



RISE

Relazioni internazionali e
International political economy
del Sud-Est asiatico

- Un nuovo ritmo nei rapporti tra l'Australia e l'ASEAN | *Nicholas Farrelly*
- Eredità storica e prossimità geografica: il dilemma australiano nelle relazioni con l'ASEAN | *Raimondo Neironi*
- Raccogliere la sfida: il coinvolgimento australiano nel Sud-Est asiatico nel Secondo dopoguerra | *Andrea Benvenuti*
- L'Australia vista dal nord: le relazioni con l'Indonesia e la Malaysia | *James Chin*
- L'Australia: un Paese da primati, ma fino a quando? | *Massimiliano Tani*
- L'Australia e le questioni irrisolte della *Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)* | *Zeno Leoni*
- LA RECENSIONE | *Giuseppe Gabusi*

IL "VICINO NORD" DELL'AUSTRALIA

Geograficamente isolata dal resto del continente asiatico, eppure costretta a fare i conti con il suo "Near North", **l'Australia è legata al Sud-Est asiatico** più di quanto si possa immaginare. Se durante la Guerra fredda lo spettro di una crescita dell'influenza comunista nella regione indusse Canberra a contribuire al processo di stabilizzazione dell'arco meridionale asiatico, con la fine della contesa bipolare, **la cooperazione** tra l'Australia e il suo vicinato **si è persino rafforzata**. Numerosi cittadini australiani sono originari del Sud-Est asiatico. Gli investimenti australiani nell'area si sono triplicati negli ultimi dieci anni. I benefici apportati da studenti e da lavoratori migranti altamente qualificati della regione contribuiscono allo sviluppo della nazione e al consolidamento di una società sempre più multiculturale.

La tensione tra Stati Uniti e Cina, tuttavia, mette a dura prova la politica estera dell'Australia, una nazione divisa tra l'Occidente, a cui è indissolubilmente legata da tradizioni storico-culturali e da alleanze militari, e l'Oriente, dove risiedono i suoi principali interessi economici e strategici. In un contesto globale incerto segnato dalla pandemia da COVID-19, questo numero di RISE inizia con un'articolata **riflessione relativa al ruolo dell'Australia nella regione**, un ruolo che affonda le proprie radici nel Secondo dopoguerra.

Ci sono poi **considerazioni di carattere economico**. L'Australia è una delle economie più dinamiche dell'Indo-Pacifico grazie anche all'integrazione con il Sud-Est asiatico. Gli **accordi commerciali** a livello sia bilaterale sia multilaterale – e in particolare, la *Regional Comprehensive Economic Partnership* – mostrano come Canberra non possa fare a meno della regione e del continente per continuare la sua inarrestabile corsa. Ora che i rapporti con Pechino si trovano in una fase molto delicata, l'Australia potrebbe rivolgersi proprio all'**ASEAN come alleato in funzione anticinese**, sia sul fronte economico sia su quello strategico. Malgrado i passi in avanti, permangono tuttavia alcuni **tabù culturali** in Paesi come **Indonesia e Malaysia**, i cui governi sono facilmente suscettibili ogniqualvolta il vicino dalla "cultura bianca" sfodera la retorica sui diritti umani o esplicita l'inconciliabilità tra i valori democratici e l'Islam.



www.twai.it

DIRETTORE

Giuseppe Gabusi, *Torino World Affairs Institute (T.wai) e Università di Torino*

COMITATO DI REDAZIONE

Raimondo Neironi (*Coordinatore di redazione*), *T.wai e Università Cattolica del Sacro Cuore*

Giovanni Andornino, *T.wai e Università di Torino*

Fabio Armao, *T.wai e Università di Torino*

Gianluca Bonanno, *T.wai, Kyoto University e International Peace and Sustainability Organisation*

Guido Creta, *Università di Napoli, L'Orientale*

Simone Dossi, *T.wai e Università Statale di Milano*

Enrico Fardella, *T.wai e Peking University*

Nicholas Farrelly, *T.wai e University of Tasmania*

Gabriele Giovannini, *T.wai e Università di Torino*

Pietro Masina, *T.wai e Università di Napoli, L'Orientale*

Giorgio Prodi, *T.wai e Università di Ferrara*

Stefano Ruzza, *T.wai e Università di Torino*

Antonia Soriente, *Università di Napoli, L'Orientale*

Silvia Vignato, *Università di Milano-Bicocca*

AUTORI

Andrea Benvenuti, *Senior Lecturer in Studi europei e Relazioni internazionali, University of New South Wales, Kensington*

James Chin, *Professore di Studi asiatici e direttore dell'Asia Institute Tasmania, University of Tasmania*

Nicholas Farrelly, *Research Fellow, programma "Asia Prospects" di T.wai, e Head of School of Social Sciences, University of Tasmania*

Giuseppe Gabusi, *Responsabile del programma di ricerca "Asia Prospects" di T.wai, ed Assistant Professor, International Political Economy e Political Economy dell'Asia Orientale, Università di Torino*

Zeno Leoni, *Teaching Fellow in "Challenges to the International Order", affiliato al Lau China Institute, King's College London*

Raimondo Neironi, *Research Fellow, programma "Asia Prospects" di T.wai, e cultore di materia, Università Cattolica del Sacro Cuore*

Massimiliano Tani, *Professore di Finanza, University of New South Wales, Canberra, e Research Fellow, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn*

La redazione di **RI5E** accoglie manoscritti in lingua italiana e inglese che vengono sottoposti a verifica redazionale (*desk review*) e successivamente a revisione tra pari a singolo cieco (*one-side blind*). **RI5E** alterna volumi tematici a volumi focalizzati su singoli Paesi del Sud-Est asiatico. Gli autori che desiderano sottoporre un manoscritto o comunicare con la redazione sono invitati a scrivere all'indirizzo rise@twai.it

T.wai (Torino World Affairs Institute) è un istituto di studi indipendente fondato nel 2009 da docenti e ricercatori della Facoltà di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Torino. Conduce attività di ricerca e di analisi, organizza programmi di formazione e di dialogo *track-1.5* nei campi della politica internazionale – con particolare riguardo agli attori globali emergenti dell'Asia e del Pacifico – e della sicurezza non tradizionale.



www.twai.it/journals/rise/

RI5E Vol. 5 / N. 1 | Marzo 2020

UN NUOVO RITMO NEI RAPPORTI TRA L'AUSTRALIA E L'ASEAN

di *Nicholas Farrelly*

AMICI E VICINI

Nei distretti delle grandi città del Sud-Est asiatico, ricolmi di attività commerciali e di hotel, di solito non si deve attendere molto tempo prima di avvertire tra la folla l'accento australiano. Mentre il governo federale di Canberra annunciava l'intenzione di voler portare avanti una politica estera che fosse rivolta "più a Giacarta e meno a Ginevra", milioni di cittadini australiani proseguivano, da vicino e di persona, i loro sforzi di comprensione del Sud-Est asiatico. Bali, centro turistico e culturale di grande importanza, è parte di questa equazione ma gli australiani sono diventati parte dello scenario economico, culturale ed educativo dell'intera regione.

È naturale che alcuni si ritrovino a trascurare i milioni di legami, seppur piccoli, che hanno unito il Sud-Est asiatico e l'Australia. Spesso analisti e accademici lamentano proprio la riluttanza degli australiani ad approfondire queste interazioni e la loro incapacità di guardare al Sud-Est asiatico in maniera diversa dall'opinione comune, che vede la regione come luogo di piaceri, perdizione e destinazione esotica. Le capacità linguistiche degli australiani sono un argomento comune di sconcerto. Malgrado qualche limitazione percepita, negli ultimi vent'anni i voli economici e regolari diretti verso tutti gli angoli del Sud-Est asiatico hanno aperto nuove frontiere ai turisti, agli uomini d'affari, agli analisti e agli studiosi australiani. Tutti noi abbiamo beneficiato dei vantaggi delle interazioni interculturali e molti di noi hanno imparato a pronunciare Phuket o Yogyakarta senza alcuna esitazione.

Viceversa, gli abitanti del Sud-Est asiatico hanno cercato di approfondire la loro conoscenza dell'Australia. Ogni anno un numero non quantificabile di brillanti studenti malaysiani, thailandesi, indonesiani e vietnamiti prosegue gli studi a Melbourne, Armidale, Perth e Hobart. Una quota di questi studenti non lascia l'Australia, optando per lo stile di vita australiano e, solitamente, per la cittadinanza, poiché intende cogliere al volo opportunità lavorative in città o in periferia, da Burnie a Broome. La migrazione verso l'Australia ha rappresentato uno

scenario allettante, soprattutto per quei gruppi che non hanno trovato vita facile una volta tornati in patria: i sostenitori vietnamiti della democrazia, i malaysiani di etnia cinese, i movimenti LGBTIQ+ indonesiani, i Rohingya. Nelle rilevazioni statistiche più recenti, almeno novecentomila persone – ossia, il 14,2% della popolazione australiana nata all'estero – sono originarie del Sud-Est asiatico.

Oggi il Sud-Est asiatico è secondo solo all'Europa nord-occidentale per numero di cittadini nati all'estero. Nella vita di tutti i giorni, la società australiana è contraddistinta da voci e idee vivaci del Sud-Est asiatico, con ogni genere di connettività che spazia dalla resilienza individuale alla politica, al commercio alla cultura. Non sorprende che a Canberra ambiziosi funzionari governativi cerchino spesso opportunità nelle ambasciate o altri incarichi nel Sud-Est asiatico. Giacarta, Singapore, Bangkok, Yangon e Hanoi vengono tutte viste di buon occhio all'interno di un curriculum, in particolare per coloro che intendono rivestire ruoli centrali nella danza geopolitica sempre più intricata dell'Australia.

APPRENSIONI STRATEGICHE

Il ritmo di questa danza è cadenzato dall'*Association of South-East Asian Nations (ASEAN)* che se, da una parte, ha cercato di integrare le aspettative australiane, dall'altra ha inteso assicurare che l'"ASEAN centrality" – una dottrina difensiva di non interferenza negli affari interni – continuasse ad avere influenza. L'Australia, esattamente come la Cina, il Giappone e la Corea del Sud, ha investito massicciamente sul multilateralismo del Sud-Est asiatico, sulla base dell'assunto – quasi corretto – che la pace e la prosperità regionale richiedano una costante attenzione ai potenziali momenti di conflitto. Da cinque anni a questa parte la sfida principale è data dalla sempre più decisa postura politica e militare di Pechino. Sono affiorate le iniziative muscolari intraprese dalla Cina, mentre gli Stati Uniti, distratti dalle questioni interne, non sono riusciti a mantenere intatta la fiducia che i suoi alleati asiatici riponevano nei loro confronti. L'Australia, storico e leale sostenitore della supremazia americana, si trova ora di fronte alla necessità di fare qualche aggiustamento.

La cruda realtà che si prospetta dinanzi ai *decision-makers* australiani è che, molto semplicemente, figuriamo ai margini sia di Washington sia di Pechino. Sappiamo bene che la nostra economia, la tredicesima a livello mondiale, è una fonte cruciale di importazioni sia per l'industrializzazione della Cina sia per i consumatori della sua esigente classe media. Questo vantaggio, tuttavia, non si traduce immediatamente in un incremento di influenza nei principali consessi internazionali. L'approccio australiano alla creativa diplomazia da media potenza si è a lungo scontrato con la percezione che la nostra élite di addetti ai lavori e di esperti di politica estera avalla una visione del mondo che pone sempre l'America al centro. Sofisticati analisti cinesi e del Sud-Est asiatico danno valore a queste tensioni e

comprendono le difficoltà che stanno dietro alle scelte di ogni governo australiano, il quale cerca di cambiare ciò che sono stati i duraturi e vantaggiosi accordi di alleanza.

Ciò che è accaduto dal momento in cui la pandemia da COVID-19 si è diffusa dalla Cina centrale nel gennaio di quest'anno richiederà una disamina nei decenni avvenire. È aumentata la pressione competitiva tra gli Stati Uniti e la Cina e molte certezze diplomatiche, economiche e sociali sono state erose dalla disomogenea risposta globale a questo nuovo coronavirus. Fin dalla pandemia, il dibattito sulla politica estera australiana è diventato ancor più ossessionato dalla valutazione dei rispettivi punti di forza e di debolezza dei modelli politici cinese e americano. La sicurezza e la prosperità dell'Australia, caso quasi unico, dipendono da entrambe le potenze, in una cornice che è ora messa alla prova su ogni fronte.

Le nazioni del Sud-Est asiatico affrontano una serie di sfide politiche simili e si mostrano comprensibilmente riluttanti a decidere se favorire Pechino o Washington. Se gli analisti ricorrono a diversi concetti teorici – "balancing" e "hedging" – o, semplicemente, alla raffigurazione di qualche elegante passo di danza per descrivere e analizzare le loro posture strategiche, gli Stati finiscono comunque per cercare di creare uno spazio, nella regione, per una interazione pragmatica e una politica flessibile. Scegliere da che parte stare è considerato diplomaticamente imprudente e politicamente incauto secondo la cangiante ideologia dell'agnosticismo cooperativo concepita dall'ASEAN. Poiché i dieci Paesi dell'Associazione sono portatori di visioni differenti, l'organizzazione regionale ha qualche margine per placare le tante voci critiche.

In effetti, all'interno di molti Paesi del Sud-Est asiatico esistono molteplici approcci utili ad affrontare il terreno geopolitico che muta velocemente. Il Myanmar, certamente un'eccezione nella regione, contempla al suo interno gruppi etnici armati molto influenti che si dimostrano attori di politica estera reattivi, capaci di ritagliarsi da decenni porzioni di territorio sotto il loro controllo, con il sostegno di forti sostenitori internazionali. Anche in Thailandia, nelle Filippine e in Indonesia ci sono chiare aspettative, localmente definite, verso la potenza cinese e americana. La maggior parte degli attori politici, economici e militari si tutela da possibili perdite, cercando di convincere entrambe le parti della loro disponibilità a cooperare.

DISORDINE E INCERTEZZA

La sostenibilità degli accordi nel Sud-Est asiatico è una questione cruciale per l'Australia. Gli ultimi decenni, contrassegnati da un relativo successo economico e dalla stabilità politica, hanno certamente ridotto di intensità le preoccupazioni australiane relative a possibili scenari preoccupanti di conflitti regionali e implosioni nazionali. Se è vero che gli attacchi terroristici nella regione, e in particolar modo in Indonesia, in Thailandia e nelle Filippine hanno richiesto una grande dose di

accurata attenzione, la sicurezza regionale nel suo complesso non ha subito reali contraccolpi. È lecito attendersi che il Sud-Est asiatico continuerà a non sperimentare situazioni di reale insicurezza, ma viene da chiedersi se si tratti di una risposta razionale, soprattutto adesso che la pandemia ha stravolto così tante certezze.

Ciò che già sappiamo è che il COVID-19 continuerà a rivelare risposte differenti da sistemi politici ed economici altrettanto diversi. È anche probabile che alcuni dei più grandi cambiamenti affioreranno in tutta l'Asia, in termini sia di ripercussioni economiche sia di risultati sanitari devastanti. Gli scontri per la legittimità, già una caratteristica ricorrente del panorama regionale, si uniformeranno alla valutazione del successo o del fallimento delle risposte. Sulla base di queste condizioni, i governi cadranno e le società si frantumeranno.

Dall'Australia, teniamo d'occhio i vasti arcipelaghi del Sud-Est asiatico. Ci sono luoghi dove le molte ramificazioni della pandemia riguarderanno la prossima generazione, e anche quella successiva. La difesa del regime è ovunque un istinto forte, e spesso si fa ricorso alla violenza. Ci sono già molti esempi di uomini che con un manganello percuotono chi non osserva le regole. Dittatori e prepotenti, anche nel caso del Sud-Est asiatico, cercheranno nuovi spazi nel contesto di crisi attuale.

Gli australiani sono anche naturalmente preoccupati che una nuova serie di complicazioni emergerà in un altro aspetto della pandemia. Con 650 milioni circa di persone nel solo Sud-Est asiatico, alcuni gruppi e contesti sociali diventeranno inevitabilmente più forti dopo la crisi. Tuttavia, è probabile che le ineguaglianze si andranno ulteriormente a consolidare, soprattutto in quanto i poveri e i contesti sociali in cui la forbice è più larga si batteranno per cercare risposte adeguate alla crisi. Il disastro che si sta consumando negli Stati Uniti potrebbe ripetersi in molte aree del Sud-Est asiatico il prossimo anno, con conseguenze anche più gravi.

Come analisti, non possiamo dare per assodato che i contesti sociali dei Paesi della regione si riprendano dalla rottura che ne segue e accettare che innumerevoli vite siano a rischio. Le diseguaglianze intergenerazionali si aggraveranno ovunque, con tragici risultati per le comunità più vulnerabili, in particolare donne, adolescenti, minoranze etniche e religiose, profughi, rifugiati e coloro che vivono già in contesti fortemente militarizzati.

I PROSSIMI PASSI

A questo punto, che cosa può fare l'Australia per sostenere i nostri amici del Sud-Est asiatico in questo intricato contesto? Se la diplomazia, la collaborazione e la partnership creativa costruite negli anni sono valse a qualcosa, l'Australia intenderà incrementare gli sforzi nella regione nei prossimi anni. Non sarà

così semplice perseguire una siffatta politica estera e un'iniziativa umanitaria, date le enormi necessità di reinvestimento nella società australiana per un lungo periodo. Il budget del governo federale e il quadro economico nazionale complessivo sono peggiori adesso che in ogni altra fase che si ricordi.

