una fiducia incondizionata, e l'accordo militare tra Australia e USA ha causato più di una lamentela da parte cinese. Washington rimane il principale attore strategico nell'arteria che collega l'Oceano

Indiano all'Oceano Pacifico, ma Pechino possiede delle risorse che sono imprescindibili per l'economia australiana.

In sostanza il manifesto asiatico dell'Australia rappresenta più un inno alla tradizione che un vero punto di svolta nella propria politica estera. Vengono ribaditi tutti i capisaldi della politica nazionale, dall'alleanza con gli Stati Uniti alla forte partnership con la Cina, ma all'orizzonte non si vedono delle vere e proprie novità. La posizione australiana rimane fundamentalmente neutrale, desiderosa di mantenere l'ordine costituito ed evitare qualsiasi tipo di sconvolgimento geopolitico.

Il raggiungimento degli obiettivi prefissati non appare quindi così improbabile proprio per la natura del documento, dove la crescita economica e una sorta di *appeasement* internazionale sono le principali tematiche. Ciò nonostante il testo manca di mordente e sembra arrivare in considerevole ritardo rispetto alle ambizioni che una realtà importante come l'Australia dovrebbe coltivare.

Di conseguenza, nonostante Canberra sia decisamente coinvolta politicamente in diversi forum regionali, dall'ASEAN Regional Forum (ARF) all'Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), di cui è stata la principale forza motrice per la costituzione, al momento non si intravedono degli indicatori e delle contingenze che possano far presagire un coinvolgimento militare australiano nel prossimo futuro.

1.5 Conclusioni

In questo capitolo si è cercato di delineare un quadro storico, il più completo possibile, dell'intricata situazione del Mar Cinese Meridionale. Le origini storiche della disputa sono particolarmente importanti per comprendere l'evoluzione del contenzioso e gli aspetti, anche campanilistici, che rendono così difficoltoso il raggiungimento di un accordo. Si è cercato di dare una breve ma esaustiva panoramica di eventi, in grado di fornire sia un chiaro quadro storico che una prospettiva strategica regionale di più ampio respiro. L'importanza strategica sia degli stati rivieraschi che degli altri attori coinvolti, il potenziale economico e la natura delle rivendicazioni poste in essere dagli stati sono i parametri fondamentali e imprescindibili per dare sostanza alla prospettiva storica. In questo modo sono

state messe in luce le varie anime del discorso come l'aspetto geopolitico, il crescente bisogno di risorse, il problema della sicurezza. Grazie a quanto scritto in questo capitolo sarà possibile analizzare la regione sotto queste specifiche lenti, approfondendo nello specifico le questioni centrali di questo lavoro. Quindi, quali sono le reali motivazioni che spingono questi stati al confronto? Le motivazioni dichiarate pubblicamente appaiono deboli e assolutamente poco convincenti, per questo è necessario indagare più a fondo sulla questione.

Ognuno dei contendenti è alla costante ricerca di prove, precedenti giuridici e sostegno politico da parte degli alleati, per rafforzare la propria posizione e cercare di dare concretezza all'impianto strategico che viene faticosamente promosso nelle diverse sedi di trattativa. Come abbiamo potuto constatare, la base giuridica sulla quale poggiano la maggior parte delle rivendicazioni non riesce a soddisfare i requisiti normativi e la prassi che garantirebbe agli stati il sostegno della comunità internazionale, o più facilmente di una circoscritta parte di essa. Probabilmente i governi son pienamente consapevoli della caducità delle proprie pretese e della debolezza delle proprie obiezioni, ma non possono permettersi di indietreggiare e dovranno necessariamente proseguire su questa strada. L'importanza economico-strategica della regione è tale da non ammettere indecisioni e passi falsi. La prospettiva di una nuova corsa agli armamenti dev'essere vista sia in quest'ottica, la necessità di ribadire le proprie posizione è ormai parte integrante delle diverse strategie nazionali e dottrine nazionalistiche. Consolidare questo sentimento attraverso la modernizzazione delle forze armate è forse il risultato più ovvio dell'equazione, di conseguenza non dobbiamo automaticamente associare il potenziamento e il rinnovamento degli armamenti con lo scoppio di un conflitto armato. Nel prossimo capitolo ci occuperemo del contenzioso sull'arcipelago delle Spratly, il più complesso e problematico all'interno della galassia del Mar Cinese Meridionale, e cercheremo di valutarne le diverse dimensioni. La nostra priorità sarà rispondere ad uno dei quesiti esposti in sede introduttiva, ovvero l'ipotesi che il confronto sulle Spratly possa essere considerato come un paradigma dell'evoluzione della politica regionale di Pechino.

2. Il precario equilibrio tra diplomazia e assertività nel Mar Cinese Meridionale. Le ambizioni cinesi nella regione.

In questo capitolo cercheremo di illustrare il profondo cambiamento della politica regionale cinese nell'ultimo ventennio, arrivando poi a concentrarci principalmente sul cambiamento del rapporto con i propri vicini in relazione al contenzioso nel Mar Cinese Meridionale. Come accennato anche in precedenza, il caso delle isole Spratly sarà centrale nella suddetta analisi.

Possiamo riscontrare due fattori preponderanti nella trasformazione della politica regionale cinese, uno strutturale e uno nozionale e speculativo. Il fattore principale che ha influenzato il cambiamento della politica estera cinese in Asia Sudorientale era strutturale. La fine della Guerra Fredda, con la conseguente dissoluzione dell'Unione Sovietica, nel 1991 ha rimosso i vincoli storici che impedivano a Pechino di avere maggiore libertà nella regione, permettendole di stringere relazioni più solide con alcuni degli stati ASEAN. Ciononostante, durante la prima metà degli anni '90 il rapporto tra la Cina e l'organizzazione fu caratterizzato da una tensione latente, eredità storica dei decenni precedenti, e Pechino continuava ad essere vista come una minaccia alla pace e stabilità regionale. La causa principale di questa reticenza era dovuta all'aggressività cinese nel Mar Cinese Meridionale, che aveva contribuito a mantenere intatta la percezione negativa tipica del periodo bipolare. La maggiore intraprendenza cinese, però, permise una maggiore interazione con gli stati ASEAN coinvolti nella disputa, fattore che convinse Pechino a ripensare la propria posizione nella regione. In questo momento emerge la funzione ideativa della strategia cinese, che avrebbe poi condotto alla nascita della fortunata politica di buon vicinato, ossia aumentare la conoscenza e la fiducia reciproca attraverso il *social learning*. In questo modo, grazie all'intensificarsi dei contatti tra le due realtà, la Cina e gli stati ASEAN svilupparono una conoscenza condivisa di se stessi e dell'altro.

Negli anni della Guerra Fredda, il rapporto tra la Cina e la maggior parte dei paesi dell'Asia Sudorientale era decisamente problematico, riflettendo la struttura bipolare che aveva quasi costretto Pechino a concepire la propria sicurezza in termini globali piuttosto che regionali. La RPC non ha mai fatto mistero di sostenere l'attività di alcuni gruppi insurrezionalisti in tutta la regione, cosa che

non ha di certo contribuito a migliorare la propria immagine e non ha fatto altro che confermare una percezione di pericolosità e aggressività. Il supporto a Pol Pot e al regime dei Khmer Rossi non fece che rinsaldare il concetto di “minaccia cinese” agli occhi degli stati ASEAN. Il violento scontro con la marina militare vietnamita a Fiery Cross Reef nel 1988, durante il quale vennero distrutte tre imbarcazioni vietnamite e morirono circa settanta soldati, contribuì ad aumentare la tensione regionale e il timore che la Cina sarebbe progressivamente diventata sempre più aggressiva nel ribadire le proprie rivendicazioni nel Mar Cinese Meridionale¹²². I famosi eventi di Piazza Tian’anmen del 1989 rafforzarono ulteriormente la percezione di una Cina imprevedibile e violenta, che sarebbe potuta diventare un problema e una potenziale minaccia globale. Con la fine del conflitto bipolare, diversi osservatori iniziarono a domandarsi come sarebbe potuta cambiare la postura di Pechino, con il timore di una marcata aggressività dopo la scomparsa del deterrente sovietico e la conseguente riduzione della presenza militare statunitense in Asia Sudorientale. Sostanzialmente, una volta conclusa la Guerra Fredda, il regime del Partito Comunista Cinese veniva visto come brutale e autoritario nella politica interna, aggressivo nel ribadire le proprie rivendicazioni territoriali, potenzialmente revisionista in politica estera. Una minaccia *tout court* per la comunità internazionale, alla ricerca di un nuovo ordine. Questa immagine negativa e minacciosa iniziò a mitigarsi verso la fine degli anni '80, quando il governo cinese formulò una nuova politica regionale chiamata *zhoubian zhengce* (politica periferica) o *mulin zhengce* (politica di buon vicinato), con l’obiettivo di adattare la politica estera cinese alle nuove necessità del continente. Uno dei nuovi trend regionali era la prospettiva del “Secolo del Pacifico”, caratterizzato dall’imponente crescita economica della regione dell’Asia Pacifico. Pechino intuì i vantaggi intrinseci dell’integrare la propria economia con il resto della regione, con l’idea di stimolare un processo di prosperità e sviluppo economico. Un altro importante trend regionale riguardava l’ascesa di una nuova dottrina asianista, che sosteneva la centralità dei valori asiatici nel processo di modernizzazione di diverse realtà continentali¹²³. Poiché questa dottrina mise in discussione la predominanza economica e ideologica dell’Occidente, la Cina decise di sostenere questa tendenza

¹²² Weatherbee Donald, *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*, Rowman and Littlefield, New York, 2005 (pp. 134-135)

¹²³ *Ibidem*,

stringendo dei rapporti più solidi con i propri vicini¹²⁴. La nuova politica periferica di Pechino venne così inaugurata, presentandosi più come una sorta di aggiustamento della politica estera cinese durante la Guerra Fredda che come un vero riaggiustamento strategico. Questo approccio dimostrò velocemente la sua inadeguatezza e non fu in grado di sostenere la posizione cinese nel 1989, vero e proprio anno di svolta per Pechino.

Nel 1989 due eventi cambiarono in maniera significativa l'ambiente esterno, sia strategico che politico, nel quale la Cina cercava di far emergere la propria politica di buon vicinato: il massacro di Tian'anmen nel mese di giugno e la fine della Guerra Fredda a novembre. Come vedremo in seguito, entrambi gli eventi possono essere visti come fattori casuali, ma fondamentali, nello stimolare il cambiamento dell'approccio cinese alla politica regionale del sudest asiatico. A causa degli eventi del giugno 1989, e la conseguente condanna internazionale, la Cina subì delle sanzioni e venne isolata diplomaticamente dall'Occidente. La reazione degli stati ASEAN, invece, fu molto più sfumata e decisamente meno critica rispetto alla controparte atlantica. Questa posizione non deve stupire, poiché la maggior parte degli stati membri non differiva particolarmente da Pechino riguardo la tutela dei diritti umani. Gli stessi governi erano favorevoli al principio di non interferenza negli affari interni, in questo caso cinesi, e al rispetto della sovranità statale. Di conseguenza, la volontà cinese di concentrare i propri sforzi sulla costruzione di legami solidi e duraturi con i propri vicini meridionali appare come una logica conseguenza di quanto accaduto nel post-Tian'anmen, con la possibilità di fare fronte comune contro l'ingerenza e l'isolamento diplomatico sostenuto dall'Occidente.

Durante questo periodo, l'ASEAN decise di perseguire una politica di engagement nei confronti di Pechino, con la prospettiva di socializzare e mitigare la postura cinese per cercare di stabilizzare la regione, bilanciando così la possibilità di una ritirata militare statunitense dalla regione¹²⁵. In questo caso si potrebbe affermare che i desideri delle due realtà prese in analisi fossero coincidenti e il loro avvicinamento fu quasi naturale. Nel 1991 furono stabilite delle relazioni informali, che vennero poi formalizzate e ufficializzate nel 1996¹²⁶. La fine del sistema

¹²⁴ Goldstein Avery, *Rising to the Challenge: China's Grand Strategy and International Security*, Stanford University Press, Stanford, 2005 (pp. 21-22)

¹²⁵ *Ibidem*,

¹²⁶ Lee Lai To, *China and the South China Sea Dialogues*, Praeger, Londra, 1999 (pp. 15)

bipolare contribuì alla rimozione di alcuni vincoli alla politica estera cinese e permise a Pechino di perseguire una nuova politica regionale, finalizzata al miglioramento del rapporto con gli stati ASEAN. La questione del Mar Cinese Meridionale era già allora un tema centrale nel dialogo tra le parti, divenendo poi il principale strumento di confronto negli anni '90. Le operazioni intraprese dalla Cina, nel 1992 e nel 1995, per ribadire la propria sovranità sulle Spratly e sul Mar Cinese Meridionale furono la principale causa di frizione con gli stati vicini, rinnovando la percezione del *China Threat* e inficiando il tentativo di Pechino di inaugurare la propria politica di buon vicinato nella regione. Il confronto sulle isole Spratly divenne così l'argomento cruciale del dibattito che avrebbe determinato il futuro delle relazioni tra Cina e ASEAN, influenzando le scelte diplomatica e la politica estera cinese negli anni a venire.

2.1 Il caso delle isole Spratly

Il conflitto sulle isole Spratly può essere considerato come vero e proprio paradigma per illustrare le problematiche della politica regionale cinese nelle ultime due decadi. Il principale problema per l'integrazione della Cina nel sistema internazionale riguarda proprio il persistere delle dispute territoriali con tutti i suoi vicini. Sebbene Pechino abbia cercato di stabilire dei dialoghi bilaterali per la maggior parte dei contenziosi, le posizioni cinesi nel Mar Cinese Meridionale continuano ad essere la principale causa di tensione con gli altri cinque stati (Brunei, Filippine, Malaysia, Taiwan, Vietnam) che rivendicano una parte o la totalità dell'arcipelago delle Spratly.

Il confronto nel Mar Cinese Meridionale riflette il consueto paradosso che caratterizza gran parte della politica estera cinese in questi anni. La questione può essere considerata come un pericolo regionale con implicazioni globali, motivata sia dall'aspirazione alla grandezza che dal crescente bisogno di risorse di Pechino, e sebbene un conflitto su larga scala sia altamente improbabile, la minaccia dello stesso rimane credibile. I vari approcci alla questione scelti dalla Cina e dai suoi vicini possono fornirci un buon modello di analisi per capire come la regione, ma anche il mondo, possa gestire un ipotetico futuro conflitto con Pechino. In questo paragrafo ci focalizzeremo sul contenzioso per le isole Spratly e quali implicazioni

porta in dote, sia economiche che politiche e militari. In questo modo emergeranno sia i vantaggi dati dall'ipotetica occupazione, principalmente politici, che i potenziali svantaggi. Esiste infatti una contraddizione tra il bisogno di stabilità interna per perseguire la crescita economica e il desiderio cinese di controllare l'arcipelago per ragioni politiche, economiche e strategiche. Infatti ogni tentativo di occupare le isole potrebbe destabilizzare la regione e danneggiare la crescita economica cinese. Torneremo su questo paradosso più avanti nel paragrafo.

L'arcipelago delle Spratly si trova nella parte sudorientale del Mar Cinese Meridionale ed è composto da circa 230 isole, delle quali molte sono sommerse per la maggior parte dell'anno. Per dare un'idea della risibile disponibilità di terra basti pensare che la somma dell'estensione delle isole è di soli cinque chilometri quadrati, a fronte di più di 800.000 chilometri quadrati di oceano¹²⁷, e nessuna delle venticinque isole costantemente sopra il livello del mare è abitabile. L'arcipelago è situato nei pressi delle coste di Brunei, Filippine, Malaysia e Vietnam, trovandosi inoltre adiacente alle principali rotte commerciali marittime. Le isole hanno un importante valore strategico sia per la loro posizione che per la presunta abbondanza di risorse naturali, come petrolio, gas naturali, fosforo e caucciù. Queste isole rappresentano un importante asset geostrategico ed economico per la Cina. La spinta cinese nel Mar Cinese Meridionale può essere vista come la continua costruzione di una rete fondata sulla modernizzazione militare e le manovre diplomatiche¹²⁸, che ha portato a un graduale processo di consolidamento del potere e ha permesso di espandere il raggio d'azione di Pechino. Cercando di circoscrivere il fenomeno, si potrebbe dire che la pressione verso le Spratly è iniziata nel 1980 quando il PLAN iniziò una serie di missioni esplorative. Le attività aumentarono progressivamente e, nel 1983, il governo di Pechino era in possesso di un dettagliato resoconto oceanografico dell'area circostante l'arcipelago. Dal punto di vista militare queste spedizioni erano molto importanti per la marina militare, poiché permisero di acquisire familiarità con le pericolose acque circostanti le isole. In questo modo, qualsiasi operazione di pattugliamento e recupero sarebbe stata rapida e precisa.

La prima indagine completa sull'arcipelago venne ultimata dalla Cina nel 1984, dopodiché le attività nell'area diminuirono sino al 1987. Le ragioni di tale pausa

¹²⁷ Caceres Burgos Sigfrido, *China's Strategic Interest in the South China Sea. Power and Resources* (pp. 25)

¹²⁸ Graver John, *China's Push Through the South China Sea: The Interaction of Bureaucratic and National Interests*, in *The China Quarterly*, vol. 132, 1992 (p. 1000)

furono molteplici, ma è opportuno ricordare la riduzione dei fondi stabilita dal nuovo piano quinquennale, un leggero miglioramento nei rapporti con l'Unione Sovietica e, soprattutto, la decisione di dare priorità allo sviluppo infrastrutturale nelle isole Paracel¹²⁹. La ripresa della spinta cinese verso le Spratly si concretizzò con una rinnovata presenza nell'area. La Cina giustificò la sua presenza come diretta conseguenza di una precisa richiesta dell'UNESCO, che nel maggio 1987 propose la creazione di una stazione di osservazione oceanica nelle Spratly¹³⁰. Questo aspetto è particolarmente importante per la Cina perché, come detto anche nel precedente capitolo, non solo giustifica la presenza permanente nell'arcipelago ma altresì palesa che la stessa richiesta dell'UNESCO rappresenta il riconoscimento della legittimità delle proprie rivendicazioni da parte della comunità internazionale. Nell'ottobre del 1987, teoricamente per valutare gli aspetti logistici e pianificare gli spostamenti nell'arcipelago, il PLAN condusse il primo pattugliamento su grande scala, inviando uno squadrone della propria flotta occidentale. Considerando il massiccio dispiegamento di forze, la spedizione aveva delle finalità diverse da quelle dichiarate e potrebbe essere vista come una dimostrazione di forza nei confronti degli altri contendenti. Nel 1988 i cinesi costruirono il loro primo avamposto permanente, al quale si aggiunsero poi delle strutture semi-permanenti in diverse isole dell'arcipelago, tra cui Johnson Reef, Dongmen Reef e Subi Reef.

I vietnamiti decisero di controbattere alla massiccia presenza cinese nelle Spratly. Tra il 1987 e il 1988, il governo vietnamita intensificò l'invio di truppe, l'occupazione di isole e condusse un numero di esercitazioni nel Mar Cinese Meridionale mai visto in precedenza¹³¹. Nello stesso periodo si verificarono diversi confronti diplomatici tra Pechino e Hanoi, che portarono ad una protesta ufficiale da parte cinese per l'occupazione indebita di alcune isole da parte vietnamita. La tensione aumentò ulteriormente quando la Cina, vedendo il proprio richiamo ignorato dalla controparte, accusò il Vietnam di occupare illegalmente più di 20 isole nell'arcipelago¹³². Entrambi i paesi intensificarono la presenza navale nell'area e il confronto diplomatico si inasprì al punto di generare uno scontro. Il 14 marzo del 1988 si verificò, infatti, il ben noto incidente di Johnson Reef, nel

¹²⁹ Ibidem,

¹³⁰ Ibidem, (pp. 1002)

¹³¹ Lu Ning, *The Spratly Archipelago: The Origins of the Claims and Possible Solutions* (pp. 24)

¹³² Graver John, *China's Push Through the South China Sea: The Interaction of Bureaucratic and National Interests* (pp. 1005)

quale la Marina militare cinese affondò un'imbarcazione e ne danneggiò gravemente altre due, causando la morte di 74 marinai vietnamiti. Il mese successivo, il PLA rilasciò una dichiarazione che ribadiva la disponibilità ad affrontare un conflitto nelle Spratly, se fosse stato necessario, e reiterava la richiesta di sgombero delle isole occupate dalle forze vietnamite, poiché considerate territorio cinese a tutti gli effetti¹³³. A tal proposito, è interessante notare come una così forte dichiarazione sia stata rilasciata dall'esercito e non dal ministero degli Affari Esteri. Ciò implica che probabilmente l'esercito aveva guadagnato la possibilità di porsi come portavoce nazionale, ed è una chiara indicazione del potere e dell'influenza delle forze armate all'interno del partito e del governo cinese. L'esercito spingeva per un vero e proprio conflitto armato con il Vietnam e questa dichiarazione ne è la prova più tangibile.

Nonostante l'escalation del confronto, Pechino proseguì la costruzione dei propri avamposti sia nelle Spratly che nelle Paracel. La base aerea di Woody Island, nelle Paracel, venne ampliata e vennero condotte delle analisi geologiche e topologiche nelle Spratly. I risultati dell'analisi geologica rivelarono la presenza di ricchi giacimenti di petrolio e gas naturali nelle acque circostanti le isole.

Fu proprio in questo momento, forse per preservare una posizione geostrategica che si era fatta particolarmente preziosa dopo le recenti scoperte, che Pechino cambiò drasticamente la propria postura nel Mar Cinese Meridionale. Il cambiamento fu netto, passando da un atteggiamento aggressivo e militarista ad una posizione conciliatoria che potesse rassicurare gli stati vicini, spaventati dopo l'incidente di Johnson Reef. Nel 1990 il Premier cinese Li Peng dichiarò che la Cina non avrebbe utilizzato la forza per dirimere la questione e addirittura invitò gli altri stati a trovare una strategia congiunta, sebbene temporanea, che avrebbe permesso a tutti di beneficiare delle ricche risorse marine e del sottosuolo¹³⁴. Nel luglio 1991 Wang Yingan, direttore del dipartimento degli Affari Asiatici presso il ministero degli Affari Esteri cinese, chiarì che la Cina non aveva nessuna intenzione di abbandonare le proprie rivendicazioni nel Mar Cinese Meridionale, ma era disponibile ad esplorare diverse modalità di cooperazione internazionale nell'area. Lo stesso Wang, per esempio, suggerì la creazione di un meccanismo per supportare la cooperazione e l'esplorazione congiunta. L'anno seguente, il ministro

¹³³ Ibidem, (pp. 1007)

¹³⁴ Gurtov Mel e Hwang Byong-Moo, *China's Security. The New Roles of the Military*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1998 (pp. 67)

degli Esteri Qian Qichen ribadì la volontà cinese di trovare una soluzione pacifica alla disputa e confermò agli stati vicini il rifiuto di utilizzare la forza per risolvere il contenzioso sulle Spratly¹³⁵. Il governo cinese affermò che questo cambio di rotta era dato dal desiderio di ridurre la tensione nella regione. Alternativamente alla motivazione ufficiale, possiamo trovarne delle altre in grado di comporre un corollario alla questione centrale. Il dissolvimento dell'Unione Sovietica aveva causato la fine del comunismo in Europa, poiché nei paesi del Patto di Varsavia erano nati dei movimenti rivoluzionari in grado di rovesciare i vecchi leader. Pechino era ancora colpita dal disastro di Tian'anmen, che aveva messo in pericolo i progressi e il piano di modernizzazione di Deng Xiaoping. La Cina non poteva permettersi di alienarsi l'intera comunità internazionale, decidendo così di iniziare il riavvicinamento con gli stati che erano stati meno critici nei suoi confronti, ossia i paesi dell'Asia Sudorientale. Questi fattori, sommati alla questione centrale, forzarono la Cina a sviluppare nuovi legami e contatti per risollevarne la propria immagine globale.

Questo drastico cambio di strategia non condizionò la volontà di Pechino di consolidare il proprio potere politico nella regione. Nel 1992 la Cina inviò nelle Spratly una delegazione di esperti, che dopo qualche mese produsse una nuovo documento, chiamato "legge sulle acque territoriali e le aree adiacenti". Questa legge enumerava le isole appartenenti alla Cina, stabiliva una rigida regolamentazione circa il transito tra le isole e le acque circostanti, fornendo inoltre alla Cina il potere di allontanare qualsiasi imbarcazione militare che violasse le leggi e le normative cinesi¹³⁶. Il documento aveva più un valore simbolico e politico piuttosto che legale e giuridico, poiché si riferiva chiaramente ai territori rivendicati da Pechino.

Poco dopo la pubblicazione della legge, la Cina accettò di entrare nel Manila-Pact, un documento proposto dall'ASEAN e strutturato in cinque punti, che ribadiva il rifiuto della forza come mezzo di alterazione dello *status quo* regionale. Accettando questo patto, sembrava che la Cina fosse finalmente pronta a cooperare con l'ASEAN riguardo il problema delle Spratly. Nel 1994 sia la Repubblica Popolare che il Vietnam riuscirono a consolidare determinati rapporti con l'Occidente, principalmente con aziende e compagnie interessate all'esplorazione e allo

¹³⁵ Ibidem,

¹³⁶ Graver John, *China's Push Through the South China Sea: The Interaction of Bureaucratic and National Interests* (pp. 1012)

sfruttamento delle risorse del Mar Cinese Meridionale. Ciononostante, Pechino iniziò a preoccuparsi delle mire espansionistiche vietnamite nelle isole contese. Tale preoccupazione si tramutò velocemente in azione, causando diversi scontri tra la primavera e l'estate, quando le forze vietnamite scacciarono alcune imbarcazioni cinesi che si aggiravano al largo delle isole occupate da Hanoi.

Ai due contendenti sopracitati si aggiunsero, sempre nel 1994, le Filippine. Nel mese di settembre la Marina filippina arrestò alcuni pescatori cinesi, accusati di aver costruito una struttura e un piccolo molo d'attracco su un'isola rivendicata da Manila¹³⁷. Poiché il governo cinese rimaneva fermo nelle proprie posizioni, rivendicando l'intero arcipelago, la risposta alla provocazione filippina sembrava un atto doveroso e giustificato. Nei mesi successivi la Cina inviò ben nove imbarcazioni militari verso le coste di Mischief Reef, un territorio rivendicato anche dalle Filippine, di fatto occupandolo. L'azione cinese fu particolarmente significativa sia perché Pechino non si era mai spinta così a sud, ma soprattutto perché non aveva mai sottratto il controllo di un territorio a un membro dell'ASEAN. Le forze cinesi arrestarono dei pescatori filippini, costruirono in fretta e furia una piccola caserma e alcune truppe vennero assegnate alla difesa della stessa e del territorio in generale. La reazione dell'associazione era scontata ma la risposta formale degli stati membri fu minima, rilasciando solamente una dichiarazione congiunta dove veniva espressa preoccupazione per la situazione. Nell'aprile 1995 i membri dell'ASEAN chiesero alla Cina di fermare la costruzione di strutture sulle isole contese, inoltre alcuni ufficiali chiesero informalmente alla controparte cinese di permettere una discussione formale in sede ASEAN, ipotesi che Pechino rifiutò categoricamente.

Dopo l'incidente di Mischief Reef la Cina propose alle Filippine la creazione di un gruppo di esperti per promuovere la cooperazione nelle aree di comune interesse, quali pesca, prevenzione della pirateria, meteorologia, sicurezza navale e libertà di navigazione, protezione e tutela dell'ambiente marittimo¹³⁸. Pechino si impegnò anche a richiamare alla base diverse imbarcazioni che stazionavano a Mischief Reef, lasciando però intatte le strutture costruite, ed invitò i pescatori filippini a riprendere le loro attività nella zona. La Cina dichiarò all'ASEAN che avrebbe rispettato le leggi internazionali nella risoluzione della disputa, garantendo inoltre

¹³⁷ Ibidem,

¹³⁸ Lu Ning, *The Spratly Archipelago: The Origins of the Claims and Possible Solutions* (pp. 29)

la libertà di navigazione per chiunque. Nel 1996 Pechino ratificò la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare¹³⁹ (UNCLOS) e firmò degli accordi di cooperazione con Vietnam e Filippine. Nonostante questa presunta spinta cooperativa, le azioni cinesi continuarono a contraddire quanto stabilito con gli altri contendenti e sostanzialmente Pechino continuò a perseguire e tutelare i propri interessi nelle isole Spratly.

Le azioni cinesi, nel Mar Cinese Meridionale in generale e nelle Spratly in particolare, palesarono una divisione all'interno del governo cinese. Pechino dichiarava apertamente di voler risolvere pacificamente la controversia, per poi sfidare militarmente il Vietnam e allontanare le Filippine da Mischief Reef. Questo arzigogolato sentiero diplomatico può essere compreso alla luce dell'annoso scontro tra l'Esercito Popolare di Liberazione e il ministero degli Affari Esteri. Negli anni '80 e '90 il disaccordo politico tra le due parti si è spesso risolto in favore delle forze armate. Un esempio di questa tendenza è la specifica identificazione, all'interno della legge sulle acque territoriali del 1992, di tutte le acque territoriali e le isole rivendicate dalla Cina. Il ministero degli Affari Esteri avrebbe preferito un testo più ambiguo, evitando di enumerare le singole e precise rivendicazioni, e che avrebbe dovuto contenere una dichiarazione generica per non inimicarsi ulteriormente i vicini meridionali¹⁴⁰. Un altro esempio della preminenza politica delle forze armate sul ministero si verificò nel 1995, quando il ministro degli Esteri Qian dichiarò ad un meeting ASEAN che la Cina non aveva mai incluso il Mar Cinese Meridionale all'interno delle proprie acque territoriali. Questa dichiarazione si trovava in netto contrasto con quanto affermato da Pan Shiyang, un ex ufficiale della Marina e portavoce delle forze armate, che reiterò i diritti storici di Pechino sul Mar Cinese Meridionale¹⁴¹. L'asimmetria di vedute e azioni tra le due parti poteva essere ricondotta alla lotta di potere all'interno del partito, oltre all'elevata influenza che le forze armate avevano guadagnato dopo i fatti di Tian'anmen. Il confronto tra queste due forti anime dell'élite cinese si è protratto per lungo tempo e ancora oggi, soprattutto grazie all'imponente opera di modernizzazione tecnologica e dottrinale delle forze armate, non si può considerare concluso. Il ruolo politico dell'esercito nella questione delle Spratly è centrale,

¹³⁹ *China's Declaration made upon ratification*, consultabile presso http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm#China%20Upon%20ratification

¹⁴⁰ Gurtov Mel e Hwang Byong-Moo, *China's Security. The New Roles of the Military* (pp. 68)

¹⁴¹ Valencia Mark, Van Dyke Jon, Ludwig Noel, *Sharing the Resources of the South China Sea* (pp. 41)

poiché i temporanei limiti sul potere militare vengono attenuati da desideri e obiettivi politici di lungo termine che rappresentano la vera spina dorsale dell'espansionismo cinese sull'arcipelago. La spinta irredentista sulle Spratly è appoggiata dalla stragrande maggioranza dell'opinione pubblica, oltre che dalla leadership politica, per una moltitudine di ragioni, ma prima di tutto per motivi nazionalistici.

Si potrebbe dire che i cinesi siano quasi perseguitati dalla ricerca della grandezza perduta, della rivincita storica dopo le umiliazioni ricevute, dal desiderio di riparare ai torti che la storia gli ha riservato. Tale desiderio è alimentato dalla convinzione che i cinesi vennero defraudati del loro territorio nazionale durante il cosiddetto "secolo delle umiliazioni", del quale si è discusso nel capitolo precedente.

La crescente consapevolezza delle ingiustizie storiche subite coincide con il successo delle modernizzazioni di Deng e l'imperiosa cavalcata dell'economia cinese. Questi fattori hanno contribuito a rafforzare l'ipotesi che vede la Cina tornare alla grandezza che le compete grazie alla rinnovata prosperità, partendo dalla *condicio sine qua non* di recuperare i territori che storicamente appartenevano al paese. Proprio per questo motivo una grande parte dell'opinione pubblica cinese non solo era favorevole al ritorno di Hong Kong e Macao, ma bensì appoggiava allo stesso modo un'ipotetica campagna militare nel Mar Cinese Meridionale per "riconquistare" le Paracel e le Spratly. Il cosiddetto nazionalismo storico è diventato sempre più importante a livello politico, creando anche diversi grattacapi al governo centrale. La legittimità del Partito Comunista Cinese era decisamente traballante dopo i fatti di Tian'anmen, il collasso dei regimi comunisti in Europa Orientale e Unione Sovietica e, soprattutto, il passaggio di consegne dopo la morte di Deng Xiaoping. Venuta a mancare la presa ideologica, la nuova leadership decise di appellarsi al sentimento nazionalista per sostenere la propria legittimazione al potere¹⁴². Avallando la spinta nel Mar Cinese Meridionale essi si appellarono a un sentimento sia politico che patriottico ed emotivo. Di conseguenza, le rivendicazioni cinesi sulle Spratly coincidono con l'aspirazione nazionalista di rimediare ai torti della storia. Ogni spedizione nel Mar Cinese Meridionale veniva vista come un'affermazione di sovranità sulla regione e un aumento del controllo effettivo sulle isole. Parlando in termini di necessità e convenienza politica le

¹⁴² Graver John, *China's Push Through the South China Sea: The Interaction of Bureaucratic and National Interests* (pp. 1020)

Spratly rappresentavano uno scenario ideale dove lasciar sfogare questa dialettica nazionalista, poiché erano considerate un territorio perduto ingiustamente. Ogni esercitazione era vista come una dimostrazione dell'autorità di Pechino, tramutando così le pressanti richieste dell'opinione pubblica in consenso e soddisfazione verso l'élite e il sistema¹⁴³.

Le Spratly possono essere considerate come il paradigma delle ambizioni regionali cinesi anche per altri motivi, dettati principalmente dal pragmatismo politico e dal diverso livello di crescita economica e militare. A differenza di altri contenziosi territoriali, come ad esempio quello con il Giappone per le isole Diaoyu/Senkaku, le Spratly rappresentano uno scenario più sicuro e profittevole dove asserire la propria sovranità territoriale. I contendenti della Cina in questo scontro sono realtà militarmente ed economicamente inferiori, che la Marina cinese può facilmente intimidire, se non sconfiggere. Uno scontro con le forze di autodifesa giapponesi sarebbe decisamente più complesso, sia per un discorso di diversa potenza di fuoco e dispiegamento di forze e sia perché includerebbe automaticamente l'intervento americano. Gli stati ASEAN coinvolti nella disputa sono invece relativamente deboli, nonostante anch'essi abbiano intrapreso un profondo processo di modernizzazione militare, e realtà regionali come Giappone e Stati Uniti non appaiono al momento disposte ad impegnarsi in prima persona per difenderli dall'assertività di Pechino. L'unico aspetto per il quale Washington e Tokyo non sarebbero disposte a scendere a compromessi riguarda la libertà di navigazione e la sicurezza delle linee di comunicazione marittima. Ciò significa che le avanzate cinesi nella regione potrebbero non incontrare una forte opposizione militare. Lo *status quo* vede una salda posizione cinese nelle Paracel e un progressivo aumento nell'occupazione delle Spratly, nonostante gli altri contendenti non abbiano nessuna intenzione di fare un passo indietro. La posizione cinese sembra così quasi tirannica, incapace di considerare le necessità e le ragioni della politica regionale per raggiungere un benessere comune. In realtà la strategia politica cinese è molto più profonda e di difficile analisi, inoltre se Pechino venisse realmente considerata come un despota imprevedibile non si riuscirebbe a comprendere il riavvicinamento con alcune delle principali realtà regionali.

La leadership cinese, da Jiang Zemin a Xi Jinping, ha sempre avuto ben chiara la rigidità della situazione, agendo con la consapevolezza di non poter indietreggiare

¹⁴³ Ibidem,

in nessun modo. Qualsiasi leader cinese, per mantenere la propria legittimità politica, dovrà ribadire la sacralità e l'indivisibilità del territorio nazionale, giocando con sapienza questa carta per mantenere la stabilità e il sostegno popolare. Oltre a quest'ultimo, il PCC non può prescindere dall'appoggio delle forze armate. Come discusso in precedenza, il partito ha garantito alle forze armate un ampio margine di manovra nel Mar Cinese Meridionale in cambio di una sostanziale e continua lealtà. La suddetta assenza di flessibilità è pericolosa poiché, nonostante gli indubbi vantaggi dati da una più stabile presa sull'arcipelago, i vincoli politici ed economici derivanti potrebbero rendere poco saggia qualsiasi ulteriore mossa. Nonostante l'imperioso processo di modernizzazione, l'Esercito di Liberazione Popolare è ancora sprovvisto delle capacità e dell'esperienza necessarie per affrontare un vero conflitto nel Mar Cinese Meridionale. Un'ipotetica sconfitta in una qualsiasi campagna militare, probabilmente contro gli Stati Uniti piuttosto che contro un altro contendente, sarebbe un colpo durissimo per la leadership politica, che ha la necessità di preservare l'immagine di una Cina forte e risoluta nel far rispettare la propria volontà. Navigando in questa incertezza strategica, la Cina ha colto l'importanza di avere l'ASEAN come interlocutore politico. Questa svolta si è palesata nel 1995, quando la Cina ha riconosciuto la necessità di risolvere il problema delle Spratly attraverso il dialogo e la cooperazione. Pechino ha contribuito al processo in diversi modi: riconoscendo il valore legale della dichiarazione UNCLOS come base per risolvere il confronto nel Mar Cinese Meridionale; dimostrandosi disponibile a negoziare un codice di condotta basato sulla Dichiarazione di Manila del 1992; riconoscendo il diritto e la libertà di navigazione nelle acque rivendicate. La creazione di una commissione bilaterale per risolvere il conflitto con le Filippine rappresenta la volontà cinese di rallentare e cercare di risolvere pacificamente la disputa. Lo spirito cooperativo di quel periodo era dato principalmente dal calcolo razionale dei potenziali vantaggi e dagli interessi politici ed economici che il governo cinese avrebbe potuto soddisfare proseguendo su questa linea politica. Era inoltre un'ulteriore prova della forza dell'interdipendenza economica che ormai legava Pechino alla regione, influenzando le sue politiche verso altri stati. Questi però non sono gli unici indicatori emersi dopo l'incidente di Mischief Reef e la rinnovata assertività cinese nelle Spratly. La Cina ha agito in maniera aggressiva contro un membro dell'ASEAN e non ha subito nessun contraccolpo politico ed economico. Sebbene

fossero decisamente contrariati dall'accaduto, gli stati ASEAN non reagirono e non criticarono pubblicamente il comportamento cinese. La contenuta reazione dei vicini assume significato se comparata al resto del mondo, che sembrava quasi ignorare l'accaduto e la possibile aggressione cinese al territorio di un'altra nazione sovrana. Queste reazioni indicarono la mancanza di una volontà politica da parte degli stati ASEAN di contrapporsi, e magari inimicarsi, alla Cina e la quasi indifferenza del resto del mondo riguardo la questione del Mar Cinese Meridionale. Si potrebbe dire che il risultato più significativo emerso dall'incidente di Mischief Reef sia la rinnovata attività diplomatica degli stati ASEAN nei confronti di Pechino, con un maggiore sforzo politico e la consapevolezza di doversi preparare al meglio per un ipotetico conflitto. Gli Stati Uniti non hanno mai escluso categoricamente la possibilità di un conflitto armato nella regione ma si sono sempre limitati a rinnovare il sostegno ai propri alleati, sebbene per il congresso americano nessuno nella regione abbia il peso politico di Taiwan, e vedere garantita la libertà di navigazione nelle acque contese. Ovviamente se dovesse esplodere un vero conflitto la posizione americana potrebbe cambiare in maniera repentina. La strategia del Pivot-to-Asia aveva principalmente questo scopo, oltre al riavvicinamento strategico verso una zona che era stata erroneamente trascurata dopo la fine della Guerra Fredda.

La leadership cinese si è trovata comunque in una situazione delicata e ha cercato di gestire al meglio la questione delle Spratly e del Mar Cinese Meridionale. Si è impegnata a trovare una soluzione pacifica alla disputa, ha identificato e implementato diverse misure di *confidence building* con i membri dell'ASEAN per promuovere la stabilità e la prosperità economica. Ma quest'ultima, soprattutto per l'esercito e una parte della società civile, è legata a doppio filo al controllo delle isole e quindi non rappresenta un valido deterrente all'uso della forza nell'arcipelago. La leadership cinese è anche preoccupata per la legittimazione politica del partito e del governo. Se queste dovessero venire minacciate allora la possibilità di un'azione aggressiva nelle Spratly aumenterebbe inesorabilmente, per riportare il saldo del consenso domestico verso l'alto. La necessità cinese di salvaguardare le risorse naturali dell'arcipelago, sia per il presente ma soprattutto per il futuro, è un ulteriore fattore che minaccia la pace regionale. Se Pechino dovesse definitivamente abbandonare la prospettiva dell'esplorazione e dello sfruttamento congiunto, si potrebbe arrivare ad una situazione dove la Cina si

affiderebbe alla propria superiorità militare per assicurarsi lo sfruttamento esclusivo delle risorse.

La situazione delle isole Spratly è un importante case study poiché ci fornisce le basi per analizzare in maniera più accurata alcune questioni specifiche della politica estera cinese. In questo paragrafo ci siamo concentrati principalmente sugli anni '80 e la prima metà degli anni '90, quando il confronto ha riacquisito vigore per la serie di ragioni menzionate in precedenza. Nelle parti successive di questo capitolo vedremo come le basi acquisite, analizzando il confronto in questo dato periodo, ci permetteranno di analizzare e comprendere meglio la politica regionale cinese all'inizio del nuovo millennio.

2.2 L'approccio tradizionale di Pechino verso la politica regionale

Nel periodo tra il 1989 e il 1996 l'approccio diplomatico cinese verso la disputa del Mar Cinese Meridionale si basava su tre capisaldi: l'inviolabilità della sovranità territoriale cinese, la forte preferenza per delle negoziazioni bilaterali con gli altri contendenti, la forte determinazione nel prevenire l'internazionalizzazione della disputa. Questi capisaldi però iniziarono ad inficiare il raggiungimento del principale obiettivo nella regione, ossia il rafforzamento del rapporto tra Cina e ASEAN e, conseguentemente, rischiavano di contribuire all'aumento dell'influenza americana e giapponese in Asia Sudorientale¹⁴⁴.

Sin dalla fine della Guerra Fredda, specialmente dopo la campagna americana in Medioriente durante la prima Guerra del Golfo, Pechino decise di perseguire una politica estera basata sulla promozione di un sistema internazionale multipolare in grado di bilanciare il preponderante potere economico e militare degli Stati Uniti. Questa posizione provocò alcune incomprensioni tra Pechino e Washington, che condussero a un rapporto più conflittuale tra i due stati e alla nascita della teoria della minaccia cinese.

La continua pressione dell'amministrazione Clinton sulla questione dei diritti umani e il rinnovo della clausola commerciale della nazione più favorita accrebbero l'acredine tra le parti, senza dimenticare che per buona parte dell'opinione pubblica americana l'ascesa politica ed economica della Cina

¹⁴⁴ Tang Shiping e Zhang Yunling, *China's Regional Strategy*, in *Power Shift*, ed. David Shambaugh, University of California Press, Berkeley, 2005 (pp. 50-51)

avrebbe creato diversi problemi agli Stati Uniti. Le cose non migliorarono con l'elezione di Bush, la cui posizione aggressiva e conflittuale nei confronti di Pechino non fece che aumentare la distanza tra le parti. La RPC iniziò a ragionare in termini altrettanto aggressivi, temendo un ipotetico accerchiamento da parte di una coalizione anticinese guidata dagli Stati Uniti.

Da questo momento la Cina iniziò a promuovere una politica di riavvicinamento verso il sudest asiatico e l'ASEAN, sia per controbilanciare la diffusione della percezione di minaccia che aleggiava nella regione che per inibire il desiderio di alcuni stati ASEAN di schierarsi con gli Stati Uniti nello scacchiere regionale. L'atteggiamento riluttante di Pechino nell'indirizzare la questione del Mar Cinese Meridionale verso una piattaforma multilaterale, come proposto dall'ASEAN, e l'assertività mostrata nel ribadire le proprie rivendicazioni territoriali sulle Spratly furono la principale causa di frizione tra le parti, mettendo a rischio la più ampia strategia cinese che voleva limitare l'influenza americana nell'area. La postura assertiva e aggressiva di Pechino nel Mar Cinese Meridionale non fece che consolidare la tesi della minaccia cinese, confermando i pregiudizi dei vicini circa la potenziale minaccia che la RPC avrebbe rappresentato. In sostanza, l'approccio cinese verso la disputa del Mar Cinese Meridionale era in forte contrasto con i più ampi obiettivi di politica estera accennati in precedenza.

In questo periodo, nella prima metà degli anni '90, la leadership cinese realizzò che per ampliare e approfondire il rapporto con l'ASEAN era necessario un nuovo approccio verso la disputa nel Mar Cinese Meridionale. Divenne quindi imperativo prevenire che le dispute territoriali limitassero la normalizzazione del rapporto Cina-ASEAN. Il principale problema per Pechino risiedeva nel raggiungimento di questo obiettivo senza però compromettere le inviolabili rivendicazioni di sovranità sul Mar Cinese Meridionale. Nella prima parte di questo paragrafo cercheremo di esaminare l'approccio bilaterale alla disputa da parte cinese, principalmente nei confronti di Filippine e Vietnam ossia i principali contendenti per il controllo delle Spratly, poiché la diplomazia bilaterale rappresenta la strategia tradizionale per gestire i rapporti con i vicini meridionali.

2.2.1 L'importanza della diplomazia bilaterale. I casi di Filippine e Vietnam

La disputa sulle Spratly tra Cina e Filippine rimase sopita fin dalla visita a Pechino del Presidente filippino Aquino nel 1988, durante la quale le parti raggiunsero un accordo e decisero di mettere la questione da parte per non inficiare il progressivo miglioramento delle relazioni bilaterali. La situazione iniziò a peggiorare nel 1992, quando Washington annunciò ufficialmente la volontà di ritirarsi dalle Filippine, abbandonando la base di Subic Bay, e la tensione sulle Spratly aumentò a causa della proposta filippina di trasformare due isole in resort turistici¹⁴⁵. Di conseguenza, al 25° Meeting Ministeriale dell'ASEAN, ospitato proprio dalle Filippine nel luglio 1992, il Presidente Fidel Ramos e il segretario agli Esteri Raul Manglapus cercarono di internazionalizzare la disputa¹⁴⁶ appoggiandosi alla promulgazione della Dichiarazione sul Mar Cinese Meridionale da parte dell'ASEAN. Nel 1993 il Presidente Ramos si recò a Pechino appositamente per discutere della disputa.

Durante la sua visita il Presidente filippino venne rassicurato sulla volontà cinese di risolvere la questione in maniera pacifica. Inoltre i cinesi suggerirono che entrambe le parti avrebbero dovuto mettere da parte la questione sulla sovranità e concentrarsi sullo sfruttamento congiunto delle risorse dell'arcipelago¹⁴⁷. Ramos tornò in patria soddisfatto e convinto che l'incontro avrebbe fruttato dei grandi vantaggi economici per il paese, oltre ad essersi assicurato che la Cina non rappresentasse una minaccia militare per le Filippine. Per questi motivi, Ramos affermò che l'economia cinese sarebbe dovuta diventare un modello di riferimento per tutto il continente e riteneva che la Repubblica Popolare non avrebbe provocato un nuovo confronto militare sulle Spratly. Come esempio della buona fede di Pechino citò pubblicamente la volontà cinese di prendere parte ad un forum multilaterale, organizzato proprio dalle Filippine, sull'esplorazione marittima delle Spratly¹⁴⁸. Nonostante le prerogative fosse positive, il rapporto tra i due stati iniziò a deteriorarsi nuovamente nel 1994. La Repubblica Popolare fu particolarmente contrariata dall'accoglienza riservata al Presidente taiwanese Lee Teng-hui,

¹⁴⁵ Graver John, *China's Push Through the South China Sea: The Interaction of Bureaucratic and National Interests* (pp. 1018)

¹⁴⁶ Il Presidente Ramos era favorevole all'organizzazione di una conferenza sotto il patrocinio delle Nazioni Unite, mentre Manglapus propose all'ASEAN di organizzare un forum internazionale dedicato alla questione delle Spratly.

¹⁴⁷ Lee Lai To, *China and the South China Sea Dialogues* (pp. 105)

¹⁴⁸ Ibidem,

ricevuto da Ramos a Subic Bay, e non approvò l'apertura di Manila verso un'esplorazione petrolifera congiunta con una compagnia americana nell'area di Reed Bank, particolarmente vicina alle Spratly. Tali circostanze accelerarono il desiderio di chiudere l'accordo con le Filippine, in modo da tagliare fuori altri attori indesiderati dall'esplorazione dell'arcipelago. Ma proprio quando l'accordo sembrava raggiunto la Marina filippina scoprì la costruzione di alcune strutture cinesi a Mischief Reef, isola facente parte della zona rivendicata da Manila, causando un incidente diplomatico tra i due contendenti. Le Filippine presentarono una protesta ufficiale contro le azioni cinesi e successivamente distrussero i marcatori che delimitavano l'area cinese, arrestarono 62 pescatori con l'accusa di bracconaggio, organizzarono una spedizione nell'area per denunciare l'invasione del territorio filippino¹⁴⁹. In aggiunta a queste misure, Manila propose di portare la questione di fronte al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e alla Corte di Giustizia Internazionale in caso di mancato accordo bilaterale. Il parlamento filippino avallò lo stanziamento di due miliardi di dollari americani per la modernizzazione delle forze armate, principalmente aviazione e marina, e l'aumento del dispiegamento militare per pattugliare l'area contesa. In conclusione, la strumentalizzazione dell'accaduto da parte di Ramos durante la campagna elettorale non fece che peggiorare la situazione e inasprire la posizione di Pechino¹⁵⁰. La reazione cinese si concretizzò nella denuncia delle provocazioni filippine, orchestrate solamente per cercare di internazionalizzare il confronto e per mettere la Cina in una posizione di debolezza, ma anche nella concessione di un incontro bilaterale per discutere del problema. Il dialogo produsse dei buoni risultati riguardo la cooperazione economica e culturale ma si arenò altrettanto velocemente quando la discussione si spostò sulla situazione delle Spratly, per la quale non venne trovata nessuna misura specifica.

