

with the support of **Fondazione Compagnia di San Paolo**

## INTERNATIONAL PROJECT



# *THE FUTURE OF NATO*

MEETINGS:  
OCTOBER 8, 2020  
NOVEMBER 25, 2020

*International Project*

*The future of NATO*

October 8, 2020 - *First meeting*

November 25, 2020 – *Second meeting*

Organizzato in collaborazione con  
IAI – Istituto Affari Internazionali  
Real Istituto Elcano

Con il supporto di  
Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale  
Compagnia di San Paolo

©Questo documento è stato realizzato in esclusiva per Aspen Institute Italia

*Le posizioni contenute nel presente report sono espressione esclusivamente degli autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale*

# *The future of NATO*

## INDICE DEI DOCUMENTI

Introduzione al progetto

*First seminar: The future of Nato*, 8 ottobre 2020

- Agenda dei lavori
- Sintesi del dibattito
- Paper *NATO future: a Euro-Atlantic alliance in a peacetime war*, by Alessandro Marrone e Karolina Muti

*Second and follow up seminar: The new American Administration and Transatlantic Relations: a renewed NATO?*, 25 novembre 2020

- Agenda dei lavori
- Sintesi del dibattito
- Paper *NATO towards 2030: a resilient Alliance and its main priorities*, by Ottavia Credi, Alessandro Marrone and Roberto Menotti

Selezione di articoli sulle tematiche oggetto di studio pubblicati su *Aspenia e Aspenia Online* ([Aspeniaonline.it](http://Aspeniaonline.it)):

- ✓ Julian Lindley-French, "Decide chi paga: alle radici di Brexit", *Aspenia 90*, ottobre 2020
- ✓ Alessandro Aresu, "Capire il capitalismo politico", *Aspenia 90*, ottobre 2020
- ✓ François Godement, "Cinquanta sfumature di impero", *Aspenia 90*, ottobre 2020
- ✓ Ted Galen Carpenter, "Washington e la potenza militare cinese", *Aspenia 91*, dicembre 2020
- ✓ Thomas J. Duersterberg, "La tentazione autarchica della politica industriale americana", *Aspenia 91*, dicembre 2020
- ✓ Andrea Gilli e Mauro Gilli, "La difesa americana sotto la spinta del cambiamento tecnologico", *Aspenia 91*, dicembre 2020

- ✓ John C. Hulsman, "L'economia dell'energia: durerà la rivoluzione dello shale", *Aspenia 91*, dicembre 2020
- ✓ Erik Jones, "Le economie transatlantiche: un oceano di differenze", *Aspenia 91*, dicembre 2020
- ✓ David Livingston, "La transizione energetica che accelera", *Aspenia 91*, dicembre 2020
- ✓ Luigi Scazzieri, "The EU and the Eastern Mediterranean flashpoint", *Aspenia Online*, October 5, 2020
- ✓ Giuseppe Dentice, "The wider regional background of the 'East Med' affaire", *Aspenia Online*, October 5, 2020
- ✓ Alice Alunni, "Turkey's moves in Libya and the Eastern Mediterranean: ambitions and interest", *Aspenia Online*, November 2, 2020

## *The future of NATO*

Nel corso del 2020 Aspen Institute Italia e IAI hanno collaborato alla realizzazione del progetto "The future of NATO". Obiettivo di questo lavoro è riflettere sulla futura evoluzione dell'Alleanza transatlantica, alla luce sia del contesto di sicurezza internazionale che della politica interna dei membri della NATO - in primis gli USA. Così facendo, il progetto ha contribuito alla più ampia riflessione attivata in Europa e Nord America dal processo NATO2030 e dal relativo Gruppo di riflessione.

Il progetto ha prodotto due eventi digitali e due documenti. Il primo webinar, "Il futuro della NATO", si è tenuto l'8 ottobre 2020 e ha visto la partecipazione del vicesegretario generale della NATO Mircea Geoana, insieme a numerosi rappresentanti delle istituzioni italiane, esperti e professionisti provenienti da Europa, Nord America e Turchia. Il documento "Il futuro della NATO: Alleanza euro-atlantica in una guerra in tempo di pace" ha stimolato il dibattito online.

Il secondo evento si è tenuto il 25 novembre 2020, e si è concentrato su "La nuova amministrazione americana e le relazioni transatlantiche: una NATO rinnovata?". Un centinaio di partecipanti si sono uniti al webinar, oltre ad importanti esperti internazionali. Il documento "La NATO verso il 2030: un'Alleanza resiliente e le sue principali priorità" è stato presentato e discusso in quell'occasione. Questa seconda parte del progetto ha voluto anche "tirare le somme" di quanto emerso dal dibattito precedente e elaborare così una sintesi del quadro attuale.

Entrambi gli eventi sono stati organizzati Aspen Institute Italia e IAI, in collaborazione con il Real Istituto Elcano e il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Ha collaborato alla realizzazione del secondo webinar anche la Fondazione Compagnia di San Paolo.

In questo dossier vengono riportati i documenti che offrono un quadro il più possibile esaustivo del lavoro svolto e di quanto emerso dal dibattito tra i partecipanti, corredato da una selezione di articoli pubblicati sulle riviste *Aspenia* e *Aspenia Online* ([Aspeniaonline.it](https://www.aspeniaonline.it)).



Ministry of Foreign Affairs  
and International Cooperation



*Digital international seminar*

## THE FUTURE OF NATO

October 8, 2020

5:00 – 7:15pm

The general assumption regarding the international security environment is that the current trend towards the exacerbation of great power/geopolitical competition will continue over the next decade.

The *US* and *China* are likely to consider each other more and more as strategic rivals, and confrontation will rise across all domains – from economic to technological and military ones.

*Russia* will most probably maintain an assertive posture (despite its serious structural deficiencies), implying a number of unsolved disputes with the West, but it will also suffer from its unbalanced relationship with Beijing.

Washington will likely focus its selective military engagement on power competition with China – and to a lesser extent Russia – by continuing the retrenchment from counter-insurgency, crisis management or stabilization operations in Africa and the Greater Middle East. The US will also call European allies to stand against China on different dossiers, to do more on their own for their security and to secure Europe's neighbourhood.

*Europe* will find as difficult as necessary to forge a coherent position towards China and Russia, and will have to maintain the right balance between the cohesion of the transatlantic alliance and a growing level of "strategic autonomy" needed to deal with defence issues in Europe and in the neighbouring regions. Moreover, Europe will have to take a position on the global multi-polar confrontation coherent with its values and interests, but it will also have to deal first with the instability in North Africa and the Middle East and complete the Western Balkans' stabilization process.

In this context, NATO and the EU are the essential partners. Their membership largely overlaps, their respective competencies complement each other and/or produce resilient redundancies. Together, they are the two politico-institutional pillars of European security. Allies have to reflect about the strategic value of and political obstacles to NATO-EU cooperation, as well as on the necessity of positive relations between the US and the EU (as well as between the UK and the EU). If the West is internally divided, neither Europe nor the US will be enabled to deal with a multi-polar confrontation involving global and regional powers such as China and Russia, and they will not manage to stabilize turbulent North Africa and Middle East.

# PRELIMINARY AGENDA

THURSDAY, OCTOBER 8

5:00-5:15pm WELCOME ADDRESS

5:15-6:15pm SESSION I

## **Unpacking Chinese, Russian and domestic challenges to NATO**

- The China question: strategic rival and (selective) economic partner?
- Beware the Cold War analogy: useful or misleading to tackle Beijing's ambitions?
- Russia: problematic neighbor, opportunistic player, energy supplier
- The turbulent Southern front and Turkey's unique role
- The Alliance's internal weaknesses: forging consensus in a fragmented security landscape

Discussion

6:15-7:15pm

SESSION II

## **NATO response and the Europeans' contribution**

- The NATO-EU nexus: who does what, and how?
- Striking a new bargain beyond defense expenditures: capabilities, resilience, and political consultation
- Managing an orderly US retrenchment?
- The role of the UK and the US-led intelligence network
- Common goals and responsibilities in tackling the European neighborhood

Discussion

CLOSING REMARKS

*Digital International seminar*

## The future of NATO

October 8, 2020

Summary written by *Roberto Menotti*

The global security context needs to be interpreted and somehow modelled in order to better evaluate NATO's trajectory and prospects: the international system seems to be characterized by a form of "aggressive multipolarity", as well as by a rather disorderly power competition across the spectrum. The US-China question has inevitably taken center stage, although the evolution of this bilateral relationship is far from clear at this stage. Russia is in many respects still a military superpower but a weak economic actor, a threat to European security but a partner in certain global challenges.

On this backdrop, the EU is responding to the Covid-19 crisis in a more effective manner than many expected – although major challenges remain – and rightly aspires to what it now explicitly defines as "strategic autonomy". There is indeed wide consensus across Europe on more strategic autonomy, which immediately brings the conversation to the EU-NATO relationship: this is a crucial requirement, but both the nature of the EU and resource constraints may stand in the way of a more constructive and balanced division of labour.

Looking specifically at NATO's own evolution, in 2021 the Alliance's internal work will accelerate toward a new Strategic Concept. A significant component of the ongoing reflections toward that goal is technological innovation, which straddles the civilian-military divide in a complex "hybrid" environment, from the cyber sector to space. Europe itself has become more aware of the importance of a cutting edge "bit tech" sector (currently dominated by US companies), which in turn requires major common efforts and investments. Recent inroads made by China in this field are a wake up call for everybody. At the same time, a major challenge is to agree on a new framework for global cooperation and rule-making in emerging technologies: this cannot simply be transferred from the traditional arms control field but could try to emulate the methodology of landmark past agreements. Resilience – and the "whole of society" approach, in light of the complex nature of XXI century risks and threats – is another area where progress needs to be made by NATO, including communications networks, critical infrastructure, energy etc. Especially in these areas a close partnership with the EU is again necessary to maximize policy impact and rationalize resource allocation.

An additional priority for the Alliance is a more effective approach to the MENA region and beyond toward the Sahel, which requires closer cooperation among NATO members, with a leading role for the Southern members but a full commitment by the entire Alliance. This is a fundamental component to address the fragility of the wider Middle East region, all the



way to Afghanistan. It is a vast area that now directly connects, much more than in the recent past, Europe and Asia.

The traditional “Southern flank” is undergoing a genuine geopolitical transformation, as evidenced by the shifting alignments in the Eastern Mediterranean: in order to ensure NATO’s continued coherence, the Allies also have to tackle the internal problems that have arisen especially between Greece and Turkey, through deconflicting mechanisms that are now being activated.

Most participants’ assessment is that a China-Russia partnership – though not a full alliance – will probably endure and characterize the next few years, given the economic levers that Beijing can rely upon. In this context, it will be key to see how Washington perceives Europe’s position vis-a-vis the US-China growing competition. The Europeans can play a constructive role in keeping Moscow away from Beijing’s full embrace. Inevitably, China will continue to try and exploit any intra-European division for its own purposes. For all these reasons, it is imperative for NATO to facilitate a strong Transatlantic dialogue on how to deal with China, including a screening process of foreign investments in critical sectors.

In any case, it seems very likely that China will act as a systemic player in the longer term with a truly strategic approach, while Russia will behave mostly as an opportunistic power and will continue to be a regional challenger but also a partner in limited policy areas.

Given the new global strategic setup, NATO must look ahead rather than concentrate on how to replicate the past 70 years: a nostalgic attitude will not help very much in making strategic decisions, despite the persistent centrality of common democratic values as a foundation of the Alliance. In simplified terms, we face two likely scenarios: this first is a major broadening of NATO’s overall reach (political and to some extent military and operational) toward Asia, which would imply a fundamental rethinking of shared commitments; the second scenario envisages a more explicit regional division of labour whereby the European members would be directly responsible for the defense of Europe – although still being supported by US capabilities in certain key sectors.

The latter scenario – in which NATO would expand its thematic reach more than its geographic reach – seems more probable in the medium term, but it still presupposes a major change of pace. It was noted in this regard that the European members (and possibly the EU as such) will have to do more of the heavy lifting in terms of the defense and security of the continent, setting for themselves the goal of being able to autonomously defend Europe’s borders in case of a multipronged crisis while the US would be mostly engaged in a simultaneous East Asian scenario. A wide range of capabilities at a high readiness level is absolutely crucial to facilitate such a redistribution of commitments, but this a demanding proposition at a time of conflicting resource allocations when public opinion is largely focused on different economic and social priorities. It was noted, for instance, that currently – partly as a result of Brexit – around 80% of NATO defense expenditures comes from non-EU countries.

Looking at US politics and policy choices to come, some participants noted that a possible Biden administration may change its attitude toward NATO but could also make the same mistakes that previous administrations made toward complex security issues in NATO's periphery and even in dealing some NATO allies. In any case, the Transatlantic relationship may well tend to remain "transactional", due to the sheer pressures from global dynamics that will strain allied consensus and will often require specific arrangements for individual challenges. In any case, Washington's approach to NATO issues will be a defining factor: the recent problems between Turkey and other members remind us that some form of US engagement and mediation remains important to help smooth some issues that the Europeans struggle with.

Focusing on the Alliance's internal functioning, cultivating strong political cohesion through consultation and frequent exchanges at multiple levels is a central task, especially in facing a disorderly world in which at least two authoritarian powers have the proven ability to affect Transatlantic security, directly or indirectly. This is the best way to ensure that a common strategic culture continues to be adapted to changing circumstances. What can be called the "battle for narratives" on managing the pandemic, that has been mostly fought between Washington and Beijing, points to the future of competition on the future of the international order also in terms of basic democratic values and rules of behavior. More broadly, warning and intelligence are preconditions for the ability to anticipate events and in some case shape them, both in the face of acute crises and when looking at the medium and long term.



# NATO future: a Euro-Atlantic alliance in a peacetime war

by

*Alessandro Marrone and Karolina Muti*

*Prepared on the occasion of*  
***Digital international seminar***  
FIRST MEETING

**THE FUTURE OF NATO**

**October 8, 2020**

# NATO's Future: Euro-Atlantic Alliance in a Peacetime War

by Alessandro Marrone and Karolina Muti

## ABSTRACT

Looking at 2030, NATO evolution will depend on two main variables. First, whether the international security environment will lean towards a scenario of "aggressive multipolarity". In this scenario, global and regional powers are engaged in various forms of proxy wars, cyber-attacks, information warfare, and use to put societies of its competitors under pressure by targeting critical infrastructure, energy security, political decision-making, public opinion, etc., without escalating to military conflict – a sort of "peacetime war". Second, NATO's future will depend on domestic politics of the Alliance's major members. US future approach to multilateral alliances will be a determining factor. The two variables are intertwined, and in Europe they further interact with the EU integration process and the path towards greater strategic autonomy in the defence domain. In this context, Italy has to move forward its traditional priorities regarding relations with the US, dialogue and deterrence towards Russia, NATO–EU strategic partnership, and the stabilisation of the "Enlarged Mediterranean" region.

*NATO | European defence | Transatlantic relations | Italy's military policy*

**keywords**

# NATO's Future: Euro-Atlantic Alliance in a Peacetime War

by Alessandro Marrone and Karolina Muti\*

## Introduction

Looking at NATO's future, the road leading to 2030 presents at least two crossroads. The first is due to the evolution of the international security environment, and the second depends on domestic politics of the Alliance's major members and ultimately on the resilience of the transatlantic bond. The two levels are obviously intertwined, and in Europe they further interact with the EU integration process.

