

Claudio Minca, Gerardo Nobile

GEOGRAFIE DEL DECENTRAMENTO:
LE ZONE ECONOMICHE SPECIALI IN CINA*

Introduzione

La globalizzazione dell'economia e dell'informazione sta trasformando le logiche localizzative delle fasi produttive e i criteri selettivi per la distribuzione e la valorizzazione delle risorse. Molti paesi alle prese con un'integrazione degli scambi commerciali che non ha precedenti e con la sempre più rapida evoluzione dei mercati finanziari stanno ripensando le loro politiche di organizzazione territoriale allo scopo di resistere e adattarsi alle pressioni dell'internazionalizzazione economica. La competizione globale e il ruolo sempre più cruciale dell'informazione nella formazione del valore aggiunto mettono a confronto regioni appartenenti a paesi molto lontani e pongono nuovi dilemmi all'organizzazione territoriale dei singoli Stati.

La frammentazione sociale e la caduta delle ideologie che hanno caratterizzato questi ultimi decenni hanno messo peraltro in crisi i principi stessi che hanno retto nel passato il rapporto tra stato nazionale e territorio. Si assiste infatti, dal punto di vista economico, alla perdita di significato dei confini nazionali, perché la globalizzazione reclama aggregazioni sempre più grandi all'interno delle quali, sulla base di una serie limitata di principi comuni e legittimati, le merci e le informazioni possano circolare più rapidamente e liberamente possibile. Lo stato nazionale non rappresenta più il contenitore idoneo per lo sviluppo dell'economia contemporanea e il peso «sociale» della

* Sebbene questo saggio sia da considerarsi come il frutto di un lavoro comune dei due autori, è attribuibile a Claudio Minca la stesura dell'Introduzione, dei paragrafi 7 e 8, nonché delle Considerazioni conclusive, a Gerardo Nobile quella degli altri paragrafi.

popolazione rischia di diventare un inquietante zavorra per la gestione dei flussi finanziari e di informazioni. Allo stesso tempo si assiste a un regionalismo sempre più accentuato, che pretende nuova rappresentatività politica in virtù della propria specificità, e soprattutto nuova libertà d'azione in campo economico e nella gestione delle risorse (Omaha 1993).

Queste due spinte, solo apparentemente contrapposte, spiegano la tendenza al decentramento e, in alcuni casi, alla vera e propria frammentazione dello stato nazionale da un lato, e lo sforzo verso la creazione di nuove aggregazioni politico-economiche dall'altro, come i tentativi di allargamento dell'Unione Europea e l'istituzione del NAFTA stanno a testimoniare.

La Cina ha colto con grande beneficio la sfida posta dalla globalizzazione approfittando dell'estrema flessibilità del suo mercato del lavoro, ancora assai competitivo sul piano dei costi, e della particolare struttura sociale che ha consentito una particolare adattabilità dei settori produttivi convertiti al libero mercato, adattabilità in molti casi efficace sotto il profilo economico anche se assai costosa sul piano sociale.

La Cina, uscendo a fatica dal regime autarchico che l'aveva caratterizzata durante tutto il secondo dopoguerra, ma con una progressione che negli ultimi decenni non ha conosciuto soste sostanziali (Overholt 1994), si è affacciata con grande successo sul mercato internazionale. Ma a differenza di altri regimi socialisti che si sono sottoposti a una tanto rapida quanto dolorosa conversione all'economia di mercato, la politica di Deng Xiaoping ha puntato su un processo di riforme progressive e guidate dal centro, con il dichiarato e codificato obiettivo di aprirsi alle blandizie e alle opportunità del mercato mondiale senza per questo destrutturare il sistema politico e la tenuta del paese sotto il profilo sociale. La formula del *socialismo di mercato* coniata dal nuovo corso ha previsto, tra le altre, anche misure di progressivo decentramento decisionale, allargando l'autonomia di alcune regioni costiere e teorizzando un'apertura «geograficamente» selettiva ai mercati stranieri. La creazione delle Zone Economiche Speciali ha comportato una serie di conseguenze assai rilevanti sul piano dell'organizzazione territoriale e ha innescato relazioni inedite tra la Cina e il resto del mondo. Di particolare rilievo in questa strategia è stato infatti il ruolo di queste regioni cuscinetto, contese tra il volontarismo socialista e la *deregulation* globale, sulla scorta dell'esperienza che altre regioni cuscinetto, Hong Kong e Taiwan in particolare,

hanno sviluppato quali avamposti del capitalismo di marca cinese.

