

## Il provvisorio Rinascimento del Myanmar

di Giuseppe Gabusi – T.wai, Torino World Affairs Institute

n. 65 - agosto 2016

L'Unione del Myanmar, un paese di più di 51 milioni di persone caratterizzato da una varietà etnica unica al mondo (presenta infatti 135 etnie ufficialmente riconosciute), sta affrontando da alcuni anni una triplice transizione: politica, economica e di sicurezza interna. La prima transizione è senza dubbio politica. In seguito all'adozione di una nuova costituzione nel 2008, la giunta militare al potere con l'acronimo SPDC (*State Peace and Development Council*) lascia il posto a un governo semi-civile guidato dal presidente U Thein Sein, che nel novembre 2015 guida il paese alle prime elezioni politiche generali, vinte a stragrande maggioranza dal partito di opposizione NLD (*National League for Democracy*) della premio Nobel per la Pace Aung San Suu Kyi, dando vita a una "democrazia disciplinata", così come auspicato dai militari fin dagli anni '90 del XX secolo. La seconda transizione è di natura economica. Con alcune liberalizzazioni, l'apertura agli investimenti stranieri e la sospensione delle sanzioni internazionali, il Myanmar intende lasciarsi definitivamente alle spalle il socialismo autarchico, pesante eredità del colpo di stato del generale Ne Win del 1962. Infine, è in corso una transizione da uno stato di belligeranza a un cessate-il-fuoco generalizzato tra il *Tatmadaw* (le forze armate) e le milizie etniche, anche se permane il dubbio che allo stato attuale sia possibile giungere a una pace definitiva. Le sfide che il Myanmar deve affrontare sono quindi molteplici: il pesante coinvolgimento dei militari nell'economia del Paese, lo sfruttamento legale e illegale delle risorse naturali, incluse le pietre preziose, la coltivazione di papavero da oppio e la produzione di anfetamine sono tutti elementi che rendono le transizioni del Myanmar estremamente complesse, tra loro intimamente collegate, e dall'esito tutt'altro che scontato.

### La transizione politica

La costituzione del 2008 dà vita in Myanmar a un regime ibrido, in cui sono previste libere elezioni, ma in cui a membri del *Tatmadaw* sono riservati i Ministeri della Difesa, dell'Interno e degli Affari di Confine, nonché il 25% dei seggi parlamentari. Poiché la costituzione può essere emendata solamente con il 75% del voto parlamentare, i militari godono del diritto di veto sulle modifiche costituzionali. Inoltre, in caso di dichiarazione di stato di emergenza, la costituzione prevede che al Capo di Stato Maggiore della Difesa vengano trasferiti i poteri legislativo, esecutivo e giudiziario. Successivamente alle prime elezioni del 2010, boicottate dalla NLD, le elezioni suppletive del 2012 registrano un successo completo del partito di opposizione e la conquista di un seggio parlamentare da parte di Aung San Suu Kyi, "The Lady", tornata definitivamente sulla scena politica dopo la sua liberazione dagli arresti domiciliari nel novembre del 2010.

In quegli anni, l'élite del Myanmar si rende conto che una svolta sia necessaria: mentre subito dopo la Seconda guerra mondiale il Paese era tra i più ricchi d'Asia, il confronto tra lo standard di vita della popolazione e il benessere registrato negli altri stati membri

dell'ASEAN (l'Associazione delle Nazioni del Sud-est asiatico, di cui il Myanmar fa parte dal 1997) non lascia spazio a dubbi – il Myanmar infatti, insieme alla Cambogia, è tuttora il paese più povero della regione. Da tempo, inoltre, l'élite al potere aveva intrapreso un percorso verso una “democrazia disciplinata” che avrebbe conferito maggiore flessibilità al sistema, e quindi maggiore capacità di gestire i cambiamenti sociali – una convinzione ancora più forte dopo l'esplosione delle primavere arabe. Nel 2008, inoltre, in seguito all'arrivo degli aiuti umanitari internazionali successivi al passaggio del ciclone Nargis, si era formato (attorno alla comunità delle organizzazioni non governative) un embrione di società civile, in grado di dialogare con la parte più riformatrice del *Tatmadaw*, che nel 2011 spinge verso una decisa progressione democratica. Infine, alcuni governi occidentali mandano alcuni segnali di ascolto e di riconoscimento dei progressi realizzati, indicando che la comunità internazionale avrebbe reagito positivamente anche se i militari avessero mantenuto parte del potere politico nelle proprie mani, in assenza quindi di una democratizzazione compiuta.

