



# Democrazia e sviluppo politico

prof. Diego Abenante

Anno accademico 2019-20

Lezione 8

- Il passaggio dal regime autoritario a partito unico a quello democratico a Taiwan nel 1987 è considerato uno dei pochi successi della "terza ondata di democratizzazione" in Asia
- Nel caso in questione, la transizione ha interessato soprattutto le relazioni tra le élite politiche civili e le forze armate

➤ Cronologia

- Dicembre 1949: espulsione forze nazionaliste guidate dal Kuomintang dalla Cina continentale a Taiwan e proclamazione della Legge marziale
- 1979: proteste per la democrazia represses dal regime
- 1980-90: Prime riforme democratiche
- 1986: fondazione partito democratico progressista
- 1987: Abolizione Legge Marziale e legalizzazione partiti
- 1991: prime elezioni parlamentari
- 1996: prima elezione diretta del presidente

- ▶ Durante le leggi di emergenza i militari erano stati una potente forza politica, durante la democratizzazione i civili sono riusciti a frenare il potere militare
- ▶ Successivamente hanno ampliato la loro influenza sulle prerogative detenute dai militari
- ▶ Ciò è stato reso possibile da una combinazione di fattori sia interni che esterni che hanno rafforzato il potere delle élite civili e indebolito la forza contrattuale delle forze armate

- ▶ Nel caso di Taiwan le forze armate sono state politicizzate sin dalle origini, dunque questo scenario si avvicina molto a quello già osservato in altre zone dell'Asia (Indonesia, Vietnam)
- ▶ Fondato nel 1924 come esercito del partito del Kuomintang (Partito nazionalista cinese, KMT), le forze armate della «Repubblica di Cina» sono state la più importante base di potere del partito durante la guerra interna ed esterna contro i signori della guerra, il Partito Comunista e il Giappone tra il 1927 e il 1949

- Dopo che il regime fuggì a Taiwan nel 1949 l'esercito rimase parte integrante della sua struttura di potere, difendendo il KMT contro gli avversari interni ed esterni
- Se il partito ha dominato il potere politico, imponendo la legge marziale, i militari hanno goduto di una vasta influenza in quasi tutte le aree politiche fino al 1987

- Ciò si è manifestato in una ampia autonomia nel campo della sicurezza, in un'assenza di controllo istituzionale e nella cooptazione di militari nelle massime strutture politiche
- La Difesa era quasi completamente dominata dai militari, ciò soprattutto grazie al loro peso nel Consiglio di Sicurezza Nazionale (NSC)
- Grazie a questo le forze armate hanno avuto un'influenza diretta su tutte le fasi delle politiche di difesa, dalla pianificazione all'acquisizione degli armamenti alla selezione dei quadri

- Inoltre la supervisione sui militari da parte dello Stato e del partito era prevenuta non solo dalla presenza di militari nei gangli delle istituzioni, ma anche da una struttura di comando decentrata
- Il Ministero della Difesa Nazionale (MND) era dominato da personale militare attivo e in pensione e il ministro era egli stesso un ex generale o aveva in qualche modo stretto rapporti personali con le forze armate

- Inoltre, in base alle disposizioni di emergenza l'assemblea legislativa svolgeva un ruolo di presa d'atto per le decisioni prese dal Comitato Centrale del partito e non svolgeva alcun ruolo autonomo nel processo decisionale
- Inoltre, grazie alla loro rappresentanza nei principali organi del partito, i militari dominavano anche le politiche di difesa all'interno del KMT

- In pratica nel periodo '49-'87 vi era una sorta di divisione del lavoro: i funzionari civili si sono concentrati sul lavoro politico interno e la politica estera, lasciando le questioni di difesa in gran parte all'esercito
- Questa autonomia nell'area della difesa esterna era però accompagnata dalle prerogative dei militari in materia di sicurezza interna
- L'esercito è stato l'attore più importante in quest'area durante la Legge marziale dotandosi anche di poteri giudiziari

- A livello locale le amministrazioni locali erano soggette alla giurisdizione del comandante del distretto militare
- Anche le forze di polizia erano subordinate al comando militare; inoltre, i militari erano responsabile della censura e del controllo dei media

- Questi compiti di sicurezza interna erano eseguiti dal famoso Comando della Guarnigione di Taiwan dell'esercito (TGC)
- Si trattava di un organo istituito nel 1950 per combattere la resistenza contro il regime del KMT e le infiltrazioni comuniste dalla Cina popolare; col tempo diventando la più importante agenzia di sicurezza interna