Siamo di fronte quindi a una risposta tutta cinese alle sollecitazioni dell'economia internazionale e alle esigenze di nuovo coordinamento del ruolo delle regioni economicamente più dinamiche. Il modello Hong Kong ha ispirato agli strateghi cinesi una geografia del progressivo decentramento di alcune funzioni, con la creazione di vere e proprie enclave privilegiate, regioni laboratorio per una formula che ha finora dato grandi frutti, ma che cela altrettanto grandi incognite per il futuro.

Ripensare l'economia cinese, come vedremo, significa ripensare la geografia di intere regioni, con tutti gli stimoli e i rischi che una nuova territorializzazione può comportare. Questo saggio si propone di ripercorrere brevemente alcune tappe di tale processo di riterritorializzazione, per descriverne le coordinate più significative e per cercare di intuire l'orientamento dei mutamenti che ha messo in moto. La Cina è probabilmente il paese al mondo che nell'ultimo decennio ha conosciuto la crescita più rapida, ma è anche un universo in continua ebollizione, sottoposto a cambiamenti rapidissimi, a processi irreversibili, che cerca di autoriprodursi come sistema e di inserirsi da protagonista nella dialettica globale/locale attraverso una via cinese allo sviluppo.

1. *La politica economica del decentramento*

Tra il 1978 ed il 1990 la Cina ha conosciuto una crescita economica strepitosa: questo fenomenale successo è stato raggiunto grazie alla graduale adozione di una strategia di sviluppo denominata «politica della porta aperta». A differenza della semplice liberalizzazione del commercio, che si limita a rimuovere barriere doganali di tipo tariffario e non, l'obiettivo fu soprattutto quello di permettere l'affluire di tecnologie e capitali stranieri attraverso gli scambi, e di promuovere investimenti e accordi economici¹.

Deng Xiaoping, in un'intervista al *People's Daily* (14 dicembre 1981), affermò: «La porta è stata aperta perché questo è richiesto dalle *Quattro modernizzazioni*»². Zhao Ziyang, un suo

¹ FUH-WENT (1991), «The political economy of China's coastal development strategy», *Asian survey*, XXXI, 3: p. 270.

² Le modernizzazioni dell'industria, dell'agricoltura, della scienza e della tecnica, dell'esercito.

delfino, osservò (*Beijing Review*, 21 dicembre 1981) che solo facendo entrare la Cina nel mercato mondiale, espandendo il commercio con l'estero, importando tecnologie avanzate, utilizzando al meglio i capitali e sviluppando varie forme di cooperazione internazionale, era possibile aumentare la propria forza e la fiducia in se stessi.

Uno dei più importanti aspetti di questa politica fu il ruolo speciale e la notevole autonomia garantita alle zone costiere del paese. Questa scelta fu sancita ufficialmente in un documento dell'Ufficio Politico del Partito Comunista Cinese del febbraio 1988; in realtà l'iniziativa di privilegiare una parte della fascia costiera era precedente. Nel 1979 venne adottata una serie di misure a breve termine a questo scopo, nel tentativo di correggere i piani a lungo termine proposti dall'allora presidente Hua Guofeng, considerati inadatti e troppo ambiziosi in quel particolare momento³. Ma alcuni studi rivelano che già all'inizio degli anni Settanta il Governo aveva preso in considerazione la possibilità di focalizzare la propria attenzione su aree già economicamente più avanzate⁴.

La crescita economica della Cina doveva dunque avvenire gradualmente, anche in maniera temporaneamente squilibrata se necessario, dato che le strategie mirate al perseguimento di uno sviluppo uniforme, bilanciato, avevano portato in passato a pesanti situazioni di inefficienza e immobilismo. Questo era il pensiero della dirigenza cinese nel momento in cui venne individuato nella parte orientale e sud-orientale del territorio il punto di avvio delle riforme, proprio quella parte del Paese che Mao Zedong aveva trascurato per motivi politici e storici⁵. Infatti l'autosufficienza e l'autarchia come segni di potenza del socialismo e la paura di guerre lo avevano persuaso a localizzare le grandi industrie statali nell'interno, lontano dalle rotte internazionali e al riparo da possibili invasioni.

Da quel momento invece si verificò un cambiamento di rotta e gli sforzi del paese vennero concentrati principalmente su una parte del territorio, sede di un vero e proprio esperimento

³ REARDON L.C. (1994a), «Editor's introduction», *Chinese law and government*, 27, Summer 1994: p. 4

⁴ QINGSHENG Z. (1993), «Capital construction investment and its regional distribution in China», *International journal of urban and regional research*, XVII, 2: p. 174.

⁵ OVERHOLT W.H. (1994), *Il risveglio della Cina*. Milano, Il Saggiatore: p. 158.

geo-economico: è lì che hanno trovato applicazione le riforme economiche, è da lì che gli auspicabili benefici si sarebbero dovuti trasmettere a tutto il resto della Cina.