Ciò malgrado, non è tempo di ignorare le richieste provenienti dall'Asia, in particolare dal Sud-Est asiatico e dalle aree adiacenti. La prospettiva per Paesi come l'Indonesia e il Bangladesh è sconcertante, almeno in economia. Si diffonderà in questa epoca la tendenza a ritirarsi dagli affari mondiali, ma l'Australia ha sempre fatto del proprio meglio quando c'era da condividere con gli amici ricchezza, sicurezza e opportunità.

Questo fu senza dubbio il modello di successo di innovazione e coinvolgimento dopo la Seconda guerra mondiale. Esattamente come nel 1946, non dobbiamo accettare tutto ciò che allora era sbagliato e replicarlo nuovamente nel 2019 in Australia e nel Sud-Est asiatico, nell'era post-COVID-19. Abbiamo l'occasione di costruire istituzioni migliori e una cooperazione più fitta, con una minore tolleranza verso la ristrettezza mentale e la meschinità che sono state così invitanti negli anni. Senza soffermarsi troppo sulla questione, di sicuro chi di noi ha vissuto la crisi ha un debito verso ognuno, inclusi coloro che lottano per sopravvivere e rendere un mondo più giusto per tutti.

L'anno prossimo, o negli anni seguenti, gli australiani torneranno probabilmente a frotte a viaggiare in Sud-Est asiatico. Gli aerei riprenderanno a volare, gli hotel torneranno a riempirsi e i soldi degli australiani saranno ancora ben accetti. Infatti, anche il successo dell'Australia nel ridurre le conseguenze sanitarie della pandemia sarà valutato favorevolmente, soprattutto in quelle circostanze dove le lezioni apprese e la tecnologia appropriata possono essere generosamente condivise.

Senza tirar fuori motivazioni ciniche, in questo periodo storico il sostegno umanitario australiano otterrà un vantaggio significativo in termini sia strategici sia di prestigio. La strategia diplomatica cinese nel periodo della pandemia ha già destato sospetti e, con una corretta gestione, i funzionari australiani possono evitare di commettere un simile passo falso. Purtroppo, gli Stati Uniti sono alle prese con i propri problemi interni e, davanti a queste nuove eccezionali circostanze, la danza tra il Sud-Est asiatico e l'Australia – e tutti gli altri partner – continuerà. Spetterà a una nuova generazione di leader asiatici e australiani decidere in futuro come continuare a costruire relazioni positive in una fase segnata dal disordine e dall'incertezza.

Traduzione dall'inglese a cura di Raimondo Neironi

EREDITÀ STORICA E PROSSIMITÀ GEOGRAFICA: IL DILEMMA AUSTRALIANO NELLE RELAZIONI CON L'ASEAN

di Raimondo Neironi

TRA ORIENTE E OCCIDENTE

Isola dell'emisfero australe geograficamente distante dal resto del continente asiatico, al quale è collegata dalle rotte che si irradiano dalla penisola indonesiana, da Timor Est e dalla Papua Nuova Guinea e che attraversano le acque meridionali del Mar Mediterraneo australasiatico, l'Australia è uno dei pochi luoghi sul pianeta che potrebbe vivere in un perdurante stato di tranquillità, naturalmente portato a disinteressarsi alle faccende esterne e a riunire, invece, i propri sforzi al perseguimento della crescita e dello sviluppo interno. Eppure, nonostante il vantaggio comparato determinato dalle barriere naturali che, almeno teoricamente, rendono poco praticabile un eventuale attacco esterno, l'Australia ha sperimentato dal Secondo conflitto mondiale in avanti una condizione di profonda apprensione strategica, colmata in larga parte dall'adesione di Canberra al sistema di sicurezza difensivo regionale a guida statunitense.

La dipendenza politica e militare dagli Stati Uniti risulta tuttora, a distanza di quasi settant'anni, un elemento imprescindibile della strategia di politica estera australiana, finalizzata a garantire la sicurezza della nazione anglofona nella regione dell'Indo-Pacifico, area nevralgica del commercio mondiale delimitata dall'Oceano Indiano nord-orientale, a est, e al Pacifico sud-occidentale, a ovest. Il *Foreign Policy White Paper* pubblicato nel 2017, il documento che detta le linee guida della politica australiana verso l'esterno, rivela l'ambizione di Canberra di costruire nell'Indo-Pacifico un'ambiente stabile e prospero dove siano assicurate l'apertura dei mercati e la libera circolazione di merci, capitali e idee¹. Il contributo e il supporto di Washington risultano determinanti per la realizzazione di questi obiettivi, anche se negli ultimi anni l'ombrello di sicurezza statunitense pare non essere più un fattore sufficiente in grado di tutelare gli interessi dell'Australia nella regione. In concomitanza con

la graduale ascesa regionale della Cina, l'Australia ha coltivato con Pechino proficue relazioni commerciali che hanno legato a stretto filo le fortune del business australiano con l'inarristabile crescita economica della Repubblica popolare cinese (RPC), Paese alla costante ricerca dei minerali ferrosi, del carbone e del gas naturale liquefatto australiani. Di conseguenza, la Cina è diventata nel giro di pochi decenni il principale partner commerciale dell'Australia, nonché il più importante mercato di esportazione di beni e servizi australiani, arrivando a contare per oltre un quarto del commercio internazionale del Paese "Down Under". Nell'arco di questo percorso, la politica australiana si è rivelata capace di costruire solide relazioni commerciali con la principale potenza regionale asiatica, riuscendo a cogliere gli elementi positivi di una relazione bilaterale che faticerebbe a trovare un punto di incontro in ambito politico e strategico. D'altro canto, nondimeno, nel contesto attuale di profonda incertezza innescata dalla guerra commerciale sino-statunitense – solo temporaneamente sopita – e dal minacciato disimpegno dell'amministrazione di Donald Trump dagli obblighi internazionali sottoscritti in passato dagli Stati Uniti con i propri alleati, l'Australia si trova a dover fare i conti con un problema di eccessiva dipendenza di duplice natura, che ha messo in luce tutte le sue vulnerabilità.

Il dilemma che oggi vieppiù si profila in maniera nitida davanti ai decisori politici australiani è il medesimo dalla fine della Guerra fredda: com'è possibile conciliare l'eredità storica e culturale, gli interessi politici e gli impegni difensivi dell'Australia, profondamente legati al cuore dell'anglosfera, con la prossimità geografica e le opportunità economiche derivanti dalla relazione commerciale con la Cina e il resto dei Paesi asiatici? Attualmente, non si è ancora giunti a una soluzione univoca: il dibattito che imperversa sia tra i responsabili della politica estera sia nel mondo accademico dell'Australia si distingue per la presenza di posizioni e interpretazioni differenti su quale debba essere la strada migliore da percorrere senza che il Paese sia costretto a rinunciare ai vantaggi derivanti dall'una o dall'altra parte.² Ma non si tratta solo di un riallineamento degli interessi australiani sulla scena globale. Il riaffiorare di questa antinomia politica e culturale ha anche riesumato la vecchia questione dell'identità australiana e, nello specifico, il suo rapporto con i principali snodi strategici della regione: il Pacifico meridionale e il Sud-Est asiatico. Se è vero che i rapporti con gli Stati Uniti e la Cina hanno spesso adombrato i numerosi passi in avanti compiuti con queste due aree di vitale interesse per la sicurezza e la stabilità dell'Australia, è proprio nel Sud-Est asiatico tormentato dalla decolonizzazione che si è disvelato con chiarezza l'interesse di Canberra nei confronti del mondo asiatico; inoltre, è proprio nel "Near North", e in particolare con i cinque membri fondatori dell'*Association of South-East Asian Nations (ASEAN)*, che l'Australia ha iniziato ad allacciare negli anni Settanta del secolo scorso legami economici duraturi, al di fuori delle tradizionali direttrici commerciali dell'anglosfera e del Giappone, fino a quel momento il principale alleato dell'Australia in Asia orientale.

¹ The Australian Government (2017), *The Commonwealth of Australia's Foreign Policy White Paper*, novembre, disponibile online al link <https://www.fpwwhitepaper.gov.au/foreign-policy-white-paper>.

² Questo dibattito è stato ben sintetizzato in Gyngell, A. e Wesley, M. (2003), *Making Australian Foreign Policy*, New York: Cambridge University Press, pp. 1-15.

VICINANZA, RESPONSABILITÀ E CENTRALITÀ

È possibile tracciare l'evoluzione delle relazioni tra l'Australia e l'ASEAN spostandoci lungo un asse temporale che dagli anni Settanta, coincidenti con i primi anni di esistenza dell'associazione di cooperazione del Sud-Est asiatico, procede fino agli anni Duemila, allorché Canberra ha formalmente riconosciuto la centralità diplomatica dell'ASEAN nel contesto di dialogo multilaterale all'interno del quale, almeno in linea teorica, dovrebbe trovare spazio la discussione delle questioni più impellenti della regione indo-pacifica.

Già nel periodo immediatamente precedente alla conclusione degli accordi che avrebbero sancito l'adesione della Gran Bretagna alla Comunità Economica Europea, l'Australia cominciò a sondare opportunità commerciali alternative con il mondo asiatico. All'epoca, il governo laburista di Gough Whitlam (1972–75) si accodò alla decisione statunitense di stabilire relazioni diplomatiche con la Pechino e riconoscere la politica di "una sola Cina". Parallelamente, nonostante si fosse arrivati a un accordo con coloro che furono accusati, fino a qualche anno prima, di contribuire a fomentare le rivolte anticoloniali e di approfittare della presenza di ragguardevoli comunità di cinesi d'oltremare per deporre i regimi filoccidentali del Sud-Est asiatico, Canberra pose le basi per l'avvio di una incipiente forma di cooperazione commerciale con i cinque membri fondatori dell'ASEAN. Nel 1974, l'Australia divenne il primo "dialogue partner" dell'Associazione, che stava muovendo i primi passi verso la realizzazione di un modello istituzionale in grado di rispondere alle sfide poste dalla minaccia comunista e dai contraccolpi politici e sociali prodotti dal processo di decolonizzazione.

La seconda fase dei rapporti tra Canberra e l'ASEAN ha inizio alla metà degli anni Ottanta ed equivale, da una parte, a un'assunzione di responsabilità da parte dell'Australia nella risoluzione delle principali controversie regionali e, dall'altra, a un incremento della partecipazione australiana ai negoziati per la cooperazione intergovernativa in Asia. Sempre i laburisti, guidati allora da Bob Hawke (1983–91), profusero ogni sforzo diplomatico alla ricerca di una soluzione internazionale che ponesse la parola fine al conflitto in Cambogia. Il piano di pace presentato nel novembre 1989 dall'allora ministro degli Esteri, Gareth Evans, prevedeva il coinvolgimento delle Nazioni Unite nel processo di transizione politica del Paese indocinese. Esso fu accolto molto positivamente dagli Stati membri dell'ASEAN e costituì la base di partenza dei negoziati che culminarono, quasi due anni dopo, negli Accordi di Parigi. Questo periodo segna un punto di svolta della politica estera australiana, anche perché Canberra diventa sempre più consapevole che i suoi interessi economici e di sicurezza risiedono in Asia, e che non siano quindi da rintracciare al di fuori del continente. Diplomatici e sherpa australiani si distinsero per un inusuale attivismo durante le trattative di costituzione dell'*Asia-Pacific Economic Cooperation* (1989) e dell'*ASEAN Regional Forum* (1994), le prime importanti iniziative di dialogo multilaterale nel cam-

po, rispettivamente, economico e della sicurezza regionale. Malgrado questo attivismo trovi cinicamente una prima spiegazione con la volontà australiana di continuare a garantire all'alleato statunitense un ruolo di primo piano nella regione³, esso rientrava in una precisa politica di coinvolgimento negli affari asiatici che aveva come suo principale esponente il successore di Hawke, Paul Keating (1991–96). Anche se una parte dell'opinione pubblica nazionale oppose qualche timida resistenza alla strategia inclusiva dell'allora primo ministro laburista⁴, l'impegno australiano nei confronti del Sud-Est asiatico fu rinnovato in occasione dello scoppio della crisi finanziaria asiatica del 1997, allorché il governo Canberra fu uno dei principali contributori dei pacchetti di aiuti elargiti dal Fondo Monetario Internazionale ai Paesi duramente colpiti dal crollo dei tassi di cambio e del mercato azionario.

La terza e ultima fase della relazione bilaterale tra i due attori regionali si distingue per l'effettivo riconoscimento da parte australiana della "centralità" diplomatica dell'ASEAN e dei principi su cui si fonda. Nel 2005, l'Australia si aggiunse alla lista di Paesi che hanno sottoscritto il Trattato di Amicizia e di Cooperazione del Sud-Est asiatico (TAC) del 1976, mostrando così una piena adesione alla visione pacifica e cooperativa di cui l'Associazione si fa portatrice. L'impegno australiano nei confronti dell'ASEAN e la fiducia riposta nella sua capacità di promuovere stabilità e sviluppo in un contesto regionale dove interagiscono viepiù piccole, medie e grandi potenze che detengono svariati interessi, sono concetti ribaditi in occasione del summit bilaterale organizzato nel marzo 2018 a Sydney dal governo guidato da Malcolm Turnbull (2015–18). La dichiarazione congiunta prodotta al termine dell'incontro, il primo in quarantaquattro anni di relazioni diplomatiche, afferma che l'Australia e l'ASEAN sono partner strategici con "interessi vitali" nella regione. Il testo fa il punto delle principali questioni sulle quali entrambi dovranno cooperare e, inoltre, getta uno sguardo sulle sfide future che richiedono un'intensa collaborazione (in particolare, il libero scambio e la *cybersecurity*). Indubbiamente, si pone sulla stessa lunghezza d'onda l'attuale primo ministro Scott Morrison, il quale in un discorso tenuto poco prima dell'inizio del vertice del G20 di Osaka, prospettava per il suo Paese un ruolo più solerte e dinamico, nonché un maggiore protagonismo nelle decisioni che interessano l'intera regione dell'Indo-Pacifico. Colpisce, tuttavia, la mancanza di qualsivoglia riferimento all'ASEAN come entità politica unitaria e, anzi, Morrison non esita a esaltarne primariamente il carattere economico, riponendo invece le future speranze australiane di una collaborazione di carattere strategico con l'Indonesia e il Viet Nam, Paesi che, assieme al Giappone e all'India, potrebbero mitigare gli effetti deleteri scaturiti dall'assertività diplomatica e militare cinese nel Sud-Est asiatico e dall'inasprimento della competizione tra gli Stati Uniti e la RPC⁵.

3 Emmers, R. (2020), "The role of middle powers in Asian multilateralism", *Asia Policy*, 13 (4), p. 45.

4 Pietsch, J. e Aarons, H. (2012), *Australia: Identity, Fear and Governance in the 21st Century*, Canberra: ANU E Press, disponibile online al link https://press-files.anu.edu.au/downloads/press/p210621/html/ch03.html?referer=&page=8#toc_marker-7.

5 Morrison, S. (2019), "Address to Asialink "Where we live", Sydney, disponibile online al link <https://asialink.unimelb.edu.au/stories/australia-and-the-indo-pacific-an-address-by-prime-minister-scott-morrison>.

VISIONI E INTERESSI CONVERGENTI

L'accelerazione impressa negli ultimi vent'anni alle relazioni tra l'Australia e l'ASEAN trova a Giacarta, sede del Segretariato dell'Associazione, una duplice spiegazione: il coinvolgimento di Canberra nei processi di cooperazione multilaterale fondati sulla cultura diplomatica altrimenti conosciuta come "ASEAN Way" avrebbe dato ulteriore lustro alle istituzioni concepite per garantire stabilità e sviluppo all'intera regione; al contempo, l'accettazione delle norme e la condivisione di una precisa visione di Indo-Pacifico avrebbero consentito all'ASEAN di ottenere legittimazione e credibilità anche dal suo vicino meridionale. Da parte australiana, non vi sono dubbi circa la necessità di incrementare i rapporti in un contesto "dinamico" dal punto di vista sia economico sia strategico, così come è stato definito dall'ultima nota di aggiornamento al *Defence White Paper* del 2016 pubblicata il 1° di luglio⁶. Il miglior modo per Canberra di raggiungere questo obiettivo è di continuare a coltivare le relazioni bilaterali con i Paesi del Sud-Est asiatico e, a livello regionale, di fornire il proprio contributo al processo di cooperazione *in fieri* nel "Near North". Tuttavia, accade sovente di non riuscire a far coesistere entrambi questi propositi.