- Rispetto alla sfera della sicurezza i militari avevano meno influenza nell'arena politica
- Tuttavia, grazie alla partecipazione in tutte gli organi decisionali e di partito le forze armate godevano di un certo grado di influenza istituzionalizzata
- Ciò vale in particolare per la politica estera, che ovviamente ha i maggiori legami con la difesa esterna
- I militari hanno sempre esercitato un'influenza contraria al rafforzamento dell'identità taiwanese rispetto alla Cina, mantenendo la posizione ideologica originaria della rivendicazione su tutto il territorio cinese

- Anche se la percentuale di ufficiali nel Comitato centrale del partito è andato diminuendo, dal 31.3 % nel 1952 al 10 % nel 1987, quando iniziò la transizione, i militari costituivano ancora una forza rilevante negli organi di partito
- Sebbene le prove suggeriscano che i militari fossero principalmente interessati alle questioni legate alla sicurezza, i limiti delle loro responsabilità non erano mai stati definiti formalmente

- Per esempio, i generali hanno ripetutamente posto il veto alla legalizzazione del controllo delle nascite e alle politiche di pianificazione familiare
- Ciò in quanto ritenevano che i limiti alla crescita della popolazione fosse una minaccia per il reclutamento nelle forze armate
- Inoltre, poiché il NSC doveva approvare il bilancio prima che potesse essere inviato al legislatore, i militari avevano effettivamente il potere di veto sul bilancio dello Stato

- Tutti questi aspetti richiamano chiaramente un assetto di condivisione civile-militare del potere nel settore delle politiche pubbliche
- Se vi era un'area su cui i militari non esercitavano un'influenza rilevante, tuttavia, era la selezione della leadership politica
- Nel campo dei canali di reclutamento nel sistema politico il KMT aveva imposto una sorta di monopolio

- Quindi, anche per l'ascesa politica dei militari nel regime gli stessi criteri si applicavano agli altri attori politici: i due criteri erano l'appartenenza al partito e la lealtà verso la famiglia Chiang (Chiang Kai-shek fino al 1978 e poi il figlio Chiang Ching-kuo)
- Questo modello era particolarmente evidente per la scelta del presidente

- Chiang Kai-shek, visto il suo passato come capo dell'esercito del KMT, era considerato l'«uomo forte» dei militari
- Tuttavia il trasferimento del potere a suo figlio Ching-kuo nel 1978 aveva sottolineato il predominio dei politici civili
- Sebbene il giovane Chiang avesse delle reti di lealtà personali con i generali, non aveva mai fatto parte dell'esercito

- Inoltre Chiang Ching-kuo ha cercato di impedire qualsiasi rafforzamento dei militari nella sfera politica
- Ciò è stato evidente specialmente quando è intervenuto personalmente per porre fine all'ascesa politica del generale Wang Sheng, ritenuto il più promettente candidato per succedere al giovane Chiang alla presidenza

- La transizione ha avuto luogo verso la metà degli anni '80 con la decisione dell'élite del partito di acconsentire alla fondazione del Partito democratico progressista (DPP), il primo partito di opposizione, nel 1986
- Questo passo è stato seguito dalla revoca della legge marziale nel 1987, che ha aperto un processo di ridefinizione del sistema politico ma anche del ruolo politico-sociale dei militari

- Nell'ambito della difesa esterna il processo è stato particolarmente lento e difficile almeno fino ai primi anni 2000
- Sarà solo nel 2002 che si arriverà all'approvazione di un National Defence Act che consentirà di destrutturare lo spazio della difesa
- Fino ad allora nei conflitti di interesse tra i massimi vertici e le élite civili, i militari continuarono a lungo a prevalere contro il successore di Chiang Ching-kuo, Lee Teng-hui (eletto presidente nel 1988, primo taiwanese)

- Si veda per esempio l'opposizione delle forze armate nel corso degli anni '90 verso i tentativi di ristrutturazione con il rafforzamento della marina e dell'aeronautica con tagli all'esercito
- Inoltre la nomina di un primo ministro della difesa civile da parte del presidente nei primi anni '90 portò a una protesta dei generali che si tradusse nella nomina di uno di loro a ministro

- Il cambiamento più evidente dopo l'approvazione del NDA del 2002 è stato il rafforzamento del ruolo del Ministero della difesa nell'organizzazione di questo ambito a spese dei militari
- Secondo le nuove regole, il comando supremo passava dal presidente attraverso il ministero della difesa al capo di stato maggiore: per la prima volta consentendo un controllo burocratico di tutta la difesa

