

ISSN: 2239-7302  
ISBN: 978-88-9335-783-8

# LA PRESIDENZA TRUMP: BILANCIO ED EREDITÀ

A CURA DI  
MASSIMO DE LEONARDIS



# LA PRESIDENZA TRUMP: BILANCIO ED EREDITÀ

a cura di  
MASSIMO DE LEONARDIS



---

Milano 2020

Anno X - 17-18/2020

Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.6.2011

DIRETTORE RESPONSABILE

Massimo de Leonardis

COMITATO EDITORIALE

Romeo Astorri, Paolo Colombo, Massimo de Leonardis, Ugo Draetta, Damiano Palano, Vittorio Emanuele Parsi, Valeria Piacentini Fiorani, Riccardo Redaelli

INTERNATIONAL ADVISORY BOARD

Alan P. Dobson (Swansea University), Alessandro Campi (Università degli Studi, Perugia), Hubert Heyriès (Université Paul Valéry/Montpellier 3), Antonio Marquina Barrio (Universidad Complutense, Madrid), Bahgat Korany (American University of Cairo), Luca Riccardi (Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale), Guido Samarani (Università "Cà Foscari" Venezia), Maurizio E. Serra (Ambasciatore d'Italia e saggista, Roma), Georges-Henri Soutou (*Président de l'Académie des Sciences Morales et Politiques*, Paris)

SEGRETARIO DI REDAZIONE

Davide Borsani

La pubblicazione degli articoli è soggetta a *Peer Review* anonima.

I *Quaderni* sono liberamente scaricabili all'indirizzo Internet <http://www.quaderniscienze politiche.it>

È possibile ordinare la versione cartacea:

on line all'indirizzo [www.educatt.it/libri](http://www.educatt.it/libri); tramite fax allo 02.80.53.215 o via e-mail all'indirizzo [librario.dsu@educatt.it](mailto:librario.dsu@educatt.it) (una copia € 15; abbonamento a quattro numeri € 40).

Modalità di pagamento:

- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo - IBAN: IT 08 R 03069 03390 211609500166;
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Monte dei Paschi di Siena - IBAN: IT 08 D 01030 01637 0000001901668;
- bollettino postale intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica su cc. 17710203

© 2020 **EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica**

Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215

e-mail: [editoriale.dsu@educatt.it](mailto:editoriale.dsu@educatt.it) (*produzione*); [librario.dsu@educatt.it](mailto:librario.dsu@educatt.it) (*distribuzione*)

web: [www.educatt.it/libri](http://www.educatt.it/libri)

ISBN edizione cartacea: 978-88-9335-783-8

ISBN edizione digitale: 978-88-9335-784-5

ISSN: 2532-5302

ISSN edizione online: 2532-5310

# Indice

Introduzione.....	5
di MASSIMO DE LEONARDIS	
La diplomazia della transazione, gli Stati Uniti e il sistema delle alleanze durante la presidenza Trump .....	15
di DAVIDE BORSANI	
La politica dell'amministrazione Trump verso la NATO: percezioni e realtà .....	45
di MASSIMO DE LEONARDIS	
Una distensione mancata? L'amministrazione Trump e il nodo dei rapporti con la Russia .....	69
di GIANLUCA PASTORI	
La fine dell'inizio o l'inizio della fine? Le relazioni sino-statunitensi nell'era di Donald Trump .....	91
di MIRENO BERRETTINI	
«We are more than just a flag»? L'alleanza tra gli Stati Uniti e l'Australia e le relazioni bilaterali durante il mandato presidenziale di Donald J. Trump.....	117
di RAIMONDO NEIRONI	
Gli Stati Uniti e la promozione della democrazia. Un bilancio dell'amministrazione Trump .....	149
di ENRICO FASSI	
Trump e il Middle East Strategic Alliance (MESA) .....	175
di GIUSEPPE DENTICE	
La complessa eredità della presidenza Trump sullo scacchiere sino-iracheno.....	207
di ANDREA PLEBANI	

<i>Erase and Rewind</i> . Il coinvolgimento statunitense nel settore giordano-israelo-palestinese e l'eredità Trump.....	225
di PAOLO MAGGIOLINI	
Gli incontri ufficiali con la Regina Elizabeth II durante le presidenze Obama e Trump: elementi per un'analisi delle relazioni bilaterali .....	259
di VALENTINA VILLA	
«You are the élite». Donald Trump e la democrazia americana.....	283
di ANTONIO CAMPATI	
“The Law and Order President”: il <i>law enforcement</i> di Trump nella gestione della protesta anti-razziale. Una riflessione storico-istituzionale.....	301
di CRISTINA BON	
Trump, la religione, i temi etici, gli afro-americani: un punto di vista conservatore .....	327
di JULIO LOREDO e JAMES BASCOM	
<i>Appendice iconografica</i> .....	339
<i>Gli Autori</i> .....	341

# «We are more than just a flag»? L'alleanza tra gli Stati Uniti e l'Australia e le relazioni bilaterali durante il mandato presidenziale di Donald J. Trump

di RAIMONDO NEIRONI

**Abstract** – *Since the Cold War, alliance between United States and Australia has been relied on the long-standing assumption that Washington is the only driver to attain Australian security from any external threat. The ANZUS, the most important pillar of the Australia's foreign and security policy, maintained Australia's position as the militarily most capable country of the Southern Hemisphere to counter both Japan and Communist China. But, in certain circumstances occurred both the Cold War period and afterwards, alliance has seemed to be far from steadfast. During the Trump administration, Canberra has admittedly shown no intention to be caught in the middle of a risky competition between U.S. and China that might backfire. While bilateral relations are built on shared values and entrenched dialogue, Australia's strategic assessment is to offset, as never before, political commitments with the major guarantor of its own defence and economic interest with China, its main trading partner. This «binary choice» has contributed to heighten the feeling of insecurity in Australia, amid other significant challenges affecting the Indo-Pacific. This paper examines the importance of the military alliance for Australia in an historical perspective, provides a preliminary appraisal of the U.S.-Australia relationship between 2017 and 2020, and eventually explains to what extent Australia does not bother to choose a side within the current Sino-American rivalry.*

## Introduzione

Nel suo discorso alla *Royal Central Asian Society* del 27 marzo 1968 Coral Bell, tra le più autorevoli studiose della politica estera e di sicurezza dell'Australia, sosteneva che Canberra non avrebbe potuto affrontare alcuna minaccia in Asia e nel Pacifico in mancanza di un intervento diretto del suo principale alleato, gli Stati Uniti. Il Paese non aveva ancora acquisito la necessaria consapevolezza dei propri mezzi per operare come una Potenza occidentale all'interno di un'organizzazione composta unicamente da Paesi asiatici, dove

avrebbe agito per lo più come «utile luogotenente» al servizio della Gran Bretagna o degli Stati Uniti che come autentico «agente indipendente». Proprio nel periodo in cui l'amministrazione statunitense dibatteva sulla possibilità o meno di intensificare l'impegno militare in Indocina a seguito dell'"offensiva del Tet", la politologa australiana asseriva che, qualunque fosse stata la decisione di Washington, l'Australia avrebbe dovuto rivalutare il suo impegno con l'alleato, partendo dal fondamentale presupposto che «the shelter of the American alliance» non avrebbe potuto riparare per sempre la «fortezza australiana» dalle minacce esterne<sup>1</sup>. La presa di posizione di Bell intendeva, da una parte, sfatare il tabù secondo cui la dipendenza strategica dagli Stati Uniti avrebbe alleviato l'incessante sensazione di insicurezza australiana, che affondava le sue radici nella Guerra del Pacifico; dall'altra, imponeva una riflessione sul futuro della sicurezza dell'esteso territorio continentale, che secondo la politologa doveva passare progressivamente sotto il pieno controllo degli australiani<sup>2</sup>.

I bombardamenti giapponesi della città di Darwin del febbraio 1942, il primo attacco militare mai sferrato sul territorio australiano, e l'impotenza delle truppe del *Commonwealth* britannico dispiegate nei territori "a est di Suez" fecero sprofondare l'Australia in un inconsueto stato di abbandono, in buona parte mitigato dall'intervento statunitense nel Pacifico. Alla fine della Seconda Guerra Mondiale, fu evidente ai politici australiani come solo gli Stati Uniti fossero in grado di assicurare la totale sicurezza del continente australiano. In particolare dopo il 1949, con la proclamazione a Pechino della Repubblica Popolare Cinese (RPC), i rischi concreti di una possibile espansione comunista in Indonesia e nel resto del Sud-Est asiatico<sup>3</sup>, Canberra strinse una relazione più salda con gli Stati Uniti, mentre la società australiana cominciava a importare usi e costumi dello stile di vita statunitense<sup>4</sup>. Il Primo

---

<sup>1</sup> C. Bell, *Australian Defence in the Asian Context*, "Journal of The Royal Central Asian Society", vol. 55 (1968), n. 3, pp. 276-287 (278 e 285).

<sup>2</sup> *Ibi*, p. 287.

<sup>3</sup> Documents on Australian Foreign Policy (DAFP), Vol. XXII, Australia and Recognition of the People's Republic of China, 1949-1972, Submission to Spender, Canberra, 20.12.1949, documento 3.

<sup>4</sup> P. Bell – R. Bell, *Cultural Shifts, Changing Relationships: Australia and the United States*, "Australian Cultural History", vol. 28 (2010), n. 2-3, pp. 283-297 (288).

Ministro Sir Robert Gordon Menzies (1949-1966), che alla fine degli anni Quaranta vinse le elezioni federali grazie a un'intensa campagna antisocialista, prospettò una nuova politica estera per il Paese, muovendo da tre considerazioni preliminari. In primo luogo, l'Australia doveva riconoscere di non poter provvedere da sola alla propria difesa<sup>5</sup>. L'evidente disparità di forze militari tra la Gran Bretagna e gli Stati Uniti<sup>6</sup> e la nascita dell'Alleanza Atlantica nell'aprile 1949 persuasero il governo Menzies a negoziare uno schema di sicurezza del Pacifico con Washington<sup>7</sup>, senza che ciò implicasse né la rottura del legame etnico e culturale con la Gran Bretagna né la rinuncia ai propri impegni militari con il *Commonwealth*<sup>8</sup>. Infine, gli interessi di sicurezza dovevano essere allineati alle considerazioni di carattere economico<sup>9</sup>: la crisi della sterlina nel periodo post-1945 aveva avuto pesanti ricadute sul sistema economico australiano<sup>10</sup>, tanto da indurre i leader politici conservatori a valutare l'opzione di costruire una nuova relazione economica con la Potenza del momento, gli Stati Uniti.

In quella fase storica, più che la RPC, il possibile risveglio del militarismo giapponese assorbiva gran parte delle preoccupazioni strategiche australiane. Il Ministro degli Esteri australiano, Sir Percy C. Spender, all'epoca uno dei più strenui sostenitori in patria di una stretta collaborazione con gli Stati Uniti<sup>11</sup>, dichiarava al Presidente statunitense Harry S. Truman in persona, il 13 settembre 1950, che gli sforzi in termini sia militari che di vite umane nella guerra al Giappone avrebbero meritato «a greater degree of consideration in matters of consultation among the great

---

<sup>5</sup> B. Apter, *Rethinking the Australian Dilemma: Economics and Foreign Policy, 1942-1957*, PhD Thesis, University of New South Wales, 2.2019, p. 211.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> DAFP, Vol. XXI, The 1951 ANZUS Treaty, Cablegram from Department of External Affairs to Posts, Canberra, 18.5.1949, documento 2.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> B. Apter, *op. cit.*, p. 211.

<sup>10</sup> Cfr. C.R. Schenk, *Britain and the Sterling Area. From Devaluation to Convertibility in the 1950s*, London – New York, 1994.