Il commercio rappresenta il settore della cooperazione bilaterale che ha conosciuto un incremento senza precedenti. Nel giro di un decennio gli investimenti australiani in Asia si sono più che triplicati, passando dai 120 miliardi di dollari australiani del 2019 ai 472 del 2019⁷, e gran parte di questi sono convogliati verso l'hub finanziario di Singapore. Il Sud-Est asiatico è diventato la nuova terra di conquista del business "Down Under", con migliaia di piccole e grandi aziende impegnate nei settori dei servizi professionali, del manifatturiero e dei servizi finanziari, principalmente in Thailandia, a Singapore e nel Viet Nam. Oltre dodicimila aziende australiane esportano greggio, carbone e gas naturale, mentre il Paese importa dalla regione dell'Asia sud-orientale principalmente prodotti raffinati del petrolio e componentistica di autoveicoli. Nel biennio 2018–19, l'area economica dell'ASEAN ha rappresentato il 13,9% del commercio totale australiano⁸, una cifra destinata ad aumentare da quando è in vigore, nel 2010, il grande accordo commerciale minilaterale con il blocco dei dieci Paesi ASEAN e la Nuova Zelanda (*l'ASEAN-Australia-New Zealand Free Trade Area – AANZFTA*), che dovrebbe eliminare gradualmente le misure tariffarie e non tariffarie sul 90% di prodotti e servizi entro il 2025. Sebbene si tratti di una pietra miliare nelle relazioni economiche bilaterali, è in fase di negoziazione il "Secondo protocollo" che consentirà, in tempi quantomeno rapidi, una revisione parziale di alcuni aspetti

normativi (come, ad esempio, le procedure doganali e l'e-commerce) che dovranno tener conto delle differenze dei sistemi economici dei Paesi coinvolti.

Non essendo l'ASEAN un'unione doganale, l'Australia ha parallelamente siglato degli accordi commerciali bilaterali con Singapore (2002), Thailandia (2003) e Malaysia (2012). Il 5 luglio scorso è, infine, entrato in vigore l'*Indonesia-Australia Comprehensive Economic Partnership Agreement (IA-CEPA)*, un accordo agognato che si pone come obiettivi la rimozione dei dazi e delle misure non tariffarie per il 99% delle esportazioni australiane dirette verso l'arcipelago indonesiano e l'impegno del governo di Giacarta di concedere alle imprese indonesiane permessi di importazione automatici su determinati prodotti e servizi australiani. Malgrado il significativo vantaggio della distanza geografica, nel biennio 2018–19 il volume di scambio tra l'Australia e l'Indonesia di beni e servizi appartenenti al medesimo settore produttivo (pari a quasi 18 miliardi di dollari australiani) rimane inferiore a quello che l'Australia e la Thailandia hanno fatto registrare nel medesimo periodo di tempo (poco meno di 25 miliardi)⁹. Attualmente, l'Indonesia è solo il tredicesimo partner commerciale dell'Australia e ciò è dovuto non tanto a fattori culturali, quanto piuttosto a problemi burocratici e a carenze infrastrutturali che interessano sia le province orientali dell'Indonesia sia i territori settentrionali dell'Australia¹⁰, i più contigui ai confini indonesiani. L'Australia e i Paesi del Sud-Est asiatico ricorrono sovente agli accordi di libero scambio bilaterali, più vantaggiosi, che all'AANZFTA, anche se le aziende australiane ben integrate nella catena globale del valore, e che fanno affidamento su una precisa strategia di esportazione, tendono a preferire l'accordo di libero scambio minilaterale¹¹. Secondo l'ultima indagine pubblicata dalla Camera di Commercio Australia-ASEAN, che tiene conto di interviste somministrate su base volontaria, oltre l'80% delle aziende australiane operanti nel Sud-Est asiatico prevede nei prossimi cinque anni di espandere le proprie attività nella regione, e in particolare in Indonesia e in Myanmar, al netto dell'impatto non certo confortante avuto dalla pandemia da COVID-19 sulla crescita globale. Nondimeno, la rinnovata volontà dei Paesi ASEAN di favorire il processo di integrazione economica regionale attraverso la realizzazione dell'*ASEAN Economic Community*, rassicura il business australiano sul fatto che le opportunità commerciali e di investimento saranno destinate a moltiplicarsi da qui ai prossimi decenni¹².

6 Department of Defence (2020), *The 2020 Defence Strategic Update and 2020 Force Structure Plan*, p. 5, disponibile online al link https://www.defence.gov.au/StrategicUpdate-2020/docs/2020_Defence_Strategic_Update.pdf.

7 Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government (2020) "Foreign investment statistics", disponibile online al link <https://www.dfat.gov.au/trade/resources/investment-statistics/Pages/statistics-on-where-australia-invests>.

8 Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government (2020), "Composition of Trade Australia, 2018-19", gennaio, p. 5, disponibile online al link <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/cot-2018-19.pdf>. Considerata nel suo insieme, l'ASEAN sarebbe il secondo partner commerciale dell'Australia dopo la Cina.

9 Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government (2020), "Australia's Trade in goods and services by Top 15 partners", disponibile online al link <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/australias-goods-services-by-top-15-partners-2018-19.pdf>.

10 Sringer, K. (2020), "Australia-Indonesia Relations are Thriving, but Economic Ties Lag Behind", *Australian Institute of International Affairs*, 13 febbraio, disponibile online al link <http://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/australia-indonesia-relations-are-thriving-but-economic-ties-lag-behind/>.

11 Dawes, G. (n.d.), "ASEAN Made Easy: your guide to leveraging the new FTA", Australian Business Consulting & Solution, disponibile online al link <http://www.australianbusiness.com.au/international-trade/export-markets/se-asia/asean-made-easy-leveraging-the-new-fta>; Tyler Conley, M. (2019), "Lessons from AANZFTA for regional integration", *East Asia Forum*, 24 maggio, disponibile online al link <https://www.eastasiaforum.org/2019/05/24/lessons-from-aanzfta-for-regional-integration/>.

12 Australia-ASEAN Chamber of Commerce (2020), "Australian Business in ASEAN. Survey 2020", pp. 16-17, disponibile online al link <http://austchamasean.com/wp-content/uploads/2020/05/Australian-Business-in-ASEAN-Survey-2020-1.pdf>.

La convergenza di prospettive e interessi, come ebbe a dire Keating nel 1995 in occasione dell'annuncio della firma degli accordi di difesa con l'Indonesia di Suharto, non attiene solo agli affari, ma si manifestò anche nel campo della sicurezza. L'Australia è dal 2014 partner strategico dell'ASEAN, una collaborazione nel quadro della sicurezza che per la verità non risolve l'annoso problema della dipendenza strategica da cui entrambi gli attori sono accomunati. Oltre a ciò, Canberra è legata da una serie di accordi bilaterali con la Malaysia e Singapore (i *Five Powers Defence Arrangements*, risalenti agli inizi degli anni Settanta), con l'Indonesia (il Trattato di Lombok del novembre 2006) e con le Filippine (lo "Status of Forces Agreements" del luglio 2012), i quali confermano quanto la sicurezza dell'isola discenda innegabilmente dalla stabilità garantita lungo i suoi confini settentrionali, con l'aiuto dei Paesi del Sud-Est asiatico. Come l'intervento militare a Timor Est di fine anni Novanta ha ampiamente dimostrato¹³, l'Australia è stata in grado di raccogliere le adesioni di alcuni Paesi del Sud-Est asiatico (Thailandia su tutte) e porsi alla guida di una forza internazionale di intervento nata allo scopo di ristabilire l'ordine in un'area, situata a quasi settecento chilometri da Darwin, vitale per gli interessi nazionali del continente australe.

Tuttavia, gli interessi strategici di Canberra travalicano il Mar di Timor e arrivano a lambire le calde acque del Mar Cinese Meridionale, l'arena della competizione strategica tra la Cina, da una parte, e gli Stati Uniti e suoi alleati, dall'altra. Nella riunione dei ministri della Difesa dello scorso febbraio, l'Australia e i Paesi membri dell'ASEAN hanno convenuto sulla necessità di risolvere in maniera pacifica le controversie delle dispute territoriali tra Pechino e i Paesi ASEAN rivieraschi (Viet Nam, Filippine, Malaysia e Brunei), come prescritto dalla Carta delle Nazioni Unite, sulla base normativa della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982, ratificata da larga parte degli Stati coinvolti. Si tratta di una dichiarazione stringata che si pone in perfetta continuità con altri documenti sottoscritti dall'ASEAN con altri attori regionali, compresa la bozza di codice di condotta ancora ferma alla fase preliminare di un negoziato senza fine tra i delegati diplomatici dell'Associazione e le controparti cinesi. Ma da Canberra si levano numerose perplessità relative alle difficoltà di raggiungere un compromesso sulla sovranità, sulla giurisdizione e sul controllo delle zone marittime contese fintantoché i membri dell'ASEAN non negozieranno una posizione comune. Il contributo dell'Australia nel Mar Cinese Meridionale contempla non solo iniziative diplomatiche, bensì anche la partecipazione ad attività militari congiunte volte ad assicurare la libera navigazione delle principali rotte commerciali e il libero sorvolo dello spazio aereo sovrastante: rientra in questo spirito *Gateway*, operazione internazionale di pattugliamento aereo nel Mar Cinese Meridionale e nello Stretto di Malacca, condotta dalle forze dell'Aeronautica

13 Si veda l'articolo di James Chin, "L'Australia vista dal nord: le relazioni con l'Indonesia e la Malaysia", contenuto in questo numero [N.d.R.]. Timor Est non è un membro dell'ASEAN e, al momento, il suo governo attende un segnale dai Paesi dell'Associazione, che rinviavano ogni anno la discussione sui termini della sua futura adesione.

militare australiana e malaysiana. A completare il quadro di una cooperazione che si trova in una fase avanzata, infine, si inserisce anche il sostegno tecnico e logistico australiano alle operazioni di pattugliamento costiero e di gestione del traffico navale avviate, tra il 2012 e il 2019, dalla Thailandia, dall'Indonesia e dalle Filippine. È un aspetto che non bisogna sottovalutare, se non altro perché consentirebbe all'Australia di centrare due importanti obiettivi: anzitutto, indurre i tre Paesi del Sud-Est asiatico a comprendere l'importanza di avere il pieno controllo del proprio dominio marittimo; in secondo luogo, intervenire preventivamente in aree in cui essa detiene interessi legittimi, oggi più che mai sottoposte a minacce di varia natura quali la migrazione irregolare (diretta principalmente verso le coste australiane), la pirateria, il terrorismo, i traffici illeciti, lo sfruttamento illegale delle risorse marine¹⁴ e altri fenomeni contemplati all'interno del *New Plan of Action to Implement the ASEAN-Australia Strategic Partnership 2020-2024* del 1° agosto 2019.

UN'ALLEANZA CHE NON S'HA DA FARE (PER IL MOMENTO)

Qualche anno fa l'*Economist* scriveva, in un editoriale dal sapore quasi nostalgico, che il mondo avrà molto da imparare dal modello politico, economico e sociale che l'Australia è riuscita a sperimentare nel corso degli ultimi trent'anni¹⁵. Se sul piano interno la grande isola oceanica può con orgoglio fregiarsi del suo invidiabile tasso di crescita (se comparato con quello fatto registrare da molti Paesi europei), dei suoi conti pubblici in pareggio e dell'apporto positivo dei lavoratori migranti all'economia australiana, sul piano della proiezione esterna i progressi registrati negli ultimi decenni non hanno rivelato un coinvolgimento dell'Australia negli affari asiatici su basi e aspettative diverse rispetto al passato, mancando al momento di tenere il passo con la trasformazione della composizione etnica della società australiana, che si avvia gradualmente a diventare euroasiatica¹⁶. Ad esempio, il fatto di continuare a rimanere ancorati al sistema difensivo occidentale non consente probabilmente all'Australia di candidarsi, di fronte ai Paesi ASEAN e agli alleati asiatici, come attore imprescindibile nel panorama asiatico e del Pacifico meridionale (in particolare, in Melanesia). Oltre alla già rammentata operazione militare a Timor Est, non si fa certo fatica a ricordare le poche iniziative in cui l'Australia è stata capace di costruire attorno a sé un ampio consenso internazionale: ultimo, in ordine cronologico, è la risoluzione presentata il 18 maggio dalla delegazione australiana all'Assemblea dell'Organizzazione Mondiale della Sanità sull'apertura di un'inchiesta internazionale indipendente sulla pandemia da COVID-19, approvata grazie al sostegno di 130 Stati membri tra cui, unici Paesi del Sud-Est

14 Cfr. Chalk, P. (2019), "Augmenting maritime domain awareness in Southeast Asia. Boosting national capabilities in the Philippines, Thailand and Indonesia", *ASPI Special Report*, dicembre, pp. 1-21, disponibile online al link https://s3-ap-southeast-2.amazonaws.com/ad-aspi/2019-12/SR%20150%20Maritime%20domain%20awareness_1.pdf?oSjH.esxFRumNPbVt1hYfrifQD36K5.

15 *The Economist* (2018), "Aussie rules. The stellar performance of the Australian economy holds encouraging lessons for the rest of the world", 27 ottobre-2 novembre.

16 Dobell, G. (2018), "Musing on Australia's ASEAN future", *The Strategist*, ASPI, 3 aprile, disponibile online al link <https://www.aspistrategist.org.au/musing-australias-asean-future/>.

asiatico, l'Indonesia e la Malaysia. Va comunque detto che, tra alcuni leader e personalità politiche asiatiche come il leader in esilio dell'opposizione cambogiana, Sam Rainsy¹⁷, l'Australia continua ad esercitare un'attrattiva sui Paesi dell'Asia orientale, per i valori democratici che rappresenta, per il sistema economico efficiente e per l'abilità di tutelare le diversità culturali all'interno di una società in costante crescita.

Molto spesso si è parlato della possibile adesione dell'Australia all'ASEAN. C'è chi la vede come una buona opportunità (l'ex premier malaysiano Mahathir Mohamad e l'attuale presidente indonesiano Joko Widodo), chi come una soluzione impraticabile (alcune figure del Dipartimento degli Affari Esteri e del Commercio australiano¹⁸) e chi, invece, come un'occasione per sganciarsi dal potenziale conflitto sino-statunitense nel Mar Cinese Meridionale (Paul Keating¹⁹). La presenza di una comunione di intenti in tematiche circostanziate e lo sviluppo di relazioni commerciali possono non bastare per convincere questo e i futuri governi dell'Australia a entrare a far parte dell'Associazione. Al di là della difficoltà di accettare l'appartenenza geografica al Sud-Est asiatico, costituiscono dei grossi ostacoli all'adesione australiana le divergenze sui valori democratici e sui diritti umani²⁰, la compresenza di sistemi politici eterogenei all'interno dell'Associazione e la differenza di vedute sulle strategie da adottare in politica estera (un problema che riguarda, peraltro, l'ASEAN medesima in relazione, ad esempio, ai rapporti con la Cina). Contribuiscono, probabilmente, a urtare la sensibilità della diplomazia australiana le contraddizioni dei principi a cui Canberra ha aderito con la firma del TAC, nonché la filosofia diplomatica perseguita dall'Associazione e che può essere sintetizzata con la formula icastica "né una vittoria per uno, né una sconfitta per l'altro [...]"²¹.

17 Rainsy, S. (2018), "Australia's role in resuscitating Cambodian democracy", *Australian Institute of International Affairs*, 15 febbraio, disponibile online al link <http://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/australia-resuscitating-cambodian-democracy/>.

18 Flitton, D. (2018), "What DFAT really thinks of Australia joining ASEAN", *The Interpreter*, 16 marzo, disponibile online al link <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/what-dfat-really-thinks-australia-joining-asean>.

19 Clark, A. (2016), "Paul Keating pushes for Australia to join ASEAN", *The Australian Financial Review*, 31 agosto.

20 Il caso più eclatante riguarda Chau Van Kham, settantenne attivista australiano di origine vietnamita, arrestato nel gennaio 2019 a Ho Chi Minh City assieme a due suoi colleghi del *Viet Tan*, organizzazione politica che si occupa di attività di democratizzazione e di promozione dei diritti umani in Viet Nam. Chau, responsabile della sede del New South Wales del gruppo, è stato condannato da un tribunale vietnamita a dodici anni di carcere con l'accusa di attività di terrorismo. L'organizzazione rientra, infatti, nella lista di gruppi terroristici stilata dal governo comunista del Viet Nam. Nonostante gli appelli alla liberazione provenienti dalla famiglia e le rimostranze presentate alle autorità vietnamite dal Consolato generale australiano a Ho Chi Minh City, il governo australiano pare riluttante a discutere pubblicamente con la propria controparte di un affare che potrebbe compromettere le relazioni bilaterali.

21 Sono le parole pronunciate nel 1974 da Carlos P. Romulo, segretario di Stato delle Filippine tra il 1968 e il 1984, nonché uno dei padri fondatori dell'ASEAN. Cfr. The National Archives of Australia, A1838, 3004/13/21 PART 27, Opening statement by Foreign Secretary Carlos P. Romulo at the seventh ASEAN Foreign Ministers' meeting, Jakarta, 7 maggio 1974, p. 5, www.naa.gov.au.