Il precedente di Mischief Reef non passò però inosservato, poiché per la prima volta era coinvolto un membro dell'ASEAN, e la Cina dovette far fronte ad una risposta multilaterale. Nel marzo 1995 i ministri degli Esteri dell'ASEAN formularono una dichiarazione congiunta sul Mar Cinese Meridionale, nella quale richiedevano l'aderenza alla Dichiarazione sul Mar Cinese Meridionale del 1992 da parte di tutti gli attori coinvolti, che per l'appunto indica la ricerca di una soluzione

¹⁴⁹ Ibidem, (pp. 106)

¹⁵⁰ Ibidem,

attraverso il dialogo e le negoziazioni diplomatiche¹⁵¹. Il risultato fu la discussione della situazione nelle Spratly durante il primo dialogo sulla sicurezza Cina-ASEAN tenuto ad Hangzhou nell'aprile 1995. L'ASEAN cercò di mettere sempre più pressione sulla Cina e l'ingresso del Vietnam nei ranghi dell'associazione ne fu la prova più tangibile. La Cina colse in questo modo la necessità di trovare un mezzo diplomatico per attenuare la conflittualità nella regione, in modo da non vanificare i grandi sforzi compiuti per avvicinarsi all'associazione.

Nell'aprile e maggio del 1995 vennero effettuati diversi incontri diplomatici tra Cina e Filippine per cercare di trovare un accordo, ma non una soluzione, sulle Spratly. Jiang Zemin in persona rassicurò la controparte filippina, assicurando che il problema sarebbe stato risolto in maniera pacifica e che il rapporto amichevole tra i due stati sarebbe proseguito¹⁵². Il presidente filippino rispose in maniera peculiare all'invito di Jiang, decidendo di inviare in Cina Alfonso Yuchengco, un uomo d'affari a lui vicino. Durante il suo viaggio in Cina, Yuchengco poté valutare in persona il piano cinese per la ricerca scientifica e lo sfruttamento congiunto delle risorse presenti a Reed Bank. Il governo cinese si dichiarò disponibile a valutare progetti di cooperazione e l'ingresso di altri capitali nel progetto, ma avrebbe sempre posto il veto a qualsiasi apertura verso la questione della sovranità nell'arcipelago. Wang Yinfan, alto funzionario del ministero degli Esteri, dichiarò che le strutture cinesi costruite a Mischief Reef erano a totale disposizione dei pescatori filippini e auspicava il pronto rilascio dei 62 cinesi arrestati dalle autorità filippine. Venne anche proposto un accordo per promuovere la cooperazione nelle attività di pesca, in modo da evitare ulteriori casi di questo tipo¹⁵³.

Durante il meeting ministeriale dell'ASEAN e il secondo incontro dell'ASEAN Regional Forum, le delegazioni cinese e filippina discussero privatamente la propria situazione bilaterale e gettarono le basi per alcuni meeting formali. Il tema principale di questi incontri non poteva che essere l'impasse sulle Spratly, affrontato in questo caso da due team di esperti che discussero le basi legali delle rispettive rivendicazioni territoriali. L'aspetto più significativo di questo dibattito fu il riconoscimento della necessità di formulare e implementare un codice

¹⁵¹ *ASEAN Declaration on the South China Sea*, consultabile presso http://cil.nus.edu.sg/rp/pdf/1992_ASEAN_Declaration_on_the_South_China_Sea-pdf.pdf

¹⁵² Graver John, *China's Push Through the South China Sea: The Interaction of Bureaucratic and National Interests* (pp. 1018)

¹⁵³ Lee Lai To, *China and the South China Sea Dialogues* (pp. 110)

comportamentale che regolamentasse le azioni di entrambe nell'arcipelago. Il codice prevedeva che la disputa nelle Spratly non avrebbe dovuto intaccare il normale sviluppo delle relazioni tra i due paesi, oltre a ribadire la volontà di trovare una soluzione pacifica alla stessa. Il codice prevedeva inoltre il rispetto della legge internazionale, nello specifico della Dichiarazione UNCLOS, e divenne particolarmente importante poiché Pechino, per la prima volta, si dichiarò disponibile a partecipare ad una piattaforma multilaterale. La tempistica non venne stabilita e Pechino si riservò il diritto di partecipare al momento ritenuto opportuno¹⁵⁴. A seguito di questi incontri e dell'accordo sul codice di condotta, il rapporto tra i due stati non poté che migliorare. Nel mese di novembre Jiang e Ramos si incontrarono a Osaka, a margine del meeting dell'APEC, dove il presidente cinese ribadì il concetto di una "Cina benevola", che non rappresentava una minaccia per la pace e la prosperità nell'Asia Pacifico, e reiterò la volontà di risolvere i problemi con le Filippine attraverso il dialogo amichevole che aveva caratterizzato il rapporto negli ultimi mesi. I due capi di stato decisero anche di mantenere le proprie imbarcazioni militari lontane dalle aree contese, in modo da evitare fraintendimenti e scontri¹⁵⁵. La cooperazione bilaterale venne ulteriormente rinsaldata durante alcuni meeting ministeriali, nei quali vennero stabilite delle importanti misure di *confidence building* per facilitare e migliorare la collaborazione in determinati settori quali la lotta alla pirateria, la tutela dell'ambiente, lo sfruttamento delle risorse ittiche. Si discusse anche la possibilità di costituire un sistema di comunicazione che servisse i diversi bastioni militari nelle Spratly, idealmente la prima pietra di una cooperazione militare che però non vide mai la luce. La discussione sulla presenza cinese a Mischief Reef venne invece rinviata a data da destinarsi, fornendo ulteriore slancio alla volontà cinese di lasciare da parte le dispute territoriali e concentrarsi sullo sfruttamento delle risorse¹⁵⁶.

Il marcato miglioramento delle relazioni tra Cina e Filippine, che ha caratterizzato il 1995 e il 1996, non durò a lungo. La strategia diplomatica di Pechino nei confronti di Manila lasciò intravedere alcuni germi di cambiamento, che si sarebbero poi sviluppati negli anni successivi, riguardo le modalità di gestione

¹⁵⁴ Ibidem,

¹⁵⁵ Ibidem,

¹⁵⁶ Graver John, *China's Push Through the South China Sea: The Interaction of Bureaucratic and National Interests* (pp. 1019)

delle dispute territoriali nel Mar Cinese Meridionale. Sebbene le negoziazioni con Manila confermarono la tradizionale strategia cinese nella gestione degli affari regionali, Pechino riconobbe anche la valenza delle piattaforme multilaterali e dei meccanismi di *confidence building*. L'importanza della conoscenza condivisa, dato che l'ASEAN contava molto sulla buona volontà cinese nel discutere multilateralmente le dispute territoriali, e della fiducia reciproca convinsero Pechino a rafforzare ulteriormente i rapporti con l'associazione, influenzando in maniera decisa l'evoluzione dell'approccio diplomatico, sia bilaterale che multilaterale, verso i principali problemi dell'asse Cina-ASEAN.

Il Vietnam è il secondo attore preso in analisi in questo paragrafo. Il confronto tra Pechino e Hanoi nel Mar Cinese Meridionale è probabilmente il più difficoltoso e pericoloso di tutta la regione marittima dell'Asia Sudorientale. In primis perché sia Cina che Vietnam rivendicano sostanzialmente la totalità del Mar Cinese Meridionale come proprio territorio sovrano. In secondo luogo perché sono i paesi che possiedono le più corpose dotazioni militari tra tutti gli stati rivieraschi, conseguentemente sarebbero anche i primi indiziati per un ipotetico conflitto.

Sin dal collasso dell'Unione Sovietica, Cina e Vietnam sono due delle principali realtà socialiste nel panorama mondiale. La normalizzazione del rapporto tra la Repubblica Popolare Cinese e la Repubblica Socialista del Vietnam nel 1991 fu principalmente una conseguenza dell'evento sopracitato e il risultato di un dilemma strategico che affliggeva entrambi gli stati. Nello specifico esisteva un mutuo timore della cosiddetta evoluzione pacifica, ossia il tentativo da parte occidentale di screditare i paesi socialisti attraverso il sollevamento di alcune questioni sensibili, soprattutto il rispetto dei diritti umani. Questo problema fu il catalizzatore delle discussioni bilaterali che portarono alla normalizzazione delle relazioni tra Pechino e Hanoi¹⁵⁷. In ogni caso, il principale ostacolo di questa neonata relazione rimaneva il contenzioso sui confini territoriali, riguardante sia il Golfo del Tonchino che il Mar Cinese Meridionale. Nel 1992, durante la visita ad Hanoi del ministro degli Esteri cinese Qian Qichen, vennero firmati degli accordi di cooperazione economica e regolamentazione dei visti di ingresso. Da queste basi diplomatiche nacque un tortuoso percorso di riavvicinamento, che caratterizzò buona parte degli anni '90. Alla visita del Premier cinese Li Peng alla fine del 1992 seguirono quella del Presidente vietnamita Le Duc Anh, nel novembre 1993, e quella di Jiang Zemin

¹⁵⁷ Lee Lai To, *China and the South China Sea Dialogues* (pp. 92-93)

nel dicembre 1994. Durante la prima metà degli anni '90 sembrava che la questione del Mar Cinese Meridionale fosse finita in secondo piano rispetto alle necessità economiche dei due paesi, seguendo lo stesso percorso tracciato anche con Manila. Sebbene le negoziazioni tra i due governi sembravano progredire verso una proficua collaborazione, il Vietnam riportò in auge la questione territoriale a causa di alcuni accordi di esplorazione petrolifera nel giacimento di Dai Hung, situato in una porzione di mare rivendicata anche dalla Cina¹⁵⁸. Le azioni di Hanoi provocarono la reazione cinese, che si concretizzò nella pubblicazione della famosa legge sulle acque territoriali e la firma di un accordo di esplorazione con la compagnia americana Crestone Energy Corporation in un'area contesa. La legge cinese sulle acque territoriali, ratificata dal congresso nazionale del popolo nel febbraio 1992, palesava l'adozione di una posizione più assertiva riguardo le rivendicazioni territoriali nella regione. Oltre a reiterare la posizione cinese sulle Paracel e le Spratly, la legge documentava anche le pretese sulla maggior parte del Mar Cinese Meridionale. L'assertività cinese venne rinforzata da un'aggressiva dichiarazione che stabiliva il diritto legale di difendersi e perseguire le navi straniere che dovessero violare la suddetta legge¹⁵⁹.

La legge cinese sulle acque territoriali provocò forti preoccupazioni in seno all'ASEAN riguardo l'effettiva capacità di gestire il contenzioso in maniera pacifica. Di conseguenza la teoria della minaccia cinese venne nuovamente alimentata, con la prospettiva di trasformarsi in un conflitto per alcuni stati ASEAN. L'accordo firmato tra Pechino e la Crestone Energy Corporation venne visto dagli altri attori regionali come un'ulteriore provocazione, mentre per il governo cinese era di particolare importanza per ribadire la propria sovranità e difendere la propria posizione. Il generale Zhang Xusan, comandante in capo della Marina militare cinese, dichiarò nello stesso periodo che la Cina avrebbe dovuto modificare la propria strategia navale per proteggere nel migliore dei modi le risorse presenti nel Mar Cinese Meridionale¹⁶⁰.

La reazione di Hanoi fu perentoria. Gli ufficiali vietnamiti ricordarono a Pechino che le parti avevano raggiunto un accordo che raccomandava ad entrambe di non intraprendere azioni provocatorie che avrebbero potuto alienare i progressi

¹⁵⁸ Nel 1992 il Vietnam firmò dei contratti con compagnie provenienti da Australia, Canada, Corea del Sud, Francia, Giappone, Gran Bretagna, India, Indonesia, Malaysia e Olanda per esplorare e sfruttare il giacimento di Dai Hung.

¹⁵⁹ Lee Lai To, *China and the South China Sea Dialogues* (pp. 94)

¹⁶⁰ Valencia Mark, Van Dyke Jon, Ludwig Noel, *Sharing the Resources of the South China Sea*

raggiunti, complicando ulteriormente la situazione nel Mar Cinese Meridionale. Nonostante la problematica situazione provocata dalle mosse cinesi, i due paesi proseguirono le trattative per trovare una soluzione diplomatica alle dispute territoriali, concentrandosi in prima istanza sulla situazione del Golfo del Tonchino. Nel 1993 venne raggiunto un accordo riguardo l'iter da seguire e una sorta di codice di condotta¹⁶¹, ai quali si aggiunse la creazione di due commissioni di esperti deputati alla preparazione degli incontri successivi. I lavori di queste due commissioni, una adibita alla discussione del confine terrestre e l'altra al Golfo del Tonchino, non produssero nessun risultato significativo. Le trattative sul Mar Cinese Meridionale produssero ancora meno risultati, nonostante la decisione di creare un ulteriore pool di esperti durante la visita di Jiang ad Hanoi nel 1994. Tale commissione si espresse l'anno successivo suggerendo che la disputa sulle Spratly si sarebbe potuta risolvere attraverso lo strumento diplomatico, ipotesi tuttavia non ritenuta idonea riguardo la situazione delle Paracel¹⁶². La decisione è probabilmente dovuta al controllo pressoché totale che Pechino esercita sulle Paracel, contese solo dal Vietnam, mentre il contenzioso per le Spratly è molto più articolato e in divenire. Aver convinto la Cina a discutere apertamente il contenzioso fu però un progresso notevole poiché rappresentava un significativo cambio di approccio verso la questione, considerando anche il rifiuto di discuterne da parte di Li Peng durante la sua visita ad Hanoi nel 1992. Queste decisioni rappresentano una precisa scelta strategica di Pechino, che nella prima metà degli anni '90 ha preferito ammorbidire la sua posizione nei confronti del Vietnam riguardo le problematiche territoriali, accordando una circoscritta discussione del contenzioso e partecipando alle commissioni d'indagine descritte in precedenza. Cercando di approfondire la nostra analisi potremmo dire che la Cina iniziò ad essere percepita diversamente dal Vietnam, passando dall'essere vista come una minaccia e un nemico sino ad essere accolta in maniera più amichevole, come un competitivo ma anche cooperativo vicino. Questa transizione positiva dell'immagine cinese in Vietnam fu sicuramente dovuta al deciso aumento nella cooperazione economica e socioculturale tra i due stati¹⁶³. Entrambe le parti capirono che la questione territoriale non si sarebbe risolta in tempi brevi e sarebbe

¹⁶¹ Entrambe le parti accettarono di velocizzare le negoziazioni, evitando azioni che avrebbero potuto complicare la situazione e rifiutando l'uso della forza.

¹⁶² Lee Lai To, *China and the South China Sea Dialogues* (pp. 95-97)

¹⁶³ Un dettaglio particolarmente significativo fu l'accordo per la conclusione dei lavori ferroviari che avrebbero potenziato i collegamenti tra i due stati, firmato nel 1996 durante la visita di Vo Van Kiet a Pechino.

sempre rimasta sul tavolo delle trattative, magari sopita ma comunque presente, continuando ad essere il principale ostacolo al miglioramento delle relazioni sino-vietnamite. Ma sia Hanoi che Pechino credevano che i benefici di una più ampia cooperazione si sarebbero poi tradotti in migliori condizioni di trattativa per dirimere il contenzioso.

In questo contesto riteniamo importante sottolineare l'abilità diplomatica di Pechino nell'impedire che la disputa territoriale potesse vanificare gli sforzi compiuti per normalizzare i rapporti con il Vietnam, mantenendo però salda la propria posizione sulle Spratly e non retrocedendo agli occhi dell'esigente opinione pubblica cinese. Non bisogna dimenticare che all'inizio degli anni '90 il Vietnam stava per diventare un membro effettivo dell'ASEAN, fattore che contribuì a portare i rapporti bilaterali e la questione territoriale sino-vietnamita in cima all'agenda diplomatica di Pechino. Per i cinesi era necessario raggiungere un determinato livello di cooperazione e instaurare un dialogo prima che il Vietnam entrasse nell'associazione, beneficiando così del pieno sostegno della stessa.

I vietnamiti decisero di adottare una strategia simile a quella cinese, temporeggiando sulle problematiche del Mar Cinese Meridionale mentre approfondivano diversi progetti di cooperazione bilaterale riguardo il commercio, il sostegno all'economia e gli scambi culturali. La strategia di Hanoi era quella di attendere l'ingresso ufficiale nell'ASEAN prima di discutere seriamente la questione del Mar Cinese Meridionale con Pechino. Dopotutto è nell'interesse di uno stato piccolo e debole come il Vietnam, confrontato al colosso cinese, cercare di formare un fronte unico, stimolare l'azione collettiva, implementare strategie multilaterali per provare a indebolire l'asimmetria di potere favorevole alla RPC. Questo spiega, in parte, la mancanza di qualsiasi sostanziale progresso nella risoluzione della disputa durante gli anni precedenti all'ingresso del Vietnam nell'associazione. Questa situazione di stallo venne controbilanciata dai numerosi progressi raggiunti dalle parti sulla questione del Golfo del Tonchino, nonostante tali concessioni fossero funzionali ad incanalare il rapporto nella giusta via e mitigare le tensioni sugli altri contenziosi marittimi. L'obiettivo di Pechino era dimostrare la propria affabilità al Vietnam e agli altri stati ASEAN, sostituendo l'immagine di minaccia con una decisamente più benevola. Hanoi scelse di approcciare la disputa territoriale alternando incontri bilaterali e multilaterali, ritenendo di ottenere maggiori risultati attraverso questi ultimi grazie alla piattaforma ASEAN e guadagnando così un vantaggio comparato

nei futuri incontri bilaterali con Pechino.

Attraverso la diplomazia bilaterale con Manila e Hanoi, la Cina capì che nel prossimo futuro avrebbe dovuto considerare la discussione delle sue problematiche territoriali anche a livello multilaterale all'interno del framework dell'ASEAN. I suoi contendenti colsero la possibilità di affrontare la Cina come un gruppo, più o meno coeso, e la volontà di confrontarsi a livello bilaterale diminuì progressivamente. Questa presa di posizione si fondava anche sul crescente apprezzamento della Cina verso la figura dell'ASEAN e del suo sforzo nel convincere il governo di Pechino a considerare la discussione della disputa all'interno di una piattaforma estesa, cosa che avrebbe permesso ai membri dell'associazione di valutare le reali intenzioni cinesi nella regione. La Cina acconsentì perché il suo obiettivo specifico rimaneva l'engagement verso l'ASEAN, di conseguenza accettare il format multilaterale le avrebbe permesso di scrollarsi di dosso l'aura minacciosa e proporsi come un buon vicino. Accettare questo compromesso era la soluzione migliore per evitare che il conflitto nel Mar Cinese Meridionale alienasse la strategia cinese e le impedisse di approfondire la cooperazione regionale.

2.2.2 Il primo approccio verso la diplomazia multilaterale

Il primo punto di svolta nelle relazioni Cina-ASEAN si verificò nel 1991, quando Pechino venne invitata come ospite al meeting ministeriale dell'associazione. Era l'inizio della strategia di engagement dell'associazione nei confronti della Cina, il cui obiettivo principale era incanalare l'ascesa economica e la forza militare cinese all'interno di un corpo di norme comportamentali condivise, in modo da minimizzare l'effettiva portata della minaccia cinese. Pechino era ben disposta in questo senso poiché il riavvicinamento alla regione era parte integrante della strategia di politica estera iniziata alla fine degli anni '80, che mirava alla promozione di un ambiente internazionale stabile e pacifico dove la Cina avrebbe potuto proseguire il suo percorso verso la crescita economica e lo sviluppo, oltre a spezzare l'isolamento venutosi a creare dopo gli incidenti di Tian'anmen. Durante il meeting il ministro degli Esteri cinese Qian Qichen ribadì il desiderio cinese di riavvicinarsi all'ASEAN e che una rinnovata cooperazione in campo economico,

politico, scientifico, tecnologico avrebbe generato benefici per tutta la regione¹⁶⁴. La questione del Mar Cinese Meridionale non venne sollevata in questa occasione, sia per volontà cinese che per tacito accordo tra i membri dell'associazione. Le cose cambiarono l'anno successivo, quando il meeting venne ospitato dalle Filippine, e l'argomento fu posto all'ordine del giorno. I membri dell'associazione analizzarono la situazione e cercarono di ipotizzare le future mosse di Pechino, che nello stesso anno aveva contribuito ad innalzare il livello di tensione.

Il meeting venne inaugurato dal discorso del presidente filippino Ramos, che affermò la necessità di risolvere il problema delle Spratly attraverso l'organizzazione di un'apposita conferenza internazionale. Anche altri membri dell'associazione, seguendo l'esempio filippino, sollevarono la questione ed espressero i loro dubbi riguardo le intenzioni cinesi nell'area. Le ambigue risposte cinesi e le crescenti pressioni da parte delle Filippine e del Vietnam, nonostante fosse ancora uno stato osservatore, condussero l'associazione a formulare la Dichiarazione ASEAN sul Mar Cinese Meridionale. La Dichiarazione prendeva spunto dai principi generali del Treaty of Amity and Cooperation del 1976 e del workshop tenuto a Bandung l'anno precedente, esortando i contendenti a rinunciare all'uso della forza, mettere da parte le rivendicazioni di sovranità territoriale e concentrarsi piuttosto sulla cooperazione. Tuttavia questo documento deluse le aspettative di Manila e Hanoi, che lo vedevano come una debole presa di posizione rispetto a quanto auspicato. All'insoddisfazione dei due contendenti si contrapponeva la parziale disponibilità di Pechino nel valutare il documento. Il governo cinese accettò alcuni dei principi base articolati nello stesso, mentre rifiutò di considerare tutte le sezioni specifiche sugli arcipelaghi, ritenuti al di fuori della sfera di competenza dell'associazione. La principale preoccupazione di Pechino risiedeva nella possibilità che questa dichiarazione potesse creare un precedente e condurre, in seguito, ad una vera e propria discussione multilaterale sulla sovranità e la giurisdizione nel Mar Cinese Meridionale, fattispecie che avrebbe indebolito la posizione cinese nelle Spratly.

Da questa prima interazione con l'ASEAN riguardo la disputa territoriale emerge l'esitazione cinese nel discuterne, nonostante la palesata volontà di promuovere la cooperazione e lo sfruttamento congiunto nella zona. Si potrebbe però pensare che

¹⁶⁴ Yong Deng e Fei-ling Wang, *China Rising: Power and Motivation in Chinese Foreign Policy*, Rowman & Littlefield, New York, 2005 (pp. 178)

da questa esitazione emerse l'accettazione della necessità strategica di includere l'ASEAN in questo discorso, poiché era l'unica prova tangibile per dimostrare la propria buona fede¹⁶⁵. Durante il meeting del 1993 l'assemblea ministeriale dell'ASEAN richiese alla Cina il sostegno incondizionato alla Dichiarazione sul Mar Cinese Meridionale. Il ministro cinese Qian rispose dichiarando che i principi fondamentali inclusi nel documento erano coincidenti con gli interessi cinesi, cosa che di per se rappresentava un sostanziale riconoscimento. Un'altra importante tappa all'interno del percorso multilaterale cinese fu la nascita dell'ASEAN Regional Forum (ARF) nel luglio 1994. L'istituzione si era data due obiettivi principali: "promuovere il dialogo costruttivo e le consultazioni riguardo questioni politiche e di sicurezza di comune interesse" e "contribuire in maniera significativa al processo di diplomazia preventiva e *confidence building* nell'Asia Pacifico."¹⁶⁶

La disputa nel Mar Cinese Meridionale coinvolge numerosi membri dell'ASEAN e incide direttamente sugli interessi strategici e la sicurezza di questi stati, quindi appare scontato che la diatriba debba essere inclusa nell'agenda dell'ARF. Filippine e Vietnam si auspicavano questa soluzione mentre la Cina era ovviamente contraria.

Sebbene Pechino si fosse dichiarata favorevole alla creazione dell'ARF, vedendolo come un eccellente forum per creare nuovi processi di cooperazione, eliminare ogni fattore destabilizzante e rinforzare la pace e la stabilità regionale, l'élite politica cinese ribadì l'importanza del processo diplomatico bilaterale nel mitigare specifiche problematiche tra gli stati, adducendo come esempio il proprio successo con i vicini del sudest asiatico¹⁶⁷. Anche in questo caso le parti decisero di concentrarsi sulla cooperazione tra Cina e ASEAN. In questo senso l'ARF era lo strumento ideale per portare il discorso a un livello superiore, poiché avrebbe permesso la discussione di determinate problematiche con il fine di accrescere la fiducia reciproca nella regione. Pechino avrebbe spinto per mantenere un agenda generica, evitando così che si parlasse specificatamente del problema delle Spratly. La riluttanza da parte dell'ASEAN nell'affrontare apertamente la Cina sul Mar Cinese Meridionale stava condizionando anche le possibilità dell'ARF, ma la tendenza sarebbe presto cambiata.

¹⁶⁵ Lee Lai To, *China and the South China Sea Dialogues* (pp. 22-25)

¹⁶⁶ Concept Paper of the ASEAN Regional Forum. Testo integrale disponibile su <http://www.aseanregionalforum.org>

¹⁶⁷ Foreign Broadcast Information Service (FBIS), Daily Report: China, 26/07/1994

L'incidente di Mischief Reef tra Cina e Filippine non fece che aumentare l'ansia tra i membri dell'associazione, corroborando la tesi della minaccia cinese agli occhi di Manila e Hanoi. A seguito dello scoppio della crisi gli Stati Uniti, che sono un membro dell'ARF, decisero di intraprendere delle azioni concrete affinché la questione delle Spratly venisse discussa al successivo meeting del forum e, allo stesso tempo, aumentarono la pressione diplomatica su Pechino¹⁶⁸. Ai dubbi statunitensi si aggiunsero le preoccupazioni di altri stati, come Giappone, Singapore e Russia, che usufruivano delle rotte marittime nel Mar Cinese Meridionale. Nel marzo 1995 l'ASEAN rilasciò un comunicato ufficiale sulla situazione del Mar Cinese Meridionale, prendendo finalmente una posizione più dura nei confronti cinesi, nella quale richiamava tutte le parti in causa ad aderire alla Dichiarazione del 1992¹⁶⁹. Tale presa di posizione lasciava intendere che il contenzioso sulle Spratly sarebbe potuto presto diventare un ostacolo nelle relazioni Cina-ASEAN. L'associazione era fortemente determinata ad ingaggiare la Cina sulla questione a causa delle continue pressioni di Filippine e Vietnam, ma anche perché l'immagine cinese nella regione stava riacquisendo i vecchi contorni minacciosi. La Cina doveva cercare di risolvere il problema per non sacrificare i progressi ottenuti, ma rimanendo comunque legata alla necessità politica di non indietreggiare dalla propria posizione.

Pochi mesi dopo si presentò un'opportunità per cercare di mitigare le tensioni, precisamente al primo meeting ASEAN-Cina sulla politica e sicurezza regionale nel quale venne sollevata la questione delle Spratly nonostante non fosse prevista. La Cina non si fece trovare impreparata e, inaspettatamente, il suo delegato discusse informalmente della questione con gli ufficiali rappresentanti l'associazione. Sebbene venissero reiterati la posizione cinese sulla disputa e il rifiuto di istituire una commissione che valutasse le diverse pretese di sovranità sull'arcipelago, Pechino suggerì la possibilità di discutere il problema in maniera ufficiale al meeting dell'anno successivo¹⁷⁰. La principale preoccupazione cinese riguardava la possibile internazionalizzazione del conflitto, cosa che avrebbe

¹⁶⁸ Durante un meeting a New York tra Qian Qichen e Warren Christopher, nell'aprile 1995, venne riferito al ministro cinese che Washington non apprezzava l'uso della forza nella risoluzione delle dispute territoriali. Inoltre il Dipartimento di Stato americano rilasciò una dichiarazione sul Mar Cinese Meridionale, dove veniva ribadita la preoccupazione su ogni rivendicazione marittima che potesse inficiare le attività navali nel Mar Cinese Meridionale.

¹⁶⁹ ASEAN Secretariat, *Twenty-eight ASEAN Ministerial Meeting, Post Ministerial Conferences and Dialogue Partners and ASEAN Regional Forum*, Jakarta, 1995

¹⁷⁰ Lee Lai To, *China and the South China Sea Dialogues* (pp. 26-27)

potuto contribuire ad inasprire ulteriormente il suo rapporto con l'ASEAN. La situazione delle Spratly, impossibile da risolvere in maniera soddisfacente nel breve periodo, doveva quindi evolversi in maniera silenziosa e cessare di essere una mina vagante che avrebbe potuto aumentare l'influenza statunitense e giapponese nella regione. Pechino doveva quindi studiare nuovi approcci alla disputa per mitigare gli effetti negativi generati dalla sua sola esistenza. In questo momento di riflessione strategica la Cina colse un'opportunità molto importante per la futura evoluzione del rapporto, ragionando sulla possibilità di sfruttare la natura dell'ASEAN Way, il meccanismo decisionale informale e fondato sul *consensus* dell'associazione, a proprio vantaggio. Accettando di discutere la questione delle Spratly al successivo meeting con l'ASEAN, Pechino colse la possibilità di avere un effettivo controllo sull'evoluzione della discussione, con la volontà di rallentarla il più possibile, e contemporaneamente migliorare la propria immagine in Asia Sudorientale. Persisteva invece il netto rifiuto a discutere la questione in seno all'ARF, principalmente a causa della membership statunitense.

Il 1995 fu un anno molto importante e segnò un cambio di rotta nell'approccio cinese verso l'ASEAN e la disputa in generale, abbandonando la totale riluttanza nel discutere multilateralmente determinate tematiche e dichiarandosi possibilista per il futuro. Questa parziale accettazione del multilateralismo è un ulteriore indicatore del pragmatismo di Pechino, che capì quanto l'associazione considerasse questo aspetto e come rappresentasse la cartina tornasole delle intenzioni cinesi nella regione. All'aumentare dell'apertura verso la diplomazia multilaterale da parte di Pechino, in sostanza, coinciderà anche un aumento della percezione amichevole e benevola verso gli altri stati. Nonostante alcuni elementi, soprattutto all'interno delle forze armate, continuassero a ribadire la necessità di mantenere una posizione inflessibile e di insistere col bilateralismo, sempre più esponenti del governo iniziarono ad accettare la possibilità di indirizzare la questione territoriale all'interno di un ristretto framework multilaterale. Questo sforzo rimaneva sempre finalizzato al miglioramento dei rapporti regionali. Nel 1996 si presentarono alcune situazioni che avrebbero permesso alla Cina di promuovere un'immagine positiva, cooperativa e di buon vicinato, come il secondo meeting Cina-ASEAN sulla sicurezza e il terzo meeting dell'ARF. Se Pechino fosse riuscita a presentarsi finalmente come un buon vicino, l'ASEAN non avrebbe avuto nessuna necessità di approfondire un discorso sulla sicurezza con Washington. Il primo passo in questo

senso fu accettare la discussione sulle Spratly al successivo meeting dell'ARF. In previsione di questa incombenza, Pechino decise autonomamente di ratificare la convenzione UNCLOS del 1982, che prevedeva la creazione di un framework legale per la gestione delle acque internazionali. Obiettivo dell'UNCLOS era "contribuire al rafforzamento della pace, della sicurezza, della cooperazione e delle relazioni amichevoli tra gli stati in conformità con i principi di giustizia ed eguaglianza, promuovere il progresso economico e sociale di tutti i popoli, in accordo con i principi delle Nazioni Unite e della sua Carta."¹⁷¹

Il trattato UNCLOS forniva anche una piattaforma legale per determinare i confini marittimi degli stati e dirimere le dispute territoriali, così come determinare e demarcare le acque internazionali e garantire la libertà di navigazione. Ratificando questo documento, che implicava la disponibilità cinese a vincolarsi alle leggi internazionali stabilite dallo stesso, i delegati cinesi si presentarono al terzo meeting dell'ARF con l'ineludibile prova dell'interesse di Pechino verso la cooperazione e accettando le leggi marittime internazionali. Durante il meeting il conflitto nel Mar Cinese Meridionale venne menzionato per la prima volta nell'ordine del giorno. Il ministro degli Esteri indonesiano, che presiedeva l'assemblea, accolse gli sforzi compiuti dagli stati coinvolti nel trovare una soluzione pacifica, in accordo alle leggi internazionali e alla dichiarazione UNCLOS¹⁷². I delegati dell'ASEAN si aspettavano comunque un chiarimento definitivo sulle intenzioni cinesi, con il preciso scopo di capire le possibilità di un effettivo sforzo militare in difesa della presunta sovranità sulle Spratly.

In risposta Qian Qichen annunciò che la Cina era disposta a negoziare e discutere la situazione nel Mar Cinese Meridionale con tutto il gruppo ASEAN, e non più solo con i singoli stati coinvolti. Riferendosi alle Spratly con il loro nome cinese, *Nansha dao*, Qian dichiarò che la situazione nell'arcipelago era stabile. L'utilizzo del nome cinese non fu casuale e chiaramente ribadiva la rivendicazione sull'arcipelago, ma Qian suggerì che la questione della sovranità, al momento, era meno pressante rispetto alla cooperazione e al buon vicinato¹⁷³. La Cina non rispose direttamente alla richiesta dell'ASEAN per la creazione di un codice di

¹⁷¹ United Nations, *United Nations Convention on the Law of the Sea*, consultabile presso http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm

¹⁷² ASEAN Secretariat, *Twenty-ninth ASEAN Ministerial Meeting, Post Ministerial Conferences and Dialogue Partners and ASEAN Regional Forum*, Jakarta, 1996

¹⁷³ Ibidem,

condotta, probabilmente per studiare meglio la questione prima di prendere una decisione. Ciò non significa che Pechino non fosse interessata alla proposta, bensì era sintomo di riflessione e della necessità di discutere la questione con i membri dell'associazione. Le difficoltà nel trovare un compromesso sul codice di condotta si acuirono quando Qian dichiarò che, nonostante la Cina fosse disposta a un dialogo multilaterale sulle Spratly, il governo non era disposto a discutere nessun'altra disputa nel Mar Cinese Meridionale, come ad esempio la situazione delle Paracel (*Xisha dao*)¹⁷⁴. Per controbilanciare la situazione, e dimostrare comunque la buona fede cinese verso il processo multilaterale, Pechino sostenne lo sviluppo e l'importanza dell'ARF e propose alle Filippine l'organizzazione congiunta di un meeting focalizzato sugli strumenti di *confidence building* per l'anno successivo.

Le dichiarazioni di Qian al meeting ARF del 1996, dirette a promuovere un'immagine amichevole e cooperativa nella regione, vennero ulteriormente avvalorate dal fatto che il meeting sopracitato avrebbe costituito il primo forum multilaterale sulla sicurezza ospitato da Pechino¹⁷⁵. Questo aspetto fu anche molto importante per ridimensionare la questione della minaccia cinese poiché il riconoscimento e l'accettazione di alcune norme base dell'ASEAN, come la preferenza per il *consensus* e l'informalità nelle rapporti multilaterali, erano sintomo di un iniziale successo nel processo di engagement promosso dall'associazione. Ma il successo dell'ASEAN non era tanto dovuto alle proprie azioni quanto piuttosto, come vedremo meglio in seguito, alla volontà cinese di aprirsi e permettere di essere socializzata nella regione. Entrambe ne giovarono nel breve periodo ma, con il passare del tempo, il rapporto non rimase perfettamente simmetrico, permettendo a una parte di trarne maggiori benefici nel contesto regionale e globale.

Come vedremo nel paragrafo successivo, l'approccio bilaterale di Pechino riguardo le dispute territoriali sembrava ribadire la tipica postura bipolare, mentre allo stesso tempo l'approccio multilaterale lasciava intravedere un discreto cambio di rotta dalle vecchie abitudini. Il periodo bipolare era caratterizzato da una sorta di *Realpolitik* basata sul revisionismo ideologico e l'egoistica rincorsa ai propri interessi, che venne progressivamente abbandonata in favore di un approccio più

¹⁷⁴ Foreign Broadcast Information Service (FBIS), Daily Report: China, 23/07/1996

¹⁷⁵ Ibidem,

moderno e confacente con i tempi. L'ideologia si concentrò principalmente sulla modifica (o preservazione a seconda del caso specifico) dello *status quo*, accompagnata da un'olistica e collettiva ricerca dell'interesse comune.

Si possono avanzare diverse osservazioni riguardo l'approccio diplomatico di Pechino alle dispute nel Mar Cinese Meridionale durante la prima metà degli anni '90. Il contenzioso rappresentò uno dei principali ostacoli allo sviluppo delle relazioni tra Cina e ASEAN e il corteggiamento di Pechino verso l'associazione fu quasi vanificato dai problemi causati dalla disputa. La ratifica della legge sulle acque territoriali del 1992, che istituzionalizzava le mire cinesi sul Mar Cinese Meridionale, non fece che rafforzare il timore della regione nei confronti di una Cina sempre più minacciosa e assertiva. L'incidente di Mischief Reef del 1995 tra Cina e Filippine, così come la crisi dello Stretto di Taiwan dell'anno successivo, reiterarono ulteriormente questa immagine minacciosa e furono probabilmente i più eclatanti casi per un'ipotetica rottura diplomatica.

Durante il 1995 e il 1996 la leadership cinese capì che, se realmente desiderava ottenere dei risultati e migliorare il rapporto con l'ASEAN, era necessario un nuovo approccio diplomatico all'annosa disputa. Attraverso l'interazione diplomatica con l'associazione ed i suoi membri, Pechino comprese l'importanza che gli stati dell'Asia Sudorientale riponevano nello strumento multilaterale, ossia l'ASEAN Way, per la risoluzione dei loro problemi. I cinesi realizzarono anche che i membri dell'associazione non erano più disposti a sacrificare il loro ruolo nella disputa per timore di pregiudicare il loro processo di engagement. La regione viveva un momento di relativa pace dopo la conclusione del conflitto cambogiano, anche grazie all'intervento cinese, nel 1991 e non sentiva più la necessità di trattare la Cina con riguardo. I quadri diplomatici cinesi capirono velocemente che le azioni aggressive in difesa delle proprie rivendicazioni territoriali si ponevano in contrasto con il più ampio disegno del ministero degli Affari Esteri e gli obiettivi strategici del paese. La riluttanza di Pechino nel discutere la questione all'interno di un contesto multilaterale, inoltre, contraddiceva la palesata volontà cinese di porsi come fulcro della cooperazione regionale. La comprensione di queste dinamiche non si tradusse in semplici aggiustamenti bilaterali ma bensì comportò degli importanti cambiamenti istituzionali all'interno della strategia diplomatica cinese, dando nuova linfa alla politica di buon vicinato.

Il dilemma cinese sull'evoluzione del rapporto triangolare con l'associazione e il

contenzioso territoriale giunse a una sorta di compromesso, esposto in diverse occasioni durante il biennio 1995/1996. Tang Jiaxuan, segretario del ministro degli Esteri, si presentò al meeting Cina-ASEAN del 1995 dichiarando che l'unico modo per guadagnare la fiducia della regione risiedeva nell'accettare di discutere la questione delle Spratly all'interno di una piattaforma multilaterale. Tale auspicio si tramutò in realtà al meeting dell'anno successivo, contribuendo a rafforzare l'immagine cooperativa della Cina e, allo stesso tempo, sgonfiandone l'aura di minaccia. Grazie al nuovo approccio alle dispute territoriali promosso da Tang, gli ufficiali delegati dell'ASEAN raccomandarono ai rispettivi ministri degli Esteri di accettare la Cina come partner di dialogo ufficiale dell'associazione. A questo importante progresso va aggiunto il risultato ottenuto da Qian Qichen al meeting ARF del 1995, durante il quale la Cina accettò di indirizzare la disputa del Mar Cinese Meridionale all'interno di un forum multilaterale consono¹⁷⁶. L'evoluzione del dialogo si stava velocemente tramutando in una situazione win-win per la Cina, che stava riuscendo a promuovere un'immagine benevola e affidabile nella regione e, allo stesso tempo, poteva sfruttare le peculiarità dell'ASEAN Way a proprio vantaggio, evitando così di discutere formalmente la questione della sovranità territoriale¹⁷⁷. In sintesi, il tradizionale approccio bilaterale alle dispute territoriali stava diventando sempre più problematico per Pechino. All'interno dell'establishment diplomatico cinese si fece sempre più strada la necessità di intraprendere un atteggiamento più accomodante e amichevole verso i vicini meridionali. Come discusso anche in questo paragrafo, ciò venne reso possibile e facilitato da una progressiva conoscenza condivisa e dalla fiducia reciproca venutasi a creare meeting dopo meeting. Promuovere la cooperazione economica non era più sufficiente, il vero cambiamento doveva arrivare dalla politica estera e dalla maggiore disponibilità verso le necessità degli stati più piccoli e deboli. L'elemento diplomatico all'interno della strategia regionale cinese dovrà ulteriormente rafforzarsi ed essere usato in maniera lungimirante per fornire

¹⁷⁶ Pechino continuò a rifiutare categoricamente l'utilizzo dell'ARF come strumento multilaterale, principalmente a causa della presenza statunitense.

¹⁷⁷ L'ASEAN Way si basa sulla discussione informale, la risoluzione pacifica delle dispute e il *consensus*. In altri termini, il processo dell'associazione si deve adattare al ritmo del più lento, perché nessuno deve rimanere indietro o essere sopravanzato. Permettendole di venire accolta in questo sistema, la Cina potrebbe controllare a piacimento il ritmo e l'avanzamento della discussione sul Mar Cinese Meridionale. Potrebbe così avvantaggiarsi delle debolezze strutturali dell'associazioni per mitigare l'attenzione sulle Spratly e mantenere un ritmo di analisi lento e compassato. Ciò significa che il rapporto Cina-ASEAN potrebbe evolversi anche senza nessuna concessione sostanziale da parte cinese sulle proprie rivendicazioni territoriali.

ulteriore spazio di manovra, e anche vantaggi comparati, nel rapporto con l'ASEAN.

A sostegno di questa tesi basti pensare che nel biennio 1995/1996 il nuovo approccio verso l'associazione stava iniziando a cristallizzarsi in favore di Pechino, sia grazie alla maggiore dimestichezza cinese nell'interfacciarsi alla disputa del Mar Cinese Meridionale e sia a causa del sottile cambiamento degli interessi di diversi attori coinvolti, aspetto che verrà approfondito nel prossimo paragrafo.

2.3 L'evoluzione della politica di buon vicinato all'interno della strategia regionale cinese

In questo paragrafo proseguiremo la nostra analisi sugli sviluppi della politica estera cinese in Asia Sudorientale, l'impatto dovuto alle maggiori interazioni e alla rinnovata conoscenza della regione e l'evoluzione della politica di buon vicinato nel periodo 1997-2006. Come accennato nel precedente paragrafo, nella prima metà degli anni '90 le interazioni tra Pechino e gli stati ASEAN riguardo le dispute territoriali influenzarono l'evoluzione della politica estera cinese. La Cina decise così di riorientarsi nella regione e rinnovare la propria politica di buon vicinato. L'adesione ai principi base dell'associazione e la volontà di discutere la questione del Mar Cinese Meridionale con l'intero gruppo ASEAN (attraverso il Cina-ASEAN meeting, l'ARF e l'ASEAN Plus One) contribuirono ad inserire la Cina nel contesto regionale. La disponibilità al dialogo multilaterale riguardo il contenzioso sulle Spratly è la principale prova dell'aggiustamento strutturale della politica estera cinese, ma potrebbe anche significare un cambiamento degli interessi e dell'identità statale? Nonostante i progressi ottenuti, la Cina veniva ancora vista come un nemico e un rivale da alcuni stati dell'Asia Sudorientale (Filippine e Vietnam in primis). Il progressivo aumento dell'interazione multilaterale tra le parti, nel periodo preso in analisi in questo paragrafo, potrebbe condurre alla costruzione di una nuova identità cinese nella regione, ossia quella di partner, e contribuire all'abbandono della percezione di minaccia tipica del periodo bipolare. Per illustrare e comprendere meglio il processo sociale di costruzione della nuova identità regionale cinese, la nostra analisi si focalizzerà principalmente sull'evoluzione del contenzioso territoriale tra la Cina e i suoi principali

contendenti, Filippine e Vietnam, e come questo ha influenzato il rapporto tra la Cina e il gruppo ASEAN. Discuteremo come la progressiva partecipazione cinese al dialogo multilaterale promosso dall'ASEAN abbia permesso l'evoluzione della politica di buon vicinato, per poi passare al rapporto bilaterale con Filippine e Vietnam riguardo la disputa sulle Spratly.

Tratteremo anche degli effetti di un'ipotetica identità collettiva e condivisa tra Cina e ASEAN riguardo la disputa, soffermandoci sulle motivazioni che rendono questo contesto così importante nel rapporto tra le parti. Come vedremo in seguito sia la Cina che l'ASEAN arrivarono a vedere la disputa territoriale come una questione secondaria, alla quale non sarebbe stato consentito di rovinare un rapporto così faticosamente costruito. Questo perché i partner, economici e politici, possono riconoscere il proprio disaccordo su determinate questioni e decidere di accantonarle, cosa che tra rivali non può accadere. La percezione minacciosa che la Cina portava in dote dalla Guerra Fredda era ormai desueta, e l'ASEAN era stato il primo a cambiare atteggiamento. Pechino non veniva più percepita come una seria minaccia alla sicurezza nazionale e all'integrità territoriale degli attori regionali, ma bensì era sempre più considerata come un buon vicino, affidabile, e come un'importante opportunità economica e politica per tutto il sudest asiatico.

Ma è necessario ricordare che nonostante questo profondo cambiamento diplomatico, i cui principali risultati son stati elencati poc'anzi, la Repubblica Popolare non ha rinunciato alla propria rivendicazione di sovranità sulle Spratly e non è retrocessa dalla sua posizione originale.

2.3.1 Evoluzione della diplomazia multilaterale tra Cina e ASEAN

L'iniziale disponibilità di Pechino verso un limitato dialogo multilaterale sul Mar Cinese Meridionale, volta principalmente a rassicurare l'ASEAN e i suoi membri sulla buona fede cinese e sulla volontà di risolvere la disputa pacificamente, venne sostenuta e corroborata da ulteriori azioni che volevano dimostrare una sempre maggiore adesione a questo schema, oltre a sottolineare l'attitudine amichevole della Cina.

Ad esempio, la Cina colse perfettamente le opportunità fornite dalla crisi finanziaria asiatica del 1997. Supportata dalla diffusa percezione che l'Occidente

non fosse particolarmente interessato ad intraprendere delle azioni significative per aiutare i paesi asiatici, e specialmente quelli dell'Asia Sudorientale dove la crisi iniziò ed ebbe il maggiore impatto, la Cina dimostrò la propria amicizia e il proprio coinvolgimento nella regione fornendo un forte sostegno finanziario alle economie più in difficoltà. L'importanza della crisi economica verrà poi approfondita in un secondo momento.

Oltre ad ampliare il raggio della propria politica di buon vicinato, passata da un mero meccanismo bilaterale volto a contrapporsi ai principali contendenti nel Mar Cinese Meridionale ad un vero strumento di cooperazione economica e finanziaria, nel 1997 la Cina iniziò ad ampliare le proprie interazioni multilaterali con l'ASEAN. La strategia cinese prevedeva di espandere le relazioni con l'associazione nel campo commerciale ed economico, ma allo stesso tempo mantenere un approccio bilaterale con Hanoi e Manila riguardo la situazione nelle Spratly. All'aumentare della pressione di Filippine e Vietnam sul contenzioso, la Cina era solita rispondere con la classica contromossa diplomatica che prevedeva diverse aperture sia a livello bilaterale che multilaterale. Degli esempi di concessione bilaterale potevano essere la cooperazione in progetti di *confidence building*, proposte di sfruttamento di risorse congiunte in zone contese, concessione di accordi economici e commerciali favorevoli. A livello multilaterale, invece, un buon esempio delle concessioni cinesi riguardava la continua partecipazione alle diverse piattaforme guidate dall'ASEAN, in modo da dimostrare agli stati membri che la Cina si stava realmente impegnando a rispettare i loro valori e accettava l'ASEAN Way, sia a livello normativo che come fondamento costitutivo dell'associazione stessa. Altri esempi di concessioni multilaterali includono la partecipazione ai workshop sulla prevenzione dei conflitti nel Mar Cinese Meridionale e al consiglio per la sicurezza e la cooperazione nell'Asia Pacifico, oltre ad acconsentire la discussione del contenzioso ai summit Cina-ASEAN e in determinate riunioni a margine degli incontri dell'ARF. A livello economico, Pechino strinse diversi accordi commerciali sia con l'associazione che con i singoli membri. La proposta cinese per la creazione del China-ASEAN Free Trade Agreement (CAFTA) è forse il miglior esempio a riguardo e sintetizza la preferenza concessa ai vicini dell'Asia Sudorientale. La Cina decise di intraprendere queste azioni per migliorare il proprio rapporto con l'ASEAN ma, come vedremo, queste mosse avrebbero dovuto favorire anche la posizione cinese

nella disputa del Mar Cinese Meridionale. Questa possibilità non poteva prescindere dal rafforzamento dell'immagine cooperativa e responsabile che la Cina stava cercando di consolidare. I progressi raggiunti durante i meeting vennero accompagnati dall'adozione di una versione corretta e riveduta dell'ASEAN Way, utilizzato come strumento di approccio informale tra le parti. Come detto anche nel precedente paragrafo, in questo modo Pechino poteva preservare la propria figura accomodante e, allo stesso tempo, controllare l'evoluzione della disputa nella maniera ritenuta più consona alle proprie necessità. Questo difetto strutturale all'interno delle maglie dell'associazione diverrà sempre più difficile da contenere, permettendo alla Cina di plasmare lo *status quo* regionale a suo favore.