<sup>11</sup> Foreign Relations of the United States (FRUS), 1950, Vol. VI, East Asia and the Pacific, Memorandum of Conversation, by the Chief of Protocol, Simmons, Washington, 13.9.1950, N.H. Petersen *et al.* (eds), Washington D.C.: United States Government Printing Office, 1976, documento 96.



powers»<sup>12</sup>. Spender non indicò al Presidente le modalità con cui coinvolgere l'Australia, se tramite una maggiore partecipazione del Paese alle attività del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, come fu per l'Egitto, oppure attraverso un accordo politico o militare sul modello dell'Alleanza Atlantica, che permettesse agli australiani sia di prendere parte ai piani strategici statunitensi<sup>13</sup> sia di mettere a disposizione le proprie forze militari<sup>14</sup>. La precisazione del Ministro derivava dal mancato coinvolgimento australiano, in quanto Potenza militare a stretto contatto con la Gran Bretagna, nei negoziati che portarono alla formazione del patto transatlantico. In quel periodo, l'Australia si era anzi trovata a subire i piani strategici approvati dai britannici senza che fosse mai stata consultata<sup>15</sup>. Allo scoppio del conflitto nella penisola coreana, Spender accelerò le tappe portando avanti da solo le concitate discussioni diplomatiche del «Patto del Pacifico», con il benestare del Primo Ministro, il quale apparve peraltro scettico degli ultimi sviluppi dell'iniziativa, tanto da arrivare a sostenere che la struttura dell'accordo che si stava definendo sembrava poggiare «on a foundation of jelly»<sup>16</sup>.

Tuttavia, l'ambizioso progetto concepito dall'allora negoziatore del trattato di pace con il Giappone, John Foster Dulles, e dal *Policy Planning Staff* del Dipartimento di Stato statunitense guidato da George F. Kennan, incontrò diverse resistenze anche a Washington, e in particolare dall'allora Assistente al Segretario di Stato per gli Affari dell'Asia Orientale e del Pacifico, Dean Rusk. Gli attriti su quali Paesi asiatici dovessero prendere parte all'iniziativa regionale, l'assenza di una vera e propria azione

---

<sup>12</sup> FRUS, 1950, Vol. VI, cit., Memorandum of Conversation by the Chief of Protocol, Simmons, 13.9.1950, documento 106.

<sup>13</sup> A. Kelly, *ANZUS and the Early Cold War: Strategy and Diplomacy between Australia, New Zealand and the United States, 1945-1956*, Cambridge, 2018, p. 72.

<sup>14</sup> FRUS, 1950, Vol. VI, cit., Memorandum by the Assistant Secretary of State for European Affairs, Perkins, to the Secretary of State, Washington, 27.10.1950, documento 111.

<sup>15</sup> Cfr. FRUS, 1950, Vol. VI, cit., Memorandum of Conversation, by Mr. Horace H. Smith, Washington, 14.9.1950, documento 106.

<sup>16</sup> Cit in D. Lowe, *Australian Between Empires: The Life of Percy Spender*, London – New York, 2010, p. 135.

di coordinamento<sup>17</sup> e la fermezza dei governi australiano e neozelandese di non cedere sul trattamento punitivo da riservare al Giappone<sup>18</sup>, affossarono il progetto e gli Stati Uniti optarono per accordi militari separati con i due Paesi oceanici e le Filippine<sup>19</sup>. Menzies, certamente influenzato dalle riserve opposte dal governo britannico<sup>20</sup>, scrisse in un cablogramma indirizzato all'Ambasciata australiana a Washington, «[w]e do not need a pact with America. They are already overwhelmingly friendly to us»<sup>21</sup>. Era allora chiaro che l'Australia non avrebbe mai aderito a un accordo regionale svantaggioso che non avesse garantito la sicurezza del continente<sup>22</sup> e che avesse contemplato soltanto doveri e responsabilità<sup>23</sup>.

Nelle pagine che seguono, si cercherà dapprima di ripercorrere la genesi e gli sviluppi dell'alleanza da una prospettiva storico-diplomatica a partire dagli anni Cinquanta fino ai primi anni Duemila. Il secondo paragrafo si soffermerà sui momenti salienti della relazione bilaterale durante l'amministrazione Trump, contrassegnata da alcune affinità e da due diversi approcci tenuti nei confronti della Cina. Nel terzo paragrafo, infine, si tenterà di individuare i fattori che accomunano e i temi che dividono l'attuale governo australiano all'amministrazione democratica di Joe Biden insediatasi il 20 gennaio.

---

<sup>17</sup> DAFP, Vol. XXI, cit., Cablegram from Embassy in Washington to Spender, Washington, 3.8.1950, documento 15.

<sup>18</sup> G. Brown, "Breaking the American Alliance: An Independent National Security Policy for Australia", Canberra Papers on Strategy and Defence No. 54, p. 10.

<sup>19</sup> M.J. Green, *By More Than Providence. Grand Strategy and American Power in the Asia Pacific Since 1783*, New York, 2017, p. 281.

<sup>20</sup> J.M. Siracusa – G. St. John Barclay, "Australia, the United States, and the Cold War, 1945-51: From V-J Day to ANZUS", *Diplomatic History*, vol. 5 (1981), n. 1, pp. 39-52 (49).

<sup>21</sup> DAFP, Vol. XXI, cit., Cablegram from Menzies to Fadden, Washington, 3.9.1950, documento 14.

<sup>22</sup> J.M. Siracusa – G. St. John Barclay, *op. cit.*, pp. 39-52 (52).

<sup>23</sup> DAFP, Vol. XXI, cit., Cablegram from Menzies to Spender, New York, 20.9.1950, documento 17.

## L'ANZUS: le origini, le divergenze e il dibattito sull'alleanza

Quest'anno ricorrono i settant'anni dalla firma dell'accordo di difesa tra l'Australia, la Nuova Zelanda e gli Stati Uniti (conosciuto con l'acronimo *ANZUS*), firmato a San Francisco il 1° settembre 1951 e ratificato sette mesi più tardi. Il Primo Ministro australiano Scott Morrison (2018-) invitò ufficialmente l'allora Presidente-eletto Joe Biden a celebrare in Australia l'anniversario della firma del trattato trilaterale, un punto di svolta nella politica estera australiana che sancì il riconoscimento della totale dipendenza strategica dalla più grande Potenza navale dell'epoca<sup>24</sup>, permise all'Australia di aderire alla comunità strategica occidentale, che si estese così fino ai confini periferici del globo, e, infine, certificò l'egemonia statunitense in Asia e nel Pacifico. Dal punto di vista militare, l'*ANZUS* consentiva all'*Australian Defence Force* – *ADF* di operare nel contesto asiatico e pacifico con il Paese tecnologicamente più avanzato, assicurandogli l'accesso a un vasto e innovativo equipaggiamento e a una rete di intelligence tra le più grandi ed efficienti di allora<sup>25</sup>.

Originariamente, il patto trilaterale nacque per scongiurare e impedire una ripresa del militarismo giapponese in Asia e, esattamente come era stato per il fallito progetto di «Patto del Pacifico», intendeva garantire la sicurezza degli alleati nell'area del Pacifico. L'*ANZUS* rientrava dunque all'interno di una visione strategica regionale concepita all'indomani della firma del trattato di pace del Giappone, che riuniva le nazioni libere e democratiche del continente asiatico. Il trattato dell'*ANZUS* è parte del cosiddetto «sistema di San Francisco», conosciuto anche col nome di «sistema hub-and-spokes»<sup>26</sup>. Dei nove articoli che compongono il trattato di difesa, due rivestono particolare importanza. L'art. IV, comma 1 definisce il *casus foederis*, che scatta a seguito di un attacco armato

---

<sup>24</sup> P.J. Dean – B. Taylor – S. Frühling, “Introduction”, in Id. (eds), *After American Primacy: Imagining the Future of Australia's Defence*, Carlton, 2019, [Kindle book]: <http://www.amazon.com>.

<sup>25</sup> R. Lyon, *Alliance Unleashed: Australia and the U.S. in a New Strategic Age*, “Australian Strategic Policy Institute (ASPI)”, 6.2005, p. 34, [https://s3-ap-southeast-2.amazonaws.com/ad-aspi/import/Aust\\_US.pdf?CcsuOkJ6KgNhgx7mdL5vs33j4G95T9PB](https://s3-ap-southeast-2.amazonaws.com/ad-aspi/import/Aust_US.pdf?CcsuOkJ6KgNhgx7mdL5vs33j4G95T9PB).

<sup>26</sup> Cfr, in particolare, V.D. Cha, “Powerplay: The Origins of the U.S. Alliance System in Asia”, Princeton, 2016.

sferrato contro una delle Parti: davanti a una violazione della pace e della stabilità, queste si impegnano a «meet the common danger» nel rispetto dei rispettivi processi costituzionali e ad adire immediatamente il Consiglio di Sicurezza. All'art. V, invece, si definisce il perimetro dell'attacco, che copre grossomodo tutto il territorio del Pacifico che rientra sotto la giurisdizione delle Parti, nonché la natura dell'attacco, che deve essere diretto contro le Forze Armate, le navi o i velivoli di proprietà statale. È importante sottolineare come il testo faccia un chiaro riferimento, all'art. III, alle consultazioni delle Parti nel caso di attacco all'integrità territoriale, all'indipendenza politica e alla sicurezza delle medesime, restringendo dunque la possibilità di un intervento militare automatico. Infine, a differenza dell'Alleanza Atlantica, l'ANZUS non prevede alcun segretariato né uno staff militare o civile permanente, ma solo riunioni annuali a livello ministeriale.

Malgrado l'esistenza tra l'Australia e gli Stati Uniti di un accordo di mutua difesa rimasto in vigore fino ad oggi, le relazioni con l'alleato statunitense hanno richiesto, durante e dopo la Guerra Fredda, una riorganizzazione che si è sviluppata attraverso varie fasi e che ha risentito inevitabilmente dei cambiamenti politici occorsi nella regione asiatica. Non sempre gli interessi tra Washington e Canberra sono stati coincidenti, anzi in alcune occasioni le prese di posizione sono risultate chiaramente contrastanti. I primi banchi di prova per la tenuta dell'alleanza furono la proposta di ampliamento della base militare Diego Garcia e, soprattutto, il Secondo conflitto indocinese. Nel gennaio 1974, Washington annunciò l'intenzione di incrementare il proprio impegno navale e aereo nell'Oceano Indiano a partire dall'allargamento – «di modesta entità» – della base militare Diego Garcia, con l'obiettivo di facilitare le operazioni logistiche e di dispiegamento in un'area dove la presenza navale sovietica, si credeva, stava gradualmente aumentando. Le principali perplessità australiane muovevano da questa errata percezione statunitense, che non avrebbe fatto altro che acuire inutilmente la rivalità con l'Unione Sovietica<sup>27</sup>. Invece, per quanto riguarda il contesto ben più complicato della guerra in

---

<sup>27</sup> Molte delle perplessità australiane sono state raccolte all'interno di un paper sottoposto, nell'aprile 1974, all'esame del Comitato della Difesa del Dipartimento alla Difesa australiano, cfr. The National Archives of Australia (NAA), A1838, 686/1 Part 10, Anzus Regional Defence Organisation – Defence

Indocina, contrariamente a una valutazione nel complesso positiva, secondo alcuni storici il governo laburista di Gough Whitlam (1972-1975) ha seriamente rischiato di minare l'ANZUS nel periodo più delicato del disimpegno militare statunitense dal pantano vietnamita, dando l'impressione agli alleati nel Sud-Est asiatico che Canberra e Washington non condividessero più una visione comune della sicurezza nel continente asiatico<sup>28</sup>. In realtà, Whitlam non intendeva passare per il «peso morto» dell'alleanza e si ritrovava molto spesso a dover bilanciare le rivendicazioni dell'ala conservatrice e quella più oltranzista dell'*Australian Labor Party (ALP)*<sup>29</sup>. Nel febbraio 1974, la possibilità per l'Australia di avviare un processo di normalizzazione dei rapporti diplomatici con la Corea del Nord e altre questioni di piccola entità che rischiavano di mettere in discussione la leadership statunitense nell'area avevano indispettito l'alleato. In un cablogramma del 21 febbraio, dai toni sospinti, l'Ambasciatore australiano, Sir Patrick Shaw, confortò il Vicesegretario di Stato, Kenneth Rush, sul fatto che il governo australiano non avesse mai mancato di assicurare il suo appoggio al trattato dell'ANZUS, riconoscendo la prevalenza dell'alleanza con gli Stati Uniti su ogni forma di isolazionismo e di non allineamento, entrambe considerate «inapplicabile» all'esperienza australiana<sup>30</sup>. Fedor A. Mediansky rilevava come proprio nella breve esperienza di governo di Whitlam l'Australia avesse tentato di perseguire una propria politica di media Potenza, che però non intendeva alterare la relazione di Canberra con l'alleato. Sebbene l'esecutivo provasse una certa empatia per alcune rivendicazioni provenienti dal Terzo Mondo<sup>31</sup>, i valori continuavano ad essere ancorati all'eredità cul-

---

of Pacific South and South East Asia Tripartite Security Pact, The Indian Ocean (and the ANZUS Alliance), aprile 1974, pp. 6-9, [www.naa.gov.au](http://www.naa.gov.au).