Con la sorpresa della maggior parte degli analisti, il Myanmar si avvia dunque velocemente verso la tappa storica delle prime elezioni politiche libere e a suffragio universale, tenutesi l'8 novembre 2015 alla presenza di osservatori internazionali, che ne registrano il (tutto sommato) corretto svolgimento. Alle elezioni partecipano anche l'USDP (*Union Solidarity and Development Party*), il partito legato ai militari, e più di 90 partiti, ma l'esito è un trionfo personale di Aung San Suu Kyi e collettivo della NLD, che con poco meno dell'80% dei voti vince 135 dei 168 seggi in palio nella camera alta, 255 dei 330 nella camera bassa, e 496 dei 659 seggi nelle assemblee dei 14 stati e regioni in cui è diviso il Myanmar. L'USDP, travolto dal risultato, registra un magro bottino di 30 seggi nella camera bassa, 12 in quella alta, e 76 nelle assemblee locali. Gli altri grandi sconfitti delle elezioni sono i partiti etnici (estremamente frammentati), con l'unica eccezione dello *Shan Nationalities League for Democracy* (SNLD) e dell'*Arakan National Party* (ANP) nello stato del Rakhine, che hanno ottenuto un risultato relativamente soddisfacente. A causa dei seggi riservati al *Tatmadaw* e dunque non in palio l'8 novembre, la NLD ottiene la maggioranza assoluta in parlamento, ma non raggiunge la soglia del 75% necessaria per abrogare l'articolo della costituzione che impedisce di diventare presidente a coloro che abbiano sposato un cittadino straniero, o abbiano figli con passaporto estero – una norma pensata per escludere Aung San Suu Kyi dalla presidenza (i due figli della “Lady” sono infatti cittadini britannici).

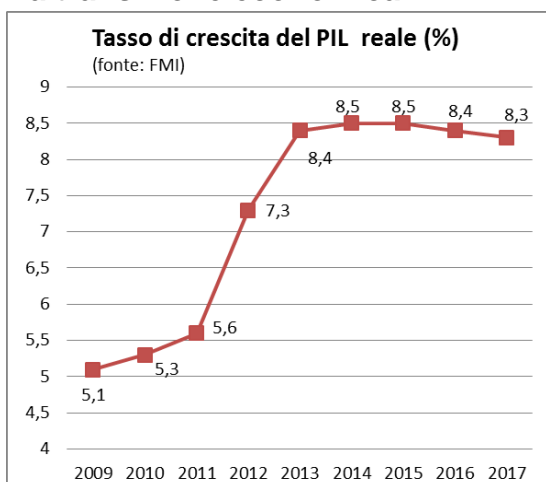
Le ragioni del successo della NLD si possono individuare nel desiderio della popolazione di punire i militari per avere reso il paese il più povero del Sud-est asiatico e per gli abusi dei diritti umani di cui il regime si è macchiato, nel riconoscimento del sacrificio personale di Aung San Suu Kyi, che ha passato la maggior parte degli anni '90 e del primo decennio del XXI secolo agli arresti domiciliari, e nella convinzione che con un governo a guida NLD i problemi economici del Myanmar saranno risolti – anche se, come vedremo, la NLD tradizionalmente ha avuto un'agenda economica più negativa (ad esempio, contro la corruzione diffusa) che propositiva. In effetti, le elezioni sono state un referendum su “The Lady”, eroina nazionale e internazionale, di sangue “nobile” perché figlia del generale Aung San, padre dell'indipendenza della Birmania dall'impero britannico, assassinato nel 1947. In effetti, anche molti partiti etnici – in modo apparentemente irrazionale – hanno invitato i propri elettori a votare per la NLD, convinti che solamente lei possa tenere testa ai generali, e assicurare che gli anni bui della giunta militare non tornino più.

