

IAI8623

SINTESI

DEL  
RAPPORTO SULLA RPC IN OCCASIONE DELLA MISSIONE ORGANIZZATA  
DALL' ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

1°-12 settembre 1986

a cura di R. Aliboni, M. Dassù, P. C. Padoan, S. Silvestri

Politica interna: riforme e stabilità

1. Dopo la Decisione sulla Riforma della Struttura Economica dell'ottobre 1984 la Cina ha messo in atto un processo di riforma economica di ampiezza e rapidità che non hanno precedenti nei sistemi a economia pianificata. La rapidità di introduzione delle riforme si accompagna a un notevole pragmatismo e a un diffuso ricorso a forme di sperimentazione e "di learning-by-doing" difficilmente riscontrabili in altre società.
2. Il processo di riforma si articola su tre aree principali: la riforma agricola, la riforma monetaria e finanziaria, la riforma urbana. Il senso generale delle riforme è di abbandonare progressivamente il sistema ad economia pianificata di ispirazione sovietica, caratterizzato da un controllo diretto del sistema, per sostituirlo con un sistema a controllo indiretto di tipo macroeconomico, basato su decisioni indipendenti a livello microeconomico. Una forma di mercato socialista tramite cui i governanti cinesi confidano sia possibile accrescere la produttività delle imprese e l'efficienza allocativa.
3. Le statistiche ufficiali cinesi e le stime occidentali concordano sul fatto che la nuova politica economica ha dato buoni risultati sul piano produttivo. Fra il 1981 e il 1985 la crescita del Pnl ha superato -con un tasso medio annuo del 10% circa- gli obiettivi del 6° Piano quinquennale.
4. Tuttavia, sulle riforme economiche e sulle loro implicazioni politiche e sociali è in corso un dibattito vasto e complesso, che può avere conseguenze politiche più generali.
5. Mentre il "sistema della responsabilità" delle famiglie, su cui è basata la riforma agricola, appare una scelta difficilmente reversibile, è in discussione il modo di affrontare alcune delle conseguenze delle riforme agricola, finanziaria e urbana. Per una parte del Pcc si tratta di costi accettabili di uno sviluppo moderno, di effetti secondari e facilmente riassorbibili; per l'altra si tratta di squilibri rischiosi dal punto di vista economico, sociale e ideologico.
6. Spinte "conservatrici" nascono da quei settori del Partito e dello Stato i cui interessi sono stati colpiti, in vari modi, dalla nuova politica economica: la burocrazia dell'industria pesante; la Commissione per la Pianificazione di Stato; gli organi della Propaganda del Pcc; gli apparati di Pubblica sicurezza e alcuni settori dell'Esercito, che hanno subito sia una riduzione della propria influenza politica, sia una contrazione delle risorse a

IAI8623

ottobre 1986

p. 1

loro disposizione; quella parte di quadri intermedi e di base del Pcc che non è riuscita ad adattarsi alla svolta "pragmatica" o che è stata messa in difficoltà dai nuovi criteri (professionali, generazionali, politici) di selezione dei quadri.

7. Il peso di queste resistenze è bilanciato da due elementi moderatori. Anzitutto, la possibilità di un'opposizione compatta è molto scarsa. Si tratta di interessi settoriali diversi di cui è difficile immaginare la composizione in una "corrente" alternativa al corso attuale. Esistono, poi, i settori che hanno direttamente beneficiato della riforma: alcuni settori economici (agricoltura, servizi, industria leggera, edilizia, turismo, commercio estero, tecnologia avanzata) alcune province particolari (regioni costiere e meridionali), la "terza generazione" di quadri e alcune categorie sociali specifiche (una parte maggioritaria dei contadini; le classi intellettuali urbane; i settori giovanili che sono riusciti a impegnarsi nelle nuove attività private e collettive previste dalla riforma).