<sup>28</sup> A. Benvenuti – D.M. Jones, *With Friends Like These. Australia, the United States, and Southeast Asian Détente*, "Journal of Cold War Studies", vol. 21 (2019), n. 2, pp. 27-57 (32).

<sup>29</sup> J. Curran, *Unholy Fury. Whitlam and Nixon at War*, Carlton, 2015, [Kindle book]: <http://www.amazon.com>.

<sup>30</sup> NAA, A1838, 686/1 Part 10, Inward Cablegram from Australian Embassy, Washington, I. 26524, 21.2.1974, pp. 1-2, [www.naa.gov.au](http://www.naa.gov.au).

<sup>31</sup> F.A. Mediansky, *United States Interests in Australia*, "Australian Outlook", vol. 30 (1976), n. 1, pp. 136-154. Il rafforzamento di legami più saldi con i Paesi in Via di Sviluppo è un processo avviato dal Governo Whitlam nei primi anni Settanta, cfr. K.D. Suter, *Australia and the Third World*, "Third World

turale anglosassone<sup>32</sup>. Peraltro, nel corso di una conversazione del maggio 1974 con l'allora Ambasciatore statunitense a Canberra Marshall Green, il Segretario del Dipartimento della Difesa australiano, Sir Arthur Tange, asserì che il partito australiano che avesse messo in discussione qualsivoglia iniziativa di Washington a sostegno dell'ANZUS avrebbe avuto gravi ripercussioni in sede elettorale. L'alleanza con gli Stati Uniti, malgrado alcune decisioni discutibili e alcune criticità riscontrate dal governo Withlam sulla strategia di «forward defence»<sup>33</sup> nel Sud-Est asiatico, continuava a rappresentare un punto fermo per tutta la politica australiana dell'epoca<sup>34</sup>.

All'ANZUS è stata riservata una consueta centralità all'interno dei *White Paper* pubblicati dal 1976 ad oggi dal governo australiano. Tuttavia, già il primo *Libro Bianco della Difesa* constatava che in determinate situazioni gli Stati Uniti non avrebbero potuto intervenire in soccorso di Canberra<sup>35</sup>. Inoltre, l'altra grande criticità del patto stava nel fatto che i Capi di Stato Maggiore statunitensi non coinvolsero fin dall'inizio le controparti australiane nel processo di definizione e di condivisione dei piani militari, né consentirono con una certa facilità lo scambio delle informazioni di intelligence. Peraltro, le riunioni del Consiglio dell'ANZUS

---

Quarterly”, vol. 5 (1983), n. 4, pp. 861-873. Per Dan Halvorson, invece, il ravvicinamento diplomatico ai Paesi di nuova indipendenza del Sud-Est asiatico, avvenuto tra la fine degli anni Cinquanta e la metà degli anni Sessanta, esplicitò il senso di solidarietà verso il mondo postcoloniale, D. Halvorson, *Commonwealth Responsibility and Cold War Solidarity. Australia in Asia, 1944-74*, Acton, 2019.

<sup>32</sup> FRUS, 1977-1980, Vol. XXII, Southeast Asia and the Pacific, Memorandum of Conversation, Washington, 25.3.1977, D.P. Nickles – M.J. Taylor (eds), Washington D.C.: United States Government Printing Office, 2017, documento 231.

<sup>33</sup> H. White, *Australian Defence Policy and the Possibility of War*, “Australian Journal of International Affairs”, vol. 56 (2002), n. 2, p. 257 (253-264); G. Cheeseman, *From Forward Defence to Self-Reliance: Changes and Continuities in Australian Defence Policy, 1965-90*, “Australian Journal of Political Science”, vol. 26 (1991), pp. 430 e 433 (429-444).

<sup>34</sup> NAA, A1838, 686/1 Part 10, Record of Conversation with Mr Marshall Green, 24.5.1974, p. 2, [www.naa.gov.au](http://www.naa.gov.au).

<sup>35</sup> N. Brangwin *et al.*, “Defending Australia: A History of Australia's Defence White Papers”, Research Papers 2015-16, Parliament of Australia, Canberra, 20.8.2015, [https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/rp/rp1516/DefendAust](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1516/DefendAust); G. Cheeseman, *op. cit.*, p. 434.

che si tenevano annualmente vedevano la partecipazione dei responsabili della diplomazia e non dei Generali dei Paesi membri<sup>36</sup>. Questi elementi andarono a rimpinguare il dibattito di inizio anni Ottanta, in concomitanza con la lunga esperienza di governo laburista di Bob Hawke (1983-1991). La crisi scoppiata nel 1984 tra gli Stati Uniti e la Nuova Zelanda a seguito della decisione di Wellington di non autorizzare l'accesso alle acque territoriali nazionali alle navi militari statunitensi con a bordo armi nucleari<sup>37</sup>, fu il pretesto per aprire una riflessione più articolata sul ruolo australiano all'interno dell'orbita strategica statunitense<sup>38</sup>. Il dibattito politico australiano conobbe all'epoca un inasprimento dei toni e una polarizzazione sempre più marcata, a tal punto che i leader dei due principali partiti australiani dovettero costantemente mediare tra le varie anime interne ai rispettivi schieramenti per evitare di compromettere e destabilizzare le relazioni con gli Stati Uniti<sup>39</sup>. Per la verità, in quel periodo le divergenze tra Canberra e Washington non riguardavano solo l'ANZUS, ma anche il processo di cooperazione regionale che andava lentamente definendosi nel continente asiatico<sup>40</sup>. Anche in questa circostanza l'Australia

---

<sup>36</sup> M.C. Pugh, *The ANZUS Crisis, Nuclear Visiting and Deterrence*, Cambridge – New York – Melbourne, 1989, p. 26.

<sup>37</sup> Sulle origini e gli sviluppi della crisi del 1984-1986, nonché sulla posizione ufficiale del governo laburista neozelandese, che nel luglio 1984 vinse le elezioni generali proprio grazie a un'intensa campagna contro il nucleare, cfr. G. Hensley, *Friendly Fire: Nuclear Politics and the Collapse of ANZUS, 1984-1987*, Auckland, 2013.

<sup>38</sup> Sulle riflessioni e sul dibattito relativo all'ANZUS e al ruolo dell'Australia all'interno dell'alleanza, si vedano R.W. Baker (ed), *Australia, New Zealand and the United States: Internal Change and Alliance Relations in the ANZUS States*, New York, 1991; J. Bercovitch (ed), *ANZUS in Crisis: Alliance Management in International Affairs*, Basingstoke, 1988; B. Harford (ed), *Beyond ANZUS*, Wellington, 1985; K.D. Suter, *ANZUS: The Empty Treaty*, Sydney, 1984; J.A. Camilleri – H. Redner, *Debate on the ANZUS Alliance*, South Caulfield, 1983; H.S. Albinski, *The Australian-American Security Relationship: A Regional and International Perspective*, St Lucia and London, 1982; M. Teichmann, *Australia Alone: A Case Against Alignment*, Melbourne, 1981; R. Babbage, *Rethinking Australia's Defence*, St. Lucia, 1980.

<sup>39</sup> P.J. Boyce, *The Influence of the United States on the Domestic Debate in Australia*, "Australian Outlook", vol. 38 (1984), n. 3, pp. 160-162.

<sup>40</sup> Per quanto riguarda il processo di cooperazione regionale concepito attorno all'*Association of South-East Asian Nations (ASEAN)*, cfr. A. Ba – C.C. Kuik – S. Sudo (eds), *Institutionalizing East Asia. Mapping and Reconfiguring Regional*

non apparve sempre in sintonia con le decisioni prese dall'alleato<sup>41</sup>, ciononostante per Hawke e i laburisti era essenziale assicurare la presenza degli Stati Uniti nella regione in quanto forza di stabilità. Nel quadro di un approccio di politica estera che avrebbe dovuto coniugare gli interessi nazionali<sup>42</sup> con i valori e gli impegni derivanti dall'appartenenza alla comunità strategica occidentale<sup>43</sup>, Hawke intendeva riservare al proprio Paese un margine di manovra sufficientemente sicuro ma non eccessivamente ampio tale da potere essere interpretato dall'alleato come segno del disimpegno in quelle aree dove l'Australia e gli Stati Uniti condividevano i medesimi interessi strategici<sup>44</sup>. L'allora Premier non fece mancare il proprio supporto in occasione dell'intervento militare nel Golfo Persico nel gennaio 1991, al quale Canberra contribuì inviando alcune navi da guerra poste sotto il comando statunitense, motivando la decisione – almeno sul piano politico – con il fatto che l'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq di Saddam Hussein rischiava di affossare il nuovo ordine mondiale successivo alla fine della Guerra Fredda<sup>45</sup>.

---

*Cooperation*, Abingdon – New York, 2016. Quanto, invece, alla formazione di forme di cooperazione asiatica in ambito economico e di sicurezza, cfr. M. Beeson – R. Stubbs (eds), *Routledge Handbook of Asian Regionalism*, Abingdon – New York, 2012.

<sup>41</sup> È il caso, ad esempio, della proposta statunitense di invitare la Russia all'interno dell'*Asia Pacific Economic Cooperation (APEC)*, un'iniziativa a cui Canberra aveva fornito un contributo determinante. L'allora Primo Ministro laburista Paul Keating (1991-1996) aveva stigmatizzato quella presa di posizione come «un atto di vandalismo economico». Probabilmente, la decisione di Washington di coinvolgere i russi rispondeva a una necessità strategica, che però andava a modificare l'identità dell'organizzazione e la coerenza del progetto australiano, cfr. M. Beeson, *Australia's Relationship with the United States: The Case for Greater Independence*, "Australian Journal of Political Science", vol. 38 (2003), n. 3, pp. 387-405 (390).

<sup>42</sup> J. Betts – M. Phythian, *Iraq War and Democratic Governance. Britain and Australia Go to War*, Cham, 2020, p. 31.

<sup>43</sup> D. McDougall, *The Hawke Government's Policies towards the USA*, "The Round Table", vol. 78 (1989), n. 310, pp. 165-176 (166).

<sup>44</sup> J. Betts – M. Phythian, *op. cit.*, p. 31.

<sup>45</sup> L. Barritt-Eyles, *Collective Security and a New World Order: Justifying Australia's Participation in the Persian Gulf Crisis, 1990-91*, "Australian Journal of Politics and History", vol. 66 (2020), n. 3, pp. 522-541 (527); M. Kelton, *More than an Ally? Contemporary Australia-U.S. Relations*, Aldershot – Burlington, 2008, p. 127.