Riprendendo quanto scritto in precedenza, la crisi finanziaria del 1997/1998 fu un importante momento di svolta nel rapporto tra Cina e ASEAN, per una moltitudine di fattori. In primo luogo, l'indifferenza di Washington danneggiò sia i capitali che la legittimità statunitense nella regione e consentì a Pechino di proporre delle azioni tangibili e concrete, contribuendo ad aumentare l'influenza cinese e indebolendo la posizione americana in Asia Sudorientale. Il rifiuto americano sia alla richiesta di aiuto thailandese dopo il crollo del Bath che alla creazione di un Fondo Monetario asiatico, senza dimenticare l'implementazione di alcune misure anti-dumping da parte del dipartimento del Tesoro statunitense che rallentarono ulteriormente la ripresa delle esportazioni asiatiche, generarono una forte delusione in seno all'ASEAN¹⁷⁸. La presa di posizione statunitense sembrava indicare che la regione del sudest asiatico non era più di interesse primario, come invece era considerata durante la Guerra Fredda.

In secondo luogo, rifiutando di svalutare lo Yuan e intraprendendo azioni concrete per sostenere e rafforzare le indebolite economie sudorientali, Pechino riuscì a rafforzare la sua immagine di buon vicino che agisce in maniera altruistica e cooperativa per aiutare i propri vicini, anche a discapito dei propri interessi¹⁷⁹.

Terzo e ultimo punto, la crisi del 1997 rivelò definitivamente il cambiamento dell'attitudine cinese nel suo rapporto con l'ASEAN, passando dall'essere un rivale economico a un partner economico. Pechino fu molto abile a comprendere i rischi

¹⁷⁸ De Santis Hugh, *The Dragon and the Tigers: China and Asia Regionalism*, in *World Policy Journal*, Issue Summer 2005 (pp. 24-25)

¹⁷⁹ Nel giugno 1997 la Thailandia svalutò il Bath, scatenando una reazione a catena in altri paesi asiatici. L'economia indonesiana subì una contrazione del 14%, Singapore subì la peggiore recessione economica degli ultimi quarant'anni e diversi livelli di stagnazione economica colpirono Corea del Sud, Malaysia, Myanmar, Taiwan, Thailandia.

dell'interdipendenza economica globale che caratterizzava quel preciso momento storico, giungendo così alla conclusione che la sicurezza del paese nel ventunesimo secolo non sarebbe più stata definibile solamente in termini strategico-militari, ma anche in termini economico-finanziari. Per la Cina e gli stati ASEAN, dopo il 1989, la sicurezza nazionale veniva definita principalmente in termini domestici. Le minacce interne come l'instabilità socio-politica, i movimenti insurrezionalisti e separatisti rappresentavano la principale preoccupazione per i rispettivi governi. Le pronunciate disparità socio-economiche nella maggior parte degli stati ASEAN rappresentavano il primo fattore di instabilità e, di conseguenza, la crescita economica e la creazione del benessere divennero fattori cruciali per mantenere la legittimità al governo e controllare il potere.

Per questo motivo, la promozione da parte cinese di un concetto di sicurezza più ampio e globale¹⁸⁰, che collegasse gli aspetti economici ai più tradizionali problemi di sicurezza, venne accolto in maniera particolarmente positiva dai membri dell'associazione. La crescente conoscenza e fiducia reciproca tra Cina e ASEAN contribuì alla creazione di strategie di sicurezza complementari, oltre a sedimentare un sentimento comune di critica verso la campagna statunitense per la tutela dei diritti umani in Asia, percepita come un'intrusione americana negli affari interni dei singoli stati. Il processo di creazione di un'identità collettiva nella regione, intesa come identità asiatica, partì grazie alla spinta di Pechino durante la crisi finanziaria del 1997. Oltre a non svalutare lo yuan e trarre vantaggio dalla situazione, la Cina aumentò il sostegno finanziario verso Indonesia e Thailandia, un atto che contrastava fortemente con le misure austere adottate dalle istituzioni finanziarie guidate da Stati Uniti ed Europa. Quindi se gli Stati Uniti sembravano disinteressarsi della situazione finanziaria del sudest asiatico, le azioni di Pechino, durante e dopo la crisi, dimostrarono l'interesse e la disponibilità cinese nell'aiutare materialmente i vicini meridionali. La RPC dimostrò così che la sua diplomazia di buon vicinato era sostenuta dai fatti, così come la sincerità e lo volontà di cooperare con l'intera regione.

L'assistenza fornita da Pechino contribuì a ridimensionare il timore di una Cina imprevedibile e propensa al controllo egemonico nell'area, in favore di una visione

¹⁸⁰ L'emergere del concetto di sicurezza economica (jingji anquan) divenne un concetto centrale nella politica estera cinese, diventando il principale fattore di cesura verso le tradizionali barriere concettuali che dividevano gli affari economici dalla sicurezza nazionale.

più positiva che poneva il paese come una potenza responsabile¹⁸¹. La crisi finanziaria permise quindi alla Cina di sviluppare il suo nuovo approccio diplomatico verso l'Asia Sudorientale. Nello specifico, la crisi fornì a Pechino l'opportunità di dimostrare il suo valore politico ed economico come partner e potenziale leader nella regione. L'ASEAN giudicò le misure proposte dal Fondo Monetario Internazionale come intrusive, inappropriate e slegale dalle specifiche condizioni economiche e politiche che affliggevano gli stati colpiti; ciononostante la delusione maggiore scaturì dalla negligenza americana, che non solo si rivelò complice delle scriteriate richieste del FMI ma addirittura approfittava dei problemi finanziari del sudest asiatico¹⁸².

La crisi finanziaria del 1997/1998 fornì quindi a Pechino il contesto e l'opportunità per implementare ulteriormente la propria politica regionale e dimostrare che la Cina era sì una potenza in ascesa, ma anche un vicino responsabile e cooperativo. Le sue azioni in sostegno ai paesi ASEAN e alle loro economie le permisero dunque di assurgere al rango di cooperante economico e buon vicino, lasciandosi alle spalle il passato fatto di minaccia e rivalità. Per raggiungere questo risultato Pechino si appoggiò a diverse piattaforme multilaterali. La promessa di discutere la disputa all'interno dell'ASEAN Regional Forum venne mantenuta, sebbene il confronto si limitò alle misure di *confidence building* e il divieto sulla questione della sovranità territoriale rimase intatto, principalmente a causa del rifiuto cinese di internazionalizzare il contenzioso. Data la membership di Stati Uniti, Giappone, Russia e altri stati etnicamente non asiatici, Pechino fece sostanzialmente delle concessioni minori all'interno della piattaforma ARF, finalizzate a una maggiore cooperazione economica nell'area e al consolidamento della sua immagine positiva. L'ARF veniva visto principalmente come uno strumento per rafforzare gli incontri sul processo di *confidence building*. Pechino, tra il 1997 e il 2002, organizzò diversi meeting collaterali ai lavori dell'ARF, come l'ARF Professional Training Program on China's Security Policy, l'ARF Meeting of Heads of Defense, l'ARF Seminar on military logistic outsourcing. Nello stesso quinquennio, Pechino si preoccupò anche di rilasciare annualmente all'ARF un libro bianco sulle proprie

¹⁸¹ Shambaugh David, *China Engages Asia: Reshaping the Regional Order*, in *International Security*, Issue 29, No. 3, 2004 (pp. 68)

¹⁸² Ba D. Alice, *China and ASEAN: Renavigating Relations for a 21st Century Asia*, in *Asian Survey*, Issue 43, No. 4, Luglio-Agosto 2003 (pp. 635)

politiche difensive¹⁸³. Nel 2002 Pechino presentò un documento all'ARF, nel quale si esortava il consolidamento della cooperazione su questioni di sicurezza non-convenzionali ove la Cina si proponeva come capofila¹⁸⁴. La maggior parte delle azioni diplomatiche portate avanti da Pechino all'interno della piattaforma ARF, riguardo il Mar Cinese Meridionale, vennero intraprese in maniera indiretta. Per chiarire meglio il concetto, le principali azioni multilaterali riguardanti la disputa si esplicarono attraverso altri meccanismi di dialogo ASEAN, ma al di fuori dal contesto dell'ARF.

Riguardo lo specifico caso del contenzioso, la strategia di Pechino era ormai ben delineata agli occhi della regione. Si poteva discutere della situazione del Mar Cinese Meridionale all'interno di una moltitudine di piattaforme multilaterali: i summit Cina-ASEAN, conferenze post-ministeriali, ASEAN Plus Three e ASEAN Regional Forum, mentre era preferibile evitare l'argomento in contesti dove erano presenti potenze non asiatiche. All'interno di questi incontri, la Cina ha continuato ad opporsi riguardo la questione della sovranità territoriale per concentrarsi sulla promozione della sua nuova immagine, proponendo un costante aumento delle interazioni economiche, tecnologiche, scientifiche e sociali con i membri dell'associazione. Pechino, inoltre, provò a ridimensionare la componente militare della sua strategia regionale per non alienarsi dal dialogo con i due stati che le contendono le Spratly, ossia Filippine e Vietnam. Per questo motivo, dal 1996 la Repubblica Popolare ha deciso di modificare la propria traiettoria strategica e definire la sicurezza in termini più vasti, in modo da integrare alla sicurezza militare anche quella politica, economica e sociale¹⁸⁵. Questa necessità si è poi tradotta nella creazione del nuovo concetto di sicurezza (*xin anquan guandian*) di Pechino. A livello multilaterale l'applicazione di questo nuovo paradigma era una componente fondamentale della politica di buon vicinato cinese nella regione, permettendo così al paese di normalizzare la questione della sicurezza militare e porre maggiore enfasi sulla sicurezza economica. In questo modo la Cina è riuscita a connettere la questione del Mar Cinese Meridionale al più ampio spettro della relazione Cina-ASEAN, nel quale la Repubblica Popolare è più propensa a fare

¹⁸³ Shambaugh David, *Power Shift: China and Asia's New Dynamics*, University of California Press, Berkeley, 2005 (pp. 255-259)

¹⁸⁴ Ministero degli Affari Esteri della Repubblica Popolare Cinese, *China's Position Paper on Enhanced Cooperation in the Field of non-traditional security issues*, consultabile presso

<http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjlb/zzjg/gjs/gizyhy/2612/2614/tl5318.htm>

¹⁸⁵ Yong Deng e Fei-ling Wang, *China Rising: Power and Motivation in Chinese Foreign Policy* (pp. 26)

delle concessioni in nome del buon vicinato e per allontanare l'idea della minaccia cinese. Molte delle accomodanti decisioni cinesi erano finalizzate all'aumento del volume commerciale e dell'interdipendenza economica con gli stati ASEAN, permettendo così a Pechino di sfruttare la costante crescita economica per raggiungere i propri obiettivi di politica estera. Tale dinamica divenne ancora più importante durante la crisi finanziaria del 1997, che indebolì a tal punto le economie dell'Asia Sudorientale da generare seri problemi di sicurezza interna nelle Filippine e in Indonesia.

Enfatizzando gli aspetti economici del rapporto Cina-ASEAN e ridimensionando il tradizionale focus politico-militare sulla propria strategia regionale, Pechino fu in grado di mantenere salda la propria posizione nel Mar Cinese Meridionale senza doverla ribadire con la forza, posizione che venne accolta anche dagli altri attori regionali e che contribuì a ridurre ulteriormente la percezione di minaccia. Il nuovo concetto di sicurezza rappresentava il risultato di un lungo dibattito politico all'interno dell'élite cinese, nato dall'identificazione di un legame sempre più forte tra la sfera economica e la sicurezza nazionale in un contesto mondiale condizionato dal processo di globalizzazione economica. Nel 1999 la nuova dottrina divenne il tramite ideale per applicare la politica di buon vicinato alla disputa nel Mar Cinese Meridionale, poiché sottolineava la necessità di relazionarsi attraverso i cinque principi di coesistenza pacifica, la non-interferenza negli affari interni degli altri stati e la promozione di proficui accordi economici, che avrebbero contribuito a creare un ambiente regionale stabile¹⁸⁶. Pur senza menzionare direttamente la disputa territoriale, il nuovo concetto di sicurezza sarebbe vuoto e pressoché privo di significato se non si applicasse direttamente al contenzioso.

Nel marzo 1999 il Premier cinese Jiang Zemin illustrò le basi di questa nuova dottrina, durante una conferenza a Ginevra, dichiarando: “Il mondo sta attraversando una fase di profondo cambiamento che richiede l'accantonamento della mentalità tipica della Guerra Fredda e lo sviluppo di un nuovo concetto di sicurezza e di un nuovo ordine, politico ed economico, internazionale confacente alle necessità dei nostri tempi.... Il nuovo concetto di sicurezza dovrebbe basarsi sulla fiducia reciproca, sui benefici reciproci, l'uguaglianza e la cooperazione. La Carta delle Nazioni Unite, i cinque principi di coesistenza pacifica e altri principi universalmente riconosciuti che regolano le relazioni internazionali dovrebbero

¹⁸⁶ Shambaugh David, *Power Shift: China and Asia's New Dynamics* (pp. 289-305)

essere la base politica per la salvaguardia della pace, mentre la cooperazione e la diffusione della prosperità sarebbero le garanzie economiche. Intraprendere un dialogo, o delle consultazioni, su un piano di eguaglianza è il modo migliore per risolvere le dispute e salvaguardare la pace.... Solamente attraverso lo sviluppo di un nuovo concetto di sicurezza e la creazione di un nuovo ordine internazionale equo e giusto si potrà garantire pace e sicurezza al mondo intero¹⁸⁷.”

Jiang ribadì come le questioni economiche e quelle riguardanti la sicurezza nazionale condividessero sempre più una visione comune, diventando centrali all'interno della politica estera cinese. Come accennato in precedenza, nel 2002 la Cina presentò all'ARF un documento programmatico nel quale si auspicava un miglioramento nella cooperazione su misure di sicurezza non-convenzionali. Nel documento la Cina stessa si proponeva come leader, palesando il proprio desiderio di cooperare con altri stati per cercare di risolvere tali situazioni¹⁸⁸. Il passo successivo, concretizzatosi pochi mesi dopo, fu la pubblicazione di un nuovo documento nel quale si spiegava il legame tra la nuova dottrina cinese e la natura dell'ARF. In occasione del meeting ministeriale del forum, Tang Jiaxuan parlò della necessità di un cambiamento nella prospettiva della sicurezza globale, nella quale fattori di rischio tradizionali e non-convenzionali sono sempre più interconnessi. Tang aggiunse che gli stati non potevano più occuparsi di queste problematiche da soli, ribadendo inoltre che la cooperazione multilaterale fosse l'unico modo per affrontarli¹⁸⁹. La nuova dottrina della sicurezza cinese, analizzando le parole del ministro Tang, ricorda chiaramente l'ASEAN Way in quanto anch'essa è basata sulla costruzione della fiducia reciproca attraverso il dialogo, la risoluzione delle dispute attraverso le negoziazioni e la ricerca della sicurezza tramite la cooperazione¹⁹⁰. Il concetto cinese di sicurezza reciproca fu successivamente ribadito all'assemblea generale delle Nazioni Unite. In questa occasione, Tang dichiarò che la sicurezza non è più un gioco a somma zero. La sua mutualità è decisamente in aumento e gli stati devono capire che hanno interessi comuni riguardo la sicurezza, cercando così di aumentare l'interdipendenza.

¹⁸⁷ Jiang Zemin, *Promote Disarmament Process and Safeguard World Security*, intervento tenuto il 26 marzo 1999 alla Conferenza internazionale sul disarmo, Ginevra, consultabile presso http://www.china-un.org/eng/chinaandun/disarmament_armscontrol/unga/t29298.htm

¹⁸⁸ *China's Position Paper on Enhanced Cooperation in the Field of non-traditional security issues*, consultabile presso <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjzjg/gjs/gizyhy/2612/2614/t15318.htm>

¹⁸⁹ Tang Jiaxuan, discorso ufficiale tenuto l'8 agosto 2002 al meeting ministeriale dell'ARF, consultabile presso <http://www.china-un.ch/eng/ljzg/zgwjzc/t85873.htm>

¹⁹⁰ *Ibidem*,

La Cina ha creato questo nuovo concetto di sicurezza proprio per affrontare al meglio le nuove sfide regionali e globali. Durante il suo discorso, Tang ha illustrato all'assemblea i capisaldi della dottrina e come dovrebbero concretizzarsi nell'arena globale.

“Per fiducia reciproca si intende garantire la possibilità di emergere a qualsiasi realtà statale, a prescindere dalle differenze in termini ideologici e sistemici, abbandonando così la mentalità bipolare e cercando di eliminare i fraintendimenti e le ostilità. Si dovrebbe invece cercare di stimolare il dialogo sulla sicurezza, le politiche difensive e le principali azioni che si dovrebbero intraprendere in caso di necessità.

Per beneficio reciproco ci si aspetta che un paese, in linea con i requisiti oggettivi dati dallo sviluppo globalizzato, debba rispettare gli interessi degli altri mentre cerca di raggiungere i propri, contribuendo a creare le condizioni adatte a migliorare la sicurezza altrui e, di conseguenza, migliorando la propria, ottenendo così la sicurezza universale.

Con uguaglianza si presuppone che ogni paese, grande o piccolo, forte o debole, sia un membro della comunità internazionale. Tutti gli stati dovrebbero rispettarsi a vicenda, comportarsi tra pari ed evitare di interferire negli affari interni di qualcun altro.

Con cooperazione si intende che gli stati debbano risolvere le proprie dispute attraverso delle trattative pacifiche, approfondire e ampliare la cooperazione nei campi di interesse comune, eliminare i pericoli e le preoccupazioni dovuti a minacce comuni, prevenire che guerre e conflitti si verificino nuovamente¹⁹¹.”

La dottrina cinese quindi si pone l'obiettivo di aumentare la fiducia reciproca attraverso il dialogo e promuovere un'idea di sicurezza condivisa attraverso la cooperazione. Nello spirito di questo nuovo approccio, la Cina ha fortemente cercato di promuovere dei meccanismi adatti al dialogo e alla cooperazione riguardo la sicurezza regionale. La partecipazione a forum come lo Shangai Cooperation Organization (SCO) e l'ARF, assieme a tanti altri attori regionali, deve essere vista come un ulteriore sforzo per orientare il quadro di sicurezza dell'Asia

¹⁹¹ Tang Jiaxuan, discorso ufficiale tenuto alla 57° sessione dell'assemblea generale delle Nazioni Unite in data 14 settembre 2002, consultabile presso <http://www.china-un.org/eng/lhghyywj/ldhy/previousga/57/t28497.htm>

Pacifico verso il dialogo, piuttosto che verso il confronto¹⁹². Peculiarmente, mentre l'immagine amichevole e cooperativa della Cina si rafforzava in Asia Sudorientale, gli Stati Uniti venivano progressivamente percepiti come una potenziale minaccia alla pace mondiale a causa della pressoché unilaterale decisione di invadere l'Iraq. Considerando la natura autoritaria di alcuni membri dell'ASEAN, non deve sorprendere la percezione fortemente negativa riguardo politica interventista di Washington in Medio Oriente, specialmente nei paesi a forte maggioranza musulmana come Indonesia e Malaysia.

Di conseguenza, la forte aderenza cinese ai principi di sovranità territoriale e non ingerenza negli affari interni degli altri stati fu importante nel consolidare l'immagine di Pechino nella regione. La Cina fu particolarmente abile nel capitalizzare la crescente preoccupazione globale riguardo l'unilateralità e l'aggressività della politica estera di Washington, sottolineando le diversità di approccio e proponendosi nel sudest asiatico come un vicino pacifico e responsabile.

In questo stesso periodo, quasi ad accompagnare il successo della politica di buon vicinato e della nuova dottrina di sicurezza, Pechino iniziò ad articolare quella che poi divenne la tesi dell'ascesa pacifica (*heping jueqi*), dove sostanzialmente si dichiarava la possibilità di ascendere allo status di grande potenza in Asia senza sconvolgere l'ordine internazionale. La tesi dell'ascesa pacifica si poneva in netta contraddizione alla corrente realista mainstream, dove era emersa la tesi della minaccia cinese, fondata sull'assunto che le potenze emergenti avrebbero progressivamente messo in discussione il potere egemonico, così come il sistema internazionale organizzato e mantenuto dall'egemone, sino ad arrivare al conflitto con lo stesso.

Zheng Bijian, influente consigliere politico all'interno del Partito Comunista, fu il primo ad avanzare la tesi dell'ascesa pacifica nel 2003. La sua finalità principale era quella di ridimensionare ulteriormente la teoria della minaccia cinese, vista come l'unico reale impedimento all'ascesa cinese nella regione. Zheng, all'epoca a capo del China Reform Forum e con un passato da Vice Presidente esecutivo della scuola centrale del partito, sfruttò la sua influenza all'interno del PCC per convincere la leadership dell'importanza di alleviare le preoccupazioni esterne riguardo la possibile ascesa cinese. Zheng ribadì che l'ascesa pacifica cinese

¹⁹² Ibidem,

avrebbe segnato la transizione della politica estera di Pechino da un approccio tradizionale, ideato quando la Cina era un paese in via di sviluppo e focalizzato sulla politica interna, ad uno moderno e costruito attorno al potenziale del paese come potenza regionale e globale¹⁹³.

Grazie a questa convincente esposizione, Zhang venne messo a capo del progetto di ricerca sull'ascesa pacifica all'interno della scuola centrale del PCC. Hu Jintao in persona approvò il progetto e la nomina di Zhang, permettendo alla scuola di ottenere un ruolo centrale nella pianificazione della nuova politica estera cinese¹⁹⁴.

Alla fine del 2003 il Premier cinese Wen Jiabao parlò dell'importanza dell'ascesa pacifica durante un discorso all'Università di Harvard. In tale occasione Wen sottolineò le intenzioni pacifiche della Cina, ribadendo la determinazione del paese nel garantire un ambiente internazionale sicuro e un contesto domestico stabile nel quale concentrare la propria crescita e, con esso, aiutare a promuovere la pace e lo sviluppo globale¹⁹⁵. Uno dei punti centrali della dottrina del *peaceful rise*, sottolineato ripetutamente sia dai leader politici che dagli accademici cinesi, è la dichiarata volontà della Repubblica Popolare di non perseguire l'egemonia regionale in Asia. L'ascesa cinese non potrà che creare dei benefici per i paesi asiatici, soprattutto per i vicini meridionali, e non danneggerà i loro interessi poiché all'ascesa cinese si accompagnerà una crescita sempre maggiore del mercato e delle possibilità di investimento. Allo stesso modo, gli obiettivi della crescita cinese permetteranno di sostenere il progresso della regione intera.

Ruan Zongze, vice direttore dell'istituto cinese di studi internazionali, approfondì la prospettiva dei benefici goduti dalla regione anche in termini politici, dichiarando che una Cina più forte avrebbe potuto giocare un ruolo più incisivo nel preservare la stabilità regionale. Lo sviluppo cinese avrebbe condotto ad una maggiore sicurezza e stabilità, permettendo a Pechino di avere una maggiore influenza nella mediazione dei conflitti regionali e contribuire in maniera effettiva alla cooperazione regionale¹⁹⁶.

La nuova dottrina per la sicurezza e l'ascesa pacifica sono i principali strumenti di

¹⁹³ Economy Elizabeth, *China's Rise in Southeast Asia: Implications for the United States*, in *Journal of Contemporary China*, Vol. 14, N. 44, 2005 (pp. 412-413)

¹⁹⁴ Yong Deng e Fei-ling Wang, *China Rising: Power and Motivation in Chinese Foreign Policy* (pp. 296)

¹⁹⁵ Wen Jiabao, *China's Peaceful Rise Relies on Own Efforts for Development*, consultabile presso <http://www.china-embassy.org/eng/zt/first%20beginning/t56059.htm>

¹⁹⁶ Economy Elizabeth, *China's Rise in Southeast Asia: Implications for Japan and the United States*, consultabile presso <http://www.japanfocus.org/-Elizabeth-Economy/1815/article.html>

politica estera che il partito ha creato nel recente passato e assumono ulteriore importanza se contestualizzati nell'evoluzione del rapporto con l'ASEAN.

L'approccio cinese alla disputa del Mar Cinese Meridionale e alla sicurezza regionale in generale, a partire dalla fine degli anni '90, si appoggiava su diversi processi di dialogo con l'ASEAN esterni però all'ARF. Il crescente impegno di Pechino nell'accettare le norme fondamentali dell'associazione ha permesso la prosecuzione degli importanti meeting tra le parti. Al meeting del 1997 Jiang Zemin firmò un memorandum, atto a regolare i principi base per l'espansione del rapporto tra le parti in campo economico, politico e strategico. Riguardo al caso specifico del Mar Cinese Meridionale, il memorandum confermava i precedenti accordi riguardo la risoluzione pacifica del contenzioso, il rifiuto dell'uso della forza e la necessità di un dialogo costante fondato sulla legge internazionale e la Dichiarazione UNCLOS del 1982. In aggiunta a questi capisaldi l'accordo chiariva che sia la Cina che l'ASEAN desideravano un rapporto più cooperativo e fruttuoso, aggiungendo che non avrebbero permesso alle differenze esistenti di condizionare il progresso dello stesso.

Durante il meeting del novembre 2002 Pechino assunse un approccio differente riguardo la disputa nel Mar Cinese Meridionale, accettando i termini della Dichiarazione di condotta delle parti nel Mar Cinese Meridionale promulgata dall'ASEAN nel 1992. In questo modo la Cina allentò la pressione sulla questione, rivedendo la sua tradizionale strategia volta alla ricerca del dialogo bilaterale con gli altri contendenti a discapito del confronto multilaterale, accettando sostanzialmente uno strumento di governance multilaterale¹⁹⁷. La Dichiarazione era il primo documento politico riguardante le dispute territoriali firmato da ASEAN e Repubblica Popolare, segnando un passaggio molto importante nella normalizzazione del rapporto e riducendo ulteriormente le possibilità di un conflitto armato. Le parti riaffermavano l'aderenza ai principi della Carta delle Nazioni Unite, alla dichiarazione UNCLOS, ai cinque principi di coesistenza pacifica e al Treaty of Amity and Cooperation in Asia Sudorientale. La Dichiarazione impegnava le parti a rifiutare l'uso della forza, cercare una

¹⁹⁷ Sino alla fine del 1999 il ministero degli Esteri cinese non era particolarmente favorevole a un approccio multilaterale. Durante una conferenza stampa precedente al meeting ARF del 1999, il portavoce cinese Zhang Qiyue dichiarò che la Cina non era disposta a discutere la disputa in nessun forum bilaterale perché avrebbe solamente complicato ulteriormente la questione. La disputa nel Mar Cinese Meridionale dovrebbe essere risolta in modo pacifico attraverso negoziati bilaterali tra le parti coinvolte. Gill, *China's Regional Security Strategy* (pp. 256-257)

risoluzione pacifica per i contenziosi territoriali così come evitare di intraprendere azioni che potessero esacerbare la tensione, come ad esempio occupare e popolare isole contese. Nella Dichiarazione veniva inoltre stipulato che gli stati coinvolti nella disputa avrebbero dovuto cooperare in progetti riguardanti la prevenzione dell'inquinamento marittimo, operazioni di ricerca e recupero, ricerca scientifica e lotta ai crimini transnazionali¹⁹⁸. L'accettazione della Dichiarazione da parte di Pechino rappresentò la prima manifestazione del cambio di identità cinese sulla sicurezza, passando dall'essere un cooperatore a partner per la sicurezza.

La crescente disponibilità di Pechino ad interfacciarsi nei forum multilaterali rafforzò il legame con l'ASEAN, portando poi le parti a firmare una partnership strategica per la pace e la prosperità. Il documento che stabiliva tale partnership impegnava le parti ad implementare la Dichiarazione di condotta delle parti nel Mar Cinese Meridionale ed incoraggiava il dialogo Cina-ASEAN sulla sicurezza per rafforzare la fiducia reciproca e promuovere la pace e la sicurezza nella regione¹⁹⁹. Accettando questo accordo, la Cina divenne il primo partner strategico dell'ASEAN. A seguito dell'approvazione da parte del congresso nazionale del popolo, la Cina entrò formalmente nel TAC e divenne la prima nazione fuori dal sudest asiatico a firmare il trattato. Il TAC impegnava tutti i firmatari a risolvere pacificamente qualsiasi tipo di diatriba, inclusi i contenziosi territoriali. Nel caso in cui le negoziazioni ufficiali non fossero sufficienti a risolvere la disputa, il TAC avrebbe fornito una mediazione esterna da parte di uno stato non coinvolto. Il trattato stabiliva, inoltre, che gli stati accettavano di non prendere parte ad alcuna attività che avrebbe potuto costituire una minaccia alla stabilità economica e politica, alla sovranità nazionale e all'integrità territoriale degli altri firmatari²⁰⁰.

Accedendo al TAC Pechino rafforzò ulteriormente la sua strategia di buon vicinato, ponendosi come una potenza cooperativa che avrebbe perseguito la pace, l'armonia e la stabilità nella regione, evitando di intraprendere o partecipare a qualsiasi azione che avrebbe costituito una minaccia alla stabilità economica e politica, alla

¹⁹⁸ Association of Southeast Asian Nations, *ASEAN Declaration on the South China Sea*, consultabile presso [http://cil.nus.edu.sg/rp/pdf/1992 ASEAN Declaration on the South China Sea-pdf.pdf](http://cil.nus.edu.sg/rp/pdf/1992%20ASEAN%20Declaration%20on%20the%20South%20China%20Sea-pdf.pdf)

¹⁹⁹ Association of Southeast Asian Nations, *Joint Declaration of the Heads of State/Government of the Association of Southeast Asian Nations and the People's Republic of China on Strategic Partnership for Peace and Prosperity*, consultabile presso <http://www.asean.org/news/item/external-relations-china-joint-declaration-of-the-heads-of-state-government-of-the-association-of-southeast-asian-nations-and-the-people-s-republic-of-china-on-strategic-partnership-for-peace-and-prosperity-bali-indonesia-8-october-2003>

²⁰⁰ Association of Southeast Asian Nations, *Treaty of Amity and Cooperation*, consultabile presso <http://www.asean.org/news/item/treaty-of-amity-and-cooperation-in-southeast-asia-indonesia-24-february-1976-3>

sovranità nazionale e all'integrità territoriale degli altri stati, rifiutando l'uso della forza e confidando nelle negoziazioni per dirimere le dispute²⁰¹. In questo modo Pechino creò un nuovo precedente nella sua postura diplomatica, dato che per la prima volta consentì ai membri dell'ASEAN di dettare le norme da seguire riguardo la questione del Mar Cinese Meridionale²⁰².

Con il trittico sopracitato (Dichiarazione di condotta delle Parti nel Mar Cinese Meridionale, Trattato di Amicizia e Cooperazione, partnership strategica con l'ASEAN) la RPC riuscì ad accrescere ulteriormente il proprio peso politico nella regione, dimostrando ai membri dell'associazione che la Cina stava sempre più accettando le loro norme costitutive e il loro sistema regolativo.

A questi progetti se ne aggiunse un altro, entro il quale Pechino riuscì ad applicare direttamente la politica di buon vicinato alla disputa del Mar Cinese Meridionale, ossia l'ASEAN Plus Three (APT). Creato nel 1997, all'indomani della crisi finanziaria asiatica, questo forum è costituito da ASEAN, Cina, Corea del Sud e Giappone ed era stato inizialmente pensato come piattaforma di dialogo informale focalizzata sul progresso della cooperazione economica. Dal 2000 le funzioni dell'APT vennero progressivamente ampliate, sino a raggiungere l'importanza di altri format multilaterali dell'associazione come le conferenze ministeriali e i meeting dell'ARF. Il ruolo cinese fu fondamentale nell'innalzamento dello status dell'APT e per diversi anni venne promosso come la principale piattaforma di cooperazione regionale in Asia Orientale. Infatti, nel contesto del rapporto Cina-ASEAN, alcune delle più audaci proposte cinesi vennero formalizzate ai meeting dell'APT. Ad esempio, nel giugno 2003 la Cina propose la creazione di una conferenza sulle politiche di sicurezza regionale, nella quale avrebbero partecipato sia rappresentanti delle forze armate che della società civile. Da questo incontro sarebbe dovuto nascere un pacchetto di norme di sicurezza basato sui principi di non-interferenza e risoluzione pacifica delle dispute internazionali²⁰³. Grazie agli sforzi cinesi, il dialogo APT si è ampliato sino a contenere sedici aree di cooperazione, tra cui economia, finanza, sicurezza e politica, turismo, agricoltura, energia e ambiente.

²⁰¹ Association of Southeast Asian Nations, *Instrument of Accession to the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*, consultabile presso <http://www.asean.org/news/item/instrument-of-accession-to-the-treaty-of-amity-and-cooperation-in-southeast-asia-2>

²⁰² Shambaugh David, *Power Shift: China and Asia's New Dynamics* (pp. 52)

²⁰³ Ministero degli affari Esteri della Repubblica Popolare Cinese, *China's Position Paper on the New Security Concept*, consultabile presso <http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/eng/xw/t27742.htm>

Il nuovo approccio cinese alla disputa nel Mar Cinese Meridionale fu un successo e permise a Pechino di non inasprire il rapporto con l'ASEAN, che risultò addirittura rafforzato. Accettando di discutere la disputa in forum multilaterali e palesando la volontà di cooperare nelle zone contese, la Cina rassicurò i vicini riguardo le proprie intenzioni e la tesi della minaccia cinese in Asia Sudorientale era stata quasi completamente ridimensionata dall'atteggiamento proattivo e cooperativo di Pechino. La cosa più importante da ricordare è che la Cina riuscì ad ottenere questi risultati senza mai compromettere o ridiscutere le proprie rivendicazioni nel Mar Cinese Meridionale, che non cambiarono di una virgola rispetto ai momenti di grande tensione degli anni '90.

2.3.2 L'influenza della politica di buon vicinato nei rapporti con Filippine e Vietnam

L'incidente di Mischief Reef del 1995 può essere considerato come il punto più basso raggiunto dalle relazioni sino-filippine. Le attività diplomatiche e le proteste di Manila riguardo le operazioni cinesi nel Mar Cinese Meridionale furono le più vigorose all'interno del gruppo ASEAN e gli sforzi filippini atti a internazionalizzare la disputa nelle Spratly, oltre a cercare di coinvolgere gli Stati Uniti in maniera più incisiva, crearono delle forti pressioni su Pechino. A seguito della famosa crisi gli incontri bilaterali tra le due parti produssero un codice di condotta, una svolta diplomatica dovuta principalmente alla decisione cinese di accettare la dichiarazione UNCLOS e le leggi internazionali come strumento di risoluzione della disputa, oltre alla rinnovata disponibilità cinese riguardo la possibilità di discutere la questione delle Spratly all'interno di un forum multilaterale²⁰⁴. Giocarono un ruolo molto importante anche gli incontri privati tra Jiang Zemin e Fidel Ramos, che contribuirono a stemperare le tensioni tra i due paesi. Nonostante queste premesse, le azioni intraprese unilateralmente, da ambo le parti, in sostegno delle rispettive rivendicazioni territoriali rinnovarono la tensione nel rapporto sino-filippino.

Nel 1996 le parti organizzarono un incontro ministeriale dove la questione delle Spratly era il principale argomento di discussione. Come scritto anche nel

²⁰⁴ Lee Lai To, *China and the South China Sea Dialogues* (pp. 107)

precedente paragrafo, durante questo incontro vennero raggiunte delle intese per intraprendere un percorso di cooperazione in diversi settori, tra cui lo scambio di *know-how* militare, ed entrambi gli stati decisero di accantonare la questione di Mischief Reef per concentrarsi su altri argomenti. Durante la seconda metà dell'anno il rapporto bilaterale migliorò notevolmente grazie ai meeting privati tra i due leader ed i rispettivi entourage. Durante una visita a Pechino, al ministro degli Esteri filippino Siazon venne ribadita la volontà di risolvere la disputa in maniera pacifica e conformemente alla dichiarazione UNCLOS. Jiang Zemin ricambiò la visita nel mese di novembre e in questa situazione la leadership filippina cercò di persuaderlo, inutilmente, a ritirare le truppe da Mischief Reef. Entrambe le parti concordarono di accantonare le questioni riguardanti la sovranità territoriale e concentrarsi piuttosto sul possibile sfruttamento congiunto della zona contesa nelle Spratly. Il periodo di distensione tra le parti, tuttavia, non sarebbe durato ancora a lungo. Il 25 dicembre 1996 il comandante in capo dell'esercito filippino creò un corridoio aereo sopra una delle isole più grandi dell'arcipelago, dichiarando inoltre che il governo filippino avrebbe costruito un resort turistico nella stessa²⁰⁵. Le proteste di Pechino arrivarono molto velocemente, ammonendo e intimando a Manila di evitare di intraprendere azioni che avrebbero potuto minacciare l'evoluzione del rapporto tra i due stati. La situazione peggiorò ulteriormente nell'aprile 1997, quando il governo filippino accusò la controparte cinese di aggravare la situazione con l'invio di alcuni incrociatori nelle acque circostanti le isole occupate dalle Filippine. In risposta Pechino accusò Manila di violare la sovranità cinese sull'area di Macclesfield Bank e di aver piantato una bandiera filippina su Scarborough Shoal²⁰⁶. Alcuni parlamentari filippini effettuarono delle visite nell'area contesa, con stampa al seguito, per difendere e ribadire la sovranità filippina mentre altri esponenti politici ribadirono la necessità di coinvolgere direttamente gli Stati Uniti nella regione per controbilanciare la minaccia cinese. La risposta dell'amministrazione Ramos fu principalmente una critica al codice di condotta stipulato nel 1995, ritenuto non abbastanza specifico e incisivo per prevenire incidenti nell'area contesa. Di conseguenza, Manila suggerì di stabilire delle chiare regole d'ingaggio nel Mar Cinese Meridionale per prevenire un vero e

²⁰⁵ Lee Lai To, *China and the South China Sea Dialogues* (pp. 113)

²⁰⁶ Le parti intrapresero numerose azioni aggressive nell'area di Scarborough Shoal, aumentando le tensioni. La marina filippina allontanò delle imbarcazioni cinesi e arrestò alcuni pescatori, oltre a distruggere alcuni marcatori cinesi a Sabina Shoal

proprio scontro armato tra le marine militari dei due stati²⁰⁷. Come segno di buona volontà il governo filippino rilasciò i pescatori cinesi arrestati nei pressi di Scarborough Shoal, permettendo ai pescherecci cinesi di navigare nelle acque filippine per raggiungere delle altre zone di pesca poste in acque internazionali e invitando la marina cinese a visitare la base di Subic Bay. Grazie alle negoziazioni bilaterali iniziate nel maggio 1997, Cina e Filippine raggiunsero un accordo preliminare per gestire il contenzioso. Uno dei nodi focali della discussione riguardava l'approccio e il passaggio di imbarcazioni cinesi, sia civili che militari, nelle acque territoriali filippine. Come si è potuto notare, la Cina ha optato per una risposta compassata alle accuse e alle azioni filippine, evitando così di esacerbare le tensioni e spingendo per una soluzione diplomatica, rafforzando la sua nuova immagine. Questo rinnovato approccio nel gestire la disputa era stato influenzato da considerazioni e riflessioni più ampie. Gli altri stati che rivendicavano dei territori nel Mar Cinese Meridionale, soprattutto il Vietnam, stavano monitorando la situazione nelle Spratly e osservando attentamente le azioni cinesi. Pechino era consapevole che le sue prese di posizione e le sue azioni nei confronti delle Filippine avrebbero influenzato anche il rapporto con gli altri membri dell'associazione e, di conseguenza, non voleva essere considerata come una minaccia. Concentrando il confronto sul dialogo piuttosto che sull'azione la Cina ribadì la sua natura cooperativa e amichevole in Asia Sudorientale, impedendo alla disputa di inficiare la strategia in atto. Il dialogo tra i due paesi proseguì fino al raggiungimento di un accordo, siglato durante il meeting APEC del 1998. Il ministro degli Esteri cinese Tang Jiaxuan e l'omologo filippino Domingo Siazon si accordarono per l'utilizzo e lo sfruttamento congiunto dell'area di Mischief Reef, ma solo nel momento in cui un gruppo di esperti, appositamente istituito, ne promulgasse le modalità di uso e i dettagli di accesso.

All'inizio del 1999 riemersero le solite accuse reciproche sugli incontri ravvicinati tra pescherecci e navi militari nei pressi di Scarborough Shoal, così come sulla costruzione di avamposti e caserme nell'arcipelago²⁰⁸. Lo stato maggiore delle forze armate filippine dichiarò che le strutture cinesi a Mischief Reef non erano destinate solamente alla pesca e che le stesse sarebbero diventate la prossima base per le operazioni delle forze navali cinesi nelle Spratly. La natura di queste strutture

²⁰⁷ Lee Lai To, *China and the South China Sea Dialogues* (pp. 114-115)

²⁰⁸ Lopez Celeste e Conachy James, *Spratlys continue to loom as Asian flashpoint*, consultabile presso <https://www.wsws.org/en/articles/1999/12/spra-d13.html>

fu il principale punto di confronto tra le parti, con la leadership filippina che continuava ad accusare Pechino mentre i cinesi si difendevano ribadendo che gli edifici erano semplici rifugi e depositi per i pescatori, senza alcun fine militare. Manila richiese la distruzione degli edifici, ricevendo in risposta un netto rifiuto e una nota che ribadiva la sovranità territoriale cinese su Mischief Reef. Poco dopo questi inconcludenti meeting Manila intensificò le proprie rimostranze, accusando le forze navali cinesi di aver aperto il fuoco su un velivolo filippino nei pressi di Johnson Reef. La situazione deteriorò ulteriormente a causa della richiesta filippina, durante il meeting dell'Inter-parliamentary Union a Bruxelles, di un ritiro immediato della presenza cinese da Mischief Reef, poiché in violazione della dichiarazione di Manila del 1992. La delegazione cinese si dichiarò sorpresa dalle esternazioni filippine, basate sulla distorsione dei fatti e su false accuse, e affermò che tali parole avrebbero danneggiato il popolo filippino²⁰⁹. L'immagine cinese ritornò ai minimi storici del 1995 ed oramai appariva necessaria un'inversione di rotta.

Nel maggio 1999 Pechino esprime la volontà di risollevarne il rapporto bilaterale. Zhu Bangzao, portavoce del ministro degli Esteri, dichiarò che la Cina era particolarmente dispiaciuta per le dichiarazioni del Presidente filippino Estrada²¹⁰ ma allo stesso tempo era desiderosa di trovare una soluzione pacifica alla disputa, in accordo con le principali leggi marittime internazionali tra cui la dichiarazione UNCLOS. Due giorni dopo questa dichiarazione di intenti, il parlamento filippino votò una risoluzione che condannava l'intrusione cinese nella zona economica esclusiva filippina e raccomandava alla Marina militare di proteggere l'integrità territoriale della nazione. La risoluzione stabiliva inoltre che la presenza di pescherecci cinesi nell'area di Scarborough Shoal era parte integrante della strategia della Repubblica Popolare per mantenere, e gradualmente aumentare, la propria presenza in loco, come avvenuto a Mischief Reef²¹¹.

Manila richiese all'ASEAN la creazione di un codice di condotta regionale che regolasse le attività dei governi nel Mar Cinese Meridionale. L'incessante pressione diplomatica filippina continuò sino ai primi mesi del 2001, quando il presidente

²⁰⁹Results of the 101st Inter-Parliamentary Conference and related meetings, Bruxelles, 11-15 Aprile 1999, consultabile presso <http://www.ipu.org/conf-e/101.pdf>

²¹⁰ Durante una visita ad Hong Kong, il presidente filippino Estrada dichiarò che le ambizioni cinesi nel Mar Cinese Meridionale avrebbero sempre più minacciato la sicurezza regionale

²¹¹ House of Representatives, Republic of the Philippines, *Legislative Resolution on Foreign Affairs*, House Resolution N. 944, 26 maggio 1999

filippino Ramos demonizzò l'ascesa cinese durante il meeting annuale del World Economic Forum. Per Ramos le implicazioni per il continente erano sempre più gravose: "L'ambizione cinese è quella di riuscire a proiettare il suo potere dall'Asia Orientale, dove la sua autorità strategica è già pienamente accettata, sino alle regioni marittime dell'Asia Pacifico. La modernizzazione delle sue forze aereo-navali diventerà il principale problema della regione per i prossimi dieci o quindici anni. Anche altre potenze con interessi marittimi, come India e Giappone, stanno iniziando a prendere delle contromisure per salvaguardare le proprie rotte marittime. Il modo in cui la Cina esercita il suo potere politico e militare dovrebbe preoccupare tutti i paesi dell'Asia Pacifico, ma soprattutto gli stati del sudest asiatico che si trovano pienamente in questa rotta espansionistica²¹²".

La disputa territoriale sulle Spratly stava progressivamente diventando una debolezza per Pechino, un problema che potenzialmente avrebbe potuto vanificare la strategia di engagement verso l'ASEAN. L'imperativo era riuscire a smentire le accuse di Ramos e dimostrare il proprio spirito cooperativo aprendosi maggiormente alle discussioni e alle piattaforme multilaterali, attraverso le quali Pechino poteva accordare delle piccole concessioni a Manila, come ad esempio una maggiore cooperazione economica, commerciale e tecnica. Dimostrando che un più stretto rapporto con la Cina avrebbe generato dei sostanziali benefici economici e politici, irraggiungibili continuando ad ostinarsi sul contenzioso territoriale, Pechino intendeva mantenere lo *status quo* nelle Spratly e, allo stesso tempo, rafforzare e approfondire i legami economici tra i due paesi. Nel dicembre del 2001 la Cina accettò di discutere con le Filippine l'utilizzo congiunto delle strutture costruite a Mischief Reef, una mossa però non ritenuta sufficiente da parte filippina. Una decisione decisamente più significativa venne presa nel novembre 2002, quando la Cina firmò la Dichiarazione di condotta delle parti nel Mar Cinese Meridionale. Alcuni membri dell'ASEAN, Filippine e Vietnam in primis, richiedevano un codice di condotta più severo e legalmente vincolante ma alla fine furono persuasi a firmare una dichiarazione non vincolante. L'adesione di Pechino veniva interpretata come una sostanziosa concessione, volta soprattutto ad implementare la politica di buon vicinato nel rapporto Cina-ASEAN. La decisione cinese ridusse le tensioni con Manila, con la conseguente ripresa degli incontri

²¹² Fidel Ramos, *Security and Stability in Asia*, discorso tenuto durante il meeting del World Economic Forum a Davos, Svizzera, il 29 gennaio 2001, consultabile presso <http://www.dfa.gov.ph>

bilaterali riguardo la disputa sulle Spratly. Nell'agosto 2004, durante la visita ufficiale a Pechino del presidente filippino Gloria Arroyo, venne raggiunto un accordo triennale per l'esplorazione e lo sfruttamento congiunto delle risorse petrolifere presenti nelle acque adiacenti le Spratly. Il documento stabiliva inoltre che l'accordo tra la Philippines National Oil Company e la Chinese National Offshore Oil Company era aperto alla partecipazione di una terza parte, come la compagnia nazionale di un altro contendente. Il riferimento era alla compagnia vietnamita PetroVietnam, la cui partecipazione era fortemente caldeggiata da Manila²¹³. L'accordo bilaterale tra le compagnie di stato fu un grande successo diplomatico per Pechino e rafforzò la sua immagine cooperativa e responsabile nella regione, grazie alla palese volontà di collaborare con le Filippine per risolvere la disputa territoriale e, addirittura, condividere le risorse dell'area nonostante lo stallo del contenzioso. L'accettazione dell'ipotetico ingresso di una terza parte nell'accordo di esplorazione petrolifera, inoltre, fu un'ulteriore prova della rinnovata disponibilità cinese verso lo strumento multilaterale. L'apertura verso il Vietnam non produsse immediatamente i risultati sperati ma anzi causò delle frizioni tra Pechino e Hanoi, che si risolsero solamente con l'ingresso vietnamita nell'accordo durante il 2005. La concretizzazione di questo accordo tripartito aveva lo scopo di trasformare la tensione in cooperazione in un'area particolarmente sensibile per tutti gli attori coinvolti. Da parte cinese, l'accordo veniva visto come un ottimo esempio per risolvere in maniera pacifica le diatribe nel Mar Cinese Meridionale, mentre per i filippini era una prova dell'aumento della fiducia reciproca tra i contendenti e del loro impegno per risolvere pacificamente la questione²¹⁴. Perfino l'ex presidente filippino Ramos, uno dei principali promulgatori della teoria della minaccia cinese, accolse la firma di questo accordo come una prova della buona volontà di Pechino. L'inclusione del Vietnam in quello che originariamente era un accordo bilaterale trasformò lo stesso in un contesto multilaterale, dove erano coinvolte le tre principali contendenti per il controllo delle Spratly. Questa trasformazione si verificò principalmente grazie alle negoziazioni informali che gli stati tenevano a margine dei meeting multilaterali dell'associazione. Il successo diplomatico generato dall'accordo rinforzò la

²¹³ Buszynski Leszek, *Rising Tensions in the South China Sea: Prospects for a Resolution of the Issue*, in *Security Challenges*, Vol. 6, No. 2, 2010 (pp. 85-104)

²¹⁴ Xinhua News Agency, *Turning Sea of Disputes into Sea of Cooperation*, 16 marzo 2005, consultabile presso <http://china.org.cn/english/international/122988.htm>

posizione di Pechino riguardo la propria strategia di risoluzione delle dispute, che prevedeva delle trattative bilaterali preventive tra i contendenti.