8. Il risultato è un ritmo prudente nell'attuazione delle riforme e un loro sostanziale congelamento, anche se è certo che le tendenze prevalenti nella società giocano a favore di una continuazione delle riforme. Così, il 7° Piano quinquennale (1986-90) conferma e salvaguarda le prospettive della riforma. Al tempo stesso, però, prevede uno sviluppo più lento ed equilibrato dell'economia cinese, fondato su una riduzione dei tassi di crescita (7% all'anno) e sulla scelta di privilegiare la stabilizzazione e il consolidamento del sistema. Questa impostazione prudentiale è evidente in uno dei settori decisivi: la riforma dei prezzi. Tale riforma, molto discussa per le sue conseguenze sociali negative, è praticamente congelata nella fase di avvio del piano, con una indicazione di priorità a favore delle riforme relative all'autonomia delle imprese (gestione, proprietà, etc). E' evidente che la priorità dell'autonomia e della proprietà delle imprese nasce da una preoccupazione di stabilire un consenso diffuso prima che i prezzi generino effetti incontrollabili nell'allocazione delle risorse e nella distribuzione del reddito.

9. In buona sostanza, il gruppo dirigente cinese sembra ormai deciso a puntare in primo luogo su quella che esso definisce la riforma della proprietà, e cioè una progressiva privatizzazione e managerializzazione di un numero crescente di imprese piccole e medie, di nuove iniziative industriali eccetera. Ciò non sembra ancora prefigurare un vero e proprio mercato dei capitali (anche se accentua la libertà di quelloi che i cinesi definiscono "mercato delle merci"), quanto un sistema sperimentale di privatizzazione della produzione nell'ambito di una direzione socialista dell'economia.

10. La previsione più fondata è quindi quella che la riforma venga confermata nelle sue linee essenziali (autonomia relativa delle imprese; nuova politica agricola; strategia di apertura economica all'esterno). La sua applicazione incontrerà però nodi così complessi da sciogliere che lo scenario dei prossimi anni non sarà lo sviluppo di un programma unitario e coerente ma piuttosto la sperimentazione di misure parziali e graduali, aperte a correzioni successive. Di conseguenza, la riforma economica avrà una traiettoria "stop and go", fondata sull'accumulazione di aggiustamenti settoriali -anche se fortemente innovatori- piuttosto che su una ristrutturazione globale e simultanea del sistema economico.

11. Vista l'esistenza di visioni differenziate nel gruppo dirigente cinese, inoltre, la gestione della politica economica continuerà a richiedere la realizzazione di compromessi, una scelta condivisa da tutta la "leadership" e dettata dall'esigenza di unità e di stabilità politica.

12. La volontà di compromesso nel gruppo dirigente dovrebbe comunque conferire al sistema politico cinese un grado di stabilità molto maggiore che in passato. I margini di incertezza sul futuro della Cina non stanno quindi in un eventuale ritorno alle fasi più "radicali" del periodo maoista; stanno nel grado reale e nei tempi del rinnovamento che l'attuale gruppo dirigente riuscirà ad attuare, considerato il dibattito in corso nel Pcc, considerate le resistenze che esistono ai livelli intermedi e locali della burocrazia, e scontato infine che la gestione di un sistema economico misto e complesso non sarà semplice così come non sarà facile costruire rapidamente una cultura politica e tecnica adeguata ai compiti della modernizzazione.

13. Il futuro delle riforme economiche sarà legato al futuro della riforma politica, quella che nel corrente dibattito è definita come la "quinta modernizzazione". La concezione cinese attuale della "democratizzazione" non coincide con una evoluzione delle istituzioni politiche in senso parlamentare o liberale e neanche con una espansione delle libertà politiche individuali. Piuttosto, la "democratizzazione" è collegata a due obiettivi: la riforma dei metodi di direzione di un Partito uscito scosso, diviso e fortemente lacerato dalla rivoluzione culturale e dalla successiva denuncia dell'operato di Mao; l'attuazione della modernizzazione economica, indicata come nuovo asse dell'iniziativa del Pcc e come nuovo terreno della sua legittimazione politica, nonché come nuovo meccanismo di formazione/selezione dei quadri. In questo senso, la "democratizzazione" interna è posta chiaramente come preconditione della riforma economica: il problema è di creare un contesto politico adatto perchè gli elementi trainanti della nuova strategia di sviluppo -il rilancio dell'iniziativa individuale; l'autonomia relativa delle forze produttive; il nuovo ruolo del mercato- possano realmente entrare in gioco.