Rispetto ai suoi predecessori laburisti, il Premier liberale John Howard (1996-2007) non credeva che una maggiore partecipazione ai processi di cooperazione regionale in Asia potesse promuovere gli interessi vitali dell'Australia all'interno del «wider Asia-Pacific strategic environment», almeno non nella stessa misura di quanto avrebbe fatto l'allineamento alle priorità di sicurezza internazionale ed economiche degli Stati Uniti<sup>46</sup>. La prima e unica volta, nella storia del trattato, che l'art. IV dell'ANZUS è stato invocato fu proprio col governo Howard all'indomani degli attacchi terroristi dell'11 settembre 2001 a New York e al Pentagono. Il Premier avviò le consultazioni con il Presidente George W. Bush ed entrambi convennero che gli attentati rientravano perfettamente nella lettera del *casus foederis*. Il 17 settembre 2001 il Parlamento federale approvò tale decisione e, nelle settimane che seguirono, il governo annunciò la partecipazione all'operazione a guida statunitense *Enduring Freedom* di un contingente di duecento soldati delle Forze Speciali impiegato in missioni di combattimento contro le basi di *al-Qa'ida* in Afghanistan. A seguito della costituzione dell'*International Security Assistance Force (ISAF)*, nel dicembre di quell'anno, l'ADF lavora in stretta collaborazione con il contingente olandese nella provincia di Oruzgan, fino all'agosto 2010. In termini di truppe, l'Australia ha messo a disposizione dell'ISAF uno dei più alti contingenti tra i Paesi extra-NATO, impegno che è proseguito successivamente con la missione *Resolute Support*, a cui hanno preso parte circa ottanta militari australiani. Oggi l'Australia è uno dei principali partner strategici della NATO – un «partner across the globe», ovvero, un «contact country» – ed è coinvolta attivamente nei processi di dialogo e cooperazione: alla sessantacinquesima sessione dell'Assemblea parlamentare dell'Alleanza, tenutasi a Londra nell'ottobre 2019, era presente una delegazione del Parlamento australiano guidata dal Senatore liberale dell'Australia Meridionale David Fawcett.

---

<sup>46</sup> R. Lyon – W.T. Tow, *The Future of the U.S.-Australian Security Relationship*, «Asian Security», vol. 1 (2005), n. 1, pp. 25-52 (26).

## L'alleanza alla prova della presidenza Trump: i punti fermi e le tre divaricazioni sulla Cina

Quando nel 2017 Donald Trump si insediò alla Casa Bianca, in un'elezione del tutto inaspettata anche per l'allora Primo Ministro Malcolm Turnbull (2015-2018)<sup>47</sup>, i timori che aleggiavano su Canberra erano essenzialmente due: da una parte, la concreta possibilità che il *tycoon* newyorchese potesse ridurre drasticamente il proprio impegno nel difendere gli alleati nel continente asiatico a meno che quest'ultimi non avessero contribuito in misura maggiore alle spese militari<sup>48</sup>; dall'altra, le eventuali ripercussioni che avrebbero fatto seguito alla volontà della nuova amministrazione di convogliare l'attenzione sulla crescita e sullo sviluppo economico in patria, presupposto in mancanza del quale gli Stati Uniti non avrebbero potuto assicurare – come in passato – la propria presenza all'estero<sup>49</sup>. Negli anni immediatamente successivi alla fine della Guerra Fredda, il ritmo dell'alleanza tra gli Stati Uniti e l'Australia è stato scandito da due principali obiettivi: la difesa e il consolidamento del sistema internazionale liberale post-1945<sup>50</sup> e lo sforzo congiunto volto a garantire pace e stabilità nel continente asiatico. Questi obiettivi sono rimasti tali anche con l'avvento di Trump, ma il tenore delle dichiarazioni rivolte alla leadership cinese dal Presidente e da una parte dei suoi uomini più fidati dell'amministrazione, nonché l'entità di alcuni provvedimenti esecutivi che hanno colpito gli interessi economici e strategici della Cina, hanno evidenziato un'antinomia fra la strategia statunitense e quella australiana.

---

<sup>47</sup> M. Turnbull, *A Bigger Picture*, South Yarra, 2020, [Kindle book]: <http://www.amazon.com>.

<sup>48</sup> Si veda, tra gli altri, H. Hguyen, *Donald J. Trump and Asia: From Campaign to Government*, "Asian Affairs: An American Review", vol. 44 (2017), pp. 124-141 (128-129).

<sup>49</sup> K.K. Pitakdumrongkit, *The Impact of the Trump Administration's Indo-Pacific Strategy on Regional Economic Governance*, "East-West Center", Policy Studies n. 79, 2020, p. 8.

<sup>50</sup> Un'estesa ed esaustiva ricerca pubblicata dal *Lowy Institute* ha ripercorso l'evoluzione della strategia della politica estera australiana dal 2007 ad oggi, soffermandosi in particolare sulle caratteristiche dell'ordine liberale internazionale, cfr. Lowy Institute, *Australia's Security and the Rules-Based Order. Tracking a Decade of Policy Evolution*, <https://interactives.lowyinstitute.org/features/rules-based-order/>.

La garanzia di stabilità e di sicurezza della regione dell'Indo-Pacifico è, assieme all'alleanza con gli Stati Uniti e al *Quadrilateral Dialogue* (QUAD), uno dei tre capisaldi della politica estera australiana<sup>51</sup>. È stata proprio la natura delle relazioni con l'Indo-Pacifico ad aver segnato un evidente iato tra il consueto atteggiamento da «good international citizen» dell'Australia<sup>52</sup>, che enfatizza l'importanza del multilateralismo ad ogni livello, e la visione trumpiana, protezionista e patriottica, delle relazioni internazionali. Per Canberra, l'Indo-Pacifico non è un'area di competizione strategica, bensì il centro dell'economia globale e una regione funzionale alla crescita economica, alla creazione di posti di lavoro e all'incremento degli standard di vita delle popolazioni della regione<sup>53</sup>. Rientra perfettamente su questa linea la firma nel novembre scorso della *Regional Comprehensive and Economic Partnership* (RCEP), il grande accordo multilaterale di libero scambio che permetterà la standardizzazione di regole e procedure su commercio e investimenti. Il trattato non ha previsto la partecipazione degli Stati Uniti fin dall'avvio dei negoziati, otto anni fa, allorché l'allora amministrazione di Barack H. Obama preferì prendere parte alla *Trans-Pacific Partnership* (TPP). Tuttavia, la decisione di Trump di ritirare gli Stati Uniti dai negoziati della TPP non fu accolta con favore dal governo Turnbull. Nel novembre 2017, il Presidente repubblicano chiarì al vertice APEC di Da Nang che il suo Paese avrebbe allacciato relazioni commerciali nella regione soltanto con

---

<sup>51</sup> G. Raby, *China's Grand Strategy and Australia's Future in the New Global Order*, Carlton, 2020, [Kindle book]: <http://www.amazon.com>.

<sup>52</sup> Per approfondire questa tematica, cfr. G. Abbondanza, *Australia the 'Good International Citizen'? The Limits of a Traditional Middle Power*, "Australian Journal of International Affairs", (2020); G. Triggs, *From Good International Citizen to Pariah? The Decline of Human Rights Protection in Australia*, "Evatt Journal", vol. 18 (2019), n. 2, <https://www.evatt.org.au/post/from-good-international-citizen-to-pariah-the-decline-of-human-rights-protection-in-australia>; A. Pert, *Australia as a Good International Citizen*, Leichhardt, 2014.

<sup>53</sup> Cfr. Australian Government, *The 2017 Foreign Policy White Paper. Opportunity Security Strength*, p. 3, <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/2017-foreign-policy-white-paper.pdf>. Molto simile alla visione australiana è l'*outlook* sull'Indo-Pacifico presentato nel 2019 dall'ASEAN, cfr. ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, 2019, [https://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific\\_FINAL\\_22062019.pdf](https://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf).

quei Paesi che avessero rispettato lealmente le regole<sup>54</sup>. Mentre l'Australia ha puntato molto sulla centralità dell'*Association of South-East Asian Nations (ASEAN)*<sup>55</sup>, contribuendo a creare con la RCEP le condizioni per lo sviluppo economico e la stabilità politica del «Vicino Nord», Trump ha invece ostentato indifferenza nel corso del suo mandato verso l'organizzazione intergovernativa del Sud-Est asiatico<sup>56</sup>.

Di diversa natura ed entità sono stati invece i rapporti in ambito militare e di sicurezza. Il budget federale del 2019-2020 ha previsto una spesa per la difesa pari a oltre 28 miliardi di dollari statunitensi, poco più della metà rispetto a quanto hanno speso il Giappone e la Corea del Sud nel medesimo anno<sup>57</sup>. Entrambi i Paesi oltrepassano abbondantemente il tetto dei 40 miliardi di dollari, ma la spesa in difesa del Giappone rispetto al PIL è pari solo allo 0,9%, mentre per la Corea del Sud il rapporto tra le spese militari e il PIL supera il 2,7%. Nel 2019, l'Australia non ha raggiunto la soglia del 2%<sup>58</sup>, target che il governo Morrison prevede comunque di raggiungere e, addirittura, superare entro la fine di quest'anno<sup>59</sup>. Nel periodo 2012-2019 circa 2.500 *Marines* hanno operato a rotazione nella base dell'Aeronautica reale australiana di Darwin. Nonostante il numero limitato di presenze a causa dalla

---

<sup>54</sup> Remarks by President Trump at APEC CEO Summit, Da Nang, 10.11.2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/>.

<sup>55</sup> M. Turnbull, *Trade and Security in the Indo Pacific – Lessons from the TPP-11 and the IACEPA*, 4.10.2018, Transcript, <https://www.malcolmtturnbull.com.au/media/trade-and-security-in-the-indo-pacific-lessons-from-the-tpp-11-and-the-iace>.

<sup>56</sup> T.S. Mun – G. Ong, *Trump's Absence at ASEAN Summits Undermines U.S. Regional Strategic Engagement*, "ISEAS Yusof Ishak Institute Perspective", n. 106, 20.12.2019, pp. 1-8.

<sup>57</sup> Cfr. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *Military expenditure by country. Data for all countries from 1988-2019 in constant USD*, <https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932019%20in%20constant%20%282018%29%20USD.pdf>.

<sup>58</sup> SIPRI, *Military expenditure by country. Data for all countries from 1988-2019 as a share of GDP*, <https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932019%20as%20a%20share%20of%20GDP.pdf>.

<sup>59</sup> Cfr. M. Hellyer, *The Cost of Defence 2020-2021 Part 2: ASPI 2020-2021 Defence Budget Brief*, "ASPI", 2020, pp. 1-85 (6).

pandemia da COVID-19<sup>60</sup>, lo scorso settembre si è tenuta l'ultima esercitazione militare congiunta (*Koolendong*) tra l'esercito australiano e i *Marines* statunitensi, nell'ambito della *Marine Rotational Force-Darwin (MRF-D)*, concepita con l'obiettivo di incrementare l'interoperabilità tra i *Marines* e le ADF. Il 30 novembre è stata firmata la partnership per la costruzione e il test del prototipo di missile da crociera ipersonico, che vedrà la partecipazione di piccole e medie imprese australiane del settore ricerca e sviluppo<sup>61</sup>. Peraltro, nel biennio 2016-2018, quasi la metà delle esportazioni militari australiane (armi, munizioni ed equipaggiamento ad uso anche civile) è stata destinata ai *Five Eyes*, anche se gli affari con gli Stati Uniti hanno subito una lieve frenata a causa del complesso regime regolatorio previsto dalle *U.S. International Traffic in Arms Regulations*<sup>62</sup>.