Con l'elezione a presidente nel marzo 2016 di Htin Kyaw, uno stimato economista a lei fedelissimo, nel nuovo governo Aung San Suu Kyi diventa Ministro degli Esteri, Ministro dell'Ufficio del Presidente, Ministro dell'Istruzione, e Ministro dell'Energia, ma dopo pochi giorni queste due ultime cariche vengono abbandonate per assumere la funzione – appositamente creata – di Consigliere di Stato (una sorta di primo ministro), diventando *de facto* la leader indiscussa del Paese.

Molte sono le sfide che attendono Aung San Suu Kyi, a cominciare dalla gestione del rapporto con il *Tatmadaw*, caratterizzato secondo alcuni osservatori da un'ambiguità strategica. Per l'NLD, infatti, le elezioni del 2015 sono l'inizio di una transizione incompiuta, mentre per i militari esse rappresentano un punto di arrivo, in quanto stabile equilibrio tra le opposte esigenze di ordine e riconoscimento della sovranità popolare. Il *Tatmadaw*, in altre parole, si ritiene il guardiano dell'ordine politico, ed è convinto che la NLD debba continuare a operare all'interno dell'architettura istituzionale disegnata dai militari con la costituzione del 2008. D'altra parte, Aung San Suu Kyi deve affrontare due nuove critiche, una a livello internazionale e una a livello interno.

Su scala globale, dopo il suo silenzio sulla discriminazione in atto nel paese nei confronti dei musulmani e dei Rohingya (v. *infra*), Aung San Suu Kyi cessa di essere l'idolo delle organizzazioni umanitarie internazionali che l'hanno sostenuta negli ultimi decenni, fino a farne un'icona morale ben al di là delle sue stesse aspirazioni. Molti governi stranieri hanno aggiunto a ciò le proprie perplessità, sperando probabilmente che il trascorrere del tempo dalle elezioni porti la leader del paese a contemperare le esigenze del consenso elettorale con le regole di uno stato di diritto, che riconosca e tuteli le proprie minoranze. All'interno, si registra un forte accentramento del potere nelle sue mani. Aung San Suu Kyi non ha un background tecnocratico, e molti degli eletti della NLD sono ex attivisti e prigionieri politici privi delle competenze tecniche necessari per affrontare la complessità del Myanmar: il rischio di una deriva populista non può dunque essere completamente escluso. Sarebbe pertanto necessario, in alcuni casi, delegare il potere nella gestione delle questioni più tecniche. Infine a livello periferico, Aung San Suu Kyi ha installato governi regionali monocolore, senza tenere conto delle sensibilità dei partiti etnici, che la considerano ora un'esponente dell'etnia maggioritaria Bamar, che storicamente ha imposto il proprio dominio sulle minoranze, anche attraverso il controllo del *Tatmadaw*: per i partiti etnici rappresenta un sinistro presagio che Aung San Suu Kyi abbia iniziato a definire le forze armate come "l'esercito di mio padre". Il futuro assetto politico dipenderà quindi non solo dalle relazioni tra la NLD e il *Tatmadaw*, ma anche tra il governo centrale, i governi locali e le rappresentanze dei compositi interessi nei singoli stati e regioni.

## La transizione economica



Con un tasso di crescita del 5,1% tra il 2005/06 e il 2009/10, e tra il 7 e l'8% negli ultimi anni (figura 1), il Myanmar è oggi classificato dalla Banca Mondiale tra i Paesi a reddito medio-basso, con un PIL a dollari correnti nel 2015 pari a 64,866 miliardi di dollari.

Figura 1

Fonte: Abbate, F., Musso, M., *Myanmar: un'economia in fase di decollo*, RISE/1, gennaio 2016, p. 9, online all'indirizzo: <http://www.twai.it/upload/pdf/rise.pdf>

Malgrado l'accelerazione della crescita economica, il reddito pro capite rimane, insieme appunto a quello della Cambogia, attestato sui valori più bassi delle economie ASEAN, attorno ai 1200 dollari correnti (tabella 1).