## 1. Aggressive multipolarity and peacetime war

The international system is likely to witness over the next decade a continuation of the current trend towards aggressive multipolarity. At the global level, the rising influence of China presents a challenge to US leadership, which puts an end to the post-Cold War situation of benign world hegemony. Washington will increasingly focus on the containment of and/or confrontation with Beijing, as there is a bipartisan, deep-rooted consensus on the Chinese challenge to US interests. At the same time, it will probably strive to retrench as much as possible from the Greater Middle East and North Africa (MENA), albeit differently in terms of path and pace according to the future US president. Such retrenchment from the Middle East has proven difficult, as support for anti-Iranian partners like Israel, Saudi Arabia and the Gulf States implies a strong military presence, as well as diplomatic moves like the 2020 "Abraham Accords".<sup>1</sup> In a similar vein, a complete withdrawal from Iraq

<sup>1</sup> Ian O. Lesser, "The United States and the Mediterranean in an Age of Shocks", in *IEMed Mediterranean Yearbook 2020*, forthcoming, <https://www.iemed.org/actualitat-en/noticies/estats-units-i-el-mediterrani-en-una-era-de-xocs>.

\* Alessandro Marrone is the Head of the Defence Programme at the Istituto Affari Internazionali (IAI). Karolina Muti is a Researcher in the Defence and Security Programmes at IAI. Both authors thank Riccardo Alcaro, Vincenzo Camporini, Dario Cristiani, Marta Dassù, Lorenzo Mariani, Roberto Menotti, Nicoletta Pirozzi and Ester Sabatino for the constructive and accurate feedback received on the first draft of the paper. The authors take full responsibility for the content of the current paper.

· Paper prepared for the Aspen-IAI webinar "The Future of NATO", held on 8 October 2020.

would open the door to a level of Iranian influence probably not acceptable for the US. Moreover, the control of global sea lines of communication implies the security of choke-points like Suez and the Red Sea. In contrast, the US has managed to avoid any entanglement in the Libyan quagmire, and will continue to do so. Despite such difficulties, the overarching goal remains to diminish the American military footprint and provide offshore balancing against opponents as well as support to allies. Meanwhile, Washington will maintain a robust commitment in Europe while pushing Europeans to both take greater responsibility for their Continent's security and to stand together with the US against China. In this context, the pressure to increase European military spending may include modest reduction in US troops and/or their movement across Europe as already happened in 2020. At the same time, Russia is likely to move forward its aggressive foreign and defence policy, not only in the former Soviet space but across MENA too. Russian (and Chinese) influence in that region may make a US retrenchment even more difficult.

At regional level, powers like Iran, Turkey, Saudi Arabia, Egypt, Israel and the Gulf Emirates will further exploit the room of manoeuvre left by the partial US retrenchment, as well as by Europeans' difficulties in forging a common position towards their neighbourhood. In East Asia, growing Chinese influence will induce countries either to bandwagon with Beijing or to seek bilateral/multilateral ways to counterbalance the negative implications of its rise for their national interests. Several states would like to maintain an equilibrium based on the US as security provider and China as economic partner.

In comparison with previous expectations on the rise of BRICS countries,<sup>2</sup> China will likely be the only major power, alongside the US, able to exert a global influence across multiple domains, including economic, technological, military and political. Whether the international system will see the emergence of a new bipolarity between Washington and Beijing is still unclear. Surely, the current status of aggressive multipolarity will be marked by substantial differences in terms of relative weight among various poles. Dynamic competition, confrontation and/or cooperation will be therefore possible simultaneously and on the basis of a variable geometry, with different constellations of partnerships on various dossiers and/or in specific regions. For example, the EU and China may well cooperate in the fight against climate change, but they will continue to present alternative politico-cultural models. In this context, the pressure and challenges towards institutions that emerged in the 20th century international liberal order are likely to grow.<sup>3</sup> European states, Japan, Canada, Australia and other like-minded countries will strive to preserve, reform and possibly relaunch this order born under the Western aegis, in the current and future multipolar reality. Another element augmenting complexity on the global political landscape is the growing relevance of non-state

<sup>2</sup> The acronym stands for "Brazil, Russia, India, China, South Africa".

<sup>3</sup> See in this regard Riccardo Alcaro (ed.), *The Liberal Order and Its Contestations. Great Powers and Regions Transiting in a Multipolar Era*, London/New York, Routledge, 2018.

actors in shaping the international agenda. From tech giants (i.e., GAFAM<sup>4</sup>), non-governmental organisations (NGOs) and civil society, to terroristic or transnational organised crime groups, both old and new stakeholders are, to an unprecedented extent, now influencing economic and political trends and decision-making across the globe. These emerging actors have different interests from those of traditional nation-states, and do not follow the same rules.

This aggressive multipolarity will witness what Stefano Silvestri recently defined as "*guerra in tempo di pace*", or peacetime war.<sup>5</sup> The absence of major military conflicts between world and/or regional powers constitutes a status of relative peace, whereby the same powers are daily engaged in various forms of proxy wars, cyber-attacks or information warfare, and use a variety of tools to put civil societies under pressure by targeting critical infrastructures, energy security, political decision-making, public opinion or economic well-being. War is not officially declared nor explained to the domestic public opinion, and this peacetime narrative contributes to weakening the mobilisation of political, human and economic resources within Western societies, making them more vulnerable. Moreover, if compared with a traditional form of conflict, the absence of a clearly agreed, recognised opponent reduces the pressure to coalesce, and favours political divergences both across the Atlantic and within Europe. At the same time, economic, energy and technological interdependencies among various actors further complicate the strategic calculus. The situation of peacetime war is likely to continue in the mid-long term. On the one hand, the enduring American supremacy in the military field strongly discourages escalation – although it comes with a price in economic and political terms, first for Washington and then for allies in Europe and East Asia increasingly called to share the burden of the security umbrella. On the other hand, both China and Russia prefer this strategy to a direct confrontation with the US/NATO, very much in line with Sun Tzu's indirect approach to war and the hybrid warfare doctrine, respectively. The same goes for regional powers in the MENA region keen to cooperate in various ways with terrorist organisations or local militias, and/or to exploit religious extremism, leveraging asymmetric tactics and non-state actors.

In this context, the Atlantic Alliance will have to acknowledge that maintaining a completely state-centric structure and focus will make it increasingly difficult to effectively address problems in which non-state actors play a significant role.<sup>6</sup> This can be already observed in NATO policies in the MENA region.<sup>7</sup> The Alliance will have to rapidly adapt its tools, for instance by starting a new type of partnership

<sup>4</sup> The acronym stands for "Google, Amazon, Facebook and Apple".

<sup>5</sup> Stefano Silvestri, "Guerre nella globalizzazione: il futuro della sicurezza europea", in *IAI Papers*, No. 20|12 (April 2020), p. 3-5, <https://www.iai.it/en/node/11674>.

<sup>6</sup> See, among others: Alessandro Marrone and Karolina Muti, "Policies and Tools for Dealing with Nonstate Actors", in Tomáš Valášek (ed.), *New Perspectives on Shared Security: NATO's Next 70 Years*, Brussels, Carnegie Europe, 2019, p. 69-73, <https://carnegieeurope.eu/publications/?fa=80441>.

<sup>7</sup> See in this regard: Sonia Lucarelli, Alessandro Marrone and Francesco Moro (eds), "Approaches to Regional Stability and the Outlook for NATO", in *Documenti IAI*, No. 19|13 (July 2019), <https://www.iai.it/en/node/10625>.

with selected non-state actors such as NGOs and civil society groups, in order to deal with a complex reality in a comprehensive way. Indeed, this would serve the Alliance to gather new knowledge and awareness of local and regional realities, as well as to benefit from the growing presence of such actors, and help improve the Alliance's image in the region.

The role of non-state actors, globalisation – although perhaps in new forms – the rapid technological innovation, the emergence of climate/environmental issues, and the interplay among all these factors and national statecraft make the scenario of aggressive multipolarity deeply different from a kind of return to a 19th-century balance of power. Complexity, uncertainty, spill-over effects and unintended consequences are and will be the hallmark of the international security environment. Accordingly, particular attention should be dedicated within the Alliance to encouraging conceptual innovation, and free dissemination of new perspectives, in order to face the ever-changing security environment. A specific dimension regards gender balance. Indeed, the embarrassingly high gender gap in Allies' Armed Force and, to a lesser extent, NATO structures, blocks an unknown intellectual potential of new ideas that women and gender perspectives would bring to NATO in terms of inclusive security, at both conceptual (strategies, doctrines) and operational levels. This is particularly the case for conflict prevention, mediation, peace-keeping and peace-making, as well as counter-terrorism and radicalisation.<sup>8</sup> Despite significant improvements within the Alliance such as the introduction of gender advisors for NATO missions and special representatives of the Alliance for women's peace and security,<sup>9</sup> inequality is still largely considered as a secondary, background issue, and not as one of the main sources of unexplored human capital available to the Alliance, able to foster positive change in decision- and policy-making regarding conflict management, security and stability.

## 2. The crossroads for NATO

An aggressive multipolarity marked by peacetime war challenges NATO and EU cohesion in an unprecedented, structural way. Indeed, both have grown up for about seven decades, in terms of membership and institutions, under three favourable conditions: the US security umbrella over (Western) Europe and the Mediterranean region; the building up and enlargement of a rule-based, multilateral, international liberal order; and the ideological, cultural and political glue represented by Western, liberal-democratic values vis-à-vis Eastern, communist ones.

<sup>8</sup> See the comprehensive study: Jamille Bigio and Rachel Vogelstein, "How Women's Participation in Conflict Prevention and Resolution Advances U.S. Interests", in *CFR Discussion Papers*, October 2016, <https://www.cfr.org/node/34193>.

<sup>9</sup> For an analysis of NATO's progress in this regard, including the creation in 2016 of the Civil Society Advisory Panel, see: Estonian Atlantic Treaty Association, "Expanding and Integrating the Agenda on Women, Peace, and Security", in Tomáš Valášek (ed.), *New Perspectives on Shared Security: NATO's Next 70 Years*, Brussels, Carnegie Europe, 2019, p. 79-81, <https://carnegieeurope.eu/publications/?fa=80443>.



Here comes the first crossroads for NATO.<sup>10</sup> In a first scenario, major powers such as the US, China and Russia will increasingly abandon/defy this order and rely on greater freedom of manoeuvre to confront each other across military, technological and economic domains. Accordingly, peacetime war will intensify, increase and reach new stages. In this context, conflicts may be limited in geographic and/or sectorial terms, for instance confined to the cyber domain or to local hotspots, but they can easily escalate both horizontally and vertically towards fully fledged wars. Western countries will have to primarily protect their societies, economies and vital interests from threats linked to multipolar confrontation, also through NATO and – for Europeans – the EU. Globalisation will suffer setbacks and ruptures, particularly regarding technological breakthroughs such as 5G and strategic supply chains which represent a choice of sides, a *“scelta di campo”*, in terms of geopolitical and governance alignment with either the US or China.<sup>11</sup>

In this scenario, NATO may be called to extend the application of article 5 beyond conventional and nuclear attack across air, sea, land, space and cyber operational domains. Indeed, the boundaries between internal and external security will be further blurred – for instance, regarding the protection of critical infrastructures, energy supplies, the implications of disruptive technologies, the strategic use of foreign direct investment as a tool for technological penetration, interference with domestic decision-making, the exploitation of health crises, and so on. It should be noted that the formulation of article 5 is rather flexible,<sup>12</sup> and the Allies' political will remains crucial to determine its appropriate scope, enforcement and credibility in light of the international security environment and the Allies' threat assessment.

In this context, NATO–EU cooperation will become ever more important to address the internal–external security nexus, and to guarantee an adequate level of resilience of European societies against threats, pressures and shocks. To this end, the Atlantic Alliance will have to rely on article 3 and its civil component in synergy with article 5,<sup>13</sup> and prepare, both conceptually and operationally, for the possibility of acting in response to an emergency like a natural disaster or a

<sup>10</sup> The focus of this paper is on NATO, therefore the EU will be considered only in relation to this focus.

<sup>11</sup> Stefano Silvestri, *“Guerre nella globalizzazione: il futuro della sicurezza europea”*, cit., p. 10.

<sup>12</sup> Article 5 of the Washington Treaty – or North Atlantic Treaty – states: “The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area. Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security.” See NATO website: *The North Atlantic Treaty*, Washington, 4 April 1949, [https://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_17120.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm).

<sup>13</sup> See NATO website: *Resilience and Article 3*, last updated 31 March 2020, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_132722.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm).

failure of critical infrastructure, in one or more allied countries in the future. It should be noted that NATO is a political and military alliance, and cannot in any way substitute for civilian agencies responsible for internal security and crisis management tasks without risking an operational overstretch of its functions – a further reason to cooperate with the EU and its Civil Protection Mechanism. Having said that, a minimum level of support towards the civil preparedness of its members should be granted, as has been the case in the pandemic. When Europe faced the dramatic COVID-19 situation,<sup>14</sup> it was expected from NATO to activate its tools, even if the Alliance's contribution was considered modest. Therefore, the necessity of future actions with a similar purpose should be considered in NATO planning, in order to properly support a nation's and the EU's response to crisis and alleviate both citizens' suffering and societal stress. On top of that, NATO's support in this kind of contingency would contribute to counter Chinese and Russian propaganda, which in the COVID-19 case was very effective in amplifying their help to European countries vis-à-vis a transatlantic and European response perceived as slow and modest.

In this scenario, long-standing multilateral formats for cooperation like the Mediterranean Dialogue and the Istanbul Cooperation Initiative will suffer greatly under the power politics competition in the MENA region, while bilateral partnerships with certain countries are likely to be scaled up (*in primis* Sweden and Finland). NATO may well be called by the US to enhance its partnership with like-minded countries in the Pacific region, such as Japan, South Korea and Australia, in the context of a containment strategy against China. Such a strategy might well include India as a major continental power in Asia. This NATO outlook towards the Pacific Region would not imply an enlarged membership nor a change in the Washington Treaty.<sup>15</sup> It would rather be a matter of intelligence sharing, for instance through the use of allied assets, politico-military consultation, and definition of common military and technological standards with important implications for critical infrastructures and the civilian sector aimed to contain Chinese penetration. The Alliance's open-door policy regards only the Western Balkans, where further progress is necessary also to counter Chinese and Russian influence in the region. Enlargement to Ukraine and Georgia would be off the table considering the inherent risk of military escalation with Russia. Last but not least, politico-strategic consultation through article 4 can and should become much more frequent and wide considering the diverse threat perception – and the different vulnerabilities – across Allies in facing such a challenging global context. This is crucial as NATO should become a framework for strategic dialogue also in issues where Alliance institutions or military commands will not take action. If properly managed, such a dialogue would definitively help prevent mistrust among Allies,

<sup>14</sup> NATO, "NATO's Response to the COVID-19 Pandemic", in *NATO Factsheets*, May 2020, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2020/5/pdf/200525-factsheet-COVID-19\\_en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/5/pdf/200525-factsheet-COVID-19_en.pdf).

<sup>15</sup> *Mutatis mutandis*, in the 1990s NATO undertook crisis management operations and launched partnerships by recognising these activities in subsequent Strategic Concepts without touching the Treaty.

it would benefit from the NATO approach based on inclusiveness and balance, and in turn it would enhance the strength and value of the Transatlantic Alliance as *the* forum where its members deal together with their respective security concerns.

The international security environment may however lean towards a second scenario, whereby the aggressive multipolarity will somehow coexist with selective support for international law and institutions. For instance, the compelling need to fight climate change, protect the environment and increase the use of renewable energy sources may well trigger a global cooperation in this field. Similarly, nuclear non-proliferation may witness a convergence and cooperation among major poles, interested in preventing other states from acquiring these technologies and becoming more autonomous and assertive. Competition will continue and accelerate, particularly in the economic, trade and technology fields, by using overt and covert means including cyber-attacks, industrial espionage, disinformation campaigns and propaganda. However, major powers will refrain from escalation leading to military conflicts, while maintaining and enhancing strong deterrence capabilities and a high-readiness defence apparatus. In other words, peacetime war will be limited by the recognition of a certain degree or form of interdependence, openness and cooperation, as necessary for the economic wellbeing of all parties.