Lo scorso luglio a Washington, in occasione dell'*Australia-United States Ministerial Consultations (AUSMIN)*, la riunione bilaterale che si tiene dal 1985 con cadenza annuale, l'allora Segretario di Stato Mike Pompeo e l'ex responsabile del Pentagono, Mark T. Esper, assieme alle rispettive colleghe australiane, le Senatrici Marise Payne e Linda Reynolds, hanno inaugurato la costituzione del *Force Posture Working Group*, un forum di consultazione nato con l'intento di fornire raccomandazioni tese a incrementare la cooperazione «force posture» nell'Indo-Pacifico, ovvero l'insieme di attività, capacità, equipaggiamento e *facilities* che consente alle forze militari di operare rapidamente e di rispondere a una minaccia esterna, sia essa convenzionale o nucleare. Per Mike Scrafton, questa decisione sancisce che i piani militari australiani

---

<sup>60</sup> Australian Government, Department of Defence, *United States Force Posture Initiatives: Marine Rotational Force – Darwin*, <https://www.defence.gov.au/Initiatives/USFPI/Home/MRF-D.asp>.

<sup>61</sup> AuManufacturing, *U.S., Australia to Sign SCIFiRE Hypersonics Agreement*, 1.12.2020, <https://www.aumanufacturing.com.au/us-australia-to-sign-scifire-hypersonics-agreement>.

<sup>62</sup> La *Defence Export Strategy*, concepita dall'*Australian Defence Export Office* del Dipartimento della Difesa australiano, sottolineava nel 2018 come il complesso regime regolatorio applicato da Paesi come gli Stati Uniti ostacolasse l'esportazione di sottosistemi d'arma di produzione australiana applicati ai sistemi d'arma statunitensi, che sono in seguito venduti a Paesi terzi soggetti a sanzioni da parte del governo statunitense, cfr. Australian Government, Department of Defence, *Defence Export Strategy*, 2018, pp. 1-81.

saranno soggetti alla direzione e al controllo del Pentagono, andando così a restringere il livello di discrezionalità del governo di Canberra nel prendere importanti decisioni di interesse nazionale<sup>63</sup>. Diversamente da quanto accaduto in ambito NATO, nessuno degli alleati degli Stati Uniti in Asia ha finora contribuito direttamente ai piani nucleari statunitensi, anche se finora sono stati compiuti dei piccoli passi in avanti. Nel 2018 si è tenuta a Canberra una prima consultazione informale tra privati cittadini e rappresentanti dell'industria militare statunitense e australiana sul tema della deterrenza nucleare nell'Indo-Pacifico. L'anno successivo, il Ministro della Difesa del governo Turnbull, Christopher Pyne, aveva dichiarato che l'Australia stava finora contribuendo alla strategia nucleare statunitense mettendo a disposizione degli Stati Uniti strutture militari e strategiche<sup>64</sup>, ovvero l'installazione di comunicazione sottomarina a North-west Cape (nello stato dell'Australia Occidentale) e le due stazioni satellitari di controllo e di elaborazione a terra di Pine Gap (Territorio del Nord) e di Nurrungar (Australia Meridionale).

Rimanendo nell'ambito della sicurezza, la relazione tra Stati Uniti e Australia prende forma anche in forum internazionali quale il QUAD, nato su iniziativa giapponese nel 2007 e riesumato nel 2017 dall'allora responsabile della diplomazia statunitense, Rex W. Tillerson. Stati Uniti e Australia, assieme al Giappone all'India, hanno inteso rafforzare la cooperazione nel campo della sicurezza e hanno assicurato ai Paesi asiatici fonti di finanziamento alternative a quelle offerte dalla Cina nel quadro della *Belt and Road Initiative*. Infine, Canberra ha offerto il proprio contributo alle missioni militari all'estero a guida statunitense. Nell'agosto 2019, il governo di Canberra decise di inviare sul teatro medio-orientale, su espressa richiesta dell'amministrazione Trump<sup>65</sup>, un

---

<sup>63</sup> M. Scafton, *AUSMIN 2020: Confirmation of Australia's Abandonment of Strategic Autonomy?*, "Pearls and Irritations: Public Policy Journal", 3.8.2020, <https://johnmenadue.com/ausmin-2020-confirmation-of-australias-abandonment-of-strategic-autonomy/>.

<sup>64</sup> R. Lyon, *Nuclear Sharing in a Post-COVID World*, in M. Shoebridge – L. Sharland (eds) *After COVID-19, Volume 2 Australia, the Region and Multilateralism*, Barton, p. 1-156 (90).

<sup>65</sup> Andrew Carr sostiene che la decisione presa dal Governo della Coalizione nel 2019 sia stata presumibilmente motivata, più che da ragioni strategiche, dalla volontà di non attirare le ire di Trump e di una parte della stampa conservatrice della stampa

aereo da ricognizione, una fregata della Marina reale australiana e un contingente dell'ADF. Dal quartier generale dell'*International Maritime Security Construct* con sede a Manama, in Bahrain, le forze australiane hanno monitorato il traffico e le rotte marittime delle navi mercantili e delle petroliere sullo stretto di Hormuz fino alla decisione di Morrison di ordinare il rientro del contingente per rafforzare le attività di pattugliamento nel Sud-Est asiatico e nelle isole del Pacifico sud-occidentale.

A questo punto, per provare a trarre qualche considerazione preliminare sui rapporti tra l'Australia e il suo alleato durante l'amministrazione Trump, torna utile esaminare l'atteggiamento dell'Australia nei confronti del suo principale partner commerciale, la Cina. Il combinato disposto di arretramento dell'amministrazione Trump dai suoi impegni internazionali e aumento della tensione con Pechino ha generato una sensazione di abbandono e accerchiamento che a Canberra non si provava da decenni<sup>66</sup>. Nel suo discorso al *think tank* britannico *Policy Exchange*, Morrison ha dichiarato che il suo Paese non intende giocare un ruolo nella competizione globale sino-statunitense, né contribuire alla costruzione di un campo politico volto a contenere la Cina. L'Australia rifiuta categoricamente qualsiasi «binary choices» in quanto impedisce di perseguire i propri interessi nazionali e mette a repentaglio la sovranità e i valori che difficilmente potranno essere difesi in contesto internazionale fortemente polarizzato come quello attuale<sup>67</sup>. Sebbene, ad esempio, la posizione australiana su Hong Kong e il rispetto dei diritti umani nello Xinjiang coincida perfettamente con quella statunitense, è possibile rinvenire tre tipi di divaricazione all'interno dell'alleanza.

In primo luogo, una divaricazione nella dialettica e dei toni. Risuonano ancora oggi forte le parole di Pompeo sul Partito Comunista Cinese (PCC), descritto come un “predatore” che ha

---

australiana, cfr. A. Carr, *Re-examining the Australia-US Alliance (Part 1): Diverging Strategic Interests*, “The Strategist”, 18.2.2020, <https://www.aspistrategist.org.au/re-examining-the-australia-us-alliance-part-1-diverging-strategic-interests/>.

<sup>66</sup> I.D. Henry, *Adapt or Atrophy? The Australia-U.S. Alliance in an Age of Power Transition*, “Contemporary Politics”, vol. 26 (2020), n. 4, pp. 402-419 (411).

<sup>67</sup> *PM Scott Morrison's Speech to UK Policy Exchange Virtual Address*, 23.11.2020, Transcript, <https://www.pm.gov.au/media/uk-policy-exchange-virtual-address>.

in mente di perseguire un disegno egemonico<sup>68</sup>. Nella *National Security Strategy* statunitense del dicembre 2017 la Cina è trattata come un competitor strategico da contenere. Sia la Cina sia la Russia sono votate a stringere la morsa alle economie di mercato dei Paesi liberi, incrementare le rispettive forze militari e, infine, controllare i flussi di informazioni e dati per reprimere le società libere ed espandere su di esse la propria influenza<sup>69</sup>. La posizione ufficiale del governo australiano è ben diversa: la Cina non deve essere vista come il «nemico assoluto», ma come un importante attore internazionale con cui intrattiene una relazione commerciale sulla base dagli interessi nazionali australiani e dai valori liberaldemocratici<sup>70</sup>. La competizione con la Cina potrebbe essere vantaggiosa per gli Stati Uniti, di sicuro lo è di meno per l'Australia, la quale non può prescindere dalle buone relazioni commerciali con la Cina: la prosperità economica garantisce, infatti, la sicurezza dell'isola<sup>71</sup>. Quanto all'inchiesta sull'origine del COVID-19, benché entrambi fossero concordi sull'origine del virus a Wuhan, i governi australiano e statunitense hanno utilizzato una comunicazione di tono completamente diverso. Canberra ha rinunciato a farsi coinvolgere in una campagna di disinformazione partita da un dossier pubblicato dal *Daily Telegraph*, di proprietà della *News Corp Australia* che fa capo a Rupert Murdoch, in cui si sosteneva che il virus fosse quasi sicuramente uscito dai laboratori dell'Istituto di Virologia di Wuhan. Tale notizia è stata ripresa e citata negli Stati Uniti da numerosi commentatori ed esperti di

---

<sup>68</sup> Dichiarazioni ufficiali rilasciate dal Segretario di Stato uscente Mike Pompeo durante la visita in Sri Lanka alla fine di ottobre, cfr. A. Pal – M. Junayd, *Pompeo Says China Has Brought Lawlessness to Sri Lanka and the Maldives*, “Reuters”, 28.10.2020, <https://www.reuters.com/article/us-usa-asia-sri-lanka-idUSKBN27D0KN>.

<sup>69</sup> National Security Strategy of the United States of America, 12.2017, p. 2, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

<sup>70</sup> Minister for Foreign Affairs' Interview with Jim Wilson, 2GB, 20.11.2020, <https://www.foreignminister.gov.au/minister/marise-payne/transcript/interview-jim-wilson-2gb>.

<sup>71</sup> G. Raby, *op. cit.*



sicurezza nazionale, anche molto vicini a Trump, malgrado non fosse stata provata la veridicità dei fatti riportati<sup>72</sup>.

La seconda divaricazione è di metodo ed è emersa in due occasioni: il Mar Cinese Meridionale. Per gli Stati Uniti la Cina è indicata come una «Potenza revisionista» che ricorre alla minaccia militare contro i potenziali nemici e a diverse forme di coercizione economica nei confronti dei partner commerciali, al solo scopo di erodere i principi e i valori su cui si basa l'ordine internazionale fondato sulle norme<sup>73</sup>, l'Australia, per converso, crede che tutte le maggiori Potenze dell'area, non solo la Cina, abbiano espresso un atteggiamento più assertivo volto a perseguire i propri obiettivi strategici e ad esercitare la propria influenza nell'Indo-Pacifico<sup>74</sup>. Il rifiuto australiano di riconoscere la «linea dei nove punti», che secondo la versione ufficiale cinese delimita la sovranità di Pechino nel Mar Cinese Meridionale, deve essere letto più che come un atto di uniformità alla linea di Washington, bensì la reale volontà di Canberra di offrire un sostegno concreto e diretto ai Paesi del Sud-Est asiatico coinvolti<sup>75</sup>. Quest'anno le navi della Marina statunitense hanno effettuato sette *Freedom of Navigations Operations (FONOPs)* a largo delle isole Spratlys e dell'arcipelago delle Paracels<sup>76</sup>, facendo il loro ingresso all'interno delle dodici miglia nautiche che, a partire dalla terraferma,

---

<sup>72</sup> A. Galloway – E. Bagshaw, *Australian Concern over US Spreading Unfounded Claims about Wuhan Lab*, “The Sydney Morning Herald”, 7.5.2020, <https://www.smh.com.au/politics/federal/australian-concern-over-us-spreading-unfounded-claims-about-wuhan-lab-20200506-p54qhp.html>.

<sup>73</sup> The U.S. Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report. Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, 1.6.2019, pp. 7-10, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

<sup>74</sup> Australian Government, Department of Defence, *Defence Strategic Update*, 2020, p. 12, [https://www.defence.gov.au/StrategicUpdate-2020/docs/2020\\_Defence\\_Strategic\\_Update.pdf](https://www.defence.gov.au/StrategicUpdate-2020/docs/2020_Defence_Strategic_Update.pdf).