Ci si chiede se l'ASEAN possa diventare il principale partner commerciale dell'Australia, in sostituzione della Cina. Nessuno componente del governo di Canberra negherebbe che esistono mercati alternativi sia all'interno che al di fuori della regione – come l'Arabia Saudita, che potrebbe ridurre la dipendenza dell'economia australiana dall'Asia orientale – ma i produttori australiani sono certi di non avere un ritorno economico di egual misura²² e, soprattutto, non ci sono mercati perfettamente sostitutivi delle esportazioni australiane di minerali e metalli, nonché di prodotti agricoli come l'orzo, recentemente colpito dalla furia dei dazi cinesi antidumping²³. Parallelamente, dal punto di vista strategico, sembra improbabile che l'Australia abbandoni gli storici alleati della regione in ragione dell'ASEAN. Come scritto nella nota di aggiornamento al già richiamato *Defence White Paper*, Stati Uniti, Giappone e Nuova Zelanda forniscono le adeguate coperture nell'Indo-Pacifico, mentre l'ASEAN è solo "una parte essenziale" – assieme alla Papua Nuova Guinea, a Timor Est e alle isole del Pacifico – dei piani di sicurezza australiani, ovvero, quasi un'area a cui garantire la difesa piuttosto che una pedina imprescindibile su cui fare affidamento in caso di minaccia o di un attacco proveniente dall'esterno. Nondimeno, resta il fatto che la sicurezza del Sud-Est asiatico è importante per l'Australia tanto quanto lo è la sicurezza dell'Australia per la regione nel suo complesso. Non è dato sapere se il rapporto di interdipendenza – fievole ma colmo di buone aspettative – si tramuterà in futuro in un'alleanza, ma è giunto il momento per entrambi gli attori di trovare un nuovo approccio di cooperazione e convivenza in un contesto di competizione regionale tra potenze che si appresta ad accendersi negli anni avvenire, e che potrebbe mettere a rischio gli affari bilaterali. Proprio per scongiurare l'avvento di un siffatto scenario, i politici australiani dovranno calibrare gli interessi dell'isola ricercando il giusto equilibrio tra il binomio identità-passato, da una parte, e quello tra geografia-presente, dall'altra.

22 Oyarce, T. (2020), "Is now the right time to move away from China?", Export Council of Australia, 14 maggio, disponibile online al link <https://www.export.org.au/global-trade-updates/is-now-the-right-time-to-move-away-from-china>.

23 Hendrischke, H. (2020), "Australia's links with China must change, but decoupling is not an option", *The Conversation*, 30 aprile, disponibile online al link <https://theconversation.com/australias-links-with-china-must-change-but-decoupling-is-not-an-option-137391>.

Alcuni articoli di **RISE** possono essere letti in inglese sul sito web di **New Mandala**, uno dei blog più prestigiosi sul Sud-Est asiatico contemporaneo, attivato presso la Coral Bell School of Asia Pacific Affairs dell'Australian National University (ANU) all'indirizzo <https://www.newmandala.org/>. Inoltre, a partire da questo numero, sarà possibile leggere un articolo di ogni fascicolo sul sito di **China Files – Reports from China**, all'indirizzo <https://www.china-files.com/>.

RACCOGLIERE LA SFIDA: IL COINVOLGIMENTO AUSTRALIANO NEL SUD-EST ASIATICO NEL SECONDO DOPOGUERRA

di *Andrea Benvenuti*

Il 15 febbraio 1942, il tenente generale Arthur Percival, comandante delle Forze imperiali britanniche di stanza in Malaya, si arrese all'esercito giapponese, ponendo così fine al drammatico assedio di Singapore durato una settimana. La caduta dell'"inespugnabile fortezza" britannica dell'Estremo Oriente generò un grande senso di shock in tutta l'Australia. Con l'ottava divisione fatta prigioniera e altre tre divisioni schierate in Medio Oriente, l'Australia appariva improvvisamente esposta a un attacco giapponese. Benché un'invasione da parte dell'esercito del Sol Levante non si sia mai materializzata, i *policymaker* australiani del Secondo dopoguerra trassero tre lezioni chiave da quella che il primo ministro britannico Winston Churchill definì come la peggiore sconfitta militare della Gran Bretagna.

Il primo insegnamento fu che Londra non avrebbe potuto, né tantomeno voluto, proteggere l'Australia ad ogni costo. La seconda lezione fu che solo gli Stati Uniti, in considerazione della propria notevole potenza militare, avrebbero potuto porre un argine efficace alle minacce regionali. Terzo insegnamento, forse il più importante, fu che la penisola malese e l'arcipelago indonesiano non potevano più essere considerati una barriera contro gli attacchi militari provenienti dal nord¹. Con il Giappone completamente sconfitto nell'agosto 1945, nessuna minaccia imminente sembrava profilarsi nell'immediato sull'orizzonte strategico di Canberra, ma l'inizio della Guerra fredda alla fine degli anni Quaranta cambiò le carte in tavola. Tra il 1948 e il 1949, il *Dipartimento Australiano degli Affari Esteri (DAE)* cominciò a preoccuparsi seriamente dei crescenti disordini nel Sud-Est asiatico e della possibilità che la Cina potesse rappresentare un ostacolo nell'area. Sostenendo che nessun governo cinese avrebbe potuto trascurare il Sud-Est asiatico ricco di risorse dovendo quest'ultimo colmare la mancanza di risorse naturali della Cina, il DAE si attendeva che la presenza cinese nella regione sarebbe presto cresciuta, specialmente se le forze comuniste di Mao Zedong avessero avuto la meglio sul *Guomindang* di

Chang Kai-shek nella Guerra civile cinese. Il punto di vista del dipartimento era che una Cina comunista avrebbe cercato di acquisire una quota sempre più cospicua di risorse dalla regione non tanto attraverso un'invasione militare, bensì tramite il metodo della sovversione, sfruttando la presenza considerevole di comunità di immigrati cinesi sparse in tutto il Sud-Est asiatico².

Le implicazioni strategiche di tale ragionamento apparivano ovvie. Se una potenza relativamente piccola ma ostinata come il Giappone aveva posto una seria minaccia all'Australia, perché mai una Cina ostile, con un grosso punto di appoggio nel Sud-Est asiatico, non avrebbe potuto fare lo stesso? Perciò, il DAE sollecitò il governo, allora guidato dal primo ministro laburista Ben Chifley, a prendere in considerazione le contromisure militari necessarie nel caso in cui il paese si trovasse coinvolto in un conflitto nel Sud-Est asiatico e, al tempo stesso, ad adottare una serie di misure tese, principalmente, ad andare incontro ai bisogni economici e di sviluppo della regione. In questo senso, l'idea di fondo era che solo grazie al progresso economico si sarebbe potuto porre freno alle sirene dell'ideologia comunista nella regione. Non tutti a Canberra, però, condividevano le valutazioni strategiche del DAE. Ad esempio, il Dipartimento della Difesa (DD) non riteneva che la sovversione comunista nel Sud-Est asiatico dovesse comportare il dispiegamento di un nutrito numero di forze militari australiane in quel teatro strategico. Fino a quel momento, il DD aveva sottovalutato la minaccia posta dalla Cina e riteneva invece che la sorte del Sud-Est asiatico sarebbe dipesa dall'esito di una guerra globale che vedeva contrapposti l'Unione Sovietica e gli Stati Uniti: un conflitto che, in ordine di probabilità, si sarebbe sviluppato in Europa, Medio Oriente ed Estremo Oriente³. Di conseguenza, le capacità militari dell'Australia dovevano essere dispiegate in Medio Oriente o altrove in Estremo Oriente, dove potevano risultare più utili a contenere le forze sovietiche⁴. Il DD, però, non aveva mai suggerito che il Sud-Est asiatico avrebbe dovuto essere abbandonato al proprio destino. Anzi, stabilì che ogni sovvertimento comunista doveva essere contrastato attraverso l'adozione di misure politiche ed economiche, in collaborazione con gli alleati dell'Australia⁵.

In questa diatriba prolungata tra il DAE e il DD, l'esecutivo si trovò sulla stessa lunghezza d'onda del primo. In effetti, i ministri del governo federale non avevano mai condiviso l'impegno delle forze australiane per la difesa del Medio Oriente⁶, né avevano, ad ogni modo, fretta di lanciarsi a capofitto in un impegno gravoso per la difesa del Sud-Est asiatico accanto ai britannici. Al contrario, chiarirono che la partecipazione alla difesa del *Commonwealth* britannico

¹ Benvenuti, A. (2017), *Cold War and Decolonisation: Australia's Policy Towards Britain's End of Empire in Southeast Asia*, Singapore: NUS Press, pp. 13-14.

² Horner, D. (2000), *Defence Supremo: Sir Frederick Shedden and the Making of Australian Defence Policy*, Sydney: Allen & Unwin, p. 272.

³ Edwards, P. con Pemberton, G. (1992), *Crises and Commitments: The Politics and Diplomacy of Australia's Involvement in Southeast Asian Conflicts, 1948-1965*, Sydney: Allen & Unwin, p. 55.

⁴ National Archives of Australia, Canberra [da qui in avanti, NAA], A816, 19/301/1207, Burton to Prime Minister, 30 settembre 1948; Minute by the Defence Committee, 31 marzo 1949; JPC Report no. 10/49, 18 marzo 1949.

⁵ *Ibid.*; NAA, A816, 19/301/1207, Minute by the Defence Committee, 31 marzo 1949.

⁶ Edwards, P. con Pemberton, G. (1992), *Crises and Commitments*, cit., p. 13.

non implicava, da parte australiana, l'obbligo di impegnare risorse per la Malaya britannica⁷. Sebbene fosse preoccupato dal quadro di instabilità dell'Asia del Secondo dopoguerra e ansioso di lavorare a fianco della Gran Bretagna vista la perdurante riluttanza di Washington nell'accettare un ruolo di primo piano nella difesa del Sud-Est asiatico, il governo laburista di Chifley non aveva intenzione di far da stampella alla traballante presenza coloniale britannica in quell'area. L'Australia appariva più incline a simpatizzare per i nazionalisti asiatici, a maggior ragione proprio in un periodo in cui era stata avviata la repressione olandese nei confronti degli indipendentisti indonesiani.

L'elezione, nel dicembre 1949, del governo della "Coalizione" (un'alleanza politico-elettorale di stampo conservatore formata dai partiti liberale e agrario) guidato da Sir Robert Gordon Menzies condusse presto ad un cambio di marcia australiano sulle questioni regionali. Del resto, le insurrezioni comuniste in Birmania (oggi Myanmar), Filippine, Malaya e Indonesia nel corso del 1948 – senza menzionare le coeve sollevazioni dei *Viet Minh* in Indocina – avevano già ampiamente dimostrato non solo quanto fosse concreto il rischio di rivolte in tutto il Sud-Est asiatico, ma anche quanto i movimenti comunisti locali fossero in grado di sfruttare a proprio favore le tensioni economiche e sociali che agitavano la popolazione⁸. Alle elezioni federali del 1949, la Coalizione si spese in un'intensa campagna anticomunista e si dimostrò particolarmente sensibile alla minaccia del comunismo internazionale⁹. Tuttavia, una volta entrato in carica, il nuovo governo, nonostante continuasse ad essere in apprensione per il quadro di incertezza che contraddistingueva il Sud-Est asiatico, diede priorità al Medio Oriente, visto come un'area di primaria importanza strategica nel contesto della Guerra fredda che si andava stagliando. Riguardo all'Unione Sovietica come principale minaccia alla stabilità internazionale, il governo considerava che ogni possibile conflitto futuro tra Mosca e l'Occidente non solo avrebbe avuto natura globale, bensì si sarebbe combattuto principalmente in Europa e in Medio Oriente. In tale contesto, l'esito della guerra in questi due importanti teatri avrebbe determinato il futuro del Sud-Est asiatico. Il governo Menzies era propenso a condividere le valutazioni strategiche britanniche sulla rilevanza del Medio Oriente nella difesa dell'Europa, rappresentando questa regione una base ideale da cui lanciare un contrattacco nucleare contro l'Unione Sovietica¹⁰. Quindi, nell'eventualità di una guerra globale, Canberra si mostrò incline a impiegare le proprie forze militari nel teatro mediorientale¹¹. Ad ogni modo, almeno all'inizio, il governo operò abbastanza cautamente e si limitò ad accordarsi per sviluppare piani concomitanti di dispiegamento delle forze militari australiane in Medio Oriente

o nel Sud-Est asiatico. Ogni decisione sulla loro destinazione finale sarebbe dipesa dalla natura della minaccia¹². Solo nel dicembre 1951 Canberra prese la decisione di inviare rinforzi in Medio Oriente in tempo di guerra¹³.

Nondimeno, dato che il pericolo di un conflitto globale tra i due blocchi si stava progressivamente allontanando e la guerra in Corea andava incontro a una fase di stallo, il governo Menzies riprese a focalizzarsi sul Sud-Est asiatico. I pianificatori militari australiani prevedevano allora una lunga Guerra fredda regionale che avrebbe richiesto un coinvolgimento più ampio da parte di Canberra¹⁴. Nel 1953, lo spettro di una crescita dell'influenza comunista nel Sud-Est asiatico, reso sempre più probabile da un tracollo francese in Indocina, accrebbe ulteriormente i timori dell'Australia. A Canberra, i ministri colsero la sfida. Nel settembre 1954, l'Australia divenne uno dei membri fondatori della *South-East Asian Treaty Organisation (SEATO)*. Pochi mesi dopo, il Paese decise di inviare truppe in Malaya nell'ambito della "Riserva strategica del *Commonwealth*" a guida britannica e incrementò gli sforzi per assicurare un più significativo impegno statunitense alla difesa del Sud-Est asiatico, da quel momento oramai a tutti gli effetti la principale area di interesse strategico per l'Australia. L'adozione da parte del governo Menzies di una strategia di "difesa avanzata" in Asia, in collaborazione con i suoi più stretti alleati occidentali, rappresentò una tappa inedita nella storia australiana. In questo modo, l'Australia annunciò la propria disponibilità a garantire un più ampio coinvolgimento in questa regione.

Il crescente coinvolgimento dell'Australia nel Sud-Est asiatico avvenne in un contesto di rapidi e profondi cambiamenti a livello regionale. Quando la Guerra fredda si espanse in Asia, cominciò a prendere slancio in questa parte del mondo il processo di decolonizzazione. L'interazione di questi due importanti processi storici presentò una sfida rilevante per l'Australia e i suoi alleati occidentali, dal momento che non era fuori luogo ipotizzare che la fine della colonizzazione europea nel Sud-Est asiatico finisse per fare il gioco dell'Unione Sovietica e della Cina. Cosicché, se il Partito laburista aveva complessivamente adottato un approccio solidale nei confronti dei movimenti nazionalisti della regione, il governo della Coalizione assunse, comprensibilmente, toni ben più cauti¹⁵. Se dai banchi dell'opposizione Menzies era apparso ben poco favorevole alla prospettiva di autogoverno in Indonesia, lo fu ancor meno quando, una volta al governo, dovette prendere posizione sulla questione dell'indipendenza vietnamita. In seguito, alla metà degli anni Cinquanta, il governo Menzies reagì con qualche preoccupazione al nuovo piano di autogoverno disposto dai britannici per la Malaya e Singapore, sulla base del fatto che era destinato a condizionare in maniera considerevole la posizione strategica del *Commonwealth*

7 The National Archives of the United Kingdom, CAB 21/9030, D(52)48, The Future of ANZAM. Appendix A: History of the ANZAM Region, 3 dicembre 1952.

8 Sulle insurrezioni comuniste nel Sud-Est asiatico, si veda ad esempio Mason, R. (2009), "Revisiting 1948 Insurgencies and the Cold War in Southeast Asia", *Kajian Malaysia*, 27 (1/2), pp. 1-9.

9 Lee, D. (2006), *Australia and the World in the Twentieth Century: International Relations since Federation*, Melbourne: Circa, p. 92.

10 *Ivi*, p. 93; Hack, K. (2001), *Defence and Decolonisation in Southeast Asia 1941-1968*, Richmond: Curzon Press, pp. 26-27, 76-80.

11 *Ivi*, p. 79.

12 *Ibid.*

13 *Ivi*, pp. 80.

14 *Ivi*, pp. 80-81.

15 Sulla posizione dei laburisti, si faccia riferimento a Edwards, P con Pemberton, G. (1992), *Crises and Commitments*, cit., p. 14.

su queste aree. Dato che gli australiani consideravano la difesa della Malaya una condizione essenziale per la difesa del proprio territorio e della regione più prossima, i ministri della Coalizione non poterono che essere in apprensione per le incertezze derivanti dalla marcia spedita della Malaya e di Singapore verso l'autogoverno¹⁶. E pur tuttavia, malgrado il suo approccio alla decolonizzazione fosse principalmente guidato da considerazioni di natura difensiva, la politica regionale portata avanti dalla Coalizione fu lontana dall'essere sfavorevole. Contrariamente all'opinione diffusa all'interno del mondo accademico australiano¹⁷, l'approccio avuto dalla Coalizione fu, per necessità, sia prudente sia pragmatico. Prudente perché un Sud-Est asiatico comunista e decolonizzato non era né nell'interesse dell'Australia né avrebbe tantomeno apportato benefici alle popolazioni locali. Allo stesso tempo, può ritenersi pragmatico in quanto solo attraverso una strategia ben calibrata, centrata sulla deterrenza militare approntata dal sistema di sicurezza occidentale e sugli aiuti economici che l'Occidente inviava ai Paesi non comunisti della regione (ne era un esempio il "Piano di Colombo"), poteva rendere il Sud-Est asiatico sicuro nel contesto di decolonizzazione. E, più precisamente, fu grazie a questo approccio politico che l'Australia, nei due decenni che seguirono la fine della Seconda Guerra Mondiale, riuscì con successo a espandere e rafforzare i suoi legami politici ed economici con la sua regione limitrofa. Come annotato dai funzionari del segretariato indonesiano dell'*Association of South-East Asian Nations (ASEAN)* in un documento riservato compilato poco prima della visita del Premier laburista Gough Whitlam (1972–75) a Giacarta agli inizi del 1973, l'impegno australiano nella regione si era allora talmente intensificato che "la posizione dell'Australia e perfino il suo interesse nazionale non [potevano] più essere separati dalla regione del Sud-Est asiatico"¹⁸. Per un governo ancor oggi criticato negli ambienti accademici australiani per la sua (presunta) scarsa propensione verso il mondo asiatico, questo era tutt'altro che un riconoscimento di poco conto.