In this scenario, NATO will still have to step up its deterrence and defence posture in all five operational domains. The focus, as in the previous scenario, would be on Europe. NATO will also likely support member states and the EU in increasing resilience when it comes to disruptive technologies, critical infrastructures, information warfare and energy security. Yet, the Allies' threat assessment will be less worrying, and there will be more room for cooperative security efforts. NATO–EU cooperation will be essential not only to deal with the internal–external security nexus, but also to contribute to stabilisation, as well as an acceptable balance of power, in Europe and its neighbourhood, particularly along the Southern flank. In this context, dialogue with Russia may be relaunched, also with a view to avoid its possible alignment with China in the mid-long term. NATO may well re-invest in both bilateral and multilateral partnerships, by differentiating partners within a broad strategy of sustainable engagement. Given the persistent confrontation between the US and China, NATO may be called to play a dual role: first, to help Allies to define military standards with relevant technological/industrial implications, in order to counter China's rise in this field and reduce Western dependencies on Chinese suppliers in terms of raw materials, technologies, components and products. The second role, as in the other scenario, would be to enhance politico-military partnerships with Japan, Australia and other like-minded countries in the Pacific area with a view to building an alternative to Beijing's regional influence. The open-door policy will regard the Western Balkans in this scenario, too, once again also to counter Chinese (and Russian) influence in loco. The issue of Ukraine's and Georgia's membership will be addressed in light of the aforementioned effort to relaunch a dialogue with Russia. Partnerships in the MENA region may mark some progress on a case-by-case basis, in both military and/or political terms. Last but not least, politico-strategic consultations under the aegis of article 4 will be needed to share analysis, find compromises among different priorities and build a

common position on a variety of issues relevant for the security and stability of the Euro-Atlantic area.

In both cases, NATO will face a second crossroads related to the domestic politics of its major members. Indeed, different political visions may emerge on both sides of the Atlantic, leading to different strategic choices.

### 3. Domestic strategic choices on both sides of the Atlantic

#### 3.1 The US

In the US, two different approaches to foreign and defence policy will remain on the table in the mid-long term. On one hand, there is the idea that Washington should have more room of manoeuvre in confronting and containing China, managing a gradual military retrench from MENA, and tailoring bilateral partnerships and alliances in a transactional way. The advantages of such freedom of manoeuvre are worth abandoning the liberal international order which has contributed so far to a Western consensus on US leadership. The underlying assumption is that *realpolitik* basically frames foreign and defence policies. In this context, the use of US military power mainly aims to deter from further escalation – as was the case with the 2017 missile strike in Syria after the use of chemical weapons by the Assad regime. This approach is currently championed by President Donald Trump and is supported by a significant portion of American public opinion – mainly Republican – that perceives international engagement more as a domestic economic cost than an opportunity, as delocalisation abroad and a buoyant trade deficit, which did cost jobs, are considered the price paid to maintain this role in the world. On the other hand, there is the idea that international norms and institutions, as well as multilateral alliances, serve US strategic interests better than a purely *realpolitik* approach. In this perspective, “soft” and “hard” power have to come together in a “smart” way, and the costs in terms of trade deficits or military presence are a price worth paying in order to have a stable net of alliances against a few main opponents. Accordingly, the confrontation/containment of China and the retrenchment from MENA can and should be managed through greater cooperation and coordination with European and regional partners. This approach is traditionally supported by the Democratic Party, and by a portion of the Republican one.

These different approaches have significantly diverging implications for transatlantic relations. In the first case, European countries would be considered also as economic competitors, particularly Germany, while the EU as such would be largely disregarded and/or viewed in negative terms. In the second case, the importance of European allies would be valued more than trade imbalances, and the EU would be viewed in a more positive way as a relevant interlocutor able to play a complementary role in containing Russia and/or China while stabilising the Old Continent and possibly its neighbourhood. The UK may play a significant role in both scenarios, but Brexit's implications for the country's international posture

are still unclear, as well as its relations with the EU and its members.

In both cases, in political terms, the American position towards Russia will remain ambivalent. As we have seen under different administrations since the 1990s,<sup>16</sup> efforts to reset tensions and relaunch dialogue may be undertaken, frustrated and abandoned in favour of a more confrontational relationship. Some, particularly in the Republican Party, have supported a sort of recognition of the Russian sphere of influence over Ukraine, Georgia and Moldova<sup>17</sup> in order to put an end to confrontations in Europe and distance Moscow from Beijing – the real peer adversary to deal with. Others, particularly within the Democratic Party, hold a more negative view of Russia.

In any case, in military terms, the US operational deployment abroad experienced in the 1990s and 2000s will not be replicated even in cases of dramatic civil wars or humanitarian crises. Local conflicts and tensions will instead be dealt with “remotely”, offshore, through indirect support to partners and proxies, for instance in terms of intelligence or equipment, or at maximum via stand-off weapons able to strike without a local military footprint. The US military focus will be on technological superiority over China and Russia across all operational domains,<sup>18</sup> and on the ability to both deter/defend from attacks and perform in-depth precision strikes. This will imply, among other things, greater investments and advancements in relation to air, naval and space platforms and technologies, in comparison with land systems. Despite the scope of the US defence budget, equipment costs will continue to increase and choices will have to be made on the prioritisation of finite resources.

Obviously, the global and domestic politics levels will remain closely intertwined. For example, the more the international security environment leans towards confrontation and conflict, the more worrying the threat perception in the US will be, thus increasing the support for room of manoeuvre unconstrained by multilateral institutions. At the same time, the argument that multilateral alliances and institutions can better contain China – as was the case with the Soviet Union during the Cold War – may still gain ground in the US, particularly in case of Democratic electoral success, thus influencing their international posture and that of allies and rivals.

<sup>16</sup> Gabriele Natalizia and Marco Valigi, “From Reset to Restart: The US-Russia Cyclical Relationship in the Post-Cold War Era”, in *The International Spectator*, Vol. 55, No. 3 (September 2020), p. 65-81.

<sup>17</sup> Robert D. Blackwill, “U.S. Foreign Policy in the Trump Administration”, in *CFR Conference Calls*, 30 October 2019, <https://www.cfr.org/node/222226>.

<sup>18</sup> In this regard see, among others: Andrea Gilli and Mauro Gilli, “Why China Has Not Caught Up Yet: Military-Technological Superiority and the Limits of Imitation, Reverse Engineering, and Cyber Espionage”, in *International Security*, Vol. 43, No. 3 (Winter 2018/19), p. 141-189, [https://doi.org/10.1162/isec\\_a\\_00337](https://doi.org/10.1162/isec_a_00337).

## 3.2 Europe

In Europe, the domestic political level will continue to be further complicated by fragmentation along national polities, despite the progress made in the European integration process including in the defence domain. Different paths may be undertaken by single major European countries, as well as by EU institutions, with an ensemble of effects on Europeans' position towards the Alliance. Generally speaking, three pathways are possible: national, European and Euro-Atlantic.

In the first scenario, several major countries in Europe will turn increasingly nationalistic, sceptical towards both the EU and NATO. Sovereigntist and populist parties have constantly and significantly gained ground across Europe in recent years. In 2020, the dramatic COVID-19 experience and the slow, uncoordinated response at European and Euro-Atlantic levels fuelled mistrust and resentment towards EU partners, and to a lesser extent the US, in countries like Italy. It may well be that some large and/or mid-size countries in Europe will have governments not keen on EU or NATO solidarity and cooperation, and open to transactional deals with Russia and China. The heavy Chinese penetration in the economy and politics of some EU members, particularly in South Eastern Europe, may well fuel and leverage this nationalistic shift to make further progress. In this scenario, the European contribution to common security would diminish, NATO (and EU) cohesion would be weakened and Europe would turn into a battleground for the peacetime war waged by other powers, or "poles".

In the second scenario, a core of EU members would try to build a fully independent European pole in competition with the US. The idea of strategic autonomy would be pushed and implemented at its maximum extent on the assumption that Washington is unreliable, and some sort of European "equidistance" could and should be achieved with respect to the US, China and Russia. Such a pathway entails three negative implications for Europe. The first one is to generate further tensions and division within Europe, regarding both the most pro-Atlanticist EU members like Poland and important partners like the UK. The second risk, given the simple impossibility for the EU to achieve any meaningful nuclear or conventional deterrence towards Russia, is to be blackmailed by Moscow over a number of dossiers and – in the worst-case scenario – to be unable to defend its members against a Russian attack on the Eastern flank if the US is alienated from Europe. The third risk, without a transatlantic bond to contain China, is to allow Chinese influence to penetrate through the backdoor of technological and trade agreement up to the point of losing control of those critical infrastructures needed to maintain autonomy in terms of security and defence, as well as foreign and industrial policy. While several European countries are already penetrated by China, particularly in South Eastern Europe, without the US pressure to contain Beijing this trend would be more difficult to reverse despite the EU's current and future efforts towards strategic autonomy. In any case, the output would be to a certain extent similar to the previous scenario: a weak and divided Europe, which cannot act as a European pole nor contribute to the Transatlantic Alliance, probably condemned to become

a battleground for other aggressive multipolar confrontations.

In the third scenario, the bulk of EU countries will move forward the integration process, achieving a greater degree of autonomy but in the framework of a strategic alliance with the US. In this framework, a deepening and widening of the politico-military integration within the EU in terms of operations, capability development and defence industrial policy would generate less tensions with the most Atlanticist European countries. At the same time, a stronger European pillar would make the Transatlantic Alliance more balanced and effective, both within and outside NATO. In this scenario, Europeans would be less naive regarding the geopolitical challenge brought by China, and would better protect their strategic autonomy firstly from Chinese and Russian interference. Transatlantic tensions and disagreements would obviously continue, particularly should the approach championed by the Trump administration guide US foreign and defence policy. Yet a strong European commitment on both EU integration and NATO cohesion would enable Europe to have a more strategic and productive dialogue with Washington. And the Union itself would be better prepared to use all its leverage – political, economic, etc. – to convince the US administration to take its concerns seriously and converge on key policy choices. Also, a stronger Europe in a stronger Transatlantic Alliance would be better able to engage with countries like Japan, Australia, South Korea and India that are already important, and often like-minded, partners on a number of dossiers.

This third scenario would represent the more positive way ahead for both sides of the Atlantic. Indeed, European countries cannot strategically and politically afford to alienate the US, and compete simultaneously with China and Russia. At the same time, only a solid Transatlantic Alliance would enable Washington to contain China's rise over the long term in a sustainable way.

### *3.3 The Turkey question mark*

Last but not least, domestic strategic choices are likely to be made also in Turkey. The last two decades, in which Erdogan's leadership has taken the country on an authoritarian path and away from its transatlantic partners, have witnessed a growing rift between Turkey and both the US – e.g., on S400 and F-35 – and European allies – including on the East Mediterranean energy sources and the conflict in Libya. Such a rift is part of a broader autonomy and assertiveness of Ankara foreign and defence policy, particularly towards MENA and Western Balkans, which is likely to continue. So far, NATO as a whole has demonstrated a sort of "strategic patience" vis-à-vis Ankara, on the assumption that escalating divergences may lead to dramatic, game-changing consequences such as the Turkish exit from the Alliance. Such assumption will remain valid in a 2030 perception. However, whether and how divergences will be managed in each of the aforementioned scenarios remains a question mark, whose answer will depend on domestic choices in the US, Europe and – above all – Turkey itself.

#### 4. Implications for Italy and Italian priorities

Diverse scenarios have different implications for Italy. In any case, Rome will have to define its interests and position with reference to the major issues on the transatlantic agenda.

Two types of pressure will affect Italy's foreign and defence policy in this regard. The first is external and will depend on two elements. In its immediate neighbourhood is the security situation in both North Africa, especially Libya and Tunisia, and – to a lesser extent – the Western Balkans. Conflicts and instability in the MENA region will still be a primary concern for Italy, even if it risks becoming more of an observer of the political and military shifts than an active player. NATO's enlargement to the states of the Western Balkans would have a positive impact on Italy's security, contributing to the stability of the whole region. Yet, interference from Russia and China would continue, as already occurs for other allies in South Eastern Europe. At the global level, Italy will be called by Washington to align against Beijing, and eventually against Moscow. The forms and intensity of the American pressure will depend on the evolution of both the international security environment and US politics, according to the aforementioned crossroads. Requests made by Washington to European allies will be largely the same, but the political substance and quality of the transatlantic relations could vary depending on the next US administration. In Italy the widespread perception of both Russia and China is rather ambiguous, and largely positive, yet reflection on the various aspects of China's rise has moved forward, including in 2019 through the Ministry of Defence's assessment of this rise as a "challenge".<sup>19</sup> In a 2030 perspective, striking a sustainable balance between external pressures and internal orientations will be difficult for any Italian government.

These governments will continue to be pressured from within Italy as well. The institutional system of checks and balances does not favour stable governments, and its reform is unlikely. A frequent turnover of ruling majorities is a challenge per se for the continuity, effectiveness and credibility of Rome's defence and foreign policies. While the fundamentals of Italy's position within NATO will not be questioned, domestic politics may have a varying influence on some aspects, and appearance, of the country's international posture.

In this context, in a 2030 perspective, the traditional Italian agenda for NATO and, broadly speaking, for its national security is likely to continue along four priorities: (1) an enduring transatlantic bond; (2) dialogue and deterrence towards Russia; (3) NATO–EU strategic partnership; and (4) stabilisation of the "Enlarged Mediterranean".

<sup>19</sup> Italian Senate, *Audizione del Ministro della difesa, Lorenzo Guerini, sulle linee programmatiche del suo dicastero*, Rome, 30 October 2019, p. 4, <http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/commissioni/stenografici/18/Congiunte/4a-IV-20191030-AU-CAMERA.pdf>.



Within these priorities, the stabilisation of Italy's Mediterranean neighbourhood enjoys the greatest political and public opinion attention, yet it is going to be increasingly influenced by the other three issues.

### *4.1 An enduring transatlantic bond*

For a variety of reasons, Italy constantly attributes great importance to bilateral relations with the US, and will continue to do so despite the changes and difficulties brought by the Trump administration.<sup>20</sup> Accordingly, NATO is important because it is one of the main frameworks to consult Washington on security and defence issues, to cooperate at the military and political levels, and to build trust and cultivate networks with a variety of American interlocutors. Therefore, the ongoing US retrenchment from MENA has first surprised and then concerned Italy. Nowadays Rome has to deal with a Mediterranean region where the geopolitical vacuum left by Washington is being filled by Russia, Turkey and others in a rapid and dramatic way.

Also in light of the likely continuation of the US effort to disengage from MENA, the perception of the US role and that of NATO is likely to evolve in Italy, towards a greater reliance on European defence and a more autonomous national policy towards the neighbourhood. Yet Washington and the Atlantic Alliance will remain fundamental reference points for Italian defence policy in the Mediterranean region. In other words, Italy looks at 2030 with a kind of Lord Ismay lens: NATO will remain a cornerstone of Europe's security, defence and stability, because it helps to keep the Americans in. And the Americans have to remain engaged in Europe for the sake of Italy's national security and interests in the evolving regional balance of power.

### *4.2 Dialogue and deterrence towards Russia*

Italy has traditionally maintained a dialogue with Moscow during and after the Cold War, culminating in the 2002 establishment of the NATO–Russia Council at the Pratica di Mare Summit. After the 2014 war in Crimea, Rome supported the Western dual-track approach towards Russia, but with a premium on dialogue over deterrence. In the Italian perspective, deterrence is necessary but is not the end-state: it serves to prevent conflict and lays the ground to find a diplomatic solution on Ukraine and pan-European security. Accordingly, Rome is likely to continue providing a robust contribution to NATO military activities in the Eastern flank, from the Enhanced Forward Presence (eFP) to Air Policing over the Baltics or the North Atlantic. But at the same time Italy will insist on a meaningful dialogue in the NATO–Russia Council and through other possible venues.

