
Myanmar: dall'isolamento all'integrazione autosomministrata. Le peculiarità dell'ex Birmania nel contesto politico ed economico dell'Asia Sud-orientale

ROBERTA ALONZI

1. IL QUADRO GENERALE

Nel variegato contesto geo-politico dell'Asia Sud-orientale¹ il Myanmar (ex Birmania) occupa una posizione particolare in ragione di alcune variabili strutturali che, pur favorendone la necessaria collocazione nel quadro evolutivo dei processi di *state-building* e di formazione dell'identità nazionale post-coloniale tipico dei paesi del Sud-est asiatico, lo trasformano, alla luce dei fattori che indicizzano lo sviluppo economico e politico di un paese, in una realtà a se stante. Economia debole e isolamento internazionale sono i segni distintivi di una nazione che rappresenta, sotto i punti di vista dell'evoluzione finanziaria, civile e politica, il fanalino di coda dell'area più emarginata dell'Asia sud-orientale: parametri che, tuttavia, cambiano la loro fisionomia qualora si analizzino da un'ottica tipicamente universalista oppure si applichi ad essi un metodo più ponderato, orientato alla valutazione del micro-contesto. Così il tracollo economico si coniuga perfettamente con il riformismo di stampo proto-capitalista, nella stessa misura in cui all'isolamento internazionale pare corrispondere l'apertura più mirata a rapporti di tipo bilaterale, compatibili con la filosofia regionalistica.

Il Myanmar è innanzitutto un paese povero, con un prodotto interno lordo bassissimo rispetto a quello dei paesi della stessa area geografica e con un tasso d'inflazione annuo al contrario altissimo, ufficialmente stimato al 25% ma realmente oscillante tra il 50% e il 70% (tab. 1); un paese governato da un'*élite* militare dal 1988 – anno in cui

¹ Il Sud-Est asiatico è una delle macro-regioni in cui è divisa l'Asia; secondo la ripartizione effettuata dalle Nazioni Unite, esso include 11 Stati: Brunei, Cambogia, Indonesia, Laos, Malesia, Myanmar, Filippine, Singapore, Thailandia, Timor Est e Vietnam.

si è verificato l'ultimo colpo di Stato delle forze armate – e inviso alla comunità internazionale non per aver scelto sin dall'indipendenza la strada dell'eccettuazione dall'ordine mondiale ma in ragione delle sistematiche violazioni ai diritti umani operate nel tempo a danno di minoranze etniche ed oppositori politici, delle esecuzioni extra-giudiziarie, fenomeni alla luce dei quali nel 2005 il segretario di Stato americano Condoleezza Rice ha definito l'ex Birmania come uno dei sei avamposti della tirannia nel mondo. In seconda istanza, il Myanmar è una nazione di prigionieri, di condannati ai lavori forzati², in cui il livello di vita della popolazione è al limite della soglia della sopravvivenza, a causa del fallito processo di raggiungimento del benessere collettivo che i vari regimi militari, a partire dagli anni Sessanta, hanno avviato ora avvalendosi delle strade aperte dal socialismo autoctono ora tentando implementazioni riformistiche di stampo occidentale³.

Rimasta fuori dai flussi finanziari e commerciali legati alla guerra fredda, l'ex Birmania ha un livello di sviluppo economico assimilato dalla comunità internazionale a quello di pochissimi Stati al di sotto della soglia dello sviluppo come la Corea del Nord e l'Albania⁴; l'11 dicembre del 1987, le Nazioni Unite l'hanno ufficialmente definita come «*least developed country*».

² Nel 2000 l'International Labour Organization ha decretato delle sanzioni contro il Myanmar in virtù dell'art. 33 del suo Statuto. Nel 2003 il governo della giunta ha ritenuto opportuno congelare il suo piano per risolvere il problema; http://europa.eu.int/comm/external_relations/myanmar/intro.

³ Gli indicatori del degrado umano in cui vive la popolazione birmana sono eloquenti: nel 1995 solo il 30% dei bambini aveva completato la scuola primaria; la mortalità infantile si era attestata al 9,4%, salendo al 14,7% per i bambini entro i primi cinque anni di vita e raggiungendo il 23,2% di decessi in seguito al parto; il 40% della popolazione non aveva accesso all'acqua potabile e ai servizi igienici; il 15% dei bambini sotto i cinque anni malnutriti e il 40% di essi al limite della soglia della malnutrizione; a tutto ciò si deve aggiungere la piaga rappresentata dalla diffusione dell'Hiv e dalla presenza radicata di patologie come la malaria, infezioni respiratorie, infezioni intestinali che sono la più alta causa di malattia e mortalità nel Paese (MINISTRY OF HEALTH AND UNICEF, *Union of Myanmar Monitoring Process toward the Goals of the World Summit for Children through Multiple Indicator Cluster Survey*, 1995; D. TEGENFELDT, "International Non-Governmental Organization in Burma", in R.H. TAYLOR (ed.), *Burma. Political Economy under Military Rule*, London, Hurst & Co., 2001, pp. 109-118, in particolare p. 112).

Nel 2004 la mortalità infantile è scesa complessivamente all'8%, la popolazione sotto la soglia della povertà si è attestata al 25%, il tasso di alfabetizzazione all'83%, la speranza di vita ha raggiunto i 54 anni per la popolazione maschile e i 57 per quella femminile a fronte di una spesa militare al 7,8% del Pil e di un debito estero pari a 6 miliardi di dollari statunitensi (Tabella 2).

⁴ R. H. TAYLOR, "Stifling Change. The Army Remains in Command", in ID., *op. cit.*, p. 6.

Il Myanmar è, infatti, pienamente sfuggito all'incredibile e contagiosa ascesa economica del Sud-est asiatico che ebbe inizio a partire dagli anni Settanta, con la trasformazione della Cina da minaccia in esempio da imitare e con lo svuotarsi della guerriglia antigovernativa quasi sempre di ispirazione comunista, grazie alla straordinaria combinazione tra investimenti di capitali esteri, mano d'opera a basso costo, propensione all'uso di tecnologie sofisticate, facilità delle comunicazioni e notevole stabilità di governo⁵. Sul continente appartenevano, così, al sistema dei paesi di nuova industrializzazione la Corea del Sud, Hong Kong, Singapore e, pur a un gradino più basso, la Thailandia; fuori da esso Taiwan e almeno parzialmente la Malesia; seguivano le Filippine e l'Indonesia. Essendo più propriamente parte del sub-continente indiano il Myanmar, insieme a Vietnam, Laos e Cambogia, rimaneva estraneo a queste dinamiche, spiccando invece per un autoisolamento indotto che sortiva conseguenze negative anche in campo economico e finanziario. Negli ultimi quindici anni, poi, il miracolo economico ha riguardato solo le cosiddette 'tigri asiatiche', vale a dire Singapore, Malesia, Indonesia e Filippine, una categoria di paesi il cui tasso di sviluppo nel 1993 si è attestato intorno al 7% e la cui stabilità socio-politica è stata messa a dura prova dalla grave crisi economica del 1997.

Nonostante il paese abbia nel complesso raggiunto l'autosufficienza alimentare, il tracollo registrato alla presa di potere da parte dei militari non è stato ancora colmato e la situazione è giudicata dagli analisti internazionali difficilmente risolvibile. Preoccupazione costante del regime è stata quella di evitare la privatizzazione di settori pubblici e vitali per l'economia nazionale come quello del riso ma, anche in caso contrario, gli effetti sono stati deleteri: l'applicazione di oneri all'esportazione del prodotto ha avuto come conseguenza più diretta una drastica diminuzione della stessa proporzionalmente all'aumento del volume dei commerci legati ad altri prodotti come legumi, gamberetti e legname. Anche quella che doveva essere la *new policy* birmana si è rivelata un fallimento. In luogo di un sistema basato interamente sulla libera iniziativa, il governo dei militari ha edificato una struttura di stampo capitalistico al cui centro vi è la Union of Economic Myanmar Holding Ltd, posseduta e gestita dal Defence service, i cui beneficiari rimangono i militari con le proprie famiglie; tutt'intorno operano una serie di *joint venture corporations* miste, mentre gli investitori privati sono relegati ad un livello più esterno rispetto a quello riservato ai militari e il loro volume di affari rimane disciplinato dalla legge per gli investimenti esteri⁶.

⁵ E. DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali 1918-1992*, Roma-Bari, Laterza, 1994, pp. 1314-1315.

⁶ MYA MAUNG, *The Burman Road to Poverty*, New York, Praeger, 1991, pp. 286-287.

