

I governi locali nella politica della Cina verso l'ASEAN: ruoli, strutture e implicazioni

 twai.it/articles/i-governi-locali-nella-politica-della-cina-verso-lasean/

Il ruolo dei governi locali della Cina nelle politiche verso l'*Association of South-East Asian Nations (ASEAN)* è stato percepito come una parte importante della *Belt and Road Initiative (BRI)*. In questo contesto, è stato di grande rilevanza il ruolo della provincia dello Yunnan, scelta dal governo centrale come testa di ponte, nella politica cinese nei confronti del Myanmar. Attraverso la costruzione di canali di comunicazione e cooperazione a livello locale, il governo cinese spera di esercitare la diplomazia pubblica e il *soft power* per ridimensionare i sentimenti anticinesi. Questo *policy brief* cercherà di definire il ruolo dei governi locali nella politica cinese nei confronti dell'ASEAN, all'interno della cornice della BRI.

Introduzione

Questo *policy brief* intende rispondere alle seguenti domande: qual è l'impatto della BRI e il ruolo dello Yunnan nelle relazioni della Cina con il Myanmar? In che modo la Cina sta cercando di garantire pace e stabilità a quei Paesi che si trovano sulla sua soglia? I metodi utilizzati da Pechino soddisferanno le aspettative? Quale sarà la natura del futuro *engagement* della Cina nei confronti del Sud-Est asiatico? Ci sarà spazio per l'interazione con l'*engagement* portato avanti dall'Unione Europea (UE)?

Testimonianze e analisi

Nel caso delle relazioni tra la Cina e l'ASEAN, il livello subnazionale ha giocato un ruolo importante nel forgiare tre dimensioni delle relazioni bilaterali: l'immagine della Cina utilizzata come strumento di *soft power*, la costruzione di canali per l'internazionalizzazione della moneta cinese (il *renminbi*) e, da ultimo, la Cina come parte del processo di stabilizzazione dei suoi confini con il Myanmar, il Laos e il Viet Nam. Da questa prospettiva, dovrebbero essere presi in considerazione due attori subnazionali: la provincia dello Yunnan e la regione autonoma del Guangxi.

Sull'importanza delle iniziative transnazionali e delle zone economiche transfrontaliere sponsorizzate dalla Cina, come ad esempio la *Hekou-Lao Cai* tra Cina e Viet Nam, la *Mohan-Grinding Ding* tra Cina e Laos e la *Ruili-Muse Economic Co-operation Zone* tra Cina e Myanmar, ne hanno ampiamente discusso studiosi cinesi (Lu Guangsheng e Liu Wei), birmani (Aye Mya Nanda) e occidentali (David I. Steinberg e Jean M. Callahan). La provincia dello Yunnan, come suggerito da alcune ricerche pubblicate da Steinberg e Lu, funge da corridoio economico di grande importanza per la politica energetica cinese. In questo contesto, la medesima provincia è servita da fattore di stabilizzazione nelle aree di confine.

Dato che essa è stata designata – assieme allo Xinjiang (2006) e all’Heilongjiang (2009) – dal presidente Hu Jintao come “testa di ponte” (*qiaotoubao*, 桥头堡), lo Yunnan riveste un ruolo speciale nella politica cinese verso il Sud-Est asiatico. Questa testa di ponte ha una rilevanza multidimensionale, poiché è in grado di gestire questioni di minore entità, favorire le relazioni tra popoli (*public diplomacy*), internazionalizzare il *renminbi* e dare impulso alla sicurezza energetica e alle relazioni commerciali (con il Sichuan, il Gansu e il corridoio dello Xinjiang che unisce il Sud-Est asiatico con l’Asia Centrale e l’Europa).