<sup>75</sup> A. Townshend, *Australia, FONOPS and the South China Sea*, “United States Study Centre”, 29.7.2020. Le decisioni relative ad altri dossier scottanti del continente asiatico sarebbero state prese sulla base di calcoli strategici e in piena autonomia da Washington, cfr. V. Cha, *Leading by Example: Two Different Responses to China's Rise*, “The Interpreter”, 11.11.2020, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/leading-example-two-different-responses-chinas-rise>.

<sup>76</sup> I. Storey, *The South China Sea Dispute in 2020-2021*, “ISEAS Yusof Ishak Institute Perspective”, n. 97, 3.9.2020, pp. 3-4.

racchiudono il mare territoriale. L'Australia ha declinato l'invito di Trump a prendervi parte, preferendo condurre operazioni di sorvolo dello spazio aereo che sovrasta il mare territoriale delle zone rivendicate dalla Cina, da una parte, e rispettivamente dalle Filippine e dal Vietnam, dall'altra. Alcuni ritengono che la scelta australiana difetti di una certa dose di «ambiguità strategica»<sup>77</sup>, ma i leader australiani, e in particolare l'ex Premier Turnbull<sup>78</sup> e l'ex Ministra degli Esteri Julie Bishop, avevano allora dichiarato la volontà del governo di realizzare operazioni di diversa natura da quelle avviate dagli Stati Uniti<sup>79</sup> per difendere l'ordine regionale e il diritto internazionale del mare. Per alcuni commentatori questa decisione suggerì che la Cina, agitando la minaccia di un intervento militare, fu in quel momento capace di riallineare – almeno solo parzialmente – l'Australia alle proprie priorità strategiche nel Mar Cinese Meridionale<sup>80</sup>. Tuttavia, per Canberra, così come per Washington, la libertà di navigazione nel mare conteso rimane l'elemento essenziale per lo sviluppo dei suoi traffici commerciali, anche se gran parte delle rotte australiane cariche di container diretti verso la Cina settentrionale e in altre aree dell'Asia nord-orientale, con origine dai porti di Brisbane, Sydney e Melbourne, non transitano dal Mar Mediterraneo Australasiatico, bensì dal Mar delle Filippine<sup>81</sup>.

<sup>77</sup> C. Hill, *Australia and the South China Sea: Debates and Dilemmas*, Parliament of Australia, Department of Parliamentary Services, *Briefing Book. Key Issues for the 45<sup>th</sup> Parliament*, Canberra, 2016, pp. 146-147 (147), [https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/4787355/upload\\_binary/4787355.pdf;fileType=application/pdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/4787355/upload_binary/4787355.pdf;fileType=application/pdf).

<sup>78</sup> Nelle sue memorie pubblicate nella primavera di quest'anno, l'ex leader liberale ha rivelato che il suo Gabinetto temeva che le navi australiane, nel caso in cui fossero entrate in acque territoriali rivendicate dalle autorità cinesi, sarebbero state speronate e private delle proprie capacità operative dalla Marina dell'Esercito Popolare di Liberazione, cfr. M. Turnbull, *op. cit.*

<sup>79</sup> R. Strating, *Defending the Maritime Rules-Based Order: Regional Responses to the South China Sea Disputes*, "East-West Center", Policy Studies n. 80, 2020, p. 28.

<sup>80</sup> L'autore costruisce il quadro teorico della sua analisi ricorrendo ai concetti di «wedge strategy» e di «policy compartmentalisation», cfr. T.S. Chai, *How China Attempts to Drive a Wedge in the U.S.-Australia Alliance*, "Australian Journal of International Affairs", vol. 74 (2020), n. 5, 2020, pp. 1-21 (5-8).

<sup>81</sup> Cfr. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Review of Maritime Transport 2019*, <https://unctad.org/system/files/official->

La terza divaricazione è di tipo strutturale, e riguarda il peso della Cina nell'economia australiana. Dal punto di vista economico, l'Australia è fortemente dipendente dalle esportazioni cinesi di materie prime, di orzo e carne di manzo, queste ultime soggette a pesanti dazi. L'export di carne di manzo australiana verso la RPC ammonta nell'anno fiscale 2019-2020 a oltre centoquindicimila tonnellate di merce spedita<sup>82</sup>, ben lontani dalla cifra record di 333.224 tonnellate fatta registrare nel corso dell'anno precedente<sup>83</sup>. Quanto all'orzo australiano, a seguito di un'inchiesta cinese sul dumping dell'orzo australiano venduto all'estero, iniziata nel novembre 2018, il governo di Pechino ha imposto a partire dal 19 maggio dei dazi antidumping fino all'80%, di cui dumping 73,6% e sussidi pari al 6,9%, per una perdita totale che l'associazione di categoria australiana ha stimato in oltre 300 milioni di dollari statunitensi all'anno<sup>84</sup>. L'ultima inchiesta cinese ha preso di mira il vino australiano e se ne prevedono presto di altre, che andranno a colpire prodotti quali il cotone, lo zucchero e il legname. Inoltre, assieme a molti Paesi del Sud-Est asiatico, l'Australia è dipendente dal mercato manifatturiero cinese dei beni intermedi. Il legame con l'economia cinese ha certamente garantito all'Australia un partner economico fondamentale per la crescita e l'esportazione delle sue materie prime ma, dall'altro lato, questa forte dipendenza rischia di esporre il Paese agli shock a cui l'economia cinese può andare incontro per la combinazione di diversi fattori quali la crisi del mercato immobiliare, la caduta della domanda esterna, il fallimento delle politiche monetarie della Banca Popolare Cinese<sup>85</sup>.

---

document/rmt2019\_en.pdf.

<sup>82</sup> Meat & Livestock Australia's Red Meat Exporter Database, Beef exports to Greater China, dati aggiornati all'ottobre 2019, <https://www.mla.com.au/prices-markets/overseas-markets/>.

<sup>83</sup> Meat & Livestock Australia, Australian beef exports to Greater China, Monthly trade summary October 2020, <https://www.mla.com.au/globalassets/mla-corporate/prices--markets/documents/os-markets/export-statistics/oct-2020/australian-beef-exports--greater-china-summary--october-2020.pdf>.

<sup>84</sup> Joint Statement from Grains Industry Market Access Forum, Australian Grain Exporters Council, Grain Growers, Grain Producers Australia and Grain Trade Australia, 19.5.2020, <http://www.gimaf.com.au/industry-update-australias-barley-industry-responds-to-chinas-tariff-measures/>.

<sup>85</sup> R. Guttman *et al.*, *Spillovers to Australia from the Chinese Economy*, Bulletin, 6.2019, Reserve Bank of Australia, <https://www.rba.gov.au/publications/bulletin/2019/jun/spillovers-to-australia-from-the-chinese-economy.html>.

Da quando Pechino ha aderito nel 2001 all'Organizzazione Mondiale del Commercio, il deficit commerciale di beni con gli Stati Uniti è quasi quadruplicato tra 2002 e il 2019<sup>86</sup>. Lo stesso non può dirsi per l'Australia, che esporta in Cina più di quanto importa, registrando un surplus commerciale pari a oltre 50 miliardi di dollari<sup>87</sup>. Il problema è dove allocare quasi un terzo dell'esportazioni australiane, dirette in Cina, verso altre destinazioni. Le esportazioni australiane hanno conosciuto a partire dal biennio 2015-2016 una tendenza positiva inarrestabile proprio grazie agli acquisti cinesi di minerali e materie prime come il carbone, gas e servizi relativi al sistema d'istruzione e universitario australiano<sup>88</sup>. Se è vero che la dipendenza della Cina dalle materie prime australiane è, attualmente, ancora molto forte, non è verosimile pensare che la Cina possa trovare in futuro un partner commerciale che le garantisca la stessa tipologia e la medesima quantità di prodotti, riuscendo così ad affrancarsi da un Paese che, dal punto di vista dell'export cinese, risulta essere irrilevante. Per alcuni commentatori come Hugh White, sostenitore di un approccio più collaborativo con la Cina, questa prospettiva è concreta, pertanto Canberra farebbe bene a trovare un punto di incontro con il governo di Pechino per proteggere i propri interessi commerciali<sup>89</sup>.

---

<sup>86</sup> United States Census Bureau, *Trade in Goods with China*, <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html#2015>.

<sup>87</sup> Cfr. Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, *Australia's Trade in Goods and Services, by Top 15 Trade Partners 2018-19*, <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/australias-goods-services-by-top-15-partners-2018-19.pdf>. La cifra è qui indicata in dollari statunitensi, convertita ai tassi di cambio correnti.

<sup>88</sup> Cfr. Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, *Trade and Investment at Glance 2019*, pp. 1-62, <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/trade-and-investment-at-a-glance-2019.pdf>. I dati presi in esame fanno riferimento al biennio 2017-2018.

<sup>89</sup> H. White, *The China Choice. Why We Should Share Power*, Oxford, 2012, p. 42. La posizione dell'autore è totalmente antitetica a quella di Clive Hamilton, accademico e autore australiano fortemente critico nei confronti del Partito Comunista Cinese e dell'influenza esercitata all'interno della società australiana dalla comunità cinese presente nell'isola. Si rimanda a C. Hamilton, *Silent Invasion. China's Influence in Australia*, Richmond, 2018.

## Una nuova amministrazione alla Casa Bianca: un ritorno a Obama?

Cosa si aspetta l'Australia dall'amministrazione democratica di Joe Biden? A tal proposito, risulta interessante il discorso tenuto il 24 novembre al *National Security College* dell'*Australian National University* di Canberra da Frances Adamson. L'influente Segretaria al Dipartimento australiano agli Affari Esteri e al Commercio ha affermato che le dichiarazioni rilasciate da Biden al termine delle elezioni presidenziali lasciano presagire che l'attenzione del Presidente sarà principalmente focalizzata sulle questioni interne. Inevitabilmente, ciò ci rifletterà sul rapporto degli Stati Uniti con il mondo e sulla condotta statunitense nei confronti degli affari della regione indo-pacifica. L'Australia, ha sottolineato Adamson, deve arrendersi all'idea che per via delle nuove sfide poste dal XXI secolo – che hanno innescato una nuova competizione globale per il potere – gli Stati Uniti non possono più porsi alla guida del mondo come una volta<sup>90</sup>. Ad ogni modo, qualunque fosse stato il risultato elettorale del 4 novembre, Stati Uniti e Australia continueranno a lavorare fianco a fianco per portare avanti la loro «enormous shared agenda»<sup>91</sup>.

La Ministra Payne ha provato a definire le aree prioritarie di cooperazione bilaterale sulla base delle quali costruire la relazione con l'amministrazione Biden: sicurezza sanitaria, contrasto alla disinformazione, sviluppo di catene globali del valore resilienti e sostegno alle economie uscite distrutte dalla pandemia attraverso un ambizioso programma infrastrutturale. A Canberra traspare la convinzione che i due governi continueranno a lavorare fianco a fianco per un Indo-Pacifico dove i diritti umani siano rispettati, i

---

<sup>90</sup> Cfr. S. Dziedzic, *Australia's Top Diplomat Urges China not to Dictate to Smaller Nations amid Bilateral Tensions*, "ABC News", 25.11.2020, <https://www.abc.net.au/news/2020-11-25/australias-top-diplomat-has-urged-china-not-to-dictate/12921270>. Il discorso integrale della Segretaria del DFAT australiano è disponibile sul canale YouTube dell'ANU, DFAT Secretary Frances Adamson in Conversation: Securing Australia, <https://www.youtube.com/watch?v=-eAslK5ann4>.