La ragione di tutto ciò risiede nel fatto che se con il tempo tutti gli altri paesi asiatici, ad eccezione della Corea del Nord e della Cambogia, hanno trasformato e modernizzato le proprie economie, nonostante la permanenza di autoritarismi, grazie all'impulso dinamico imprenditoriale della *middle class*, questo *trend* non ha mai rappresentato un modello e un obiettivo per il regime militare birmano laddove la promozione dei diritti umani passa necessariamente per le riforme di tipo economico⁷. Tra le motivazioni per cui negli ultimi trent'anni l'economia del Myanmar è rimasta statica: l'insostenibilità degli alti costi per la crescita; l'instabilità del contesto macro-economico e la forte distorsione degli incentivi economici; l'incapacità dello sviluppo economico, anche qualora fosse incrementato, di condurre alla creazione di un clima di razionalità e sicurezza per tutto il tempo che l'apparato militare governerà libero da ogni vincolo; ed infine, la necessità di coniugare le riforme con la ricostruzione di uno Stato e un governo legittimi⁸.

Tab.1. Il Myanmar nel contesto del Sud-Est asiatico

PAESE	Superficie (Kmq)	Popolazione (stima 2006)	PIL (mld. \$) (2005)	Tasso di crescita annuo PIL (%) (2005)	Tasso di inflazione annuo (%) (2005)
Brunei	5.770	379.441	6,842*	1,7**	0,9 **
Cambogia	181.010	13.881.427	26,99	6	4,3
Filippine	300.000	89.468.677	451,3	4,6	7,9
Indonesia	1.919.420	245.452.739	901,7	5,4	10,4
Laos	236.800	6.368.481	11,92	7,2	9,4
Malesia	329.750	24.385.858	248,7	5,2	2,9
Myanmar	678.500	47.382.633	76,36	1,5	25
Singapore	692,7	4.492.150	132,3	5,7	1
Thailandia	514.000	64.631.595	545,8	4,4	4,8
Timor est	15.007	1.062.777	370 mil. \$	1	1,8
Vietnam	329.560	84.402.966	253,2	8,4	8,4

Fonte: <http://www.indexmundi.com>

* dato relativo al 2003

** dato relativo al 2004

⁷ E. HUBER, D. REUESCHEMEYER, J. STEPHENS, *The Impact of Economic Development on Democracy*, in «Journal of Economic Perspectives», vol. 7, n. 3., 1993, pp. 1-35.

⁸ S. COLLIGNON, *Human Rights and the Economy in Burma*, in TAYLOR, *Burma* cit., pp. 70-108, in particolare p. 106.

Tab. 2. Riassunto dei principali indicatori socio-economici del Myanmar anno 2004

Spese militari	7,8% del PIL
Debito estero	6 mld. \$
Alfabetizzazione	83%
Mortalità infantile	80‰
Popolazione sotto la soglia della povertà	25%
Speranza di vita	M: 54 anni F: 57 anni

Fonte: <http://www.peacereporter.net>

2. L'EVOLUZIONE POST-COLONIALE BIRMANA

a) Il ruolo del *Tatmadaw*

Gli indici numerici che riflettono le condizioni socio-economiche del paese rappresentano il sostrato materiale di una realtà molto più complessa sotto il profilo storico, poiché sebbene l'evoluzione post-coloniale del Myanmar si sia realizzata con la medesima tempistica degli altri Stati del Sud-est asiatico i risultati non sono altrettanto analoghi, specie sotto il profilo politologico visto che, pur essendo stato il modello autoritario lungamente applicato anche ai colleghi regionali, l'ex Birmania rimane ancora l'unico regime pretoriano, o al massimo civile-militare, tra la serie di governi almeno formalmente democratici che compongono il mosaico dell'Asia Sud-orientale.

Alla base di ogni valutazione vi è, dunque, la constatazione del ruolo esercitato dai militari, la cui presenza politica è stata spesso percepita dalla società civile come l'unico viatico al conseguimento dell'ordine interno e della sicurezza internazionale e la cui prassi governativa si è trasformata in uno stilema dai *clichés* troppo rigidi per essere infranti da qualsiasi sorta di *cleavages*⁹.

⁹ È importante in tal senso osservare come, nel cinquantennio che va dagli anni Quaranta agli anni Novanta, l'esercito birmano abbia assunto le redini del governo per ben cinque volte: nel 1941-42 per liberare il paese dalla dominazione inglese; nel 1950 in difesa della capitale contro le forze Karen, quando la città era sottoposta alla legge marziale; nel 1958 con il governo di sorveglianza formato dal *Burma defence service*; nel 1962 con la formazione del governo rivoluzionario e nel

Il *Tatmadaw*, termine che sta a sintetizzare il governo delle forze armate, è infatti la prima forza istituzionale e non ha validi competitori sul piano politico; è al governo dal 1988, prima attraverso lo SLORC (State Law and Order Restoration Council) e oggi per mezzo dello SPDC (State Peace and Development Council). Dal 1992 al 2004 il Myanmar è stato governato dai tre *leaders* dello SPDC, rispettivamente presidente, vice-presidente e segretario, Than Shwe, Maung Aye e Khin Nyunt, quest'ultimo ritiratosi nell'ottobre del 2004. Attualmente le personalità di spicco dell'apparato governativo sono il capo di Stato, Than Shwe, e il capo di governo, Soe Win.

L'anno zero da cui la comunità internazionale riparte per formulare e legittimare tutte le sue esigenze di democratizzazione interna ed esterna dell'Unione birmana è il 1990. In tale anno, il primo ministro Ne Win fu costretto a trarsi in disparte e il governo militare fu indotto dalle agitazioni studentesche a concedere libere elezioni, vinte con l'80% dei voti dal partito democratico di opposizione guidato da Aung San Suu Kyi, capo della National League for Democracy (NLD) nonché figlia di Aung San, uno dei fondatori della Birmania assassinato nel 1947. Il risultato elettorale, però, fu ignorato dai militari, che mantennero il controllo della situazione e repressero ogni movimento dissidente. Nel tempo le voci dell'opposizione si sono levate a più riprese; in particolare, il 2003 si è contraddistinto negativamente per gli scontri del 'venerdì nero' a Depayin, organizzati dai simpatizzanti del governo, in cui sono stati denunciati l'uccisione e il ferimento di decine di sostenitori di Aung San Suu Kyi che, tra l'altro, ha trascorso gli ultimi 17 anni tra prigionia e arresti domiciliari.

Per comprendere a pieno la parabola evolutiva dell'ex nazione birmana, occorre tuttavia tornare molto più indietro nel tempo, e cioè fare riferimento al travagliato processo di *State building* post-coloniale segnato dall'esperimentazione di modelli di democrazia autoritaria parallelamente alla fine dei «regimi indipendenti» nel Sud-est asiatico, un fenomeno che si verificò nel 1958 in Thailandia, nel 1963 nel Vietnam del Sud, nel 1965 in Indonesia, nel 1969 in Malesia, nel 1970 in Cambogia, nel 1972 nelle Filippine, sempre mediante colpi di Stato, processi di ristrutturazione politica o estensione della legge marziale. L'allora regime thailandese, il governo militare birmano, la «*guided democracy*» di Sukarno rappresentavano una risposta tipicamente autoctona all'inadeguatezza dei modelli ideologici importati dall'Occidente¹⁰,

1988 in seguito al colpo di Stato della giunta. J. GUYOT, J. BADGLEY, *Myanmar in 1989. Tatmadaw V*, in «Asian Survey», Vol. XXX, n. 2, February 1990, pp. 187-195, in particolare p. 187.

¹⁰ C. J. CHRISTIE, *Southeast Asia in the Twentieth Century. A reader*, London-New York, I.B. Tauris, 1998, p. 253.

quasi il rifiuto di ogni linguaggio imposto dall'esterno, il rigetto dell'applicazione generalizzata alla realtà asiatica di categorie astratte e parametri dalla natura puramente eteronoma. È questa enfasi terminologica che nel tempo ha segnato, ad esempio, il piano Marshall per le Filippine, il balzo in avanti applicato allo sviluppo economico di alcuni paesi della regione, la NEP per la Malesia, il nuovo ordine per l'Indonesia e così via.

Il colpo di Stato nel 1962 fu, dunque, un evento naturalmente associato a quanto accadeva nel resto del Sud-Est asiatico e accompagnato al rispetto che gran parte della popolazione birmana nutriva nei confronti delle forze armate¹¹. Il generale Ne Win si ritrovò al centro di una «*troika of military, police, and civil officers*»¹², la cui era sarebbe tramontata solo nel 1988. Tale periodo fu caratterizzato da un alto indice di conflittualità con gli studenti, dalla marginalizzazione del buddhismo, dalla demonizzazione, dalle nazionalizzazioni, dal crollo delle esportazioni del riso, dalla censura di ogni libertà associativa e di pensiero con la proclamazione del Burma Socialist Programme Party (BSPP) quale unico partito legale¹³.