L'idea della strategia dello sviluppo costiero germoglia dalla nozione di «Vantaggi del ciclo economico internazionale» (Beneficial International Cycle, BIC), una costruzione teorica formulata da Wang Jian, ricercatore dell'Istituto per la Programmazione Economica presso la Commissione Statale di Pianificazione. Lo studio era caratterizzato da quattro linee guida:

1. le aree costiere dovevano concentrare i propri sforzi sullo sviluppo di un'industrializzazione rivolta all'esportazione e *labour intensive*, data l'abbondanza e il basso costo della forza lavoro;
2. le industrie dovevano cercare di procurarsi all'estero le materie prime e i mercati per i propri prodotti, ed essere coinvolte attivamente nel guadagnarsi spazi e competitività;
3. le industrie avrebbero usato i proventi dei loro scambi per attirare ulteriori capitali stranieri e tecnologie per lo sviluppo dell'industria pesante;
4. una volta completata la terza fase, lo Stato avrebbe potuto dirigere gli stanziamenti verso l'ammodernamento e la crescita del settore agricolo.

Come in tutte le economie di tipo dualistico, la Cina presentava due settori largamente indipendenti fra loro, quello rurale di tipo tradizionale e quello urbano, relativamente sviluppato. Il BIC poneva l'enfasi sulla necessità di avvicinare questi due settori mediante un'industrializzazione rivolta all'esportazione e ad alta intensità di lavoro. Così facendo il paese doveva venir messo in condizione di integrare industria e agricoltura, migliorando parallelamente i collegamenti fra zone costiere e zone interne al fine di integrarsi nei mercati internazionali.

Wang Jian stimò che la piena realizzazione di questo piano avrebbe richiesto fra i venti e i trenta anni di tempo. Nella fase di avvio, compresa tra i cinque e i sette anni, le priorità erano quelle indicate al punto (1). Per avere successo era necessario migliorare i sistemi di trasporto e comunicazione fra le aree dell'interno e quelle della costa, in modo che fosse possibile esportare anche prodotti provenienti dalla Cina occidentale e centrale, altrimenti destinati esclusivamente al mercato inter-

no. I beni realizzati nella fascia orientale invece dovevano indirizzarsi quasi esclusivamente verso i mercati esteri.

In una fase immediatamente successiva la strategia prevedeva di destinare agli scambi con l'estero una quota sempre maggiore di prodotti realizzati nelle regioni interne. I profitti che ne fossero derivati dovevano servire soprattutto a promuovere lo sviluppo delle infrastrutture industriali di base. Le previsioni indicavano un periodo di cinque/sette anni per giungere a una industrializzazione *capital intensive*.

Nella fase finale del BIC, i proventi ottenuti dal commercio estero sarebbero serviti per favorire la crescita dell'industria ad alto valore aggiunto. A quel punto i prodotti tecnologicamente avanzati avrebbero fatto il loro ingresso sui mercati internazionali, in proporzione sempre maggiore rispetto ai prodotti «poveri». Questo sarebbe avvenuto alla fine del nono Piano quinquennale (1997).

Sono numerosi i motivi che portarono a individuare nella parte orientale e sud-orientale del Paese le regioni più adatte per spiccare questa sorta di nuovo «balzo in avanti». Fra questi, principalmente⁶:

- le favorevoli condizioni ambientali;
- le solide basi economiche;
- le notevoli risorse turistiche;
- la concentrazione di risorse scientifiche e umane.

Oltre diciottomila chilometri di coste, la presenza di più di cinquemila isole e di numerosi porti naturali di varie dimensioni, fra i quali alcuni piuttosto profondi, facilitano il cabotaggio e lo sviluppo del commercio con l'estero. Da qui infatti partono tutte le rotte oceaniche: a Ovest verso l'Europa attraverso Singapore, a Sud verso l'Oceania, a Est verso gli Stati Uniti e il Canada attraverso il Giappone, e a Nord verso la Corea e l'ex Unione Sovietica.

Il collegamento con l'interno della Cina, ricco di risorse economiche, è assicurato da importanti linee aeree e ferroviarie, oltre che da numerosi fiumi che scorrono da Ovest verso Est.

Nelle undici province della zona costiera, che occupano il

⁶ ZHONG G. (1990), «The open economic coastal zone in eastern China: its formation conditions, areal differentiation and development orientation», *The journal of Chinese geography*, I, 2: pp. 45-47.

13,5% della superficie del Paese, vive circa il 40% della popolazione cinese, concentrata in aree densamente popolate: numerose sono le città con oltre un milione di abitanti.