<sup>20</sup> See, among many others, the very recent statement by the Italian Minister of Defence: Lorenzo Guerini, "L'importanza del patto Nato contro le sfide emergenti", in *Il Messaggero*, 29 September 2020, [https://www.difesa.it/Il\\_Ministro/Articoli/Pagine/Limportanza-del-patto-nato-contro-le-sfide-emergenti.aspx](https://www.difesa.it/Il_Ministro/Articoli/Pagine/Limportanza-del-patto-nato-contro-le-sfide-emergenti.aspx).

This Italian approach does not mean an acceptance of Russia actions, from Eastern Ukraine to the repression of internal opposition. It means these actions have to be assessed and countered within an overarching approach which balances values and interests, and prioritises the peace and stability of the whole European continent.

NATO is deemed essential in this regard for two reasons. First, it ensures a collective defence and deterrence which the EU is and will be unable to provide, in both conventional and nuclear terms. Second, the Alliance is also the only framework where Europeans, North Americans and Turks can discuss collectively *with* Russia, as well as among them *on* Russia. While enhancing current NATO deterrence works for avoiding conventional and nuclear confrontation, it clearly has a very limited impact when confronting hybrid threats such as cyber-attacks on critical infrastructure, election meddling or the spread of fake news through mass and social media. These threats can have an extremely negative impact on the stability and resilience of European liberal democracies and their civil societies, and they have not stopped despite the massive NATO effort undertaken on the Eastern flank. Therefore, Italy would welcome a future American and NATO effort to re-engage Russia and lower the level of “peacetime war” to the minimum possible. Italy is very keen on this transatlantic multilateral framework as it really believes it can work in the long term. Moreover, as a middle power, Italy feels better able to influence allies and the international agenda through multilateral cooperation, rather than via a series of bilateral relations whereby Rome would be in a weaker position vis-à-vis strong interlocutors.

A renewed dialogue with Moscow would be even more important, considering the fact that European allies could be sooner than later called by the US to take position against China; and if they do so, the possible reaction coming from Beijing – if coupled with the already aggressive behaviour of Russia – would catch Italy and Europe between a rock and a hard place. Without finding a viable way ahead for de-conflicting the relation with at least one of the two – and for the sake of European security and territorial integrity it should be Russia – this situation would not be sustainable in the long run, either for Italy or for Europe.

In conclusion, Italy will continue to somehow adjust Lord Ismay’s words on NATO and Moscow: it is not really about keeping Russia out of Europe, but rather keeping Russians away from the use of force (or its threat) in their relations with the rest of the Old Continent.

### *4.3 NATO–EU strategic partnership*

For Italy, NATO and the EU not only have to cooperate, they have to become strategic partners sooner rather than later. Their membership largely overlaps; their toolboxes are complementary or provide resilient redundancies; they both fit well with the Italian preference for multilateral fora in which to put forward national

priorities. Italy, like many European countries, is a member of both and has a single set of military forces. Therefore, a divergence of military requirements between the well-established NATO ones and the new EU ones is simply not affordable – particularly for a country whose defence budget will not move towards 2 per cent of GDP in the next years.

Rome will therefore continue to push for NATO–EU cooperation on a variety of dossiers: from hybrid threats to the Southern neighbourhood, to cyber and maritime domains, technological innovation, etc. This implies an enduring Italian effort on three fronts: first, within NATO and towards the US, to make the case that European defence initiatives like the European Defence Fund (EDF) and Permanent Structured Cooperation (PESCO) are synergic with the Alliance. Indeed, these initiatives will bring more European defence investments and more military capabilities for Europeans – something long requested by Washington. In this sense, Rome would definitively welcome the prevalence in Washington of a more favourable view of the Union as a partner rather than a competitor, as well as the preservation of the international liberal order which has allowed the European integration process to flourish. Second, within the EU, Italy works to build European defence cooperation and integration not in opposition to NATO.<sup>21</sup> In fact, the concept of EU strategic autonomy is embraced by Rome with a number of caveats. A pragmatic approach to EU capacity- and institutions-building is preferred, in order to avoid unnecessary tensions with the US. The third front for Italy is the post-Brexit relationship with London. Rome will likely support the widest and deepest possible EU–UK relations. Not just for economic reasons or the industrial and military cooperation between Italy and the UK, but also because good relations across the Channel contribute to good relations across the Atlantic, support NATO, benefit European security by keeping the UK close as an essential security and defence player, and enhance NATO–EU cooperation towards a real strategic partnership.

To again use the Ismay saying on the Alliance, it is not about keeping the Germans down. For Italy, it is about building European defence alongside NATO rather than against NATO.

#### *4.4 Stabilisation of the “Enlarged Mediterranean”*

Last but not least, Rome is likely to bring the Southern neighbourhood on the NATO (and EU) agenda. In this context, it is worth introducing the main geopolitical concept used in Italy to look at the Mediterranean region: the “Enlarged Mediterranean”. This concept encompasses not only the coastal states of the Mediterranean Sea, but also the whole Maghreb and Sahel, the Horn of Africa and the Middle East up to the Caucasus. It is a regional security complex where

<sup>21</sup> This effort is evident for example in the joint letter on European defence signed on 29 May 2020 by the Defence Ministers of France, Germany, Spain and Italy: “*At the Heart of our European Union*”, <https://www.gouvernement.fr/en/at-the-heart-of-our-european-union>.

demographic, economic, security, political and religious dynamics link together very different countries.<sup>22</sup> Geography, history and economics make it a top priority for Italian interests and national security.

Italy will continue to build a network of bilateral relations with countries in the region, also in light of the vacuum left by the US's ongoing attempt to retrench from MENA. At the same time, Rome will still seek to get the EU and NATO to deal with security challenges in this region. In the Alliance, Rome has been a key supporter of the 360° approach and the projecting stability goal. Concretely, Italy worked hard to establish the NATO Strategic Direction South Hub in Naples.

There are two main reasons for this enduring effort on NATO and the South. On the one hand, Italy genuinely believes NATO can provide an added value when it comes to security and stability in the Enlarged Mediterranean. Indeed, as mentioned before regarding the Eastern flank, NATO is the only organisation bringing together Europeans, including the UK, North Americans and Turkey; this is an asset per se in terms of strategic dialogue. Moreover, the Alliance has an unparalleled integrated military command to manage operations, and has invested in regional partnerships since the establishment of the Mediterranean Dialogue (1994) and the Istanbul Cooperation Initiative (2004). Finally, the Alliance can (and should) cooperate with the Union in this region, bringing complementary and synergic added value. Building on that basis, from the Italian perspective NATO can and should do more in the South. But the Alliance has also to change its approach to MENA, including through a more comprehensive outlook beyond government representatives.

On the other hand, there is an enduring domestic politics rationale behind Italian efforts towards a greater NATO role in its Southern neighbourhood. Public opinion focuses on the Enlarged Mediterranean because of illegal migration, illicit traffic, energy supplies, security of maritime routes and commerce, stability of Libya and trade with countries in the region. These are all important issues that clearly matter for Italians.<sup>23</sup> Italy considers NATO a politico-military organisation which deals with the different security interests of its members. Since Italian interests largely lie in the Enlarged Mediterranean, the Alliance has to deal with that region in order to maintain the support of its public opinion<sup>24</sup> and the political leadership itself. It is a legitimate argument, with a very clear logic, widely shared across the Italian establishment, which touches upon the democratic accountability of the international organisations to which Italy belongs.

<sup>22</sup> Alessandro Marrone, *Security Policy in the Southern Neighbourhood. A View from Rome*, Rome, Friedrich-Ebert-Stiftung, March 2020, <http://www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=16768&ty=pdf>.

<sup>23</sup> See for example the 2019 IAI-LAPS survey on Italians' perception of threats to national security: Davide Angelucci et al., "Italians and Defence", in *Documenti IAI*, No. 19|08e (April 2019), <https://www.iai.it/en/node/10228>.

<sup>24</sup> In 2018 NATO membership was supported by about 70 per cent of Italians. See: Karolina Muti and Alessandro Marrone, "How Italians View Their Defence? Active, Security-Oriented, Cooperative and Cheap", in *IAI Commentaries*, No. 19|39 (June 2019), <https://www.iai.it/en/node/10557>.

But this argument entails two structural problems. First, most of the security challenges in this region are not military, and NATO is not well equipped to deal with political instability within Arab countries, migration flows, arms trafficking, smuggling, etc.<sup>25</sup> Therefore, it is inherently difficult to turn the overarching goal of letting NATO do something for the South into actionable proposals which bring tangible results. The Alliance's added value in the Enlarged Mediterranean might be premised on adopting a non-traditional approach for NATO, with a focus on the civilian alongside the military dimension, by supporting more than intervening directly, and by establishing partnerships with well-rooted local non-state actors: NGOs, UN and EU agencies, delegations and missions. The second problem with the Alliance's role in the Enlarged Mediterranean lies in the divergences among the Allies. They are used to somehow overcoming their differences when it comes to collective defence, deterrence and dialogue towards Russia, because they recognise that their national security is better served through NATO, and there are no alternatives in the foreseeable future. The same NATO members traditionally consider MENA an arena for autonomous policies with little or no constraints coming from NATO. The Alliance is eventually called to operate after a decision or a military action is taken by some members, for instance to provide training to Iraqi forces after a war waged by a "coalition of the willing". Only when tensions over MENA reach exceptionally worrying peaks is NATO called upon by capitals to act as a forum to manage these tensions, as happened in 2011 with the military intervention in Libya. It is precisely on Libya that disagreements among Allies have continued over the last decade, creating an additional obstacle to a meaningful NATO role in the Enlarged Mediterranean region. Moreover, the US disengagement from MENA leaves the Alliance without the leadership exerted by default on other dossiers. Here the paradox is that Allies have first to do their homework within NATO to deconflict respective agendas and find common ground, in order to make the Alliance play a positive and meaningful role in its Southern neighbourhood.

In conclusion, the reasons for a strong NATO commitment are and will remain valid in a 2030 perspective, but the internal and external obstacles to such commitment are significant. A possible solution to this conundrum could be a NATO–EU strategic partnership towards the South, where the Union takes a leading role and the Alliance strongly supports it. Such an approach would bring several advantages: (i) it contributes to having, through NATO, a strategic dialogue from Vancouver to Ankara; (ii) it helps to channel UK support through the Alliance, as well as exploiting the limited effort the US is willing to provide; (iii) it leverages NATO's niche capabilities; and (iv) it benefits from the fact that MENA societies have a (slightly) better perception of the EU than of NATO. At the same time, it would reduce expectations on what NATO can deliver while implementing the principle according whereby the Alliance should also deal with its Allies' concerns over the security and stability of the Mediterranean region.

<sup>25</sup> On NATO's difficulties in projecting stability in that region see, among others: Ian Hope (ed.), "Projecting Stability: Elixir or Snake Oil?", in *NDC Research Papers*, No. 1 (December 2018), <https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1242>.

## Conclusions

The road leading to 2030 will likely be characterised by an international chessboard more crowded than ever. Two global powers – the US and, to a lesser extent, China – will probably have the largest influence on the global scene, but they will have to deal with regional powers, as well as with emerging non-state actors. Different approaches, from dynamic competition to confrontation to cooperation, will co-exist on a variable geometry, depending on dossiers and areas. Domestic politics of major NATO members will have a crucial impact on the future of the Alliance, interacting with the international security environment and – for its European members – with the European integration process under a question mark. A mutable, aggressive multipolarity and a peacetime war condition will force NATO to adapt very rapidly and maintain a higher than ever level of flexibility. Not only article 5, but also article 3 and article 4 could serve as a basis for action, disclosing the full and multidimensional potential of the Alliance. EU members will have to choose among nationalist isolationism, full European independence and a renewed strategy solidly anchored to the transatlantic bond. Each alternative does not completely exclude the other, also considering that different countries may turn towards different directions, but all of them will have an impact on the future of the international liberal order and its institutions. For sure, greater European integration coupled with a persistent transatlantic bond would be the best way to achieve a renovated Euro-Atlantic Alliance able to face the challenges foreseeable in a 2030 perspective. And, Italy has to work towards this direction while pursuing its national priorities within the transatlantic agenda.

*Updated 15 October 2020*

## References

Riccardo Alcaro (ed.), *The Liberal Order and Its Contestations. Great Powers and Regions Transiting in a Multipolar Era*, London/New York, Routledge, 2018

Davide Angelucci et al., "Italians and Defence", in *Documenti IAI*, No. 19|08e (April 2019), <https://www.iai.it/en/node/10228>

Jamille Bigio and Rachel Vogelstein, "How Women's Participation in Conflict Prevention and Resolution Advances U.S. Interests", in *CFR Discussion Papers*, October 2016, <https://www.cfr.org/node/34193>

Robert D. Blackwill, "U.S. Foreign Policy in the Trump Administration", in *CFR Conference Calls*, 30 October 2019, <https://www.cfr.org/node/222226>

Defence Ministers of France, Germany, Spain and Italy, "At the Heart of our European Union", 29 May 2020, <https://www.gouvernement.fr/en/at-the-heart-of-our-european-union>

Estonian Atlantic Treaty Association, "Expanding and Integrating the Agenda on Women, Peace, and Security", in Tomáš Valášek (ed.), *New Perspectives on Shared Security: NATO's Next 70 Years*, Brussels, Carnegie Europe, 2019, p. 79-81, <https://carnegieeurope.eu/publications/?fa=80443>

Andrea Gilli and Mauro Gilli, "Why China Has Not Caught Up Yet: Military-Technological Superiority and the Limits of Imitation, Reverse Engineering, and Cyber Espionage", in *International Security*, Vol. 43, No. 3 (Winter 2018/19), p. 141-189, [https://doi.org/10.1162/isec\\_a\\_00337](https://doi.org/10.1162/isec_a_00337)

Lorenzo Guerini, "L'importanza del patto Nato contro le sfide emergenti", in *Il Messaggero*, 29 September 2020, [https://www.difesa.it/Il\\_Ministro/Articoli/Pagine/Limportanza-del-patto-nato-contro-le-sfide-emergenti.aspx](https://www.difesa.it/Il_Ministro/Articoli/Pagine/Limportanza-del-patto-nato-contro-le-sfide-emergenti.aspx)

Ian Hope (ed.), "Projecting Stability: Elixir or Snake Oil?", in *NDC Research Papers*, No. 1 (December 2018), <https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1242>

Italian Senate, *Audizione del Ministro della difesa, Lorenzo Guerini, sulle linee programmatiche del suo dicastero*, Rome, 30 October 2019, p. 3-13, <http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/commissioni/stenografici/18/Congiunte/4a-IV-20191030-AU-CAMERA.pdf>

Ian O. Lesser, "The United States and the Mediterranean in an Age of Shocks", in *IEMed Mediterranean Yearbook 2020*, forthcoming, <https://www.iemed.org/actualitat-en/noticies/estats-units-i-el-mediterrani-en-una-era-de-xocs>

Sonia Lucarelli, Alessandro Marrone and Francesco Moro (eds), "Approaches to Regional Stability and the Outlook for NATO", in *Documenti IAI*, No. 19|13 (July 2019), <https://www.iai.it/en/node/10625>

Alessandro Marrone, *Security Policy in the Southern Neighbourhood. A View from Rome*, Rome, Friedrich-Ebert-Stiftung, March 2020, <http://www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=16768&ty=pdf>

Alessandro Marrone and Karolina Muti, "Policies and Tools for Dealing with Nonstate Actors", in Tomáš Valášek (ed.), *New Perspectives on Shared Security: NATO's Next 70 Years*, Brussels, Carnegie Europe, 2019, p. 69-73, <https://carnegieeurope.eu/publications/?fa=80441>

Karolina Muti and Alessandro Marrone, "How Italians View Their Defence? Active, Security-Oriented, Cooperative and Cheap", in *IAI Commentaries*, No. 19|39 (June 2019), <https://www.iai.it/en/node/10557>

Gabriele Natalizia and Marco Valigi, "From Reset to Restart: The US-Russia Cyclical Relationship in the Post-Cold War Era", in *The International Spectator*, Vol. 55, No. 3 (September 2020), p. 65-81

NATO, "NATO's Response to the COVID-19 Pandemic", in *NATO Factsheets*, May 2020, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2020/5/pdf/200525-factsheet-COVID-19\\_en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/5/pdf/200525-factsheet-COVID-19_en.pdf)

Stefano Silvestri, "Guerre nella globalizzazione: il futuro della sicurezza europea", in *IAI Papers*, No. 20|12 (April 2020), <https://www.iai.it/en/node/11674>



### Istituto Affari Internazionali (IAI)

The Istituto Affari Internazionali (IAI) is a private, independent non-profit think tank, founded in 1965 on the initiative of Altiero Spinelli. IAI seeks to promote awareness of international politics and to contribute to the advancement of European integration and multilateral cooperation. Its focus embraces topics of strategic relevance such as European integration, security and defence, international economics and global governance, energy, climate and Italian foreign policy; as well as the dynamics of cooperation and conflict in key geographical regions such as the Mediterranean and Middle East, Asia, Eurasia, Africa and the Americas. IAI publishes an English-language quarterly (*The International Spectator*), an online webzine (*Affarinternazionali*), three book series (*Global Politics and Security*, *Quaderni IAI* and *IAI Research Studies*) and some papers' series related to IAI research projects (*Documenti IAI*, *IAI Papers*, etc.).