Tabella 1: Reddito pro capite dei Paesi ASEAN, migliaia di dollari correnti

Paese	2004	2007	2010	2015
Brunei	22.131,9	32.707,7	31.453,2	36.607,9
Cambogia	407,1	629,3	782,7	1.158,7
Indonesia	1.150,3	1.860,6	3.125,2	3.346,5
Laos	418,2	711	1.147,1	1.812,3
Malaysia	4.924,6	7.240,7	9.069	9.766,2
Filippine	1.080,1	1.678,9	2.145,2	2.899,4
Singapore	27.405,3	39.223,6	46.569,7	52.888,7
Thailandia	2.643,5	3.962,8	5.111,9	5.816,4
Vietnam	606,9	919,2	1.333,6	2.111,1
Myanmar	200	ca. 380	ca. 780	1.203,5

Fonti: Banca Mondiale; Myanmar 2004/2007/2010: Tradingeconomics

Secondo fonti della Banca Mondiale, il tasso di povertà nel Paese nel 2010 era del 37,5%, uno dei più elevati in Asia orientale. Tra i paesi ASEAN, il Myanmar presenta la più bassa aspettativa di vita, e il secondo più elevato tasso di mortalità infantile. La povertà è concentrata nelle campagne, dove vive il 76% dei poveri, e nelle aree di conflitto. Il coefficiente di GINI (0,29) rivela un paese a distribuzione di reddito abbastanza uniforme, celando però una situazione in cui a una larga diffusione della povertà fa da contraltare una ristrettissima élite, che dispone di ingenti ricchezze. Tra gli indicatori di povertà, basti ricordare che solamente un terzo della popolazione ha accesso all'elettricità. All'interno dell'indice di sviluppo umano stilato dall'UNDP il Myanmar si colloca al 150° posto, tra i paesi a basso sviluppo umano. Occorre infine ricordare che le statistiche non danno evidenza del settore informale dell'economia, in cui nel 2010 era impiegato il 73% della forza lavoro.

Le esportazioni sono cresciute tra il 2011 e il 2014 a un tasso medio dell'11%, e sono concentrate nel settore primario, rappresentato principalmente dal gas naturale (40%), dalla giada, dalle gemme e dalle pietre e metalli preziosi: tra il 2006 e il 2010 queste categorie merceologiche hanno costituito quasi il 90% delle esportazioni totali del Myanmar, mentre il 70% delle importazioni è rappresentato dalla manifattura. Si registra così un deficit della bilancia dei pagamenti, che dovrebbe passare dal 2,6% nel 2015/16 al 6,3% nel 2020/21 (stime *Economist Intelligence Unit*). La stessa fonte non ritiene che ciò prelude a una significativa crisi di bilancia dei pagamenti, perché un crescente afflusso di investimenti esteri e di aiuti allo sviluppo (provenienti soprattutto da Stati Uniti, Unione Europea, Giappone, Australia, Banca Mondiale, Banca Asiatica per lo Sviluppo) dovrebbe compensare lo squilibrio. Allo stesso modo, un aumento del debito estero dagli attuali 6,8 miliardi di dollari a 11,8 miliardi di dollari nel 2020 non dovrebbe destare significative preoccupazioni. Gli investimenti diretti esteri nel 2014 sono stati pari a 946 milioni di dollari, a fronte di un dato di 279 milioni di dollari fatto registrare complessivamente nel periodo 2005-07, diretti soprattutto verso infrastrutture, telefonia (con l'ingresso di due nuovi operatori della telefonia mobile), tessile e abbigliamento. Investimenti sono attesi nel comparto manifatturiero (a cominciare dal settore automobilistico), grazie alle facilitazioni previste in alcune nuove zone economiche speciali, quale quella di Thilawa, non lontano da Yangon, fortemente sostenuta e generosamente finanziata dalla cooperazione giapponese.