- Anche prima del 2002 la trasparenza e il controllo legislativo sul settore della sicurezza sono stati gradualmente aumentati
- Per esempio dal 1992 il ministero della difesa pubblicava dei «libri bianchi» sulla difesa e dalla fine degli anni '90, ministri e alti funzionari militari hanno iniziato a essere ascoltati regolarmente dall'assemblea parlamentare

- Tuttavia nonostante questi miglioramenti, sono rimaste diverse questioni aperte
- Il successore di Lee Teng-hui, Chen Shui-bian, non è stato in grado di espandere in modo rilevante la gestione civile della politica di difesa
- La maggior parte delle posizioni nel ministero della difesa sono ancora detenuti da ufficiali sia attivi sia in pensione

- A vent'anni dalla fine della legge marziale, nel 2007, un ex capo di stato maggiore, Lee Tien-yu, è stato nominato ministro della Difesa
- Ciò detto, se i militari godono ancora di molta influenza in relazione alla difesa esterna, non sono più in grado come in passato di decidere queste politiche da soli, e non possono ignorare del tutto il controllo civile

- Diversamente dal difficile processo di stabilimento di un controllo civile sulla difesa, nel campo della sicurezza interna la transizione è avvenuta in modo molto più rapido
- A seguito dell'abolizione della legge marziale, l'esercito ha rinunciato al suo ruolo predominante nella sicurezza interna

- Già nel 1987 fu eliminata la giurisdizione dei tribunali militari sui civili e nel 1992 il Comando della Guarnigione di Taiwan fu sciolto, e i suoi compiti furono eliminati o trasferiti ad agenzie civili
- Allo stesso modo, le capacità militari di influenzare le politiche pubbliche sono state radicalmente ridotte, in particolare attraverso l'abolizione nei primi anni '90 dell'autorità del Consiglio di sicurezza nazionale sul bilancio statale

- ▶ Dal 1993 non ci sono stati ufficiali in servizio nel governo, in parlamento o nel comitato centrale del partito
- ▶ Inoltre il numero di ex ufficiali nel parlamento è crollato a due su 225 dopo le elezioni legislative del 2004
- ▶ infine dal 1994 gli unici ufficiali in pensione nel governo sono stati i vari ministri della difesa

- L'indebolimento dell'influenza dei militari sui processi politici è stata particolarmente evidente in politica estera, specialmente nella questione più delicata: le politiche verso la Cina continentale
- Su questo punto l'obiettivo del governo civile è stato di rafforzare l'identità nazionale taiwanese e di creare un profilo internazionale più definito per il paese
- Questa politica ha incontrato le critiche di vari ambienti vicini ai militari e dei conservatori

- La destra e i militari a Taiwan tradizionalmente sostengono l'unità della Cina, il cosiddetto principio dell'unica Cina, («One China principle»)
- Mentre le forze progressiste si sono schierate a favore di un rafforzamento dell'identità taiwanese (taiwanizzazione) e della costruzione di un ruolo internazionale per Taiwan

- Tuttavia secondo molti osservatori i militari non hanno esercitato un'influenza molto profonda in politica estera durante gli anni della legge marziale
- Ciò in parte è spiegabile per il fatto che le linee fondamentali di politica estera non saranno contestate seriamente fino alla democratizzazione
- Sia i militari sia il KMT erano a favore di una rivendicazione dell'unità cinese, di una stretta alleanza di difesa con gli USA (sino-american mutual defense treaty 1955)

- Per quanto riguarda la selezione della leadership, dopo le prime elezioni democratiche del 1992 e le prime elezioni presidenziali dirette nel 1996, tutte le principali autorità politiche sono state scelte attraverso processi elettorali liberi
- È pur vero che il KMT ha fatto uso dei suoi legami con i militari per mobilitare il loro voto, però questo modello di indebita influenza sul processo elettorale si è concluso dopo che il DPP è salito al potere nel 2000

- Ancora più importante, l'attivismo politico degli ex ufficiali è stato effettivamente impedito, ad esempio, nei primi anni '90, quando il presidente Lee Teng-hui ha fermato l'ascesa politica del Premier ed ex capo di stato maggiore Hau Pei-tsun
- Ad eccezione della tradizione di nominare ex militari come ministri della difesa, dopo il pensionamento di Hau, solo un ex generale è riuscito trasferire la sua influenza a livello politico di vertice