16 Benvenuti, A. (2017), *Cold War and Decolonisation*, cit.

17 Su questo punto, si veda Benvenuti, A. e Jones, D.M. (2011), "Myth and Misrepresentation in Australian Foreign Policy: Menzies and Engagement with Asia", *Journal of Cold War Studies*, 13 (4), pp. 57-78.

18 NAA, A1838, 3004/13/21/3 part 1, Material from the National Secretariat for ASEAN concerning Australian-ASEAN cooperation, 30 gennaio 1973.

L'AUSTRALIA VISTA DAL NORD: LE RELAZIONI CON L'INDONESIA E LA MALAYSIA

di James Chin

INTRODUZIONE

L'Australia ha da sempre considerato il Sud-Est asiatico una regione chiave dal punto di vista strategico per la sua storia e la sua geografia. L'opinione è che qualsiasi focolaio di instabilità nella regione avrà prima o poi ripercussioni anche in Australia. Un primo esempio è la questione del traffico di esseri umani. Il punto di partenza delle rotte della tratta è quasi sempre l'Indonesia. L'attuale competizione tra gli Stati Uniti e la Cina nel Mar Cinese Meridionale rappresenta un'altra area di autentico interesse dell'Australia.

In questo breve articolo, esaminerò solo brevemente le relazioni attuali tra l'Australia e il Sud-Est asiatico dalla prospettiva dei due più importanti Paesi a maggioranza musulmana della regione, ovvero l'Indonesia e la Malaysia. La riflessione di fondo è che mentre l'Australia fa di tutto per essere un buon vicino, le dinamiche politiche interne in Indonesia e Malaysia creeranno tensioni permanenti nelle loro relazioni con Canberra.

In generale, la considerazione che l'Indonesia e la Malaysia – e gran parte dei Paesi dell'*Association of South-East Asian Nations (ASEAN)* – hanno dell'Australia è valutata sulla base di due elementi storici. Il primo riguarda la tristemente famosa politica della *White Australia*, mentre il secondo è l'adesione dell'Australia all'alleanza occidentale. Entrambi non sono valutati né positivamente né negativamente, ma buona parte dei decisori politici li reputa come eventi storici attraverso cui comprendere il rapporto dell'Australia con la regione del Sud-Est asiatico.

Per Indonesia e Malaysia, i cinquant'anni precedenti si sono contraddistinti per le centinaia di studenti riversatesi nelle scuole e nelle università australiane da entrambi i Paesi. Molti laureati che hanno partecipato ai programmi di studio messi in palio dal "Piano di Colombo" hanno assunto posizioni di rilievo, in politica e non solo, una volta fatto ritorno a casa. Lungo tutto questo lungo lasso temporale, l'Australia rimase la destinazione preferita dalla classe media indonesiana e malaysiana

che manda i propri figli a studiare nelle università australiane, andando a creare una cerchia permanente di professionisti che guardava all'Australia con benevolenza. Negli anni recenti, la relazione è stata caratterizzata dalla cooperazione nell'ambito della sicurezza.

L'INDONESIA E IL "RICCO VICINO" MERIDIONALE

Non è semplice, in un breve articolo, occuparsi della complessa relazione tra l'Indonesia e l'Australia. Ad ogni modo, ci sono alcuni fattori determinanti che mi piacerebbe evidenziare. In Australia, la comunità accademica e la cerchia di esperti di questioni militari e di sicurezza si sono da sempre mostrate interessate all'Indonesia¹. Molti indonesiani vedono l'Australia come un "vicino ricco" e la mettono in relazione agli attentati di Bali e all'indipendenza di Timor Est. Nel 2002 a Kuta, una località turistica nei pressi della città di Bali, una serie di attentati costò la vita a 202 persone, tra cui 88 cittadini australiani. Bali è vista da sempre come il paese dei balocchi per gli australiani che vogliono visitare l'Indonesia, perciò non è un caso che gli islamisti intendessero deliberatamente colpire proprio l'Australia. Due anni fa, un'autobomba esplose fuori dall'edificio che ospita l'Ambasciata australiana a Giacarta. Questi attacchi portarono alla firma del "Trattato di Lombok" tra i due Paesi, che prevede sostanzialmente la cooperazione di intelligence e diversi ambiti di sicurezza.

Nel 1999, l'ex colonia portoghese di Timor Est si separò dall'Indonesia e dichiarò la propria indipendenza. Parecchi indonesiani accusarono l'Australia di appoggiarne la causa quando assunse il comando dell'operazione *International Force East Timor (INTERFET)*, nata con l'obiettivo di organizzare il referendum sull'indipendenza della parte orientale dell'isola di Timor, che si tenne il 30 agosto 1999. L'ironia fu che l'Australia, almeno all'inizio, fu la nazione più contraria all'indipendenza, temendo che avrebbe generato instabilità, ed era soltanto propensa a promuovere una più larga autonomia. Furono le pressioni dell'opinione pubblica australiana all'indomani del massacro di Dili² che portarono il governo a cambiare opinione³. Ancora oggi esiste un nutrito gruppo di *opinion leader* indonesiani che ritiene che l'Australia si stia immischiando invano negli affari interni dell'Indonesia. C'è qualcuno che teme che l'Australia potrebbe interferire anche in Papua Occidentale (già Irian Jaya Occidentale), sulla scia di quanto fatto con Timor Est, se il movimento secessionista locale dovesse sfuggire di mano. È risaputo che alcuni dei suoi leader vivono e operano in Australia (e nello Stato sovrano della Papua Nuova Guinea).

1 Non v'è dubbio che è possibile trovare un gran numero di specialisti dell'Indonesia all'interno del sistema universitario australiano. A molti di questi studiosi che vivono e lavorano in Australia è stato infatti vietato di rientrare in Indonesia durante il periodo di Suharto (1967-98).

2 Il 12 novembre 1991, a Dili, la capitale di Timor Est, i soldati dell'Esercito indonesiano aprirono il fuoco contro una folla di manifestanti, riunitisi per chiedere l'indipendenza, uccidendo tra le 75 e le 200 persone. Si tratta del peggior massacro perpetrato dalle forze indonesiane contro gli abitanti dell'isola e, agli inizi degli anni Novanta, salì alla ribalta delle cronache grazie alla presenza di numerosi giornalisti e *cameramen* australiani e occidentali che ripresero e commentarono il tragico evento [N.d.T.].

3 McCarthy, J. (2020), "The myths of Australia's role in East Timorese independence", *The Strategist*, ASPJ, 18 gennaio, disponibile online al link <https://www.aspistrategist.org.au/the-myths-of-australias-role-in-east-timorese-independence/>.

In anni recenti, molti indonesiani ritengono che l'Australia dovrebbe trattare l'Indonesia con maggiore rispetto e come un Paese alla pari, essendo entrambi membri del G20. Inoltre, essi ricordano sempre che la popolazione dell'Indonesia è quasi dieci volte più grande di quella dell'Australia e che, prima o poi, i dati economici dell'arcipelago supereranno quelli della grande isola dell'Oceania. L'Indonesia è attualmente la più grande economia dell'ASEAN.

In linea di massima, larga parte della popolazione indonesiana vede l'Australia come un "ricco vicino", una destinazione ideale per gli operatori economici, per coloro che intendono studiare e per i migranti. Così, mentre l'Australia considera il traffico di esseri umani dall'Indonesia un problema serio, per gli indonesiani invece la questione riguarda semplicemente la condizione di alcuni rifugiati che cercano disperatamente di raggiungere una vita migliore in un Paese occidentale. Molti indonesiani non credono che tutto questo possa minacciare la sicurezza nazionale dell'Australia, anzi è in realtà vero il contrario. I rigidi controlli alle frontiere sono visti come il tentativo razzista di bloccare l'accesso al territorio australiano di persone non bianche.

I cittadini comuni indonesiani sono probabilmente anche irritati dalla percepita arroganza australiana che emerge ogni volta che tirano fuori i discorsi sui diritti umani e sulla buona *governance*. In particolare, si mostrarono contrariati quando hanno appreso che l'intelligence australiana stava spiando i telefoni cellulari dei funzionari indonesiani di alto rango, incluso quello dell'ex presidente della Repubblica Susilo Bambang Yudhoyono. Il rifiuto del governo australiano di porgere le scuse ufficiali infiammò la situazione.

Tra i decisori politici, la più importante relazione ufficiale tra i due Paesi è l'*Indonesia-Australia Comprehensive Economic Partnership Agreement (IA-CEPA)*. I funzionari di entrambe le parti scommettono che questo accordo si rivelerà un segnale di svolta per le relazioni bilaterali. I volumi dell'interscambio commerciale tra i due Paesi sono tra i più bassi rispetto a quelli registrati con altri Paesi del G20. Nel 2018, meno dell'1% degli investimenti esteri dell'Australia è diretto in Indonesia. Il commercio tra Australia e Indonesia ristagna e, in entrambi i casi, i due Paesi non si trovano nelle rispettive liste dei primi dieci partner commerciali. Il pensiero comune è che il modo più semplice per portare avanti la relazione sia quello di incrementare l'interscambio, dove ci sono parecchie opportunità da sfruttare.

LA MALAYSIA: LE RAGIONI STORICHE E STRATEGICHE DI UNA RELAZIONE IN COSTANTE CRESCITA

Il punto in comune tra l'Australia e la Malaysia è che entrambe sono state ex colonie britanniche. Per quanto riguarda la fondazione istituzionale, dunque, si conoscono molto bene a vicenda. L'Australia ha da sempre avuto un ruolo diretto negli affari malaysiani: ne è esempio per tutti l'invio di truppe australiane

nell'allora Malaya per stanare la ribellione comunista⁴. I soldati australiani sono stati determinanti nel garantire la sicurezza nel Borneo malaysiano (o Malaysia orientale). Un giudice australiano ha perfino aiutato a stendere la Costituzione nel periodo post-conflitto. La cooperazione in ambito della sicurezza è salda e affonda le radici nei *Five Power Defence Arrangements (FPDA)*, un patto militare congiunto firmato nel 1971 da Malaysia, Australia, Nuova Zelanda, Singapore e Regno Unito. L'Aeronautica militare reale australiana ha un presidio permanente nell'isola di Penang.

Ma l'autentico punto di forza della relazione sta nei legami a livello di istruzione. Oltre trecentomila studenti malaysiani hanno studiato in Australia e tutte le migliori istituzioni della Malaysia possono contare sui servizi di connazionali laureatisi nelle università australiane. Oggi più di ventimila cittadini malaysiani studiano in Australia e, attualmente, quattro università australiane hanno istituito dei propri campus in Malaysia.

Formalmente, le relazioni dipendono largamente dall'intesa personale tra i leader politici. Forse gli anni Ottanta sono stati il periodo peggiore delle relazioni bilaterali, quando l'allora primo ministro australiano Paul Keating insultò l'allora collega malaysiano, Mahathir Mohamad, chiamandolo "il recalcitrante Mahathir".

Malgrado una lunga storia, la relazione tra i due Paesi si è elevata al livello di "partnership strategica", che l'establishment politico malaysiano posiziona ampiamente su un gradino più basso rispetto all'IA-CEPA che l'Australia ha contratto con l'Indonesia. E ciò nonostante la Malaysia sia uno dei dieci principali partner commerciali dell'Australia.

I cittadini comuni della Malaysia esprimono un giudizio positivo sull'Australia, corroborato dal grande numero di malaysiani che hanno studiato in Australia o visitato il Paese da turisti. Quasi duecentomila malaysiani hanno una residenza permanente in Australia, più del doppio rispetto ai cittadini di nazionalità indonesiana. È possibile trovare professionisti di origine malaysiana in ogni settore produttivo dell'economia australiana.

Tuttavia, la percezione dell'Australia tra i malaysiani è alterata dal fattore razziale. Il 90% e oltre dei migranti provenienti dalla Malaysia appartengono alle comunità non malay, l'etnia dominante della Federazione. Più dell'80% degli studenti malaysiani che sono finanziati con fondi privati nelle istituzioni australiane sono di etnia non malay. Molti sono scappati in Australia per fuggire dalle politiche economiche e sociali pro-*Bumiputera*⁵.

4 L'autore si riferisce alla cosiddetta "Malayan Emergency", ovvero, allo stato di emergenza dichiarato il 18 luglio 1948 dalle autorità britanniche, che allora controllavano e amministravano il territorio della penisola, a seguito di due distinti attentati perpetrati dal Partito Comunista malay. Lo stato di emergenza fu revocato nel 1960 [N.d.T.].

5 Durante il periodo di attuazione delle politiche pro-*Bumiputera*, la Malaysia discriminava sistematicamente i suoi cittadini appartenenti alle minoranze etniche non malay, in particolare modo cinesi e indiani. Ciò ha causato una "fuga di cervelli" che ha visto privare il Paese di un vasto numero di figure professionali, in gran parte non malay, che hanno lasciato la Malaysia per perseguire le proprie carriere all'estero. Si stima che la cifra oscilli tra uno e due milioni. In merito, cfr. World Bank (2011), "Malaysia economic monitor: brain drain", disponibile online al link <http://documents.worldbank.org/curated/en/282391468050059744/Malaysia-economic-monitor-brain-drain>.

L'ASCESA DELL'ISLAM CONSERVATORE

Negli anni recenti, la percezione che Indonesia e Malaysia hanno dell'Australia è stata influenzata dall'ascesa dei movimenti dell'Islam conservatore in entrambi i Paesi. Sebbene l'influenza sia più forte in Malaysia che in Indonesia, questi gruppi hanno qualche convinzione che li unisce. Tra di loro c'è chi pensa che l'Australia sia troppo vicina a Israele a causa dei suoi legami con gli Stati Uniti. In questo senso non ha certamente aiutato la possibilità che il governo australiano trasferisse la propria ambasciata da Tel Aviv a Gerusalemme. L'Australia ha fatto marcia indietro a seguito delle proteste ufficiali avanzate dai governi di Giacarta e Putrajaya⁶. Gran parte dei musulmani indonesiani e malaysiani hanno interpretato la ventilata decisione come il tentativo di emulare gli Stati Uniti.

Vi è poi la questione dei gruppi del terrorismo di matrice islamista. Molti movimenti conservatori in Indonesia e in Malaysia non li considerano come gruppi "terroristici", anzi alcuni di essi ritengono che stiano portando avanti il "jihad" contro l'Occidente cristiano. Dai molti sondaggi effettuati nei due Paesi emerge chiaramente il sostegno allo Stato Islamico (*Islamic State - IS*) e ad altri gruppi dell'Islam radicale, perlomeno quando la campagna da essi perseguita abbia come bersaglio i cristiani. Infatti, i miliziani indonesiani e malaysiani unitisi all'IS hanno raggiunto un numero sufficiente da poter formare una propria brigata⁷. Molti di questi movimenti vedono l'Australia come un Paese "cristiano", malgrado le statistiche ufficiali confermino che il numero degli australiani che si professano cristiano sta lentamente diminuendo⁸.

È qui doveroso precisare che questi gruppi sono ancora una minoranza in entrambi i Paesi, ma ci sono pochi dubbi sulla loro crescente influenza sulla società. Se il sostegno diretto alle loro azioni radicali è limitato, i loro proclami contro l'Occidente e i cristiani ottengono un più ampio sostegno tra la comunità islamica. Finché l'Australia continuerà a essere vista come un fedele alleato degli Stati Uniti, quel sentimento di rancore rivolto agli americani si estenderà anche all'Australia.

QUO VADIS? I VICINI CHE VIVONO ALL'OMBRA DEL DRAGONE

In sintesi, il riemergere dell'Islam conservatore in Indonesia e in Malaysia avrà un impatto negativo nei rapporti con l'Australia. Tuttavia, ciò può essere mitigato dall'incremento dell'interscambio commerciale e degli scambi culturali e i numeri saranno decisivi. Una delle ragioni per cui i malaysiani hanno oggi una immagine positiva dell'Australia è semplice-

6 È il nuovo centro amministrativo federale della Malaysia, situato a pochi chilometri da Kuala Lumpur [N.d.T.].

7 Singh, J. (2015). "Katibah Nusantara: Islamic State's Malay Archipelago Combat Unit", *RSIS, Commentary No. 126*, disponibile online al link <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2015/05/CO15126.pdf>.

8 Nel censimento più recente, risalente al 2016, solo il 52% degli australiani si identificava come cristiano, mentre il 30% dichiarava di non professare alcun credo religioso.

mente dovuta al fatto che, rispetto al passato, ci sono più cittadini della Malaysia che hanno visitato il Paese. Quando l'Indonesia diverrà più ricca, non c'è nessuna ragione di dubitare che il numero di indonesiani che si recherà in Australia aumenterà in maniera considerevole.