Nel 1972 Ne Win e i suoi ufficiali rassegnarono le dimissioni dagli incarichi militari e assunsero poteri civili, parallelamente all'annuncio di una nuova costituzione e all'istituzione di un sistema monopartitico con l'elezione di un'Assemblea del popolo e la creazione di consigli locali. Il referendum, indetto nel 1973 per approvare la nuova costituzione basata sul governo del partito unico, fece registrare il 90% dei voti favorevoli¹⁴; un consenso riversato verso l'unica forma di governo che, al momento, riusciva a garantire una qualche sorta di partecipazione popolare. Nel frattempo, però, continuava il tracollo economico, il volume totale del commercio estero, che negli anni Cinquanta si era attestato intorno al 40% del bilancio totale, alla fine degli anni Settanta scendeva al 13%¹⁵.

Dopo il colpo di Stato del 1988 lo SLORC cercò di emanciparsi dal legame troppo stretto con il regime del BSPP; un primo segnale fu l'imposizione allo Stato del nuovo nome di Myanmar, in realtà ricava-

¹¹ C. FINK, *Living Silence. Burma under Military Rule*, London-New York, Zed, 2001, p. 26.

¹² J. F. GUYOT, *Burma in 1988: "Perestroika" with a Military Face*, in «Southeast Asian Affairs», 16, 1989, pp. 107-133, in particolare p. 112.

¹³ FINK, *op. cit.*, pp. 31-35; R.H. TAYLOR, *The State in Burma*, London, Hurst & Co., 1987, pp. 291-300.

¹⁴ R. H. TAYLOR, *Election in Burma/Myanmar: For Whom and Why?*, in Id. (ed.), *The Politics of Elections in Southeast Asia*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 175.

¹⁵ TAYLOR, *The State cit.*, p. 299.

to dal linguaggio originale birmano (*Myanma Pyi* = Unione di Mynamar), e la ridenominazione della toponomastica, in seguito a cui Rangoon divenne Yangon¹⁶; un ulteriore indicatore la decisione di aprire il paese agli investimenti esteri.

I quattro imperativi politici della giunta durante gli anni Novanta furono: l'incremento delle forze armate; la messa al bando della NLD; la neutralizzazione delle minoranze etniche attraverso accordi tesi ad ottenere il cessate il fuoco; la rimessa in moto dell'economia tramite l'apertura all'estero¹⁷. Al fine di accreditarsi, il direttorio militare (i tre *leaders*) dette l'avvio alla formazione di una convenzione nazionale con il compito di riscrivere la costituzione; i lavori di questa commissione ebbero inizio nel 1993, ma è importante sottolineare come dei 702 membri che la costituivano solo 99 erano membri eletti in seno al Parlamento, per lo più nelle file della NLD, mentre i restanti 603 delegati erano stati nominati dallo SLORC¹⁸. I lavori della convenzione furono alquanto brevi e la loro ripresa fu aggiornata al 1996; ancora oggi l'ostacolo principale resta la mancata inclusione nel processo costituzionale della National League for Democracy.

Nel complesso, il regime non è stato in grado di accrescere il livello di vita dei suoi cittadini già di per sé precario, ha semmai alimentato la corruzione e, soprattutto, si è distinto per una lotta senza quartiere alle minoranze etniche dell'Unione, le cui componenti più importanti sono il gruppo Shan e l'etnia Karen¹⁹. La necessità di sbarare sistematicamente il passo ad ogni tipo di resistenza e, in particolare, a quella fomentata dalle minoranze etniche riesce a spiegare ef-

¹⁶ Nel novembre del 2005 la capitale è stata trasferita a Naypyidaw.

¹⁷ FINK, *op. cit.*, p. 77.

¹⁸ *Idem*, p. 83.

¹⁹ A partire dalla metà degli anni Sessanta, nei confronti della resistenza di stampo etnico venne attuata metodicamente la politica dei «*Four Cuts*»: «*food, money, intelligence and recruits*», laddove ogni risorsa militare fu investita per fiaccare «*the hearts and minds*» degli oppositori. M. SMITH, *Burma: Insurgency and the Politics of Ethnicity*, Dhaka, The University Press, 1999, pp. 259-260; C. MCCOY, *Myanmar's losing military strategy*, in «Asia Times», Southeast Asia, October 7, 2006, <http://www.atimes.com/atimes/Southeast Asia/HJ07Ae01.html>.

Nel 1999, l'International confederation of free trade unions stimò a 800.000 unità il numero di persone condannate ai lavori forzati. Nello Stato Karen nel 1996, su 4000 persone, tra i 200 e i 300 morirono per malnutrizione; allo stesso modo nello Stato Shan, tra il 1996 e il 1998, oltre 300.000 persone vennero costrette ad abbandonare le loro dimore. FINK, *op. cit.*, pp. 123-125. Sull'argomento delle minoranze etniche, oltre a SMITH, *op. cit.*, Id., «Ethnic Politics and Regional Development in Myanmar: the Need for New Approaches», in AA.VV., *Myanmar: Beyond Politics to Social Imperatives*, Singapore, ISEAS, 2005, pp. 70 ss.

ficacemente il motivo per cui, pur avendo il regime costantemente dedicato una grande fetta del bilancio alle spese militari, oltre il 30% di esso²⁰, l'esercito non è mai stato adeguatamente equipaggiato per fronteggiare una guerra all'esterno dei propri confini²¹.

b) *L'indipendent and active foreign policy*

Lo SLORC determinò un primo cambiamento nella politica estera, aprendo il mercato nazionale agli investimenti e all'assistenza tecnica esteri. Ciò nonostante si è trattato di un riformismo apparente, dal momento che alla base di certe aperture non vi è stato nessun processo di tipo rivoluzionario endogeno allo *status quo* né una completa trasvalutazione dell'unico dogma su cui si fonda la prassi internazionale del Myanmar: l'isolazionismo, sia esso inteso non nella sua valenza pratica e congiunturale ma come scelta spirituale di una nazione per raggiungere l'*entelechia*, per quanto negli ultimi tempi tale opzione abbia acquisito connotati maggiormente operativi ed utilitaristici.

La valenza euristica del principio isolazionistico alla base della politica estera birmana è stata proclamata per la prima volta nell'agosto del 1981 nell'ambito del programma del partito socialista, in linea di continuità con l'*indipendent foreign policy* professata negli anni Settanta nonché con la politica della *positiva neutralità* perseguita negli anni Cinquanta dal Primo ministro U Nu, in conformità della quale il Myanmar doveva essere in ogni caso «*everybody's friend but nobody's ally*».

Sin dagli anni Cinquanta, infatti, la Birmania ha adottato una politica di basso profilo, improntata al neutralismo e al non allineamento, avendo U Nu un ruolo attivo nel processo di formazione del Movimento dei paesi non allineati ed essendo la Birmania tra i promotori delle conferenze di Colombo e Bandung, anche se la stessa ab-

²⁰ D. I. STEINBERG, *The Burmese Conundrum. Approaching Reformation of the Political Economy*, in TAYLOR, *Burma cit.*, p. 47.

²¹ A riprova di quanto asserito, si pensi al fatto che le forze armate passarono, dal 1988 al 1999, da 180.000 a 400.000 uomini, da 168 battaglioni a 422. MAUNG AUNG MOYE, *Building the Tatmadaw: The Organizational Development of the Armed Forces in Myanmar, 1948-98*, Working Paper n. 327, Canberra, Strategic and Defence Studies Centre, 1998, p. 52. Anche il ruolo dell'*Intelligence* militare ha subito un notevole accrescimento nello stesso periodo, i suoi uomini si sono potuti avvalere dell'addestramento prestato da Cina, Pakistan e Israele, poiché agli ufficiali è stato assegnato il compito di vigilare non solo sui civili ma anche sulla lealtà degli stessi componenti dell'esercito. A. SELTH, *Burma's Intelligence Apparatus*, Working Paper n. 308, Canberra, Strategic and Defence Studies Centre, 1997, p. 23.

bandonò il fronte del non allineamento nel 1979, quando sembrò che i *leaders* dei paesi che vi facevano parte volessero intensificare relazioni più strette con il blocco sovietico, per rientrarvi solo nel 1992 su invito del presidente indonesiano Suharto²².

Il carattere del non allineamento birmano doveva essere considerato come una risposta, per quanto passiva, tipicamente indigena agli stimoli psicologici della guerra fredda: l'integrità del territorio birmano, infatti, era stata violata dalle truppe statunitensi, mosse in sostegno del Kuomintang riparato nel nord del paese; parimenti, negli anni Sessanta, la Birmania era stata costretta ad accettare il supporto politico e militare di Pechino, una forma di soggezione che ebbe termine solo vent'anni dopo.

Più in generale, l'isolazionismo è funzionale al determinismo geografico: la Birmania ha rappresentato e continua a rappresentare un utile ponte di collegamento tra il Sud, il Sud-est e l'Est asiatico e, quindi, un punto di riferimento per India, Cina e Thailandia; in seconda istanza, il possesso di risorse naturali e lo sbocco nel Golfo di Bengala sono sempre stati fattori strategicamente rilevanti per il commercio e l'economia regionale. I generali riconobbero la valenza geostrategica del Myanmar e cercarono di sfruttarla al meglio; nella medesima ottica i legami con il Pakistan e l'accordo nel 1999 per la costruzione di una base aerea nel nord-ovest del paese proprio al confine con l'India²³.