Sotto l’“ombrello” della BRI, il governo centrale ha tentato di organizzare e controllare le iniziative locali poste in essere dai governi provinciali a partire dal piano di apertura al mercato e delle riforme economiche avviate da Deng Xiaoping nel 1978. Tuttavia, la mano risoluta del governo centrale non era stata così visibile dopo l’annuncio della BRI. Dopo tre/quattro anni di intenso dibattito a livello locale, la cooperazione transnazionale fu posta sotto il controllo del governo di Pechino, divenendo così di responsabilità nazionale (*guoji*, 国家级). Una volta posti sotto la supervisione nazionale tutti i progetti locali, il governo centrale ha promosso le autorità locali ad agenti di politica estera, enfatizzando la posizione di rilievo delle relazioni tra il centro e i governi provinciali. Dall’altro lato, vale la pena menzionare il fatto che i governi regionali avessero a tutti i costi cercato la promozione e l’approvazione da parte del governo centrale. Un esempio esplicativo in questo senso fu la primissima proposta, ideata da alcuni studiosi a Kunming (il capoluogo dello Yunnan) nell’agosto 1999, di realizzare il *Bangladesh China India Myanmar Economic Corridor (BCIM-EC)*. L’idea fu sviluppata sia dal governo centrale sia dalle amministrazioni locali. Nel 2012, i quattro Paesi coinvolti nel progetto diedero avvio al *BCIM Business Council* e, nel 2013, nacque il BCIM-EC. Ci si accordò perché il corridoio partisse da Kunming e finisse a Kolkata, collegando la città birmana di Mandalay a Dhaka e Chittagong in Bangladesh. La fondazione del *BCIM Business Council* risale al 2016.

L’analisi delle parole chiave presenti nei report consegnati dai governatori dello Yunnan al Congresso del Popolo locale (2013-2018) fornisce un secondo chiaro esempio, poiché dimostra la crescente centralizzazione della cooperazione transnazionale dei governi locali. L’annuncio della BRI è stato un incentivo riconoscibile per le autorità locali impegnate a costruire un’effettiva cooperazione transnazionale. Questo processo è tuttavia terminato nel 2018: dopo tre/quattro anni di intenso dibattito, il governo centrale ha individuato i progetti più promettenti e li ha ricondotti sotto la propria tutela. La nostra analisi dei report governativi mostra che il numero delle proposte relative alle aree di confine si è ridotto dai 31 del 2015 ai 14 del 2018. La seconda considerazione critica riguarda il contesto di discussione della cooperazione transfrontaliera, che è cambiata nell’arco del tempo. Tra il 2013 e il 2017, il governatore ha esaminato la questione della cooperazione transfrontaliera tramite l’illustrazione degli effetti positivi di un progetto speciale come la *Ruili-Muse Demonstration Zone*, il sostegno alla costruzione di zone turistiche speciali lungo il confine e il dialogo sulle minacce di sicurezza non tradizionale. Non è stato però possibile rinvenire un sostegno convinto nel report pubblicato dal governo locale dello Yunnan nel 2018. Qui il governatore Ruan Chengfa ha infatti ommesso qualsiasi riferimento alla cooperazione transfrontaliera e ha, invece,

marcato come prioritario l'importanza della cooperazione tra la provincia cinese e i Paesi vicini. Ciò è particolarmente evidente in due casi. Nel primo caso, nel 2017 il governatore ha identificato come questioni di primaria importanza la crescente pressione nelle aree di confine, i problemi con i quadri di partito che appartengono alle minoranze etniche e le minacce di sicurezza non tradizionale. Nel secondo caso, invece, nessuno di questi elementi è stato menzionato nel report del 2018. Questi due differenti approcci potrebbero essere interpretati in tre modi che si escludono tra di loro vicendevolmente. Primo, il cambiamento suggerisce che il governo locale ha perduto la propria autonomia nell'affrontare le questioni transfrontaliere. Secondo, tutto questo potrebbe indicare che parlare esclusivamente di cooperazione con i Paesi vicini rafforza il ruolo di testa di ponte dello Yunnan all'interno della strategia di politica estera della Cina. Terzo, il processo di centralizzazione tuttora in corso riflette il disappunto del governo centrale nei confronti dello Yunnan, che a suo dire avrebbe mancato di raggiungere gli obiettivi e le quote previste dal piano di sviluppo regionale. Ad ogni modo, in tutti i report esaminati tra il 2013 e il 2018, è presente un unico comune denominatore: l'internazionalizzazione della valuta cinese, il *renminbi*. In quest'area della Cina sud-occidentale, il commercio transfrontaliero e la cooperazione sono un ottimo viatico per l'internazionalizzazione della moneta nazionale.