14. Il mantenimento del potere politico del Partito comunista in una società per molti versi più "democratica", differenziata e competitiva non è di facile attuazione e lo dimostrano i risultati incerti delle riforme politiche di questi anni. D'altra parte, la nuova strategia economica richiede un certo grado di pluralismo della società, e a sua volta potrebbero originare spinte crescenti a favore di una evoluzione più decisa del sistema politico cinese. La fase più recente della vita interna della Cina sta andando in effetti in questa direzione con l'enfasi che viene data al problema della "quinta modernizzazione" e cioè della riforma politica. Ciò che viene ormai riconosciuto ufficialmente è che senza una riforma complessiva del sistema politico cinese lo sviluppo ulteriore della riforma economica incontrerà difficoltà serie.

15. In sintonia con l'andamento delle riforme economiche è però da rilevare che sul piano concreto l'attuazione della riforma politica è concepita con una prudenza assai maggiore di quanto si evincerebbe dal dibattito teorico. Secondo fonti ufficiali, un primo documento programmatico complessivo sulla riforma politica verrà discusso solo nel 1987. La consapevolezza è che su questo terreno gli interessi costituiti da battere sono molto solidi, vanno affrontati gradualmente e senza produrre fratture traumatiche.

16. Nel complesso quindi la politica interna della Rpc, nel perseguire i suoi obiettivi di aggiustamento e riforma dei meccanismi economici e delle istituzioni politiche, è contrassegnata da un forte consenso di fondo ma anche dall'affermarsi di prudenza e gradualismo rispetto alla più celere andatura che sembrava prevalere qualche anno fa. Anche se il radicalismo del passato non appare destinato a tornare, il successo delle riforme è però condizione della stabilizzazione del gruppo dirigente e della coalizione politico-sociale che le auspica.

#### Politica estera: sicurezza e modernizzazione

17. Nella transizione alla modernizzazione che la Rpc ha intrapreso l'obiettivo primario dell'attuale politica estera della Rpc è l'esigenza di organizzare la sicurezza della Rpc. Allo stesso tempo la modernizzazione è la strada che secondo l'attuale governo di Pechino dovrà assicurare nel medio termine la capacità del paese di garantire la sua sicurezza in modo autonomo e quindi anche la sua indipendenza. Sicurezza e modernizzazione, pertanto, sono oggi i due aspetti centrali della politica estera di Pechino nel senso che sono strumentali all'obiettivo di fondo della creazione di uno stato capace di assicurare la propria indipendenza nazionale. Tuttavia, mentre il successo della modernizzazione, col provvedere una capacità militare adeguata, provvederà anche sicurezza, la sicurezza necessaria a realizzare con tranquillità la modernizzazione è oggi perseguibile solo o prevalentemente con mezzi politici e diplomatici. Attualmente è questo il nesso che lega sicurezza e politica estera. La politica estera ha perciò un compito stabilizzatore assai rilevante rispetto alla politica interna.

18. A differenza del recente passato, per realizzare questa politica estera, coerentemente alle scelte di politica economica, la Rpc tutela i propri interessi nazionali puntando sull'integrazione internazionale piuttosto che sull'introversione. Come conseguenza adotta una politica tipo "balance of power" volta a supplire alle proprie debolezze militari e a trarre il massimo vantaggio in termini di acquisizione di risorse dall'esterno.

19. Alcuni analisti esagerano questa politica facendone una sorta di teoria dell'ago della bilancia, per cui quando gli Usa sono troppo forti, la Cina si riavvicina all'Urss, e viceversa. La realtà è più complessa. E' vero che alcuni cinesi hanno cercato di giustificare il recente miglioramento delle loro relazioni con Mosca affermando che gli Usa erano ormai ridiventati la "potenza dominante", mentre l'Urss era nuovamente in difficoltà, ma in realtà essi non hanno poi saputo spiegare perchè e come si sarebbe verificato questo rovesciamento delle posizioni tra le due superpotenze, nel giro degli ultimi anni. Di fatto, al contrario, molti analisti cinesi affermano che oggi l'Urss è nuovamente all'offensiva in campo politico internazionale, in particolare in Asia in Indocina e nel Pacifico, mentre gli Usa sono politicamente, se non militarmente, sulla difensiva.

20. I vari istituti cinesi contattati dalla missione dell'Iai hanno comunque sottolineato il fatto che, a loro avviso, la "svolta" Gorbaciov è motivata da profonde ragioni strutturali, interne all'Urss. Mosca avrebbe bisogno di un quadro internazionale relativamente pacifico e soprattutto stabile, per poter avviare a soluzione i suoi problemi di sviluppo economico. Secondo gli analisti cinesi, in questa situazione gli Usa hanno finito per assumere una posizione più dura di quella dell'Urss, oggettivamente contraria quindi alla distensione.