La maggiore apertura cinese verso il multilateralismo venne accolta positivamente sia da Manila che dal resto dell'associazione. Considerando la prospettiva filippina, la nuova attitudine della Cina permetteva a Manila e Hanoi di avere una migliore posizione negoziale nei confronti di Pechino senza però alienare le possibilità economiche e commerciali offerte dal mercato cinese. Per l'ASEAN, invece, l'accordo tra Cina e Filippine fu la prova che la strategia di engagement verso Pechino stava funzionando. Inoltre l'allargamento dell'intesa e l'inclusione del Vietnam confermò ai membri dell'associazione la predisposizione cinese verso l'approccio multilaterale alle relazioni internazionali e alla risoluzione delle dispute. Una Cina sempre più socializzata all'interno del contesto ASEAN contribuì a ridurre la sua cattiva reputazione nella regione, nonostante gli aspri confronti con Manila.

Dalla prospettiva di Pechino, la politica di buon vicinato risultò efficace anche a livello bilaterale e contribuì a prevenire un vero e proprio conflitto con le Filippine. La Cina emerse da questa situazione come una potenza responsabile e cooperativa e, aspetto ancora più importante, senza aver compromesso direttamente le sue rivendicazioni territoriali sulle Spratly. Possiamo citare un esempio per comprendere meglio l'efficacia della politica di buon vicinato cinese, e come essa abbia fortemente influenzato il rapporto con le Filippine, riguardo allo specifico caso delle Spratly. Nel 2006 un peschereccio cinese venne abbordato e assalito mentre operava in una zona dell'arcipelago contesa tra i due stati. Durante l'attacco morirono quattro pescatori mentre altri tre rimasero feriti, particolare che spinse Pechino a richiedere un'indagine ufficiale alle autorità filippine. Una volta conclusa l'investigazione, Manila negò qualsiasi tipo di responsabilità nell'attacco poiché non era presente nessuna unità militare filippina nel luogo incriminato²¹⁵.

Le modalità di indagine e di confronto verificatesi in questo caso rappresentano una netta rottura con il passato, portando i governi coinvolti a cooperare piuttosto che ad accusarsi vicendevolmente. Cina, Filippine e Vietnam decisero di rafforzare la cooperazione sulla sicurezza nell'arcipelago, stringendo un accordo che prevedeva una diretta cooperazione e comunicazione in modo che i principali problemi dell'area, dalla pirateria al contrabbando, venissero risolti una volta per

²¹⁵ *Philippines denies role in attack on Chinese fishermen in Spratly Islands*, AFX Asia, 8 maggio 2006

tutte. Rispetto al passato, quando uno scontro violento nelle Spratly avrebbe automaticamente condotto a un peggioramento nel rapporto tra gli stati, l'attacco al peschereccio cinese provocò una maggiore cooperazione regionale e addirittura un miglioramento del legame sino-filippino. Inoltre nessuna delle parti coinvolte menzionò le proprie rivendicazioni territoriali, aspetto ancora più sorprendente di quelli sopracitati. Apparentemente la storica inimicizia tra Pechino e Manila si stava trasformando in fiducia e cooperazione, contribuendo a trasformare le loro identità regionali in una maniera che includeva sia l'aspetto concorrenziale del rapporto, ma anche quello inclusivo.

Dopo aver fornito un resoconto degli effetti della politica di buon vicinato cinese sulle relazioni bilaterali con le Filippine, possiamo passare all'analisi del medesimo processo nelle relazioni sino-vietnamite. Similmente alla strategia adottata per migliorare il rapporto con le Filippine, la Repubblica Popolare capì che i suoi interessi e quelli del Vietnam erano abbastanza simili, ossia una forte attenzione sullo sviluppo economico interno e il desiderio di un ambiente internazionale stabile e pacifico.

La volontà vietnamita di mettere da parte le dispute territoriali sulle Spratly fu chiara ma vincolata al comportamento di Pechino. Finché alle promesse sarebbero seguite le giuste azioni di buon vicinato, Hanoi non avrebbe sollevato la questione della sovranità territoriale. Ma, come abbiamo visto in precedenza, l'implementazione della politica di buon vicinato cinese ha avuto due livelli di velocità e i grandi risultati raggiunti a livello multilaterale sarebbero arrivati anche a livello bilaterale, solo in maniera più lenta e tortuosa. Questo è comprensibile considerando la diversa natura del rapporto bilaterale, basato spesso sul confronto e sull'antagonismo, rispetto alla più sfumata struttura dei forum multilaterali. Come vedremo in seguito, l'evoluzione dell'identità regionale di Pechino ha influenzato anche il rapporto e la diplomazia bilaterale con il Vietnam. Anche con Hanoi, così come accaduto nel rapporto con Manila, si è passati da un rapporto di inimicizia (*enemy-enemy*) alla competizione, per poi arrivare ad una sorta di partnership nel 2005. Hanoi iniziò a ridimensionare le sue remore verso l'attitudine cinese quando si rese conto del cambio di postura regionale avvenuto nella seconda metà degli anni '90. Come abbiamo accennato anche in precedenza, le dispute territoriali in essere tra i due stati, dal Golfo del Tonchino alle Paracel e le Spratly, sono state il principale innesco del confronto tra i due stati. La normalizzazione dei rapporti

bilaterali avvenuta nel 1991, assieme al forte aumento degli sforzi diplomatici negli anni successivi, ha prodotto dei risultati tangibili sebbene la disputa nel Mar Cinese Meridionale continuasse a condizionare l'evoluzione delle negoziazioni. La ripresa della cooperazione infrastrutturale, principalmente per la costruzione di alcune ferrovie, nel 1996 fu un segnale positivo e forse la prova più significativa del cambiamento avvenuto nel rapporto, riflettendo gli sforzi di entrambe le parti atti a prevenire il confronto territoriale e contribuire alla costruzione di un ambiente regionale pacifico e stabile, aspetto fondamentale per i rispettivi interessi nazionali. Ciononostante, i due stati non riuscirono ad appianare le divergenze sul Mar Cinese Meridionale e il contenzioso territoriale continuò a pregiudicare il loro rapporto.

In questo particolare aspetto, la sfiducia era ancora molto forte ed entrambi gli stati intrapresero delle azioni unilaterali per cercare di consolidare le rispettive rivendicazioni. Fu in questo momento, caratterizzato da un miglioramento nella cooperazione economica e dal persistere del contenzioso politico, che il confronto regionale tra i due stati passò dall'inimicizia alla competizione. Una strategia comune ad entrambi gli stati fu quella di accordare delle concessioni di esplorazione ed estrazione petrolifera a diverse compagnie straniere. Nel 1997 una compagnia cinese intraprese delle opere di trivellazione in un'area tra l'isola di Hainan e la costa centrale del Vietnam, in prossimità del Golfo del Tonchino. Quando Hanoi protestò per l'accaduto la Cina decise di ritirarsi dall'area, con l'intento di iniziare delle trattative per regolamentare l'area contesa²¹⁶.

Nonostante la mossa conciliatoria di Pechino e la volontà di negoziare con Hanoi riguardo le acque contese, la leadership cinese non ridimensionò mai le proprie rivendicazioni territoriali. La situazione si complicò ulteriormente quando la Cina concesse i diritti di esplorazione ed estrazione petrolifera alla Atlantic Richfield Corporation (ARCO), in un'area adiacente a quella contesa con il Vietnam.

Nel luglio 1997 il ministro cinese Qian Qichen e il suo omologo vietnamita Nguyen Manh Cam concordarono²¹⁷ che il modo migliore per velocizzare la risoluzione delle diatribe territoriali era dare priorità alle questioni ritenute più semplici, come ad esempio i problemi di confine e del Golfo del Tonchino, per poi

²¹⁶ Il Vietnam espresse le sue preoccupazioni agli altri stati ASEAN, fattore che contribuì alla ritirata cinese. A riguardo, Thayer Carlyle, *Vietnamese Perspectives of the China Threat*, in *The China Threat: Perception, Myths and Reality*, Storey Ian e Yee Herbert, Routledge, New York, 2002 (pp. 227)

²¹⁷ Cheng Guan Ang, *Vietnam-China Relations Since the End of the Cold War*, in *Asian Survey* Vol. 38, N. 12, 1998 (pp. 1122-1141)

passare alle più complesse situazioni di Paracel e Spratly. All'inizio del 1998 venne compilata una bozza di accordo per la demarcazione del confine sino-vietnamita, che teoricamente avrebbe dovuto essere un punto di partenza per un più vasto accordo futuro²¹⁸. Nonostante il forte ottimismo derivante dall'accordo sul confine terrestre, la disputa nel Mar Cinese Meridionale continuava a testare l'elasticità del rapporto tra Pechino e Hanoi. Entrambi i paesi continuarono a ribadire le proprie rivendicazioni di sovranità su entrambi gli arcipelaghi nel biennio 1998/1999, soprattutto attraverso la stipulazione di accordi di concessione petrolifera e la costruzione di annesse strutture di supporto nelle aree contese, come ad esempio una stazione satellitare cinese nelle Paracel.

Questo persistente duello non impedì agli stati di firmare un Trattato di amicizia, buon vicinato e stabilità, seguito da un corollario di altri documenti che regolavano i principali punti di disputa riguardanti il confine terrestre e delineavano il percorso da seguire per risolvere la questione del Golfo del Tonchino²¹⁹. Per quanto riguarda il problema marittimo, venne istituito un forum con il preciso compito di trovare una soluzione che potesse essere soddisfacente per entrambi gli stati. Le trattative tra i due paesi riguardo le Spratly, così come quelle riguardanti i problemi procedurali e l'implementazione del percorso normativo concordato per la questione del Golfo del Tonchino, continuarono negli anni successivi senza però raggiungere la tanto attesa svolta, che invece si concretizzò nel campo della cooperazione economica. Entrambe le parti capirono che un'ipotetica intesa sul contenzioso territoriale avrebbe comportato un notevole miglioramento nel rapporto bilaterale. Trovare una soluzione soddisfacente per entrambi, però, era pressoché impossibile dato che nessuno dei due paesi era intenzionato a retrocedere dalle proprie posizioni iniziali e fare una concessione in questo senso non era un'opzione percorribile. In sostanza la questione del Mar Cinese Meridionale venne costantemente posposta, mentre i due governi decisero di concentrarsi sulle diatribe minori. I progressi raggiunti in queste negoziazioni portarono in dote diversi risultati, in primis il raggiungimento di un accordo sui problemi di confine e sul Golfo del Tonchino. Nel febbraio 2004 Cina e Vietnam firmarono un protocollo supplementare per la cooperazione nel campo della pesca, mostrando dei tangibili progressi circa la risoluzione delle rimanenti problematiche nel loro rapporto

²¹⁸ Ibidem,

²¹⁹ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, *China and Vietnam Sign Land border Treaty*, consultabile presso <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zjzg/tyfls/tyfl/2631/t15493.htm>

bilaterale. Sebbene questo protocollo supplementare non rappresentasse un accordo di primaria importanza ebbe comunque un forte impatto nel miglioramento delle relazioni tra i due governi, come sottolineato dagli stessi.

Il primo ministro vietnamita Vu Khoan plaudì ufficialmente gli sforzi congiunti dei due paesi, dichiarando che l'accordo sarebbe stato importante per la stabilità a lungo termine dell'area del Golfo del Tonchino oltre a rinforzare la fiducia, l'amicizia e la cooperazione tra le persone che popolano la riviera²²⁰.

Pochi mesi dopo la firma di questo accordo si verificò un nuovo scontro riguardo il diritto di sovranità sugli arcipelaghi del Mar Cinese Meridionale. In tale occasione Le Dung, portavoce del ministero degli Esteri vietnamita, rifiutò categoricamente di riconoscere le rivendicazioni cinesi sulle Spratly. Dung aggiunse che il Vietnam ha dichiarato la propria indiscutibile sovranità sulle Paracel e sulle Spratly da tempo immemore, ricordando che la Dichiarazione di condotta tra le parti nel Mar Cinese Meridionale consiglia di non rilasciare dichiarazioni che possano aumentare le tensioni. La successiva mossa vietnamita sembrava smentire ulteriormente quanto dichiarato da Dung, poiché il governo di Hanoi annunciò un progetto turistico nelle Spratly, simile a quello filippino, che irrigidì la posizione di Pechino²²¹.

Alla fine del 2004 la situazione si complicò ulteriormente, tramutandosi in un confronto triangolare, quando il Vietnam accusò sia la Cina che le Filippine di pianificare attività di pattugliamento in zone sotto la propria giurisdizione. Poco dopo l'annuncio dell'accordo di esplorazione petrolifero tra Pechino e Manila, ma prima di entrarne a far parte, il Vietnam accusò apertamente i due contendenti di aver violato le regole della Dichiarazione di condotta del 2002. Le Dung rincarò la dose dichiarando che il Vietnam, come firmatario del Codice di condotta stipulato da Cina e ASEAN, si affidava alle parti in causa per rispettare il documento e mantenere la pace e la stabilità. Le parole di Dung mantenevano però la solita incoerenza di fondo, poiché pretendeva che i firmatari rispettassero la Dichiarazione ma allo stesso tempo reiterava l'inviolabilità della sovranità vietnamita sulle Spratly²²². Pechino, oltre a ribaltare le accuse vietnamite e ribadire

²²⁰ Hensengerth Oliver, *Regionalism in China-Vietnam Relations. Institution-building in the Greater Mekong Subregion*, Routledge, New York, 2010 (pp. 171-172)

²²¹ Apparentemente il governo filippino non si oppose alla decisione vietnamita poiché non violava direttamente quanto stabilito nella Dichiarazione di condotta nel Mar Cinese Meridionale

²²² *Vietnam hits out at China, Philippines over Spratly oil plans*, Agence France Presse, 9 settembre 2004

la propria sovranità sulle Spratly, accusò Hanoi di aver invitato alcune multinazionali petrolifere a presentare le proprie offerte per intraprendere operazioni di esplorazione nelle acque adiacenti l'arcipelago²²³.

Il riemergere dell'antagonismo con il Vietnam non faceva parte della strategia regionale cinese. Per rinforzare l'immagine di potenza responsabile e affidabile, durante il summit Cina-ASEAN del 2004 il premier cinese Wen Jiabao propose la creazione di un'ulteriore team di esperti per discutere le problematiche della cooperazione e dello sviluppo congiunto nella regione. Ciononostante, il governo vietnamita intraprese una massiccia campagna mediatica per ribadire la propria sovranità sulle Spratly e sottolineare la dedizione alla causa da parte delle proprie forze armate.

Nel marzo 2005 ci fu un importante meeting bilaterale ad Hanoi, durante il quale le parti sembravano aver compreso la valenza globale del loro rapporto e deciso di cooperare per garantire una maggiore stabilità regionale. Jia Qinglin dichiarò che i due stati sarebbero diventati buoni vicini, buoni amici, buoni compagni e buoni partner²²⁴. Nong Duc Manh, segretario generale vietnamita, concordò con la controparte e dichiarò che il modello di sviluppo cinese era una fonte di ispirazione per il processo di riforme che il Vietnam si apprestava a intraprendere. Manh aggiunse che il paese era pronto ad approfondire la cooperazione in diversi settori, aumentare la cadenza degli incontri diplomatici e migliorare la coordinazione negli affari regionali e internazionali²²⁵. Come vedremo a breve, questi propositi vennero archiviati in meno di un mese e la situazione rischiò di peggiorare ulteriormente. Nell'aprile del 2005 il Vietnam decise di celebrare il trentesimo anniversario della liberazione delle Truong Sa, il nome vietnamita delle Spratly.

Il deciso aumento dell'assertività vietnamita nel biennio 2005/2006 era il risultato di una precisa strategia che prevedeva il rafforzamento della posizione di Hanoi nel rapporto vis-à-vis con Pechino e Manila, e il costante rifiuto delle proposte di cooperazione e sviluppo congiunto aveva il fine di non pregiudicare la posizione vietnamita sulle Paracel e le Spratly. Questa posizione assume maggiore rilevanza se consideriamo lo storico timore vietnamita per una possibile reazione violenta da parte cinese, corroborata da una tradizione fatta di animosità, inimicizia e conflitti

²²³ *China protest Vietnam's bid in South China Sea*, Agence France Presse, 20 ottobre 2004

²²⁴ *China-Vietnam relations in best time in history*, Xinhua News Agency, 21 marzo 2006

²²⁵ *Ibidem*,

che ha generato solamente ulteriori sospetti tra i due paesi.

Le attività diplomatiche di Pechino in Asia Sudorientale e la volontà di porsi in maniera positiva nei confronti dei vicini non vennero ignorate da Hanoi, ma semplicemente ebbero un impatto inferiore rispetto ad altre realtà statuali. Lo stallo causato dalle celebrazioni vietnamite venne parzialmente mitigato poche settimane dopo, quando i due paesi suggellarono l'accordo tra le marine militari con il primo pattugliamento congiunto nelle acque del Golfo del Tonchino. Sebbene inferiore ad altri risultati ottenuti, il raggiungimento di questa intesa fu importante per Pechino e dimostrò che la nuova strategia diplomatica avrebbe dato frutti anche nelle situazioni più complesse. Un'ulteriore prova della bontà di questo approccio si presentò nel maggio 2006, quando il Vietnam venne violentemente colpito dall'uragano Chanchu. Il governo vietnamita inviò un messaggio d'aiuto e richiese l'assistenza cinese per un'operazione di ricerca nelle Spratly, dove stanziavano circa trenta imbarcazioni vietnamite. Grazie al supporto di Pechino fu possibile recuperare la maggior parte delle imbarcazioni, salvare diversi pescatori e, durante le operazioni, nessuno dei due stati accennò alla questione della sovranità territoriale sull'arcipelago.

Conseguentemente non ci sembra errato affermare che la politica di buon vicinato cinese sia riuscita a sublimare la disputa nel Mar Cinese Meridionale all'interno del più ampio contesto, incrementando la valenza della sfera economica, delle relazioni sino-vietnamite e portando Hanoi a ragionare sull'effettiva convenienza politico-economica della propria postura. Mantenere una posizione rigida avrebbe sicuramente pregiudicato i possibili benefici economici, garantiti invece da un approccio più soft e incline alla cooperazione. Pechino non pretendeva, quantomeno direttamente, che Hanoi lasciasse decadere le proprie pretese ma sperava che il governo vietnamita riuscisse finalmente a mettere da parte la questione per concentrarsi su diverse forme di confronto e cooperazione, in modo da consolidare una volta per tutte la figura benevola che la Cina aveva faticosamente costruito. La politica di buon vicinato aveva lentamente trasformato il gioco a somma zero, che caratterizzava la disputa tra i due stati, in un approccio dove entrambi gli stati avrebbero potuto ottenere dei sostanziali benefici nel cercare di risolvere, o quantomeno ridimensionare, il contenzioso nel Mar Cinese Meridionale. La trasformazione del rapporto bilaterale tra la Cina ed i suoi principali contendenti, Filippine e Vietnam, non si sarebbe mai potuta concretizzare

senza l'interazione multilaterale tra la Cina e il gruppo ASEAN, fattore che ha consentito la formazione di un'identità collettiva che includesse la presenza di Pechino nella regione. Nonostante Cina e Vietnam mantengano ancora una dialettica antagonista, la situazione si può considerare decisamente migliorata rispetto a un decennio fa.

2.4 Conclusioni

In questo capitolo abbiamo cercato di analizzare l'evoluzione della politica estera cinese in un'area di primario interesse per la leadership di Pechino, evidenziando sia le consuetudini che le novità diplomatiche emerse dalla conclusione del confronto bipolare. I progressi raggiunti dalla Cina nelle relazioni economiche e strategiche con il gruppo ASEAN si riflettono nella politica di buon vicinato, che ha permesso a Pechino di ridimensionare progressivamente l'annosa questione della minaccia cinese.

La politica di buon vicinato rappresenta uno dei principali successi diplomatici di Pechino in Asia Sudorientale, considerando la natura del rapporto nei primi anni '90 e come si è poi sviluppato dopo la crisi finanziaria del 1997, sebbene non abbia contribuito a risolvere la contesa marittima. Ma la finalità di questa strategia, il disegno più ampio della politica estera cinese a cavallo tra i due secoli, era quella di rivoltare completamente la percezione cinese nella regione senza però correre il rischio di alienare le rivendicazioni territoriali sulle Spratly. Come abbiamo potuto vedere nei paragrafi che compongono questo capitolo, la strategia cinese si è rivelata un successo nonostante le problematiche che hanno caratterizzato i primi anni '90, durante i quali la disputa marittima era vista come il principale motivo di scontro tra la Cina e i membri dell'ASEAN e un insormontabile ostacolo nello sviluppo delle relazioni tra le parti.

Ciononostante, nel 2005 Filippine e Vietnam acconsentirono a posticipare la discussione sulla sovranità territoriale nell'arcipelago e partecipare a un accordo tripartito per lo sfruttamento delle risorse petrolifere nell'area. I due membri dell'ASEAN più diffidenti e sospettosi riguardo le intenzioni cinesi, i più assidui nel richiedere all'ASEAN una forte presa di posizione anticinese, erano ora partner di Pechino nello sfruttamento delle risorse presenti nel territorio conteso. Ma

questo è solamente il risultato più recente nell'arco temporale preso in analisi, altri ancora si sono verificati negli anni precedenti e hanno avuto un excursus peculiare, segnando una vera e propria rottura rispetto al passato. L'aggressione alle imbarcazioni cinesi nelle acque contese, sia nel 2000 che nel 2006, non ha generato nessuno scontro armato e nessuna accusa diretta tra i governi. Anzi, i due stati hanno colto l'opportunità di trasformare una situazione potenzialmente dannosa in un'occasione per implementare la cooperazione navale nell'area.

Come si potrebbe spiegare un cambio di approccio così significativo in un contesto conflittuale così pericoloso? Una prima, sebbene incompleta, risposta potrebbe affermare che la politica di buon vicinato rappresenta un'inequivocabile successo, in termini di dura e pura *realpolitik*, della più ampia strategia di Pechino. Nel corso degli anni la RPC ha imparato a conoscere i suoi contendenti, capire in che modo andavano condotte le negoziazioni e stabilire le nuove modalità di interazione con l'ASEAN e i suoi membri. In questo modo è riuscita a ridimensionare il peso specifico della disputa territoriale al punto da convincere l'associazione che, sebbene fosse la questione più delicata, non rappresentasse più un ostacolo insormontabile nell'evoluzione del rapporto tra Cina e ASEAN. Avvantaggiandosi della propria superiorità economica, Pechino è riuscita a convincere Filippine, Vietnam e gli altri membri dell'associazione a mettere in stand-by la questione della sovranità territoriale e, finché non verrà raggiunta una soluzione definitiva, concentrarsi sullo sfruttamento congiunto delle risorse e sulla crescita economica. L'accordo del 2005 è la prova più tangibile di questa tendenza, senza però dimenticare i diversi patti bilaterali stipulati da Pechino sia con Manila che con Hanoi e il dialogo multilaterale instaurato con l'ASEAN. Si potrebbe quindi affermare che la pragmatica strategia diplomatica cinese sia riuscita a manipolare e indirizzare la percezione del gruppo ASEAN, al punto tale da fargli accettare l'irremovibile posizione marittima di Pechino in cambio di migliori relazioni economiche. Preservare lo *status quo* nell'arcipelago, con la sostanziale possibilità di rinforzare la propria posizione attraverso la costruzione di nuovi avamposti, e consolidare il rapporto positivo instaurato con l'associazione rappresenta il miglior scenario che la leadership cinese poteva auspicarsi, considerando soprattutto la base di partenza ereditata dai complicati anni '90.

Alcune delle considerazioni fatte sono probabilmente corrette ed empiricamente comprovate. La Cina è riuscita ad ammorbidire la posizione dell'ASEAN e

ridimensionare la paura dell'ascesa e della minaccia cinese, conseguentemente è riuscita a sublimare la disputa del Mar Cinese Meridionale all'interno di un contesto diplomatico e politico decisamente più ampio. Ciononostante, queste argomentazioni non sono sufficienti per spiegare la rapidità e l'intensità del cambiamento nelle relazioni Cina-ASEAN e dei rapporti bilaterali con Filippine e Vietnam. Dopotutto, le rivendicazioni cinesi sull'inviolabilità della propria sovranità territoriale sul Mar Cinese Meridionale sono intatte, la proiezione delle capacità e della forza militare cinese continua a crescere, aumentando di conseguenza le possibilità cinesi di usare la forza per difendere la propria posizione. La logica ci porterebbe a pensare che gli stati ASEAN non vedano più la Cina come un aggressore e una minaccia per la pace regionale. La Repubblica Popolare potrebbe continuare ad acquisire nuovi strumenti per risolvere unilateralmente la disputa, e tutt'ora continua a farlo, ma ciò non significa che dovrà necessariamente muoversi in questa direzione. Secondo la prospettiva dell'associazione, l'uso della forza da parte di Pechino resta sì un'ipotesi empiricamente plausibile ma comunque remota e poco probabile.

Una risposta e una riflessione più completa sulla questione devono considerare il presupposto che Cina e ASEAN, nel periodo preso in analisi, hanno iniziato a interfacciarsi in una determinata maniera grazie alle interazioni multilaterali che hanno messo in discussione e modificato le tradizionali identità regionali dei due attori. Pechino ha velocemente compreso che la struttura informale dell'ASEAN Way non era incompatibile con i suoi interessi e il suo approccio alla politica estera nella regione, anzi sarebbe potuto diventare un prezioso grimaldello per raggiungere i propri obiettivi. I cinesi impararono che l'ASEAN Way rispettava le differenze culturali e politiche degli stati membri e poneva l'accento sull'importanza del principio di non-interferenza negli affari interni di uno stato sovrano. La comunanza di vedute riguardo questo specifico aspetto si palesò quando entrambe le parti rifiutarono apertamente la prospettiva di un'internazionalizzazione della disputa territoriale. Si rafforzò così una sorta di identità condivisa associata alla resistenza verso l'interferenza statunitense nelle proprie politiche domestiche. Gli effetti del ribilanciamento nell'approccio cinese alla disputa sono chiari nella nuova dottrina della sicurezza, che definisce l'uguaglianza in termini olistici: "si può parlare di uguaglianza quando tutti gli stati, grandi o piccoli, sono egualmente membri della comunità internazionale e

devono rispettarsi a vicenda, comportarsi come pari ed evitare di interferire negli affari interni degli altri stati, promuovendo così la democratizzazione delle relazioni internazionali.”²²⁶

La dottrina sulla sicurezza sottolineava anche l'importanza della diversità e presentava la Cina come un membro di una determinata comunità, affermando che “la Cina è convinta che il nostro sia un mondo di diversità, e ciò è particolarmente vero nella regione dell'Asia Pacifico. Tenendo in mente questo particolare, solamente attraverso la reciprocità e la cooperazione sarà possibile affermare il progresso e lo sviluppo di tutte le nazioni. Dunque, la cooperazione sulla sicurezza non è rivolta solamente agli stati che condividono la stessa visione o modalità di sviluppo, ma contempla e incita la cooperazione tra gli stati che concepiscono lo sviluppo in maniera differente.”²²⁷

Un altro esempio di come la conoscenza reciproca abbia influito nello sviluppo della politica regionale cinese risiede nella firma della Dichiarazione di condotta delle parti nel Mar Cinese Meridionale del 2002. Come discusso nel corso del capitolo, la partecipazione cinese a diverse piattaforme multilaterali ha permesso alla leadership politica di comprendere la posizione e le preferenze degli altri contendenti, oltre a permettergli di familiarizzare con questo nuovo approccio diplomatico. Partecipando ai meeting annuali dell'associazione Pechino ha compreso quanta importanza gli stati ASEAN, specialmente Filippine e Vietnam, riponevano nella promulgazione di un codice di condotta. L'esitazione cinese nell'accettare un documento di questo tipo era vista dai vicini come un controsenso, una posizione che cozzava con la promozione della politica di buon vicinato portata avanti da Pechino. Accettando di firmare questo documento, è bene ricordare che non ha valore giuridico e non è vincolante, la Cina fu in grado di ribadire la propria nuova immagine di benevolenza e diminuire il timore di una postura aggressiva e propensa al conflitto.

Infine, la RPC capì che una strategia di sviluppo e sfruttamento congiunto avrebbe potuto mitigare gli effetti politici del contenzioso e permettere alla Cina di eludere la *querelle* sulla sovranità territoriale. Di conseguenza Pechino ha progressivamente proposto ai contendenti, sia durante gli incontri bilaterali con Manila e Hanoi che

²²⁶ Ministero degli affari Esteri della Repubblica Popolare Cinese, *China's Position Paper on the New Security Concept*, consultabile presso <http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/eng/xw/t27742.htm>

²²⁷ *Ibidem*,

durante i meeting multilaterali all'interno dello schema ASEAN, lo sfruttamento congiunto delle aree contese. Come sottolineato in precedenza per la sua importanza, il principale risultato di questa strategia è la firma dell'accordo tripartito del 2005 che prevedeva la cooperazione tra Cina, Filippine e Vietnam per l'estrazione petrolifera nelle Spratly.

La complessa situazione nelle Spratly rappresenta un peculiare filo conduttore nella politica estera di Pechino degli anni '90 e 2000. La strategia regionale della Repubblica Popolare, e con essa la postura strategica nel Mar Cinese Meridionale, si è progressivamente evoluta sin dalla conclusione del conflitto bipolare ed si è prontamente consolidata come una priorità nell'agenda politica del paese. Le modalità di approccio verso la disputa, e conseguentemente verso i contendenti, non sono quindi monolitiche ma sono state bensì influenzate dalle modifiche strutturali e concettuali emerse dopo la fine dell'epoca Denghista. In questo senso, la disputa nelle Spratly può essere un paradigma valido per analizzare il percorso intrapreso dall'élite politica cinese nella gestione dei rapporti regionali. La stretta aderenza al bipolarismo che caratterizza la prima metà degli anni '90 si è fondamentalmente tradotta in una postura assertiva e aggressiva nel Mar Cinese Meridionale, con pochissimo margine di trattativa e un altrettanto scarsa volontà di scendere a compromessi. In questo periodo lo scontro sulle Spratly ha visto una pericolosa escalation, rischiando più volte di tramutarsi in uno scontro armato. La fine degli anni '90, ma soprattutto i primi anni del nuovo millennio, ha portato in dote delle importanti novità che hanno incanalato i rapporti regionali in una diversa prospettiva. L'apertura cinese verso il multilateralismo e la disponibilità ad interfacciarsi con i contendenti attraverso i diversi network dell'ASEAN si è riflessa in maniera incisiva anche nelle modalità di gestione del contenzioso. La direttrice data da Jiang Zemin, e poi consolidatasi sotto la presidenza di Hu Jintao, era caratterizzata da una diversa propensione al dialogo e al compromesso, al tentativo di minimizzare lo scontro piuttosto che esaltarlo, alla volontà di concretizzare i progressi raggiunti nel dialogo con l'ASEAN. L'apertura al multilateralismo, sostenuta poi da due pilastri come la politica di buon vicinato e la dottrina dell'ascesa pacifica, ha permesso un ridimensionamento della conflittualità nelle Spratly, senza però pregiudicare la pretesa di sovranità cinese. In questo senso, possiamo affermare che il contenzioso sulle Spratly è un buon paradigma per analizzare la rinnovata politica regionale della Cina.

3. Shaping the Regional (dis)Order.

Come l'ASEAN abbia contribuito a migliorare e pregiudicare il precario equilibrio regionale.

Nel precedente capitolo abbiamo analizzato nel dettaglio l'evoluzione della politica regionale cinese verso la zona ASEAN e il Mar Cinese Meridionale, sottolineando come l'interazione tra Pechino e l'associazione abbia contribuito a plasmare un nuovo approccio diplomatico, particolarmente funzionale al nuovo rapporto tra le parti. In questo capitolo, invece, focalizzeremo la nostra attenzione nei confronti dell'ASEAN, descrivendone peculiarità, punti di forza e, soprattutto, debolezze politiche, giuridiche e costitutive.

L'Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) è un'organizzazione economica e geopolitica composta da dieci stati del sud-est asiatico, formata l'8 Agosto 1967 da Indonesia, Malaysia, Filippine, Singapore e Thailandia. Oltre ai suddetti membri fondatori, con il tempo si aggiunsero Birmania, Brunei, Cambogia, Laos e Vietnam. La nascita dell'ASEAN venne preceduta da quella di un'altra organizzazione, chiamata Association of Southeast Asia (ASA), composta da Filippine, Malaysia e Thailandia nel 1961. La fine dell'ASA coincise con la nascita dell'ASEAN, infatti i cinque ministri degli Esteri degli stati fondatori si riunirono al Dipartimento per gli Affari Esteri di Bangkok l'8 Agosto 1967, dove firmarono la Dichiarazione di Bangkok. In questo documento vengono ufficializzati gli intenti e le finalità che hanno spinto i cinque paesi a riunirsi in un'associazione. Venne posto l'accento sulla necessità di accelerare la crescita economica, il progresso sociale e lo sviluppo culturale all'interno della regione attraverso la cooperazione tra gli stati. Infine venne ritenuto necessario mantenere un saldo rapporto di cooperazione con le altre organizzazioni regionali aventi simili principi e finalità, ed esplorare tutte le possibili vie di collaborazione con le stesse. Affinché questa volontà potesse esplicarsi nel migliore dei modi, fu necessario stabilire un meccanismo che permettesse all'organizzazione di operare in maniera continuativa. Per questo motivo venne stabilita un calendario di incontri tra i membri che prevedeva un meeting annuale tra i ministri degli esteri, il quale sarebbe stato presieduto dal ministro del paese ospitante. Una Commissione

Permanente, guidata a rotazione dallo stesso ministro degli esteri ospitante, avente come membri gli ambasciatori degli stati membri. Comitati *ad hoc* e Commissioni Permanenti di specialisti su specifiche materie, dal campo economico a quello militare. Un Segretariato Nazionale in ognuno dei paesi membri, con il compito di ratificare ed implementare gli accordi presi durante i meeting ministeriali. L'associazione si considerava come il risultato della volontà collettiva delle nazioni del sud-est asiatico di vivere assieme in pace e, attraverso la cooperazione ed il sacrificio, aumentare così la sicurezza e la tranquillità dei popoli.

Ovviamente ci furono anche altre motivazioni, di carattere squisitamente politico, che condussero questi cinque stati a riunirsi nell'ASEAN. L'organizzazione aveva sicuramente lo scopo di contenere il comunismo nell'area, e per comprendere ciò basta considerare la situazione interna degli stati all'epoca. Il governo filippino era minacciato dai militanti del Hukbalahap, il braccio armato del Partito Comunista Filippino, che misero in reale pericolo la sopravvivenza del governo centrale sin dai primi anni del dopoguerra. In Indonesia il conflitto tra l'esercito e il sempre più potente Partito Comunista Indonesiano si concluse solamente nel 1965, con il passaggio di potere da Sukarno, vicino alla fazione comunista, a Suharto e l'instaurazione della sua politica anti-comunista conosciuta come *Nuovo Ordine*. Un altro problema era rappresentato dalla possibile formazione della Malaysia. Nel 1961 Tunku Abdul Rahman, allora primo ministro della Federazione della Malaysia, annunciò la proposta di creare una nuova federazione assieme a Sabah, Sarawak e Singapore. A questa proposta si opposero strenuamente l'Indonesia, che vedeva in questa formazione una forma di neo-colonialismo, e le Filippine, che rivendicavano una parte del Borneo Settentrionale. Nonostante queste opposizioni, la Malaysia proclamò la propria formazione nel 1963 e ciò comportò un periodo di scontro con l'Indonesia, chiamato *Konfrontasi*, durante il quale vi furono numerosi scontri armati al confine tra i due stati. Le Filippine ritirarono il proprio corpo diplomatico e congelarono i rapporti con la Malaysia sino alla nascita dell'ASEAN. Per questi motivi è abbastanza plausibile che la formazione dell'ASEAN abbia prevenuto l'ulteriore acuirsi dello scontro. La nascita e l'evoluzione dell'associazione sono fondamentali nell'analisi dello sviluppo regionale, creando una netta linea di demarcazione rispetto al passato. L'ASEAN rappresenta uno strumento importantissimo per l'Asia Sudorientale, attraverso il quale gli stati membri desideravano sia allontanare la minaccia comunista che affrancarsi dal gioco delle

grandi potenze durante la Guerra Fredda. La struttura decisionale dell'associazione, il cosiddetto ASEAN Way, è argomento di grande dibattito ed incarna alla perfezione la divisione e l'indecisione che spesso permea i lavori all'interno dell'organizzazione.

Attraverso questa chiave di lettura appare evidente come i rapporti con le grandi potenze extraregionali, Cina e Stati Uniti principalmente, siano stati spesso difficoltosi per i paesi del sudest asiatico, sia a causa dell'ovvia asimmetria a livello politico sia a causa dei difetti strutturali dell'ASEAN, in primis la mancanza di una vera e propria personalità giuridica che potesse rendere vincolanti le convenzioni firmate dall'ASEAN con i propri partner.

Nei successivi paragrafi cercheremo di soffermarci, dopo aver delineato un breve excursus storico sull'associazione, su determinati aspetti peculiari del progetto regionale dell'ASEAN e di come questo abbia influenzato in maniera decisiva il suo rapporto con la Cina. Chiaramente verrà data particolare importanza all'approccio dell'associazione verso la disputa nel Mar Cinese Meridionale, cercando di far emergere sia il raggiungimento degli obiettivi prefissati che, aspetto che più interessa il nostro lavoro, le criticità dell'associazione e i meccanismi normativi che le hanno generate. In questo senso sarebbe quasi impossibile ignorare l'ASEAN Way, vero e proprio bastione politico e diplomatico delle attività dell'associazione. Con esso, e con le sue carenze, emergeranno anche ulteriori aspetti di criticità riguardanti il contenzioso, come ad esempio la pratica di risoluzione delle dispute, l'assenza di un meccanismo coercitivo in grado di comminare delle sanzioni ai firmatari di determinati documenti, l'attitudine verso la legislazione marittima e la Dichiarazione UNCLOS. A questi concetti si aggiungerà un'analisi sull'evoluzione dei meccanismi di sicurezza collettiva e di *confidence building* tra i due attori, particolarmente rilevanti soprattutto se consideriamo l'annosa questione delle Spratly, e la prospettiva che l'ASEAN possa trasformarsi, nel tempo, in qualcosa di diverso.

Cercheremo così di rispondere al principale quesito che permea questo capitolo, ossia quali possano essere le motivazioni che impediscono all'ASEAN di avere un ruolo politico di primo piano nella sicurezza regionale e nella risoluzione delle dispute territoriali.

3.1 Una panoramica storico-istituzionale sul percorso dell'ASEAN.

Considerando l'esperienza dei paesi in via di sviluppo, non sarebbe di certo un errore affermare che l'ASEAN rappresenti l'esperimento regionale meglio riuscito. Partendo da una prospettiva comparativa e considerando principalmente la prima metà degli anni '90, quando la maggior parte dei membri dell'associazione attraversarono una fase di forte crescita economica e divennero parte integrante del *miracolo asiatico*, potremmo anche azzardare che l'ASEAN venisse percepito come una valida alternativa al modello regionalistico europeo. Laddove l'Unione Europea rappresentava l'idea di *regionalismo*, un processo governativo dove gli stati acconsentivano a cedere una piccola parte della loro sovranità entro un'istituzione comune, l'ASEAN si presentava in maniera diversa e poteva essere identificata nel concetto di *regionalizzazione*, un processo di cooperazione regionale guidato principalmente da attori non-statali e da contingenze economiche.

Il confronto tra l'esperienza asiatica e quella europea è stato molto frequente e ha aggiunto diversi spunti di discussione. Una frettolosa analisi della situazione potrebbe concludersi con l'affermazione che il regionalismo europeo sia nettamente più avanzato rispetto a quello asiatico, ipotizzando però che esista una sola linea di sviluppo, univoca e valida per tutti, nella formazione delle istituzioni regionali. Chiaramente sarebbe più appropriato comparare il regionalismo asiatico e quello europeo ad un medesimo stadio di sviluppo, piuttosto che tentare arditi paragoni tra il *sottosviluppato* regionalismo asiatico e l'*avanzato* regionalismo europeo. Un confronto di questo tipo è ovviamente di difficile teorizzazione perché le differenze culturali, sociali, economiche e politiche tra le varie regioni si riflettono ovviamente nella diversità dell'approccio alla cooperazione regionale. Il processo di integrazione regionale nel sud-est asiatico è stato guidato principalmente dalle forze del mercato, mentre in Europa si può affermare che sia stato condotto da forze istituzionali. Per questo si parla di approccio top-down per quanto riguarda l'Europa e di approccio bottom-up per quanto riguarda l'Asia²²⁸. Anche l'eredità storica è un'importante chiave di lettura per capire quali possano essere le differenze tra le due regioni: ragioni di sicurezza collettiva diedero

²²⁸ Higgot Richard, *Economic Co-operation in the Asia – Pacific: A Theoretical Comparison with the European Union*, Journal of European Public Policy volume 2, Issue 3, Taylor & Francis, London, 1995, pag.374-375

l'impeto iniziale alla formazione del regionalismo europeo, in modo da prevenire il ripetersi della devastante esperienza della Seconda Guerra Mondiale. Infatti il principale motivo che condusse alla creazione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) nel 1952, che può essere considerata come la pietra fondante del processo di integrazione europea, fu la volontà di prevenire un futuro conflitto tra Francia e Germania. L'emergere della Guerra Fredda definì il contesto entro il quale si sviluppò l'integrazione e la cooperazione tra i paesi dell'Europa Occidentale, ossia l'istituzione di un fronte comune contro la minaccia dell'Unione Sovietica. Nella regione del sud-est asiatico vi era una diversa percezione di minaccia esterna, inoltre vi era un forte ostilità tra i diversi stati facenti parte della stessa regione e la minaccia comunista era vista come un problema interno allo stato stesso piuttosto che come un pericolo esterno. Nel contesto della Guerra Fredda, il multilateralismo americano fu di grande aiuto al processo di integrazione europeo, permettendogli uno sviluppo discretamente rapido, mentre in Asia lo stesso processo venne quasi inibito dall'approccio bilaterale scelto dagli Stati Uniti. In questo paragrafo cercheremo quindi di fornire una breve panoramica storica sull'associazione, fornendo inoltre alcuni spunti di riflessione riguardo al processo di *region-building* intrinseco all'ASEAN. In tal senso, il principale dibattito all'interno della comunità scientifica riguarda la possibilità che l'ASEAN sia in grado di agire, o meno, come un'organizzazione regionale autonoma, dotata quindi del peso politico necessario per essere un consolidato attore regionale. Tale abilità si riferisce principalmente alla capacità di influenzare l'attitudine, le aspettative e il comportamento altrui. Nel nostro specifico contesto, questi parametri ci verranno in aiuto nel cercare di stabilire se l'ASEAN possa essere considerato come un esempio di regionalismo riuscito. Riguardo questo aspetto è possibile riscontrare una certa divisione tra coloro che ritengono l'ASEAN come un'istituzione rilevante, sebbene non paragonabile all'Unione Europea, e coloro che invece pensano che l'associazione non sia in grado di orientare le decisioni dei suoi membri in funzione dei propri obiettivi e delle proprie aspettative. Gli stati membri hanno tutto l'interesse a mantenere nelle proprie mani i principi di sovranità e autonomia statale, concedendo così pochissimo margine di manovra all'associazione. Nel settore economico l'ASEAN ha stabilito dei meccanismi simili al modello europeo senza però delegare loro nessun tipo di sovranità, mentre nel campo della sicurezza rimane inalterato il rispetto dell'ASEAN Way e la stretta

aderenza al principio di non-interferenza negli affari interni. Ciononostante, nell'esaminare gli effetti di tale istituzionalizzazione, le evidenze empiriche a disposizione ci portano a pensare che l'ASEAN non abbia contribuito in maniera significativa al successo economico dei suoi membri, oltre a constatare che il suo operato sia un fattore causale nella promozione della pace regionale.

La storia dell'ASEAN inizia nel 1967, quando i cinque padri fondatori (Filippine, Indonesia, Malaysia, Singapore, Thailandia) decisero di creare l'organizzazione. Alcuni di questi stati provarono a creare un raggruppamento regionale in altre due occasioni, che si rivelarono però dei fallimenti. L'Association of Southeast Asia (ASA), fondata nel 1961 da Filippine, Malaya²²⁹ e Thailandia, così come la Maphilindo, composta da Filippine, Indonesia e Malaya nel 1963, non ebbero particolare successo principalmente a causa del confronto su Sabah. Altri raggruppamenti regionali che includessero stati del sudest asiatico, come ad esempio la Southeast Asia Treaty Organization (SEATO) e l'Asia Pacific Council (ASPAC)²³⁰, fallirono per l'eccessiva eterogeneità dei propri membri. A differenza di questi esperimenti, l'ASEAN poteva essere considerato come un'organizzazione genuinamente indigena, fondata sulle norme asiatiche di non-interferenza, non-allineamento e il principio di evitare la pubblica discussione dei propri contenziosi, come concordato durante la Conferenza di Bandung del 1955²³¹. Il documento istitutivo dell'associazione, la Dichiarazione di Bangkok, definisce in maniera vaga gli obiettivi del gruppo. In questo documento vengono palesati gli intenti e le finalità che hanno spinto i cinque paesi a riunirsi in un'associazione regionale. Venne posto l'accento sulla necessità di accelerare la crescita economica, il progresso sociale e lo sviluppo culturale all'interno della regione attraverso la cooperazione tra gli stati. Promuovere la pace e la stabilità nella regione attraverso il rispetto della giustizia e della legge nel relazionarsi con gli altri stati e l'aderenza alla Carta delle Nazioni Unite. Promuovere un sistema di mutua assistenza e attiva collaborazione in campi di comune interesse, come quello economico, sociale, culturale, tecnico, scientifico e amministrativo. Fornire assistenza reciproca nel campo educativo, professionale, tecnico e amministrativo, collaborare in maniera più efficiente nel campo agricolo e industriale, potenziando il commercio, i

²²⁹ Quella che poi sarebbe diventata la Malaysia nel 1965

²³⁰ La SEATO venne fondata nel 1954 e sarebbe dovuta diventare l'equivalente asiatico della NATO. L'ASPAC venne fondato nel 1966 e comprendeva Australia, Corea del Sud, Giappone, Thailandia e Vietnam del Sud.

²³¹ Acharya Amitav, *Whose Ideas Matter: Agency and Power in Asian Regionalism*, Cornell University Press, Ithaca, 2009 (pp. 78-89)

trasporti e le vie di comunicazione²³². Venne ritenuto necessario mantenere un saldo rapporto di cooperazione con le altre organizzazioni regionali aventi simili principi e finalità, ed esplorare tutte le possibili vie di collaborazione con le stesse. Affinché questa volontà potesse esplicarsi nel migliore dei modi, fu necessario stabilire un meccanismo che permettesse all'organizzazione di operare in maniera continuativa. Per questo motivo venne stabilita una tabella di incontri tra i membri, che prevedeva un meeting annuale tra i ministri degli esteri, il quale sarebbe stato condotto dal ministro del paese ospitante. Un altro importante obiettivo riguardava la creazione di un fronte unito contro le ingerenze esterne, isolare la regione dalla competizione delle superpotenze e garantire la stabilità ai propri membri, in modo che possano sopravvivere politicamente e prosperare economicamente.

L'8 gennaio del 1984 il Sultanato del Brunei divenne il sesto membro dell'associazione, a pochi giorni di distanza dalla dichiarazione di indipendenza. Nel decennio successivo l'espansione proseguì inesorabile, nel 1995 fu il turno del Vietnam, nel 1997 di Laos e Birmania. L'ingresso della Cambogia fu posticipato a causa dei problemi interni che affliggevano il paese, ma venne poi accolto come membro effettivo durante il Summit di Hanoi del dicembre 1998 ed entrò ufficialmente a far parte dell'ASEAN nell'aprile 1999.

Nei suoi primi dieci anni l'ASEAN non compì particolari progressi, portando alcuni analisti ad osservare che la sopravvivenza stessa dell'organizzazione era l'unico obiettivo raggiunto. Le cose iniziarono a cambiare con l'emergere del conflitto cambogiano e, ancora più importante, il ridimensionamento della presenza statunitense in Asia Sudorientale dopo la ritirata dal Vietnam e la conseguente creazione di un regime socialista dopo la riunificazione del paese.

La sicurezza collettiva fu sempre uno dei pilastri fondanti dell'associazione, nonostante ciò non fosse esplicito nella propria dichiarazione costitutiva. I motivi principali di questa decisione furono principalmente due: da un verso, esplicitare tale volontà avrebbe potuto far apparire l'ASEAN come un semplice rimpiazzo della defunta SEATO, inoltre vi era il timore che la creazione di un'alleanza militare avrebbe comportato delle contromisure da parte dei paesi comunisti e, di conseguenza, generato forte insicurezza nella zona ASEAN. Un'alleanza militare tra stati con ben poche possibilità di sostenersi reciprocamente avrebbe generato

²³² Association of Southeast Asian Nations, The Bangkok Declaration, Art. 1, consultabile presso <http://cil.nus.edu.sg/rp/pdf/1967%20ASEAN%20Declaration-pdf>

più problemi che benefici e non avrebbe contribuito a risolvere i problemi che affliggevano l'area. Nonostante queste indicazioni, è innegabile che l'ASEAN nacque specificatamente per cercare di stabilizzare una regione che, nel periodo bipolare, era una polveriera pronta ad esplodere.