Le forze armate controllano due conglomerati, l'*Union of Myanmar Economic Holdings Ltd.* (UMEHL), e la *Myanmar Economic Corporation* (MEC): storicamente, entrambe hanno

rappresentato una fonte di sostentamento per il *Tatmadaw*, al di fuori del bilancio statale. Fondata nel 1990, l'UMEHL è attiva nei settori industriali leggeri e nel commercio (produzione e marketing di gemme, industrie tessili, industrie del legno, alimentari e bevande, zucchero, distribuzione, banche, hotel e turismo, trasporti, costruzioni, immobiliare, computer, telecomunicazioni ed elettronica). Il gruppo controlla anche il fondo pensione delle forze armate, e ha interessi nella zona economica speciale di Thilawa e nelle miniere di giada dello stato Kachin. Dal 2011 l'UMEHL ha perso i suoi privilegi, quali l'esenzione dalle imposte e il monopolio in alcuni settori, e nel giugno del 2016 la *Myanmar Investment Commission* ha dichiarato che l'UMEHL ha completato tutte le formalità per iniziare un processo di privatizzazione, da completare nell'arco di alcuni anni. Dapprima, verranno offerte solamente alcune categorie di azioni ai dipendenti amministrativi delle forze armate, e ai dipendenti delle aziende dell'UMEHL, e solamente in un secondo momento le azioni saranno vendute a investitori privati (a Yangon è stata inaugurata una piccola Borsa Valori). La MEC, fondata nel 1997, è invece attiva soprattutto nell'industria pesante (acciaio, gomma, cemento) per assicurare le forniture alle forze armate. La proprietà è divisa tra il *Directorate of Defence Procurement* del Ministero della Difesa e il personale militare in servizio attivo. Per ora le imprese europee e americane non hanno manifestato interesse a collaborare con la MEC, poiché il rischio reputazionale è troppo elevato.

In un crescendo di aspettative, il mondo imprenditoriale ha atteso per mesi di conoscere quale sia la politica economica del nuovo governo, e ha reagito con frustrazione all'annuncio di Aung San Suu Kyi, il 29 luglio 2016, dei 12 obiettivi fondamentali che il governo intende perseguire. A parte un generico richiamo a maggiori liberalizzazioni (con privatizzazione di alcune industrie di stato), al miglioramento dell'efficienza della spesa pubblica e della capacità impositiva (tra le più basse d'Asia), alla trasparenza e alla riduzione del fardello burocratico, alla sostenibilità ambientale, all'istruzione, agli investimenti in infrastrutture, al bilanciamento tra crescita industriale e aumento della produttività agricola, il documento non indica alcuna strategia per ottenere questi risultati. Nemmeno sono indicate le priorità economiche, come invece sarebbe necessario in un paese caratterizzato da enormi problemi strutturali, in cui lo scollamento tra elevate aspettative e risultati scadenti potrebbe generare nuovo scontento sociale.

## Verso una “pace eterna”?

Non c'è dubbio, però, che la priorità assoluta per il nuovo governo sia la riconciliazione nazionale. Il Myanmar è teatro, fin dall'indipendenza, raggiunta nel 1948, di innumerevoli conflitti interni, che vedono milizie etniche (*Ethnic Armed Organisations*, EAO), combattere contro il *Tatmadaw*, ritenuto espressione del potere coloniale dell'etnia maggioritaria Bamar, di cui si compone il 68% della popolazione del paese. Le EAO attive sono più di quindici: alcune di esse hanno firmato l'accordo nazionale di cessate-il-fuoco (NCA, *National Ceasefire Agreement*), altre hanno concluso un accordo separato a livello di Unione o di singolo stato, mentre quattro sono ancora in stato di belligeranza – il *Kachin Independence Army* (KIO), l'*Arakan Army* (AA), il *Myanmar National Democratic Army Alliance* (MNDAA), e il *Ta'ang National Liberation Army* (TNLA).