La «*independent and active foreign policy*» mantiene tuttora immutati i suoi capisaldi che si estrinsecano in formule, la cui pregnanza se confrontata agli imperativi di un tempo acquista un *quid* meramente dichiaratorio, ma che comunque sono volte ad esaltare: il mantenimento di relazioni amichevoli con tutte le nazioni e in particolare con i paesi confinanti; la volontà di integrarsi fattivamente all'interno delle Nazioni Unite e degli organismi ad essa affiliati; il perseguimento dei programmi di cooperazione multilaterale e bilaterale; la partecipazione ai processi di consultazione in merito agli affari economici e sociali; l'interesse per la conservazione della pace e della sicurezza mondiale²⁴.

Alla base della politica internazionale birmana, infatti, vi sono pur sempre le «*Three Main National Causes*» portate ufficialmente

²² J. SILVERSTEIN, *Burma and the World. A Decade of Foreign Policy under the State Law and Order Restoration Council*, in TAYLOR, *Burma* cit., pp. 119-120.

²³ FINK, *op. cit.*, p. 239.

²⁴ J. HAACKE, *Myanmar Foreign Policy: domestic influences and international implications*, Adelphi Papers n. 381, London, The International Institute for Strategic Studies, June 2006, p. 13.

avanti dal governo dei militari con la dichiarazione 1/90 emanata dallo SLORC all'indomani delle invalidate elezioni del 27 luglio 1990, vale a dire «*the prevention of disintegration of the Union, the protection of the national unity and the perpetuation of the sovereignty*»²⁵, laddove il *Tatmadaw* continua ad essere la sola istituzione capace di veicolare i contenuti di una democrazia, se non liberale, squisitamente nazionale.

Negli ultimi vent'anni, tuttavia, il Myanmar si è ritrovato nella posizione di dover argomentare le sue scelte di politica interna di fronte alla comunità internazionale di cui, seppur sfumatamente e attraverso un procedimento tutto particolare di autosomministrazione degli obblighi contrattati, è membro.

3. IL MYANMAR E LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE: L'APPARTENENZA ALL'ONU E LE RELAZIONI CON L'UE

La Birmania è entrata a far parte delle Nazioni unite nel 1948, subito dopo aver raggiunto l'indipendenza, e la sua partecipazione dal 1961 al 1971 è stata influenzata dalla presenza del terzo segretario generale dell'ONU, il birmano U Thant, e dall'impegno in direzione della neutralità e del disarmo. Dopo il 1988, tuttavia, l'interesse nei confronti dell'organizzazione è andato progressivamente scemando e il livello della cooperazione è definitivamente calato nel 2004 con l'uscita in scena di Khin Nyunt²⁶.

L'osservanza della carta ONU è sentita principalmente con riferimento all'art. 2.7 che sancisce il principio di non interferenza negli affari di politica interna dei vari paesi, assunto rafforzato dall'elaborazione dei cinque principi della coesistenza pacifica relativi alla dichiarazione congiunta sino-birmana del 29 giugno 1954²⁷. Il manifesto della coesistenza pacifica si basava, infatti, su cinque fattori: «*(I) mutual respect of each other's territorial integrity and sovereignty; (II) mutual non aggression; (III) mutual non interference in each other's internal affairs; (IV) equality and mutual benefit; and (V) peaceful coexistence*»²⁸. Una sintesi perfetta tra appagamento del senso di sicurezza interno ed esterno, che ha rappresentato un precetto non scritto del lungo percorso di costruzione dello Stato post-coloniale.

²⁵ Declaration 1/90, 27 July 1990, Items 6,7, and 8, cit. in SILVERSTEIN, *op. cit.*, p. 124.

²⁶ HAACKE, *op. cit.*, p. 83.

²⁷ "Joint Statement of Chou En-Lai, the Prime Minister of China and U Nu, The Prime Minister of Burma, June 29, 1954", *Burma Weekly Bulletin* (Rangoon), N.S., vol. III, n. 14, July 1954.

²⁸ HAACKE, *op. cit.*, p. 109, nota n. 9.

Con l'affermazione della giunta militare, l'obiettivo più grande dell'UNGA (United Nation General Assembly) e dell'UNCHR (United Nation Commission on Human Rights) è stato quello di conseguire il riconoscimento dei risultati elettorali del 1990, così da permettere ai cittadini di partecipare attivamente alla vita politica dello Stato in ottemperanza alla dichiarazione universale dei diritti dell'uomo; allo stesso modo, nella seconda metà degli anni Novanta è stata ufficializzata la lista delle gravi e sistematiche violazioni operate dal regime, mentre tutta una serie di risoluzioni dell'Assemblea si sono susseguite fino e dopo gli eventi del 2003.

In armonia con la linea di gestione del problema, dal 1992 sono stati regolarmente inviati una serie di osservatori da parte della Commissione per i diritti umani con lo scopo di «*establish direct contacts with the Government and the people of Myanmar, including political leaders deprived of their liberty, their families and lawyers, with a view to examining the situation of human rights in Myanmar and following any progress made towards transfer of power to a civilian government and drafting of a new constitution, the lifting of restrictions on personal freedoms and the restoration of human rights in Myanmar*»²⁹. L'ultimo di essi, Pinhero, inviato nel 2000, ha sottolineato nel 2006 come il processo di transizione democratica non possa essere rimandato ulteriormente, dovendo tale evoluzione essere associata a riforme politiche tangibili e credibili³⁰.

Nel 1998, rimanendo in tema, il Segretariato dell'ONU tentò inutilmente di negoziare con Yangon la cessione di un prestito da parte della Banca mondiale di 1 miliardo di dollari in cambio della disponibilità del regime ad aprire il dialogo con la NLD; l'opzione è stata riconsiderata da alcuni rappresentanti asiatici nel *meeting* di Seul del 2000 ma si è rivelata ancora una volta fallimentare a causa della sicurezza che deriva alla giunta militare dalle relazioni con la Cina e dall'assenza di coordinamento nelle varie politiche adottate dai paesi della regione³¹.

In questa direzione si sono rivolte anche le numerose visite effettuate nel paese da Boutros-Ghali, Kofi Annan, de Soto, Razali, tutti per chiedere la cessazione delle restrizioni alla libertà individuale e il rilascio dei prigionieri politici. In particolare, Kofi Annan ha tentato di spingere il Senato americano ad esercitare la propria influenza affinché la situazione del Myanmar fosse portata all'attenzione del Con-

²⁹ Trattasi della Risoluzione 1992/58 del 3 marzo 1992, citata in HAACKE, *op. cit.*, p. 86.

³⁰ *Idem*, p. 88.

³¹ FINK, *op. cit.*, p. 241.

siglio di sicurezza e al fine di promuovere il processo di democratizzazione entro il 2006.

Nel quadro che configura il contesto generale del Myanmar come pericoloso per la pace e la sicurezza internazionale si situa il rapporto Havel-Tutu, redatto nel settembre del 2005 rispettivamente dal presidente ceco Vaclav Havel e dall'arcivescovo sudafricano Desmond M. Tutu, un documento di settanta pagine intitolato «*Threat to Peace- A Call to the UN Security Council to Act in Burma*», invocante «*an urgent, new and multilateral diplomatic initiative*» a sostegno della transizione democratica dell'ex Birmania. Nel rapporto si fa menzione del fatto che la situazione in Myanmar sia peggiore di quella di altri paesi come Cambogia, Liberia, Ruanda, Haiti, Yemen, Afghanistan e Sierra Leone, e che quindi l'intervento del Consiglio di sicurezza nella sua *domestic jurisdiction* debba essere considerato legittimo perché finalizzato al ristabilimento di un governo eletto democraticamente, alla cessazione della lotta armata tra corpi militari governativi e minoranze etniche, alla fine delle violazioni dei diritti umani, alla risoluzione relativa ai problemi dei rifugiati, al controllo del traffico di droga e alla lotta all'Aids³². La base giuridica a cui il documento fa riferimento è quella sancita dall'art. 41, cap. VII della carta ONU, che stabilisce quali misure non implicanti l'uso della forza debbano essere adottate per dare effetto alle decisioni del Consiglio di sicurezza, tra le quali spiccano l'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche.

Chiaramente il governo della giunta ha rigettato *in toto* il documento, giudicandolo basato su «*false information, fabrications and exaggerations collectively made by some Western countries*», e constatando in particolare che: «*the report copied the lopsided allegations and norms against Myanmar mentioned in an annual reports of a big nation in a bid to conceive international community and to mistake Myanmar's affairs*»³³.