I membri dell'ASEAN temevano che il Vietnam iniziasse a sostenere finanziariamente i gruppi sovversivi sparsi nella regione, iniziando così a riflettere sulle nuove dinamiche e i profondi cambiamenti che stavano avvenendo nell'ambiente regionale e internazionale. Negli anni della crisi in Cambogia, principalmente sino alla firma dell'accordo di pace di Parigi del 1991 che pose fine al conflitto, l'ASEAN riuscì a ritagliarsi un importante ruolo diplomatico nella gestione della questione cambogiana, nonostante all'interno dell'associazione non ci fosse una posizione univoca a riguardo. Se paesi come la Thailandia e Singapore vedevano il Vietnam come una minaccia e la Cina come un potenziale equilibratore della situazione, per Indonesia e Malaysia si trattava dell'esatto opposto. Essi vedevano Pechino come una minaccia e Hanoi come un potenziale alleato per fronteggiare le ambizioni egemoniche cinesi. L'associazione riuscì a convincere le Nazioni Unite a non riconoscere il neonato governo cambogiano, di chiara matrice vietnamita, e sostenere invece la coalizione guidata dall'ex principe Norodom Sihanouk, nonostante la presenza nella stessa dei Khmer Rossi. L'importante ruolo diplomatico nella risoluzione del problema cambogiano fu il principale successo dell'associazione nel periodo bipolare.

Dopo la fine della Guerra Fredda l'ASEAN veniva visto come una componente essenziale della regionalizzazione asiatica ed iniziò a svolgere un ruolo attivo nella formazione di ulteriori istituzioni regionali. I due principali fattori che influenzarono il processo di *region-building* negli anni '90, e che preoccupavano maggiormente i membri dell'ASEAN, erano il ridimensionamento della presenza militare americana nella regione e l'ascesa economica e militare della Cina. L'associazione iniziò ad essere attivamente coinvolta nella creazione delle piattaforme intraregionali e interregionali e l'istituzionalizzazione del complesso di sicurezza regionale si sviluppò proprio grazie alle idee e alle pratiche dell'ASEAN, che tentò di assumere il ruolo di guida e di moderatore nella competizione tra Cina, Giappone e Stati Uniti. La creazione dell'ASEAN Regional Forum (ARF) nel 1994 fu la principale espressione di questa strategia. Forum di dialogo interregionale come l'Asia-Europe Meeting (ASEM) e l'Asia-Pacific Economic Cooperation

(APEC) completarono la fitta rete di istituzioni create nella seconda metà degli anni '90.

3.1.1 Design istituzionale e progetti di cooperazione economica

Quando i cinque padri fondatori decisero di associarsi e creare così l'ASEAN, tentarono di recuperare lo scheletro istituzionale dell'ASA e utilizzarlo come base di partenza²³³. Al momento della creazione dell'ASA nel 1961 i tre fondatori avevano chiaro in mente che modello seguire, ossia l'European Free Trade Area (EFTA) costituito l'anno precedente. L'EFTA non perseguiva nessun obiettivo politico, non prevedeva una qualsiasi delega di sovranità da parte degli stati membri e promuoveva un concetto di *regionalismo aperto*, principalmente perché il Regno Unito non era intenzionato a sacrificare i propri legami con i partner commerciali all'interno del Commonwealth. Poiché gli stati ASEAN erano tutti orientati alle esportazioni e desiderosi di mantenere saldamente in pugno la propria sovranità, l'EFTA si presentava come un modello congeniale sul quale cucire i propri principi associativi. Questa struttura istituzionale fornì anche lo spunto per la gestione condivisa della presidenza, che sarebbe passata tra tutti i membri a rotazione annuale.

Inizialmente l'ASEAN aveva una struttura istituzionale altamente decentralizzata. I due fulcri dell'associazione consistevano nel consiglio dei ministri degli Esteri, riuniti negli annuali meeting ministeriali, e un segretario generale che veniva selezionato a rotazione tra gli stati membri. All'interno del consiglio ministeriale era presente un comitato permanente che pianificava i lavori per i meeting, mentre la struttura istituzionale attorno al segretario generale era decentralizzata e non prevedeva l'esistenza di un segretariato. Tale conformazione contribuì ben presto ad alimentare la percezione di eccessiva decentralizzazione e inefficienza istituzionale all'interno dell'associazione²³⁴. Gli stati ASEAN iniziarono a centralizzare le funzioni dell'associazione durante gli anni '70, quando vennero

²³³ Spesso la letteratura si riferisce all'ASA come un fallimentare precursore dell'ASEAN. L'ASA ha fallito principalmente a causa della militarizzazione della disputa tra Filippine e Malaya, e anche tra Indonesia e Malaya, per il controllo su Sabah. I ministri degli esteri dei paesi ASA non si incontrarono più dopo il settembre 1963 a causa dei conflitti bilaterali, ma il segretariato nazionale continuò ad esistere sino alla creazione dell'ASEAN. A riguardo si veda Jorgensen-Dahl (1982, pp. 28)

²³⁴ Alagappa M, *Institutional Framework. Recommendations for Change*, in *The 2nd ASEAN Reader*, Institute of SEA Studies, Singapore, 2003 (pp. 22-27)

creati diversi nuovi corpi istituzionali. Venne creato un Segretariato dell'associazione, di stanza a Jakarta, con lo scopo di assistere il segretario generale e catalogare e conservare la documentazione ufficiale. Nel 1976 venne istituito un Alto Consiglio, creato come meccanismo di risoluzione per le dispute all'interno del Treaty of Amity and Cooperation (TAC), e l'anno successivo nacque l'ASEAN Inter-Parliamentary Organization (AIPO) con lo specifico compito di avvicinare l'associazione alle società civili degli stati membri. L'AIPO era un'assemblea parlamentare, la cui creazione era il risultato di una tendenza comune in quegli anni. Dopo la fine della Guerra Fredda, i membri dell'associazione si impegnarono a rafforzare ulteriormente il ruolo del segretario generale, i cui compiti vennero espansi in modo da permettergli di iniziare, coordinare e implementare le varie attività dell'ASEAN. La crisi finanziaria del 1997/1998 condusse ad ulteriori cambiamenti nell'assetto istituzionale, idealmente culminati nell'adozione dell'ASEAN Charter nel novembre 2007.

Il principale risultato delle riforme istituzionali scaturite dall'ASEAN Vision (1997), il Bali Concord (2003) e l'ASEAN Charter è stato la creazione di una vera e propria ASEAN Community. Quest'ultima era supportata da tre nuovi uffici: l'ASEAN Security and Political Community (ASPC), l'ASEAN Economic Community (AEC) e l'ASEAN Social and Cultural Community (ASCC). L'annuale meeting ministeriale, il principale strumento di *decision-making* dell'associazione, venne rinominato in ASEAN Foreign Ministers Meeting (AFMM).

L'ASEAN Charter fornì all'associazione una personalità giuridica, particolare non di poco conto considerando le questioni politiche in cui era impegnata, e cercò di promuovere l'identità regionale attraverso la creazione del famoso motto "One Vision, One Identity, One Community" e di un inno ufficiale.

Rispetto alla sua creazione nel 1967, l'ASEAN ha decisamente visto un'evoluzione in termini di ambiti di competenza. I campi della cooperazione regionale sono aumentati e adesso includono aree come l'integrazione economica, la tutela di produttori e consumatori, la gestione dei disastri naturali e l'assistenza umanitaria, ma anche questioni di sicurezza non-tradizionali come la lotta al crimine e al terrorismo transnazionale²³⁵. Anche l'allargamento della membership avvenuto tra

²³⁵ Un elenco completo delle aree di cooperazione dell'associazione è reperibile presso http://www.asean.org/contact_us.html

gli anni '80 e gli anni '90 è stato un fattore di revisione strutturale. Da questo punto di vista, la questione centrale riguardava la possibilità che le proposte e le decisioni sopraelencate potessero effettivamente condurre a una centralizzazione, ad un maggiore riconoscimento istituzionale dell'ASEAN e, allo stesso tempo, garantire una maggiore indipendenza e autonomia agli stati membri. Alcuni degli aggiustamenti descritti avrebbero effettivamente potuto condurre ad una maggiore autonomia dell'organizzazione, ma le principali riforme persero smalto una volta passate dalla teoria alla pratica e tale dilemma creò diverse difficoltà nella valutazione sostanziale dei benefici. Ad esempio, valutando la tanto agognata personalità giuridica dell'associazione, Simon Chesterman affermò che l'ASEAN, da un punto di vista squisitamente legale, non esisteva ancora e aveva semplicemente sviluppato una forma di autonomia all'interno dell'AEC e durante le trattative per bandire gli armamenti nucleari dall'Asia Sudorientale. La capacità dell'associazione di partecipare a determinate trattative è vanificata dai suoi stessi membri e dalla loro pratica di firmare e ratificare i trattati secondo le loro capacità individuali, non collettivamente²³⁶. L'implementazione degli stessi rimane totalmente ad appannaggio della volontà individuale degli stati membri. Un altro indicatore per valutare l'autonomia dell'organizzazione è l'esistenza, o meno, di un meccanismo indipendente per la risoluzione delle dispute. Anche in questo senso i risultati auspicati dall'ASEAN son rimasti sulla carta e non si sono concretizzati. L'associazione ha adottato un sistema misto simile a quello del World Trade Organization (WTO), dotato di un sistema di arbitrato indipendente e con le giuste competenze per rilasciare delle sentenze vincolanti. Nel 2004 gli stati membri si accordarono per ridiscutere le procedure di appello, decidendo di trasferire questo onere a un gruppo di esperti in campo legale. Questa decisione aveva la principale finalità di depoliticizzare l'arbitrato e contribuire così all'implementazione e all'indipendenza del meccanismo per la risoluzione delle dispute. Ma, come accennato in precedenza, questa strategia rimase in un limbo decisionale che non le permise di concretizzarsi e il meccanismo non venne mai usato. Di conseguenza non esiste nessuna evidenza empirica che permetta un collegamento, ma anche una valutazione, tra il ruolo del meccanismo per la risoluzione delle dispute e il grado di autonomia dell'associazione.

²³⁶ Chesterman Simon, *Does ASEAN Exist? The Association of Southeast Asian Nations as an International Legal Person*, in Singapore Year Book of International Law, Vol. 12, 2008 (pp. 205-208)

Questa incapacità giuridico-istituzionale verrà poi approfondita nel proseguo del capitolo. Lo sviluppo della cooperazione economica ha avuto un percorso decisamente positivo e ha storicamente ricoperto un ruolo centrale nel processo di regionalizzazione. Era vista come un importante strumento di stabilità e sviluppo nazionale, oltre che di *regional resilience*. Questo concetto riprende quello di *national resilience* postulato dal leader indonesiano Suharto, che mira alla costruzione di uno stato forte attraverso la mobilitazione degli attori interni, come le forze politiche, economiche, sociali, culturali e psicologiche. Il tentativo di allargare questo concetto dalla nazione alla regione dimostra sia quale fosse l'obiettivo dell'organizzazione e sia quanto fosse forte la componente indonesiana nella stessa. Affinché la *regional resilience* possa concretizzarsi è necessario che gli stati aderiscano ad una serie di norme di comportamento reciproco, poiché la fiducia genera sicurezza e tranquillità. In questo senso l'ASEAN è sicuramente un buon candidato, anche se non bisogna dimenticare che, pur esistendo un codice di condotta, non sono previste specifiche sanzioni per determinate trasgressioni. Questo perché la volontà di sottostare alle norme poste dall'associazione non deve venire dalla paura di una sanzione, oppure perché gli stati si sentano in dovere di prendere determinate decisioni, ma bensì perché i vantaggi di una strategia di sicurezza collettiva, basata sul rispetto delle norme e la partecipazione, dovrebbero essere chiari ai governi. Lo sviluppo economico avrebbe contribuito a rafforzare la centralità dello stato attraverso la delegittimazione dei movimenti sovversivi presenti al proprio interno. A livello aggregato tale opportunità avrebbe tutelato la regione dall'intervento delle grandi potenze, poiché queste non avrebbero avuto la possibilità di sfruttare l'instabilità interna. Tali obiettivi rappresentavano l'ambizione di una giovane élite politica che vedeva il comunismo come la principale minaccia interna ed esterna. In questo senso, la cooperazione regionale era principalmente un mezzo per garantirsi la stabilità, permettendo ai governi di concentrarsi sul processo di *nation-building*.

La cooperazione economica era presente nell'agenda dell'ASEAN sin dalla fondazione dell'organizzazione. La tendenza commerciale dominante nella regione, dove gli scambi esterni avevano una forte preminenza rispetto al commercio intraregionale, determinò le dinamiche dell'economia regionale e la carenza di istituzioni economiche comparabili a quelle presenti in altre regioni. Negli anni '70 erano previsti principalmente progetti industriali di piccola entità e vennero

sperimentati degli schemi commerciali come il PTA del 1977 e il Common Effective Preferential Trade (CEPT) del 1992. Tali misure vennero consolidate da diversi progetti congiunti focalizzati sull'industrializzazione, come l'ASEAN Industrial Projects. La competitività e la pressione economica esterna, principalmente da parte della Comunità Europea, incentivarono e ispirarono ulteriormente il processo di integrazione economica, che si concretizzò nel 1992 con la firma dell'ASEAN Free Trade Agreement (AFTA). Nonostante gli sforzi compiuti, così come accaduto negli anni '70, questi progetti non furono all'altezza della retorica sull'integrazione regionale e il processo si innestò definitivamente solo negli anni successivi. La shock causato dalla crisi finanziaria del 1997 portò i membri dell'associazione a ripensare le basi della propria cooperazione. Nel momento in cui la crisi si diffuse dalla Thailandia verso gli altri stati, la maggior parte degli attori regionali e il Giappone videro crollare il valore del loro mercato azionario, delle loro valute e di altri importanti asset finanziari, come banche e compagnie, senza dimenticare l'impennata del tasso di disoccupazione. Indonesia e Thailandia furono i paesi più colpiti, mentre le economie di Brunei, Singapore e Vietnam quelle meno intaccate. Filippine, Laos e Malaysia si trovarono in una situazione intermedia rispetto a quelle sopracitate, lasciando intuire che la variazione dell'impatto della crisi sull'economia si poteva spiegare con una combinazione di fattori domestici ed internazionali. Il mancato sostegno del FMI e degli Stati Uniti, visti in seguito come potenziali fruitori delle intemperanze economiche della regione, portarono gli stati colpiti ad accettare il sostegno di Cina, Corea del Sud e Giappone. In sostanza la crisi finanziaria non solo confermò l'interdipendenza tra i paesi del sudest asiatico ed i paesi estremorientali, ma palesò la debolezza degli accordi economici ed istituzionali vigenti al momento, spronando definitivamente gli attori regionali a cercare un nuovo modello di cooperazione economica e finanziaria. La prima contromossa dei membri dell'ASEAN fu l'istituzionalizzazione dell'annuale incontro ministeriale all'interno dell'ASEAN Plus Three, coinvolgendo Cina, Corea del Sud e Giappone. Il processo innescato portò alla creazione del Chiang Mai Initiative, ossia un corpo di accordi bilaterali finalizzati alla creazione di una riserva d'emergenza di liquidità in valuta estera. Queste misure²³⁷ spezzarono lo *status quo* associativo e portarono le

²³⁷ Emmers Ralf e Ravenhill John, *The Asian and global financial crisis: consequences for East Asian Regionalism*, in *Contemporary Politics*, Vol. 17, Issue 2, 2011 (pp. 133-149)

due subregioni sotto un'unica, sebbene embrionale, architettura istituzionale. In questo contesto d'incertezza, la principale questione riguardava l'evoluzione e le modalità attraverso cui l'ascesa economica cinese avrebbe condizionato i futuri progetti dell'associazione. Gli stati membri temevano che l'imperiosa ascesa cinese avrebbe ridotto la loro abilità di attirare investimenti diretti esteri, indebolendo così il successo economico e il razionale dell'ASEAN, che si basa per l'appunto sulla crescita economica. Di conseguenza non è semplice valutare il regionalismo economico dell'ASEAN in termini positivi o negativi ed è necessario considerare diverse sfumature interpretative. Ad esempio, considerando il momento in cui la zona ASEAN ha iniziato a prosperare, potremmo affermare che tale dinamica non rappresentava il frutto di un preciso schema d'integrazione economica ma bensì era il risultato delle strategie di sviluppo economiche implementate dai singoli stati e del naturale dinamismo della regione. Questo tipo di analisi può essere fedele nel descrivere un certo momento storico dell'associazione, quando la mancanza di complementarità economica, le diversità culturali e la mancanza di un egemone regionale che agisse da capofila erano i principali impedimenti per una profonda integrazione regionale. La crisi finanziaria del 1997 ha cambiato radicalmente questa tendenza e ha creato una maggiore integrazione, dovuta principalmente alla comune difficoltà nell'affrontare la difficile situazione economica e rafforzata poi dal sentimento di abbandono da parte delle istituzioni globali. Uno dei principali effetti della crisi è stato quello di aver creato le fondamenta per un vero regionalismo e una vera integrazione economica, espressa principalmente attraverso l'aumento di accordi economici di tipo preferenziale tra i diversi attori regionali.

3.1.2 Problematiche e progressi nella sicurezza regionale e cooperazione politica

Procedendo sul medesimo sentiero battuto per descrivere una parte del processo di integrazione economica, esistono dei dubbi riguardo le effettive possibilità dell'ASEAN di diventare un catalizzatore di cooperazione e contribuire attivamente alla riduzione dei conflitti nella regione. Per diverso tempo la questione della sicurezza regionale sembrava incanalarsi in un pericoloso limbo, in bilico tra la volontà di costituire delle organizzazioni ad hoc, come ad esempio

l'ARF, e i comportamenti egoistici, opportunistici e talvolta eccessivamente politicizzati degli stati coinvolti nella disputa per le isole Spratly nel Mar Cinese Meridionale. L'approccio dell'associazione alle problematiche e alla cooperazione sulla sicurezza era fortemente di stampo individualista e autodeterminante, ovvero fondato su prese di posizione individuali, e non contemplava l'idea di sicurezza collettiva. Filippine e Indonesia insistevano sul mantenere l'ASEAN avulso da determinate dinamiche, impedendo così che l'associazione diventasse uno strumento di sicurezza al servizio delle grandi potenze. Diverse dichiarazioni ufficiali ribadirono il rifiuto di un ruolo militare per l'ASEAN, riaffermando la piena responsabilità degli stati nella tutela della propria sicurezza²³⁸, ma ciò non impediva ai singoli stati di firmare degli accordi bilaterali di cooperazione militare o il rinnovo di patti difensivi con potenze esterne alla regione come Stati Uniti e Regno Unito. Diversi membri dell'associazione continuarono a fare affidamento sullo scudo difensivo fornito da Washington e, in misura decisamente inferiore, da Londra. Negli anni '70 il principale obiettivo dell'ASEAN era la creazione di una zona completamente priva di qualsiasi armamento nucleare. Nel 1971 venne firmata una dichiarazione chiamata Zone of Peace, Freedom and Neutrality (ZOPFAN), che però lasciava molto a desiderare in termini di sicurezza collettiva e non garantiva un effettivo controllo sull'aderenza dei firmatari. Infatti, nonostante con lo ZOPFAN si volesse perseguire una politica di non allineamento, ciò non impedì agli stati ASEAN di stipulare accordi di difesa con altre nazioni non facenti parte dell'associazione. In particolare, Malaysia e Singapore stipularono un accordo con Gran Bretagna, Australia e Nuova Zelanda, mentre le Filippine firmarono un trattato di difesa con gli Stati Uniti. Solamente l'Indonesia rimase fedele alla propria politica di non allineamento durante la Guerra Fredda. Ciononostante, attraverso la creazione del ZOPFAN si cercarono di perseguire determinati traguardi strategici, sebbene non condivisi pienamente da tutti i membri.

Il primo riguardava la volontà di rendere il sudest asiatico una zona neutrale grazie alle garanzie di Stati Uniti, Unione Sovietica e Repubblica Popolare Cinese. Queste grandi potenze avrebbero dovuto riconoscere e rispettare la neutralità della zona ASEAN e garantirla attraverso un preciso meccanismo di monitoraggio reciproco.

²³⁸ Acharya Amitav, *Constructing a Security Community in Southeast Asia. ASEAN and the problem of regional order*, Routledge, New York, 2009 (pp. 89-90)

Il secondo obiettivo si riferisce alla tutela dei principi di non aggressione e non interferenza reciproca tra i membri, in modo da ridurre al minimo la possibilità di essere coinvolti nello scenario della Guerra Fredda e cercare di tenere il conflitto il più lontano possibile dalla propria zona.

Secondo Barry Buzan, durante la Guerra Fredda la stabilità globale era garantita da Stati Uniti e Unione Sovietica grazie alla loro politica di deterrenza estesa, consistente nel tanto propagandando *hub-and-spoke network* che permetteva sia a Washington di garantire la sicurezza ai paesi asiatici aderenti al proprio schieramento che a Mosca di fare altrettanto con i governi che sposavano la causa comunista. Le strategie di sicurezza bilaterale e i patti militari implementarono questa sorta di mutua deterrenza e stabilità tra le due superpotenze ed i loro alleati regionali, incanalando così anche diversi confronti come ad esempio quello tra Corea del Sud e Corea del Nord, Cina e Taiwan, India e Pakistan²³⁹.

Durante la seconda metà degli anni '70 l'equilibrio della sicurezza regionale venne pregiudicato dal ritiro delle truppe americane dal Vietnam e dalla distensione tra Pechino e Washington. Vi era la netta percezione che la riduzione della presenza occidentale nell'area non avrebbe potuto implicare altro che un progressivo aumento dell'influenza degli stati comunisti come URSS, RPC e Vietnam. Di conseguenza la politica estera della maggior parte degli stati ASEAN dovette adattarsi a questa nuova situazione, passando da una posizione tendenzialmente filoccidentale ad una meno schierata e orientata alla neutralità, nonostante alcuni stati non vedessero in essa delle particolari prospettive di sicurezza e stabilità. Per questo motivo si cercò di implementare e potenziare le funzioni dello ZOPFAN, che secondo l'ASEAN si sarebbe potuto concretizzare solamente attraverso la ricerca dello sviluppo nazionale e della cooperazione regionale tra gli stati membri, spurie di interferenze esterne, dato che il conflitto tra le grandi potenze nel sudest asiatico rappresentava la principale ragione dell'instabilità regionale. Per la prima volta nella sua giovane storia l'ASEAN, comprendendo che era in atto un cambiamento della struttura e del bilanciamento del potere nella regione, espresse alle grandi potenze che il loro ruolo necessitava di essere ridiscusso e che la loro influenza si sarebbe dovuta ridurre. Lo ZOPFAN incise direttamente nelle relazioni con le grandi potenze e chiarì la volontà dell'ASEAN di affrancarsi da certe

²³⁹ Barry Buzan, Wæver Ole, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003 (pp. 159)

questioni. Ciò è riscontrabile in alcuni principi indicati dai firmatari: gli stati ASEAN non dovevano essere coinvolti nelle ostilità tra le grandi potenze, non avrebbero fatto parte di nessun accordo contrario alle finalità prefisse dallo ZOPFAN e non avrebbero permesso nessuna interferenza nella regione o negli affari interni di uno degli stati membri da parte delle potenze esterne. La volontà di istituzionalizzare lo ZOPFAN indicava nettamente la necessità di stabilire un vero e proprio ordine regionale che le grandi potenze avrebbero dovuto rispettare. Aderendo ai principi sopracitati, le nazioni dell'ASEAN avrebbero avuto un nuovo punto di partenza per gestire la propria sicurezza nazionale e le proprie politiche interne, avrebbero creato un meccanismo e un procedimento atto a dirimere le dispute regionali, eliminato gradualmente la presenza militare straniera, impedito alla minaccia nucleare di insinuarsi nella regione ed ottenere così il riconoscimento di un nuovo ordine regionale da parte delle grandi potenze. Ma questo processo non era ritenuto pienamente accettabile da tutti i membri dell'ASEAN e inizialmente molti sollevarono delle obiezioni. La Malaysia spingeva affinché il documento venisse approvato e ratificato, poiché non si fidava particolarmente del vecchio alleato inglese che, man mano, stava abbandonando la regione. L'Indonesia sposava in pieno la posizione malese e spingeva per rivendicare il suo ruolo di guida entro l'associazione, pensando che una rimaneggiata presenza delle grandi potenze nella regione avrebbe contribuito a rafforzare il suo ruolo di leader nel sudest asiatico. Thailandia e Filippine erano particolarmente inclini alle posizioni di neutralità dello ZOPFAN, poiché in questo modo avrebbero potuto cercare di arginare l'espansione sovietica e cinese dopo il ridimensionamento della politica statunitense. Singapore era, ovviamente, lo stato che poneva più riserve sull'argomento poiché essendo circondato da Indonesia e Malaysia si sentiva comunque in costante pericolo, senza contare che la sua difesa nazionale era basata sulla protezione americana. Ma alla fine accettò anch'esso, più che altro per paura di risvegliare le sopite frizioni con la Malaysia. Si voleva così bilanciare il ruolo delle grandi potenze e mantenere la stabilità regionale. Logicamente era un compito di difficile realizzazione ma l'ASEAN era sicuro che, attraverso l'accentramento del potere nelle proprie mani, sarebbe stato più semplice ottenere quella stabilità messa a repentaglio dalle potenze. In realtà lo ZOPFAN non produsse i risultati diplomatici che l'associazione si auspicava e l'incertezza regionale non fece che acuirsi una volta concluso il confronto bipolare, principalmente a causa del vuoto

di potere venutosi a creare dopo la frettolosa ritirata statunitense e la dissoluzione dell'Unione Sovietica. In un contesto di tale incertezza, la Cina fu particolarmente abile nell'inserirsi e cercare di portarsi in una posizione di vantaggio che le permettesse di proiettare la sua sfera d'influenza, sia economica che politica, in tutta l'Asia Sudorientale.

La fine della Guerra Fredda produsse anche una certa proliferazione di istituzioni per la gestione della sicurezza collettiva e l'emergere di una rete politico-diplomatica informale spesso slegata dalle maglie governative, chiamata *track-2 diplomacy*²⁴⁰. Ben poche organizzazioni sono state in grado di sviluppare un sistema di confronto dinamico, in grado di fornire le basi per un feedback quotidiano sull'importanza della sicurezza collettiva e il futuro ruolo delle istituzioni ad essa collegata. Basti pensare che la principale istituzione regionale in questo campo, ossia l'ARF, è caratterizzata dallo stesso livello di informalità dell'ASEAN.

Di conseguenza, gli attori regionali iniziarono a ragionare su diverse strategie per controbilanciare la situazione e decisero di creare delle istituzioni focalizzate sulla cooperazione per la sicurezza, come ad esempio lo stesso ASEAN Regional Forum, l'East Asian Summit e l'ASEAN Plus Three. Nonostante gli sforzi compiuti tali organismi sono sprovvisti di una forte istituzionalizzazione e di un formale meccanismo di implementazione dei regolamenti: le peculiarità dell'ASEAN Way inibiscono l'effettiva risoluzione dei conflitti regionali, come il contenzioso sulle Spratly, e l'esercizio di un'effettiva influenza nei confronti extraregionali, come la questione di Taiwan e la nuclearizzazione della Corea del Nord. Non bisogna però trascurare gli aspetti positivi generati dal debole design istituzionale, come ad esempio la totale assenza di confronti armati tra gli stati membri sin dalla creazione dell'associazione nel 1967. In questo senso, l'aspetto più significativo non riguarda la mancanza di meccanismi formali all'interno dell'associazione, quanto la formazione di un'identità collettiva, un senso di appartenenza ad una data comunità internazionale. L'ASEAN è stato pienamente in grado di socializzare i suoi membri

²⁴⁰ Con *track-2 diplomacy* si intendono gli strumenti diplomatici che si trovano al di fuori del formale sistema governativo. All'interno di questa categoria rientrano i contatti informali e non-governativi, le attività tra privati cittadini e gruppi di individui. Nel caso specifico dell'Asia Pacifico, rappresenta il canale informale di dialogo politico, economico e sulla sicurezza. Questi incontri e queste organizzazioni sono spesso gestite da accademici, giornalisti e, in misura minore, da politici e ufficiali civili e militari che ufficialmente agiscono da privati cittadini e non nelle loro vesti istituzionali. Si veda Stuart Harris, *The Regional Role of Track Two Diplomacy*, in *The Role of Security and Economic Cooperation Structures in the Asia Pacific Region*, a cura di Hadi Soesastro e Anthony Bergin, Centre for Strategic and International Studies, Jakarta, 1996

all'interno di un virtuoso processo di cooperazione, oltre a ingaggiare la Cina in diverse piattaforme multilaterali. Questa sorta di incoerenza sistemica ha generato effetti sia positivi che negativi anche per quanto riguarda la cooperazione politica, arena nella quale l'ingombrante presenza dell'ASEAN Way e dei suoi principi è più presente che mai.

L'organizzazione non ha degli specifici criteri di selezione per concedere la membership e non richiede l'adattamento e l'omogeneizzazione della politica domestica dei propri membri. L'ASEAN è visto infatti come una sorta di arena di dialogo dove poter coordinare e indirizzare la discussione sulla sicurezza interna, questione ove la maggioranza dei membri deve affrontare simili problematiche. Questa peculiarità è dovuta principalmente alla comune natura della struttura politica degli attori regionali, con una netta maggioranza dei regimi autoritari in confronto ai sistemi democratici. Durante gli anni '90 ci fu una sorta di apertura democratica all'interno dell'organizzazione, grazie alla transizione di ben tre padri fondatori come Filippine, Indonesia e Thailandia, che venne però prontamente controbilanciata dall'ingresso di Cambogia, Laos, Myanmar e Vietnam tra il 1994 e il 1999.

La richiesta di democratizzazione dell'ASEAN, intesa come la garanzia di una maggiore partecipazione delle diverse anime della società civile e la creazione di un meccanismo di sanzione per i membri che non tutelano il rispetto dei diritti umani, è stata un punto centrale dell'agenda di diverse istituzioni ed era parte integrante della più ampia strategia di diffusione dei valori democratici nei singoli stati. L'ASEAN era palesemente percepito come un gruppo di stati autoritari e l'ASEAN Way, con la stretta aderenza al principio di non-interferenza, era lo strumento principale di preservazione del sistema. Questa tendenza iniziò ad essere ridiscussa nel 1997, quando la Thailandia invocò una breve revisione del principio di non-interferenza in funzione dell'ingresso del Myanmar nell'associazione. L'Indonesia sponsorizzò fortemente l'inclusione di un meccanismo per la tutela dei diritti umani all'interno dell'ASEAN Charter, ipotesi sostenuta in seguito anche da Filippine e Thailandia, e cercò di costituire un network dove le organizzazioni non-governative potessero interfacciarsi e collaborare tra loro.

La membership del Myanmar ha rappresentato un problema per l'associazione sin dalla sua adesione nel 1997, non solo per le forti critiche e pressioni internazionali giunte da Unione Europea, Stati Uniti e Nazioni Unite. L'ingresso birmano scatenò

un processo di riflessione riguardo la misura in cui l'ASEAN potesse effettivamente promuovere delle norme di buona governance, il rispetto dei diritti umani e la responsabilità democratica. La relativa stabilità garantita dall'aderenza ai principi dell'ASEAN Way aveva comunque un prezzo per questi stati, ossia l'incapacità di implementare un processo democratico sul modello occidentale e consolidare così un concetto di comunità condiviso da tutta la regione. Quindi, se possiamo discutere sull'effettivo contributo dell'associazione riguardo la promozione della buona governance, concetto comunque di stampo occidentale e probabilmente poco confacente alle necessità degli stati del sudest asiatico, allo stesso modo possiamo mettere in discussione l'assunto che l'ASEAN abbia contribuito al consolidamento dei regimi autoritari nella regione. Le differenze tra gli stati ASEAN in termini di livello di democratizzazione e abilità nel condurre una transizione democratica ci lasciano pensare che questi parametri siano determinati principalmente da fattori e necessità domestiche ed internazionali dei singoli stati, situazione dove l'influenza dell'ASEAN potrebbe accrescere nel corso del tempo ma, al momento, appare quantomeno secondaria.

3.1.3 Progetti di sicurezza collettiva ed evoluzione del processo di *confidence building* tra ASEAN e Repubblica Popolare Cinese

Attraverso la creazione dell'ASEAN, gli stati dell'Asia Sudorientale sono riusciti a creare una vera e propria unità regionale sotto molteplici punti di vista. Sebbene i padri fondatori, principalmente nei primi anni di attività, avessero costantemente rigettato la possibilità che l'ASEAN potesse tramutarsi in un'organizzazione focalizzata sulla sicurezza collettiva e diventare un'alleanza militare, appare evidente come l'associazione abbia un importante ruolo anche in tale ambito. L'ASEAN viene considerato come un meccanismo regionale con lo scopo di coordinare le attività delle realtà statuali del sudest asiatico e facilitare la cooperazione nel campo economico, politico, culturale e sociale.

A causa della prossimità geografica con la Repubblica Popolare, oltre ai trascorsi politici e i legami etnici e storici, i governi del blocco ASEAN hanno spesso enfatizzato la necessità di discutere le proprie problematiche di sicurezza in funzione dell'ingombrante presenza di Pechino. A proposito è bene ricordare che la potenza militare di Pechino, nel bene e nel male, ha influenzato la regione per

secoli oltre ad essere stata fortemente segnata anche dagli sporadici flussi migratori provenienti da nord, spesso causati proprio da guerre e turbolenze nel territorio cinese²⁴¹. Diventando membri dell'ASEAN, i singoli stati del sudest asiatico sono riusciti a ingaggiare e dialogare con la Cina senza pregiudicare la propria posizione e cadere in un gioco di potere che si sarebbe rivelato estremamente asimmetrico. Anche la Repubblica Popolare è fortemente preoccupata per l'evoluzione regionale, poiché il mantenimento dell'integrità territoriale e la protezione della propria sovranità nazionale sono sempre state le priorità della leadership del PCC. Il contenzioso nel Mar Cinese Meridionale, così come le questioni di confine con Vietnam e Cambogia, sottolinea come le priorità regionali di Pechino siano entrate in conflitto con gli interessi nazionali di diversi membri dell'associazione, creando così un ambiente instabile per tutte le realtà coinvolte.

Per questo motivo cercheremo di analizzare, in maniera sintetica ma puntuale, la recente evoluzione del processo di Confidence and Security-Building Measures (CSBM)²⁴² tra le parti. Prima degli anni ottanta non ci furono particolari sviluppi riguardo tale meccanismo, che principalmente aveva la finalità di prevenire le tensioni tra le due entità sopracitate. Durante questo periodo, invece, le interazioni politiche ed economiche tra ASEAN e Cina aumentarono, fornendo un prezioso sostegno al processo di conoscenza e fiducia reciproca e riducendo il sospetto e le possibilità di fraintendimento. Nonostante l'aumento del volume commerciale, il rapporto tra le parti rimase marginale e gli stati ASEAN continuavano a vedere in Stati Uniti, Giappone ed Europa Occidentale i mercati di riferimento per le proprie esportazioni. Sebbene in alcuni settori ci fosse una competizione tra Cina e ASEAN, la natura flessibile delle economie del sudest asiatico rese possibile un rapporto fondato sulla complementarità piuttosto che sulla competitività. Accanto a questo assunto se ne affianca un altro che invece vede le due realtà come altamente competitive e in forte rivalità. Questa rivalità, secondo Buszynski, si sarebbe potuta proiettare nell'arena politica ed essere vista come una fonte di nuove

²⁴¹ Jencks Harlan, *Counter-Encirclement or Hegemonism? PRC Security Strategy in Southeast Asia*, in *ASEAN and China: An Evolving Relationship*, curato da Kallgren Joyce, Sopiee Noordin e Djwandono Soedjati, Institute of East Asian Studies, Berkeley, 1988 (pp. 68)

²⁴² La definizione di *Confidence and Security-Building Measures* può variare dal contesto più circoscritto a quello più ampio, includendo praticamente qualsiasi aspetto che possa rafforzare la fiducia reciproca. Per quanto riguarda l'ASEAN, si intendono principalmente quelle misure, sia formali che informali, unilaterali, bilaterali e multilaterali, che si pongono l'obiettivo di affrontare, prevenire e risolvere l'incertezza tra gli stati, includendo elementi sia politici che militari. A proposito si veda Cossa Ralph, *Asia Pacific Confidence and Security-Building Measures: A CSCAP Working Group Report*, Kuala Lumpur, 1995 (pp. 7)

tensioni nel Mar Cinese Meridionale, ad esempio riguardo i diritti sulla pesca e la regolamentazione delle diverse zone economiche esclusive²⁴³. In questo decennio, malgrado l'impatto limitato della cooperazione economica, ci fu però una decisa impennata nei rapporti politici tra le parti. Uno dei principali punti di svolta nel processo di *confidence building*, come accennato anche in altre sezioni di questo lavoro, è stata l'invasione della Cambogia da parte del Vietnam. Intimoriti dall'aggressività vietnamita e dall'incontrollabile flusso di rifugiati che scappavano dal paese, il gruppo ASEAN cercò in tutti i modi di coordinarsi e portare avanti una linea comune per affrontare la vicenda. L'élite cinese si propose come intermediario e garante della sicurezza regionale, convincendo l'associazione della propria buona fede e riuscendo così a rilanciare la propria immagine nell'area. Il primo risultato fu il miglioramento dei rapporti bilaterali tra la Cina e la Thailandia, sicuramente il paese più preoccupato all'interno del raggruppamento. Ciononostante altri paesi non vedevano in maniera positiva un deciso avvicinamento alla Cina, soprattutto Indonesia e Malaysia temevano che Pechino mirasse ad approfondire la cooperazione con l'associazione solo per controbilanciare l'influenza sovietica. L'espansionismo del condominio sovietico-vietnamita divenne ben presto una preoccupazione condivisa, di conseguenza la prospettiva di fronteggiarlo accanto alla Cina non sembrava più così problematica. In questo modo le parti ebbero la possibilità di confrontarsi ed esprimere le proprie preoccupazioni riguardo l'evoluzione dell'ambiente regionale. In sostanza Pechino veniva vista sia come un partner desiderabile, non solo per contrastare il Vietnam ma anche come potenziale partner economico e politico, che come potenziale minaccia all'ordine regionale, principalmente a causa delle sue mire sul Mar Cinese Meridionale. Dopo la fine della Guerra Fredda, considerando la poderosa crescita economica e militare di Pechino e il conseguente aggiustamento nella gestione della sicurezza regionale, l'ASEAN cercò di guadagnare un ruolo significativo nella pianificazione degli affari di sicurezza e gli stati membri iniziarono a considerare l'istituzione di meeting CSBM per prevenire la genesi di potenziali conflitti, sia all'interno che all'esterno dei confini dell'associazione. Poiché la Repubblica Popolare rappresentava una delle maggiori minacce alla stabilità regionale, l'ASEAN cercò di implementare ed istituire questi meeting con

²⁴³ Buszynski Leszek, *China and the ASEAN Region*, in *China as a Great Power: Myths, Realities and Challenges in the Asia-Pacific Region*, curato da Harris Stuart e Klintonworth Gary, St. Martin's, New York, 1995 (pp. 180)

Pechino in modo da creare delle condizioni favorevoli per il mantenimento della pace. Il contatto non fu possibile sino all'apertura cinese verso il multilateralismo, nei primi anni '90. Inizialmente non ci furono particolari progressi e le retoriche dichiarazioni di buona volontà, piuttosto che delle sostanziali dichiarazioni di collaborazione, costituirono la principale strategia di entrambe le parti.

Secondo la prospettiva dell'ASEAN, nonostante i continui sospetti verso le mire di Pechino, era necessario procedere verso un rapporto pienamente cooperativo tra le parti e sforzarsi di creare un ambiente pacifico per tutta l'Asia Sudorientale. Nella prima metà degli anni '90, ai tradizionali obiettivi di promozione economica, sociale e culturale, si affiancò la dimensione della sicurezza collettiva che l'ASEAN avrebbe voluto interpretare come portavoce collettivo delle istanze regionali. Da parte cinese, invece, si decise di interrompere il sostegno ai gruppi insurrezionalisti che imperversavano nella regione, riconoscendo così l'importanza del dialogo nella risoluzione dei conflitti con i propri vicini, reiterando l'aderenza ai cinque principi di coesistenza pacifica. Questo perché i cinque principi avevano un nuovo scopo, ossia sottolineare l'uguaglianza degli stati nello stabilire norme internazionali e mantenere la sovranità nazionale lontano dalle interferenze esterne²⁴⁴.

Nel luglio 1992, al venticinquesimo meeting ministeriale dell'ASEAN, il ministro degli Esteri cinese Qian Qichen venne ufficialmente invitato a prendere parte ai lavori. Proprio in questa occasione, i suoi omologhi emanarono la Dichiarazione ASEAN sul Mar Cinese Meridionale, la quale sottolineava le necessità di risolvere tutte le questioni giuridiche e sulla sovranità territoriale nel Mar Cinese Meridionale attraverso mezzi pacifici, rifiutando l'uso della forza e incoraggiando tutte le parti coinvolte nel creare un clima disteso per trovare una soluzione²⁴⁵. L'incontro di Manila fu particolarmente significativo poiché era il primo meeting ufficiale tra Repubblica Popolare e ASEAN riguardo la disputa nel Mar Cinese Meridionale, oltre ad inaugurare la stagione dei CSBM. Questi meeting possono essere sommariamente divisi in cinque categorie: dichiarativi, comunicativi, coercitivi, verificativi e focalizzati sulla trasparenza. In confronto a simili processi implementati in altre regioni, il processo di *security e confidence building* tra Cina

²⁴⁴ Nathan J. Andrew e Ross S. Robert, *The Great Wall and the Empty Fortress*, W.W. Norton & Company, New York, 1997 (pp. 4-5)

²⁴⁵ ASEAN Declaration on the South China Sea, consultabile presso <http://cil.nus.edu.sg/rp/pdf/1992 ASEAN Declaration on the South China Sea-pdf.pdf>

e ASEAN nel periodo post-bipolare ha fatto segnare dei progressi in alcune categorie. Le due parti hanno spesso fatto ricorso a misure dichiarative, come ad esempio l'accettazione dei confini esistenti, la promessa di rinunciare all'uso della forza, l'impegno a rispettare il principio di non-interferenza e la garanzia di una coesistenza pacifica nella regione. Passando alle misure comunicative, le visite di alto profilo e la partecipazione a forum sulla sicurezza collettiva divennero frequenti alla fine degli anni '90. Le misure coercitive, probabilmente a causa delle forti preoccupazioni riguardo la vicenda del Mar Cinese Meridionale e il timore di una postura egemonica da parte cinese, riguardavano le negoziazioni per un codice di condotta regionale e la richiesta di firma e ratifica della Zone of Peace, Freedom and Neutrality (ZOPFAN), diventando i principali argomenti di discussione tra le parti. Nonostante l'importanza dei processi sopracitati, ci furono diverse battute d'arresto nell'implementazione e nella progressione del dialogo. Diversi membri dell'ASEAN si trovavano ancora in una situazione di conflitto semi-armato con la Cina, aspetto che creava una forte apprensione all'interno dell'associazione. Nel marzo 1995, poco dopo l'incidente di Mischief Reef, i ministri degli Esteri del gruppo ASEAN rilasciarono un comunicato nel quale esprimevano la loro preoccupazione riguardo i pericolosi sviluppi della vicenda. L'ASEAN, oltre ad enfatizzare l'aderenza ai principi presenti nella Dichiarazione del 1992, richiese un'ampia discussione della vicenda. Dopo diversi round di negoziazione, protratti nel corso di tutta la seconda metà del decennio, i differenti obiettivi strategici delle parti emersero inequivocabilmente. All'interno del gruppo ASEAN la posizione monolitica delle Filippine, assidua nel richiedere a Pechino la cessazione delle attività nell'area contesa, rischiava di pregiudicare l'evoluzione del dialogo e rendere ancora più vaghe le concessioni cinesi, al momento limitate alla richiesta di mantenere un atteggiamento propositivo e non compiere azioni che avrebbero potuto inasprire il confronto²⁴⁶. La gestione della sicurezza regionale è rimasta particolarmente incerta sino ai giorni nostri e, nonostante i progressi compiuti grazie all'implementazione di determinate misure di CSBM, la disputa territoriale rischia di pregiudicare molti degli sforzi compiuti. Da un lato, ASEAN e Cina hanno firmato un numero considerevole di documenti, dichiarazioni di intesa e protocolli, sia bilaterali che multilaterali, che potrebbero lasciar intendere un

²⁴⁶ Thayer A. Carlyle, *China's New Security Concept and ASEAN*, in *Comparative Connections*, Center for Strategic and International Studies, Washington D.C., 2000 (pp. 63-64)

costante avvicinamento nella gestione della sicurezza regionale. Ma è necessario ricordare come entrambe le parti siano particolarmente ferme nelle loro posizioni, con un conflitto di interessi tale da non essere intaccato neppure dalla crescente cooperazione e interdipendenza economica. Considerando la conflittualità nella visione della sicurezza nazionale e regionale, le due parti hanno progressivamente compreso che affidarsi ai meccanismi CSBM rappresentava solamente un primo passo nel raggiungimento di un traguardo più ampio. A seguito dell'allargamento e della persistente animosità degli stati membri che contendono alla Cina il controllo delle Spratly, l'ASEAN è stato quasi costretto a prendere in seria considerazione l'ipotesi di un vero e proprio conflitto. Per esempio, la Dichiarazione del 1992 venne fondamentalmente rilasciata perché i membri dell'associazione, nello specifico le Filippine, erano preoccupati dalle future mosse di Pechino nel Mar Cinese Meridionale, soprattutto dopo la conferma che gli Stati Uniti avrebbero lasciato la base di Subic Bay entro la fine del 1992²⁴⁷. In generale, le misure di *confidence e security building* con cui l'ASEAN ha cercato di ingaggiare la Cina non sono cambiate particolarmente dalla fine degli anni '90. Riuscire nel processo di engagement è la priorità assoluta dell'associazione e rappresenta la base per l'implementazione dei meccanismi CSBM, considerando che diversi membri temevano che la Cina mirasse al raggiungimento dell'egemonia regionale e trasformasse l'Asia Sudorientale in una propria sfera d'influenza²⁴⁸. Di conseguenza, sia perché Pechino è militarmente più forte di qualsiasi membro dell'associazione, e plausibilmente dell'intero raggruppamento, e sia perché l'ASEAN ha richiesto in diversi documenti ufficiali una risoluzione pacifica della disputa territoriale, gli stati rivieraschi hanno puntato su una strategia di engagement costruttivo nei confronti della RPC. All'interno dell'ASEAN convivono diverse anime e non esiste una politica condivisa per affrontare la sfida cinese, ma ingaggiare Pechino in maniera proattiva, senza però far emergere posizioni fortemente anti-cinesi, è diventato un traguardo accettabile da tutti i membri. Dal momento in cui l'ASEAN ha deciso di sposare questa strategia, quasi mettendo da parte l'idea del contenimento, per garantirsi delle relazioni sicure e vantaggiose con la Cina, una delle questioni più urgenti era raggiungere il *consensus* riguardo la scelta delle misure CSBM da implementare nel rapporto

²⁴⁷ Lee Lai To, *China and South China Sea Dispute* (pp. 23-24)

²⁴⁸ Chalmers Malcolm, *Confidence Building in South-East Asia*, Department of Peace Studies, University of Bradford, 1996 (pp. 44-45)

bilaterale. All'atto pratico si trattava di selezionare le specifiche modalità di engagement considerando la grande diversità di posizioni, soprattutto riguardo l'evoluzione della minaccia cinese, e le necessità che permeano le maglie dell'associazione²⁴⁹. Per concludere questo paragrafo, possiamo sostenere che la conclusione del confronto bipolare ha portato in dote nuove dinamiche che hanno influenzato il rapporto tra Cina e ASEAN. Entrambe le parti vedevano la possibilità di sanare gli storici dissapori e lavorare assieme per creare un ambiente regionale pacifico e ricco di opportunità per i rispettivi processi di sviluppo economico, ma allo stesso tempo erano presenti situazioni di incertezza e minaccia latente che avrebbero potuto sabotare questo importante processo. Nella prossima sezione analizzeremo la proiezione di potere dell'ASEAN nella cornice regionale, utilizzando come lente d'ingrandimento due importanti correnti di pensiero all'interno della teoria delle relazioni internazionali, per delineare in maniera ancora più approfondita il suo ruolo effettivo e le sue criticità. Questo ci permetterà di ottenere un quadro di riferimento dettagliato per rispondere alla nostra *research question*.

3.2 Il ruolo dell'ASEAN nella competizione per il potere regionale

In questo paragrafo verrà sviluppata una riflessione riguardante l'effettivo spettro di potere esercitato dall'ASEAN nell'arena politica regionale. L'associazione è chiaramente influente quando si parla di accordi commerciali e finanziari, mentre per quanto riguarda il suo peso politico il dibattito è particolarmente vivace. Scandagliando la produzione scientifica che si concentra sull'argomento, emergono principalmente due filoni: quello del pensiero neo-realista e quello della scuola costruttivista. Entrambe presentano una visione peculiare delle modalità entro cui l'ASEAN esercita il suo potere. I neo-realisti tendono a pensare che l'ASEAN, come organizzazione, manchi sia della capacità di forzare gli stati membri a rispettare le proprie regole che della forza necessaria a convincere gli ingombranti vicini settentrionali, Pechino in primis, a seguire i suoi dettami comportamentali per la creazione di un migliore ambiente regionale. Ciò significa che l'ASEAN ha

²⁴⁹ Per una categorizzazione più specifica e dettagliata delle strategie dei principali membri dell'ASEAN verso la Cina, si veda Paiching Koong, *Southeast Asian Countries' Perceptions of China's Military Modernization*, George Washington University, Washington D.C., 1999 (pp. 18-26).

un'influenza minima nell'evoluzione dei rapporti tra i paesi dell'Asia Pacifico e deve quindi affidarsi all'operato di attori esterni, come ad esempio gli Stati Uniti, per mantenere la sicurezza regionale e continuare a promuovere lo sviluppo economico. I costruttivisti, invece, sostengono che l'ASEAN sia il nucleo centrale dell'emergente comunità regionale dell'Asia Sudorientale e che stia contribuendo a plasmare i rapporti all'interno della più ampia area dell'Asia Pacifico. Di conseguenza, i costruttivisti asseriscono che l'associazione abbia un impatto positivo sullo sviluppo delle relazioni regionali. Alla base di questo disaccordo empirico sull'effettiva capacità dell'ASEAN di esercitare un potere, vi è proprio una spaccatura dogmatica sul concetto stesso di potere. Analizzare entrambe le posizioni ci permetterà inoltre di avere una migliore visione d'insieme sul percorso politico dell'ASEAN, sull'effettiva sostenibilità delle proprie aspirazioni e del ruolo dell'ASEAN Way, che in questa sede verrà introdotto per poi essere approfondito nel paragrafo successivo.