Figura 2: EAO attive e status dei conflitti  
Fonte: Myanmar Peace Monitor

#		Armed Group	Status
1		ABSDF	NCA
2		ALP/A	NCA
3		CNF	NCA
4		DKBA-5	NCA
5		KNPP	Union Level
6		KNU	NCA
7		KPC	NCA
8		NDAA	Union Level
9		NMSP	Union Level
10		NCSN-K	State Level
11		PNLO	NCA
12		RCSS	NCA
13		SSPP	Union Level
14		UWSA/P	Union Level
*		AA	Combatant
*		KIA	Combatant
*		MNDAA	Combatant
*		TNLA	Combatant

Annunciato con gran clamore, l'NCA dell'ottobre 2015 – fermamente voluto da Thein Sein – coinvolge solamente otto EAO, e tra queste solo tre rappresentano milizie significative – in particolare, la *Karen National Union* (KNU). Soprattutto, il NCA esclude l'*United Wa State Army* (UWSA), il più forte tra le EAO, con effettivi – a seconda delle stime – tra i 20.000 e 30.000 uomini. Da molti ritenuto un *proxy* dei cinesi (come l'MNDAA e il TNLA), l'UWSA gestisce la produzione e il commercio di oppio (la coltivazione di papavero è triplicata tra il 2006 e il 2015) e di droghe sintetiche, e nell'economia legale, controlla importanti aziende del paese (tutte ancora sulla lista nera di Washington).

Fin dal suo insediamento, Aung San Suu Kyi ha dichiarato la volontà di ottenere una “pace eterna”, convocando una “Conferenza di Panglong del XXI secolo”, dal nome della località dello stato Shan che nel 1946-47 ospitò, sotto la guida del padre, i negoziati tra il governo centrale e i rappresentanti delle minoranze per un accordo sul futuro assetto federale del paese. Gli accordi di Panglong concessero piena autonomia ai singoli stati, promettendo ambigualmente anche il riconoscimento di una loro possibile successiva indipendenza (non a caso, il KIA conserva ancora la parola *Independence* nel suo nome). L'assassinio di Aung San nel 1947 rese però impossibile l'attuazione dell'intesa. La nuova Conferenza è ora stata convocata per il 31 agosto 2016.

Il successo del processo di pace è importante non solamente per il paese, ma anche per la stessa Aung San Suu Kyi, che (almeno finché la NLD non diventi un partito realmente multietnico) ha bisogno del sostegno delle minoranze, senza i cui voti la maggioranza in parlamento non può essere garantita: se i partiti etnici saranno meno frammentati, le prossime elezioni del 2020 diverranno molto più competitive. Vi è però una grande mancanza di fiducia tra le parti, che rende assai improbabile ottenere nell'immediato risultati concreti.

Il problema è innanzitutto politico: le EAO ancora belligeranti vorrebbero prima ottenere un cessate-il-fuoco e quindi in un secondo momento il dialogo politico, e non viceversa, ma d'altra parte ritengono che le forze armate non desiderino un cessate-il-fuoco completamente inclusivo, perché mantenere un conflitto armato con alcune parti in causa (ed eventualmente sconfiggerle sul terreno) permette di esercitare pressione per costringerle a sedersi al tavolo negoziale. Secondo questa visione, il *Tatmadaw* ha bisogno di questi conflitti per giustificare il suo ruolo in politica, e il timore è che si crei un'asse tra NLD e forze armate per usare le EAO per i rispettivi fini politici.

C'è tuttavia anche una dimensione economica del conflitto, espressa dagli effetti dello sfruttamento incontrollato delle risorse naturali. Da un lato, le forze armate continuano a essere responsabili di operazioni di *land-grabbing*, per realizzare (a volte in partnership con aziende cinesi) vaste piantagioni di frutta o dell'albero della gomma, senza tenere conto dei diritti dei contadini che coltivano la terra (che in Myanmar è di proprietà dello stato), e provocando notevoli danni ambientali. Dall'altro, i ricavi derivanti dall'estrazione delle risorse minerarie (si pensi alla giada nello stato Kachin) vengono destinati in massima parte alle casse del governo dell'Unione, senza alcun beneficio per il governo e la popolazione locali. Un “federalismo genuino” basato sulla condivisione del potere e delle risorse parrebbe la soluzione accettabile da molte EAO, ma in realtà la discussione verte attorno al significato del termine “federalismo”, sul quale non si registra un vero accordo.