Contemporaneamente alla redazione del *report*, è stata reiterata la proposta, caldeggiata dagli Stati Uniti, di inserire il Myanmar nell'agenda del Consiglio di sicurezza, per organizzare una campagna internazionale di pressione sullo SPDC affinché accetti definitivamente l'idea di riformare il paese in senso democratico. Il compito dell'ONU, però, è stato reso più difficile dal rifiuto opposto nell'aprile 2006 dal-

³² Havel-Tutu Report, http://englishpeople.com.on/200510/24/eng20051024_26261.html.

³³ Myanmar reiterates rejection to Havel-Tutu Report, <http://www.mizzima.com/mizzima/archives/news-in2005/News-in-Oct-05-01.html>.

la giunta militare all'invio di un osservatore speciale, anche se formalmente le Nazioni Unite hanno evitato di classificare la situazione come ufficialmente pericolosa per la pace e la sicurezza internazionale e, dunque, passibile di essere disciplinata dall'art. 39, che rimanda al Consiglio la decisione di adottare le misure non implicanti l'uso della forza (art. 41) o al contrario di avvalersi di tale potere coercitivo (art. 42).

Nel maggio del 2006, comunque, la giunta militare ha permesso al funzionario Ibrahim Gambari, sottosegretario generale per gli Affari politici dell'ONU, di incontrare Aung San Suu Kyi³⁴. Così, nel settembre 2006, il Consiglio ha approvato l'immissione della questione birmana nella sua agenda: la mozione, passata con il solo voto contrario della Cina, consente finalmente alla comunità internazionale di mettere sotto osservazione la questione del Myanmar.

Un altro grande osservatorio internazionale è quello affluente all'Unione Europea, anche se le sue sanzioni rimangono meno severe rispetto a quelle imposte da Washington. Prima del 1996 le relazioni del governo militare con l'Europa si sostanziavano in rapporti di tipo bilaterale con gli Stati centro-europei; il passaggio ad una politica estera e di sicurezza comune dei membri dell'UE ha fatto sì che la giunta fosse indirizzata a trattare con l'intera compagine dei governi europei. Di conseguenza, gli obiettivi della politica estera birmana si sono incentrati sulla promozione di un'immagine più positiva del paese, sull'incremento dell'assistenza finanziaria e degli aiuti umanitari³⁵, sull'ammissione del Myanmar all'interno del dialogo europeo con i paesi dell'ASEAN e dell'ASEM.

La prima posizione comune dell'UE sulla Birmania/Myanmar è stata adottata nell'ottobre 1996 per confermare le sanzioni imposte precedentemente dall'Unione – l'embargo al traffico d'armi nel 1990 e la sospensione della cooperazione in materia di difesa e di tutti gli aiuti bilaterali non classificabili come assistenza umanitaria nel 1991 –, e per introdurre la revoca dei visti dei membri del regime militare e del governo, degli ufficiali e delle loro famiglie, così come la sospensione di tutte le visite dei capi di Stato, posizione reiterata nel 1998.

Nel 1997 l'Unione Europea ha deciso, in ragione dell'esistenza ancora molto diffusa della pratica dei lavori forzati, di estromettere il

³⁴ M.W. MACAM-MARKAN, *Birmania: segnali di apertura dalla giunta*, Inter Press Service News Agency, <http://www.ipsnotizia.it>.

³⁵ Obiettivo raggiunto, se si considera che nel 2005 la Commissione Europea ha destinato 16,5 milioni di Euro sotto forma di assistenza al Myanmar. European Commission, Humanitarian Aid Office, ECHO Decisions 2005, http://europa.eu.int/comm/echo/information/decisions/2005_en.cfm.

paese dai benefici dell'iniziativa «*Everything but Arms*» per il commercio e lo sviluppo. Sempre nello stesso anno, i suoi membri hanno opposto un netto rifiuto a che il Myanmar fosse presente al *meeting* con l'ASEAN in Thailandia. Nel 1998 la Gran Bretagna ha rifiutato la presenza della rappresentanza birmana all'interno del vertice UE-ASEAN. Parimenti l'allora ministro degli Esteri tedesco, Helmut Schaefer, ha ribadito che il governo federale tedesco avrebbe continuato a sostenere l'opposizione democratica nella sua lunga lotta per la democrazia e il rispetto dei diritti umani. Tra gli Stati europei, la Francia è stato l'unico a sostenere la linea morbida, in ragione della sua dipendenza dal gas naturale e del fatto che il governo francese è *partner* della Total, uno dei principali finanziatori del consorzio afferente al gasdotto. Il governo di Parigi è stato tra i pochi a dissuadere l'Unione Europea dal prendere drastiche misure economiche contro la Birmania nel 1988³⁶.

Anche se, con il tempo, è sembrato registrarsi un certo ammorbidimento da parte europea – la rappresentanza birmana è stata ammessa, in posizione di osservatrice passiva, al *meeting* con l'ASEAN tenutosi in Thailandia nel 1999³⁷ –, nel 2000 la Gran Bretagna ha ripreso la linea dura ed ha invitato la compagnia inglese Premier Oil a lasciare il territorio birmano; a sua volta, il Consiglio dell'Unione ha aggiunto il divieto all'esportazione di qualsiasi forma di equipaggiamento utilizzabile a fini repressivi o terroristici, ha pubblicato la lista delle persone a cui è stato revocato il passaporto ed ha imposto il congelamento dei fondi trasferiti all'estero dalle stesse personalità nominate nella lista³⁸.

Nel 2003, la crociata europea per la difesa dei diritti umani, incentrata sulla cessazione della violenza esercitata contro le minoranze etniche, è ripresa attivamente. Nel 2004 è stato concesso al Myanmar di unirsi all'ASEM nel *meeting* ad Hanoi, ma non nella stessa veste rappresentativa degli altri membri. Nello stesso periodo, i ministri dell'Unione hanno subordinato l'attenuazione della politica dei bandi sui visti alla liberazione di Aung San Suu Kyi e alla partecipazione della NLD alla convenzione nazionale già indetta *illo tempore* dalla giunta militare³⁹. Poiché il governo dei militari è stato poco ricettivo

³⁶ FINK, *op. cit.*, p. 240.

³⁷ SILVERSTEIN, *op. cit.*, pp. 126-127.

³⁸ EUROPEAN COMMISSION, "The EU's Relations with Burma/Myanmar, Legal basis of EU relations", http://europa.eu.int/comm/external_relations/myanmar/intro/.

³⁹ Council Common Position 2004/423/CFSP of 26 April 2004; Council Common Position 2004/730/CFSP of 25 October 2004. http://europa.eu.int/comm/external_relations/myanmar/intro/.

nei confronti di simili istanze, il Consiglio l'Unione nel 2005 ha esteso il bando dei passaporti ad altri ranghi di ufficiali e, soprattutto, decretato restrizioni agli investimenti riversati dalle compagnie europee alle imprese di proprietà dello Stato birmano⁴⁰.

4. I CARATTERI DEL REGIONALISMO BIRMANO. L'ASEAN E IL DETERRENTE CINESE.

Rebus sic stantibus, il regionalismo è vissuto come un salvacondotto nei confronti della pressione esercitata dalla comunità internazionale, anche se si tratta di un regionalismo astratto ed evanescente, emergente dal vero imperativo di politica estera che è quello di intrattenere rapporti solo con i vicini più prossimi e suffragato anche dalla scarsa propensione a interiorizzare gli ammonimenti che provengono dall'esterno. Attitudine questa che rappresenta la risposta all'evoluzione di una dottrina, quella del non allineamento, la cui professione nel tempo ne ha palesato la mutata natura rispetto ai presupposti originari. Ricordiamo, infatti, che la Birmania di Ne Win non entrò a far parte dell'ASEAN nel 1967, animata dalla percezione che l'organizzazione non potesse essere qualificata come non allineata, dal momento che la Thailandia e le Filippine permettevano all'esercito statunitense di utilizzare il proprio territorio come base di appoggio per le operazioni della seconda guerra indocinese. Tuttavia la scelta di saldarsi all'organizzazione più tardi, negli anni '90, fu dettata da pragmatismo maggiore visto che al tempo dell'adesione birmana ancora esistevano basi americane nelle Filippine.

Il Myanmar è entrato a far parte dell'ASEAN solo nel 1997, con buona accoglienza dei suoi membri, convinti che una siffatta integrazione potesse distogliere il paese dall'influenza cinese e orientarlo maggiormente verso gli Stati Uniti.

La *partnership* all'interno dell'organizzazione, come nel caso delle Nazioni unite, rimane vincolata alla parossistica riserva implicante la non ingerenza negli affari interni. In merito è interessante osservare che, deplorando l'intervento della NATO in Serbia, nel 1999 il ministro degli Esteri birmano, U Win Aung, ebbe a dichiarare ai suoi colleghi: «*A country's affairs should be handled by its own people and international issues should be solved through negotiations and not through military means*»⁴¹. Allo stesso modo, la *leadership* militare si è

⁴⁰ Council Regulation n. 1853/2007 of 25 October 2004; Council Common Position 2005/149/CFSP of 21 February 2005; Council Common Position 2005/340/CFSP of 25 April 2005; Commission Regulation (EC) n. 667/2005 of 28 April 2005; http://europa.eu.int/comm/external_relations/myanmar/intro/.