Via dei Montecatini, 17 - I-00186 Rome, Italy

T +39 06 3224360

[iai@iai.it](mailto:iai@iai.it)

[www.iai.it](http://www.iai.it)

## Latest IAI PAPERS

Director: Riccardo Alcaro ([r.alcaro@iai.it](mailto:r.alcaro@iai.it))

- 20 | 28 Alessandro Marrone and Karolina Muti, *NATO's Future: Euro-Atlantic Alliance in a Peacetime War*
- 20 | 27 Riccardo Alcaro, *Le elezioni negli Stati Uniti*
- 20 | 26 Saeed Khatibzadeh, *HOPE for a New Regional Security Architecture: Toward a Hormuz Community*
- 20 | 25 Sinan Ekim and Nicola Bilotta, *Italian-Turkish Economic Relations: An Overview*
- 20 | 24 Josep Borrell, *The Sinatra Doctrine. How the EU Should Deal with the US-China Competition*
- 20 | 23 Jin Liangxiang, *China and Middle East Security Issues: Challenges, Perceptions and Positions*
- 20 | 22 Pasquale Ferrara, *Piazze mediterranee e relazioni internazionali*
- 20 | 21 Jean-Pierre Darnis, *Una visione strategica delle relazioni franco-italiane: per un trattato bilaterale?*
- 20 | 20 Gabriele Abbondanza, *Italian Peacekeeping Missions: Vast, Praised and Underused*
- 20 | 19 Nicola Bilotta and Alissa Siara, *Could a Bridge between the EU and Latin America Boost Innovation "Sovereignty" in a Multipolar World?*



*Digital international seminar*

A conversation on  
***The new American Administration and Transatlantic Relations: a renewed NATO?***

Wednesday, November 25, 2020  
6:15pm – 7:30pm

*Follow-up event “The future of Nato”*

with the support of  
Compagnia di San Paolo

**PRELIMINARY AGENDA**

A new administration in Washington offers an opportunity to reassess and recalibrate the state of Transatlantic relations in a global context characterized by major and multiple challenges. NATO is at the core of an ongoing dialogue among its members on how to tackle old, renewed and emerging risks and threats while adapting the existing “division of labor” and responsibilities to shifting power realities.

- How NATO should adapt, once again, to changing circumstances in Europe and beyond
- The implications of more extensive US commitments to East Asian security
- A different European role in the defense of the continent?
- Keeping NATO cohesive and efficient: how to deal with interallied tensions in the Eastern Mediterranean
- A renewed NATO-EU partnership for the stabilization of the shared southern neighborhood

**6:15pm – 6:25pm** Presentation of the final paper prepared by Aspen Institute Italia and IAI-Istituto Affari Internazionali

**6:25pm – 7:30pm** *Conversation*

**CLOSING REMARKS**

*Simultaneous translation English/Italian will be provided*

## The new US administration and transatlantic relations: a renewed NATO?

November 25, 2020

The arrival of a new administration in Washington offers an opportunity to reconsider the broad spectrum of commitments and instruments that NATO uses to pursue its objectives. The Alliance has shown a great capacity for adaptation, but the many challenges of the coming years are going to call for new joint efforts. In any case, it is going to be necessary to take into account an underlying tendency in American foreign policy that the Biden administration appears destined to follow: a gradual reduction in military “boots on the ground” in the greater Middle East, and the possible downsizing of diplomatic activism in support of a Western-led international system. The contours of these parallel undertakings are not yet clear and could yet be influenced by events impossible to predict, but the structural factors are pointing in that general direction and will have an impact on NATO’s overall posture.

In many ways, the strategic context is ambiguous: a multi-polar competition involving various ambitions and at times regionally aggressive medium-sized powers – especially in areas contiguous with Europe, such as the Mideast – while the global level is marked, above all, by a growing friction between the US and China. These multi-polar elements could mask a series of “power voids” and turn out to be fleeting, while a true multi-polar structure (recalling, to some extent, that of the Cold War) is struggling to get fully on its feet, despite China’s rapid growth in terms of capacity and influence. This intermediate situation poses a conceptual challenge to the Alliance that, nevertheless, could become an outright threat in the case of simultaneous crises in East Asia and the European “neighborhood”. In any case, the Allies must be prepared for a “worst case scenario” and handle their legitimate differences in perspective and priorities in the common interest.

Europeans, in particular, need to develop a more comprehensive and medium to long-term vision in terms of risks and possible threats that is not limited to economic/trade issues. For its part, the United States is going to have to accept a more substantial dialogue with its European allies in order to make the most of the comparative advantage of multilateral and joint action, not least when it comes to China, as well as toward opportunistic actors such as Russia. According to some observers, the Alliance has an interest in attempting the path of limited compromise with Moscow – at least on some topics – so as to avoid a systematic China/Russia alignment that would obviously carry considerable geopolitical weight across the entire Euro-Asian region, and have a decisive influence on the major multilateral organizations, starting with the UN.

Against this global backdrop, the concept of Europe's greater "strategic autonomy" is already an acknowledged objective, but does raise some questions, due partly to its imprecision and partly to its implications in terms of transatlantic solidarity (which could wind up damaged). In essence, according to the majority of participants, the priority should be to develop European operational and organizational capacities that could be used in various formats: for instance, where member consensus was insufficient, limited ad hoc country groupings could act, in general, as a European NATO component.

In any case, the problem must be approached pragmatically, which will inevitably push Europeans to focus their efforts on military capacity (defense/deterrence, targeted interventions, support for regional partners, military-to-military relations) deployable in the Mediterranean and the Middle East, which is going to be the principal proving ground for a significant European role. The region's complexity necessitates a wide array of instruments, and it will be by no means easy to reach consensus on specific priorities and interests, even in the face of rising tensions in the eastern Mediterranean, gravitating around Turkey – a member of NATO but not of the EU.



## NATO toward 2030: a resilient Alliance and its main priorities

by

*Ottavia Credi, Alessandro Marrone and Roberto Menotti*

*Prepared on the occasion of*

***Digital international seminar***

SECOND MEETING

**THE NEW AMERICAN ADMINISTRATION AND TRANSATLANTIC RELATIONS: A RENEWED NATO?**

**November 25, 2020**

*With the support of*

**Fondazione Compagnia di San Paolo**

# **NATO towards 2030: a resilient Alliance and its main priorities**

*by Ottavia Credi, Alessandro Marrone and Roberto Menotti<sup>1</sup>*

## **Abstract<sup>2</sup>**

The new US administration represents a political opportunity to better address the Alliance's needs, also through the elaboration of a new Strategic Concept. NATO needs to adapt to an international security environment marked by "aggressive multipolarity", which may lean over time towards a bipolar confrontation between the US and China. The latter is indeed a peer competitor to deal with, while deterrence and dialogue should be maintained towards Russia in light of its importance to Eurasia but also its relative weakness. Transatlantic burden sharing has to adapt accordingly, and NATO-EU partnership should make a breakthrough also through an appropriate level of European strategic autonomy. As a result, NATO priorities with a view to 2030 can be grouped into three baskets: the cornerstone of collective defence and deterrence with greater political consultation; a new focus on Allies' resilience; a renewed outlook towards both Europe's unstable neighbourhood as well as the Asia-Pacific that is increasingly becoming the focus of US strategic commitments. NATO remains the most powerful alliance in the world and a fundamental pillar of stability and prosperity for the Euro-American community. One of its major strengths has always been its ability to adapt to changing circumstances. In light of the various global transformations currently underway, the Alliance needs to prove, once again, its resilience.

## **The Biden administration: a political opportunity to better address the Alliance's needs**

An incoming US administration always offers a political opening, at least in terms of a mutual willingness across the Atlantic to address existing issues in a frank and cooperative manner, and potentially even to explore new ideas. It is clear to all NATO members that, as of early 2021, most of the open questions about the Alliance will be of a structural nature, which in turn will require the adoption of a medium- to long-term view. Yet, there may be short-term policy measures and decisions capable of producing nearly immediate positive effects on the political atmosphere – thus facilitating harder and more complex steps down the road.

One such decision would be to openly recognize that, while NATO is not "brain dead", it certainly suffers from an insufficient level of genuine political consultation, i.e. substantive and frequent exchanges on national priorities that have a major impact on diplomatic activities, security policies and military deployments. In particular, the fundamental shift that has been underway for several years in the military center of gravity of the largest member of the Alliance – the US – should be an essential component of NATO's overall adaptation to changing circumstances. As US naval deployments and security priorities shift from the European continent and the Mediterranean basin toward the Indian Ocean and East Asia, the

---

<sup>1</sup> Ottavia Credi is Junior Researcher in the Security and Defence Programmes at IAI; Alessandro Marrone is Head of Defence Programme at IAI; Roberto Menotti is Editor-in-Chief of *Aspenia* online and Deputy Editor of *Aspenia*, Senior Advisor – International Activities for Aspen Institute Italia.

<sup>2</sup> This paper stems from the first digital event "The future of NATO" held on October 8, 2020, jointly organized by Aspen Institute Italia and Istituto Affari Internazionali (IAI), in partnership with Real Istituto Elcano and the Italian Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation. The paper reports some of the most insightful observations presented by the event's participants and deepens the analysis with further reflections on some of the main challenges the Alliance will likely face over the next decade. It has been jointly prepared by Aspen Institute Italia and IAI for second webinar held on November 25, 2020, once again in partnership with Real Istituto Elcano and the Italian Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation, with the support of Fondazione Compagnia di San Paolo.

Alliance's options in the face of risks and threats do change significantly. This large-scale development is underrepresented in NATO's official statements – which may be deliberate – but needs to be fully appreciated by political leaders and taken into account when formulating policies and making public commitments.

Such a recognition would bring the Allies to more directly address the issue of burden sharing in a changed – in fact, in a profoundly transformed – strategic landscape, focusing not just on the question of resources and relative contributions, but on the more fundamental question of shared goals and the tools to pursue them.

A decision with broader implications – but moving exactly in the same direction – would of course be the elaboration of a new NATO Strategic Concept, the policy document designed to evaluate the global security framework and publicly identify the Allies' shared goals and instruments. The current guidelines were adopted in 2010, and a full decade is a long time in the context of the rapidly evolving global security landscape of the 21st century.

### **NATO's adaptation to “aggressive multipolarity”– and beyond**

At present, the international security environment could well be depicted as an aggressive multipolar system, caught between multiple forms of low intensity warfare and the absence of major conflicts – a sort of “peacetime war”.<sup>3</sup>In this scenario, global and regional powers are engaged in various forms of proxy wars, cyber-attacks and information warfare. They use a variety of tools to put their competitors' societies under pressure by targeting public opinion through media outlets, sometimes political parties and even policy operatives, or by putting at risk energy security and critical infrastructure, without escalating into a fully-fledged military conflict.<sup>4</sup>Such a global context obviously influences NATO, which is going through a delicate phase that is likely to shape the Alliance's role in the future.

The challenges NATO is facing today are both geographic and thematic. The former consists of the assertive and sometimes more openly aggressive postures of the non-Western great powers, Russia and China – however different their goals and tactics may be. The latter can be found in transnational global challenges such as emerging technologies, cyber-security, the space domain, and climate change. The two sets of challenges are obviously intertwined, i.e. with Moscow and Beijing exploiting and investing in both the cyber and space fields.

Moreover, the Covid-19 challenge is not over, and the Alliance cannot behave as if it is. During a speech delivered in the midst of the first wave of the pandemic, NATO Secretary General Jens Stoltenberg said the Alliance “must continue to work hard to ensure that this health crisis does not become a security crisis”.<sup>5</sup>Such a scenario is not as far into the future as most people would hope. For one, the pandemic has intensified pre-existing structural trends in international relations, such as the rivalry between the US and China. In addition, as a consequence of their domestic health emergencies, Western countries have started or may begin to gradually reduce their commitment to international crises and areas of endemic instability,

---

<sup>3</sup>See in this regard: A. Marrone and K. Muti, *NATO's Future: Euro-Atlantic Alliance in a Peacetime War*, IAI Papers 20|28, IAI, October 2020, <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/natos-future-euro-atlantic-alliance-peacetime-war>.

<sup>4</sup>See in this regard: S. Silvestri, *Guerre nella globalizzazione: il futuro della sicurezza europea*, IAI Papers 20|22, IAI, May 2020, <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/guerre-nella-globalizzazione-il-futuro-della-sicurezza-europea>.

<sup>5</sup>NATO, *Pre-ministerial press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg*, 14 April 2020, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_175085.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_175085.htm).

thus worsening the security environment worldwide. Operationally, the military is employed in several European countries to support civil protection agencies in dealing with the pandemic.

Well beyond the pandemic's challenge, the sheer complexity of quasi-global pressures on NATO's interests has been on full display in the ongoing Syrian and Libyan crises. The web of alignments and tactical partnerships in action on the ground in either Syria or Libya is a microcosm of what could be coming on a wider scale.

But this multipolar interplay could actually hide a deeper trend toward bipolarity. If we look at several key criteria of global power and influence, China is indeed in a class of its own as it firmly occupies position number two. In fact, despite internal imbalances and obstacles to be addressed, in economic terms Beijing is already a peer competitor of Washington and demonstrates the ability to keep growing at an unrivalled pace. It is thus hard to imagine this large-scale phenomenon not translating into major international realignments and pressures on traditional American allies and partners, in Europe and elsewhere. In other words, the active presence of multiple players in important regional settings is not proof that the global security framework is truly multipolar in a stable manner. By most counts, and given China's trajectory, the global balance of power is becoming more bipolar than anything else. A unique challenge for NATO stems exactly from the fact that both trends coexist, with mid-ranking powers competing fiercely to exploit opportunities just as the overall global framework pushes countries to often choose between close cooperation with Beijing or with Washington. In short, we are facing a multipolar scenario while seeing on the horizon the contours of a mostly bipolar setting.