Un discorso a parte merita la questione dei Rohingya, circa un milione di abitanti di religione musulmana non ufficialmente riconosciuti come etnia e apolidi, residenti nello Stato Rakhine, al confine con il Bangladesh. Anche se l'ultimo censimento del 2014 rivela che i musulmani rappresentano solamente il 4,3 per cento della popolazione – i buddhisti ne costituiscono l'87,9 per cento, e i cristiani il 6,3 per cento – il sentimento anti-musulmano è molto diffuso nel Paese, tanto che nel 2012 nello stato Rakhine (e ancora, nel 2013, in svariate città sul territorio nazionale) alcuni episodi di violenza etnica hanno provocato decine di morti e decine di migliaia di sfollati. L'islamofobia è stata sfruttata

politicamente dal “movimento 969” e dall’Associazione per la Protezione della Razza e della Religione (*Ma Ba Tha* ne è l’acronimo birmano), fondati dal controverso monaco buddista Ashin Wirathu e grandi sponsor delle quattro controverse leggi approvate nel 2015 dal governo Thein Sein che restringono la possibilità di conversione religiosa e di contrarre un matrimonio confessionale, proibiscono la poligamia e attuano un controllo delle nascite.

La situazione non sembra essere migliorata con il nuovo governo di Aung San Suu Kyi, criticata dalla comunità internazionale per l’assordante silenzio sul tema, e per la discriminazione politica dei musulmani, completamente assenti in parlamento. Nel luglio 2016, tuttavia, dal governo arriva un segnale che potrebbe rappresentare un primo timido cambio di passo. Infatti, quando il *Ma Ba Tha* chiede di prendere ufficialmente posizione contro il *chief minister* della divisione di Yangon per avere descritto il *Ma Ba Tha* come “non necessario” per il Myanmar, il governo rifiuta di considerare la richiesta. Anzi, per tutta risposta una settimana più tardi giunge la posizione ufficiale del *Ma Ha Na*, il consiglio dei 47 monaci nominato dal governo che supervisiona la disciplina monastica dei nove principali ordini buddhisti del Paese, secondo cui il *Ma Ba Tha* non rappresenta un’associazione monastica legale, perché non è stata fondata seguendo le regole monastiche vigenti.

## La politica estera

Con la sospensione, nell’aprile del 2012, delle sanzioni dell’Unione Europea (anche se permane l’embargo sulla vendita di armi e di equipaggiamento per azioni di repressione interna) e con la revoca parziale, nell’agosto del 2013, delle restrizioni statunitensi (rimangono tuttavia le sanzioni contro molte aziende legate a ex-membri della giunta militare e alle loro famiglie), l’Occidente ha iniziato una nuova politica di *engagement* con il Myanmar. Le sanzioni non hanno in realtà mai intaccato seriamente gli interessi economici del regime, sostanzialmente per due ragioni. Innanzitutto, mentre gli Stati Uniti – a differenza dell’Unione Europea – avevano adottato un embargo commerciale totale, entrambi gli attori avevano comunque mantenuto vivi alcuni interessi precostituiti, soprattutto nel settore *oil and gas* (sono assai noti ad esempio i casi delle multinazionali Total e Chevron). In secondo luogo, negli ultimi venticinque anni il Myanmar ha continuato a interagire economicamente con i paesi ASEAN – si pensi al ruolo della piazza finanziaria di Singapore, e del mercato thailandese – e soprattutto con la Cina. In altre parole, le sanzioni hanno sicuramente avuto un impatto negativo sul benessere della popolazione, e al massimo hanno svolto un ruolo di *signalling*, continuando a esercitare pressione sul regime e promettendo l’abbandono del regime sanzionatorio in caso di liberalizzazione del sistema politico e di concessione di maggiori libertà individuali.