⁴¹ HAACKE, *op. cit.*, p. 45.

espressa criticamente contro l'intervento a Timor Est sanzionato dal Consiglio di sicurezza ed approvato da alcuni membri dell'ASEAN.

Stante il principio di intangibilità della *domestic jurisdiction*, la politica del *constructive engagement* adottata dall'ASEAN nei confronti del Myanmar sortì ben presto l'effetto paradossale di avvantaggiare il governo della giunta militare poiché, anche in ragione della sua valenza strategica, l'ex Birmania si ritrovò al centro di una serie di investimenti di ordine economico e finanziario che permisero al regime un incremento esponenziale del settore militare⁴².

Alcuni membri dell'ASEAN, infatti, al momento della presa del potere da parte dei militari avviarono immediatamente relazioni economiche e finanziarie con il nuovo governo. Nessuno di essi si rese partecipe degli ammonimenti occidentali in materia di diritti umani e, soprattutto, di quelli volti a fare in modo che lo SLORC cambiasse la sua natura politica e i suoi mezzi di azione; nel 1991, gli associati dell'ASEAN rigettarono l'appello lanciato dal segretario di Stato americano assieme ad altre nazioni occidentali affinché lo SLORC fosse persuaso a cambiare fisionomia. In particolare il ministro degli Esteri thailandese, Arsa Sarasin, sottolineò come neanche l'ASEAN potesse venire meno al principio relativo al rispetto degli affari interni di un paese, un postulato entrato a far parte integrale dell'«Asian Way»⁴³.

Il passaggio dal *constructive engagement* a quello che avrebbe dovuto rappresentare il *constructive intervention*, quindi, non si realizzò fattivamente, dimostrando come l'impegno dei *partners* regionali asiatici in alcuni settori, quelli chiamati in causa dagli organismi internazionali occidentali, fosse nella realtà molto elastico. La dottrina del *flexible engagement* fu, a sua volta, annunciata nel *meeting* dell'ASEAN svoltosi a Manila nel 1998 dall'allora ministro degli Esteri thailandese, Surin Pitsuwan, a cui si associò subito il collega filippino, Domingo Siazon, nel senso di discutere di affari interni di uno Stato solo qualora questi avessero avuto delle implicazioni per gli altri paesi dell'associazione⁴⁴.

Una battuta d'arresto nel moto di avvicinamento naturale del Myanmar all'ASEAN e viceversa si è verificata, al contrario, con la crisi economica del 1997, quando necessità di ordine congiunturale hanno favorito il riallineamento dell'ASEAN alle istanze dell'Occiden-

⁴² F. GUYOT, *Burma in 1996: one Economy, two Politics*, in «Asian Survey», Vol. XXXVII, n. 2, February 1997, pp. 188-193.

⁴³ SILVERSTEIN, *op.cit.*, p. 128.

⁴⁴ FINK, *op. cit.*, p. 234. Più in generale, J. HAACKE, *The Concept of Flexible Engagement and the Practise of Enhanced Interaction: Intramural Challenges to the "ASEAN Way"*, in «The Pacific Review», 12, n. 4 (1999), pp. 581-611.

te, collateralmente ad una certa perdita di importanza dell'organizzazione regionale per l'ex Birmania, laddove il regime militare ha preferito sviluppare relazioni di tipo bilaterale con i suoi prossimi in senso geografico: Thailandia, Malesia, Indonesia, Cina, India e Giappone.

Il processo di restaurazione democratica, in tal modo, ha subito un rallentamento: alla «*road map towards democracy*», formulata dal governo thailandese nel 2003, basata sul rilascio di Aung San Suu Kyi, sulla creazione di un rapporto costruttivo tra maggioranza governativa e opposizione, sull'adozione di una nuova costituzione e sull'organizzazione di libere elezioni, lo SPDC ha contrapposto la propria «*road map*», focalizzata sul conseguimento di una «*disciplined flourishing democracy*» prescindente dai temi della proposta thailandese. Tutto ciò ha raffreddato ulteriormente l'entusiasmo dei membri ASEAN, nel cui *Summit statement* del 2004 non è stato fatto alcun riferimento al Myanmar⁴⁵. Il problema relativo all'implementazione della «*road map*», del resto, sta anche alla base della rinuncia da parte della giunta birmana ad esercitare la presidenza in seno all'organizzazione per il periodo 2006-2007; il Myanmar, inoltre, è stato l'unico membro a non prendere parte, nel maggio 2006, al primo incontro formale dei ministri della Difesa in seno all'organizzazione.

In questo già complesso quadro si inseriscono i rapporti sino-birmani, che costituiscono lo spauracchio condizionante l'intero sistema di relazioni economiche e politiche tra il Myanmar e il resto del mondo asiatico.

Ad incrementare gli investimenti esteri con la Cina, è stato innanzitutto il costante supporto cinese allo SLORC⁴⁶. Alla fine degli anni Novanta il volume ufficiale degli investimenti cinesi in Myanmar ammontava a 18 milioni di dollari statunitensi, una cifra molto modesta, a cui però dovevano essere aggiunti 1,2 miliardi di dollari elargiti in aiuti militari, assistenza, costruzione di strade, ponti e porti strategici che valsero al Myanmar l'epiteto di «Baja-Yunnan»⁴⁷ oppure, in senso più lato, l'appellativo di «*client State of China*»⁴⁸. Così, nel 2005

⁴⁵ HAACKE, *Myanmar cit.*, pp. 52-53; ID., «*Enhanced Interaction*» with Myanmar and the Project of a Security Community: Is ASEAN refining or breaking with its diplomatic and security culture?, in «*Contemporary Southeast Asia*», 27, n. 2 (2005), pp. 188-216, in particolare pp. 199-200; J. RÜLAND, *Burms Ten Years after the Uprising. The Regional Dimension*, in TAYLOR, *Burma cit.*, pp. 137-158, in particolare p. 139.

⁴⁶ CHI-SHAD LIANG, *Burma's Relations with the People's Republic of China: from delicate friendship to genuine cooperation*, in P. CAREY (ed.), *Burma: The Challenge of Change in a Divided Society*, London, Macmillan, 1997, pp. 71-93.

⁴⁷ STEINBERG, *The Burmese cit.*, p. 49.

⁴⁸ HAACKE, *Myanmar cit.*, p. 26.

il volume complessivo del commercio con la Cina ammontava a circa 1,209 miliardi di dollari⁴⁹.

In secondo luogo, spicca il sostegno cinese in campo militare: tra il 1990 e il 1996 sono stati firmati ben tre accordi di assistenza in questo settore⁵⁰. Il prezzo per l'assistenza della Cina risiede, chiaramente, nell'acquisizione da parte di quest'ultima di una posizione egemone sull'Oceano Indiano⁵¹. Secondo alcune fonti, infatti, tecnici cinesi avrebbero favorito l'installazione di radar speciali nel Golfo di Bengala e nel Mar di Adamane al fine di permettere alla Cina di monitorare gli spostamenti marittimi ed aerei dell'India nel Golfo di Bengala⁵² e i flussi mercantili internazionali nello Stretto di Malacca⁵³. Da un punto di vista economico, inoltre, i porti del Myanmar possono costituire un utile sbocco ai mercati d'oltremare per le industrie dello Yunnan; la Cina, in tal senso, ha investito in infrastrutture per collegare la provincia dello Yunnan alla Birmania settentrionale e canalizzato l'immigrazione cinese nella stessa zona⁵⁴, operando quella sorta di invasione pacifica realizzata anche nel Laos⁵⁵.

La vecchia convergenza tra Pechino e Yangon è stata favorita, inoltre, dalla coincidenza di alcuni elementi quali: la contrazione degli investimenti asiatici, le sanzioni americane ed europee, le restrizioni agli aiuti economici effettuate dalle istituzioni finanziarie interna-

⁴⁹ *Idem*, p. 30.

⁵⁰ A. SELTH, *Transforming the Tatmadaw: The Burmese Armed Forces since 1988*, Working Paper n. 347, Canberra, Strategic and Defence Studies Centre, 1996, p. 119.

⁵¹ M. J. MALIK, *Myanmar's Role in Regional Security: Pawn or Pivot?*, in «Contemporary Southeast Asia», vol. 19, n. 1, June 1997, pp. 52-73; più in generale, A. SELTH, *Burma's China Connection and the Indian Ocean Region*, Working Paper n. 377, Canberra, Strategic and Defence Studies Centre, 2003.

⁵² K. SRIDHARAN, «India-ASEAN Relations: Evolution, Growth, and Prospects», in CH. JESLURUN (ed.), *China, India, Japan and the Security of Southeast Asia*, Singapore, ISEAS, 1993, p. 136. In particolare, uno degli scopi poteva essere quello di intercettare test per il lancio di missili balistici dall'India. SELTH, *Transforming cit.*, p. 119.