### **Russia: new partnerships, old resentments**

It seems unlikely that Russia's fundamentals will change much in the near future. In a nutshell, its economy is structurally very weak whilst its military power remains threatening, and the authoritarian leadership appears relatively stable – except, of course, when the time will come for the post-Putin transition, for which there is hardly any roadmap. One thing that is likely to change and intensify in the coming years is Moscow's cooperation with Beijing. Such a pragmatic, unbalanced partnership will encompass a vast array of fields, from technology exchanges and military coordination, to the exploitation of natural resources.

The advantages Russia will obtain from its collaboration with China are expected to turn it into an even more opportunistic global player, with a renewed interest in the Middle East and North Africa (MENA). Moscow seems committed to implementing a two-fold strategy that will help to reaffirm it as a macro-regional, if not a world power: on the one hand, presenting itself as a mediator of the crises unfolding in the region;<sup>6</sup> on the other hand, planning to undermine the role of the US in the area.<sup>7</sup> In addition to a geopolitical rationale, Moscow's interest in the MENA is also of an economic nature, with the Kremlin establishing strong trade relations with countries in the region.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup>V. Talbot and C. Lovotti, *The Role of Russia in the Middle East and North Africa Region. Strategy or Opportunism?*, ISPI-EuroMeSCo Policy Study, ISPI, 3 April 2019, p.8, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/role-russia-middle-east-and-north-africa-region-strategy-or-opportunism-22736>.

<sup>7</sup>M. Milosevich, "The 2010s: "Grand Strategy" or Tactical Opportunism?", in *Ivi*, p. 39.

<sup>8</sup>*Ivi*, p. 40.



The strengthening of the Russia-China partnership may also possibly lead to an undermining of the perception of NATO's power (both inside and outside the Alliance).<sup>9</sup> Indeed, the two countries aim to create divisions both between the two sides of the Atlantic and within Europe, in order to create weaker, less resilient competitors unable to successfully respond to a potential intervention on behalf of either party.<sup>10</sup> Stoltenberg stressed this risk in a speech delivered back in April, warning member states about Russia and China's attempt to aim at the unity of the Alliance.<sup>11</sup>

For a variety of reasons, Russia will likely continue to see NATO as a source of threat, particularly with regard to the geopolitical situation of Ukraine, Belarus and the Caucasus countries, and thus actively work against the Alliance. Nevertheless, NATO should maintain its dual-track approach with Moscow, based on deterrence and dialogue. Concerning the former, the Alliance should maintain and update the plans already implemented with regard to the Eastern flank, which have ensured a rather stable balance over the last five years.

At the same time, establishing a constructive dialogue amongst adversaries prevents the risk of mutual misunderstandings which, as history teaches, might turn into a serious security crisis. NATO represents a forum where member states can and should address their security concerns towards Moscow, bridge their differences about Russia's foreign policy, and forge a common position to be discussed with the Russian Federation through subsequent bilateral and multilateral channels including the NATO-Russia Council. In this context, the renewal of arms control treaties and the launch of new initiatives in this field should be discussed among Allies. These diplomatic efforts should, indeed, be the flip side of the coin of NATO's nuclear and conventional deterrence, as well as of its activities across all five operational domains including space and cyber.

### **China: a peer competitor that continues to grow in size and influence**

China is the West's main, global competitor in technological terms, and thanks to its economic and industrial strengths it may well become NATO's main military concern in the midterm. Indeed, Beijing has achieved a considerable advantage in terms of 5G communication, artificial intelligence and quantum computing, and is making progress on hypersonic weapons. In this sense, China differs from Russia: whilst it might not be a military superpower right now across the conventional-nuclear continuum, it does have an economic and technological advantage over many NATO members. More importantly, Beijing has demonstrated its willingness to employ its technological edge against Western interests,<sup>12</sup> and uses trade and industrial policies as tools for statecraft according to a long-term, comprehensive strategy – as a peer competitor.

The competition between the US and China, which some have defined a “new Cold War”, does not seem to be slowing down. The Covid-19 crisis functioned as a multiplier, highlighting the ideological strife between the two countries. It is now evident the US-China confrontation is about much more than East Asian

---

<sup>9</sup> P. Paszak, *The strategic partnership between China and Russia at the time of the pandemic*, Warsaw Institute, 14 July 2020, <https://warsawinstitute.org/strategic-partnership-china-russia-time-pandemic/>.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> R. Jozwiak, *NATO's Stoltenberg Blasts Chinese, Russian Disinformation About Coronavirus*, Radio Free Europe / Radio Liberty, 27 April 2020, <https://www.rferl.org/a/nato-s-stoltenberg-blasts-chinese-russian-disinformation-about-coronavirus/30579874.html>.

<sup>12</sup> I. Brzezinski, *NATO's role in a transatlantic strategy on China*, Atlantic Council, 1 June 2020, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/natos-role-in-a-transatlantic-strategy-on-china/>.

security or trade, and concerns energy, the economy and information, just to name a few areas. One of the implications of a more frontal clash between the two countries has been Washington's increasing focus on Beijing, which took its attention away from other areas – such as the MENA – thus leaving room for maneuver to other actors that might have very different agendas.

NATO should not approach China in the same way it approaches Russia. They have different goals and aspirations, as well as different tools (both military and non-military) which can be employed in a confrontation. Instead, the Alliance should develop and take forward a tailored, balanced approach towards China, which began to emerge at the 2019 London summit.<sup>13</sup> This approach may well include strengthening the Allies' security of supplies, technological edge – particularly but not only in the space and cyber domains – and overall resilience, but should not be limited to these factors. A reflection on the proper balance between containment and engagement should be conducted and should include Western relations with like-minded countries in the Asia-Pacific area such as Japan, South Korea, Australia and New Zealand. Such a NATO outlook towards the Pacific region would not imply an enlarged membership nor a change in the Washington Treaty. Rather, it would be a matter of intelligence sharing, politico-military consultation, and definition of common military and technological standards with important implications for critical infrastructures and the civilian sector aimed to contain Chinese penetration.<sup>14</sup>

Moreover, the year 2019 represented a turning point for EU-China relations, with the former labelling the latter a “systemic rival”.<sup>15</sup> The Europeans seem more aware and worried than before about China's increased capabilities, and what its authoritarian government intends to do with them.<sup>16</sup> Given its broad portfolio of competencies, the Union could and should play an important role in increasing Europe's resilience in cooperation with NATO.

### **NATO and the EU: no space for misunderstandings**

Due to their shared values and interests, their multilateral nature and the partial overlap in their member states, NATO and the EU have made progress in partnering on a number of issues since the 2000s.<sup>17</sup> Yet the collaboration between the two groupings largely depends on the state of transatlantic relations, and they require more efforts on both sides of the Atlantic – as well as of the Channel and the Aegean Sea. A clear incentive for Europe to work more closely with the US comes from China's perception of the Old Continent. Indeed, Beijing does not seem to view Europe as a potential counterweight to the US, nor as a potential partner – rather, as a place to influence and exploit. In other words, to put it bluntly Europe has become a potential object of predation, and the pandemic has done nothing but accentuate such a perception. For the Europeans to hold a sensible and balanced discussion on the Chinese challenge with their American ally, within NATO as well as through NATO-EU cooperation, they must first investigate and clarify the true nature of the European interests at stake – as well as their capabilities and aspirations vis-à-vis emerging technologies and foreign direct investments.

---

<sup>13</sup> NATO, *London Declaration*, 4 December 2019, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_171584.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm).

<sup>14</sup> A. Marrone and K. Muti, *NATO's Future: Euro-Atlantic Alliance in a Peacetime War*, IAI Papers 20|28, IAI, October 2020, p. 8, <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/natos-future-euro-atlantic-alliance-peacetime-war>.

<sup>15</sup> European Commission, *EU-China - A strategic outlook*, 12 March 2019, p.1, <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

<sup>16</sup> N. Casarini, *How Europe Should Approach China*, IAI Commentaries 19|68, IAI, December 2019, <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/how-europe-should-approach-china>.

<sup>17</sup> See in this regard, G. Lindstrom and T. Tardt (eds), *NATO and the EU - The essential partners*, NATO Defence College Research Paper, September 2019, <https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1352>.

Notwithstanding the aforementioned need for increased transatlantic collaboration, the Covid-19 crisis will likely cause Europe to concentrate more on its internal security, economy and social issues for the near future. While this is understandable, the defense and international security dimension should not be sidelined in terms of political energy and military investments.

Because of the pressure of an aggressive multipolar system, whereby China's influence is on the rise and the US increasingly focuses on the Pacific, NATO is bound to demand a higher level of burdensharing from its European members. In the worse-case scenario, the Alliance needs to be able to potentially fight a conflict in which American and European forces are to a certain degree interchangeable, and Europeans are able to hold NATO's eastern flank with limited American support while a simultaneous crisis is attracting most US forces in the Pacific. At the same time, by reaching an appropriate degree of strategic autonomy in the midterm, the EU will be able to operate with NATO on the high level of the conflict spectrum and contribute to Europe's defense and deterrence. Still, European strategic autonomy should also cover non-military issues such as emerging technologies, just like the EU-NATO collaboration should concern the whole security spectrum.

At the same time, European strategic autonomy should not be seen as a potential cause for a de-linking between Europe and the US, the EU and NATO. Rather, it should complement NATO's collective defense, which remains a cornerstone of the conventional nuclear continuum (to which the cyber domain should be added). As a matter of fact, by investing in its own defense and security, also through the EU, the Europeans will also demonstrate their willingness to take up greater responsibilities in NATO.

The MENA should be on top of the cooperation agenda between NATO and the EU. Africa and the Middle East are – even more than in the past – a priority for the Union for a variety of reasons encompassing economic, demographic, environmental and security aspects. An overall EU lead with a strong military-diplomatic support by NATO to stabilize the shared Southern flank of both organizations would probably be the most feasible, effective and efficient division of labor in this region. However, such a collective, Euro-Atlantic effort needs to address, or at least mitigate, internal divisions among NATO members, including Turkey.

### **The role of Turkey**

The ongoing clash between Turkey and Cyprus, alongside Greek-Turkish tensions in the whole Eastern Mediterranean, represents one of the main reasons NATO and the EU still cannot reach an updated political and security agreement, 17 years later the Berlin Plus agreements. It is clear that the 2016 Strategic Partnership declaration and its subsequent implementation represent an important step forward. Yet until a new, fully-fledged accord will be agreed upon, the two organizations are bound to continue making *ad hoc* adjustments and deals depending on the specific challenges they face.

Reaching a common understanding with Turkey represents a *conditio sine qua non* for Europe to find a solution to the stability and security of its neighborhood. Some experts suggest the best way for Europeans to face the Turkish government would be to put aside any sign of arrogance and approach each other's differences in a conciliatory manner. In this sense, the speech delivered by Stuart Peach, Chairman of the NATO Military Committee, during his Istanbul visit last September, represented a step in the right direction,

with the Chairman stressing the importance of Turkey's contribution to the Alliance.<sup>18</sup> On the contrary, some NATO ambassadors have expressed their concern about Turkey's inconsistency with the Alliance's democratic values, and the risk it poses to its collective defense.<sup>19</sup> Paradoxically, the NATO-EU partnership could help in this regard. Indeed, while NATO could and should remain the framework for engaging Turkey and striving for a common stance, the EU can take those initiatives that within the Alliance would be blocked by Ankara's veto.

## **Towards 2030: NATO priorities**

### ***The defense and deterrence cornerstone***

The cornerstone of NATO's strength consists of its deterrent and defense capacity, which is founded on both concrete capabilities and the political will to use them. Together, these two elements constitute the basis of an effective Alliance able to defend its members, and such a shield in turn enables the Allies to exercise a proactive influence on the world stage. This is particularly true in times of aggressive multipolarity and "peacetime war". Yet, in comparison with the Cold War when NATO had one, clear political opponent, today's scenario presents a variety of threat perceptions as well as tensions and crises even within its own members. The political dimension is especially fluid, and NATO should work to bring the Alliance's political functionality in line with the requirements dictated by the current era of great power competition.

The Alliance needs to remain an effective and efficient politico-military instrument granting Western societies an advantage in terms of military power, cementing the political bond among countries which, together, represent a technological, industrial and economic bloc able to successfully face peer competitors and international security crises.

### ***Resilience: the flip side of the defense coin***

As NATO Deputy Secretary General Mircea Geoană recently stressed, preparing for peace in the future cannot be done with the instruments of the past. If, on the one hand, the Alliance must continue to provide collective defense to its member states, on the other hand it must also be more involved in societies' resilience. This concerns not only recovering after shocks or emergencies, but also learning to adapt and respond to transnational global challenges such as emerging technologies, cyber-security and climate change. Indeed, these challenges do have a direct or indirect impact on the Allies' military might and political will. In other words, resilience is the flip side of the defense coin. Pragmatically, NATO should not become a global organization in geographic terms, but rather adopt a more comprehensive approach in thematic terms.

Emerging technologies, including defense and security-related applications, are often still not subject to common regulations. The Alliance is currently drafting an Emerging and Disruptive Technologies (EDT)

---

<sup>18</sup> NATO, "Turkey is a valuable NATO ally," says NATO Chairman, 7-8 September 2020, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_177838.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_177838.htm).

<sup>19</sup> S. Erlanger, "Turkish Aggression Is NATO's 'Elephant in the Room'", *The New York Times*, 3 August 2020, <https://www.nytimes.com/2020/08/03/world/europe/turkey-nato.html>.

Roadmap, a task approved in October 2019 by the member states' defense ministries.<sup>20</sup> The aim of the Roadmap is twofold: help NATO understand the main technological areas on which it has to work, and draw Allies' attention to the main implications of emerging technologies on deterrence and defense. Here different paths are possible, also in light of the degree of confrontation and conflict within an aggressive multipolarity scenario. Either a technological segregation will take place along the lines of different poles, for instance with NATO members and other like-minded democratic countries not using Chinese technologies negatively affecting Allies' security such as 5G. Or some form of global regulation will be agreed, i.e. for government and private activities in space, so to integrate technological and operational developments in a global framework. The reality may see a mix of both paths, with certain technology areas where segregation will be pursued as a security guarantee, and other areas where commonalities, interdependence or even cooperation will be managed.

Last but not least, already during the 2016 Warsaw Summit, NATO members committed to enhance their resilience through the achievement of a set of baseline requirements for civil preparedness.<sup>21</sup> Such requirements included, for instance, resilient civil communication systems, food and water resources, and energy supplies. The Covid-19 crisis shed new light on the necessary requirements for civil preparedness, concerning first and foremost medical equipment, but also the security of supplies of goods and technologies at times when global trade and mobility are interrupted by measures aimed to contain pandemics. NATO is committed to updating its resilience requirements soon, as it works on its third report on the state of civil preparedness, and by doing so in cooperation with the EU would benefit the resilience of the whole of Europe.

### ***Transatlantic relations with a global outlook***

To envision a future for the transatlantic relationship, NATO members need to think beyond transatlantic relations. The reason is twofold. On the one hand, Allies' security interests are affected in different ways by developments in various world regions, and these should be at least discussed within the Alliance. On the other hand, instability in Europe's neighborhood has a negative, direct effect on Euro-Atlantic security: as often stated by Stoltenberg, if neighbors are more stable, Allies are more secure. This is why cooperative security is currently one of the three NATO core tasks, and the Alliance has committed to projecting stability and strengthening security outside its perimeter through a variety of partnerships.<sup>22</sup> If NATO partners become more resilient, so will NATO itself. This obviously applies to both eastern and southern flanks.