- ▶ Durante gli anni '90, non era chiaro se i generali avrebbe accettato una vittoria elettorale del DPP, non solo per lo stabilimento di un più forte controllo civile sui militari quanto perché questo partito sosteneva apertamente l'indipendenza di Taiwan
- ▶ Il DPP arriverà per la prima volta al potere alle elezioni del 2000, nominando il presidente nella persona di Chen Shui-bian

- Tuttavia, immediatamente dopo l'elezione di Chen nel marzo 2000 il capo di stato maggiore ha dichiarato pubblicamente la sua lealtà al nuovo presidente, sottolineando che l'esercito era politicamente neutrale e avrebbe rispettato la democrazia
- Ciò nonostante le ricorrenti voci di «golpe morbido» continuassero a circolare negli anni successivi

- Quali aspetti hanno consentito la transizione verso la democrazia a Taiwan?
- Prima di tutto c'è stato un cambiamento nell'atteggiamento della classe politica verso i militari
- Durante la legge marziale, il KMT seguiva principalmente due strategie per ottenere la lealtà delle forze armate: l'«appeasement» e la «sanzione positiva»

- Il primo obiettivo si realizzava attraverso l'allocazione di risorse ai militari
- La difesa ha ricevuto una quota enorme del bilancio statale che andava dal 66 % al 51,8 % negli anni 1970-1987, con una quota media dell'8,27 % del PIL
- Questi finanziamenti erano tenuti riservati dalle indagini degli organismi civili

- Questo approccio di pacificazione era accompagnato dalla cooptazione di militari nelle istituzioni e dalla concessione di un'autonomia totale in materia di sicurezza
- In pratica la strategia mirava a prevenire un possibile conflitto civile-militare e garantiva la lealtà militare
- Le sanzioni «positive» invece comprendevano il veto all'ingresso di elementi che non fossero membri del partito tra i vertici delle forze armate e di controllo su chi fosse originario della Cina continentale

- Questa strategia garantiva la lealtà dei militari e impediva l'emergere di un centro di potere militare indipendente
- Al tempo stesso, ciò politicizzava le forze armate, in quanto superava i confini civili-militari e dava un accesso diretto ai militari alla sfera politica

- Ovviamente ciò implicava per la democratizzazione una duplice sfida: il sistema politico doveva essere smilitarizzato e le forze armate depoliticizzate
- Per realizzare questi obiettivi, le autorità democratiche hanno utilizzato una varietà di strategie, combinando appeasement, sanzioni positive e manovre più energiche per stabilire il controllo civile sulle forze armate

- Dopo la conquista del potere, le forze di opposizione hanno evitato di sfidare apertamente le forze armate, ma col tempo i presidenti progressisti hanno adottato strategie più solide per estendere l'influenza civile sulle forze armate
- I poteri di controllo del parlamento sulla difesa sono stati ampliati
- È stata utilizzata una strategia di «divide et impera», nominando giovani ufficiali taiwanesi a posti di comando, perciò riducendo il peso dei continentali

- È da rilevare che i presidenti «democratici» tra anni '90 e 2000 si sono basati sul sistema di rotazione istituzionalizzato in campo militare
- Dunque evitando mosse più conflittuali come licenziamenti o trasferimenti degli ufficiali per non provocare la reazione dell'esercito

- Questo cambiamento nelle strategie del controllo civile è stato reso possibile da una combinazione di condizioni favorevoli sia interni sia esterni alle forze armate
- Per quanto riguarda le condizioni iniziali, a Taiwan il regime era già largamente dominato dai civili quando iniziò la democratizzazione nel 1987
- Il KMT è riuscito a rimanere al potere fino a quando Chen Shui-bian ha vinto la presidenza nel 2000

- Questa democratizzazione dall'alto ha favorito la restrizione del potere politico militare in vari modi
- I civili hanno diretto il percorso del cambiamento politico, quindi la leadership militare è stata costretta a negoziare con il potere civile
- In secondo luogo, la stabilità del regime civile durante la transizione democratica ha impedito un vuoto di potere che avrebbe potuto spingere i militari a intervenire

- Terzo, il processo di democratizzazione si è svolto gradualmente nel corso di più di un decennio, dando alle élite civili e militari il tempo e l'opportunità di adattarsi alle nuove regole democratiche
- Infine, la capacità del KMT di rimanere al governo nei primi anni decisivi ha fornito continuità istituzionale, e gli stretti rapporti esistenti tra partito e militari hanno ridotto la tensione tra leadership civile e militare