Per l'Australia la buona notizia è che, malgrado sia vista con una certa diffidenza, i governi di Giacarta e di Putrajaya guardano con maggior scetticismo un altro Paese in particolare: la Cina. La postura aggressiva di Pechino nel Mare Cinese Meridionale ha significato che, indirettamente, qualcuno crede che l'Australia possa giocare un ruolo importante sia in Indonesia sia in Malaysia, ma non solo. Gran parte dei Paesi ASEAN ritiene ormai che l'ascesa della Cina sia inevitabile, ma le medie Potenze vicine come l'Australia, la quale aderisce al sistema di alleanze occidentale, hanno un ruolo nel temperare le azioni negative cinesi, specialmente nell'arena diplomatica.

La morale della favola per l'Indonesia e la Malaysia è la seguente: finché l'Australia sarà vincolata a entrambi i Paesi, l'Indonesia e la Malaysia saranno vincolate all'Australia. Esse non vedono l'Australia come "parte" della regione⁹ né come un Paese "asiatico", malgrado il governo di Canberra sostenga di rappresentare un Paese multiculturale dai legami profondi con l'Asia. Di fatto, agli occhi dei vicini settentrionali, il continente australiano rimane ancora un "Paese di bianchi" più in linea con il mondo occidentale. Indonesia e Malaysia vedono cioè l'Australia semplicemente come un vicino "bianco occidentale", il portato storico del colonialismo europeo. Riconoscono che essa sia ben disposta a coinvolgerli negli affari regionali, mentre i due Paesi del Sud-Est asiatico vogliono allacciare rapporti migliori con Canberra, ma l'Australia non sarà mai pienamente accettata come parte del *Nusantara*¹⁰: alla luce di questo, non è nulla di più se non un buon vicino.

Traduzione dall'inglese a cura di Raimondo Neironi

9 Non è un caso che non ci sia un concreto supporto da parte dell'Indonesia e della Malaysia all'adesione dell'Australia all'ASEAN. C'è però qualcuno, all'interno della diplomazia australiana, che auspica che possa diventare membro in futuro.

10 Con questo termine si intendono gli Stati dell'arco marittimo della regione del Sud-Est asiatico: Indonesia, Malaysia, Singapore, Brunei, Filippine e Timor Est. Si contrappone al cosiddetto "Sud-Est asiatico continentale", ovvero la penisola indocinese [N.d.T.].

L'AUSTRALIA: UN PAESE DA PRIMATI, MA FINO A QUANDO?

di *Massimiliano Tani*

UNA CRESCITA ECONOMICA DA PRIMATO

L'Australia è una terra geograficamente lontana dalle altre e, come tale, ha sviluppato fauna e flora uniche: l'ornitorinco, il koala, il canguro e il waratah¹ sono specie che esistono solo in questa nazione-continente. Nel 2017 l'Australia ha aggiunto un altro primato alla sua lista: la crescita economica più lunga in tempi moderni, ininterrotta dal 1992, esattamente centoundici trimestri fa.

L'economia australiana è così diventata la tredicesima più grande al mondo per Prodotto Interno Lordo² (PIL) pur avendo solo 25 milioni di abitanti, e la nona per PIL pro capite³. La disoccupazione è al 6,2%, il valore più alto dal 2000, l'anno delle Olimpiadi a Sydney, ma solo per colpa della pandemia da COVID-19. Quella giovanile è al 13%. L'inflazione è all'1,6%.

La crescita dell'ultimo trentennio è stata diffusa, con il rapporto 90/10 del reddito disponibile fermo a 4,3⁴, simile alla media OCSE. L'Australia è undicesima nella graduatoria mondiale dell'indice di felicità⁵, mentre l'Italia, per esempio, è al trentasettesimo posto. Tutto questo malgrado il Paese abbia sofferto shock negativi a causa delle operazioni militari in cui ha partecipato (Iraq e Afghanistan, Bougainville, e Timor Est), con costi elevati in spese militari, vite umane e invalidità permanenti; epidemie (la SARS nel 2003); crisi finanziarie regionali e globali (2004, 2008); siccità, incendi e uragani, e una buona dose di incertezza politica legata all'incapacità di scegliere se e come ridurre il ricorso al carbone per produrre energia (sei cambi di governo in tredici anni).

La fortuna e i calcoli probabilistici non sono però sufficienti per spiegare il successo economico australiano. Ci sono scelte di politica economica che possono farlo? Ne azzardo tre: la scommessa sulla crescita cinese, la politica di immigrazione e

1 Il *waratah* è un arbusto di circa quattro metri di altezza che cresce esclusivamente in Australia. Il genere *Telopea speciosissima*, un grande fiore rosso con un diametro di circa dodici centimetri, è la specie più comune ed è diffusa soprattutto nello stato del Nuovo Galles del Sud.

2 Cfr. i dati della *World Bank* al link <https://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>.

3 Cfr. i dati della *World Bank* al link https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDPPCAP.KD?most_recent_value_desc=true.

4 OECD (2020), *OECD Income Distribution Database (IDD): Gini, Poverty, Income, Methods and Concepts*, disponibile online al link <https://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm>.

5 Cfr. Helliwell, J.F., Huang H. e Wang S. (2019), "Changing World Happiness, Chapter 2, World Happiness Report, 20 marzo, disponibile online al link <https://worldhappiness.report/ed/2019/changing-world-happiness/>.

una politica economica bipartisan focalizzata sul mantenimento di un sistema semichiuso e flessibile.

LE POSSIBILI CAUSE

L'aggancio alla crescita cinese

Il risveglio economico della Cina, aiutato dalle economie occidentali e culminato nell'accesso all'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) nel 2001, ha inebriato i produttori australiani, che hanno beneficiato enormemente di esportazioni di materie prime, prodotti agricoli e, più di recente, turismo e istruzione universitaria in crescita esponenziale. Un solo esempio: un terzo degli studenti universitari sono stranieri⁶, nella maggior parte dei casi cinesi: oltre cinquecentomila persone. La Cina è passata dal 5,5% al 35% del valore delle esportazioni australiane in meno di vent'anni (anch'esse cresciute in termini reali), come si vede nella Fig. 1, facendo della Repubblica popolare cinese il primo partner commerciale davanti a Giappone, Corea del Sud, Europa e Stati Uniti. L'esplosione dell'interscambio con la Cina non riflette il tasso di crescita di quest'ultima dato che altri Paesi asiatici hanno avuto simili percorsi: eppure, paragonando il trend delle esportazioni verso Pechino con quello verso l'Association of South-East Asian Nations (ASEAN), si vede chiaramente la preferenza degli esportatori australiani verso la Cina, diventata un vero e proprio riferimento, al punto da renderli vulnerabili a cambiamenti improvvisi. È da notare che la crescita delle esportazioni non è solo stata di volume ma anche di prezzi relativi: le ragioni di scambio⁷ sono raddoppiate nel periodo di massima espansione dell'interscambio Cina-Australia (2000–10) come è visibile nella Fig. 2, arricchendo notevolmente esportatori e, in generale, il Paese.

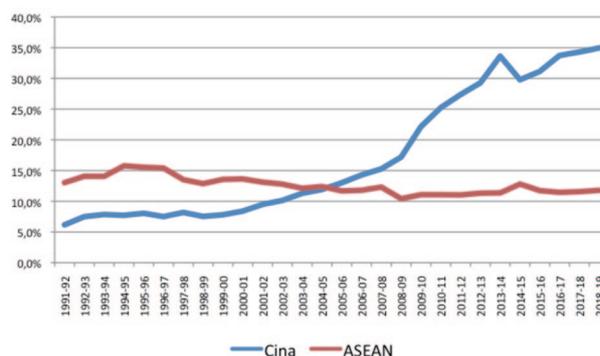
L'immigrazione

La seconda possibile ragione del successo economico australiano è la politica di immigrazione, che seleziona annualmente un numero elevato di nuovi residenti, nell'ordine di circa il 2% della popolazione. Questi arrivi rappresentano percentuali molto più alte se riferite alla forza lavoro o alla popolazione residente in aree urbane. La chiave di lettura di un'immigrazione così consistente è il fatto che essa viene trattata principalmente come un fenomeno economico e, in quanto tale, gestito in modo pragmatico e in sintonia

6 Norton, A. e Cherastidham, I. (2018), "Mapping Australian Higher Education 2018", *Grattan Institute*, Report n. 2018-11, settembre, disponibile online al link <https://grattan.edu.au/wp-content/uploads/2018/09/907-Mapping-Australian-higher-education-2018.pdf>.

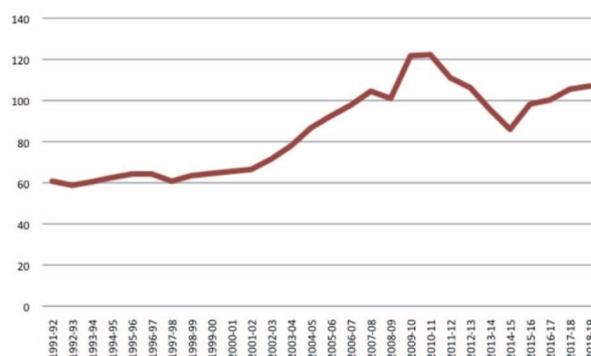
7 Le ragioni di scambio (R.d.S.) corrispondono al potere d'acquisto dell'export di un Paese in termini dell'import dello stesso Paese. Le R.d.S. sono calcolate come rapporto fra il prezzo medio dell'export di un Paese e il prezzo medio del suo import. Esse danno quindi la quantità di export necessaria per acquistare una data quantità di import. Quando aumenta il prezzo dell'export rispetto all'import si dice che le R.d.S. migliorano; viceversa (per esempio quando aumenta il prezzo del petrolio importato) le R.d.S. peggiorano (Fonte: *Il Sole24 Ore*, al link <https://argomenti.ilsole24ore.com/parolechiave/ragioni-scambio.html>).

Fig. 1 - Valore delle esportazioni australiane di beni e servizi rispetto al PIL, 1991–2019.



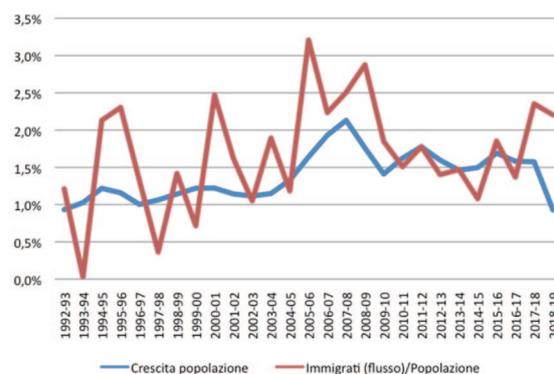
Fonte: Australian Bureau of Statistics, cat. 5368.0 (N.d.A.: calcolata a prezzi costanti).

Fig. 2 - Ragioni di scambio dell'Australia, 1991–2019.



Fonte: OECD Data, Terms of Trade.

Fig. 3 - Immigrazione e popolazione in Australia, 1992–2019.



Fonte: Australian Bureau of Statistics, cat. 3412.0.

con le politiche di crescita. Dalla fine degli anni Ottanta, il maggior numero di immigrati arriva nel Paese per ragioni economiche. Oltre a rappresentare un flusso consistente, che fa dell'immigrazione la più importante componente di crescita della popolazione (cfr. Fig. 3), questi immigrati sono caratterizzati da un'elevata dotazione di capitale umano, essendo spesso laureati e diplomati. Questo accade in quanto in Australia opera un sistema di "selezione a punti" che avvantaggia richiedenti con istruzione universitaria, età al di sotto dei 45 anni, buona conoscenza dell'inglese ed esperienze di lavoro in occupazioni molto richieste⁸. Tale processo seleziona immigrati che sono assorbiti velocemente dal mercato del lavoro e possono accedere a posti qualificati, riducendo così il loro bisogno di assistenza pubblica. Il rapido inserimento nella forza lavoro e all'interno della compagine dei consumatori fa sì che gli immigrati contribuiscano significativamente alla domanda interna, specialmente quella per immobili e beni durevoli, che sono tra i principali settori di occupazione in Australia.

La politica economica

La Banca centrale australiana gestisce con molta attenzione i tassi di interesse per garantire stabilità alla crescita, aiutata dal basso numero di istituzioni finanziarie di respiro nazionale. Invece il tasso di cambio, in regime flessibile dal 1983, è completamente determinato dal mercato internazionale. Questo fa sì che sia il principale ammortizzatore di shock esterni. Le ragioni di scambio, più che raddoppiate durante il periodo d'oro delle esportazioni minerarie verso la Cina, sono andate in decisa controtendenza negli anni immediatamente successivi alla crisi finanziaria globale del 2007–08. In entrambi in casi (ovvero, la crescita esponenziale tra il 1992 e il 2006 e la riduzione tra il 2008 e il 2014), il trend di crescita è rimasto positivo, e anche l'inflazione è rimasta positiva.

Di pari passo con la politica monetaria, l'Australia ha un sistema di gestione microeconomica che protegge le imprese dalla concorrenza internazionale⁹ e che assicura notevoli flussi di risparmio interno¹⁰, un regime fiscale altamente computerizzato in cui le transazioni difficilmente riescono ad eludere verifiche fiscali e tassazione¹¹ (a beneficio del bilancio statale), e un mercato dei capitali che, limitando l'accesso del pubblico al debito, convoglia il risparmio verso il mercato azionario domestico. Le aziende quindi si finanziano tramite l'emissione di azioni e si rivolgono alle banche o al mercato internazionale per prestiti a breve, generalmente denominati in dollari

australiani. La Borsa (l'*Australian Stock Exchange – ASX*), dove sono quotate più di 2.200 aziende, la maggior parte delle quali di piccole e medie dimensioni, è la quinta al mondo per capitalizzazione e la prima in Asia per prodotti derivati legati al tasso di interesse. Tutto ciò contribuisce alla formazione di un ciclo completo e ben protetto di produzione, interscambio commerciale e consumo, da una parte, e di risparmio e investimento domestico, dall'altro.

Il futuro

Se le tre possibili cause di cui sopra sono state fondamentali per la crescita trentennale dell'Australia, ne assicurano anche la prosecuzione? A mio avviso è improbabile, e non solo per la pandemia da COVID-19 ma anche perché i fattori di cui sopra sono stati formulati con la premessa implicita di pace e stabilità nella regione Asia-Pacífico. Questa premessa, però, ha cominciato a venir meno con l'avvento della presidenza di Donald Trump negli Stati Uniti e la scelta americana di rivedere le relazioni commerciali con la Cina. La conflittualità che ne è seguita impone all'Australia di dover scegliere sempre più, e pubblicamente, tra interessi strategici (Stati Uniti) e commerciali (Cina), e di soffrire della mancanza di un partner alternativo in grado di rimpiazzare ciò che la Cina ha rappresentato economicamente negli ultimi vent'anni. Malgrado gli sforzi di diplomatici e ministri australiani volti a siglare nuovi accordi con Paesi con cui l'Australia ha legami storici (India e Singapore) e affinità geopolitiche (Giappone e Corea del Sud), il tentativo di ridurre l'interscambio con la Cina non è né immediato né senza contraccolpi, soprattutto per le molte imprese e organizzazioni, tra cui le università, che hanno trovato in Pechino un "cliente" per ora insostituibile.

L'ASEAN: ottimo potenziale ma per ora solo in teoria

È possibile che Paesi geograficamente vicini come Indonesia, Viet Nam e Filippine, che hanno popolazioni di oltre cento milioni di persone, una classe media in crescita e in grado di spendere, ed economie complementari all'Australia e con cui sono stati firmati trattati di libero scambio, diventino una "nuova Cina"?

La mia risposta è: probabilmente no. Sebbene i Paesi dell'ASEAN rappresentino un ovvio potenziale di benefici economici, sono visti con una certa indifferenza e diffidenza dall'Australia. L'unica eccezione è Singapore, con cui l'Australia ha stretti legami commerciali, storici (*Commonwealth*) e strategici (interessi militari americani). L'ASEAN è la decima zona geografica per volumi di scambio commerciale e attira solo il 4% degli investimenti australiani (viceversa in direzione opposta), ma quasi la metà è rappresentata dagli scambi

8 Tani, M. (2014), "Using a point system for selecting immigrants", *IZA World of Labor*, n. 24.

9 Cfr. Minifie, J. (2017), "Competition in Australia. Too Little of a Good Thing?", *Grattan Institute*, Report n. 2017-12, dicembre, disponibile online al link <https://grattan.edu.au/wp-content/uploads/2017/12/895-Competition-in-Australia-Too-little-of-a-good-thing-pdf>; Review of National Competition Policy Arrangements, Australian Government, Productivity Commission.

10 Cfr. Superannuation basics, Australian Government, Australian Taxation Office.

11 Australian Government (2018), "Tackling the Black Economy. Government Response to the Black Economy Taskforce Final Report, maggio, disponibile online al link <https://treasury.gov.au/sites/default/files/2019-03/Government-response-final.pdf>.

con Singapore. Il potenziale per incrementare l'interscambio con il resto dell'ASEAN esiste, dato che non ci sono ovvie ragioni per il limitato volume di affari che caratterizza gli ultimi trent'anni, nonostante i trattati commerciali firmati e le dichiarazioni di prossime aperture¹². Esistono però ragioni meno ovvie e tra queste spicca il timore di fondo che relazioni economiche più strette con i Paesi dell'ASEAN (con l'esclusione di Singapore), che sono profondamente diversi dall'Australia per reddito, lingua e cultura, inevitabilmente portino alla richiesta di una maggiore apertura australiana all'immigrazione da queste regioni. Immigrazione, anche se solo temporanea, a cui, per ora l'Australia non è affatto interessata per paura di una possibile "invasione" futura, come paventato da non poche personalità economiche e politiche¹³. L'Asia, in generale, e l'ASEAN, in particolare, vanno benissimo come "cliente" ma non sono ancora visti come "partner". L'atteggiamento australiano nei confronti dei Paesi vicini resta quindi disinteressato e non si percepiscono cambiamenti di rotta immediati. Per ora, parafrasando una frase attribuita, e per la verità mai confermata, all'ex primo ministro Paul Keating¹⁴, "l'ASEAN è quella zona geografica che si sorvola per andare in Europa"¹⁵.