<sup>91</sup> C. Stewart, *Chinese Bullying 'Won't be Tolerated'*, "The Australian", 12.9.2020, <https://www.theaustralian.com.au/commentary/frances-adamson-defending-our-freedom-in-choppy-diplomatic-waters/news-story/7526ef447076986def2a76a2112381e3>.

mari e i cieli siano liberi da ogni forma di coercizione e il commercio e gli scambi possano svilupparsi senza ostacoli<sup>92</sup>. Sulla strategia da adottare nella regione, è verosimile pensare che Biden rispolvererà parte dei principi fondanti della politica del *rebalance* di obamiana memoria. Sennonché, considerato che i rapporti con la Cina hanno preso una brutta piega durante l'amministrazione uscente, il Presidente dovrà certamente rivedere l'approccio del 2011 e adattarlo al nuovo contesto politico, economico e strategico della regione<sup>93</sup>, puntando maggiormente sul dialogo politico senza però mettere a rischio la sicurezza degli alleati.

La strategia dell'amministrazione Obama consisteva nel catturare e nel salvaguardare il potenziale economico e strategico sprigionato dall'"Asia-Pacifico" evitando di incorrere nelle insidie poste da relazioni tese, da dinamiche di potere in costante cambiamento e da dispute storiche ancora presenti nella memoria nazionale dei Paesi dell'area<sup>94</sup>. Washington intendeva allora dare due chiari segnali a Pechino, come ha ben spiegato l'ideatore del *rebalance*, Kurt Campbell, già Assistente al Segretario di Stato Hillary Clinton per l'Asia e il Pacifico e nominato da Biden nuovo coordinatore della politica statunitense in Asia. Gli Stati Uniti sarebbero rimasti per decenni impegnati nelle questioni asiatiche attraverso un mix di azioni diplomatiche, militari ed economiche che avrebbero dovuto rimodellare l'impegno statunitense nella regione; in secondo luogo, questa strategia avrebbe dovuto costruire un rapporto saldo e di reciproca fiducia con la Cina, a patto che la leadership comunista avesse riconosciuto e accettato le regole globali e i valori universali largamente condivisi<sup>95</sup>. Per Biden, così come fu per Obama<sup>96</sup>, la presenza strategica statunitense è considerata una

<sup>92</sup> The Senate, Parliamentary Debates, *Questions Without Notice: Australia-United States of America Relationship*, Canberra, 9.11.2020, [https://www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Hansard/Hansard\\_Display?bid=chamber/hansards/bf4c04a-ffa6-419a-a9e5-0c362554fa64/&sid=0050](https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Hansard/Hansard_Display?bid=chamber/hansards/bf4c04a-ffa6-419a-a9e5-0c362554fa64/&sid=0050).

<sup>93</sup> Z. Cooper, *Back to the Future: Will Biden's Asia Policy Come Full Circle?*, "The Interpreter", 20.11.2020, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/back-future-will-biden-s-asia-policy-come-full-circle>.

<sup>94</sup> K.M. Campbell, *The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia*, New York – Boston, 2016, [Kindle book]: <http://www.amazon.com>.

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> In teoria, il *rebalance* rappresentava il tentativo di rafforzare gli elementi strutturali dell'egemonia statunitense, M. Beeson, *Donald Trump and Post-Pivot*

componente di stabilità per la sicurezza della regione e il dialogo con la Cina sui problemi che attanagliano la regione è imprescindibile, anche se a Washington vi è tuttora un consenso bipartisan sul fatto che Pechino debba essere ancora considerata un competitor strategico<sup>97</sup>. Sul commercio, sembra improbabile che la nuova amministrazione che si insedierà il 20 gennaio prossimo possa riproporre nel breve periodo un nuovo accordo di libero scambio, oppure, aderire al *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP)*, l'erede del TPP, come ha suggerito l'ex Ministro australiano al Commercio e agli Investimenti, Andrew Robb, in un recente editoriale<sup>98</sup>. Biden non può però ignorare le resistenze protezioniste provenienti dai sindacati e dalla componente più a sinistra del Partito Democratico<sup>99</sup>.

Il tema su cui Biden e Morrison mostrano un evidente disaccordo è il cambiamento climatico. Su questo punto il Premier australiano e Trump avevano trovato una certa sintonia, malgrado l'Australia non avesse seguito l'alleato nella scelta di ritirarsi dagli accordi di Parigi del 2015. Da questo punto di vista, l'avvento dell'amministrazione democratica di Biden è un brutto segnale per il governo della Coalizione. Il Premier si rifiuta di firmare l'impegno a rispettare il target zero emissioni entro il 2050, come invece hanno fatto altri Paesi della regione come il Giappone e la Cina, che ha tuttavia esteso il suo impegno al 2060: ciò rischia di isolare l'Australia a livello internazionale e potrebbe avere delle ripercussioni negative sulla partnership tecnologica con le aziende statunitensi<sup>100</sup>. L'ALP ritiene che la vittoria di Biden possa

---

*Asia: The Implications of a 'Transactional' Approach to Foreign Policy*, "Asian Studies Review", vol. 44 (2020), n. 1, pp. 1-18 (6).

<sup>97</sup> R.A. Manning, *A Biden Presidency's Impact on the Asia Pacific*, "East Asia Forum", 8.11.2020, <https://www.eastasiaforum.org/2020/11/08/a-biden-presidencys-impact-on-the-asia-pacific/>.

<sup>98</sup> A. Robb, *There's An Alternative Way Forward for China and Australia*, "The Australian Financial Review", 6.12.2020, <https://www.afr.com/policy/foreign-affairs/there-s-an-alternative-way-forward-for-china-and-australia-20201203-p56khl>.

<sup>99</sup> A. Swanson, *A Biden Win Could Renew a Democratic Split on Trade*, "The New York Times", 28.10.2020, <https://www.nytimes.com/2020/10/28/business/economy/democrats-biden-trade.html>.

<sup>100</sup> M. Grattan, *View from The Hill: Morrison Urges Biden to Visit in 2021, as US Result Injects New Force into Australia's Climate Debate*, "The Conversation", 8.11.2020, <https://theconversation.com/>

indurre il governo liberale a perseguire una politica energetica più ambiziosa<sup>101</sup>, ma Biden dovrà prima convincere il Congresso ad approvare un meccanismo nazionale di riduzione delle emissioni che indichi obiettivi chiari entro il 2025 e un piano di investimenti per le energie rinnovabili<sup>102</sup>.

Biden intende definire nuovi rapporti con gli alleati, ma è da vedere quali priorità contemplerà la propria strategia, se il rafforzamento delle alleanze, la creazione di nuove partnership strategiche o commerciali, oppure una maggiore partecipazione alle istituzioni regionali esistenti. Il Consigliere per la Sicurezza nazionale designato dal Presidente, Jake Sullivan, ha recentemente dichiarato che gli Stati Uniti rimarranno «fianco a fianco» all'alleato australiano e ha lodato l'impegno dell'ADF nel proteggere i principi di libertà e democrazia e libertà in Afghanistan e in altre parti del mondo a costo di enormi sacrifici<sup>103</sup>. Allo stato attuale, pare difficile prevedere i passi successivi della prossima amministrazione sulla Cina, ma la nomina a *Foggy Bottom* di Anthony J. Blinken, che negli anni della segreteria di John F. Kerry aveva dedicato gran parte dei suoi sforzi al sistema di alleanze statunitense in Asia, pare indicare che gli Stati Uniti riserveranno un'attenzione maggiore all'aspetto politico e militare – non solamente economico – delle relazioni con l'Australia e con il resto degli alleati asiatici.

### **Alcune considerazioni conclusive**

Sin dall'intervento statunitense nel Pacifico, nel 1942, l'Australia ha tratto giovamento dall'impegno dagli Stati Uniti in termini

---

view-from-the-hill-morrison-urges-biden-to-visit-in-2021-as-us-result-injects-new-force-into-australias-climate-debate-149715.

<sup>101</sup> K. Murphy, *Lesson for Australia in Joe Biden's Win: Unity and Ambitious Climate Policy Can Win Elections*, "The Guardian", 8.11.2020, <https://www.theguardian.com/australia-news/2020/nov/09/lesson-in-joe-bidens-win-unity-and-ambitious-climate-policy-can-win-elections>.

<sup>102</sup> *The Biden Plan for a Clean Energy Revolution and Environmental Justice*, <https://joebiden.com/climate-plan/>.

<sup>103</sup> M. Knott, *Biden Adviser Says US Stands 'Shoulder to Shoulder' with Australia*, "The Sydney Morning Herald", 3.12.2020, <https://www.smh.com.au/world/north-america/biden-adviser-says-us-stands-shoulder-to-shoulder-with-australia-20201203-p56k3p.html>.



sia economici sia militari. L'alleanza ha permesso a Canberra di proteggere i propri interessi vitali in Asia e di respingere reali e potenziali minacce dirette contro il proprio territorio; di beneficiare dell'equipaggiamento militare e, con tutti i suoi limiti, della rete intelligence che ha messo a disposizione una vasta quantità di informazioni, garantendole un vantaggio strategico e tecnologico rispetto ad altri Paesi della regione<sup>104</sup>; infine, ha consegnato nelle mani di Washington la responsabilità della «fortezza australiana»<sup>105</sup>. Kim Beazley, Ministro della Difesa australiano tra il 1984 e il 1990, nonché Ambasciatore australiano a Washington tra il 2010 e il 2016, ha scritto che sebbene non si tratti necessariamente dell'alleanza più importante che gli Stati Uniti abbiano mai contratto con uno Stato dopo il 1945, l'ANZUS ha comunque mostrato di essere la più produttiva: non solo Canberra non ha mai chiesto agli Stati Uniti nulla più di quanto previsto dall'accordo di sicurezza, ma il supporto dell'ADF in teatri di guerra, anche complicati, ha certamente contribuito a migliorare le capacità militari dell'alleato e offerto vantaggi operativi. In questo senso, la relazione bilaterale va oltre il semplice rapporto diplomatico cordiale, configurandosi come «more than just a flag»<sup>106</sup>.

Sin dalla nascita dell'ANZUS, i principali partiti politici australiani, i *Liberals* e l'ALP non hanno mai messo in discussione l'alleanza con gli Stati Uniti, sebbene entrambi abbiano una visione a volte antitetica del contesto politico regionale: ad esempio, diversamente dai laburisti, i conservatori tendono a restringere al minimo necessario le occasioni di multilaterali all'interno della

---

<sup>104</sup> R. Brabin-Smith, "Maintaining a Capability Edge", in P.J. Dean – B. Taylor – S. Frühling (eds), *op. cit.*

<sup>105</sup> D.W. Lovell, "Prospects for U.S. Relations with Australia", in A.T.H. Tan, *Handbook on the United States in Asia. Managing Hegemonic Decline, Retaining Influence in the Trump Era*, Cheltenham and Northampton, 2018, p. 229; N. Bisley, "An Ally for All the Years to Come: Why Australia Is Not a Conflicted U.S. Ally", *Australian Journal of International Affairs*, vol. 67 (2013), n. 4, pp. 403-418 (405-407).

<sup>106</sup> K. Beazley, *A Trump Victory and the Alliance: A Preliminary Cut*, in ASPI (ed), *The Strategist Selections: Kim Beazley on the US Alliance and Australia's Defence and International Security*, Issue 1, 12.2018, p. 33, [https://s3-ap-southeast-2.amazonaws.com/ad-aspi/2018-12/Issue%201\\_Beazley%20Strategist%20selections.pdf?tQk10Pdb8e8PhOSXiuG\\_iv6iIgb2oDIZ](https://s3-ap-southeast-2.amazonaws.com/ad-aspi/2018-12/Issue%201_Beazley%20Strategist%20selections.pdf?tQk10Pdb8e8PhOSXiuG_iv6iIgb2oDIZ).

regione dell'Indo-Pacifico<sup>107</sup>. La relazione bilaterale tra i due Paesi è considerata il fondamento ideologico della politica estera e di sicurezza australiana non solo dalla maggioranza dei politici australiani, ma anche da una parte significativa di funzionari governativi, uomini di affari, giornalisti accademici e altre influenti personalità del Paese che si riuniscono ogni anno in un forum di dialogo ristretto, l'*Australian American Leadership Dialogue (AALD)*, dove discutere sul futuro dell'alleanza e il coinvolgimento statunitense nel nuovo scenario regionale caratterizzato da incertezza e dall'assertività diplomatica cinese<sup>108</sup>. L'AALD si fa portavoce della cosiddetta «ortodossia dell'alleanza», ovvero la credenza che gli interessi strategici australiani siano intimamente allineati a quelli degli Stati Uniti: questa concezione avvalorava la teoria della completa dipendenza australiana dall'alleanza<sup>109</sup>.