- Per quanto riguarda i fattori endogeni relativi alle forze armate, l'istituzionalizzazione del controllo civile è stato favorito dalla crescente professionalizzazione dei militari
- Il potere politico ha potuto dunque ridefinire i doveri professionali e le responsabilità del corpo degli ufficiali

- La dottrina della sicurezza interna che aveva prevalso sotto il regime autoritario ha lasciato il posto a una missione delle forze armate limitata alla sola difesa della sovranità nazionale di Taiwan
- Dunque lo spostamento dell'attenzione verso i nemici esterni ha favorito il ritiro dell'esercito dalla missione di garantire la sicurezza interna

- Si è registrato un deciso cambiamento ideologico: durante la legge marziale gli ufficiali erano formati sui valori dell'anticomunismo, anti-indipendenza e pro-riunificazione
- In seguito le riforme nel 1999 hanno riallineato questi valori fondamentali verso la libertà, la democrazia e i diritti umani
- Questo processo ha visto tra la fine degli anni '90 ai primi 2000 abolire uno dopo l'altro dai valori dell'esercito i fondamenti ideologici del Kuomintang (I Tre Principi)

- Inoltre, le risorse economiche autonome dell'esercito sono state tagliate considerevolmente
- Nel corso degli anni '90 sono state smantellate o poste sotto controllo civile le principali istituzioni di ricerca e i fornitori di armi nati negli anni '70, così come le grandi proprietà mediatiche dell'esercito

- Vi sono stati anche rilevanti fattori esogeni rispetto alle forze armate
- Sin dall'inizio il governo civile ha potuto godere di un alto grado di sostegno da parte dei cittadini per la democratizzazione, durante l'intero periodo di transizione e in particolare durante gli anni '90
- L'economia di Taiwan ha continuato a crescere, e nemmeno la crisi finanziaria asiatica né lo scoppio della bolla «dot.com» hanno avuto un impatto duraturo sull'economia

- Questo ovviamente ha rafforzato il consenso dei cittadini verso le istituzioni democratiche
- Inoltre le élite politiche hanno beneficiato della presenza di una società civile dinamica e che nel periodo di transizione si è mobilitata in modo pacifico, quindi senza provocare la reazione dei militari

- Inoltre, la sicurezza esterna di Taiwan si è dimostrata un fattore favorevole all'istituzionalizzazione del controllo civile
- Con l'inizio della democratizzazione di Taiwan, le tensioni con la Cina continentale sono aumentate
- Nella Repubblica Popolare, l'obiettivo della riunificazione nazionale divenne più importante come fondamento ideologico mentre a Taiwan, la democratizzazione ha promosso la nascita di un'autentica identità taiwanese

- Ciò ha ampliato il divario ideologico tra i due lati dello Stretto di Taiwan, portando a ripetute minacce di intervento militare
- Queste crescenti tensioni, tuttavia, hanno avuto un'influenza positiva sul controllo civile
- Innanzitutto, hanno ridotto gli incentivi dei politici taiwanesi a compiere passi radicali per l'indipendenza, che sarebbe stata contraria alla visione dei militari

- Inoltre, poiché Taiwan doveva bilanciare le forze armate cinesi, ciò si è tradotto nella volontà politica di concedere alle forze armate le risorse per difendere la sicurezza nazionale
- La combinazione della minaccia alla sicurezza e la stabilità interna hanno diretto l'esercito verso l'esterno, lasciando l'arena politica interna alle agenzie civili

- Inoltre le strette relazioni di Taiwan con gli Stati Uniti hanno avuto un'influenza positiva sull'istituzionalizzazione del controllo civile
- In campo militare il programma di scambio di ufficiali tra USA e Taiwan ha contribuito a diffondere la democrazia e il professionalismo nel corpo degli ufficiali
- Si può parlare di un cambiamento generazionale che ha interessato civili e militari a Taiwan e ha favorito la democratizzazione
- Inoltre, il sostegno statunitense alla democratizzazione, vista la dipendenza delle forze armate dalle forniture USA, ha indotto i militari verso l'accettazione del controllo civile

- Riguardo a quest'ultimo punto, Taiwan ha potuto godere di una situazione internazionale favorevole alla democratizzazione
- Ciò in quanto la strategia statunitense verso l'Asia dagli anni '90 si è spostata dal "contenimento" alla promozione di maggiori libertà democratiche
- Tuttavia, ciò non ha impedito il mantenimento di molte contraddizioni e l'evoluzione di alcuni regimi asiatici verso una semplice democrazia formale