3.2.1 Come valutare il raggio d'azione dell'ASEAN? Possibilità e criticità

Il dibattito sul potere intra-istituzionale dell'ASEAN è emerso in maniera decisa durante gli anni della crisi finanziaria asiatica. Il contagio, che si è velocemente diffuso nella regione dopo il crollo del Bath thailandese, ha portato diversi osservatori a chiedersi quali fossero le ragioni che hanno impedito all'ASEAN di intervenire per cercare di arginare la crisi²⁵⁰. L'associazione si era posta come una sorta di garante informale della sicurezza collettiva, includendo anche il raggiungimento della stabilità economica nella regione, quindi era legittimo chiedersi quali fossero le ragioni che impedirono un ruolo più incisivo nella gestione della crisi. Una delle motivazioni riguarderebbe l'incapacità del Segretariato e della collettività dei membri nel gestire una situazione di tale portata. Infatti, sia nel campo della sicurezza che in quello economico, esistono ben pochi meccanismi centralizzati in grado di consentire all'ASEAN di sbloccare un'ipotetica impasse dei propri membri, monitorare gli eventi domestici degli stessi in modo da anticipare e prevenire determinate problematiche, rispondere in maniera veloce ed efficace a una crisi. Allo scoppio della crisi finanziaria, i neo-

²⁵⁰ Wesley Michael, *The Asian Crisis and the adequacy of regional institutions*, in Siddique Sharon e Kumar Sree (eds), *The 2nd ASEAN Reader*, ISEAS, Singapore, 2003

realisti identificarono come indicatore primario di criticità la mancanza di sovranità condivisa, naturale risultato di una cooperazione fondata sull'informalità dell'ASEAN Way. Di conseguenza, l'associazione non poteva essere vista come garante della sicurezza e contribuire alla stabilità regionale. L'ASEAN non è in grado di interfacciarsi e gestire la fonte del conflitto, una crisi repentina dove gli interessi contrastanti degli attori coinvolti non possono essere ignorati²⁵¹. L'immagine generale dell'associazione che emerge dalla critica neo-realista è fortemente negativa, presentata come un realtà più interessata alla processazione che alla risoluzione dei problemi.

La critica costruttivista, in contrasto, enfatizzava gli aspetti positivi dell'ASEAN Way, il codice di condotta informale che regola le interazioni reciproche degli stati membri, vista come una propositiva flessibilità. Ad esempio l'implementazione dell'ASEAN-X²⁵² ha permesso ad alcuni accordi multilaterali di rimanere in piedi nonostante le esitazioni di uno o più membri. Si potrebbe dedurre, di conseguenza, che un sistema più giuridico e vincolante, dove si tenderebbe ad escludere chi rimane indietro, non sarebbe un buon modello per un'associazione come l'ASEAN, che cerca di far procedere alla stessa velocità stati con un differente livello di sviluppo economico. Si potrebbe traslare questo tipo di approccio, con i conseguenti benefici, anche alle negoziazioni e l'implementazione di accordi sulla sicurezza collettiva. I successi ottenuti dall'ASEAN nella prevenzione e gestione dei conflitti sarebbero dati da una duplice pratica, che prevede il raggiungimento del *consensus* tramite negoziazioni reciproche e il rinvio delle controversie che potrebbero innalzare il livello del confronto. Il secondo punto è un'ingombrante eredità dell'atto di fondazione, dato che nel 1967 vi erano delle delicate questioni bilaterali che avrebbero potuto pregiudicare la coerenza istituzionale dell'associazione. Tali questioni vennero deliberatamente lasciate fuori dall'agenda politica dell'associazione durante i primi anni di lavori e si iniziò a discuterne in maniera costruttiva e propositiva solamente dal summit di Bali del 1976. In sostanza il pensiero costruttivista si pone in maniera positiva, con forse troppa accondiscendenza, nei confronti dell'ASEAN e la prospettiva fallimentare

²⁵¹ Emmers Ralf, *Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and the ARF*, Routledge, Londra, 2003 (pp. 29-30)

²⁵² L'ASEAN-X è una formula che consente a un gruppo di stati di implementare una determinata misura economica senza dover necessariamente aspettare la partecipazione di tutti. Gli stati inizialmente esclusi potranno attendere una situazione domestica più favorevole e partecipare in un secondo momento. A riguardo si veda Sim Edmund, *Putting ASEAN-X to Work for the AEC*, consultabile su <http://aseanec.blogspot.it/2011/10/putting-asean-x-to-work-for-aec.html>

promulgata dalla dottrina neo-realista viene rigettata. L'ASEAN avrebbe quindi il potere necessario per gestire ed evitare l'escalation di un conflitto nella regione di appartenenza, e questo aspetto rappresenta un successo tale da mistificare l'ipotesi del fallimento istituzionale e giuridico. Dove i neo-realisti vedono un'assenza di mezzi per esercitare il potere e una mancanza di coesione interna che annichirebbe qualsiasi gradazione di efficacia esterna, i costruttivisti vedono un raggruppamento relativamente coeso ed in grado di proiettare una sorta di sfera d'influenza negli affari regionali, obiettivo decisamente fuori portata per le capacità economiche e militari dei singoli stati membri. Inoltre i neo-realisti sostengono che l'ASEAN non sia un attore influente riguardo gli sviluppi economici e politici della regione, mentre i costruttivisti affermano che gli sforzi dell'associazione hanno reso possibile l'emergere di una piattaforma dove gli stati hanno la possibilità di discutere della sicurezza nazionale e regionale. Un ulteriore tassello del conflitto ideologico riguarda la discussione sull'effettiva possibilità di creare uno stabile *balance of power* regionale. I realisti pensano che l'evoluzione del rapporto tra Stati Uniti e Cina sarà determinante nel plasmare e condizionare la sicurezza regionale, escludendo di fatto l'ASEAN e qualsiasi altra organizzazione multilaterale, considerate inaffidabili e con un ruolo talmente periferico da renderle ininfluenti. Michael Leifer ha esposto il problema in maniera particolarmente efficace, esprimendo il suo scetticismo sulla possibilità che le piattaforme di dialogo multilaterale siano in grado di affrontare le problematiche del potere. In questo senso, sarebbe quasi un tentativo di incanalare il *balance of power* regionale senza nessuna capacità e mezzi militari²⁵³, una prospettiva quasi utopica.

I costruttivisti non vedono questa predominanza dell'associazione, soprattutto in termini negativi, nella pianificazione delle politiche di sicurezza dell'Asia Pacifico. Acharya ribadisce che quando l'ASEAN si è costituito la questione della sicurezza e della stabilità regionale era particolarmente delicata, data la mole di contenziosi intra-regionali²⁵⁴. Di conseguenza sarebbe incorretto ignorare il fatto che non sia mai scoppiato un vero conflitto tra i padri fondatori (Filippine, Indonesia, Malaysia, Singapore, Thailandia) dopo la costituzione dell'ASEAN, grazie alla quale è stato possibile creare quel minimo grado di identità condivisa tra i membri. Per certi versi il pensiero costruttivista attribuisce all'ASEAN, e ai suoi bastioni

²⁵³ Leifer Michael, *The ASEAN Regional Forum: Extending ASEAN's Model of Regional Security* (pp. 70)

²⁵⁴ Acharya Amitav, *Constructing a Security Community in Southeast Asia. ASEAN and the problem of regional order*, (pp. 6)

ideologici, i meriti per questo lungo periodo di relativa pace regionale²⁵⁵. Mentre i neo-realisti attribuiscono i meriti della stabilità regionale a fattori esogeni, principalmente alla postura militare degli Stati Uniti durante la Guerra Fredda, i costruttivisti affermano che questi, e non l'ASEAN, abbiano avuto un ruolo fortuito e secondario nell'evoluzione dell'arena regionale. Due importanti eventi verificatisi negli anni '90, ossia l'estensione della membership dell'associazione a quattro nuovi membri e la crisi finanziaria, hanno posto in dubbio l'effettivo potere domestico dell'ASEAN e messo in discussione il suo ruolo futuro nella gestione della sicurezza regionale. Questa serie di eventi, ai quali si è poi aggiunta l'assertività cinese nel Mar Cinese Meridionale, ha fortemente pregiudicato l'efficacia, e forse la desiderabilità, di alcune norme costitutive dell'ASEAN, come il principio di non-interferenza, e ha creato una spaccatura in seno all'associazione. L'ingresso di Vietnam (1995), Myanmar, Laos (1997) e Cambogia (1999) ha messo alla prova la volontà di rispettare il principio sopracitato, principalmente a causa della problematica situazione interna di Myanmar e Cambogia. Le divisioni emerse dall'allargamento probabilmente contribuirono alla mancata reazione del Segretariato durante la crisi finanziaria, così come la mancanza di coesione fu sicuramente una delle ragioni che impedirono all'ASEAN di fornire un sostegno tangibile ai paesi colpiti dalla crisi. Le preoccupazioni sull'efficacia dell'associazione espresse dai costruttivisti differiscono, in forma e modalità, da quelle sostenute dai neo-realisti. Se i costruttivisti vedono gli eventi della seconda metà degli anni '90 come una sfida all'incipiente identità regionale venutasi a creare attorno all'ASEAN, i neo-realisti interpretano i medesimi eventi come una conferma dell'inesistenza di una presunta identità regionale nell'Asia Sudorientale. Nella prossima sezione cercheremo di spiegare le motivazioni di tale divergenza e inconciliabilità tra le due scuole, sempre mantenendo centrale la questione empirica dell'efficacia e del potere di azione dell'ASEAN. Il confronto emerge principalmente a causa della profonda differenza concettuale sulla definizione di potere, concetto già di per sé particolarmente complesso e aperto ad un'ampia gamma di interpretazioni e definizioni. Quindi cercheremo di concentrarci su un aspetto specifico e affine alla nostra analisi, ossia esplorare i due approcci al potere come lente d'ingrandimento sulle effettive possibilità di esercizio dello stesso da parte dell'ASEAN.

²⁵⁵ Ibidem,

3.2.2 L'ASEAN e il dilemma del potere

L'approccio al potere della dottrina neo-realista è forse uno dei più conosciuti e studiati. Come accennato anche nella prima parte del lavoro, il fulcro analitico dei moderni studi realisti riguarda le implicazioni della distribuzione globale del potere, in modo da garantire ordine e stabilità alle relazioni internazionali. Di conseguenza si è spesso optato per una quantificazione del potere nazionale in termini di risorse di potere, delle quali la più importante è la forza militare²⁵⁶. Sebbene i neo-realisti riconoscano che gli aspetti concettuali, come norme, ideologia e fede, possano essere importanti nell'esercizio del potere nazionale, questi vengono comunque messi in secondo piano rispetto a un sistema di potere basato sui principi materiali. I cambiamenti nella struttura normativa, quindi, sono fortemente legati al potere e alla sua distribuzione. Riguardo il caso specifico dell'ASEAN i pensatori neo-realisti giustificano questo approccio al potere, ritenendo che anche i leader regionali dovrebbero abbracciare questo impianto teorico e plasmare la propria agenda politica di conseguenza. Ralf Emmers, uno dei principali studiosi della politica regionale, ha scritto che gli analisti non dovrebbero sottovalutare la persistenza del pensiero realista tra i leader politici della regione²⁵⁷. I neo-realisti vedono quindi il loro approccio come predominante e ritengono che la loro analisi si rifletta nella mentalità e nelle politiche dei leader del gruppo ASEAN. Come detto in apertura, esistono chiaramente delle alternative alla definizione realista di potere e i costruttivisti hanno cercato di creare un'alternativa all'equazione potere = forza. I costruttivisti sfidano apertamente l'assunto realista che vede le espressioni, le capacità materiali di esercitare il potere come predominanti rispetto ai fattori concettuali e ideativi. In questo senso, l'acquisto di armamenti e la modernizzazione delle forze armate acquisterebbero significato solamente se incanalati all'interno di un sistema basato su forti valori sociali. L'imposizione di un significato sociale al mondo materiale è potenzialmente la forma di potere definitiva, oltre ad essere un aspetto molto importante in questo tipo di analisi. Le regole, e non solamente la forza, possono curare lo stato d'anarchia iniziale. Il ruolo delle norme nell'evoluzione delle relazioni

²⁵⁶ Waltz Kenneth, *Theory of International Politics* (pp. 93)

²⁵⁷ Emmers Ralf, *Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and the ARF* (pp. 6)

internazionali è molto importante e garantisce un valore empirico alla dottrina costruttivista che pone i prodotti sociali come base fondante dell'identità e degli interessi dello stato. Due importanti pensatori come Finnemore e Sikkink cercarono di supportare questa teoria attraverso la presentazione di un modello in grado di descrivere l'evoluzione e la progressiva influenza delle norme nella politica internazionale. Tale modello suggerisce, in contrapposizione all'idea neo-realista che vede le norme come un epifenomeno della forza, che le grandi potenze abbiano dovuto adattare le proprie istituzioni interne in funzione di norme internazionali che si erano venute a generare in altre parti del mondo. Essi sottolineano come gli Stati Uniti e la Gran Bretagna garantirono il diritto di voto alle donne solamente dopo che il suffragio venne esteso in paesi non particolarmente influenti, come Nuova Zelanda, Australia e Finlandia²⁵⁸. Le norme, in sostanza, contengono il potere al proprio interno. Provando ad applicare questi assunti all'ASEAN e ad alcuni suoi principi chiave, è necessario tenere presente che le sfumature del potere non sono quindi risultati dallo stato di anarchia ma vengono bensì formate endogenamente attraverso i processi di socializzazione. Tale ragionamento solleva la possibilità che il potere, nel contesto ASEAN, sia una distinta costruzione sociale che prende le distanze dall'equazione egemonica di stampo realista. L'associazione potrebbe rappresentare proprio una rottura del binomio forza-potere, poiché composta prevalentemente da piccole potenze in grado di creare delle norme indipendenti all'interno della propria piattaforma. Seguendo la logica costruttivista, la concezione del potere venutasi a sviluppare all'interno delle maglie dell'associazione sarebbe incorporata nelle proprie norme costitutive e fondamentali, le quali servirebbero proprio a regolare determinati comportamenti dei membri e assegnare loro delle responsabilità riguardo specifiche questioni. Un particolare comune a diverse istituzioni e pratiche dell'associazione è il principio di *regional resilience*. Questo concetto riprende quello di *national resilience* postulato dal leader indonesiano Suharto ed è riassumibile nell'idea che sia possibile, e preferibile, cercare di costituire uno stato forte attraverso la mobilitazione degli attori interni, come le forze politiche, economiche, sociali, culturali e psicologiche. Il concetto di *national resilience* ricopre tutti gli aspetti del processo di *nation building*, dall'ideologia alla politica, dall'economia alla cultura, e la sicurezza di

²⁵⁸ Finnemore Martha e Sikkink Kathryn, *International norm dynamics and political change*, in *International Organization*, Vol. 52, N. 4, 2003 (pp. 887-917)

uno stato dipende principalmente dalla fedeltà della popolazione nei confronti dell'istituzione statale. Se tutti gli stati adottassero tale concezione, si arriverebbe in breve tempo alla stabilità regionale, di conseguenza si verrebbe a creare la *regional resilience*, la quale supporterebbe la *national resilience* attraverso la creazione di stabili relazioni esterne, che permetterebbero ai governi di concentrarsi sui problemi interni e sullo sviluppo nazionale. La logica di questo processo si basa sul fatto che, attraverso la creazione di forti accordi tra i membri, possano diminuire le possibili minacce per gli stessi, di conseguenza gli stati ASEAN potranno concentrarsi sullo sviluppo economico e sul controllo dell'arena interna. Affinché la *regional resilience* possa agire è necessario che gli stati aderiscano ad una serie di norme di comportamento reciproco, poiché la fiducia nel comportamento altrui crea sicurezza e tranquillità, e generare così dei benefici intrinseci in termini di stabilità politica e sviluppo nazionale. Un esempio particolarmente significativo per illustrare questo approccio e comprendere l'importanza che i membri dell'ASEAN ripongono nel principio della *regional resilience* è la firma del Treaty of Amity and Cooperation (TAC) nel 1976. Il TAC istituisce cinque principi guida per regolare i rapporti tra gli stati membri: mutuo rispetto per l'indipendenza, la sovranità, l'uguaglianza, l'integrità territoriale e l'identità di tutte le nazioni; ogni stato ha il diritto di condurre il proprio percorso nazionale in maniera indipendente e libera da qualsiasi tipo di ingerenza esterna; rispetto del principio di non-interferenza negli affari interni; risoluzione delle dispute attraverso mezzi pacifici; rinuncia all'utilizzo della forza²⁵⁹. Le norme contenute all'interno del TAC diventarono i principi associati all'ASEAN Way e regolarono le relazioni intra-regionali sin dalla loro promulgazione. In termini di mero esercizio del potere da parte dei membri fu un importante mezzo per promuovere l'autonomia regionale, sostenendo la tesi costruttivista. L'ASEAN è stato in grado di ridimensionare le tensioni nella regione e favorire la cooperazione economica, convincendo i membri a seguire le sue norme e pratiche. A questo punto, però, è opportuno ricordare che un importante collante del gruppo è stata la percezione di un destino comune, che è preferibile affrontare assieme alla luce della presenza di determinate minacce esterne. Il principale risultato di questa decisione è stata la sottoscrizione formale del TAC da parte di India e Cina, durante

²⁵⁹ ASEAN, Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, Bali, 24 febbraio 1976, consultabile presso <http://www.icnl.org/research/library/files/Transnational/1976Treaty%20.pdf>

il summit del 2003, seguite poi da Australia, Corea del Sud, Giappone e Nuova Zelanda. Considerata la moltitudine di attori regionali che hanno firmato e accettato i principi del TAC, si potrebbe pensare che l'ASEAN sia riuscito a porre le basi per un ambiente più sicuro e stabile, dimostrando così la propria inequivocabile propensione all'azione e di essere in grado di gestire il potere.

Quali saranno le conseguenze di questa dicotomia del potere nell'evoluzione del ruolo dell'ASEAN nel sudest asiatico e nella più ampia regione dell'Asia Pacifico? La soluzione ideale, ma anche di più difficile realizzazione, sarebbe riuscire a far coesistere i due approcci. L'ASEAN è inequivocabilmente un'associazione in transizione, nonostante la monolitica aderenza a determinati capisaldi, e nell'atto di evolversi da una fase iniziale dove l'approccio realista era il più congeniale ad analizzare il suo sviluppo, verso una nuova fase dove la dottrina costruttivista appare come la più appropriata. Rimane comunque difficoltoso attribuire una precisa categorizzazione alla proiezione di potere dell'ASEAN. Se decidessimo di analizzare le azioni e le possibilità dell'associazione attraverso una lente analitica di stampo realista, basata quindi sulle capacità di coercizione e dominio, non esisterebbe nessuna proiezione di potenza. Se, invece, decidessimo di analizzare le azioni dell'ASEAN in termini costruttivisti, considerando l'abilità di azione che si concretizza nel generare norme che definiscono e regolano il comportamento degli stati membri, allora potremmo affermare che è relativamente potente. Questa visione conflittuale ha anche un impatto sulle prospettive future dell'associazione. I neo-realisti tenderanno a concentrarsi sugli attributi più critici dell'associazione, come l'incapacità di sviluppare una postura coercitiva nella regione. I costruttivisti, invece, tenderanno ad enfatizzare la prospettiva entro la quale l'ASEAN continuerà a socializzare gli stati membri attraverso la creazione di norme e di un sentimento d'identità che gli permetterà di agire in maniera coerente su determinate questioni politiche ed economiche. Il confronto dicotomico tra queste due prospettive potrebbe essere un prezioso alleato nel tentativo di mettere a fuoco le questioni veramente fondamentali all'interno del dibattito. Scegliere un approccio piuttosto che un altro non ci permetterebbe di avere una visione globale delle virtù e delle debolezze dell'associazione, quindi cercheremo di proseguire nella nostra analisi tenendo bene in considerazione entrambi.

3.3 Is the ASEAN Way the Right Way? Genesi ed eredità di un vizio di forma

Le norme comportamentali accettate dai membri dell'ASEAN sono i principi racchiusi in quello che è collettivamente riconosciuto come ASEAN Way. Questi principi regolano l'interazione tra gli stati ed il processo attraverso il quale queste interazioni vengono condotte e portate avanti. Il codice di condotta è composto dai principi racchiusi nella Dichiarazione di Bangkok del 1967: mutuo rispetto per l'indipendenza politica, per l'integrità territoriale e per l'identità nazionale; rispetto del principio di non interferenza negli affari interni di ciascun membro; risoluzione pacifica delle dispute che possano sorgere tra i membri; rinuncia alla minaccia e all'uso della forza; cooperazione effettiva tra i membri.

Amitav Acharya lo definisce come un processo di interazioni e cooperazione regionale basato sulla discretezza, l'informalità, il *consensus* e uno stile di contrattazione non conflittuale che si pone in netto contrasto con l'atteggiamento contraddittorio, il voto di maggioranza e altre procedure decisionali spiccatamente giuridiche, tipiche delle organizzazioni multilaterali occidentali²⁶⁰.

L'ASEAN Way può essere visto come un codice di condotta e uno stile diplomatico che si è evoluto e perfezionato all'interno delle maglie dell'associazione. Come vedremo nel proseguo del paragrafo, i suoi capisaldi son stati traslati anche all'interno di altre istituzioni regionali, come l'ARF e l'APEC, in virtù del ruolo eccezionale svolto dall'ASEAN al loro interno. In netto contrasto con i valori e lo stile diplomatico di stampo occidentale, ritenuto per certi aspetti troppo formale e vincolato a procedure e soluzioni legalistiche, l'ASEAN Way sottolinea invece l'importanza della pazienza, l'informalità, il pragmatismo. Un'altra interessante definizione dell'ASEAN Way ribadisce come esso sia un distinto processo politico sviluppato dall'associazione, ponendo l'accento²⁶¹ sulla consuetudine di affidarsi alle consultazioni e alla postura accomodante incoraggiata dalle frequenti interazioni tra i membri. Le origini di questo peculiare corpus diplomatico precedono la fondazione dell'ASEAN nel 1967. Il desiderio di evitare il confronto e l'acredine nelle relazioni internazionali risale ai tempi dello sfortunato antenato

²⁶⁰ Acharya Amitav, *Constructing a Security Community in Southeast Asia. ASEAN and the problem of regional order*, (pp. 64)

²⁶¹ Snitwongse Kasuma, *Thirty Years of ASEAN: Achievements through Political Cooperation*, in *The Pacific Review*, Vol. 11, No. 2, 1998 (pp. 184)

dell'ASEAN, ossia l'ASA. Nel 1961 i fondatori dell'ASA dichiararono che i problemi regionali si sarebbero dovuti risolvere attraverso lo studio di soluzioni asiatiche fondate su valori asiatici, dei quali il più importante era l'aderenza ad una strategia diplomatica di basso profilo²⁶². A corredo di questo principio vi erano altre nozioni condivise, che poi sarebbero rimaste di fondamentale importanza nell'evoluzione dell'ASEAN, come la preferenza per l'informalità e per un sistema di relazioni non-vincolante che si fondasse sulla flessibilità, sulla disponibilità e sul *consensus*. Una caratteristica centrale che si può identificare dall'analisi di questi elementi è la diffidenza verso l'eccessiva istituzionalizzazione e formalizzazione. L'idea e la volontà di creare così una sorta di *soft regionalism* rende ancora più evidente il distacco dalle istituzioni europee che sono nate dopo la Seconda Guerra Mondiale. Gli stati del sud-est asiatico non avevano intenzione di creare un'unione politica né tantomeno fondare un'istituzione che avesse un'autorità sovranazionale. Nessuno degli stati coinvolti nei diversi progetti regionali avrebbe mai acconsentito a cedere una parte della propria sovranità ad un'istituzione. Piuttosto l'ASEAN è un esempio di come il regionalismo possa rafforzare e consolidare la sovranità dei singoli stati, dato che il potere decisionale è rimasto saldamente in mano ai diversi capi di stato. La volontà di preservare l'approccio informale è un tratto distintivo dell'ASEAN Way e si esprime anche nella preferenza verso un sistema decisionale di stampo consultivo e non vincolante, incentrato sul dialogo e il compromesso, piuttosto che su un rigido schema normativo di matrice giuridica. I membri dell'associazione hanno spesso enfatizzato il contrasto tra il loro approccio e quello fondato su contratti giuridici, dichiarazioni formali e votazioni maggioritarie. In maniera simile neppure ARF e APEC, ossia le principali istituzioni nelle quali è confluito l'ASEAN Way, hanno adottato un meccanismo formale per la risoluzione delle dispute. Per quanto riguarda l'APEC il metro di paragone è spesso stato l'altamente codificato sistema del WTO, al quale però si è preferito un servizio volontario e consultivo per la mediazione delle dispute. Notare la precisa scelta della terminologia, dove “servizio” è stato preferito a “meccanismo” e “mediazione” ha sostituito “risoluzione”. Passando all'ARF il discorso rimane simile. Quando si cercò di definire l'istituzione, il nucleo ASEAN spinse per identificare l'ARF come un forum di dialogo piuttosto che come un meccanismo di

²⁶² Solidum Estrella, *The Role of Certain Sectors in Shaping and Articulating the ASEAN Way*, in *ASEAN Identity, Development and Culture*, curato da R.P. Anand, University of the Philippines Law Centre, Manila, 1981 (pp. 136)

sicurezza multilaterale. Nell'ASEAN Concept Paper, presentato al secondo meeting dell'ARF, venne proposto un approccio per la futura cooperazione articolato in tre tappe: confidence building, diplomazia preventiva e risoluzione del conflitto. Dopo un lungo dibattito interno, però, l'utilizzo del termine "risoluzione del conflitto" venne accantonato in favore di un più neutro "elaborazione di un approccio al conflitto", apparentemente perché alcuni membri, tra cui la Cina, vedevano il primo termine come inadatto ed eccessivamente formale²⁶³. L'importanza delle relazioni interpersonali e la diplomazia informale tra le élite governative è un altro importante tassello nell'analisi delle peculiarità dell'ASEAN Way. Uno dei padri fondatori dell'ASEAN, il generale indonesiano Ali Moertopo, dichiarò che le contrattazioni e le discussioni all'interno dell'associazione conducevano spesso al risultato auspicato perché i leader sono amici e si conoscono bene l'uno con l'altro²⁶⁴. Nonostante un forte approccio multilaterale, i meeting bilaterali organizzati personalmente dai leader rimanevano estremamente importanti nel consolidare la fiducia reciproca all'interno di un contesto così eterogeneo. L'elogio della pazienza è un aspetto che non può essere trascurato e slegato dal contesto appena descritto, infatti ogni trattativa e ogni dialogo era subordinato ad un lento processo di conoscenza reciproca. Richiamando la struttura e le vicende dell'ARF potremo vedere che la priorità dell'istituzione non è trovare una soluzione il più velocemente possibile, quanto creare un ambiente sicuro dove i partecipanti possano sentirsi a proprio agio e avere la garanzia che il processo decisionale progredirà ad un ritmo congruo alle necessità di tutti i membri. Questa retorica è quantomeno di difficile realizzazione, considerando sia il numero dei membri che i diversi livelli di sviluppo degli stessi, e principalmente lascia intendere che le questione più inclini a provocare un confronto, o un palese disaccordo, verranno automaticamente lasciate fuori dall'agenda politica dell'ARF. L'inclusività, ossia la capacità di portare allo stesso tavolo persone e idee non necessariamente concordanti, è un altro caposaldo dell'ASEAN Way. Sin dal meeting ministeriale del 1991 si era proposto di includere stati come l'Unione Sovietica, la Repubblica Popolare Cinese, il Vietnam e la Corea del Nord in un ipotetico forum sulla sicurezza regionale. A questo concetto si affianca la politica di

²⁶³ Acharya Amitav, *Ideas, Identity, and Institution-Building: From the ASEAN Way to the Asia-Pacific Way?*, in *The Pacific Review*, Vol. 10, No. 3, 1997 (pp. 335)

²⁶⁴ *Ibidem*,

engagement costruttivo²⁶⁵ portata avanti dall'associazione nei confronti della giunta militare birmana prima dell'ammissione del paese nel 1997. Uno dei due principi più importanti dell'ASEAN Way è probabilmente il peculiare sfruttamento del *consensus*. Questo viene visto come un processo di discussione e consultazione nel quale la leadership non intende imporre arbitrariamente la propria volontà agli altri ma piuttosto cercherà di suggerire la via migliore al resto della comunità, consultando sempre tutti gli altri membri e considerando le loro opinioni prima di raggiungere una conclusione. Questo sentimento rappresenta in maniera fedele lo spirito guida dell'ASEAN, un approccio dove la discussione viene incanalata in modo da ridurre al minimo le possibilità di confronto, ma non deve essere confuso con l'unanimità. Quando dovesse presentarsi un ampio sostegno per una specifica proposta, le possibili obiezioni potrebbero venire ridimensionate dall'opera di convincimento dei sostenitori. L'aderenza a questo livello di flessibilità è parte integrante del *consensus*. Spesso l'associazione ha utilizzato una terminologia volutamente ambigua per permettere ai membri di raggiungere una posizione comune, mantenendo però le proprie interpretazioni e punti di vista. Questa attitudine ha però dato adito a diverse critiche nei confronti di un processo che sembrava accontentarsi di raggiungere il minimo comun denominatore tra le posizioni dei vari membri. L'ultima parte di analisi è dedicata al secondo pilastro dell'ASEAN Way, ossia il rispetto del principio di non-interferenza negli affari interni degli stati membri. Considerando la natura di realtà post-coloniali, i membri dell'ASEAN hanno sempre posto particolare enfasi sulla preservazione della propria sovranità nazionale. Di conseguenza, il principio di non-interferenza è presente in tutti i documenti costitutivi dell'associazione, sin dalla Dichiarazione di Bangkok del 1967. Durante la fine degli anni '90, caratterizzati dalla disastrosa crisi finanziaria, l'emergere di disordini e violenza in paesi come Indonesia e Cambogia portò l'ASEAN ad una riflessione su questa particolare norma. Le conseguenze della crisi finanziaria, l'incapacità dell'associazione di agire e fronteggiare in maniera collettiva la situazione, sembravano talmente gravi da poter pregiudicare la futura aderenza a questo principio. In effetti qualcosa cambiò e,

²⁶⁵ Con engagement costruttivo si intende una strategia che prevede l'instaurazione di normali relazioni economiche con uno stato e, allo stesso tempo, il tentativo di provocare un cambiamento nel sistema politico dello stesso. Il termine è stato coniato per indicare il tentativo dei governi statunitensi e britannici, nello specifico di Ronald Reagan e Margaret Thatcher, di mantenere un rapporto con il Sud Africa durante il periodo dell'apartheid. Per lo specifico caso del sudest asiatico è consigliata la lettura di Buszynski Leszek, *Thailand and Myanmar: The perils of constructive engagement*, in *The Pacific Review*, Vol. 11, No. 2, 1998 (pp. 290-305)

nonostante si continuasse ad invocare il rispetto del principio nei rapporti all'interno dell'associazione, possiamo trovare alcuni esempi se osserviamo l'evoluzione del rapporto con il Myanmar. Nel 2003, a seguito dei violenti attacchi nei confronti di alcuni dissidenti politici, i ministri degli Esteri del gruppo ASEAN rilasciarono un comunicato congiunto dove si chiedeva a Yangon di riprendere il processo di dialogo e riconciliazione nazionale tra tutte le parti coinvolte, in modo da facilitare una pacifica transizione verso la democrazia. Alcuni ufficiali indonesiani si spinsero al punto da chiedere l'invio di una delegazione per gestire la crisi, esempio seguito da altri membri dell'associazione che ormai vedevano la questione birmana come un potenziale svantaggio per tutto il raggruppamento. Addirittura Mahathir, ex Primo Ministro malese, dichiarò pubblicamente che l'ASEAN avrebbe dovuto espellere il Myanmar dalle proprie fila²⁶⁶. Durante una visita ufficiale a Yangon nel 2005, il Primo Ministro singaporiano Lee Hsien Loong richiamò l'attenzione sulla stretta interdipendenza regionale e sui possibili effetti delle problematiche birmane sul gruppo ASEAN. Nonostante queste forti critiche alle decisioni interne prese dal governo birmano, i membri dell'associazione ribadivano di non aver violato il principio di non-interferenza. Blas Ople, ex ministro degli Esteri filippino, dichiarò che il principio era sempre stato rispettato. Aggiunse però che "nessun paese può arrogarsi un'immunità assoluta ed evitare lo scrutinio degli altri, soprattutto quando determinate politiche e determinati fatti possono screditare l'intera organizzazione, diventando così dei problemi legittimi del gruppo."²⁶⁷

La nuova tendenza sembrava quindi permettere al gruppo di intervenire, senza però interferire, quando le politiche nazionali di un membro rischiavano di alienare l'efficacia dell'intero raggruppamento. La questione è ancora oggi particolarmente discussa ma i membri dell'ASEAN non si sono mai allontanati particolarmente da questo assunto, che sembra quantomeno ridimensionare la centralità e l'inviolabilità del principio di non-interferenza.

Non mancano di certo i detrattori dell'ASEAN Way, che vedono nella sua intrinseca informalità un tentativo di mascherare il deficit istituzionale e l'incapacità di implementare un corpo normativo che tuteli realmente gli interessi dell'associazione. Michael Leifer, per esempio, criticò aspramente la natura e le

²⁶⁶ Acharya Amitav, *Constructing a Security Community in Southeast Asia. ASEAN and the problem of regional order*, (pp. 222)

²⁶⁷ Ibidem,

finalità dell'ARF descrivendola come un'istituzione embrionale e monodimensionale, costituita da stati con delle considerevoli differenze culturali e politiche. Per Leifer vedere l'ARF come un ipotetico nuovo punto di riferimento nella gestione della sicurezza e delle relazioni internazionali sarebbe il colmo dell'ingenuità intellettuale²⁶⁸. Ma l'esistenza dei principi sopracitati potrebbe realmente rafforzare l'ipotesi che il complesso formato da ASEAN e ARF abbia le caratteristiche sia di un regime di sicurezza che di una comunità di sicurezza? Oppure la critica visione di Leifer è quella che di più si avvicina alla realtà?

In primo luogo cercheremo di chiarire due concetti. Per complesso di sicurezza ci si riferiamo alla postulazione di Barry Buzan, teorizzata su una regione ove la sicurezza interna di ogni singolo stato è talmente legata a quella degli altri per cui non si può realisticamente concepire singolarmente²⁶⁹. In un regime di sicurezza, invece, l'elemento chiave è rappresentato dal fatto che le norme e le regole che guidano e regolano il comportamento degli stati hanno la priorità sui singoli interessi di ciascuno dei componenti. I governatori sono disposti ad accettare delle perdite nel breve periodo con la consapevolezza che, in momenti di debolezza, gli altri non cercheranno di trarne vantaggio e la stessa cosa dovrà verificarsi nel caso in cui altri si troveranno in difficoltà, aumentando il livello di sicurezza. Inoltre accettare queste norme significa concedere al regime di operare in specifici campi che riguardano il rapporto tra gli stati. Una comunità di sicurezza può nascere quando le norme stabilite impediscono l'uso della forza per risolvere le dispute tra i membri della stessa. In questo caso esiste una reale sicurezza che i membri di questa comunità non si affronteranno mai sul campo di battaglia ma cercheranno un accordo in altri modi. Secondo questo principio sarebbe possibile affermare che l'Unione Europea rappresenti un complesso di sicurezza, poiché il legame tra i membri renderebbe impensabile l'uso della forza per risolvere le dispute. Nel caso dell'ASEAN, invece, l'uso della forza non è inconcepibile, anzi si è verificato in più di un'occasione. Inoltre è necessario ricordare che un membro dell'ASEAN, Singapore, basa la sua strategia difensiva principalmente sulla deterrenza contro altri membri dell'associazione stessa, ossia Malaysia e Indonesia. Quindi, se l'ASEAN non può essere considerato come una comunità di sicurezza, si può

²⁶⁸ Leifer Michael, *The ASEAN Regional Forum: Extending ASEAN's Model of Regional Security*, International Institute of Strategic Studies, Londra, 1996 (pp. 59)

²⁶⁹ Buzan Barry, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post – Cold War Era*, Harvester Wheatsheaf, London, 1991 (pp. 190)

affermare che sia un regime di sicurezza? Per stabilirlo è necessario determinare quali norme esistano, se esse siano peculiarità dell'ASEAN ed in quale modo i membri aderiscano alle stesse. In questo senso, i principi inclusi nella Dichiarazione di Bangkok non sono adatti a rispondere alla nostra domanda, poiché non sono peculiari dell'associazione ma riprendono i capisaldi della Carta delle Nazioni Unite. Le norme su cui concentrarsi, invece, sono quelle che costituiscono il processo attraverso il quale l'ASEAN gestisce le dispute interne. Tre dei principi analizzati in precedenza sono particolarmente preziosi in questa fase dell'analisi e combinati tra loro generano una distinta tipologia di dialogo all'interno dell'associazione. Il *consensus*, come accennato in prima battuta, ha delle peculiarità prettamente asiatiche. Le discussioni iniziano a livello informale, dove il compromesso viene ricercato anche esprimendo palesemente le proprie posizioni e il proprio dissenso. La discussione informale è importante poiché permette ai membri di porre le proprie obiezioni e mettere le proprie priorità sul tavolo delle trattative. Solitamente è un processo molto lungo, nel quale vi è una fitta trama di rapporti diretti dove ognuno cerca di sottolineare la validità delle proprie posizioni. Solo quando la proposta è ritenuta accettabile da tutti i membri allora viene messa in agenda. Ciò non significa che il *consensus* è uguale al principio di unanimità; se uno dei membri in disaccordo con la proposta fatta dovesse trovarsi in minoranza allora gli altri membri saranno liberi di procedere, ma solamente se la proposta, una volta implementata, non causerà delle ripercussioni all'oppositore.

La seconda norma è fortemente correlata alla precedente, affermando la necessità di rinviare la decisione nel caso di forte difficoltà nel trovare un accordo, in modo da impedire che la stessa possa minare le relazioni tra gli stati e di conseguenza la stabilità dell'ASEAN. Tale scelta è ritenuta necessaria in modo che i membri abbiano totale fiducia reciproca e gli elementi di scontro vengano ridotti al minimo, se non addirittura eliminati, per rinforzare la sicurezza. Ma questa volontà di rinviare le questioni più difficoltose, sebbene possa comportare maggiore fiducia e sicurezza, ha impedito all'ASEAN di sviluppare un vero e proprio corpus per la risoluzione dei conflitti. Una prova tangibile di questa affermazione è l'inutilità dell'Alto Consiglio dell'ASEAN, istituito per risolvere le dispute interne e mai convocato a deliberare, poiché i membri dell'ASEAN hanno costantemente preferito appellarsi alla Corte Internazionale di Giustizia per cercare di risolvere le dispute territoriali, come ad esempio la disputa su Sabah tra Filippine e Malaysia.

La terza norma, ossia la disponibilità ad accettare degli svantaggi nel breve periodo per raggiungere obiettivi di lungo periodo, è estremamente importante perché indica la volontà degli stati membri, in determinate circostanze, a sacrificare i propri interessi nazionali per il bene dell'associazione. Per quanto possa essere rara tale circostanza, questo è un elemento fondamentale nelle operazioni di un regime di sicurezza perché sottolinea la volontà dei membri di non avvantaggiarsi dalla debolezza di uno stato in difficoltà. Il modo in cui i membri dell'ASEAN rispettano le norme dell'ASEAN Way è sicuramente discutibile e spesso vi è la percezione che questa stretta aderenza sia solo illusoria. Però è altrettanto vero che quando i membri sfruttano queste norme come mezzo per raggiungere la sicurezza nazionale e regionale, allora emerge inesorabilmente la concezione di un progetto di sicurezza comune. La pratica del *consensus* permette agli stati di raggiungere degli accordi attraverso il dialogo e senza minare inesorabilmente i rapporti con chi non si è trovato d'accordo. Il supporto ai governi vicini è intrinseco al principio cardine dell'ASEAN, ossia quello della non interferenza, e nonostante le recenti sfide poste dall'esterno permane come vero e proprio *modus operandi* dell'ASEAN. In questo contesto, ciò implica che i governi non si permetteranno di criticare pubblicamente l'operato e le azioni altrui. Come esempio è possibile citare la rivolta popolare nelle Filippine del 1986, durante la quale l'ASEAN inizialmente quasi ignorò ciò che stava accadendo nell'arcipelago, salvo poi togliere il proprio supporto al regime di Marcos quando gli Stati Uniti fecero altrettanto. Oppure quando l'Indonesia occupò e annesse Timor Est, nonostante le feroci contestazioni e la condanna ufficiale da parte dell'Assemblea Generale dell'ONU, i membri dell'ASEAN supportarono sempre la posizione indonesiana. Secondariamente, i membri dell'ASEAN si sono sempre appoggiati l'uno con l'altro durante i propri conflitti interni, fornendo supporto sia politico che militare. L'Indonesia fornì assistenza militare alle Filippine durante il conflitto tra Marcos ed alcuni gruppi insurrezionalisti, inoltre vennero stipulati accordi di difesa bilaterali tra Malaysia e Indonesia e tra Malaysia e Thailandia per cooperare nella lotta ai movimenti irredentisti che minacciavano l'unità e la sopravvivenza degli stati stessi. Infine è da sottolineare come il principio di non interferenza sia stato sostenuto dalla spiccata critica verso qualsiasi atto di interferenza, l'invasione della Cambogia da parte del Vietnam nel Dicembre del 1978 rappresenta un valido esempio. Nonostante l'operazione avesse la finalità di chiudere il tragico e sanguigno periodo

della dittatura di Pol Pot, l'ASEAN criticò aspramente questa decisione poiché violava l'integrità territoriale della Cambogia e minacciava il suo sistema politico. Questi esempi servono a chiarire come il principio della non interferenza sia strettamente collegato al concetto di sicurezza comune e come esso sia parte fondante del processo decisionale fondato sul *consensus*. Tutto ciò crea una percezione di unità, sia pubblica che politica, che gli stati hanno abilmente abbracciato nel proprio processo di *nation building*.

Ciò che si è venuto a creare è quindi un network di leader che si supportano vicendevolmente nella ricerca del controllo e della sicurezza interna, che a sua volta crea la *regional resilience*. La sicurezza di ciascuno è inequivocabilmente connessa a quella degli altri, quasi indivisibile, e ciò conferma che l'ASEAN sia veramente un regime di sicurezza, seppure con numerosi difetti. La presa di posizione di Leifer potrebbe quindi essere sia condivisibile, poiché effettivamente è difficile vedere l'ASEAN Way come un'ipotetica nuova pietra angolare delle relazioni internazionali, ma sarebbe scorretto spogiarla anche dei progressi, degli obiettivi raggiunti e del contributo dato al miglioramento della sicurezza regionale.

3.3.1 Implementazione ed evoluzione dell'ASEAN Way. Il caso dell'ARF.

Sebbene i sostenitori dell'ASEAN Way non si trovino a loro agio con un approccio formalistico, sostenendo che il processo è più importante della struttura, ciò non significa che siano totalmente avulsi da questa dinamica. Le istituzioni dell'Asia Pacifico sono certamente meno burocratizzate rispetto alle controparti occidentali, ma il numero di meeting e gruppi di lavoro ufficiali diventa consistente se consideriamo ASEAN, APT, APEC, ASEM e ARF. L'ASEAN organizza centinaia di meeting ufficiali ogni anno, l'APEC ha ben undici gruppi di lavoro formali che spaziano dalla pesca alla promozione commerciale e l'ARF è riuscito a calendarizzare annualmente l'incontro tra i diversi ministri della Difesa. Proprio quest'ultima istituzione rappresenta un interessante snodo d'analisi per comprendere meglio la più ampia evoluzione dell'ASEAN Way e del regionalismo in Asia Sudorientale.

L'ARF rappresenta il più recente strumento di dialogo e confronto tra l'ASEAN e le grandi potenze, portando con sé nuovi presupposti e nuove finalità per l'associazione. L'ARF è una grande associazione che comprende ventisei stati,

includendo Asia, Oceania, Europa e America Settentrionale. L'idea di istituire un forum che riguardasse le problematiche della sicurezza internazionale e la cui finalità fosse quella di instaurare una proficua cooperazione tra gli stati membri rappresentò una grossa novità rispetto alle posizioni descritte e delineate dallo ZOPFAN. Infatti, attraverso l'ARF si decise di discutere tali tematiche, fino ad allora ritenute esclusiva prerogativa dell'ASEAN e dei suoi componenti, con altri partner non facenti parte dell'associazione. Ciò però non significa che questi possano avere voce in capitolo nelle politiche e nelle decisioni interne dell'associazione, ma bensì si pensava che potesse essere utile per scambiare informazioni, avere consigli e creare un sistema di cooperazione che potesse far accrescere la dimensione internazionale dell'ASEAN, e la sicurezza della regione, senza però togliere alla stessa il controllo delle operazioni. L'ARF è oggi composto dai dieci membri dell'ASEAN, Russia, Repubblica Popolare Cinese, Stati Uniti e Giappone, che rappresentano le principali potenze dell'area pacifica, Unione Europea, Canada, Australia, Nuova Zelanda, Papua Nuova Guinea, India, Corea del Sud, Corea del Nord, Mongolia, Pakistan, Timor Est e Bangladesh. Nessun'altra organizzazione ricopre un territorio così vasto e diversificato, l'ARF può contare al suo interno alcuni dei più grandi ma anche dei più piccoli stati, economie ricchissime e alcune tra le più povere e arretrate. Anche politicamente le differenze sono sostanziali, si passa dalle monarchie assolute a stati socialisti, inframmezzate dalle varie sfumature del concerto democratico.

Il Forum abbraccia stati con considerevoli differenze strategiche e diverse priorità politiche e difensive. Alcune nazioni, generalmente quelle che hanno risolto da sole i propri problemi di sicurezza e la cui priorità è aumentare la propria influenza a livello regionale e mondiale, sostengono e vengono sostenuti da determinati governi. Altri, generalmente gli stati che hanno forti problemi di sicurezza interna e che sono tendenzialmente deboli e vulnerabili alle interferenze esterne, sono preoccupati da questi regimi. Tenendo conto di questo ricco background e delle profonde differenze sopracitate, è facilmente intuibile come i lavori all'interno dell'ARF portino in dote un processo lungo e ricco di insidie, dove le abilità diplomatiche degli stati influiscono direttamente nel raggiungimento del risultato. La struttura dell'ARF è per certi versi simile a quella dell'ASEAN, ereditandone i principi e il modus operandi, mentre per altri presenta delle notevoli differenze. La Presidenza dell'ARF è la medesima dell'ASEAN e di conseguenza anch'essa ruota

su base annuale, ha la facoltà di invitare ed interpellare esperti e personalità eminenti, la cui presenza può essere richiesta dagli stati membri. Il presidente dell'ASEAN ha il potere di indire l'ordine del giorno e appuntare particolari questioni, ma non ha la possibilità di compiere azioni del tutto indipendenti. L'ARF non possiede un Segretariato o uno staff proprio, ma durante il Meeting Ministeriale del 2004 fu concordata l'istituzione di un gruppo di lavoro proprio dell'ARF, composto solamente da ufficiali e diplomatici dell'ASEAN, di stanza a Jakarta entro il Segretariato dell'ASEAN. Le principali funzioni di questo gruppo sono il supporto al presidente dell'ARF nell'interazione con le altre organizzazioni regionali ed internazionali, la catalogazione e l'archiviazione della documentazione e il controllo dei database dell'associazione, il supporto amministrativo ad ogni livello durante i meeting dell'ARF. L'organizzazione non possiede una vera e propria carta fondante ma bensì un documento chiamato Concept Paper, che stabilisce i criteri di formazione dell'agenda politica e le modalità attraverso le quali esercita le proprie funzioni. Nel Paper viene stabilito che l'ARF ha il compito di provvedere alla sicurezza e alla stabilità attraverso un processo formato da tre tappe: la prima è la promozione di misure e politiche che accrescano la fiducia reciproca, la seconda è la creazione e lo sviluppo di un meccanismo di diplomazia preventiva, la terza è la nascita di un meccanismo per la risoluzione dei conflitti²⁷⁰. L'evoluzione e il passaggio da una tappa a quella successiva è accompagnato da un ulteriore processo, caratterizzato da due nuclei operativi. Il primo nucleo coinvolge gli attori governativi ed è strettamente collegata alla prima e alla seconda tappa, quindi il loro compito sarà focalizzarsi sui problemi della sicurezza e delle politiche di difesa, rafforzando la cooperazione attraverso operazioni congiunte, come ad esempio quelle di peacekeeping. Il secondo gruppo coinvolge attori non governativi e accademici specializzati nelle tematiche sopracitate. Il loro compito sarà quello di studiare le modalità di azione attraverso le quali possa concretizzarsi il passaggio alla tappa finale, ossia la risoluzione pacifica delle dispute. Alcune proposte nate da questo gruppo sono la pubblicazioni di alcuni documenti e registri riguardanti la sicurezza e il controllo degli armamenti, oppure la volontà di dare maggiore influenza alla presidenza dell'ARF e l'invito di esperti e personalità eminenti nelle materie trattate. Questo tortuoso procedimento è riconducibile ai

²⁷⁰ The ASEAN Regional Forum Concept Paper, testo integrale consultabile presso <http://aseanregionalforum.asean.org/files/library/TermsOfReferencesandConceptPapers/ConceptPaperofARF.pdf>

principi caratterizzanti l'ASEAN, ossia l'ASEAN Way di cui si è discusso precedentemente, come la ricerca del dialogo e dell'accordo attraverso negoziazioni e conciliazione, senza misure coercitive e sanzioni di nessun tipo. Occupandosi di questioni riguardanti la sicurezza regionale, l'associazione si è trovata coinvolta in numerose querelle e questioni particolarmente delicate, come lo scontro nella penisola coreana, i rapporti tra Repubblica Popolare Cinese e Taiwan, rivendicazioni territoriali sia terrestri che marittime, il problema nucleare e l'acquisizione di armamenti non convenzionali, insurrezioni e sommosse popolari in alcuni degli stati membri. Ad essi vanno ad aggiungersi altre questioni, come la sicurezza ambientale, la lotta alle malattie infettive, la pirateria e il problema del narcotraffico. Quest'ampia gamma di questioni servono a sottolineare come il concetto di sicurezza copra il più ampio raggio possibile, consentendo così all'ARF di avere la completa leadership e piena autonomia decisionale.