Tra il 1988 e il 2010, infatti, la Cina diventa il primo investitore straniero, e il primo fornitore di armi. Gli investimenti cinesi raggiungono cumulativamente in quegli anni 9,6 miliardi di dollari, di cui un terzo nel settore *oil and gas*, e nei progetti idroelettrici. Nel 2010, e in realtà ancora nel 2015, il commercio del Myanmar con la Cina e la Thailandia rappresenta circa il 60% del volume commerciale totale, e la Cina conta per il 40% delle importazioni del Myanmar, senza ovviamente includere il commercio illegale di giada e di pietre preziose. Non c’è dubbio che una delle ragioni della “svolta” in Myanmar sia anche da ricercare nella necessità, percepita dal regime, di affrancarsi da un abbraccio troppo stretto con l’ingombrante vicino: ad esempio, nel 2011 Thein Sein sospende il controverso progetto cinese della costruzione della diga di Myitsone, nello stato Kachin, spinto dal dissenso della popolazione che di questa impresa avrebbe sopportato solo i costi (sociali e ambientali) senza godere dei benefici (l’elettricità prodotta dall’invaso sarebbe stata infatti distribuita nella provincia cinese confinante dello Yunnan). Come conseguenza di questo nuovo atteggiamento del governo di Naypyitaw, gli investimenti cinesi nel paese crollano da 13 miliardi di dollari nel 2011 a 407 milioni nel 2012. Pechino corre quindi ai ripari:

riceve Aung San Suu Kyi in visita ufficiale nell'estate del 2015 da leader dell'opposizione – mossa inusitata per la Cina popolare –, e inizia un'operazione di *soft power* che deve ancora però dare i frutti sperati, a giudicare almeno dal crescente sentimento anticinese, soprattutto nel nord-est del paese.

Con il ritorno dell'Occidente, la crescente presenza di interessi economici giapponesi e il rafforzamento dell'azione politica ed economica dei paesi ASEAN, il Myanmar si pone al centro del 'grande gioco' sino-americano per l'influenza nel Pacifico occidentale, iniziato nel 2011 dal *pivot to Asia* dell'Amministrazione Obama. In uno scenario asiatico estremamente complesso e dinamico, il Myanmar può sfruttare – con una politica di *hedging* – le molteplici opportunità offerte dai partner, ma deve evitare il rischio di divenire – se il tessuto istituzionale e sociale rimane debole – il terreno di scontro delle opposte ambizioni di grandi e medie potenze, ben contente di tornare operative in un paese collocato strategicamente tra India, Cina e Sud-est asiatico.

## **Conclusione**

La transizione del Myanmar attraversa una fase delicata e fragile, perché le pressioni politiche, economiche e sociali stanno mettendo sotto sforzo il debole apparato istituzionale. Il modo in cui le istituzioni saranno in grado di rispondere a queste sollecitazioni determinerà il corso futuro della transizione e l'eventuale successo del Rinascimento birmano. Finché i militari non verranno ricondotti sotto la supervisione del potere civile (come è avvenuto in Indonesia), il Myanmar non potrà definirsi una democrazia compiuta. Finché i ruoli di comando nelle forze armate non saranno aperti a tutte le etnie, in molte aree del paese il *Tatmadaw* continuerà a essere considerato alla stregua di un esercito di occupazione e, di conseguenza, combattuto. In questo processo, sono di cruciale importanza il sostegno alle riforme e il contributo al dialogo – anche in termini di diffusione della conoscenza – che la comunità internazionale può offrire, per ottenere una stabilità politica necessaria a uno sviluppo economico di cui possa beneficiare l'intera popolazione, e non solamente i clienti del passato regime, e le loro famiglie. Se il Myanmar riuscirà a rendere meno provvisorio il proprio Rinascimento, allora questo paese del Sud-est asiatico avrà rappresentato un lodevole esempio non solamente per la regione, ma per l'intero mondo, oggi sempre più restio ad attribuire valore al principio dell'unità nella diversità.

*Le opinioni riportate in questa nota sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.  
Coordinamento redazionale a cura di:*

---

### **Senato della Repubblica**

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67063666 - e-mail: segreteriaAAII@senato.it

<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>