In the MENA region, the Alliance has been implementing a partnership policy based on dialogue and cooperation at military and political levels,<sup>23</sup> mostly focusing on less sensitive issues. To this end, NATO has been carrying out bilateral partnerships, as well as initiatives based on multilateral formats. For instance, through the Mediterranean Dialogue, it offers support to countries in the region that might need assistance

---

<sup>20</sup> D.F. Reding and J. Eaton, *Science & Technology Trends 2020-2040 Exploring the S&T Edge*, NATO Science & Technology Organization, March 2020, p.2, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2020/4/pdf/190422-ST\\_Tech\\_Trends\\_Report\\_2020-2040.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/4/pdf/190422-ST_Tech_Trends_Report_2020-2040.pdf).

<sup>21</sup> NATO, *Commitment to enhance resilience*, 8 July 2016, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133180.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm?selectedLocale=en).

<sup>22</sup> NATO, *Partnerships: projecting stability through cooperation*, 12 June 2020, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_84336.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_84336.htm).

<sup>23</sup> See in this regard, A. Aversano Stabile, G. Lasconjarias and P. Sartori, *NATO-EU Cooperation to Project Stability*, Documenti IAI 18 | 18, IAI, July 2018, <https://www.iai.it/sites/default/files/iai1818.pdf>.

in the areas of modernization and capacity development, civil-military relations and security institution-building.<sup>24</sup> A similar path has been undertaken through the Istanbul Cooperation Initiative. All these activities are likely to suffer a scarcity of resources and commitment in light of the prioritization of deterrence, defense and resilience in a scenario of aggressive multipolarity.<sup>25</sup> At the same time, they are likely to be seen through the lenses of confrontation with Russia and China, also in the MENA, where the influence of both Moscow and Beijing is increasing.

In contrast, Europe's presence in the Middle East is relatively weak, traditionally relying on US military preponderance in the region.<sup>26</sup> However, Washington's gradual retrenchment from the region might imply a greater role for the EU which, by doing so, might also show its determination to achieve a greater level of strategic autonomy. While some experts claim a progressive US military withdrawal will lead to Europe investing more military capabilities in the MENA,<sup>27</sup> others believe the Europeans will choose not to take this path, fearing their own capacities would be insufficient without American support.<sup>28</sup> As a matter of fact, European members of the Alliance will remain much more affected by what happens in their southern and southeastern neighborhood, and therefore the responsibility of dealing with these challenges will mainly remain on their shoulders.

NATO deeply values its relationship with like-minded countries in the Asia-Pacific, as was for instance reiterated by Deputy Secretary General Rose Gottemoeller in a speech she delivered during the seventh NATO Asia-Pacific Dialogue in late 2017.<sup>29</sup> The same view is shared by the US President-elect Joe Biden, who recently re-affirmed his own belief about the importance of establishing strong ties with countries in the Asia-Pacific.<sup>30</sup> When it comes to NATO's priorities and creating fora for discussion and dialogue, numerous experts argue that the Alliance should enhance its relationship with the Asia-Pacific countries and namely with Japan, South Korea, Australia, New Zealand and India. Clearly, these relations will have to be managed within the broader Western approach to China, since Beijing is actively seeking to sideline US influence from East Asia according to a long-term strategy based on military, diplomatic, economic, and infrastructural initiatives. In order to face this reality, NATO's contribution should also be framed within a broader Western approach.

## Conclusions

In conclusion, NATO has proven to be a resilient Alliance for more than 70 years – including the last four years that have been marked by strong transatlantic tensions across the board. The Biden administration provides an opportunity for both short-term steps and the elaboration of a new Strategic Concept,

---

<sup>24</sup> NATO, *NATO Mediterranean Dialogue*, 13 February 2015, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_60021.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_60021.htm).

<sup>25</sup> A. Marrone and K. Muti, *NATO's Future: Euro-Atlantic Alliance in a Peacetime War*, IAI Papers 20|28, IAI, October 2020, p.7, <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/natos-future-euro-atlantic-alliance-peacetime-war>.

<sup>26</sup> N. Tocci and S. Ekim, "As the US retreats from Middle East, Europe can no longer hide in its shadow", *Politico*, 10 October 2019, <https://www.politico.eu/article/as-the-us-retreats-from-middle-east-europe-can-no-longer-hide-in-its-shadow-turkey-syria-donald-trump-recep-tayyip-erdogan/>.

<sup>27</sup> E. Brattberg in J. Dempsey, *Judy Asks: Should NATO Stay Away From the Middle East?*, Carnegie Europe, 16 January 2020, <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/80815>.

<sup>28</sup> J. Shea in Dempsey, *Judy Asks: Should NATO Stay Away From the Middle East?*

<sup>29</sup> NATO, NATO Deputy Secretary General underscores importance of Asia-Pacific partnerships, 16 October 2017, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_147844.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_147844.htm?selectedLocale=en).

<sup>30</sup> P. Bacon, "Competition, cooperation, and connectivity How the Indo-Pacific can shape transatlantic relations", in *Turning the tide - How to rescue transatlantic relations*, S. Soare (Ed.), EUISS, October 2020, p.97, <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Transatlantic%20relations%20book.pdf>.

providing agreed guidelines with a 2030 horizon. Allies should exploit these opportunities through a wide ranging political conversation on the great power competition with Russia and China, as well as the NATO-EU strategic partnership – *in primis* towards the MENA. In this context, the Alliance’s priorities should include the cornerstone of deterrence and defense, but also a new focus on Allies’ resilience, and a renewed approach towards both Europe’s unstable neighbourhood as well as the Asia-Pacific that is increasingly becoming the focus of US strategic commitments.

Selezione di articoli da  
*Aspenia e Aspenia Online*





# FORUM

*Cina: la sovranità confuciana*



# Cinquanta sfumature di impero

186

2020

90

Aspenia

*I cinesi tendono a considerare la sovranità un concetto occidentale che funge da mera copertura per interessi e politica di potenza. Alla fine del secolo scorso la Cina ha fatto molte concessioni di sovranità, ma queste andrebbero viste come un diretto corollario delle esigenze di sviluppo del paese, anziché come riflesso di un processo di integrazione internazionale. L'approccio è mutato però già dal 2001, e sotto Xi Jinping ha cambiato completamente rotta.*

A prima vista, analizzare il concetto di sovranità cinese sembra un compito facile. Il copione è il seguente: la Cina, paese non occidentale, ha subito l'imposizione del concetto di sovranità e delle norme internazionali dell'Oc-

**François Godement è senior advisor per l'Asia all'Institut Montaigne a Parigi. È anche non-resident senior associate della Carnegie Endowment for International Peace a Washington e consulente esterno per la programmazione politica al ministero francese degli Affari esteri.**

cidente sotto le mentite spoglie del libero scambio – vedi la clausola della “nazione più favorita”, al cuore dei Trattati Ineguali di metà XIX secolo. In tal senso, la Cina

ha sperimentato la sovranità anzitutto come proiezione degli interessi occidentali – una forma di imposizione extraterritoriale – corroborata da nozioni di diritto internazionale importate sempre dall’Ovest. C’è stato poi l’ulteriore *vulnus* inflitto dal Giappone, il primo e migliore discepolo asiatico dell’Occidente: il paese era intento a costruire un proprio impero alle porte del mondo occidentale, e conosceva il diritto internazionale abbastanza bene da usarlo come strumento per legittimare la propria espansione. A tutt’oggi la contesa territoriale sulle isole Senkaku/Diaoyutai si gioca su quel fronte, con il Giappone che rivendica le sue ragioni sulla base del diritto internazionale mentre la Cina insiste sul principio di legittimità storica.

L’impero Qing (dalla prima parte del XVII secolo fino al 1912) annoverava forme di *suzeraineté*<sup>1</sup> su entità vicine, confermate mediante il sistema tributario, anziché un concetto di sovranità di Stati-nazione paritari. Non c’era stato un Trattato di Westfalia, né la Cina era propriamente una nazione; si trattava piuttosto di un’unione di cinque nazioni-razze sotto l’imperatore manciù. La prima Repubblica cinese post-imperiale fu fondata su quell’unione plurinazionale: il “nazionalismo” in quanto tale non esisteva. In realtà, la parola che indica il nazionalismo corrisponde al nostro patriottismo (*aiguozhuyi*). Il termine *Minzuzhuyi*, che si riferisce al nazionalismo dopo i “Tre Principi” di Sun Yat-sen, è un concetto moderno e piuttosto ambiguo, dato che *minzu* allude anche alla razza e alle minoranze (oggi la Repubblica popolare cinese ne riconosce 56).

Va ricordato che alla fine della prima guerra mondiale il Trattato di Versailles trasferì le concessioni tedesche al Giappone, provocando così la più grande rivolta culturale cinese dell’età contemporanea (il movimento del 4 maggio 1919). Alla luce di tutto ciò, è facile comprendere come la politica culturale cinese sia sostanzialmente in linea con la tradizione postcoloniale: i cinesi considerano la sovranità un concetto occidentale di mera copertura

di conquiste e interessi. Anche nell'era repubblicana, e soprattutto sotto il Partito comunista, la Cina ha sviluppato una visione difensiva e assolutista della sovranità, coniugando la supremazia dello Stato sul suo territorio con il pieno controllo giurisdizionale e un'identità culturale improntata alla nozione di etnicità cinese e all'eredità confuciana.

188

LE NUOVE REGOLE DEL GIOCO. In tutto ciò la Cina non è stata un caso isolato. Anzi, il primo a reagire fu proprio il Giappone: come ebbe a dire negli anni Venti un famoso diplomatico nipponico, “l'Occidente giocava a poker, ma quando ci siamo seduti al tavolo è passato al bridge”. Gli anni Venti e i primi Trenta del secolo scorso furono segnati dal contrasto tra la partecipazione del Giappone alla società internazionale e le sue visioni darwiniste di un universo in cui la ragione è del più forte, e la chiave del successo è stata una politica estera avaloriale. Anche la Cina è stata influenzata dal darwinismo sociale. Da un lato, la Repubblica cinese ha formato diplomatici competenti e capaci di perorare la propria causa presso la Società delle Nazioni. Dall'altro lato, ha lottato con le unghie e coi denti per abolire le concessioni internazionali assurte a emblema dei Trattati Ineguali con l'Occidente: l'atto finale fu firmato da Chiang Kai-shek nel 1942, grazie all'alleanza bellica con l'America di Franklin Delano Roosevelt.

Ma le culture politiche del 2020 seguono il retaggio storico di un secolo fa? Per un'analisi controfattuale, è illuminante la lettura dell'articolo sulla sovranità in Cina nell'enciclopedia online più popolare nel paese, Baidu. Non c'è traccia di autori né fonti cinesi, ma Jean Bodin, Thomas Hobbes, Jean-Jacques Rousseau e le Nazioni Unite figurano in bella vista. L'articolo pone l'accento sull'autorità statale e sull'integrità territoriale quali principi cardine della sovranità, ma ricorda pure che la Dichiarazione francese dei Diritti dell'Uomo e la Dichiarazione d'Indipendenza americana indicano nei cittadi-

ni la fonte della sovranità, e che le Nazioni Unite hanno creato un meccanismo che limita la sovranità nazionale degli Stati con regole vincolanti.

Baidu avrebbe potuto citare anche il rivoluzionario Sun Yat-sen o Kang Youwei, il celebre riformatore della tarda dinastia Qing, che elaborarono nozioni differenti di sovranità. Le loro filosofie erano basate sul popolo (nel caso di Yat-sen, che di fatto equiparava la sovranità popolare a una forma di democrazia) o sui valori culturali (nel caso di Youwei, che esaltava i valori cinesi dell'armonia legati al confucianesimo, ma non circoscritti a esso). La fine dell'era Qing e l'inizio di quella repubblicana videro in effetti fiorire molte associazioni culturali o assistenziali – quelle che oggi chiameremmo ONG – le quali portarono il loro messaggio anche all'estero, in primis tra gli *Huaqiao* (la diaspora cinese), fornendo aiuti e promuovendo iniziative religiose o settarie.

La società civile cinese era più eterogenea e incline alla filantropia di quella giapponese. E questo ha il suo peso nel dibattito sulla sovranità, perché mette in luce il retaggio di valori cinesi. Oggi potremmo definirlo “*soft power* cinese”. La stessa Cina repubblicana, però, vi ravvisava una forza antagonista al potere statale e un rischio politico per il regime<sup>2</sup>.



LA VISIONE RETROATTIVA. Spostando l'attenzione sulla Repubblica popolare, si nota un fondamentale elemento di continuità, ma anche qualche importante cambiamento. Il costante richiamo alle umiliazioni e alle invasioni del passato si accompagna a una definizione retroattiva di sovranità e Stato-nazione. I Qing che sono usciti dai canoni vengono tacciati di inettitudine, passività e negligenza, o addirittura di tradimento dell'interesse nazionale (al contrario di certi eroici mandarini). Date le potenziali pretese di antica memoria, non sorprende che le rivendicazioni territoriali e di integrità territoriale siano in cima all'ordine del giorno. Un esperto indiano ha osservato con una battuta che anche il suo paese potrebbe rivendicare gli odierni Iran e Afghanistan in virtù della storia degli imperi Maurya e Moghul. L'irredentismo – una nozione tutta italiana, figlia dalla vicenda di Trieste – è un termine che ben si addice alle smisurate rivendicazioni storiche cinesi. La Mongolia figura tra queste, così come parte dell'ex Unione Sovietica (oggi a cavallo tra la Russia e gli Stati indipendenti dell'Asia centrale). C'è poi il caso dello Stato indiano dell'Arunachal Pradesh, mentre alcune pubblicazioni cinesi hanno sollevato la questione della “linea dei nove punti” nel Mar Cinese meridionale (il ministero degli Esteri cinese ricorda regolarmente, ma troppo vagamente, che quell'area non è rivendicata nella sua interezza). Lasciando da parte le episodiche pretese sul Monte Paektu (al confine con la Corea del Nord), più o meno le stesse rivendicazioni sono avanzate da Pechino su Taiwan: l'elemento comune, a ben vedere, è una prova di fede nell'idea di una futura riunificazione cinese.

Tuttavia, con l'integrazione della Repubblica popolare nel sistema delle Nazioni Unite, e i nuovi interessi legati alla crescita economica e ai rapporti internazionali di Pechino, l'ago della bilancia si è spostato. L'era del riformismo cinese – avviato nel 1978 e giunto di fatto a conclusione tra il 2007 e il 2012 – ha visto un'ampia adesione alle norme internazionali: dalla fon-

damentale accettazione di molte (ma non tutte) delle convenzioni ONU a una serie di leggi e regole più concrete, volte a favorire il commercio e gli investimenti internazionali nel paese. Questa svolta è coincisa con l'ingresso e l'ascesa dell'influenza della Cina nel sistema internazionale, con ciò intendendo non solo le istituzioni ONU, ma anche le organizzazioni globali e regionali. Il che di tanto in tanto ha comportato un totale capovolgimento del suo approccio alle norme internazionali. La Cina è per esempio diventata un paladino dei diritti degli investitori internazionali, anche attraverso le vie legali. E sul versante della navigazione marittima, pur mantenendo una posizione difensiva (basti citare l'obbligo di preavviso di "passaggio innocuo" per le flotte), è la prima a rispettare le leggi in vigore.