⁵³ RÜLAND, *op. cit.*, p. 143; D. BALL, *Burma's Military Secrets: Signal Intelligence from the Second World War to Civil War and Cyber Warfare*, Bangkok, White Lotus Press, 1998, pp. 219-229.

⁵⁴ MYA MAUNG, *On the Road to Mandalay: A Case Study of the Sinonization of the Upper Burma*, in «Asian Survey», vol. XXXIV, n. 5, May 1994, pp. 447-459.

⁵⁵ M. NGUYEN, *Laos: Back to a Land of Three Kingdoms*, in «Southeast Asian Affairs», 1996, pp. 197-214; più in generale, S.D. MUNI, *China Strategic Engagement with the New Asean: An Exploratory Study of China's Post Cold War Political, Strategic and Economic Relations with Myanmar, Laos, Cambodia and Vietnam*, Singapore, ISEAS, 2002.

zionali. Nel giugno del 2000 i ministri degli Esteri dei due paesi, U Wing Aung e Tang Jiaxuan, hanno stipulato il *Joint Statement on the Framework Document on Future Cooperation* al fine di stabilire più strette relazioni in molteplici settori (economia, commercio, agricoltura, pesca, turismo) nonché di raggiungere un accordo relativo alla gestione della zona di confine. Nello stesso anno, il Myanmar ha ricevuto 120 milioni di dollari destinati al settore idroelettrico; nel 2004 i due governi hanno firmato un memorandum sull'estrazione di minerali lungo il confine comune, così come nel 2005 si è rinnovato l'interesse della Cina per la costruzione di un gasdotto collegante lo Yunnan al Golfo di Bengala⁵⁶.

Non può stupire, allora, il fatto che la Cina si sia opposta, nel giugno 2005, all'inserimento del Myanmar nell'agenda del Consiglio⁵⁷ ed abbia perorato la causa del Myanmar all'interno della sessione dell'UNCHR del marzo 2006⁵⁸. Similmente, Pechino ha cercato di favorire la presidenza del Myanmar all'interno dell'ASEAN per l'anno 2006/2007, aiutando il paese ad operare tutti gli ammodernamenti infrastrutturali per ospitare il *meeting* dell'organizzazione⁵⁹.

È in tale ottica che va analizzato l'atteggiamento dei membri ASEAN all'apparenza troppo permissivo nei confronti della giunta militare birmana, ad onta dei richiami operati dalla comunità internazionale, in dettaglio dall'Occidente, in vista dell'imposizione allo SLORC/SPDC di un nuovo ordine, democratico e rispettoso dei diritti umani; il nuovo isolamento che ne conseguirebbe per il Myanmar avvantaggerebbe, di fatti, i progetti egemonici cinesi nel sub-continente indiano.

Lo stesso allargamento dell'ASEAN deve essere considerato come finalizzato apoditticamente non solo alle necessità di equilibrio interno alla regione, ma anche al bilanciamento della potenza cinese⁶⁰.

La candidatura del Myanmar nell'ASEAN è stata sostenuta collateralmente ad alcune significative evoluzioni della politica cinese nella regione: mentre le crisi di Taiwan del 1995 e 1996 e la diatriba tra Vietnam e Filippine per le Zone economiche esclusive rinnovarono le aperture verso il Laos e la Cambogia, la conclusione di un nuovo trattato sino-birmano nel 1997 confermò l'importanza della *partnership* birmana per la compagine regionale Sud-est asiatica e l'impellenza di attrarre in qualche modo anche la Cina nel quadro sistemico genera-

⁵⁶ HAACKE, *Myanmar* cit., p. 30.

⁵⁷ L. JAGAN, *China's uneasy alliance with Myanmar*, in «Asia Times», 24 February 2006.

⁵⁸ HAACKE, *Myanmar* cit., p. 31.

⁵⁹ *Idem*, p. 32.

⁶⁰ RÜLAND, *op. cit.*, p. 145.

le, attraverso l'istituzione di alcuni organismi come l'ARF (ASEAN Regional Forum), l'EAEC (East Asian Economic Caucus), l'APEC (Asian Pacific Economic Cooperation) e l'ASEM (Asia-Europe Meeting). Nell'agosto del 1997, inoltre, il Myanmar si unì al BIST-EC, un'organizzazione fondata nel giugno dello stesso anno da Bangladesh, India, Sri Lanka e Thailandia che, in tal modo, si trasformò in BIMST-EC⁶¹. Scopo dell'organizzazione era quello di promuovere la cooperazione economica tra gli Stati bagnati dalle acque del Golfo di Bengala e di ridurre, conseguentemente, lo strapotere economico, politico e militare cinese sull'Oceano Indiano oltre che sul Myanmar settentrionale.

Il *containment* all'influsso politico ed economico della Cina, tuttavia, ha incontrato il suo limite più evidente nella dimensione dello scambio commerciale tra il Celeste Impero e i paesi del Sud-est asiatico, limite destinato a consolidarsi con la nuova epoca di relazioni che si sta aprendo in tale settore. Il commercio bilaterale tra la Cina e i membri dell'ASEAN, infatti, nella prima metà del 2006 ammontava a 72,7 miliardi di dollari americani⁶², apprestandosi Pechino a diventare il quarto *partner* commerciale dell'area dopo Stati Uniti, Giappone ed Unione Europea. Nel *Summit* tenuto il 30 ottobre tra le due parti è stata deliberata la creazione di un'area di libero scambio entro il 2010 che potrebbe comprendere oltre 2 miliardi di persone, con un PIL complessivo superiore ai 2 mila miliardi di dollari americani; per il 2010 è previsto l'ingresso dei sei paesi più sviluppati dell'organizzazione regionale (Brunei, Indonesia, Malesia, Filippine, Singapore e Thailandia) mentre tutti gli altri, tra cui il Myanmar, potrebbero fare il loro ingresso entro il 2015⁶³.

5. CONCLUSIONE

Il breve studio ha messo in luce come vi sia una profonda correlazione tra la stagnazione economica del Myanmar e l'evoluzione in

⁶¹ MAUNG KYAU ZAW, *From BIST-EC to BIMST-EC*, http://myanmar.com/gov/perspect/12-97/bis_12-97.htm.

⁶² THET KHAING, *Landmark Summit Marks 15 years of ASEAN-China bonding*, in «Myanmar Times», vol. 17, n. 337 (October 2006), <http://www.mmmtimes.com>.

⁶³ *Pechino e i paesi dell'ASEAN: una zona di libero scambio entro il 2010*, in «Asia News.it», 30 ottobre 2006, <http://www.asianews.it>; sul tema dei rapporti economici e diplomatici tra la Cina e l'ASEAN, J. HAACKE, *China and ASEAN: Setting Parameters for Future Cooperation*, in ID., P.W. PRESTON (eds.), *Contemporary China: The Dynamics of Change at the Start of the New Millenium*, London, RoutledgeCurzon, 2002, pp. 221-241; ID., *Seeking Influence: China Diplomacy towards ASEAN after the Asian Crisis*, in «Asia Perspective», 26, n. 4, special issue: China-ASEAN Relations (2002), pp. 13-52.

senso autoritario del governo della giunta militare; il ragionamento rimarrebbe comunque astratto se disgiunto da concetti che riescono a spiegare più utilmente il senso di tale correlazione: isolamento esterno e percezione democratica interna.

Il primo dato su cui riflettere è, dunque, la capacità effettiva di condizionamento della filosofia isolazionistica sulla prassi di governo e sui rapporti internazionali dell'ex Birmania.

I due principi su cui si basava la positiva neutralità birmana insegnavano che gli Stati piccoli e sottosviluppati dovevano essere parte di un blocco globale e che la prossimità geografica alla Cina doveva indurre il governo ad operare scelte oculate in materia di politica estera. Alla luce di questa visione si giustificava l'accresciuta presenza della Cina negli anni Sessanta⁶⁴ oppure l'assistenza della Gulf oil corporation all'inizio degli anni Settanta⁶⁵. Alcune scelte corroboravano la politica del non allineamento come, per esempio, il mantenimento di buoni rapporti sia con l'URSS che con Stati Uniti, Vietnam e Corea del Nord⁶⁶; a fronte del non allineamento, l'autoisolamento si definiva come metodo sistematico per tutelare quello strato di vulnerabilità endogeno ad ogni forma di ultra-esposizione sopranazionale.