21. Ciò detto, secondo i cinesi, è molto improbabile che le due superpotenze arrivino a un confronto diretto tra loro, così come invece è molto probabile che continuino a cercare di tenere il più possibile sotto controllo gli eventuali conflitti locali o limitati, per evitare eventuali pericolose "escalations" che potrebbero portare a un confronto diretto. I cinesi hanno abbandonato la teoria della guerra globale inevitabile, a breve scadenza. Al contrario, essi ritengono ormai che le forze e gli interessi contrari a tale guerra siano sufficientemente forti ed importanti.

22. Questa analisi complessiva spiega, almeno in parte, l'attuale tranquillità strategica dei cinesi, che non temono di venire attaccati, perché questo creerebbe una crisi globale di grande pericolosità (che ambedue le superpotenze vogliono evitare) e che nello stesso tempo ritengono che l'Urss abbia ormai raggiunto il punto massimo del suo espansionismo territoriale, almeno nella fase attuale.

23. Più difficile è determinare quale sia l'opinione che i cinesi hanno del Giappone, e della sua proiezione internazionale (specie nel campo della sicurezza). Essi riconoscono ormai che alla forza economica del Giappone si accompagna una notevole forza politica. Ritengono in genere che problemi di politica interna impediranno ancora a lungo a questo paese di giocare un importante ruolo militare. Ma sembrano pensare in termini di guerra terrestre, mentre è evidente che il Giappone sarebbe soprattutto una potenza aero-navale, e che questo potrebbe contribuire a mutare quell'equilibrio del Pacifico di cui i cinesi sembrano tanto preoccupati.

24. Sono interessati ai tentativi giapponesi di costituire una nuova Comunità economica del Pacifico, anche se restano per lo più piuttosto scettici in proposito, soprattutto perché difficilmente l'iniziativa potrebbe essere presa in prima persona dal governo di Tokyo. Ma la loro preoccupazione principale sembra essere quella di un nuovo dialogo Mosca-Tokyo, che in qualche modo spinga l'Urss verso un approccio più differenziato ed abile nei confronti dell'Estremo Oriente e del Pacifico, relegando quindi l'iniziativa politica cinese ai margini.

25. Nel complesso quindi i cinesi sembrano ritenere che la situazione sia aperta a varie evoluzioni, nessuna però molto rapida, e nessuna tale da modificare radicalmente l'equilibrio delle forze nell'area. Il loro punto di riferimento principale restano gli Stati Uniti, che considerano come una sorta di garante dello status quo, e vedono con favore l'evoluzione di Gorbaciov perchè ritengono che essa potrebbe spingere l'Urss nella stessa direzione. Temono invece tutto ciò che potrebbe modificare lo status quo, perchè non sembrano ritenere di essere ancora in grado di influenzare eventuali mutamenti in senso positivo per la Cina.

26. Sebbene il suo interesse sia per lo status quo e l'equilibrio di potenza fra i due campi, tuttavia oggi la Rpc è destinata a restare più vicina all'Occidente e agli Usa, sia perchè questi paesi hanno più risorse utili al suo sviluppo, sia perchè l'Urss continua a rappresentare comunque una minaccia attuale agli occhi dei cinesi in conseguenza della sua presenza in Indocina. Anche se la questione indocinese dovesse trovare una soluzione, le condizioni oggettive dell'equilibrio globale in essere e la durezza dei legami

economici che sempre più si stabiliranno fra la Rpc e l'Occidente fanno ritenere che un cambiamento è assai poco probabile e anche lontano. Esso potrebbe invece esserci se l'equilibrio interno alla Rpc dovesse mutare o non fosse in condizione di reggere le tensioni che la modernizzazione sta comportando.

27. Pertanto, la relazione che oggi si va stabilendo fra Occidente e Rpc appare sufficientemente stabile e scarsamente reversibile. Essa, tuttavia, è qualificata nel lungo periodo dal prevalere di un interesse di autoaffermazione nazionale della Rpc e in questo interesse l'avvicinamento all'Occidente trova un limite preciso che i suoi "partners" occidentali non dovrebbero sottovalutare, guardando con più spassionatezza e maggiore realismo al futuro dei loro rapporti con con questo paese.

161 11 30 1960  
1-20MA  
11 30 1960