Da questa prospettiva, il governo dello Yunnan è responsabile dell'organizzazione di speciali corsi di formazione destinati ai quadri locali provenienti da Myanmar, Laos e Viet Nam; diffonde le necessarie informazioni sulla moneta e il sistema bancario cinese; sostiene gli organi scientifici che si dedicano allo studio dello sviluppo della Grande Sub-regione del Mekong, del *BCIM Economic Corridor* e della cooperazione transfrontaliera; promuove, infine, la cultura cinese. Come osservato da Jin Yi e Yi Zhu^[1], il coinvolgimento del governo dello Yunnan nella cooperazione transfrontaliera consiste nell'impostare il modello di diffusione della cooperazione tra la Cina e l'ASEAN. Al di là delle tensioni sulle minoranze, il modello è privo di una dimensione istituzionale ed è piuttosto basato sui fattori non istituzionali. È, inoltre, caratterizzato dall'assenza di accordi multilaterali, soppiantati dalle relazioni di tipo bilaterale. Nessun progetto si fonda su una politica *bottom up*, ma sono anzi ancorati a un approccio *top down*. Infine, la struttura largamente centralizzata nella quale il governo locale ha un ruolo molto limitato e frammentato nel modellare la cooperazione transfrontaliera pone parecchi problemi. Ma la vulnerabilità di questa centralizzazione, se analizzato da una prospettiva commerciale transnazionale, deriva dal fatto che il meccanismo di costruzione dell'interdipendenza economica ha mancato di giocare un ruolo positivo nel garantire stabilità lungo tutta l'area di confine.

Implicazioni politiche e raccomandazioni

Le implicazioni politiche dell'attuale accentramento dei poteri di azione esterna dei governi locali

In sintesi, l'accentramento dell'azione esterna dei governi locali, in atto negli ultimi anni, ha posto le basi per il loro accresciuto ruolo nella politica estera di Pechino. Per i governi locali ciò significa che:

- operano secondo le istruzioni impartite dall'alto e attingono risorse finanziarie dalle *Belt and Road Big Projects Bank Reserves (Yi dai yi lu zhongda xiangmu chubei ku, 一带一路重大项目储备库)*, distribuite dal governo centrale alle province solo per progetti specifici e in caso di approvazione;
- formano un hub vitale per l'internazionalizzazione della moneta cinese grazie specialmente al commercio transfrontaliero tra la Cina, da una parte, e il Myanmar, il Laos e il Viet Nam, dall'altra, Paesi, questi, che dipendono dal *renminbi*. Inoltre, la circolazione della valuta cinese influenzerà le relazioni commerciali non solo tra la Cina e gli altri Paesi, bensì anche tra i Paesi della regione;
- dovranno attivarsi più che mai per forgiare un'immagine positiva della Cina nella regione, attraverso la promozione culturale dal basso verso l'alto.

Raccomandazioni

- Sia la Cina sia l'Europa stanno affrontando sfide simili derivate dal complicato contesto al confine tra la Cina e il Myanmar. Replicando il suo approccio *top down*, la Cina rischia di essere accusata dalle comunità locali di "trattenere per sé tutti i benefici" derivanti dalle iniziative transfrontaliere.
- Comunque, l'approccio *bottom up* dei Paesi occidentali si distanzia dalla prospettiva *top down* della Cina, che ha mancato di ottenere i risultati sperati. Il Myanmar ha ricevuto finanziamenti dall'UE pari a 688 milioni di euro, previsti dal *Multi-annual Indicative Programme 2014-2020*. Il sostegno europeo al processo di riforme in atto nel Paese asiatico si concentra su quattro aree: sviluppo rurale e sicurezza agricola e alimentare (241 milioni); settore educativo (241 milioni); governance, stato di diritto, *state capacity* (96 milioni); e promozione del dialogo interno e della pace (103 milioni). Tuttavia, recentemente funzionari dell'UE hanno espresso il timore che la transizione democratica non abbia ancora condotto il Myanmar a una pace durevole né fatto registrare progressi nello stato del Kachin. Una dichiarazione negativa di questa portata potrebbe suggerire la necessità di aprire un nuovo capitolo volto a ricalibrare il coinvolgimento dell'UE nel processo di pace nel Myanmar settentrionale.
- In conclusione, le rispettive parti dovrebbero, sulla base delle singole esperienze che ciascuna di esse trae dall'interazione con le comunità locali, tracciare un quadro condiviso di redistribuzione della ricchezza e di supervisione del processo di cooperazione. Entrambi gli elementi sono percepiti come fattori critici per l'ulteriore stabilizzazione e la normalizzazione dell'area regionale.

Traduzione a cura di Raimondo Neironi

[1] Yi J. e Zhu Yi, 2017.

Published in:

L'integrazione del Sud-Est asiatico nell'economia globale

April 23, 2020