Tuttavia, durante la crisi sanitaria ed economica innescata dalla pandemia da COVID-19 l'amministrazione Trump non ha offerto alla comunità internazionale una risposta fievole e scarsa, al punto tale che qualche commentatore ha sostenuto che il 2020 rappresenta il «punto di flessione» dell'egemonia statunitense nel sistema internazionale, così come fu la crisi di Suez del 1956 per i britannici<sup>110</sup>. Mentre qualcuno auspica che nell'era post-pandemia Canberra possa giocare un ruolo di mediatore tra gli Stati Uniti, in difficoltà con la gestione della crisi sanitaria a livello nazionale, e la Cina, che invece è stata in grado di ribaltare la propria posizione da centro di diffusione del contagio a «esportatore» di aiuti, risorse e competenze nella lotta al virus<sup>111</sup>, prende nuovamente corpo la

<sup>107</sup> Cfr. M.D. Cohen, *Political Parties, Australia and the U.S. Alliance, 1976-2016*, "Asian Security", (2019), pp. 1-20.

<sup>108</sup> Sulle origini, gli obiettivi e la valutazione generale dell'operato dell'AALD, si rimanda a V. Scappatura, *The Role of the AALD in Preserving the Australia-US Alliance*, "Australian Journal of Political Science", vol. 49 (2014), n. 4, pp. 596-610.

<sup>109</sup> M. Beeson, *The US Lobby and Australian Defence Policy*, Vince Scappatura, *Monash Publishing (A Review)*, "Pearl and Irritations. Public Policy Journal", 21.6.2019, <https://johnmenadue.com/mark-beeson-the-us-lobby-and-australian-defence-policy-vince-scappatura-monash-publishing-a-review/>.

<sup>110</sup> R. Velloor, *Speaking of Asia: Power Shifts in the Indo-Pacific*, "The Straits Times", 30.10.2020, <https://www.straitstimes.com/opinion/power-shifts-in-the-indo-pacific>.

<sup>111</sup> A. Gyngell, *Australia in a Post-COVID-19 World*, "East Asia Forum", 29.3.2020, <https://www.eastasiaforum.org/2020/03/29/australia-in-a-post-covid>

riflessione sul futuro della politica estera australiana. La Senatrice laburista Penny Wong, la “shadow Minister” agli Affari Esteri e leader dell’opposizione in Senato, crede che siano mature le condizioni per rivalutare strategie e obiettivi sullo sfondo della competizione sino-statunitense e del progressivo deterioramento delle relazioni economiche e diplomatiche tra il suo Paese e la Cina. È necessario puntare sulla fiducia nei propri mezzi, sulla protezione degli interessi nazionali e sulla riforma delle istituzioni internazionali multilaterali, a patto che gli Stati Uniti rimangano profondamente coinvolti nella regione e che la Cina apporti un contributo positivo nell’interesse della comunità internazionale<sup>112</sup>. Ciononostante, resta il problema di come conciliare la volontà di sostenere il ruolo ed enfatizzare l’importanza della leadership statunitense all’interno dell’ordine internazionale regolato dalle norme con la contingenza della crescita economica australiana che, soprattutto in questa fase di recessione e di crisi sociale, dipenderà molto dall’evoluzione delle relazioni con Pechino.

Questa rivalutazione potrebbe gettare le basi per la definizione di una politica estera autenticamente indipendente. A questo proposito, Gregory Raymond ha asserito che la costruzione di una siffatta strategia risponde a un contesto internazionale che si avvia sempre di più a diventare multipolare. Abbandonando il discorso relativo alla preservazione dell’egemonia globale statunitense, i politici australiani dovrebbero dare priorità all’applicazione del diritto internazionale e al buon funzionamento delle istituzioni internazionali post-1945; ciò non comporta, di conseguenza, la rottura dell’alleanza con la più grande Potenza militare del mondo, che apporterebbe indubbi vantaggi qualora si concretizzassero scenari catastrofici come un attacco armato nei confronti degli

---

-19-world/.

<sup>112</sup> Cfr. A. Galloway, *Australia Needs to Take Leadership Role in Face of US-China Contest*: Wong, “The Sydney Morning Herald”, 10.7.2020, <https://www.smh.com.au/politics/federal/australia-needs-to-take-leadership-role-in-face-of-us-china-contest-wong-20200709-p55ap2.html>; P. Wong, *How to Engage Effectively With China – Senator the Hon Penny Wong’s Keynote Speech at the AIIA National Conference*, Canberra, 14.10.2019, <https://www.internationalaffairs.org.au/wp-content/uploads/2019/10/Monday-14-October-2019-Senator-Penny-Wong-Keynote-Speech.pdf>.

interessi australiani<sup>113</sup>. Peraltro, la riluttanza australiana a scatenare un eventuale conflitto con la Cina esporrebbe l'Australia a una crisi di credibilità con il principale alleato<sup>114</sup>.

Non è semplice rispondere al quesito se a Canberra prevalga l'ansia da abbandono<sup>115</sup> da parte dell'alleato rispetto alla paura di essere coinvolti in un conflitto con la Cina. È in corso il dibattito, che si trascina da diversi anni<sup>116</sup>, sulle strade alternative che l'Australia potrebbe percorrere nell'immediato nel caso in cui la competizione sino-statunitense dovesse assumere dei risvolti incontrollabili e deleteri per gli interessi nazionali. Almeno teoricamente, una terza via esiste<sup>117</sup> e consisterebbe nell'incrementare la cooperazione dell'Australia con le altre medie Potenze regionali: il Giappone e la Corea del Sud, per quanto riguarda l'Asia nord-orientale, l'Indonesia e il Vietnam per il Sud-Est asiatico. Il principale risultato sarebbe quello di evitare di prendere una posizione inflessibile a favore di Washington e a discapito di Pechino<sup>118</sup>. Ma la ricerca di nuove alleanze o di un temporaneo allineamento circoscritto a una particolare situazione richiede determinate condizioni per la

---

<sup>113</sup> G.V. Raymond, *Advocating the Rules-based Order in an Era of Multipolarity*, "Australian Journal of International Affairs", vol. 73 (2019), n. 3, pp. 219-226 (224).

<sup>114</sup> T. Wilkins, *Re-assessing Australia's Intra-alliance Bargaining Power in the Age of Trump*, «Security Challenges», vol. 15 (2019), n. 1, pp. 9-32 (27).

<sup>115</sup> Il termine ricorre principalmente in I.D. Henry, *op. cit.*; A. Gyngell, *Fear of Abandonment: Australia in the World Since 1942*, Carlton, 2017.

<sup>116</sup> Qui ci si limiterà a richiamare H. Le Thu, *Australia and ASEAN: Together for the Sake of a New Multipolar World Order*, "Security Challenges", vol. 14 (2018), n. 1, pp. 26-32; B. Schreer, *Australia's 'special strategic relationship' with Japan: another 'China choice'?*, "Australian Journal of International Affairs", vol. 70 (2016), n. 1, pp. 37-49; D. Baldino – A. Carr – A.J. Langlois, *Australian Foreign Policy: Controversies and Debates*, South Melbourne, 2014.

<sup>117</sup> L. Chan, *Strategic Hedging: A "Third Way" for Australian Foreign Policy in the Indo-Pacific*, "Asia Policy", vol. 15 (2020), n. 3, pp. 87-112.

<sup>118</sup> Tale asserzione non si discosta molto da quella di coloro che credono, come la Senatrice Wong e altri suoi colleghi di partito, che l'Australia abbia bisogno di intrattenere buone relazioni con entrambe le Potenze, anche a costo di rinunciare alla visione manichea che impone una chiara presa di posizione per l'una o per l'altra Potenza, cfr. P. Khalil MP, "The Future of Australian Foreign Policy: Beyond the Major Powers, towards a 'Fulcrum' of Middle Powers", in G. Feely – P. Jennings, *After COVID-19. Volume 3. Voices from Federal Parliament*, Barton, 12.2020, p. 13.

cooperazione<sup>119</sup>, che non bisogna dare per scontate quando si ha a che fare, ad esempio, con i Paesi del Sud-Est asiatico, dalla cultura diplomatica e di sicurezza<sup>120</sup> che poggia su principi differenti rispetto a quelli occidentali. Se Canberra si limiterà a ridurre il dibattito strategico a una scelta binaria, è molto probabile che nei prossimi anni non sarà in grado di alleviare i timori di insicurezza, isolamento e abbandono; anzi, si troverà verosimilmente prigioniera di una logica irrazionale che suppone di trovare un equilibrio tra le decisioni prese dal suo principale garante della sicurezza e quelle effettuate dal suo principale partner commerciale.

---

<sup>119</sup> M. Kelton – D. Willis, *U.S.-Australia-Indonesia Trilateral Security? Conditions for Cooperation*, “Australian Journal of International Affairs”, vol. 73 (2019), n. 3, pp. 289-311 (293-303).

<sup>120</sup> Cfr. J. Haacke, *ASEAN's Diplomatic and Security Culture: Origins, Development and Prospects*, London, 2002.



Questo volume è stato stampato  
nel mese di marzo 2021  
su materiali e con tecnologie ecocompatibili  
presso la LITOGRAFIA SOLARI  
Peschiera Borromeo (MI)

Questo numero monografico doppio dei *Quaderni di Scienze Politiche* si pone in ideale continuità con la precedente analoga monografia *Effetto Trump? Gli Stati Uniti nel sistema internazionale fra continuità e mutamento* (n. 12/2017). Quel volume tracciava alcune linee interpretative per comprendere i fattori che avevano determinato l'imprevedibile ascesa di Donald Trump alla Casa Bianca e per delineare le tendenze della sua presidenza. L'attuale traccia un primo bilancio di questi quattro anni. La maggioranza dei saggi esamina temi di politica estera, ma non mancano argomenti relativi a quella interna. Lo scopo di questo volume è di valutare quanto il mandato di Trump abbia rappresentato una "rottura" da archiviare e quanto invece sia stato espressione di "forze profonde" di lunga durata e di scenari più recenti entrambi destinati a non scomparire facilmente. Sicuramente la personalità e lo stile del nuovo Presidente, Joe Biden, sono marcatamente opposti a quelli dell'uscente. La sostanza della politica americana sarà così altrettanto diversa?

MASSIMO DE LEONARDIS, già Professore Ordinario di Storia delle Relazioni e delle Istituzioni Internazionali nell'Università Cattolica del Sacro Cuore, dove dal 2005 al 2017 è stato Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche, vi insegna ora Storia dei Trattati e Politica Internazionale. Coordinatore per la Storia al Master in Diplomacy dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale e Presidente della *International Commission of Military History* (dal 2015, rieletto nel 2020). Direttore dei *Quaderni di Scienze Politiche* e membro dei Comitati Scientifici di varie collane, riviste e centri studi. Ha pubblicato 25 volumi e più di 260 altri saggi in varie lingue.

## La presidenza Trump: bilancio ed eredità

A cura di  
MASSIMO DE LEONARDIS

EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario  
dell'Università Cattolica  
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215  
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione);  
librario.dsu@educatt.it (distribuzione)  
web: www.educatt.it/libri  
ISBN: 978-88-9335-783-8/ ISSN: 2239-7302



euro 15,00