12 Cfr. Discorso di Mr Simon Merrifield, ambasciatore australiano presso l'ASEAN, "What ASEAN Means for Australia", Giacarta, 19 novembre 2015, disponibile online al sito https://asean.mission.gov.au/aesn/HOMSpeech15_09.html; discorso di Ms Jane Duke, ambasciatrice australiana presso l'ASEAN, "Australia today - What does ASEAN mean for Australia", Adelaide, 31 marzo 2017, disponibile online al link https://asean.mission.gov.au/aesn/HOMSpeech17_01.html; Department of Foreign Affairs and Trade, "Why ASEAN matters: our shared prosperity", disponibile online al sito <https://www.dfat.gov.au/international-relations/regional-architecture/asean/Pages/why-asean-matters-our-shared-prosperity>.

13 Cfr. Dunn, K.M., Klocker N. e Salabay T. (2007), "Contemporary Racism and Islamophobia in Australia: Racializing Religion", *Ethnicities*, 7 (4), pp. 564-89; Fitzgerald, J. (2007), *Big White Lie: Chinese Australians in White Australia*, Sydney: UNSW Press; Poynting, S. e Mason V. (2007), "The Resistible Rise of Islamophobia: Anti-Muslim Racism in the UK and Australia before 11 September 2001", *Journal of Sociology*, 43 (1), pp. 61-86. Si veda anche Young, E. (2020), "Labor MP slams Josh Frydenberg for last week's offensive Hindu comments in parliament", SBS News, marzo; Karp, P. (2019), "Anning comments attack Australian way of life, race commissioner says", *The Guardian*, marzo; Murphy, K. (2016), "Pauline Hanson calls for immigration ban: 'back to where you came from'", *The Guardian*, settembre; Dunn, K. (2003), "Racism in Australia. Findings of a Survey on Racist Attitudes and Experiences of Racism", disponibile online al link https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/41761/4/dunn_paper.pdf (paper presentato alla conferenza "The challenges of immigration and integration in the European Union and Australia", University of Sydney, Sydney).

14 Si veda [Guest blogger] (2013), "Reader riposte: Paul Keating's Asia quip", *The Interpreter*, 23 luglio, disponibile online al link <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/reader-riposte-paul-keatings-asia-quip>.

15 Il corsivo è di chi scrive.

L'AUSTRALIA E LE QUESTIONI IRRISOLTE DELLA *REGIONAL COMPREHENSIVE ECONOMIC PARTNERSHIP (RCEP)*

di **Zeno Leoni**

L'ordine regionale dell'Asia-Pacifico attraversa un processo di trasformazione segnato da molteplici vettori strategici. La competizione fra Cina e Stati Uniti è solo una delle dinamiche che stanno disegnando il futuro assetto regionale. Secondo Rory Medcalf nei prossimi anni il ruolo di quelli che egli definisce "middle players" – Giappone, India, Indonesia, e Australia – avrà assunto un peso decisivo. Questi Paesi insieme conteranno su una popolazione di circa due miliardi e un Prodotto Interno Lordo (PIL) di sessantaquattromila miliardi di dollari¹. Quindi, al di là di ciò che accade a Washington o Pechino, vanno osservati con attenzione i processi di integrazione economica pan-regionale; l'ascesa dell'India e l'incertezza sulla propria postura strategica negli anni a venire; le tensioni e le dispute intraregionali come quella fra Giappone e Corea del Sud, solo per fare un esempio; le ambizioni dell'Indonesia; e, non da ultimo, la postura geopolitica dell'Australia.

Mentre vari attori cercano di plasmare l'ordine regionale, l'Australia è stata coinvolta nelle trattative di due grandi accordi commerciali che si pongono l'obiettivo di coprire il vuoto causato dal lento processo decisionale dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC). Da una parte si trova il *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP)*, che è la versione a undici membri della vecchia *Trans-Pacific Partnership (TPP)* promosso dall'amministrazione di Barack Obama, diventato operativo alla fine del 2018. Dall'altra parte, invece, si trova la *Regional Comprehensive Economic Partnership*, che coinvolge i dieci Paesi membri dell'*Association of South-East Asian Nations (ASEAN)*, i tre Paesi membri dell'ASEAN+3 (Cina, Giappone, Corea del Sud) e i due membri dell'ASEAN+6 (Australia e Nuova Zelanda).

1 Medcalf, R. (2019), "Mapping a Multipolar Future: The Contest for the Indo-Pacific", *Global Asia*, 14 (4), pp. 58-68, disponibile online al link <https://www.globalasia.org/data/file/articles/196dc9c74c0d6cd16a1df466f3fd292a.pdf>.

La bozza originaria della TPP si poneva l'obiettivo di accelerare il lento processo del *Doha Round* su Internet e servizi, ostacolato da divisioni che riflettono un ordine mondiale sempre più multipolare. Allo stesso tempo, rafforzava i principi del libero mercato, seguendo una logica che serviva la strategia statunitense per contenere il capitalismo di Stato cinese, ma non solo questo, visto che il modello sviluppatista è da sempre in voga in altre parti dell'Asia². Il CPTPP, anche senza gli Stati Uniti, continua a portare avanti l'agenda della TPP nel senso che due terzi delle disposizioni contenute nella CPTPP sono rimaste invariate rispetto alla TPP. Invece, diverse disposizioni che erano di interesse per gli Stati Uniti sono state cancellate o modificate³. Invece, il RCEP è meno ambizioso nella misura in cui è un progetto che si pone l'obiettivo di favorire le economie asiatiche in Via di sviluppo⁴. Infatti, il RCEP è meno rigido per quanto riguarda le norme ambientali e lavorative e più limitato nello scopo⁵.

L'Australia, insieme a Brunei, Giappone, Malaysia, Nuova Zelanda, Singapore e Viet Nam, è uno di quei Paesi che si trova già all'interno del CPTPP e che negozia per far parte della RCEP. Sebbene candidati come Australia e Nuova Zelanda fossero scettici riguardo a questo nuovo accordo, la guerra commerciale iniziata dall'amministrazione di Donald Trump – che ha colpito indistintamente avversari ed alleati – ha convinto i due Paesi a fare marcia indietro. Le opportunità per l'Australia sono tangibili. Il RCEP ha visto coinvolti nelle negoziazioni sedici membri – in realtà quindici se l'India non accede nuovamente dopo essere uscita – che a livello mondiale ammontano a quasi la metà della popolazione, circa il 30% del PIL e più di un quarto dell'export⁶. Come spiegato dal Ministro per il Commercio, il Turismo e gli Investimenti, il senatore Simon Birmingham, il governo australiano ha mantenuto una posizione favorevole all'accordo commerciale perché tra i Paesi membri ci sono "nove fra i quindici maggiori partner commerciali" dell'Australia, l'equivalente del "58% del nostro commercio e del 66% delle nostre esportazioni"⁷. Sul fronte degli investimenti è stato argomentato che per l'Australia si tratta di un'opportunità di "[s]ostenere una maggiore trasparenza legislativa e normativa nei principali mercati RCEP, [...] e consentire agli investitori australiani di costituire filiali nei Paesi partner senza stipulare una *joint venture* con

un partner locale"⁸. Per l'Australia, però, non si tratta solo di un'opportunità per aumentare il volume del proprio commercio. Il RCEP è anche un'occasione per aggiungere un ulteriore pilastro al processo di regionalizzazione in un momento storico in cui l'ordine liberale internazionale rischia di retrocedere verso il protezionismo.

È stato tuttavia osservato che i benefici potrebbero essere limitati dal fatto che "l'India era l'unica parte nei negoziati con cui l'Australia non ha ancora siglato un accordo di libero scambio". Infatti, "la maggioranza dei Paesi coinvolti nel RCEP sono già firmatari di un altro accordo commerciale con molteplici Paesi, l'*ASEAN-Australia-Nuova Zelanda Free Trade Area (AANZFTA)*"⁹.

Sebbene ci sia chiarezza di intenti da parte del governo di Canberra, la questione del RCEP interseca tre fronti che richiederebbero l'attenzione del governo australiano: quello sindacale, quello della reticenza dell'India ad aprire il proprio mercato (uno sbocco commerciale che per il governo australiano offre un elevato potenziale economico) e, infine, quello della competizione fra gli Stati Uniti e la Cina.

Per quanto riguarda le associazioni che rappresentano i lavoratori australiani, l'*Australian Council of Trade Unions (ACTU)* – il più grande sindacato australiano – ha criticato l'accordo denunciando che "amplierà il potere delle multinazionali e dei blocchi globali in una corsa al ribasso su salari e condizioni per i lavoratori in Australia". I timori dell'ACTU seguono una logica nazionalista che non è distante dal modo in cui l'Australia tende a gestire l'immigrazione. Si teme che la RCEP dia la possibilità ai datori di lavoro di pubblicizzare un'opportunità fra i lavoratori stranieri con permesso temporaneo prima ancora di aver tentato di reclutare personale australiano. Inoltre, preoccupa il rischio dell'istituzione dell'*Investor-state Dispute Settlement (ISDS)*, il meccanismo che permette alle aziende multinazionali di ricorrere a un tribunale sovranazionale per la risoluzione di dispute con un governo¹⁰. A tal proposito, lo scorso anno una coalizione di 52 gruppi della società civile australiana ha inviato una lettera al ministro Birmingham – membro del Partito liberale – criticando l'accordo, ma sulla base di una fuga di notizie dato che il suo testo rimane tuttora segreto¹¹.

Il sindacato australiano non è l'unico soggetto preoccupato per le future liberalizzazioni. Infatti, un secondo fronte irrisolto per l'Australia coinvolge l'India. L'Australia è intenzionata ad attuare gli obiettivi dell'agenda contenuta nell'*India*

2 Gabusi, G. (2018), "Di là dal fiume e tra gli alberi: l'economia cinese dopo quarant'anni di Stato sviluppatista", *Orizzonte Cina*, 9 (4), pp. 3-13, disponibile online al link <https://www.twai.it/articoli/di-la-dal-fiume-e-tra-gli-alberi-leconomia-cinese-dopo-quarantanni-di-stato-sviluppista/>.

3 Goodman, M.P. (2018), "From TPP to CPTPP", *CSIS*, 8 marzo, disponibile online al link <https://www.csis.org/analysis/tpp-cptpp>.

4 Seymour, H. e Wilson, J. (2019), "RCEP: An economic architecture for the Indo-Pacific?", *Observer Research Foundation*, 4 novembre, disponibile online al link <https://www.orfonline.org/expert-speak/rcep-an-economic-architecture-for-the-indo-pacific-57242/>.

5 Johnson, K. (2019), "While trump builds tariff walls, Asia bets on free trade", *Foreign Policy*, 1 novembre, disponibile online al link <https://foreignpolicy.com/2019/11/01/trump-tariffs-free-trade-rcep-asean-india-china-bangkok/>.

6 ASEAN (2016), *Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)*, 3 ottobre, disponibile online al link https://asean.org/?static_post=rcep-regional-comprehensive-economic-partnership.

7 Birmingham, S. (2019) "Australia welcomes agreement to finalise regional trade deal, Minister for Trade, Tourism and Investment", 4 novembre, disponibile online al link <https://www.trademinister.gov.au/minister/simon-birmingham/media-release/australia-welcomes-agreement-finalise-regional-trade-deal>.

8 Derewlany, N. (2017), "With the RCEP, Australia has a chance to lead", *The Diplomat*, 30 agosto, disponibile online al link <https://thediplomat.com/2017/08/with-the-rcep-australia-has-a-chance-to-lead/>.

9 de Haan, J. (2019), "RCEP Agreement no Guarantee of Increased Australian Exports to ASEAN Countries", *Future Directions*, 6 novembre, disponibile online al link <http://www.futuredirections.org.au/publication/rcep-agreement-no-guarantee-of-increased-australian-exports-to-asean-countries/>.

10 ACTU (2019), "The RCEP deal a raw deal for working Australians", 1 luglio.

11 Bagshaw, E. (2019), "Australia leads secret trade negotiations that will sideline US", *The Sydney Morning Herald*, 26 giugno.

Economic Strategy to 2035. La pianificazione di questa strategia fu commissionata nel maggio 2017 con l'intenzione di agganciare l'economia australiana alle opportunità offerte dall'economia indiana. Nelle motivazioni di questa strategia si legge che l'India è, fra le grandi economie del mondo, quella che cresce più velocemente. Inoltre, è il terzo più grande contributore alla crescita globale: "nei prossimi vent'anni necessiterà di molti beni e servizi che l'Australia è ben organizzata per fornire"¹². Tuttavia, l'India ha abbandonato le negoziazioni per il RCEP già nel novembre 2019. La posizione di Nuova Delhi era di eliminare solamente l'80% delle tariffe sulle merci e di ottenere una significativa liberalizzazione per il libero movimento di professionisti, specialmente nel settore della tecnologia dell'informazione. In India, questo genere di professionisti abbonda ed è riconosciuto come altamente qualificati¹³. Le preoccupazioni del governo di Narendra Modi sono dettate dalle importazioni dalla Cina ma anche dall'Australia. Queste potrebbero distruggere il tessuto sociale che giace dietro un sistema agrario frammentato e centrato su piccole realtà produttive. Inoltre, Pechino è più interessata all'esportazione di merci, mentre l'India vuole puntare sui servizi, dov'è maggiormente competitiva¹⁴.

L'ostinazione dell'India preoccupa Canberra. Come ha fatto notare da James Laurenceson, c'è parecchia confusione a livello regionale e "spesso [noi australiani] vediamo la regione come vorremmo vederla e non come realmente è"¹⁵. Infatti, è legittimo chiedersi come possa l'Australia sperare di interagire di più con gli Stati Uniti e l'India se il presidente Trump intraprende guerre commerciali con gli alleati e l'India mantiene una postura protezionista¹⁶.

In un modo o nell'altro, da un punto di vista australiano, le decisioni dell'India si collegano al terzo fronte in cui l'Australia è attiva per la conclusione del RCEP: gli effetti collaterali su scala regionale della rivalità geopolitica fra gli Stati Uniti e la Cina. Nelle valutazioni fatte dal governo di Scott Morrison sul RCEP, il posizionamento fra Stati Uniti e Cina rappresenta un complicato dilemma. Durante la sua visita in Cina nel novembre 2019, con al seguito una grande delegazione di duecento aziende australiane, il ministro Birmingham ha cercato di porre rimedio alle tensioni fra Canberra e Pechino sul caso Huawei. L'Australia impedì l'uso della tecnologia del colosso cinese dopo che esso era stato accusato di aver lanciato un attacco cibernetico contro il Parlamento. Le manovre diplomatiche dell'Australia sono state definite un "pericoloso equilibrio fra interessi commerciali e interessi strategici", ma

di questi tempi nessun Paese fuori e dentro la regione sembra essere immune alla necessità di destreggiarsi fra Washington e Pechino¹⁷. Intanto, l'Australia dopo aver abbandonato il *Quadrilateral Security Dialogue (QUAD)* nel 2008 – per non intaccare le proprie relazioni commerciali con la Cina – si è rilanciata nelle discussioni di questa alleanza che con il tempo assume sempre di più i connotati di uno strumento strategico e che quindi può infastidire la Cina. Nel caso le relazioni sino-australiane dovessero essere minate da dissensi su questioni strategiche, il QUAD potrebbe comunque facilitare uno spazio di dialogo fra Nuova Delhi e Canberra.

Mentre è lecito pensare che la le dinamiche di cooperazione e competizione fra gli Stati Uniti e la Cina continueranno a rappresentare un irrisolvibile grattacapo per Canberra e altri governi, di recente si è insistito per coinvolgere l'India nel processo d'integrazione economica regionale. L'ASEAN ha deliberato di voler fare uno sforzo collettivo per far rientrare l'India nelle negoziazioni del RCEP¹⁸. Tuttavia, l'Australia si è già attivata per recuperare la relazione con Nuova Delhi attraverso un accordo di libero scambio partendo dalle basi gettate nelle precedenti negoziazioni del RCEP. Questa intenzione è già stata sigillata con un incontro fra il ministro Birmingham e la sua controparte indiana, Piyush Goyal, alla fine dello scorso febbraio¹⁹.

17 Farrer, M. (2019), "There is a trade-off: Asia-Pacific trade deal highlights Australia's perilous balancing act", *The Guardian*, 5 novembre.

18 *New Straits Times* (2020), "Asean agrees to persuade India to return to RCEP", 12 marzo.

19 *The Indo Business Line* (2020), "Australia willing to consider bilateral FTA with India on the lines of RCEP", 24 febbraio.