L'ARF è di vitale importanza per l'ASEAN per diversi motivi: può dare un forte contributo alla stabilizzazione della regione e al mantenimento della pace, permette all'ASEAN di giocare un ruolo chiave nella formazione del processo di sicurezza regionale, permette ai piccoli stati e alle medie potenze di avere voce in capitolo riguardo le questioni di sicurezza regionale e, di conseguenza, inibisce le grandi potenze dal dominare l'agenda dell'associazione. Infine la leadership dell'ASEAN entro l'ARF ha favorito la partecipazione di stati come la Repubblica Popolare Cinese, che altrimenti avrebbe esitato per il timore che l'organizzazione fosse controllata dagli Stati Uniti e dai suoi alleati. La partecipazione cinese è di fondamentale importanza per l'ASEAN e senza di essa sarebbe pressoché impossibile pensare ad un funzionale complesso di sicurezza nel sudest asiatico. Affinché l'ASEAN possa giocare un ruolo credibile entro l'ARF è necessario che diventi un'entità forte e coesa. Senza questo prerequisito gli obiettivi perseguiti dall'associazione non saranno mai raggiungibili e ancora oggi questo rappresenta un problema in diverse discussioni interne. Dopo l'allargamento sarà necessario lavorare ancora più duramente per mantenere intatta la solidarietà creata in precedenza e potenziare il proprio dinamismo economico; un ASEAN debole e diviso perderebbe la propria credibilità e le sue credenziali morali per poter guidare l'ARF. L'ASEAN deve essere visto come imparziale e trasparente, in modo da consolidare la fiducia nei propri confronti da parte di tutti i partecipanti; deve essere aperto e accomodante a qualsiasi possibilità ed interesse manifestato dalle

parti, senza prendere decisioni affrettate e basate solamente sul proprio interesse; deve riuscire a coinvolgere tutti i membri del Forum nel processo di consultazione e deliberazione, senza che nessuno venga escluso o lasciato indietro.

Come detto in precedenza, l'ARF attinge a piene mani dai principi racchiusi nell'ASEAN Way, ma allo stesso tempo necessitò di trovare dei caratteri fondamentali propri, che esplicitassero le finalità e le modalità d'azione.

L'ARF deve basarsi sui problemi della sicurezza collettiva, ma non sul concetto tradizionale che poneva un forte accento sugli aspetti meramente militari quanto invece su un concetto nuovo, globale, che comprendesse una moltitudine di sfaccettature e aspetti trascurati negli anni precedenti. Per poter funzionare deve essere un processo inclusivo, non deve escludere nessun paese nella regione dell'Asia Pacifica, specialmente stati come la Corea del Nord che possono avere un impatto diretto sulla sicurezza collettiva. Il principio del *consensus* deve essere difeso e sostenuto finché tutti i partecipanti non avranno preso familiarità con esso. Quando tale processo avrà raggiunto una certa maturità, allora si potrà iniziare a discutere sulla possibilità di sostituire il principio tanto caro all'ASEAN. Il principio di non-interferenza negli affari interni deve essere osservato scrupolosamente da tutti i membri. Cedere su quest'aspetto e cercare dei compromessi significherebbe sprecare decenni di lavoro e pregiudicare l'ordine politico regionale, ipotesi che potrebbe comportare l'abbandono da parte di alcuni membri. Solitamente le interferenze sono rivolte verso gli stati più piccoli e deboli in favore di quelli più forti ed influenti. Solamente in caso di genocidio e di continue e ripetute violazioni dei diritti umani la comunità internazionale potrà decidere se intervenire o meno e nel caso di un dispiegamento di forze, queste dovranno rappresentare il minimo necessario per il raggiungimento dell'obiettivo.

Non si può negare che l'ASEAN abbia investito moltissimo nella creazione dell'ARF, soprattutto dal punto di vista politico, poiché riuscire a coinvolgere una moltitudine di realtà con tali differenze strutturali ed ideologiche, con rapporti spesso tesi e pronti ad esplodere da un momento all'altro, non era di certo un'impresa facile. Per questo si può sostenere che i primi anni dell'ARF furono un completo successo, sicuramente più proficui rispetto al tentennante esordio dell'ASEAN, e vennero raggiunti alcuni importanti obiettivi: inculcare ai membri l'abitudine al dialogo e allo scambio di idee in modo da creare e fortificare la fiducia reciproca; ha fornito un palcoscenico non solo alle piccole e medie potenze,

ma anche a Giappone, Russia e Repubblica Popolare Cinese in modo da consentirle di giocare un ruolo costruttivo e contribuire al miglioramento della sicurezza nella regione; è stato capace di ottenere un forte consenso entro un gruppo di stati altamente eterogeneo, accrescendo così il proprio status nella comunità internazionale attraverso la diplomazia preventiva e la fiducia reciproca; attraverso i propri meeting ed il lavoro dei gruppi di supporto ha svolto un grande lavoro nel campo della cooperazione a tutti i livelli, dalle operazioni di peacekeeping a quelle di soccorso in caso di disastri ambientali; è riuscito a coinvolgere nei propri lavori personalità di spicco nel campo politico e strategico, istituzioni ed importanti ONG; attraverso la pubblicazione di documenti riguardanti la difesa ed i contatti militari tra i membri ha dato una grande prova di trasparenza. Ma ciò non significa che, attraverso la creazione ed il conseguente successo dell'ARF, l'ASEAN abbia risolto tutti i suoi problemi e creato un meccanismo perfetto per rendere il sudest asiatico una regione priva di qualsivoglia conflitto. Anzi, ci sono questioni dove l'ARF non è riuscito ad operare come avrebbe voluto, sia per mancanza di strumenti di supporto sia per la fermezza mostrata da alcuni governi nel mantenere la propria posizione su materie specifiche. Per esempio, come si è affermato in precedenza, è stato sicuramente un grande risultato per l'ASEAN riuscire a coinvolgere la Corea del Nord nell'ARF, ma questo non ha comportato di certo una distensione nella penisola e meno che mai un miglioramento nel rapporto tra il governo nordcoreano e la comunità internazionale. Stesso discorso è riconducibile alla presenza cinese nell'ARF, attraverso il quale i membri dell'ASEAN avrebbero voluto ammorbidire le rivendicazioni cinesi nel Mar Cinese Meridionale. Ma l'ARF non possiede i mezzi istituzionali e politici per poter fornire una risposta concreta alla posizione cinese e neppure per fornire l'adeguato supporto alle richieste dei membri dell'ASEAN, creando così una situazione di stallo che difficilmente potrà essere modificata attraverso le vie istituzionalizzate dall'ASEAN. Per alcune questioni l'ASEAN non ha ancora l'esperienza ed il peso internazionale per far valere la propria voce, di conseguenza questa debolezza e questa disomogeneità di intenti renderanno anche l'ARF uno strumento incompleto e facilmente influenzabile.

Mantenendo come punto di riferimento la regione dell'Asia Pacifico, è possibile notare come i governi abbiano diverse modalità di approccio reciproco e differenti strategie per la gestione della sicurezza. La Repubblica Popolare Cinese diffida di

Stati Uniti e Giappone, principalmente a causa della loro posizione riguardo la questione di Taiwan e le loro ambizioni sul Pacifico. Gli Stati Uniti non hanno nessuna intenzione di abbandonare l'approccio bilaterale ed i conseguenti accordi di sicurezza nel sud-est asiatico in favore del multilateralismo sponsorizzato dall'ARF. Sin dalla metà degli anni '90, i governi statunitensi hanno rinforzato la propria alleanza difensiva con il Giappone, stipulato un accordo militare con le Filippine che consente all'esercito americano di dispiegarsi e stazionare sull'arcipelago, rinnovato l'accordo con Singapore per lo stazionamento delle proprie portaerei nella base navale di Changi. Percependo la presenza americana come una forza stabilizzatrice nella regione, molti stati dell'Asia Orientale, escluse Corea del Nord e Repubblica Popolare Cinese, preferirebbero convivere in un sistema di sicurezza multilaterale guidato dagli Stati Uniti. Il Giappone non è ancora riuscito a riconquistare la piena fiducia dei vicini coreani e cinesi e di tutti gli altri stati che hanno sofferto l'espansionismo giapponese durante la Seconda Guerra Mondiale. Le vittime dell'imperialismo giapponese vedono nell'ipotetica indipendenza strategica e militare del paese una minaccia ancora maggiore, con effetti potenzialmente più destabilizzanti, rispetto all'imperiosa crescita dell'influenza economica e militare della Repubblica Popolare Cinese. D'altro canto, il Giappone vede nell'ARF lo strumento più adeguato per mettere pressione al governo cinese riguardo la trasparenza sugli armamenti e riuscire così ad arginare le mire cinesi nella regione. Considerando questi fattori, ossia il sospetto e la sfiducia reciproca tra Stati Uniti e Repubblica Popolare Cinese ed il desiderio giapponese di costituire un sistema di sicurezza multilaterale nella regione per poter aumentare la propria influenza nella stessa, è possibile capire come mai queste tre potenze permettano all'ASEAN di mantenere la testa dell'ARF. Sebbene i consensuali e non vincolanti principi dell'ASEAN Way siano stati fortemente criticati poiché contribuiscono all'inefficiente gestione delle materie riguardanti la sicurezza entro il Forum, è chiaro che questo sarebbe stato l'unico modo per poter convincere la Repubblica Popolare Cinese a partecipare all'associazione e, come è stato già affermato in precedenza, un'organizzazione di sicurezza regionale senza la partecipazione cinese non avrebbe avuto senso di esistere. L'ARF non limita la possibilità dei governi di programmare e condurre le proprie politiche nazionali riguardo la sicurezza; nonostante il parere negativo dei membri occidentali, la maggior parte degli stati asiatici facenti parte dell'ARF è determinata a mantenere

la propria posizione in materia di politica estera, supportando l'associazione senza accettare documenti vincolanti.

Il compito dell'ARF dovrebbe riguardare la discussione e la creazione di misure adatte a gestire le potenziali minacce alla sicurezza regionale; invece la questione della denuclearizzazione della Corea del Nord è trattata attraverso il cosiddetto Six-Party Talks (6PT) formato da Corea del Nord, Corea del Sud, Stati Uniti, Repubblica Popolare Cinese, Giappone e Russia. Le dispute territoriali sulle isole Senkaku/Diaoyu, Takeshima/Tokdo e sull'arcipelago delle Curili tra Giappone, Repubblica Popolare Cinese, Corea del Sud e Russia sono trattate attraverso negoziati bilaterali. Le dispute territoriali sulle isole del Mar Cinese Meridionale sono discusse attraverso incontri tra gli stati rivendicanti all'interno dell'associazione e incontri tra Repubblica Popolare Cinese e ASEAN, che condussero alla Dichiarazione di Condotta sul Mar Cinese Meridionale del 2002, nella quale tutte le parti affermarono la volontà di non usare la forza e di cercare una soluzione pacifica alla disputa. Questi pochi esempi servono a dimostrare come l'ARF venga costantemente scavalcato e snobbato proprio dagli stati che dovrebbero costituire l'ossatura dell'associazione, la questione assume ancora più valore tenendo in considerazione delle materie trattate, che dovrebbero essere prerogativa del Forum. L'ARF non ha avuto di certo maggior fortuna nel campo della tutela dei diritti umani, per esempio quando scoppiarono le violenze a Timor Est dopo il referendum sull'indipendenza dall'Indonesia nell'agosto 1999, il Forum non riuscì a dare una risposta unitaria alla crisi a causa della ferma opposizione indonesiana, che considerava la questione come una propria faccenda interna e non aperta ad ingerenze esterne. Solamente quando questa posizione venne ritrattata, i membri dell'ASEAN si unirono alla missione di peacekeeping organizzata unilateralmente dall'Australia. La stessa situazione si verificò durante gli scontri dell'estate del 2006, quando l'ARF non riuscì a muoversi in maniera omogenea e dovette nuovamente accodarsi alla spedizione australiana. La dottrina del non-intervento, cardine delle politiche dell'ASEAN e presupposto fondamentale per la propria esistenza, ha dimostrato tutti i propri limiti nei casi sopracitati, dove era necessaria una risposta veloce e decisa per risolvere una situazione che avrebbe potuto avere conseguenze ben più gravi per tutta la regione. Nonostante nell'ARF confluiscono tutte le grandi potenze del sistema internazionale e gli stati che ambiscono a tale status, ciò che appare evidente è la difficoltà nel trovare una

posizione comune e un'unità istituzionale e decisionale, poiché è praticamente impossibile convincere i membri a discutere, in sede all'organizzazione, i propri interessi nazionali riguardo alle questioni di sicurezza. Le sentenze dei gruppi e delle commissioni specifiche sono ritenute accettabili solamente se condotte su base volontaria da parte degli stati, quindi in sostanziale unanimità, lasciando comunque il controllo allo stato su quali informazioni fornire e discutere. Stesso discorso si può fare riguardo la promozione della diplomazia preventiva, che venne fortemente criticata per l'applicabilità ristretta solamente alle materie riguardanti i rapporti tra i membri dell'associazione. I primi critici di questo approccio furono gli Stati Uniti, che spinsero fortemente il gruppo del Forum a seguire la propria lotta globale al terrorismo dopo gli attentati dell'11 settembre 2001, in modo da cercare di bloccare il finanziamento dei gruppi terroristici e rafforzare il controllo dei confini. Tuttavia promuovere un certo tipo di diplomazia preventiva avrebbe richiesto il consenso dell'ARF, in linea con i principi dell'ASEAN Way, con una conseguente opposizione da parte della Repubblica Popolare Cinese e degli stati ASEAN. Il principale timore ricadeva sulla possibilità di creare un precedente tale da permettere l'intervento esterno in questioni di sicurezza domestica, o presunta tale come ad esempio la situazione del Mar Cinese Meridionale per la Cina. Inoltre, modificando in questo modo il concetto di diplomazia preventiva, verrebbe a mancare la disposizione dell'ASEAN verso il rifiuto all'uso della forza e l'aderenza cinese ai Cinque Principi di Coesistenza Pacifica. L'ARF ha cercato di porsi come primo referente in caso di contenziosi tra i suoi membri, ma allo stesso tempo non è mai stato in grado di costituire un organo *ad hoc* per dirimere tali questioni, di conseguenza non è mai stato considerato come una vera piattaforma di confronto e gli stati hanno preferito affidarsi ad altre soluzioni.

Il rischio che l'ARF possa sciogliersi è un'opzione che inizia a spaventare tanti stati, soprattutto i membri dell'ASEAN. Se i partecipanti dovessero iniziare a riflettere sull'incapacità dell'associazione di svolgere un ruolo attivo e decisivo in determinate questioni, limitandosi ad una mera ripetizione delle proprie esortazioni e degli incoraggiamenti ai membri per risolvere pacificamente le proprie dispute, senza però offrire una piattaforma legale adeguata ed un profilo decisionale qualificato e riconosciuto da tutti, allora la mancanza di fiducia e coesione potrebbero tranquillamente tramutarsi in una percezione di inutilità dell'organizzazione, con conseguente uscita degli stati membri. Ad esempio,

l'entusiasmo iniziale del Giappone nel partecipare ai lavori dell'associazione diminuì drasticamente a causa dell'incapacità del Forum nel promuovere delle concrete misure per la sicurezza regionale e dei piani di dispiegamento militare compatibili con la posizione giapponese. Emblematica è la situazione che si verificò durante il meeting del 2006, quando venne ritrattato un documento di condanna verso la Corea del Nord, rea di aver compiuto un test missilistico nel Mar del Giappone, dopo che il ministro degli Esteri nordcoreano minacciò di ritirare il suo paese dal gruppo. Questa presa di posizione non fece che esasperare il disappunto giapponese per l'accaduto, diminuendo ulteriormente la fiducia del paese nei confronti di un'organizzazione che non era capace di tutelare i propri interessi. La Corea del Nord è un membro fondamentale per l'ARF, chiaramente a causa del suo programma nucleare, ma in realtà non sembrava particolarmente interessata ad essere socializzata e la sua partecipazione era decisamente sporadica. Per questo motivo, oltre alle ovvie implicazioni politiche, far un torto al fedele partner giapponese in favore di uno stato che veniva considerato dalla maggior parte della comunità internazionale come un vero pericolo per la stabilità regionale e mondiale, non diede particolare lustro all'ARF e alla sua credibilità internazionale. Come logica conseguenza, durante il meeting del 2007, il rappresentante americano dichiarò che l'ARF non era il luogo adatto per discutere del problema nucleare tra Stati Uniti e Corea del Nord. Questo rappresentava un vero e proprio smacco per l'ARF e poneva seri dubbi sul raggiungimento degli obiettivi futuri dell'associazione.

Difficilmente l'ARF potrebbe continuare ad esistere se gli Stati Uniti ed i suoi alleati, o la Repubblica Popolare Cinese con i propri, provassero a prendere il sopravvento nelle dinamiche del Forum al punto di escludere qualsiasi partecipazione significativa della controparte, oppure prendendo il controllo dell'organizzazione mettendo in disparte l'ASEAN. Per la verità, in passato gli Stati Uniti pensarono di creare un proprio meccanismo di dialogo per la sicurezza regionale nel nordest asiatico, includendo anche il Giappone e la Corea del Sud. Un trattato di difesa venne firmato da Giappone e Australia nel Marzo 2007 sotto il forte incoraggiamento americano, inoltre nello stesso anno vennero approfonditi i contatti tra questi tre stati per discutere della cooperazione militare. Il risultato fu una serie di esercitazioni congiunte tra questi tre stati, ai quali si aggiunsero in seguito India e Singapore, nell'Oceano Indiano. Queste azioni, fortemente criticate

dalla Repubblica Popolare Cinese e dagli altri stati del sudest asiatico, non implicavano una sorta di resa americana verso l'evoluzione del Forum, anche perché una decisione di questo tipo avrebbe sostanzialmente permesso una maggiore influenza alla Cina. Principalmente si intendeva dimostrare come l'ARF avesse perso efficacia, oltre al controllo del contesto entro il quale vorrebbe operare, permettendo a Washington di convincere questi stati a cercare delle alternative che potessero compensare l'inefficienza dell'organizzazione. Per poter cambiare rotta l'ARF dovrebbe innanzitutto abbandonare alcuni principi, ormai obsoleti e non rispondenti alle necessità odierne, che vincolano in maniera eccessiva la propria operatività. Si dovrebbe ridiscutere il concetto di non-interferenza e diplomazia preventiva, cercando di rendere il concetto meno arcaico e più adattabile alle reali esigenze dell'area. In coordinato sarebbe auspicabile la formulazione di un corpo di norme e regole in grado di vincolare i membri dell'ARF a un determinato codice comportamentale, in modo da poter dare un carattere ed un'identità ben precise all'associazione. Ovviamente dovrebbero essere norme vincolanti per i firmatari, con annesse sanzioni per chi non dovesse rispettarle. Questa sarebbe una fortissima presa di posizione per l'ASEAN e l'ARF, che di certo causerebbe un forte malcontento e l'abbandono da parte di alcuni stati. Sarebbe auspicabile migliorare i rapporti con Repubblica Popolare Cinese, Giappone e Stati Uniti, studiando nel profondo la reale natura del loro contrasto e cercando di arrivare ad una posizione obiettiva e bilanciata, spuria da qualsiasi timore reverenziale. A questo punto potrebbe rivelarsi opportuno discutere la possibilità di rinunciare all'ASEAN Way, riconoscendo le difficoltà d'implementazione in un contesto così esteso e variegato. La tipologia di stati che fanno parte dell'ARF è differente rispetto all'ASEAN, e ciò che è risultato efficiente per questa non necessariamente lo sarà per l'altra. Questi principi sono stati introdotti nell'ARF per bilanciare e attutire l'influenza delle potenze, in primis quella cinese. Ma in sostanza l'ARF non è in grado di impedire alla Repubblica Popolare Cinese di svolgere determinate operazioni. Da questo punto di vista l'ARF può considerarsi un fallimento poiché non è riuscita a porsi come struttura di contenimento nei confronti della politica regionale cinese, anzi paradossalmente la posizione cinese, soprattutto nel Mar Cinese Meridionale, è uscita rafforzata grazie all'impasse e all'incapacità dell'ARF di fornire un effettivo bilanciamento.

L'ASEAN Way ed il suo pilastro, la non interferenza, non rispondono alle necessità odierne della regione, oltre che essere uno strumento talmente lento e inaffidabile da aver causato più di una rimostranza da parte dei membri occidentali, come Australia, Canada e Stati Uniti, che gradirebbero un percorso molto più veloce e funzionale, in modo da produrre proposte concrete. Riuscire ad ottenere questi traguardi nel breve periodo sarà pressoché impossibile per un'organizzazione così divisa e precaria, ma dopo quasi un ventennio di vita l'ARF deve capire che strada intraprendere, prendersi i propri rischi e le proprie responsabilità e capire che ruolo può ricoprire nel panorama internazionale. In conclusione, si potrebbe valutare l'ARF come uno strumento di indubbia utilità ma, allo stesso tempo, molto lontano dall'essere indispensabile.

Considerazioni finali e conclusioni

Uno dei principali scopi di questa ricerca era tracciare la rotta del rapporto tra Repubblica Popolare Cinese e ASEAN secondo una moltitudine di direttrici. In questo modo si è potuta analizzare l'influenza reciproca nell'evoluzione delle politiche regionali implementate, soprattutto dopo la fine della Guerra Fredda. Tali evidenze empiriche ci hanno consentito di far luce su alcune questioni teoretiche, come ad esempio l'applicabilità dei teoremi neo-realisti e costruttivisti sia nello studio del rapporto Cina-ASEAN che nell'analisi istituzionale dell'associazione stessa. Inoltre, lo studio di queste variabili ci dimostra come il ruolo della capacità, e della possibilità, di esercizio del potere sia pressoché indispensabile per una migliore comprensione della postura in politica estera portata avanti dai protagonisti della nostra ricerca. Attualmente l'adesione ai valori democratici viene prospettata come l'inevitabile traguardo da raggiungere per gli stati ASEAN. I leader politici delle due parti giocano un ruolo fondamentale nel creare un sentimento di fiducia reciproca, che possa tradursi anche in una maggiore sicurezza collettiva, poiché l'influenza dei parlamenti nello sviluppo delle politiche regionali è ancora debole. L'importanza dei rapporti personali tra i vari leader e l'indispensabile informalità che influenza la tradizione politica regionale sono le principali ragioni di questa situazione. Di conseguenza, quale sarà la traiettoria politica dell'ASEAN e della RPC quando la pressione democratica sarà troppo ingombrante per essere ignorata? Dall'analisi delle evidenze empiriche, potremmo ipotizzare che l'adesione ai valori democratici potrebbe ulteriormente pregiudicare la capacità d'azione dell'associazione, poiché l'ASEAN dovrebbe comunque fare affidamento al suo inefficace sistema di *decision-making* ma dovrebbe anche gestire un sistema normativo asimmetrico, dove le norme e le regole discusse in sede associativa dovrebbero passare anche nelle stanze parlamentari dei singoli stati, rallentando inevitabilmente il processo generale. Inevitabilmente le valutazioni di Pechino verrebbero influenzate da questi sviluppi democratici, ma la portata di tale influenza è di difficile valutazione. Riprendendo le valutazioni fatte nei capitoli precedenti, in particolare nel secondo, la capacità d'azione di entrambe le parti verrebbe inficiata dal processo di democratizzazione, ridimensionando così la reciproca possibilità di adottare politiche più assertive da ambo le parti. Ciò nonostante, tale scenario potrebbe non concretizzarsi se dovesse persistere la forte

influenza delle istanze nazionaliste e della sovranità politico-territoriale sulle isole contese, che potrebbero essere addirittura amplificate da un'ipotetica cieca adesione ai valori democratici occidentali.

Il rapporto tra Pechino e i vicini meridionali è caratterizzato da un complesso equilibrio, fondato sia sul timore di un'aggressione da parte cinese che dalla necessità di ingaggiare la Cina per supportare la crescita e la sostenibilità economica della regione. Un altro importante aspetto della vicenda riguarda l'incapacità di questi stati di creare un fronte comune contro la Cina riguardo il contenzioso sulle Spratly. Tale incapacità è data dalle profonde divergenze nella percezione della presenza, e della minaccia, cinese nella regione ed entrano così in campo fattori unici, come il retaggio storico e culturale, l'asimmetria nello sviluppo economico e politico. Le diverse percezioni variano dalla forte diffidenza delle Filippine alla dinamica cooperazione che la Malaysia intrattiene sia con Pechino che con altre potenze extraregionali. Nonostante questi stati abbiano sviluppato delle istituzioni regionali per gestire lo sviluppo economico e la sicurezza, appare chiaro che le medesime non siano abbastanza forti ed efficaci per diventare un vero deterrente contro l'avanzata strategica della RPC nel Mar Cinese Meridionale o cooptarla in un sistema di sicurezza condiviso. Inoltre i tentativi dei singoli stati e delle organizzazioni regionali di dirimere la questione delle Spratly si sono rivelati fallimentari, incapaci di andare oltre la tradizionale retorica che sostanzialmente favorisce Pechino. I rapporti regionali dettano il lento ritmo dei progressi nella creazione di un sistema di sicurezza collettivo, e ciò permette alla Cina sia di sfruttare tale debolezza per rafforzare la propria posizione nel Mar Cinese Meridionale attraverso la coercizione e la forza militare, ma altresì le consentirebbe di concedersi all'engagement multilaterale e sfruttare la sua ingombrante presenza nelle istituzioni regionali per influenzare le politiche di lungo-termine e consolidare uno *status quo* favorevole.

L'ASEAN e la Repubblica Popolare Cinese sono, senza ombra di dubbio, i principali attori della travagliata vicenda riguardante il Mar Cinese Meridionale. A proposito possono essere sollevati due quesiti fondamentali: il primo riguarda essenzialmente il rapporto tra le due parti, ed entrando nello specifico il dubbio risiede sull'effettivo ruolo che l'ASEAN possa svolgere riguardo il conflitto nel Mar Cinese Meridionale. Da quanto scritto in precedenza, infatti, l'associazione

appare in una posizione di netta inferiorità rispetto alla controparte cinese. Questa inferiorità è sia di carattere giuridico che di carattere puramente politico e militare. Le evidenze empiriche ci suggeriscono che le organizzazioni regionali, come ASEAN e ARF, non potranno essere un catalizzatore giuridico in grado di dirimere la disputa territoriale ma potrebbero accontentarsi di un ruolo di secondo piano. L'ARF rimane essenzialmente un gruppo di discussione informale spesso condotto da rappresentanze politiche non ufficiali, incapace di raggiungere un accordo sulle questioni sostanziali. Di conseguenza, potremmo pensare che le istituzioni regionali non saranno dotate degli strumenti adatti a gestire la complessa situazione politica, economica e militare generata da un'ipotetica escalation militare nelle Spratly. Se l'ASEAN e l'ARF non sono in grado di intervenire in una situazione di tale portata, o se i membri coinvolti non mostrano particolare interesse a sbloccare l'impasse giuridico in essere, allora l'unica soluzione sarebbe l'intervento esterno di realtà particolarmente interessati alle vicende regionali, come ad esempio Stati Uniti e Giappone. La disputa nel Mar Cinese Meridionale è un confronto regionale con forti implicazioni globali. Si tratta di una disputa regionale non solo perché coinvolge direttamente realtà come Cina, Filippine, Vietnam, Malaysia e Brunei, ma anche perché nessuna potenza extraregionale è direttamente coinvolta nella contesa. Difficilmente Giappone e Stati Uniti decideranno di entrare nel merito della contesa, a meno che non vengano messe a rischio le vitali rotte marittime e la libertà di navigazione. Ciò implica che le azioni cinesi nell'arcipelago potranno rappresentare un paradigma valido per l'analisi della politica e della proiezione di potere cinese sia nel contesto regionale che in quello globale. Le modalità attraverso le quali la Cina esercita il suo potere, e parallelamente quelle attraverso cui l'ASEAN tenta di fare altrettanto, nel Mar Cinese Meridionale potranno diventare una preziosa cartina tornasole per ipotizzare gli sviluppi futuri della regione.

Il conflitto nelle Spratly rimane un problema molto delicato e pericolosamente volatile principalmente perché la Cina è il paese più forte in termini di potere militare e peso economico-politico, particolare che le permette di mantenere una sproporzionata influenza sul progresso del confronto e sullo studio delle possibili soluzioni diplomatiche. A causa della preponderanza di Pechino, qualsiasi risoluzione dovrà necessariamente includere la Cina e passare sotto il suo vaglio. Inoltre la Cina è l'unica realtà regionale con i mezzi e le abilità necessarie per

rallentare l'implementazione di qualsiasi meccanismo di diritto internazionale atto a modificare lo *status quo* raggiunto. Ciò significa che nonostante la Cina non abbia il totale controllo della situazione, possiede comunque i mezzi per influenzare il futuro esito del confronto. Questo non comporta un sistematico aumento delle probabilità di un confronto armato, scenario che al momento rimane poco plausibile, ma anzi significa che le parti coinvolte dovranno porre sempre più enfasi sull'importanza delle negoziazioni e dei forum multilaterali. In questo senso, un approccio funzionale alla risoluzione della disputa potrebbe rivelarsi la migliore opzione per raggiungere un accordo. Accantonare la questione territoriale e cercare di raggiungere un accordo sullo sfruttamento congiunto delle ricche risorse naturali presenti nell'area contesa potrebbe essere un incoraggiante e benefico inizio, in grado di fornire delle basi per sviluppare una soluzione di ampio respiro al problema. L'ipotetico successo di un accordo per lo sfruttamento congiunto, il quale potrebbe essere considerato come un fondamentale CBM, potrebbe poi permettere la discussione di questioni più complesse e delicate. La gestione delle risorse potrebbe essere un buon punto di partenza per un processo di cooperazione più ampio, nel quale ogni parte in causa avrebbe la possibilità di godere di concreti benefici e vantaggi. Sfortunatamente nessuno dei contendenti è disposto ad adottare una posizione che agevolasse questo tipo di cooperazione multilaterale. La Repubblica Popolare non è certamente disposta a iniziare un negoziato sullo sfruttamento congiunto delle risorse con degli stati che non riconoscono il proprio diritto di sovranità sulle Spratly, mentre gli stati rivieraschi temono di indebolire le già legalmente traballanti rivendicazioni territoriali. Ciò significa che l'attuale *status quo* regionale potrebbe ulteriormente consolidarsi, ribadendo così la preminenza cinese nell'arcipelago, a meno che non sia la Cina a sponsorizzare l'apertura di un dialogo multilaterale. Le complesse relazioni tra i contendenti non contribuiscono di certo alla realizzazione di quest'ultima possibilità. Ancora oggi gli stati ASEAN cercano di trovare un equilibrio tra il timore di una Cina egemonica e il bisogno di rafforzare il processo di engagement verso Pechino per sostenere la stabilità economica della regione. Le diverse gradazioni di fiducia nei confronti di Pechino, eredità dei rapporti bilaterali, devono però ora essere incanalate e rafforzate tramite le istituzioni multilaterali. Tali organizzazioni regionali, tra cui ASEAN e ARF, non hanno ancora raggiunto uno sviluppo tale da permettergli di gestire un confronto delicato come quello sulle Spratly. La

debolezza è principalmente dovuta alla mancanza di uniformità nelle posizioni politiche dei singoli stati, i cui legami non sono talmente saldi da creare un vero deterrente per le avanzate strategiche cinesi. Conseguentemente la Cina non avrà intenzione di discutere apertamente la disputa nelle sedi multilaterali, a meno che non le venga forzata la mano. Nel periodo preso in considerazione, ma anche ai giorni nostri, nessun regolamento internazionale ha la forza giuridica per costringerla a rivedere la propria posizione o trovare una soluzione definitiva al problema del Mar Cinese Meridionale. Pechino è ben consapevole del vantaggio strategico guadagnato nel corso degli anni, ed è altrettanto abile nel massimizzare i benefici dati dalla divisione all'interno del gruppo ASEAN, che le permette di prolungare la disputa, mantenere uno *status quo* favorevole, e proseguire la propria crescita militare ed economica. La Cina non ha intenzione di scatenare un conflitto militare nella regione e ha più volte ribadito la propria volontà di trovare una soluzione pacifica, ma allo stesso tempo l'inviolabilità delle proprie rivendicazioni non è mai stata messa in discussione.

L'approccio dell'élite politica cinese al contenzioso nel Mar Cinese Meridionale potrebbe essere riassunta nell'equazione che prevede un minimo livello di cooperazione per raccogliere il massimo dei benefici, ed è applicabile anche su scala globale. La strategia politica cinese è sintetizzabile attraverso il progressivo inserimento nelle diverse istituzioni regionali e internazionali, cercando così di mantenere al minimo le concessioni e massimizzare i benefici dati dall'essere parte integrante della comunità internazionale. Questa strategia è particolarmente lampante prendendo in analisi l'ingresso di Pechino nel WTO. La Cina voleva entrare a far parte dell'organizzazione senza sconvolgere il proprio sistema economico, apportando solamente le modifiche minime per rientrare nei parametri d'ingresso, riuscendo a presentarsi con una veste quasi terzomondista nonostante fosse chiaramente molto più ricca e prospera dei paesi del Terzo Mondo.

La Cina non ha l'interesse e la necessità di diventare un egemone ostile, poiché l'aggressività e la postura richiesti da un ruolo di questo tipo finirebbero per alienarla dalla comunità internazionale e pregiudicare seriamente il processo di sviluppo economico. Le prospettive, sia nel periodo analizzato che nel presente, di diventare una grande potenza sono invece reali e tangibili, grazie a una strategia focalizzata sul connubio tra crescita economica e progresso militare. In sostanza, Pechino si appresta a diventare, e intende rimanere, una grande potenza dinamica

che non si fossilizza sullo *status quo* venutosi a creare ma che cerca costantemente di modellarlo a proprio vantaggio. In questo senso, cercherà di rendere le istituzioni internazionali sempre più *China friendly* e metterà in discussione la cieca adesione ai valori promulgati dall'Occidente.

Al giorno d'oggi non può esistere un forte potere politico senza un granitico potere economico, e il governo di Pechino è ben conscio di tale situazione. Per la Repubblica Popolare è assolutamente vitale mantenere vivi e proficui i rapporti con i propri vicini, in modo da poter preservare la propria posizione e cercare di rafforzarla gradualmente, ma sempre attraverso il vantaggio economico maturato nel Pacifico. Da questo punto di vista non si può di certo negare che la dottrina del Peaceful Rise e le politiche di buon vicinato siano state dei successi strategici importanti per la Cina.

Dal canto suo l'ASEAN ha cercato in ogni modo di porsi come referente privilegiato nei confronti della Cina, ma questo è stato fatto spesso in modo confusionario e senza una strategia ben delineata. L'associazione è troppo vincolata a meccaniche ormai obsolete e poco confacenti alla politica odierna, come ad esempio il sistema del *consensus* ed il formulario rappresentato dall'ASEAN Way non appare più adatto alle necessità dell'ASEAN e dei suoi membri. La creazione della Carta dell'ASEAN nel 2007 è stato certamente un passaggio fondamentale, poiché in questo modo l'associazione ha ottenuto la personalità giuridica tanto anelata, ma di certo non è uno strumento sufficiente per proporsi come protagonista nel panorama internazionale.

Senza un articolato sistema normativo tale status sarà assolutamente fine a se stesso, e gli stati membri continueranno a comportarsi in maniera eterogenea, preferendo il dialogo bilaterale con la Cina piuttosto che risolvere i problemi ad un unico tavolo sotto la bandiera dell'associazione. Questo è un altro importante vantaggio che Pechino ha nei confronti dell'associazione, che non è mai stata capace di trovare una linea politica univoca a causa delle profonde diversità interne. Tenendo conto di quanto detto appare abbastanza chiaro che l'ASEAN si trovi di fronte ad un importante bivio: potrebbe decidere di raddrizzare il proprio raggio d'azione e occuparsi solamente di cooperazione economica, finanziaria, culturale, sociale e ambientale, campi nei quali è sempre spiccata per intraprendenza e capacità, ponendo in secondo piano l'arena politica e militare,

dove il confronto bilaterale tra gli stati appare il mezzo preferito dalla maggior parte degli attori coinvolti.

Ma questo scenario sarebbe davvero ammissibile per l'ASEAN? Difficilmente l'associazione sarebbe disposta ad un tale ridimensionamento, che comporterebbe ammettere il fallimento di decenni di politiche ed iniziative per la regione. Ma affinché l'ASEAN possa effettivamente occuparsi di questioni politiche ed essere riconosciuta come una vera potenza regionale, è necessario che si liberi delle proprie catene concettuali e abbia la forza di ridiscutere il proprio *modus operandi*, cercando di renderlo efficace per se stessa e per gli stati membri.

Questo processo potrebbe essere lunghissimo e ricco di ostacoli da superare, ma al momento rappresenta l'unica possibilità che ha l'ASEAN per innalzare realmente il proprio status internazionale e proporsi alla Cina come serio referente per la risoluzione della disputa nel Mar Cinese Meridionale.

Oltre all'asimmetria nel rapporto tra ASEAN e Repubblica Popolare, con annesse ipotesi di soluzione, un altro importante quesito risiede nell'evoluzione del regionalismo nel sudest asiatico e nell'Asia Pacifico. Quali sono le prospettive future del regionalismo nel contesto analizzato? L'emergere di un vero e proprio progetto regionalista nel sudest asiatico è un fenomeno relativamente nuovo. Data l'assenza di canali politici regolari nei decenni precedenti, lo stabilimento di forum ed istituzioni a livello intergovernativo è già di per se un grosso risultato. Ciononostante, esistono almeno quattro ostacoli principali allo sviluppo di un efficiente progetto regionalista nell'Asia Pacifica e nel sudest asiatico. Il primo ostacolo allo sviluppo di due istituzioni come l'APEC e l'ARF, per esempio, è la mancanza di una visione comune tra gli stati membri, che riguarda sia i principi generali e gli obiettivi che le modalità di cooperazione all'interno di tali organismi.

Il secondo ostacolo è rappresentato dai conflitti interni che affliggono alcuni degli stati membri, sia all'interno dell'ASEAN che dell'ARF. Una sorta di antagonismo storico è ancora presente nella regione, basti pensare al rapporto tra il Giappone e altri paesi asiatici, come la Cina e la Corea del Sud. A questo aspetto si aggiunge il ritorno di un forte sentimento nazionalista in molti stati asiatici, incluse Cina, Corea del Sud e Giappone, e di conseguenza appare chiaro come l'eredità storica ed il passato siano questioni che possano intaccare il processo di cooperazione regionale.

A riguardo basti pensare alla cancellazione del meeting tra i tre leader del nordest asiatico nel 2005, in segno di protesta per la visita del Primo Ministro giapponese Koizumi a Yasukuni Shrine, dove sono sepolti molti criminali di guerra.

La sfiducia ed il sospetto reciproco tra i paesi asiatici può decisamente intaccare qualsiasi progetto regionalista. Inoltre, la competizione per la leadership regionale tra Repubblica Popolare e Giappone è sempre presente, che non impedisce necessariamente lo sviluppo della cooperazione regionale ma potenzialmente potrebbe intaccare la struttura regionale in caso di un'escalation.

Il terzo ostacolo è rappresentato dalla nascita di accordi bilaterali su aree di libero scambio, basti pensare a quello stipulato tra Cina e ASEAN. Questo aspetto può sicuramente influire sulla futura stipulazione e implementazione di accordi multilaterali, sia a livello regionale che globale, in tali materie.

Infine, l'atteggiamento statunitense nei confronti del regionalismo asiatico rimane un importante fattore, che può certamente influire nello sviluppo dell'ARF. L'opposizione americana su qualsiasi iniziativa che includa solamente il raggruppamento asiatico, escludendoli di conseguenza, renderebbe particolarmente delicata la posizione di alcuni paesi, come ad esempio il Giappone, che sono fortemente legati all'alleato americano ma allo stesso tempo cercano di guadagnare peso politico ed economico in Asia.

La creazione delle istituzioni regionali è un fenomeno altamente complesso e gli stati hanno diversi motivi per volerne la creazione. Formare un'organizzazione regionale è una sfida ardua, che richiede una minuziosa pianificazione, coordinazione e leadership politica. Come è stato ripetutamente detto in queste pagine, i leader del sudest asiatico hanno dovuto affrontare e superare tantissimi ostacoli per riuscire a creare l'ASEAN, l'ARF e l'APEC. Conseguentemente, la creazione di queste istituzioni regionali ha cambiato in maniera significativa le fondamenta dell'interazione e della cooperazione nell'Asia Pacifica e nel sudest asiatico, ma allo stesso tempo hanno dovuto affrontare numerose limitazioni.

Ad esempio, l'ARF ha sofferto una forte crisi istituzionale ed è stato duramente criticata per una sostanziale mancanza di operatività e rendimento. Creare un'istituzione regionale richiede un alto livello di impegno da parte dei governi membri ed una forte leadership politica, inoltre per sostenerle sono necessarie delle sostanziose risorse politiche.

Prospettive di confronto tra l'ASEAN Way e il Chinese Way

Per dare una risposta ai nostri quesiti e descrivere l'evoluzione del rapporto tra Cina e ASEAN, oltre alla peculiare coesistenza tra cooperazione e conflitto, è necessario considerare altre due particolari questioni. In primis, nonostante la forte asimmetria nella distribuzione e nella disponibilità del potere, decisamente a favore della Repubblica Popolare, i leader delle due fazioni hanno ripetutamente ribadito che la loro priorità era la creazione di un ambiente regionale stabile e pacifico. In secondo luogo, sia Pechino che l'associazione ritengono che la discussione di determinate questioni, soprattutto nelle fasi iniziali, debba essere condotta frontalmente, senza la partecipazione di potenziali partner esterni come gli Stati Uniti. I due attori sperano così di stabilire delle regole basilari che tengano in considerazione le esigenze, la sensibilità e le idee specifiche della regione. Ciononostante, i principi che guidano le azioni e le decisioni politiche delle parti sono abbastanza differenti e questo rende difficoltoso trovare un terreno comune, specialmente per quanto riguarda le misure di *confidence* e *security building*.

I membri dell'ASEAN sono concordi nel rigettare l'uso della forza e nessuno stato intende esacerbare la questione della sicurezza con la Cina. L'associazione stessa deve fare affidamento sul perdurare della stabilità strategica nei rapporti tra i singoli stati e Pechino, senza dimenticare che alcuni di questi hanno imbastito un strategia forte riguardo la questione della sicurezza regionale, nello specifico Filippine e Vietnam in risposta alla cosiddetta *China Threat*. In questo senso, la preferenza dell'associazione è spesso ricaduta su un approccio meno rigido per non pregiudicare le relazioni di buon vicinato con Pechino²⁷¹. Per l'ASEAN è molto importante continuare a promuovere una piattaforma di dialogo multilaterale per quanto riguarda la sicurezza collettiva, dato che si è rivelato il modo migliore per ingaggiare la Cina. La riluttanza nel passare dal classico sistema informale a un regime di sicurezza formale, secondo Acharya, deriva principalmente da due fattori. In primo luogo, i padri fondatori dell'ASEAN volevano assolutamente differenziarsi dalla fallimentare esperienza della Southeast Asian Treaty Organization (SEATO). A questo aspetto si venne ad aggiungere l'incapacità, e probabilmente anche l'indesiderabilità, di stabilire un programma per la

²⁷¹ Thayer A. Carlyle, *China's New Security Concept and ASEAN*

cooperazione e la sicurezza reciproca, principalmente a causa della diversa percezione delle minacce esterne, oltre al persistere di alcune irrisolte dispute bilaterali che minacciavano le possibilità del nascente raggruppamento²⁷². Le difficoltà nell'instaurare un circolo virtuoso di cooperazione, anche a causa della forte incertezza geopolitica venutasi a creare alla fine del confronto bipolare, hanno spinto l'associazione ad interfacciarsi con potenze esterne e ad istituire dei meeting sulla sicurezza regionale. Inoltre, la capacità e la possibilità di gestire autonomamente la sicurezza regionale era condizionata all'apparenza, alla capacità di porsi come una forte e grande organizzazione nei confronti del mondo esterno. Gli stati ASEAN, quindi, ricostituirono una propria struttura decisionale e la affiancarono a un meccanismo di negoziazione multilaterale che permettesse di gestire la sicurezza. In questo senso, il tentativo più significativo è stata l'istituzionalizzazione dell'ARF, diventato l'unica piattaforma di dialogo multilaterale sulla sicurezza di tutta l'Asia Pacifico. Inoltre, sulla base del framework istituzionale dell'ASEAN, si sono sviluppate altre realtà come l'APT in grado di fornire un ulteriore livello di confronto sulle questioni più delicate e rinsaldare la comprensione e la fiducia reciproca tra Pechino e il raggruppamento regionale. Gli stati ASEAN si sono anche affidati a diversi strumenti diplomatici, come la *Track II Diplomacy* descritta nel secondo capitolo, riuscendo ad ottenere dei considerevoli risultati senza pregiudicare la natura informale delle proprie attività.

Nel momento in cui l'ASEAN ha deciso di affidarsi a questi strumenti per consolidare e rafforzare il proprio legame con la Repubblica Popolare, ha tentato di applicare lo spirito di solidarietà e rispetto reciproco ai meccanismi sopracitati ed è riuscita a stabilire dei canali consultivi, riducendo sensibilmente la tensione. L'associazione è stata particolarmente abile e schietta nel gestire il balance of power regionale tra le diverse forze esterne presenti, principalmente Cina, Giappone e Stati Uniti, e ha lasciato poche alternative a Pechino, che sostanzialmente si è ritrovata quasi costretta ad unirsi al sistema di dialogo promosso dall'ASEAN, così da poter preservare la propria influenza in Asia Sudorientale. Durante il periodo della Guerra Fredda, principalmente a cavallo degli anni '80, la Cina era fermamente contraria all'idea di prendere parte a un meccanismo di difesa collettiva, opzione allora ritenuta inadeguata alle necessità

²⁷² Acharya Amitav, *A New Regional Order in South-East Asia: ASEAN in the Post-Cold War Era*, pp. 53

del paese. L'attitudine verso tali strumenti negoziali è cambiata una volta concluso il conflitto bipolare, grazie anche al progressivo engagement dell'ASEAN. Da allora la Repubblica Popolare ha gradualmente preso parte alle piattaforme multilaterali internazionali, nelle quali ha espresso la ferrea volontà di contribuire alla creazione di un ambiente amichevole, pacifico e armonioso. Pechino, come l'ASEAN d'altronde, ha posto l'accento sul significato e sull'importanza del *consensus* come unanime strumento di *decision making* nel discutere, pianificare e implementare i progetti di CSBM. I cinesi miravano però alla creazione di un duplice binario, poiché persiste la preferenza per le negoziazioni bilaterali sui CSBM, nonostante si sia riscontrata una progressiva e costante apertura verso il contesto multilaterale. Conseguentemente questa preferenza si riflette anche sulle modalità entro le quali si è cercato di costituire l'ambiente pacifico e armonioso citato in precedenza, principalmente con accordi bilaterali e incontri di alto profilo tra leader politici e militari²⁷³. La partecipazione al confronto multilaterale è accettabile e sempre più contemplata all'interno della strategia cinese, ma è ben lontano dall'intaccare la tradizione bilaterale.

La Repubblica Popolare tende a instaurare un legame di fiducia reciproca che si basa, in prima istanza, attraverso la cooperazione in campo economico, scientifico e tecnologico. Questa scelta strategica è particolarmente funzionale alle necessità di Pechino, trattandosi di settori dove è tendenzialmente più avanzata rispetto alla controparte e potendo così determinare il ritmo e le modalità della cooperazione stessa. A conferma di tale tendenza è opportuno ricordare come la Cina abbia deciso di istituire un eterogeneo spettro di cooperazione con l'ASEAN sin dalla metà degli anni '90, basato appunto su economia, scienza e tecnologia, ma che non ha fatto dei progressi così sostanziali in campo politico e militare.