L'industria e l'agricoltura della fascia costiera garantiscono il 55% del prodotto nazionale dei due settori e la produttività è di due terzi superiore alla media nazionale. Nella parte settentrionale è localizzata l'industria pesante ed estrattiva legata al petrolio, al carbone, al ferro, all'acciaio, oltre a cantieri navali e a fabbriche di macchinari. Nella parte centrale è più diffusa l'industria leggera (settore tessile, chimico, elettronico ed edile).

L'agricoltura è molto diversificata ed è collegata all'allevamento, alla pesca e all'industria: un posto di rilievo è occupato dalla produzione e dalla lavorazione di grano, cotone, canna da zucchero, bachi da seta, frutta. Un notevole apporto allo sviluppo economico della zona costiera può venire dal turismo: paesaggi tropicali e luoghi di interesse storico rappresentano un potenziale enorme da sfruttare. Le più interessanti attività sociali e culturali nascono inoltre nella zona costiera grazie alla concentrazione di università e istituzioni scientifiche, pronte a recepire le innovazioni economiche e tecnologiche dal resto del mondo.

2. Le politiche di decentramento e il «nuovo corso»

Il documento 79.202 pubblicato dal Consiglio di Stato il 13 agosto 1979 aveva delineato esplicitamente le direttive da seguire al fine di espandere le relazioni con l'estero:

Per accelerare la costruzione del Socialismo e aumentare gli scambi economici interni ed esteri, bisogna ampliare il commercio con gli altri paesi; è necessario incrementare le entrate; ogni area o dipartimento deve usare tutti i mezzi disponibili per produrre beni destinati all'esportazione ed essere in grado di gestire i proventi. Le province della costa devono sfruttare le condizioni favorevoli di cui sono dotate. In breve tempo dovrà essere formata una potente base per le esportazioni; sarà necessario possedere una tecnologia all'avanguardia per produrre beni competitivi sul mercato, di alta qualità e in notevole quantità⁷.

⁷ STATE COUNCIL (1979), «Document 202. Circular promulgating the "Regulations on the problems of devoting a major effort to expand foreign trade and foreign exchange revenue"»; trad. dal cinese in *Chinese law and government*, 27, Summer 1994: p. 9.

Deng Xiaoping verrà ricordato (anche) per alcune metafore che frequentemente usava per sintetizzare le sue scelte politiche. Alle critiche nei confronti della possibilità di adottare strumenti tipici del capitalismo, quale il mercato internazionale, col conseguente rischio di contaminazioni ideologiche, rispondeva: «Non è importante che un gatto sia bianco o nero, purché acchiappi i topi». Ecco allora l'invito a usare *tutti i mezzi disponibili* per raggiungere in fretta l'obiettivo delle *Quattro modernizzazioni*. Non si tratta dunque di concessioni ideologiche; al contrario, è il socialismo che piega a suo favore il capitalismo⁸.

Alla fine degli anni '70 il volume delle transazioni internazionali raggiungeva a stento l'1% del totale mondiale; la Cina occupava una posizione inferiore non solo ai paesi industrializzati, ma anche ad alcuni paesi del cosiddetto Terzo Mondo.

Le linee guida per risollevare l'economia nazionale vennero indicate dal Governo Centrale, ma si ritenne più efficace delegare localmente la gestione operativa delle attività economiche. Solo per progetti particolarmente onerosi o per alcuni settori strategici l'approvazione del Consiglio di Stato o di altri organi superiori rimase obbligatoria. Nella maggior parte dei casi invece fu possibile decidere autonomamente riguardo a scambi con l'estero, gestione delle entrate, progetti di investimento. Parallelamente il Ministero del Commercio Estero fu incaricato di registrare i cambiamenti nei mercati internazionali e le oscillazioni delle valute estere, di determinare le politiche più favorevoli da adottare, di coordinare le attività economiche per evitare inefficienze, d'avviare uno scambio reciproco di informazioni fra il livello locale e quello nazionale.

Per migliorare il basso livello di conoscenze tecniche e scientifiche vennero inviate delegazioni all'estero e create joint ventures con paesi industrializzati. I profitti derivanti dal commercio non furono più destinati quasi integralmente al Governo Centrale, ma poterono in parte essere trattenuti per investimenti locali; altri benefici derivarono da esenzioni fiscali e dalla concessione di mutui agevolati.

Nacquero compagnie commerciali specializzate con la possibilità di gestire l'esportazione di beni di produzione locale e di

⁸ SKLAIR L. (1991), «Problems of socialist development: the significance of Shenzhen Special Economic Zone for China's open door development strategy», *International journal of urban and regional research*, XV, 2: p. 209.