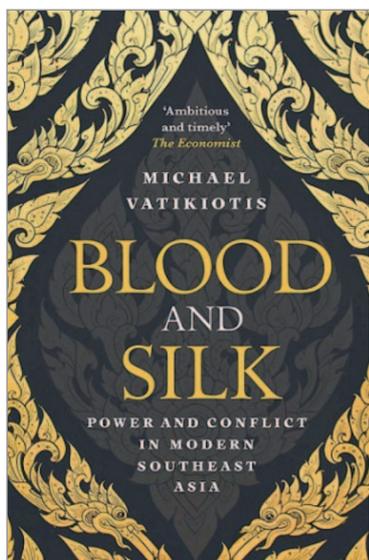
12 Varghese, P.N. (2018), "India economic strategy: Letter of transmission", 27 aprile, cfr. <https://www.dfat.gov.au/geo/india/ies/letter-of-transmittal.html>.

13 Petri, P.A. e Plummer, M.G. (2018), *Australia will gain from continued Asia-Pacific trade integration*, Minerals Council of Australia, Modelling Report, settembre, disponibile online al link <https://minerals.org.au/sites/default/files/180905%20Australia%20will%20gain%20from%20continued%20Asia-Pacific%20trade%20integration.pdf>.

14 Seymour, H. e Wilson, J. (2019), "RCEP...", cit.

15 Laurenceson, J. (2020), "Australia's commercial reality jars with the Indo-Pacific narrative", *The Australian Financial Review*, 5 gennaio, disponibile online al sito <https://www.afr.com/world/asia/australia-s-commercial-reality-jars-with-the-indo-pacific-narrative-20200105-p53oxg>.

16 Seymour, H. e Wilson, J. (2019), "RCEP...", cit.



LA RECENSIONE

di Giuseppe Gabusi

Michael Vatikiotis, *Blood and Silk: Power and Conflict in Southeast Asia*, Londra: Weidenfeld & Nicolson, 2017.

Michael Vatikiotis sbarca la prima volta in Asia sud-orientale nel 1979, all'aeroporto di Bangkok, per svolgere una ricerca all'interno del percorso universitario presso la britannica School of Oriental and African Studies. Tornato a Londra, prosegue gli studi di dottorato dedicandosi all'Indonesia. Viene assunto alla BBC World Service, per cui diventa il corrispondente da Giacarta nel 1987, dove rimane per cinque anni, lavorando anche per la storica testata *Far Eastern Economic Review*, ora defunta, rischiando anche l'espulsione. Quindi viene trasferito a Kuala Lumpur, e nel 1994 ritorna in Thailandia, chiudendo a Bangkok la sua carriera giornalistica. Accetta l'invito di un amico e apre a Singapore l'ufficio regionale del *Centre for Humanitarian Dialogue* di Ginevra, dedicandosi alla mediazione dei conflitti nella regione. *Blood and Silk* è frutto di questa ultradecennale esperienza nel Sud-Est asiatico.

Il volume è allo stesso tempo un *memoir* personale, un libro della recente storia politica dell'Asia sud-orientale, e un grande reportage sui problemi cruciali che affliggono la regione, frutto di un'eredità coloniale e postcoloniale che viene da lontano: la concezione religiosa del potere personificato da redivinità, la presenza di élite ristrette che riescono a difendere e mantenere nel tempo salda autorità e immense ricchezze, la violenza politica perpetuata contro la popolazione inerme, una democrazia spesso più formale che reale, i conflitti etnici interni, la corruzione diffusa, l'ascesa dell'Islam fondamentalista.

Vatikiotis lascia trasparire, in molti passaggi, una sincera delusione per avere visto le promesse dello sviluppo economico e della transizione politica in molti stati (le Filippine di Corazón Aquino dopo la fine della dittatura di Ferdinando Marcos, l'Indonesia del dopo-Suharto) infrangersi contro i muri della storia, come se alcune caratteristiche di questi Stati sopravvissessero ai cambiamenti di leadership e di regimi. Per esempio

(p. 72), il re birmano Mindon Min, appresa la notizia che nelle elezioni parlamentari inglesi del 1874 William Ewart Gladstone aveva perso la carica di primo ministro a favore di Benjamin Disraeli, commentò che il "povero" Disraeli doveva certamente essere in prigione. L'autore, sconsolato, osserva: "Proprio come allora, il potere nelle società contemporanee del Sud-Est asiatico è un attributo assoluto: o l'hai o non l'hai. E la tua vita ha molto meno valore se non l'hai". Chi detiene il potere, quindi, se lo tiene molto stretto ed è disposto a difenderlo ricorrendo alla forza: perciò i militari continuano a rivestire un ruolo essenziale e, spesso, invasivo della sfera civile (come in Myanmar, o in Thailandia) nei governi della regione. A volte la vita di centinaia o migliaia di persone viene tranquillamente sacrificata come se liberarsi fisicamente degli individui fosse poco più che una semplice scocciatura a cui non dare peso: nel libro le pagine più amare sono sicuramente quelle dedicate a una lunga serie di rivolte finite nella repressione indiscriminata, e con la cui memoria spesso gli Stati non riescono a fare i conti. Le pagine, in effetti, sono più rosse di sangue (*blood*) che di seta (*silk*).

C'è spazio anche per il racconto dello sviluppo economico tumultuoso degli anni Novanta, grazie all'arrivo di ingenti capitali esteri dagli Stati Uniti, dal Giappone e dall'Europa, ma anche per merito di intere famiglie imprenditoriali di origine cinese, che cominciano ad approfittare dell'apertura al mercato internazionale della Repubblica Popolare Cinese. Tra grattacieli spettacolari, ingorghi di traffico mai visti prima, frotte di consulenti, finanziari e manager, le economie crescono, ma non riescono a creare un benessere veramente diffuso: si accrescono le disuguaglianze, il divario tra città e campagna è impressionante, la corruzione rafforza meccanismi clientelari interni alle (solite) élite. Ci sono echi del fastidio con cui Tiziano Terzani raccontò, tornato dopo anni in una irriconoscibile Singapore, di volerla abbandonare al più presto, poiché ai suoi occhi aveva perduto il fascino esotico dei suoi primi anni di permanenza in una città stato non ancora modernizzata. Mentre in Terzani c'era però forse più insofferenza per una direzione dello sviluppo che il noto giornalista e scrittore riteneva sbagliata, qui invece l'autore sembra volere concedere una chance alla crescita economica capitalistica come strumento di riduzione della povertà (a tratti estrema), salvo poi dovere constatare che permangono miseria e precarietà: la delusione, paradossalmente, è ancora più amara. Come dargli torto? Leggiamo che, nelle Filippine, la ricchezza totale dei venticinque più ricchi è equivalente al reddito aggregato dei settanta milioni più poveri (dati 2012). Dal 2010 al 2015, la ricchezza dei dieci filippini più ricchi è triplicata da 14 miliardi di dollari a 45, mentre nel frattempo in media il salario giornaliero minimo cresceva solamente dell'8,8% (p. 168).

Non ci si deve stupire, quindi, se le Filippine registrano una tra le più datate insurrezioni comuniste al mondo. In un intreccio di rivendicazioni economiche, politiche e identitarie, peraltro, la regione registra innumerevoli conflitti irrisolti, spesso dovuti a sciagurate politiche coloniali di suddivisione dei confini e di controlli dei territori. Come se non bastasse, su ciò si innesta la diffusione di un Islam radicale vicino alla corrente wahhabita sostenuta dall'Arabia Saudita, così nuovo e diverso dall'Islam "tropicale" descritto da Lee Kuan Yew, il padre dell'indipendenza di Singapore. Persino nella democratica e tollerante Indonesia, ora, la questione religiosa è abilmente sfruttata dai partiti politici in cerca di facili consensi.

Molto denso e intenso, il testo ha il pregio di offrire un quadro tematico trasversale ai singoli Paesi, offrendo a chi legge la possibilità di comprendere appieno le caratteristiche di fondo che accomunano gli Stati del Sud-Est asiatico. L'impressione che se ne ricava è quella di società in cui le élite si accontentino di permettere alle popolazioni di vivere una vita (in media) moderatamente decorosa, purché non si illudano di contrastare e contestare la ricchezza e il potere concentrati nelle mani dei (soliti) pochi noti, tra loro avviluppati in una complessa rete clientelare. Sembra quasi che le vecchie corti reali siano rinate in nuova forma, e si disinteressino – oggi come allora – di offrire una risposta alle legittime aspirazioni, richieste, preoccupazioni della gente comune che si trova in

un rapporto subordinato di sudditanza, e non egualitario basato sul concetto (occidentale?) di cittadinanza. Forse è un'osservazione che ricaviamo perché il volume nasconde sottotraccia (e involontariamente) un approccio orientalista? Il lettore potrà giudicare da sé, ma di certo troverà tra le sue mani un testo ben scritto, colto e raffinato, un prodotto della miglior palestra sul campo che ha fatto della BBC un'istituzione del giornalismo mondiale, e un frutto del Regno Unito di fine XX secolo che sapeva accogliere, formare e integrare nei valori democratici anche autori "levantini" (per sua stessa definizione) come Vatikiotis: un'Inghilterra – in questo senso – di cui a volte si prova un'immensa nostalgia, come della giovinezza carica di ideali lasciata irrimediabilmente alle spalle.

Dal 2016 a oggi hanno contribuito a **RI5E**: **Francesco Abbate** (Università di Torino e OEEET), **Anna Maria Abbona Coverlizza** (MedAcross e Università di Torino), **H.E. Esti Andayani** (Ambasciata della Repubblica di Indonesia in Italia), **Tomaso Andreatta** ((Presidente del Viet Nam Business Forum e vice-presidente della European Chamber of Commerce), **Fortunata Armocida** (Città di Torino), **Andrea Benvenuti** (University of New South Wales, Kensington), **Salvo Bitonti** (Accademia Albertina delle Belle Arti di Torino), **Matteo Boaglio** (Intesa Sanpaolo), **Michele Boario** (T.wai e Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo), **Gianluca Bonanno** (T.wai, Kyoto University e IPSO), **Valerio Bordonaro** (Associazione Italia-Asean, Scuola di Politiche e Nearco), **Nicholas Borroz** (University of Auckland), **Pietro Borsano** (Advising Asia e Shinawatra University), **Maria Bottiglieri** (Città di Torino), **Frédéric Bourdier** (Institut de Recherche pour le Développement – France, e Université Paris 1, Panthéon Sorbonne), **Vanina Bouté** (Université de Picardie, Jules Verne e Centre Asia du Sud-Est), **David Brenner** (Goldsmiths, University of London), **Shaun Breslin** (University of Warwick), **Cecilia Brighi** (Italia-Birmania. Insieme), **Francesco Buscemi** (T.wai e Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa), **Linda Calabrese** (Overseas Development Institute), **Septrin John Calamba** (Mindanao State University), **H.E. Abdul Malik Melvin Castelino** (Ambasciatore della Malaysia in Italia), **David Camroux** (SciencesPo e Vietnam National University), **Simone Centola** (Withers KhattarWong), **Chaw Chaw Sein** (University of Yangon), **Chheang Vannarith** (ISEAS-Yusof Ishak Institute), **H.E. Chirdchu Raktabut** (Ambasciatore del Regno di Thailandia in Italia), **Ja Ian Chong** (National University of Singapore), **Luciana Chiaravalli** (Promos e NIBI), **James Chin** (University of Tasmania), **Robert Cole** (National University of Singapore), **Jayeel Cornelio** (Ateneo de Manila University), **Karin Dean** (Tallinn University), **Christopher Dent** (Edge Hill University), **Evelyn S. Devadason** (Universiti Malaya), **Hien Laëtitia Do Benoit** (Conservatoire national des Arts et Métiers e LIRSA), **H.E. Don Pramudwinai** (Ministro degli Esteri del Regno di Thailandia), **Simone Dossi** (T.wai e Università Statale di Milano), **Nicholas Farrelly** (T.wai e University of Tasmania), **Carlo Filippini** (Università Bocconi), **Manabu Fujimura** (Aoyama Gakuin University, Giappone), **Marco Gaspari** (Consulente indipendente), **Kim Geheb** (CGIAR), **Giuseppe Gabusi** (T.wai e Università di Torino), **Gabriele Giovannini** (T.wai e Università di Torino), **Enrico Giuntelli** (Italy Malaysia Business Association), **Edmund Terence Gomez** (Universiti Malaya), **Michael Guarneri** (Northumbria University), **Jürgen Haacke** (London School of Economics and Political Science), **Enze Han** (University of Hong Kong), **Sam Hardwick** (Australian National University), **Naomi Hellmann** (Max Planck Institute), **Ray Hervandi** (The Habibie Center), **Alin Horj** (OCSE), **Erasmus Indolino** (Dezan Shira & Associates), **Muhamad Iqbal** (Monash University), **Han KA** (Ricercatore indipendente), **Chulaporn Kobjaiklang** (National Institute of Development Administration), **Kyaw Zeyar Win** (Peace Research Institute Yangon), **Hwok-Aun Lee** (Institute of Southeast Asian Studies), **Zeno Leoni** (King's College London), **Guanie Lim** (Nanyang Technological University), **Mirella Loda** (Università di Firenze), **Natalino Loffredo** (MISE), **Neungreudee Lohapon** (Chulalongkorn University), **Melania Lotti** (World Bank), **Manoj Potapohn** (Chang Mai University), **Paolo Mascia** (Ricercatore Freelance), **Pietro Masina** (Università degli Studi di Napoli L'Orientale e University of Cambridge), **Nathanial Matthews** (King's College London e CGIAR), **Patrick Meehan** (SOAS University of London), **Nicola Messina** (Freelance), **Matteo Migheli** (Università di Torino e OEEET), **Dominik Mierzejewski** (Università di Łódź), **Jørgen Ørstrøm Møller** (ISEAS – Yusof Ishak Institute), **Bradley J. Murg** (Seattle Pacific University and Greater Mekong Research Center), **Marco Musso** (Laureando, Università di Torino), **Jack Myint** (US-ASEAN Business Council), **Darshinee Nadarajan** (Maritime Institute of Malaysia), **H.E. Mynt Naung** (Ambasciatore della Repubblica dell'Unione del Myanmar in Italia), **Raimondo Neironi** (T.wai e Università Cattolica di Milano), **H.E. Nguyen Thi Bich Hue** (Ambasciatrice della Repubblica socialista del Viet Nam in Italia), **Augusto Ninni** (Università di Parma e OEEET), **H.E. Domingo Nolasco** (Ambasciatore della Repubblica delle Filippine in Italia), **Romeo Orlandi** (Associazione Italia-Asean), **H.E. Dato Abdul Samad Othman** (Ambasciata della Malaysia in Italia), **Andrea Passeri** (Università di Bologna-Alma Mater Studiorum), **Luciano Pezzotta** (Italy Malaysia Business Association ed European Centre for Strategic Innovation), **T.J. Pempel** (University of California, Berkeley), **Michelangelo Pipan** (Associazione Italia-Asean), **Matteo Puttilli** (Università di Firenze), **Daniele Regge** (MedAcross), **Jonathan Rigg** (University of Bristol e National University of Singapore), **Silvia Rosina** (Seat Pagine Gialle), **Stefano Ruzza** (T.wai e Università di Torino), **Giovanni Salinaro** (SACE), **Luca Saporiti** (Camera di Commercio Italia – Myanmar), **Augusto Scaglione** (Intesa Sanpaolo), **Sandra Scagliotti** (Consolato della Repubblica Socialista del Viet Nam a Torino e Centro di Studi Vietnamiti), **Fabio Scarpello** (Murdoch University), **Rosalia Sciortino** (SEA Junction e Mahidol University), **Anja Senz** (University of Heidelberg), **Smita Sharma** (The Tribune), **Filippo Silvani** (Ronchi Asia), **Claudio Sopranzetti** (Oxford University), **Antonia Soriente** (Università di Napoli L'Orientale), **Giacomo Tabacco** (Università di Milano-Bicocca), **Jarren Tam** (Centre for Public Policy Studies - Asian Strategy and Leadership Institute), **Massimiliano Tani** (University of New South Wales, Canberra), **Pham Sy Thanh** (Viet Nam Institute for Economic and Policy Research), **Tran Thanh Quyet** (Università di Hanoi), **U Maung Maung** (Confederation Trade Unions Myanmar), **Alessandro Uras** (Università di Cagliari), **Francesco Valacchi** (Analista indipendente), **Vittorio Valli** (Università di Torino e OEEET), **Federico Vasoli** (dMTV - de Masi Taddei Vasoli), **Matteo Vergani** (Deakin University), **Erika Vitale** (MedAcross), **Jin Wang** (Northumbria University), **Akkanut Wantanasombut** (Chiang Mai University), **H.E.Tana Weskosith** (Ambasciata del Regno di Thailandia in Italia), **Bridget Welsh** (John Cabot University), **Andrea Chloe Wong** (Chiang Mai University University of Canterbury in Christchurch, Pacific Forum CSIS), **ZHA Daojiong** (Peking University), **Denghua Zhang** (Australian National University), **Loresn Ziller** (Camera di Commercio Italiana nelle Filippine), **Roberto Zoppi** (Camera di Commercio italiana per il Sud-Est Asiatico).

Le affiliazioni qui riportate sono riferite al momento in cui gli autori hanno contribuito a **RI5E**.

Maggior sostenitore:



Fondazione
Compagnia
di San Paolo

RI5E Vol. 5 / N. 1 è stato chiuso in redazione il 30 giugno 2020.