Un'altra peculiarità a caratteri cinesi è la palesata preferenza per un approccio frammentario e ligio al principio informale, piuttosto che per un'ipotetica transizione verso una diplomazia preventiva spogliata della corazza del *consensus*. Nonostante la RPC riconosca la competenza e l'autorevolezza delle organizzazioni internazionali nel consolidare la fiducia reciproca tra gli stati, ha bensì espresso i suoi dubbi riguardo la volontà espressa da alcuni membri dell'ASEAN Regional Forum, desiderosi di entrare in una nuova fase incentrata sulla diplomazia preventiva senza però discutere in maniera approfondita la natura, i contenuti e le

²⁷³ Xia Liping, *The Evolution of Chinese Views towards CBMs* (pp. 19)

modalità di applicazione di determinati CSBM. Lo sviluppo di questi ultimi e l'analisi della loro sovrapposizione ai classici meccanismi bilaterali dovrebbe essere il primo criterio di discussione e riflessione, altrimenti le obiezioni di quegli stati che non hanno ancora sviluppato un solido rapporto di fiducia e rispetto reciproco potrebbero facilmente interrompere il processo²⁷⁴. Il *consensus* è ancora uno strumento troppo importante per la diplomazia regionale, e Pechino è stata particolarmente abile a preservarne la centralità senza sacrificare i suoi interessi, che paradossalmente sono stati rafforzati da questa pratica. Alla luce delle peculiarità nell'approccio regionale di Pechino, sarebbe corretto affermare che il processo di *confidence* e *security building* portato avanti da Cina e ASEAN abbia deluso le aspettative? In un certo senso potrebbe essere la realtà, poiché l'enorme gamma di consultazioni tra le parti non ha estirpato la diffidenza e il sospetto reciproco, soprattutto per quanto riguarda la questione della disputa nel Mar Cinese Meridionale. Le due parti si scontrarono sin dalle prime discussioni riguardanti l'implementazione di un codice di condotta nel Mar Cinese Meridionale, nonostante i numerosi incontri ministeriali. Ma ciò non è sufficiente, perché ampliando l'orizzonte verso altri aspetti nella gestione della sicurezza e capendo le diverse posizioni che Cina e ASEAN hanno deciso di adottare nel post-bipolarismo, potremo notare che le differenze di approccio potrebbero essere paragonate a dei problemi tecnici che le parti hanno dovuto affrontare nel tentativo di trovare un terreno comune. La disputa del Mar Cinese Meridionale potrebbe essere l'ultimo, forse insormontabile, ostacolo nella creazione di un sistema di sicurezza più congeniale alle necessità dell'associazione. Le possibilità di superare questo ostacolo sono indubbiamente nelle mani delle parti coinvolte e dei rispettivi leader, ma gli obiettivi e le necessità sono talmente differenti da indurci a pensare che l'impasse politica potrebbe durare ancora a lungo. In questo senso, Pechino è riuscita a guadagnare un vantaggio comparato sia nel campo della *realpolitik*, consolidando e rafforzando progressivamente la propria posizione nelle isole Spratly, ma anche da un punto di vista teoretico. In questo senso, l'attitudine e l'approccio descritto in queste pagine potrebbe essere catalogato come una sorta di *Chinese Way*, un sistema di valori che non si pone decisamente in contraddizione e competizione con l'*ASEAN Way* ma piuttosto si muove in parallelo e modula la

²⁷⁴ Ding Kuisong, *ASEAN Regional Forum: Its Role in the Asian Pacific Security Cooperation*, in *Contemporary International Relations*, Vol. 8, No. 7, 1998 (pp. 20-21)

propria velocità ed efficienza a seconda del risultato prefissato. La capacità cinese di passare agevolmente dal bilateralismo al multilateralismo, e modulare la contrattazione di conseguenza, è stata la chiave dei successi strategici ottenuti da Pechino negli anni '90 e nei primi anni del nuovo millennio.

L'emergere del *Chinese Way*, i cui albori potrebbero essere rintracciati nella pronta risposta alla crisi finanziaria asiatica del 1997, è stato facilitato dall'implementazione di due politiche fondamentali per l'aggiustamento strategico della politica regionale cinese, ossia la politica di buon vicinato e la dottrina dell'ascesa pacifica. Grazie a queste misure la Cina ha sì acconsentito una socializzazione all'interno del framework ASEAN che sembrava pressoché impossibile negli anni '90, ma principalmente è riuscita a convincere gli stati vicini della bontà del proprio progetto, del rinnovato senso di responsabilità che avrebbe influenzato positivamente lo sviluppo dei rapporti regionali, della disponibilità al compromesso e della preminenza della cooperazione rispetto al contenzioso. I dati empirici ci hanno dimostrato che queste promesse non sono state disattese e che la Cina ha tratto grandi benefici dall'apertura al multilateralismo. Grazie a questo apparato politico e diplomatico riteniamo che la Cina sia riuscita a rigettare e rendere obsoleta la dottrina del *China Threat*, che si è rivelata sempre meno aderente all'evoluzione politica dettata da Pechino. Certamente, la Cina ha ancora tutte le caratteristiche e le possibilità per essere un fattore destabilizzante, pregiudicare l'intero complesso di sicurezza regionale e costringere all'intervento una potenza extra-regionale come gli Stati Uniti. Il bullismo cinese tanto promulgato e condannato nella prima metà degli anni '90 è stato rimpiazzato da una pragmatica capacità di ascolto e trattativa, da una disponibilità in grado di accomodare i vicini ma non scontentare troppo l'opinione pubblica. Di conseguenza, la prospettiva della scuola realista di una Cina, scriteriatamente e violentemente, egemone viene anch'essa allontanata con convinzione. La bulimia di potere che spesso viene accostata a Pechino non rispecchia la realtà dei fatti, così come la presunta ricerca del conflitto armato e della superiorità militare. La Repubblica Popolare non detiene una parte preponderante del potere nel sistema internazionale, non ha intenzione di stabilire unilateralmente le regole all'interno della comunità internazionale, non ha l'interesse e le possibilità di proiettare una minaccia globale che prescinderebbe dalle possibili risposte delle altre potenze. Se l'ipotesi egemonica non è corroborata dai fatti e dalle pratiche descritte in questa

ricerca, non si può dire altrettanto per quanto riguarda il raggiungimento dello status di grande potenza teorizzato da Barry Buzan. La Cina è un attore in grado di operare a livello globale ed è chiaramente dotata di un potenziale economico, militare e politico di prim'ordine. Questa proiezione di potenza si è progressivamente estesa dall'arena regionale, permettendo a Pechino di ampliare globalmente il suo raggio d'azione. Le ambizioni e la strategia della Repubblica Popolare sono sostenute da una delle economie più fiorenti e da un apparato militare in continuo rinnovamento, che le consentono di consolidare la propria influenza sia nella regione d'appartenenza che nel panorama mondiale. Secondo questo apparato teoretico le grandi potenze non sono interessate a dominare il sistema internazionale, mentre la loro priorità è mantenere l'ordine che ha permesso loro di consolidare la propria posizione ed i propri interessi politici, militari ed economici. La strategia regionale e la politica estera cinese, nel periodo preso in analisi, rientrano in questo schema e il contenzioso del Mar Cinese Meridionale si pone come la priorità strategica che dev'essere tutelata. La priorità cinese è mantenere il vantaggioso *status quo* venutosi a creare nelle Spratly, continuare ad approfondire la cooperazione economica con il gruppo ASEAN e accettare di buon grado il processo di socializzazione, comunque fondato sul multilateralismo e l'informalità, portato avanti dall'associazione.

La Cina riesce a soddisfare tutti i parametri necessari e si presenta inequivocabilmente come una grande potenza, mantenendo però il dinamismo e l'ambizione che l'hanno contraddistinta nell'ultimo ventennio. Il rifiuto di un ruolo egemonico, però, non esclude automaticamente la possibilità di assurgere allo status di superpotenza. La Cina possiede già delle capacità politico-militari di classe superiore, seconde solo agli Stati Uniti, e un'economia abbastanza forte per sostenerle. Ma al momento non è in grado di esprimerle globalmente, mantenendo la stessa forza ed incisività a prescindere dallo scenario. Di conseguenza, non riesce a partecipare attivamente ai processi di securizzazione e desecurizzazione in qualsiasi regione del sistema globale, come invece riescono a operare gli Stati Uniti. In questo senso, basti pensare all'arretratezza e alla sostanziale ininfluenza cinese nello scacchiere mediorientale. Pechino ha tutte le possibilità per soddisfare questi parametri e diventare una superpotenza, oltre ad aver già raggiunto un alto grado di sovranità e riconoscimento nella propria regione d'appartenenza. L'ipotesi di un condominio globale tra Pechino e Washington non è così azzardata, e la

possibilità di un confronto tra l'universalismo statunitense e il particolarismo cinese non deve essere necessariamente percepito come un pericolo. Al momento la Cina non può che essere vista come una potenza responsabile, aderente alle regole del sistema internazionale e con una ben scarsa attitudine revisionista, sebbene non abbia alcuna intenzione di ritrattare le proprie rivendicazioni nel Mar Cinese Meridionale, anzi probabilmente continuerà a sfruttare la debolezza delle organizzazioni regionali e degli altri contendenti per consolidare la propria posizione.

Appendice e documenti allegati

Allegato 1 – The Bangkok Declaration (08/08/1967)

The Presidium Minister for Political Affairs/ Minister for Foreign Affairs of Indonesia, the Deputy Prime Minister of Malaysia, the Secretary of Foreign Affairs of the Philippines, the Minister for Foreign Affairs of Singapore and the Minister of Foreign Affairs of Thailand:

MINDFUL of the existence of mutual interests and common problems among countries of South-East Asia and convinced of the need to strengthen further the existing bonds of regional solidarity and cooperation;

DESIRING to establish a firm foundation for common action to promote regional cooperation in South-East Asia in the spirit of equality and partnership and thereby contribute towards peace, progress and prosperity in the region;

CONSCIOUS that in an increasingly interdependent world, the cherished ideals of peace, freedom, social justice and economic well-being are best attained by fostering good understanding, good neighborliness and meaningful cooperation among the countries of the region already bound together by ties of history and culture;

CONSIDERING that the countries of South East Asia share a primary responsibility for strengthening the economic and social stability of the region and ensuring their peaceful and progressive national development, and that they are determined to ensure their stability and security from external interference in any form or manifestation in order to preserve their national identities in accordance with the ideals and aspirations of their peoples;

AFFIRMING that all foreign bases are temporary and remain only with the expressed concurrence of the countries concerned and are not intended to be used directly or indirectly to subvert the national independence and freedom of States in the area or prejudice the orderly processes of their national development;

DO HEREBY DECLARE:

FIRST, the establishment of an Association for Regional Cooperation among the countries of South-East Asia to be known as the Association of South-East Asian Nations (ASEAN).

SECOND, that the aims and purposes of the Association shall be:

1. To accelerate the economic growth, social progress and cultural development in the region through joint endeavors in the spirit of equality and partnership in order to strengthen the foundation for a prosperous and peaceful community of South-East Asian Nations;
2. To promote regional peace and stability through abiding respect for justice and the rule of law in the relationship among countries of the region and adherence to the principles of the United Nations Charter;

3. To promote active collaboration and mutual assistance on matters of common interest in the economic, social, cultural, technical, scientific and administrative fields;
4. To provide assistance to each other in the form of training and research facilities in the educational, professional, technical and administrative spheres;
5. To collaborate more effectively for the greater utilization of their agriculture and industries, the expansion of their trade, including the study of the problems of international commodity trade, the improvement of their transportation and communications facilities and the raising of the living standards of their peoples;
6. To promote South-East Asian studies;
7. To maintain close and beneficial cooperation with existing international and regional organizations with similar aims and purposes, and explore all avenues for even closer cooperation among themselves.

THIRD, that to carry out these aims and purposes, the following machinery shall be established:

- (a) Annual Meeting of Foreign Ministers, which shall be by rotation and referred to as ASEAN Ministerial Meeting. Special Meetings of Foreign Ministers may be convened as required.
- (b) A Standing committee, under the chairmanship of the Foreign Minister of the host country or his representative and having as its members the accredited Ambassadors of the other member countries, to carry on the work of the Association in between Meetings of Foreign Ministers.
- (c) Ad-Hoc Committees and Permanent Committees of specialists and officials on specific subjects.
- (d) A National Secretariat in each member country to carry out the work of the Association on behalf of that country and to service the Annual or Special Meetings of Foreign Ministers, the Standing Committee and such other committees as may hereafter be established.

FOURTH, that the Association is open for participation to all States in the South-East Asian Region subscribing to the aforementioned aims, principles and purposes.

FIFTH, that the Association represents the collective will of the nations of South-East Asia to bind themselves together in friendship and cooperation and, through joint efforts and sacrifices, secure for their peoples and for posterity the blessings of peace, freedom and prosperity.

DONE in Bangkok on the Eighth Day of August in the Year One Thousand Nine Hundred and Sixty-Seven.

Allegato 2 - 1992 ASEAN Declaration on the South China Sea (22/07/1992)

WE, the Foreign Ministers of the member countries of the Association of Southeast Asian Nations;

RECALLING the historic, cultural and social ties that bind our peoples as states adjacent to the South China Sea;

WISHING to promote the spirit of kinship, friendship and harmony among our peoples who share similar Asian traditions and heritage;

DESIROUS of further promoting conditions essential to greater economic cooperation and growth;

RECOGNIZING that we are bound by similar ideals of mutual respect, freedom, sovereignty and jurisdiction of the parties directly concerned;

RECOGNIZING that South China Sea issues involve sensitive questions of sovereignty and jurisdiction of the parties directly concerned;

CONSCIOUS that any adverse developments in the South China Sea directly affect peace and stability in the region.

HEREBY

1. **EMPHASIZE** the necessity to resolve all sovereignty and jurisdictional issues pertaining to the South China Sea by peaceful means, without resort to force;
2. **URGE** all parties concerned to exercise restraint with the view to creating a positive climate for the eventual resolution of all disputes;
3. **RESOLVE**, without prejudicing the sovereignty and jurisdiction of countries having direct interests in the area, to explore the possibility of cooperation in the South China Sea relating to the safety of maritime navigation and communication, protection against pollution of the marine environment, coordination of search and rescue operations, efforts towards combatting piracy and armed robbery as well as collaboration in the campaign against illicit trafficking in drugs;
4. **COMMEND** all parties concerned to apply the principles contained in the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia as the basis for establishing a code of international conduct over the South China Sea;
5. **INVITE** all parties concerned to subscribe to this Declaration of principles.

Signed in Manila, Philippines, this 22nd day of July, nineteen hundred and ninety-two.

For Brunei Darussalam: **HRH PRINCE MOHAMED BOLKIAH**, Minister of Foreign Affairs

For the Republic of Indonesia: **ALI ALATAS**, Minister for Foreign Affairs

For Malaysia: **DATUK ABDULLAH BIN HAJI AHMAD BADAWI**, Minister of Foreign Affairs

For the Republic of Philippines: **RAUL S. MANGLAPUS**, Secretary of Foreign Affairs

For the Republic of Singapore: **WONG KAN SENG**, Minister for Foreign Affairs

For the Kingdom of Thailand: **ARSA SARASIN**, Minister of Foreign Affairs

Allegato 3 – Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea (04/11/2002)

The Governments of the Member States of ASEAN and the Government of the People's Republic of China,

REAFFIRMING their determination to consolidate and develop the friendship and cooperation existing between their people and governments with the view to promoting a 21st century-oriented partnership of good neighborliness and mutual trust;

COGNIZANT of the need to promote a peaceful, friendly and harmonious environment in the South China Sea between ASEAN and China for the enhancement of peace, stability, economic growth and prosperity in the region;

COMMITTED to enhancing the principles and objectives of the 1997 Joint Statement of the Meeting of the Heads of State/Government of the Member States of ASEAN and President of the People's Republic of China;

DESIRING to enhance favorable conditions for a peaceful and durable solution of differences and disputes among countries concerned;

HEREBY DECLARE the following:

1. The Parties reaffirm their commitment to the purposes and principles of the Charter of the United Nations, the 1982 UN Convention on the Law of the Sea, the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, the Five Principles of Peaceful Coexistence, and other universally recognized principles of international law which shall serve as the basic norms governing state-to-state relations;
2. The Parties are committed to exploring ways for building trust and confidence in accordance with the above-mentioned principles and on the basis of equality and mutual respect;
3. The Parties reaffirm their respect for and commitment to the freedom of navigation in and overflight above the South China Sea as provided for by the universally recognized principles of international law, including the 1982 UN Convention on the Law of the Sea;
4. The Parties concerned undertake to resolve their territorial and jurisdictional disputes by peaceful means, without resorting to the threat or use of force, through friendly consultations and negotiations by sovereign states directly concerned, in accordance with universally recognized principles of international law, including the 1982 UN Convention on the Law of the Sea;
5. The Parties undertake to exercise self-restraint in the conduct of activities that would complicate or escalate disputes and affect peace and stability including, among others, refraining from action of inhabiting on the presently uninhabited islands, reefs, shoals, cays, and other features and to handle their differences in a constructive manner.

Pending the peaceful settlement of territorial and jurisdictional disputes, the Parties concerned undertake to intensify efforts to seek ways, in the spirit of cooperation and understanding, to build trust and confidence between and among them, including:

- a. holding dialogues and exchange of views as appropriate between their defense and military officials;
 - b. ensuring just and humane treatment of all persons who are either in danger or in distress;
 - c. notifying, on a voluntary basis, other Parties concerned of any impending joint/combined military exercise; and
 - d. exchanging, on a voluntary basis, relevant information.
6. Pending a comprehensive and durable settlement of the disputes, the Parties concerned may explore or undertake cooperative activities. These may include the following:
- a. marine environmental protection;
 - b. marine scientific research;
 - c. safety of navigation and communication at sea;
 - d. search and rescue operation; and
 - e. combating transnational crime, including but not limited to trafficking in illicit drugs, piracy and armed robbery at sea, and illegal traffic in arms.

The modalities, scope and locations, in respect of bilateral and multilateral cooperation should be agreed upon by the Parties concerned prior to their actual implementation.

7. The Parties concerned stand ready to continue their consultations and dialogues concerning relevant issues, through modalities to be agreed by them, including regular consultations on the observance of this Declaration, for the purpose of promoting good neighborliness and transparency, establishing harmony, mutual understanding and cooperation, and facilitating peaceful resolution of disputes among them;
8. The Parties undertake to respect the provisions of this Declaration and take actions consistent therewith;
9. The Parties encourage other countries to respect the principles contained in this Declaration;
10. The Parties concerned reaffirm that the adoption of a code of conduct in the South China Sea would further promote peace and stability in the region and agree to work, on the basis of consensus, towards the eventual attainment of this objective.

Done on the Fourth Day of November in the Year Two Thousand and Two in Phnom Penh, the Kingdom of Cambodia.

Fonte: http://www.asean.org/?static_post=declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea-2

Bibliografia

Documenti ufficiali e altre fonti primarie

Association of Southeast Asian Nations, Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, 4 novembre 2002, http://www.asean.org/?static_post=declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea-2

Association of Southeast Asian Nations, Instrument of Accession to the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, 8 ottobre 2003, http://www.asean.org/?static_post=instrument-of-accession-to-the-treaty-of-amity-and-cooperation-in-southeast-asia-4

Association of Southeast Asian Nations, Joint Declaration of the Heads of State/Government of the Association of Southeast Asian Nations and the People's Republic of China on Strategic Partnership for Peace and Prosperity, 8 ottobre 2003, <http://www.asean.org/news/item/external-relations-china-joint-declaration-of-the-heads-of-stategovernment-of-the-association-of-southeast-asian-nations-and-the-people-s-republic-of-china-on-strategic-partnership-for-peace-and-prosperity-bali-indonesia-8-october-2003>

Association of Southeast Asian Nations, Singapore Declaration on the ASEAN Charter, 20 novembre 2007, http://www.asean.org/?static_post=singapore-declaration-on-the-asean-charter

Association of Southeast Asian Nations, The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration), 8 agosto 1967, <http://www.asean.org/the-asean-declaration-bangkok-declaration-bangkok-8-august-1967/>

Association of Southeast Asian Nations, Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, 24 febbraio 1976, <http://www.asean.org/treaty-amity-cooperation-southeast-asia-indonesia-24-february-1976/>

ASEAN Ministerial Meeting, 1992 ASEAN Declaration on the South China Sea, 22 luglio 1992, [http://cil.nus.edu.sg/rp/pdf/1992 ASEAN Declaration on the South China Sea.pdf.pdf](http://cil.nus.edu.sg/rp/pdf/1992%20ASEAN%20Declaration%20on%20the%20South%20China%20Sea.pdf.pdf)

ASEAN Secretariat, The ASEAN Charter, 20 novembre 2007, <http://www.asean.org/storage/images/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf>

ASEAN Secretariat, Twenty-eight ASEAN Ministerial Meeting, Post Ministerial Conferences and Dialogue Partners and ASEAN Regional Forum, Jakarta, 1995.

ASEAN Secretariat, Twenty-ninth ASEAN Ministerial Meeting, Post Ministerial Conferences and Dialogue Partners and ASEAN Regional Forum, Jakarta, 1996.

Australian Government, Australia in the Asian Century, White Paper, ottobre 2012, http://www.defence.gov.au/whitepaper/2013/docs/australia_in_the_asian_century_white_paper.pdf

Embassy of the People's Republic of China in the United States of America, Premier Wen Jiabao's Visit to US, China's peaceful rise relies on own efforts for development, 11 dicembre 2003, <http://www.china-embassy.org/eng/zt/first%20beginning/t56059.htm>

House of Representatives, Republic of the Philippines, *Legislative Resolution on Foreign Affairs*, House Resolution N. 944, 26 maggio 1999

Information Office of the State Council of the People's Republic of China, China's National Defense in 2008, gennaio 2009, http://fas.org/programs/ssp/nukes/2008DefenseWhitePaper_Jan2009.pdf

Inter-Parliamentary Union, Results of the 101st Conference and Related Meetings of the Inter-Parliamentary Union, 8-16 aprile 1999, <http://www.ipu.org/conf-e/101.pdf>

Ministry of Foreign Affairs of People's Republic of China, China's Position Paper on Enhanced Cooperation in the Field of Non-Traditional Security Issue, 29 maggio 2002, <http://wcm.fmprc.gov.cn/pub/eng/wjb/zzjg/gjs/gjzzyhy/2612/2614/t15318.htm>

Ministry of Foreign Affairs of People's Republic of China, China's Position Paper on the New Security Concept, 2003, <http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/eng/xw/t27742.htm>

Ministry of Foreign Affairs of People's Republic of China, China and Vietnam Sign Land Border Treaty, 15 novembre 2000, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zzjg_663340/tyfls_665260/tyfl_665264/2631_665276/t15493.shtml

Office of Secretary of Defense of the United States of America, Annual Report to Congress. Military Power of the People's Republic of China 2007, <http://archive.defense.gov/pubs/pdfs/070523-China-Military-Power-final.pdf>

Organization of the United Nations, China's Declaration made upon ratification on UNCLOS, 7 giugno 1996, http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm#China%20Upon%20ratification

Organization of the United Nations, Convention on the Continental Shelf, 29 aprile 1958, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-4&chapter=21&lang=en

Organization of the United Nations, Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, United Nation Convention on the Law of the Sea, 10 dicembre 1982, http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm

Organization of the United Nations, General Assembly, Resolution 2749 (XXV), Declaration of Principles Governing the Sea-Bed and the Ocean Floor, and the Subsoil Thereof, beyond the Limits of National Jurisdiction, 12 dicembre 1970, <http://www.un-documents.net/a25r2749.htm>

Permanent Court of Arbitration, The Island of Palmas Case (or Miangas), The United States of America v. The Netherlands, 4 aprile 1928, <http://www.nhsmun.org/sites/default/files/IslandofPalmasawardonly+TOC-6.pdf>

Permanent Mission of the People's Republic of China to the UN, Jiang Zemin's speech at the Conference on Disarmament, 26 marzo 1999, http://www.china-un.org/eng/chinaandun/disarmament_armscontrol/unga/t29298.htm

Permanent Mission of the People's Republic of China to the UN, Statement by H.E. Tang Jiaxuan, Minister of Foreign Affairs of the People's Republic of China and Head of the Chinese Delegation,

At The General Debate of the 57th Session of The United Nations General Assembly, 14 settembre 2002, <http://www.china-un.org/eng/lhghyywj/ldhy/previousga/57/t28497.htm>

Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nations Office at Geneva and other International Organization in Switzerland, Speech by Chinese Foreign Minister Tang Jiaxuan at 9th ARF Foreign Minister's Meeting, 8 agosto 2002, <http://www.china-un.ch/eng/ljzg/zgwjzc/t85873.htm>

Republic of Vietnam, Ministry of Foreign Affairs, White Paper on the Hoang Sa (Paracel) and Truong Sa (Spratly) Islands, 1975

United States of America Department of State, The ASEAN Regional Forum: A Concept Paper, 15 luglio 2002, <http://2001-2009.state.gov/t/pm/rls/fs/12052.htm>

Testi monografici, collettanee, articoli e altre fonti secondarie

Acharya Amitav, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, Routledge, London, 2009.

Acharya Amitav, *Democratisation and the Prospects for Participatory Regionalism in Southeast Asia*, in *Third World Quarterly*, vol. 24, No. 2, Taylor & Francis, Aprile 2003.

Acharya Amitav e Goh Evelyn, *Reassessing Security Cooperation in the Asia-Pacific. Competition, Congruence, and Transformation*, The MIT Press, Cambridge (MA), 2007.

Acharya Amitav e Stubbs Richard, *Theorizing Southeast Asian Relations: An Introduction*, in *The Pacific Review* volume 19, Issue 2, Taylor & Francis, London, 2006, pag. 125-134.

Alagappa M, *Institutional Framework. Recommendations for Change*, in *The 2nd ASEAN Reader*, Institute of SEA Studies, Singapore, 2003

Arrighi Giovanni, *Adam Smith a Pechino: Genealogie del XXI^o secolo*, Feltrinelli, Milano, 2008.

Ba D. Alice, *[Re]Negotiating East and Southeast Asia. Region, Regionalism, and the Association of Southeast Asian Nations*, Stanford University Press, Stanford, 2009.

Ba D. Alice, *China and ASEAN: Renavigating Relations for a 21st Century Asia*, in *Asian Survey*, Issue 43, No. 4, Luglio-Agosto 2003.

Baker C. John e Wiencek G. David, *Cooperative Monitoring in the South China Sea. Satellite Imagery, Confidence-Building Measures, and the Spratly Islands Disputes*, Praeger, Westport (CT), 2002.

Beeson Mark, *Reconfiguring East Asia: Regional Institutions and Organizations after the Crisis*, Routledge, London, 2002.

Beeson Mark, *Regionalism & Globalization in East Asia. Politics, Security & Economic Development*, Palgrave MacMillan, New York, 2014.

Beeson Mark e Stubbs Richard (Eds.), *Routledge Handbook of Asian Regionalism*, Routledge, Abingdon, Oxon, 2012.

Bernstein Richard e Munro H. Ross, *The Coming Conflict With China*, Vintage Books, New York, 1998.

Blasko J. Dennis, *The Chinese Army Today. Tradition and transformation for the 21st Century*, Routledge, New York, 2012.

Boothroyd L. Adrienne, *Owning the islands: China's move into the South China Sea. A study of Chinese Foreign Policy*, Dalhousie University, Halifax, 1998.

Bowles Paul, *ASEAN, AFTA and the New Regionalism*, Pacific Affairs volume 70, Issue 2, The University of British Columbia, Vancouver, 1997, pag.225.

Brenner Joseph Anthony, *Conflict in the South China Sea: Southeast Asia responses to Chinese territorial demands*, University of Louisville, Louisville, 2000.

Buszynski Leszek, *Asia Pacific Security: Values and Identity*, Routledge, London, 2004.

Buszynski Leszek, *Rising Tensions in the South China Sea: Prospects for a Resolution of the Issue*, in Security Challenges, Vol. 6, No. 2, 2010 (pp. 85-104).

Buzan Barry, *Il gioco delle Potenze. La politica mondiale nel XXI° Secolo*, Università Bocconi Editore, Milano, 2006.

Buzan Barry, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post – Cold War Era*, Harvester Wheatsheaf, London, 1991.

Barry Buzan, Wæver Ole, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

Buzan Barry, Wæver Ole, De Wilde Jaap, *Security. A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, London, 1998.

Caceres Burgos Sigfrido, *China's Strategic Interest in the South China Sea. Power and Resources*, Routledge, New York, 2014.

Camilleri Joseph, *Regionalism in the New Asia-Pacific Order*, Edward Elgar, Cheltenham, 2003.

Capie David and Evans Paul, *The Asia-Pacific Security Lexicon*, ISEAS, Singapore, 2009.

Carranza C. Ruben, *The Kalayaan Islands Group: Legal Issues and Problems for the Philippines*, in World Bulletin, Vol. 10, N. 6, 1994.

Catley Bob e Keliat Makmur, *Spratlys: The Dispute in the South China Sea*, Ashgate, Singapore, 1997.

Chachavalpongpun Pavin, *ASEAN-U.S. Relations. What are the talking points?*, ISEAS, Singapore, 2012.

Chang Pao-Min, *The Sino-Vietnamese Territorial Dispute*, Praeger, New York, 1986.

- Chapman P. Graham, *The Geopolitics of South Asia: from early empires to India, Pakistan and Bangladesh*, Ashgate, London, 2009.
- Chesterman Simon, *Does ASEAN Exist? The Association of Southeast Asian Nations as an International Legal Person*, Public Law & Legal Theory Research Paper Series no.08-26, New York University, 2008, pag.6.
- Chien-peng Chung, *China's Multilateral Cooperation in Asia and the Pacific. Institutionalizing Beijing's "Good Neighbor Policy"*, Routledge, London, 2010.
- Chiu Hungdah, *South China Sea Islands: Implications for Delimiting the Seabed and Future Shipping Routes*, China Quarterly volume 72, Cambridge University Press, Cambridge, 1977, pag.756.
- Claval Paul, *Geopolitica e Geostrategia. Pensiero Politico. Spazio. Territorio*, Zanichelli, Bologna, 1996.
- Collins Alan, *Security and Southeast Asia. Domestic, Regional and Global Issues*, Lynne Rienner Publishers, London, 2003.
- Collins Alan, *The Security Dilemmas of Southeast Asia*, ISEAS, Singapore, 2000.
- Cordellier Serge, *Dizionario di Storia e Geopolitica del XX Secolo*, Bruno Mondadori, Milano, 2001.
- Curley Melissa and Thomas Nicholas, *Advancing East Asian Regionalism*, Routledge, London, 2007.
- Da Cunha Derek, *Southeast Asian Perspectives on Security*, ISEAS, Singapore, 2000.
- Dahm Bernard, *History of Indonesia in the Twentieth Century*, Pall Mall Press, London, 1971.
- Deames Nathan R., *The US – PRC – ASEAN Triangle: A Transaction Analysis of the "China Threat" to US Power and Influence in Post-Cold War Southeast Asia*, University of South Carolina, Columbia, 2007.
- Dell'Agnesse Elena, *Geografia e Geopolitica dell'Estremo Oriente*, Utet Libreria, Torino, 2000.
- Eisenman Joshua, Heginbotham Eric, Mitchell Derek, *China and the Developing World. Beijing Strategy for the 21st Century*, M.E. Sharpe, Armonk (New York), 2007.
- Emmers Ralf, *Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and the ARF*, Routledge Curzon, London, 2004.
- Emmers Ralf, *Geopolitics and Maritime Territorial Disputes in East Asia*, Routledge, New York, 2010.
- Emmers Ralf, *Security and International Politics in the South China Sea*, Routledge, London, 2009.
- Emmers Ralf e Ravenhill John, *The Asian and global financial crisis: consequences for East Asian Regionalism*, in Contemporary Politics, Vol. 17, Issue 2, 2011 (pp. 133-149).

Fairbank John King, *The Chinese Word Order: traditional China's foreign relation*, Harvard University Press, Cambridge, 1968.

Friedberg L. Aaron, *A Contest for Supremacy: China, America and the Struggle for Mastery in Asia*, W.W. Norton & Company, London, 2011.

Ganesan Neil e Ramses Amer, *International Relations in Southeast Asia. Between Bilateralism and Multilateralism*, ISEAS, Singapore, 2010.

Gidathubli Raghavendra, Naumkin Vitaly, Hongfeng Xu, *Re-Emergence of Russia. Implications for the Asia-Pacific*, ISIS Malaysia, Kuala Lumpur, 2009.

Goldstein Avery, *Rising to the Challenge: China's Grand Strategy and International Security*, Stanford University Press, Stanford, 2005.

Goldstein S. Joshua, *International Relations*, Harper Collins, New York, 1994.

Graver John, *China's Push Through the South China Sea: The Interaction of Bureaucratic and National Interests*, in *The China Quarterly*, vol. 132, 1992.

Haas Ernst, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford University Press, Stanford, 1958.

Haller-Trost R., *International Law and the History of the Claims to the Spratly Islands*, South China Sea Conference, American Enterprise Institute, 1994.

Harris Stuart, *Asian Multilateral Institutions and their Response to the Asian Economic Crisis: The Regional and Global Implications*, *The Pacific Review* volume 13, Issue 3, Taylor & Francis, London, 2000, pag.495-516.

Hettne Bjorn, Inotai Andràs and Sunkel Osvaldo, *Globalism and the new Regionalism*, St. Martin's Press, New York, 1999.

Higgot Richard, *Economic Co-operation in the Asia – Pacific: A Theoretical Comparison with the European Union*, *Journal of European Public Policy* volume 2, Issue 3, Taylor & Francis, London, 1995, pag.374-375

Higgot Richard, *De Facto e De Jure Regionalism: The Double Discourse of Regionalism in the Asia Pacific*, *Global Society* volume 11, Issue 2, Taylor & Francis, London, 1997, pag.165-183.

Hoffman Stanley, *Obstinate or Obsolete ? The Fate of the Nation – State and the Case of Western Europe*, *Daedalus* volume 95, Issue 3, The MIT Press, Boston, 1966, pag.862-915.

Hongyi Lai e Yiyi Lu, *China's Soft Power and International Relations*, Routledge, Abingdon, Oxon, 2012.

Hsin-Huang Michael Hsiao e Cheng-Yi Lin, *Rise of China. Beijing's Strategies and Implications for the Asia-Pacific*, Routledge, New York, 2009.

Huiyun Feng, *A dragon on defense: China's strategic culture and war*, Arizona State University, Phoenix, 2005.

Hund Markus, *ASEAN Plus Three: Towards a New Age of Pan-East Asian Regionalism? A Skeptic's Appraisal*, The Pacific Review Volume 16, Issue 3, Taylor and Francis, London, 2003.

Ikenberry John, *Manuale di Relazioni Internazionali*, Laterza, Bari, Roma, 2001.

Ikenberry John, *The Future of International Leadership*, Political Science Quarterly volume 111, Issue 3, The Academy of Political Science, New York, 1996, pag.395.

Jean Carlo, *Sviluppo Economico e Strategico della Cina. Compatibilità fra geopolitica, economia e bilancio militare*, Franco Angeli Editore, Milano, 2008.

Jean Carlo, *Manuale di Studi Strategici*, Franco Angeli, Milano, 2004.

Jing-dong Yuan, *Asia-Pacific Security: China's Conditional Multilateralism and Great Power Entente*, Strategic Studies Institute, Carlisle, 2000.

Jones David Martin, M.L.R. Smith, *ASEAN and East Asian International Relations – Regional Delusion*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2006.

Kallgren Joyce K., Noordin Sopiee and Soedjati Djiwandono, *ASEAN and China. An Evolving Relationship*, Institute of East Asian Studies, University of California, Berkeley, 1988.

Katsumata Hiro, *ASEAN's Cooperative Security Enterprise*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, Hampshire, 2009.

Katzenstein J. Peter, *Sinicization and the Rise of China. Civilizational Process Beyond East and West*, Routledge, New York, 2012.

Kavalski Emilian, *China and the Global Politics of Regionalization*, Ashgate, Farnham (UK), 2009.

Kesavan K.V. e Singh Daljit, *South and Southeast Asia. Responding to Changing Geopolitical and Security Challenges*, KW Publishers, New Delhi, 2010.

Keyuan Zou, *China's Marine Legal System and the Law of the Sea*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston, 2005.

Keyuan Zou, *China-ASEAN Relations and International Law*, Chandos Publishing, UK, 2011.

Keyuan Zou, *Cooperative Development of Oil and Gas Resources in the SCS*, in Sam Bateman and Ralf Emmers, *Security and International Politics in the SCS*, Routledge, Londra, 2009.

Ku Samuel C.Y., *Southeast Asia in the New Century : An Asian Perspective*, Center For Southeast Asian Studies, Kaohsiung, Taiwan, 2002.

Lallana C. Emmanuel, *ASEAN 2.0. ITC, Governance and Community in Southeast Asia*, ISEAS, Singapore, 2012.

- Lam Wo-Lap Willy, *Chinese Politics in the Hu Jintao Era. New Leaders, New Challenges*, M.E. Sharpe, Armonk (New York), 2006.
- Lee Lai To, *China and the South China Sea Dialogues*, Praeger, London, 1999.
- Leifer Michael, *ASEAN and the Security of South-East Asia*, Routledge, London, 1990.
- Leifer Michael, *Conflict and Regional Order in South East Asia*, International Institute for Strategic Studies, London, 1980.
- Leifer Michael, *The ASEAN Regional Forum*, International Institute for Strategic Studies, London, 1996.
- Leong Ho Khai e Ku C.Y. Samuel, *China and Southeast Asia. Global Changes and Regional Challenges*, ISEAS, Singapore, 2005.
- Leong Stephen, *ASEAN Towards 2020. Strategic Goals and Future Directions*. ASEAN Academic Press, London, 1998.
- Lim C. Timothy, *Politics in East Asia. Explaining Change & Continuity*, Lynne Rienner, Boulder (CO), 2014.
- Lim Yves-Heng, *China's Naval Power. An Offensive Realist Approach*, Ashgate Publishing Limited, Farnham, 2014.
- Lu Ning, *The Spratly Archipelago: The Origins of the Claims and Possible Solutions*, International Center, Washington, 1993.
- Mazzei Franco, Marchetti Raffaele, Petito Fabio, *Manuale di Politica Internazionale*, EGEA, Milano, 2010.
- Mazzei Franco, Volpi Vittorio, *Asia al Centro*, Università Bocconi Editore, Milano, 2006.
- Meconis Charles e Weeks Standly, *The Armed Forces of the U.S.A in the Asia-Pacific Region*, Tauris, Londra, 1999.
- Meyer Claude, *China or Japan. Which will Lead Asia?*, Hurst & Co., London, 2011.
- Ming Wan, *Sino-Japanese Relations. Interaction, Logic and Transformation*, Stanford University Press, Chicago, 2006.
- Missiroli Antonio e Pansa Alessandro, *La Difesa Europea*, Il Nuovo Melangolo, Firenze, 2007.
- Moller Bjorn, *The Military Aspects of the Dispute*, in *War or Peace in the South China Sea*, NIAS Press, Copenhagen, 2002.
- Morgenthau J. Hans, *Politica tra le Nazioni*, Il Mulino, Bologna, 1997.
- Morton Dirk Richard, *Becoming a good neighbor in Southeast Asia: the case of China's territorial disputes in South China Sea 1989-2006*, Old Dominion University, Norfolk, 2007

- Noce Laura, *China as emerging power: issues related to territorial integrity*, University of Alberta, Edmonton, 1998.
- Nong Hong, *Law and politics in the South China Sea: Assessing the Role of UNCLOS in Ocean Disputes Settlement*, University of Alberta, Edmonton, 2010.
- Nordquist Myron H., John Norton Moore and Kuen-chen Fu, *Recent Developments in the Law of the Sea and China*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston, 2006.
- Nye S. Joseph, *China Re-emergence and the future of the Asia-Pacific*, in *Survival*, N.39 Issue 4, 1997 (pp. 65-79).
- Nye S. Joseph, *Leadership e Potere. Hard, Soft, Smart Power*, Laterza, Bari, 2009.
- Nye S. Joseph, *Smart Power*, Laterza, Bari, Roma, 2012.
- Odgaard Liselotte, *Maritime Security Between China and Southeast Asia. Conflict and Cooperation in the Making of Regional Order*, Ashgate, Aldershot (UK), 2002.
- Percival Bronson, *The Dragon Looks South*, Praeger, Westport (CT), 2007.
- Phua Chao Rong Charles, *Transformers Of The Third Generation SAF*, Journal of the Singapore Armed Forces, Vol. 38, No. 1, 2012.
- Pomeranz Kenneth, *La grande divergenza. La Cina, l'Europa e la nascita dell'economia mondiale moderna*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- Rozman Gilbert, *China's Foreign Policy. Who Makes it, and How is it Made?*, The Asian Institute for Policy Studies, Seoul, 2012.
- Sakhuja Vijay, *Asian Maritime Power in the 21st Century. Strategic Transactions. China, India and Southeast Asia*, ISEAS, Singapore, 2011.
- Severino C. Rodolfo, *The ASEAN Regional Forum*, ISEAS, Singapore, 2009.
- Shambaugh David, *China Engages Asia: Reshaping the Regional Order*, in *International Security*, Issue 29, No. 3, 2004.
- Shambaugh David, *Coping with a Conflicted China*, in *The Washington Quarterly*, 34:1, 2011 (pp.7-27).
- Shambaugh David, *Growing Strong: China's Challenge to Asian Security*, in *Survival*, No. 36, Issue 2, 1994 (pp. 43-59).
- Shambaugh David, *Power Shift: China and Asia's New Dynamics*, University of California Press, Berkeley, 2005 (pp. 255-259).
- Shiraishi Takashi e Kojima Takaaki, *ASEAN-Japan Relations*, ISEAS, Singapore, 2014.
- Snyder Scott, *The South China Sea Dispute: Prospects for Preventive Diplomacy*, United States Institute for Peace, Washington, 1996.

- Song Yann-Huei, *Managing Potential Conflicts in the South China Sea. Taiwan's Perspective*, Singapore University Press, Singapore, 1999.
- Sujian Guo e Shiping Hua, *New Dimensions of Chinese Foreign Policy*, Lexington Books, Plymouth (UK), 2007.
- Tarling Nicholas, *The Cambridge History of Southeast Asia*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.
- Thomas Nicholas, *Governance and Regionalism in Asia*, Routledge, New York, 2009.
- Tiwari Sivakant, *ASEAN. Life after the Charter*, ISEAS, Singapore, 2010.
- Tonnesson Stein, *The History of the Dispute, in War or Peace in the South China Sea?*, NIAS Press, Copenhagen, 2002.
- Tonnesson Stein, *The South China Sea in the age of European Decline*, in *Modern Asia Studies*, Vol. 40, N. 1, 2006.
- Valencia Mark J., *China and the South China Sea Disputes*, Oxford University Press, London, 1995.
- Valencia Mark, Van Dyke Jon, Ludwig Noel, *Sharing the Resources of the South China Sea*, Martinus Nijhoff Publishers, Den Haag, 1997.
- Valencia Mark, *The Impeccable Incident: Truth and Consequences*, in *China Security*, Vol. 5, No. 2, 2009.
- Weatherbee Donald, *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*, Rowman and Littlefield, New York, 2005
- Wesley Michael, *The Asian Crisis and the Adequacy of Regional Institutions*, Contemporary Southeast Asia volume 1, ISEAS, Singapore, 1999, pag.54-73.
- Wong John, Keyuan Zou e Huaqun Zeng, *China-ASEAN Relations: Economic and Legal Dimensions*, World Scientific, Singapore, 2006.
- Yahuda Michael, *The Post-Cold War Order in Asia & the Challenges to ASEAN*, ISEAS, Singapore, 2006.
- Yamamoto Yoshinobu, *Globalism, Regionalism & Nationalism. Asia in Search of its Role in the 21st Century*, Blackwell Publishers, Oxford, 1999.
- Yong Deng e Fei-ling Wang, *China Rising: Power and Motivation in Chinese Foreign Policy*, Rowman & Littlefield, New York, 2005.
- Yoshihara Toshi e Holmes R. James, *Red Star Over the Pacific. China's Rise and the Challenge to U.S. Maritime Strategy*, Naval Institute Press, Annapolis, 2010.
- You Ji, *The Armed Forces of China*, I.B. Tauris, London, 1999.

Zhiqun Zhu, *Global Studies: China*, McGraw-Hill, New York, 2011.

Fonti Web

Burgonio TJ, *Aquino, Cabinet approve P113-B worth of infrastructure project*, Philippine Daily Inquirer, 29 novembre 2012, <http://business.inquirer.net/95745/aquino-cabinet-approve-p113-b-worth-of-infrastructure-projects>

Commander Task Force 73 Public Affairs, *Multilateral Exercise SEACAT 2014 begins in Singapore, continues throughout Southeast Asia*, America's Navy, 11 agosto 2014, http://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=82684

Economy Elizabeth, *China's Rise in Southeast Asia: Implication for Japan and the United States*, The Asia-Pacific Journal – Japan Focus, 6 ottobre 2005, <http://apjff.org/-Elizabeth-Economy/1815/article.html>

Franklin Matthew, *Our "indispensable" alliance: Barack Obama*, The Australian, 17 novembre 2011, <http://www.theaustralian.com.au/national-affairs/our-indispensable-alliance-barack-obama/story-fn59niix-1226197309213>

Garamone Jim, *Chinese Vessels Shadow, Harass Unarmed U.S. Survey Ship*, U.S. Department of Defense News, 9 marzo 2009, <http://archive.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=53401>

Greene Scott, *China: Japan Can't Purchase Diaoyu Islands*, China Digital Times, 9 luglio 2012, <http://chinadigitaltimes.net/2012/07/china-japan-cant-purchase-diaoyu-islands/>

Hunt Luke, *Indonesia Capitalizes on ASEAN Divisions*, The Diplomat, 25 luglio 2012, <http://thediplomat.com/2012/07/indonesia-capitalizes-on-asean-divisions/>

Kulhanek Jakub, *Russia and Near Abroad: Past and Present*, Ruskii Vopros, 2006, <http://www.ruskii.vopros.com/?pag=one&id=28&kat=6&csl=11>

Lopez Celeste e Conachy James, *Spratlys continue to loom as Asian flashpoint*, World Socialist Web Site, 13 dicembre 1999, <https://www.wsws.org/en/articles/1999/12/spra-d13.html>

Moss Trefor, *Indonesia Talks Defense With China*, The Diplomat, 1 agosto 2012, <http://thediplomat.com/2012/08/indonesia-talks-defense-with-china/>

Redazione Deagel, *DCNS Delivers Royal Malaysian Navy's First Scorpene Submarine*, 27 gennaio 2009, http://www.deagel.com/news/DCNS-Delivers-Royal-Malaysian-Navys-First-Scorpene-Submarine_n000005633.aspx

Redazione First Post, *India, China to boost defence ties; Antony to visit Beijing*, 4 settembre 2012, <http://www.firstpost.com/india/india-china-to-boost-defence-ties-antony-to-visit-beijing-442946.html>

Redazione The Hindu, *India, China to resume army exercise from next year*, 2 settembre 2012, <http://www.thehindu.com/news/international/article3848837.ece>

Redazione Radio Free Europe, *Japan Protests Russian PM's Visit to Disputed Islands*, 3 luglio 2012, <http://www.rferl.org/content/medvedev-visits-kuriles/24633314.html>

Redazione Xinhua News Agency, *Turning “Sea of Dispute” into “Sea of Cooperation”*, 16 marzo 2005, <http://china.org.cn/english/international/122988.htm>

Sokov Nikolai, *The New, 2010 Russian Military Doctrine: The Nuclear Angle*, The James Martin Center for Nonproliferation Studies, University of Monterey, 5 febbraio 2010, <http://www.nonproliferation.org/the-new-2010-russian-military-doctrine-the-nuclear-angle/>

Starr Barbara, *Sub collides with sonar array towed by U.S. Navy ship*, CNN, 12 giugno 2009, <http://edition.cnn.com/2009/US/06/12/china.submarine/>

Suthichai Yoon, *China urges ASEAN to be independent*, China Daily, 25 dicembre 2012, http://usa.chinadaily.com.cn/china/2012-06/25/content_15520148.htm

Takenaka Kiyoshi, *Japan buys disputed islands, China sends patrol ships*, Reuters, 11 settembre 2012, <http://www.reuters.com/article/us-japan-china-idUSBRE88A0GY20120911>

Thayer Carl, *Vietnam’s Can Ranh Bay Caught in US-Russia Crossfire*, The Diplomat, 13 marzo 2015, <http://thediplomat.com/2015/03/vietnams-cam-ranh-bay-caught-in-us-russia-crossfire/>

The Associated Press, *Vietnam launches first locally made warship*, The Jakarta Post, 17 gennaio 2012, <http://www.thejakartapost.com/news/2012/01/17/vietnam-launches-first-locally-made-warship.html>

Van Lokeren Frederik, *The naval balance of power in the South China Sea*, Alexander’s Gas & Oil Connections, 12 maggio 2011, <http://www.gasandoil.com/oilaround/2011/05/the-naval-balance-of-power-in-the-south-china-sea>

Zhao Shengnan, *US won’t take sides in Huangyan Island dispute*, China Daily, 2 maggio 2012, http://usa.chinadaily.com.cn/us/2012-05/02/content_15183686.htm

Sitografia

www.alternative-regionalisms.org
www.asean.org
www.aseanplus3-eid.info
www.aseanregionalforum.asean.org
www.aseansec.org
www.aseminfoboard.org
www.china-embassy.org
www.china-un.org
www.cil.nus.edu.sg
www.colonia.asia/index.htm
www.cybergeogeo.revues.org
www.defence.gov.au
www.defense.gov
www.dfa.gov.ph
www.eastasiaforum.org
www.fas.org
www.globalsecurity.org
www.ipu.org
www.jstor.org
www.mtib.gov.my
www.news.xinhuanet.com
www.nhsmun.nyc
www.sipri.org
www.southchinasea.org
www.spratlys.org
www.sudestasiatico.com
www.thediplomat.com
www.treaties.un.org
www.un.org
www.un-documents.net
www.whitehouse.gov