Il disgelo a livello internazionale si è incominciato a verificare negli anni Novanta, in coincidenza dell'implosione dell'URSS, processo che ha inevitabilmente inciso anche sulle legittimazioni storiche del comunismo birmano e assecondato la propensione della giunta militare alla modernizzazione del paese, seppur a mezzo di una «perestroika senza glasnost»⁶⁷. La distensione, dopo il 1988, ha assunto la forma del ripristino delle visite ufficiali: il primo capo di Stato a visitare il Myanmar fu il Primo ministro del Laos, nel 1993, per la conclusione di un accordo relativo alla delimitazione del confine con il Mekong; fu poi la volta, sempre nello stesso periodo, di Got Chok Tong, Primo ministro di Singapore, che aveva stanziato svariati milioni di dollari in assistenza tecnica al Myanmar; il terzo fu il vietnamita Vo Van Kiet, il quale negoziò un trattato sulla creazione di una commissione congiunta in materia di cooperazione bilaterale⁶⁸.

⁶⁴ F. N. TRAGER, *Burma: 1967- A Better Ending than Beginning*, in «Asian Survey», 8 (February 1968), pp. 112-113.

⁶⁵ J. A. WANT, *Burma: Loosening Up on the Tiger's Tail*, in «Asian Survey», 13 (February 1973), p. 186.

⁶⁶ E. W. MARTIN, *Burma in 1975: New Dimension to Non-Alignment*, in «Asian Survey», 16 (February 1976), pp. 175-176.

⁶⁷ GUYOT, *Burma in 1988* cit., p. 133.

⁶⁸ R. H. TAYLOR, *Myanmar: New, but Different*, in «Southeast Asian Affairs», 22 (1995), pp. 241-256, in particolare p. 250.

Contemporaneamente è emerso il vero volto di quella che, con il passare degli anni, si è qualificata sempre più come una integrazione autosomministrata a sostituire l'isolazionismo *tout court*. In virtù di ciò, le relazioni con ASEAN ed UE hanno continuato a serbare un grosso significato economico, mentre la *partnership* all'interno dell'ONU rappresenta un indicatore del grado potenziale di intimità con l'America ma, soprattutto, un notevole ancoraggio politico grazie al potere di influenza sui processi decisionali esercitato da nazioni amiche come la Cina e la Russia.

Da un lato, perciò, è importante rimarcare che nel 2004 il volume totale del commercio con l'ASEAN ammontava al 47,2% del totale⁶⁹, mentre nel 2005 le esportazioni dell'Unione Europea in Myanmar ammontavano a 83 milioni di Euro e le importazioni a 287 milioni di Euro⁷⁰, portando l'UE a diventare il quarto *partner* commerciale del Myanmar.

Dall'altro bisogna considerare che la chiave della politica estera perseguita dalla giunta militare è rappresentata dalle relazioni con i vicini di casa; non è un caso che la Thailandia e l'India rappresentino rispettivamente il primo e il quinto *partner* commerciale del Myanmar. Di conseguenza l'impegno verso l'integrazione di tipo regionale è limitato sia nei costi che nei benefici. Soprattutto i limiti della pressione internazionale, sia in senso positivo che negativo, sono direttamente proporzionali all'entità dei rapporti economici instaurati con la Cina, in grado di esercitare un influsso notevole sulle decisioni collettive da adottare in seno all'Organizzazione delle Nazioni Unite, nonché di stemperare l'enfasi sanzionatoria della comunità internazionale, laddove per il Myanmar perdono progressivamente di importanza i legami di natura etica con l'ASEAN, quella stessa tipologia di vincoli su cui Stati Uniti ed Europa continuano ad investire massicce risorse morali e legali.

Il secondo dato su cui riflettere è che l'ex Birmania, nel 1991, era ancora il più autoritario e rigido Stato del Sud-est asiatico nonostante l'apertura dell'economia al settore privato⁷¹.

Il Myanmar ha accettato senza riserve, nel 2003, l'inclusione dell'aggettivo *democratic* nel testo della dichiarazione del Bali Concord II, il primo documento ufficiale dell'ASEAN in cui si parla di democrazia come finalità per il futuro del Sud-est asiatico⁷². Fatta eccezio-

⁶⁹ HAACKE, *Myanmar* cit., p. 44.

⁷⁰ EUROPEAN COMMISSION, *The EU's Relations with Burma/Myanmar*, http://europa.eu.int/comm/external_relations/myanmar/intro.

⁷¹ D. I. STEINBERG, *Myanmar 1991: Military Intransigence*, in «Southeast Asian Affairs», 19 (1992), pp. 221-236.

⁷² HAACKE, *Myanmar* cit., p. 43.

ne per le due fasi di governo civile, 1948-53, 1960-62, in realtà il paese non ha mai sperimentato le principali condizioni atte a classificare un governo come democratico, vale a dire l'esistenza di un elettorato, il multipartitismo, un'effettiva struttura legislativa, l'indipendenza del potere giudiziario, la libertà espressiva e, dunque, di associazione, soprattutto quando la funzionalità e l'efficacia di tali principi servono a delineare il confine tra una democrazia meramente procedurale e la democrazia sostanziale⁷³.

L'evoluzione di ogni struttura dalla tipologia democratica o 'para-democratica', lo sviluppo dei processi di mobilitazione, seppur dall'alto, hanno avuto luogo in un quadro *ab origine* ricco di profonde diversioni rispetto ai cicli evolutivi di alcuni paesi della medesima area. Vi è una differenza sostanziale, ad esempio, con le Filippine, il cui dinamismo economico è stato favorito dall'intervento degli Stati Uniti, a fronte di un impegno attivo da parte della Chiesa cattolica nazionale in direzione della svolta anti-autoritaria al governo, laddove in Birmania all'isolamento economico assecondato dalla preponderanza del modello socialista è corrisposta una totale assenza di movimento o interesse politico ad opera dei monaci buddhisti ma anche della stessa società civile. Un ampio dibattito puramente teorico è, inoltre, quello che afferisce alle motivazioni per le quali il modello indonesiano non sia mai stato applicabile al Myanmar. Il *Pancasila* di Sukarno, i 5 principi di «*nationalism, internationalism, representative government, social justice, belief in God*»⁷⁴, non erano certamente implementabili alla realtà birmana, focalizzata piuttosto sull'esacerbazione del *dwi fungsi*, la dottrina imperniata sul conferimento al potere militare della doppia funzione di difesa della sicurezza e dello sviluppo socio-politico, pur rimanendo il sistema ideato da Suharto una chimera irraggiungibile per i membri della giunta birmana⁷⁵.

La spiegazione risiede nel fatto che, al di là dei modelli sperimentali, l'ex Birmania si colloca efficacemente, se non esemplarmente, in un contesto, quello dell'Asia Sud-orientale, caratterizzato in prevalenza da regimi a democrazia formale, essendo sin dall'epoca pre-coloniale la legittimità del potere rimasta legata alla sua personalizzazione.

Generalmente lo sviluppo economico non ha condotto i governi e le democrazie del Sud-est asiatico a perdere i propri caratteri autori-

⁷³ TAYLOR, (ed.), *The Politics of Elections* cit.; M. ALAGAPPA (ed.), *Political Legitimacy in Southeast Asia*, Stanford, Stanford University Press, 1995, pp. 20 e ss..

⁷⁴ PRESIDENT SUKARNO, *The Birth of Pancasila*, Extract from speech given on 1 June 1946, Ministry of Information, Republic of Indonesia, 1952, cit. in CHRISTIE, *op. cit.*, pp. 132-139.

⁷⁵ C.S. KUPPUSWAMI, *Indonesia: Armed Forces and their Diminishing Political Role*, South Asia Analysis Group, <http://www.saag.org/papers6/paper528.html>.

tari in corrispondenza del consolidamento di nuove forme socio-politiche; molti Stati, pur avendo adottato formalmente istituzioni democratiche, non le hanno sperimentate in maniera convincente. Tutto questo è tipico dell'*Asian style democracy*, la concezione che la libertà non debba essere necessariamente garantita dalle istituzioni legali, proprio come il colpo di Stato thailandese è stato supportato dalla maggior parte della popolazione in ragione di quel senso atavico di timore e insicurezza che conduce ad individuare nel potere delle armi l'unica garanzia alla libertà personale⁷⁶.

A F R I C A

Direttore: GIANLUIGI ROSSI

Anno LXII - N. 2 - Giugno 2007

ARTICOLI

- *Appuntamento con l'universale. L'opera politico-filosofica di Senghor e la ricostruzione dell'Africa* - Barbara Cannelli
- *Sulla figura politica di Gnassingbe Eyadéma. Presidente della Repubblica del Togo* - Alessandra Brivio

NOTE E TESTIMONIANZE

- *A l'origine de la repression de 1947 à Madagascar: raisons nationales ou logique internationale?* (Liliana Mosca); *Gli studi francesi sull'Africa: lo stato dell'arte* (Adriana Piga); *Uganda-Sudan: un confine complicato* (Isabella Soi); *Un avvicinamento al Deserto Egiziano Occidentale* (Vanni Beltrami).
- *Recensioni e Segnalazioni.*

⁷⁶ M. VARTIKIATIS, *Understanding Asian-Style Democracy*, in «Asia Times», Southeast Asia, october 11, 2006, http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/HJ11Ae01.html.