L'integrazione della Cina aveva anche suscitato grandi speranze che il paese sposasse la causa degli obiettivi della *governance* internazionale post guerra fredda, dalla tutela dei diritti umani alla questione climatica e ambientale. Di particolare importanza è stata la firma – tra il 1984 e il 1997 – di alcuni fondamentali trattati per la limitazione delle armi, oltre alla ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) nel 1996. Anche all'apice del suo percorso di integrazione internazionale, tuttavia, Pechino ha posto dei limiti alle concessioni a potenziale discapito della sua sovranità. Il più evidente, al netto del realismo, è che le concessioni devono sempre rispecchiare gli interessi diretti cinesi (come nel caso dei negoziati per l'ingresso nell'Organizzazione mondiale del Commercio). Esisteva però anche una limitazione di carattere più generale: la Cina assumeva impegni, ma era restia a consentire qualsiasi forma di controllo internazionale sugli stessi. Un caso emblematico è quello degli accordi sul clima: la conferenza COP15 del 2009 a Copenaghen si è arenata proprio su questo aspetto, e l'accordo COP21 di Parigi è andato in porto solo perché non comportava obblighi giuridici né verifiche in loco.



SOVRANITÀ 2.0. In ogni caso, quel trend si è interrotto. Oggi la Cina persegue un modello di sovranità che riflette il dogmatismo e le precauzioni dell'era precedente o si rifà ad ambizioni da grande potenza, anche egemoniche. Il cambio di rotta si ripercuote su quasi tutti gli ambiti. Il sistema politico-giuridico cinese – a partire dalla Suprema Corte del Popolo – antepone la giurisdizione nazionale al diritto internazionale. La Repubblica popolare, storicamente refrattaria alle corti internazionali di arbitrato commerciale, ha ora istituito i suoi tribunali per i contratti legati alla Belt and Road Initiative (BRI). Diverse leggi nazionali, in particolare sulla *cybersecurity*, rivelano l'aspirazione a un'influenza extraterritoriale – non solo sulle minoranze cinesi all'estero (come già visto fino agli anni Settanta) ma anche sui non cinesi, laddove le loro iniziative incidono sulle questioni di sicurezza interna. La procedura di arbitrato UNCLOS è stata aggirata. L'internazionalizzazione della valuta cinese – che avrebbe comportato la revoca della maggior parte dei controlli sui capitali – è stata bloccata: l'accettazione dello yuan come valuta di riserva dell'FMI, decisa nel 2016, riflette gli affannosi tentativi delle istituzioni internazionali di cooptare il paese, più che un balzo in avanti dei leader cinesi.

Inoltre, la partecipazione della Cina alle Nazioni Unite e relative agenzie è mutata nelle prerogative al mutare del livello di coinvolgimento. La Cina è un protagonista molto più attivo in tutte quelle sedi, e un grosso contribuente finanziario (anche se di solito ciò dipende da parametri prestabiliti). Ma la diplomazia cinese ha profuso molte più energie per creare una base di consenso alla sua visione internazionale. E quest'ultima è orientata proprio a tutelare ed esaltare la sovranità statale a discapito di qualsiasi “interferenza” internazionale. Ciò vale per la questione dei diritti umani come per le sanzioni internazionali o le decisioni relative al dispiegamento e all'utilizzo di contingenti di *peacekeeping* sotto l'egida delle Nazioni Unite. Per di

più, la Cina ha promosso a ogni piè sospinto il suo armamentario concettuale e lessicale riferito alla comunità internazionale, puntando su espressioni spesso direttamente ispirate agli slogan di Xi Jinping: “costruire una comunità dal futuro condiviso”, “un nuovo modello di relazioni internazionali”, “sviluppo per la promozione dei diritti umani”, per non parlare dei memorandum e delle parole d’ordine della BRI.

Molto di tutto questo, al pari della promozione degli standard cinesi nelle organizzazioni tecniche, può essere considerato un’inevitabile conseguenza dell’ascesa cinese tra le grandi potenze, ma altrettanto inevitabili sono le conseguenze per il sistema delle Nazioni Unite. Lo si è visto con estrema chiarezza all’inizio dell’epidemia di coronavirus, nei primi mesi di quest’anno, quando i vertici dell’Organizzazione mondiale della Sanità (WHO) hanno convalidato pubblicamente i proclami della Cina – e in particolare la negazione della trasmissione umana del virus – nonostante i ricercatori della stessa WHO sapessero benissimo che la verità era un’altra. Ancora lo scorso agosto le autorità cinesi hanno impedito a un gruppo di ispettori WHO l’accesso a Wuhan, dove il virus ha avuto origine, il che la dice lunga sull’aperta ostilità a qualsiasi forma di controllo internazionale sul territorio cinese. Solo due paesi asiatici non sono mai stati pienamente colonizzati, e la Cina è uno di questi. Nel XIX secolo però essa ha subito l’imposizione extraterritoriale della sovranità occidentale, e ha dovuto fare i conti – spesso a proprie spese – con il diritto internazionale: la sua visione totalizzante e intransigente della sovranità nasce come reazione a quell’esperienza. Anche il fattore identitario è cruciale: quello che era uno Stato plurinazionale doveva enfatizzare la sua “cinesità”, e ha mantenuto un atteggiamento padronale nei confronti di quanti identifica come appartenenti all’etnia cinese. Ciò non toglie che la Repubblica popolare cinese abbia fatto molte concessioni di sovranità tra il 1978 e il 2001, anno in cui fu ammessa nell’WTO. Conces-

sioni che sono state spesso inquadrare nell'ottica di un continuo processo di integrazione internazionale, ma col senno di poi andrebbero considerate un diretto corollario delle esigenze di sviluppo del Dragone. Quel processo si è annacquato a partire dal 2001, ed è lecito affermare che sotto Xi Jinping – dal 2002 la massima autorità cinese – abbia cambiato completamente rotta. La riluttanza ad accettare nuovi impegni o accordi vincolanti, l'affermazione del sistema politico-giuridico cinese anche oltre i confini nazionali e il modello di influenza nella cornice delle Nazioni Unite sono tutti elementi che denotano un nuovo trend: anziché perseguire un cammino di integrazione con le prassi e le norme internazionali, la Cina sta tentando di modificare o limitare queste ultime in funzione del proprio concetto di sovranità.

194



<sup>1</sup> Il diritto di un paese di controllarne parzialmente un altro.

<sup>2</sup> Si veda Prasenjit Duara, "Transnationalism and the predicament of sovereignty: China, 1900-1945", in *The American Historical Review*, vol. 102, n. 4, Oxford Academic, ottobre 1997.

# Decide chi paga: alle radici di Brexit

92

2020

90

Aspenia

*Fin dal Medioevo, la concezione inglese della sovranità è ancorata al denaro, al controllo sull'imposizione fiscale e alla spesa del governo. L'accordo di luglio al Consiglio europeo rappresenta dunque una grave lesione della sovranità nazionale cui il Regno Unito non avrebbe mai acconsentito. L'intera storia della membership nell'Unione Europea è intessuta di incomprensioni: Londra non ha mai concepito di poter cedere la propria sovranità. Brexit era inevitabile.*

Sovranità è controllo. È dunque il luogo del potere, di chi lo detiene e di chi decide. Stando così le cose, la sovranità (non l'economia) è stata ed è il vero nodo della Brexit, dato il suo indissolubile legame con potere, identità e

denaro. Ebbene, perché la sovranità è così preziosa per tanti britannici? Per rispondere a questa domanda occorre comprendere il rapporto tra sovranità, Stato e sin-

**Julian Lindley-French è presidente di The Alphen Group, senior fellow dell'Institute for Statecraft di Londra, direttore di Europa Analytica in Olanda, distinguished visiting research fellow della National Defense University di Washington DC, e fellow del Canadian Global Affairs Institute.**

golo cittadino in Gran Bretagna, e il suo ruolo centrale nella storia inglese. Nel luglio 2020 l'UE ha compiuto un passo epocale, accordando alla Commissione europea il diritto di indebitarsi sui mercati internazionali. L'iniziativa rientra in un pacchetto di misure per la mutualizzazione di un debito pubblico lievitato a causa del Covid-19 e che sarà coperto dai cittadini dei nove Stati contributori. Per la prima volta dalla fondazione del moderno Stato europeo con il Trattato di Westfalia (1648), il vincolo tra il contribuente/elettore e lo Stato che a esso risponde è stato di fatto spezzato. In Europa il rapporto tra i soldi dei cittadini e chi decide come debbano essere spesi cambierà radicalmente e diventerà molto più lasco e indiretto, perché il singolo Stato membro non avrà più pieni poteri di imposizione fiscale.

L'UE si sta pian piano dotando di tutti gli attributi della sovranità statale: un esecutivo, un parlamento, una bandiera, un inno e poteri di imposizione fiscale diretta. Ecco perché i cosiddetti “quattro paesi frugali” – Austria, Danimarca, Olanda e Svezia – si sono tanto duramente battuti contro l'affermazione di un precedente così lesivo della sovranità nazionale. Se i britannici facessero ancora parte dell'UE, assisteremmo a una feroce diatriba e molto probabilmente a urgenti appelli per un referendum sulla Brexit.

**SOVRANITÀ: UNA STORIA INGLESE.** Due nodi centrali percorrono la storia d'Inghilterra alla stregua del fiume Tamigi: chi decide e chi paga. Nel 1215, i baroni inglesi affermarono un principio giuridico-politico attraverso la Magna Carta e la nascita di quella *common law* che ha poi plasmato gran parte del discorso politico globale: il controllo dei controllori. Il precedente per cui nessun re inglese vantava un potere assoluto, anche se divino, né poteva governare o aumentare le tasse senza il consenso del “popolo”, era implicito già nel parlamento di Simone di Montfort, nel 1264. E il motore della “prima Brexit” del 1534 fu non solo la natura del potere, ma il suo

stesso *locus*: Enrico VIII rompe con Roma e la Chiesa cattolica e diede avvio alla trasformazione dell’Inghilterra in una potenza protestante. Avendo rimosso Roma come fonte alternativa di potere, tuttavia, Enrico spianò involontariamente la strada a un parlamento deciso a sfidare la Corona. Nel 1649 la Guerra civile inglese vide una cruciale lotta per il potere tra una Camera dei Comuni “eletta” e un re “divino”, Carlo I. La Guerra civile inglese e la Rivoluzione americana del 1776 (che ne fu per molti versi una propaggine) ebbero quattro punti fondamentali in comune: la distanza dal potere, l’*accountability* del potere, la rappresentanza al potere e la tassazione da parte del potere. In altre parole, tutte le questioni al cuore dell’Unione Europea del 2020 e della decisione dello scorso luglio.

94

C’è un altro fattore nella visione inglese/britannica della sovranità che in qualche modo segna una differenza rispetto a gran parte del continente: l’identità. L’identità inglese affonda le radici nella natura di *outsider*, di contrappeso, di freno alle smisurate ambizioni continentali. La difesa del potere sovrano sta dunque a testimoniare la costante capacità dell’Inghilterra/Gran Bretagna di fare fronte alle “prepotenze” straniere. In realtà, la *grand strategy* d’Oltremania si basa su un semplice assunto: impedire il predominio di una singola potenza continentale, che si tratti di Francia, Spagna o, in tempi più recenti, Germania.

LONDRA NELL’UE, CON LA SUA VISIONE DI SOVRANITÀ. Il leitmotiv di tante guerre inglesi/britanniche è stato il richiamo ad “antiche libertà”, anche quando Londra estendeva l’impero britannico, conquistando altri paesi. Le guerre contro la Spagna dell’età elisabettiana o contro Luigi XIV, Napoleone, il Kaiser Guglielmo II e, naturalmente, Hitler, furono tutte inquadrare in quest’ottica. Nel XIX secolo Lord Palmerston arrivò addirittura a sostenere che la Gran Bretagna non avesse amici né nemici permanen-

*Questo superbo trono di re, quest'isola scettrata,  
questa terra di sovrani, questo soglio di Marte,  
novello Eden, quasi un paradiso,  
questa fortezza che la natura si è costruita  
contro ogni contagio o minaccia di guerra,  
questa razza d'uomini fortunati, questo piccolo universo,  
pietra preziosa incastonata nell'argenteo mare,  
che la difende, quasi come un vallo  
od un fossato circondano un maniero,  
contro l'invidia di meno elette nazioni;  
quest'aiuola beata, questa terra, questo reame d'Inghilterra.*  
Giovanni di Gaunt, Atto II, Scena I, "Riccardo II" di William Shakespeare

ti, ma solo interessi. In questo contesto storico-strategico, dunque, la decisione di partecipare nel 1973 alla creazione di una nuova potenza continentale, l'UE, è stata un atto rivoluzionario e in controtendenza rispetto a gran parte dei precedenti nove secoli di storia.

C'era una ragione più che valida: il declino. Avendo combattuto due guerre mondiali con costi enormi, negli anni Settanta la Gran Bretagna era di fatto in bancarotta, e l'impero stava evaporando. Dato che nella mentalità dell'élite britannica potere, sovranità e impero erano indissolubilmente legati, il concetto stesso di sovranità cominciò a trasformarsi (ma non per il grosso della popolazione inglese). Al tempo stesso, la Gran Bretagna conservava e celebrava una cultura strategica aliena alla maggior parte degli altri europei, e temuta dai tedeschi. Per Londra, potenza nucleare e membro permanente del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, la CEE era un mezzo alternativo di proiezione della potenza britannica, e dunque uno strumento di potere nazionale anziché di integrazione politica.

Di conseguenza, i britannici non hanno mai creduto nella condivisione della sovranità, ravvisandovi una semplice metafora del trasferimento di potere da Londra. Quel che è peggio, col passare del tempo la quasi totale mancanza di una cultura strategica nell'UE ha cominciato a essere percepita da

molti britannici come un deficit di sovranità, o una cessione della loro sovranità in cambio di scarsi benefici. Se ciò poteva essere utile a impedire una nuova guerra in Europa, serviva poco o nulla a promuovere gli interessi britannici nel resto del mondo. Tante parole, nessuna azione. Londra aveva sperato di ottenere l'appoggio di Parigi, in modo che le due vecchie potenze imperiali potessero guidare gli europei nell'esercizio dell'influenza esterna. Tuttavia, al netto di qualche illusoria schiarita (Saint-Malo, 1998), la Francia voleva imporre un prezzo troppo alto: la rinuncia al rapporto speciale con gli Stati Uniti. In ogni caso, Parigi non ha mai avuto alcuna intenzione di concedere alla Gran Bretagna lo status reclamato dalla sua potenza, facendola entrare nell'asse franco-tedesco.

96

UN REGNO DISUNITO? L'Europa ha inoltre avuto conseguenze profonde sull'idea stessa di Regno Unito. Molti degli aspetti che abbiamo fin qui considerato hanno a che fare con la supremazia sovrana dell'Inghilterra all'interno della Gran Bretagna. Il concetto di Regno Unito rispecchiava di per sé un progetto imperiale. Nato nel 1603 con l'unione delle Corone di Inghilterra e Scozia agli albori dell'espansione imperiale, e rafforzato dall'Act of Union del 1707 e dall'Unione con l'Irlanda del 1801, il Regno Unito ha prosperato fintanto che la Gran Bretagna è stata una potenza globale (sebbene l'Act of Union con l'Irlanda fosse stato imposto). Non appena è cominciata la lunga ritirata britannica dall'impero, negli anni Settanta, i legami tra gli elementi costitutivi del Regno Unito si sono via via sfilacciati. Un aspetto della Brexit che sembra essere poco compreso al di fuori della Gran Bretagna risiede nella minaccia che l'UE poneva per Londra e nella possibilità, resa concreta da Bruxelles, di un'indipendenza scozzese e della perdita dell'Irlanda del Nord. Uno Stato composito qual è il Regno Unito deve sempre tenersi in equilibrio tra diversi poli di potere. Sulla scia



dell'Accordo del Venerdì Santo del 1998, che pose fine alla guerra civile de facto che imperversava nell'Irlanda del Nord dalla metà degli anni Sessanta, Tony Blair volle provare a innovare quel delicato equilibrio avviando un ambizioso processo di *devolution* per tre dei quattro paesi del Regno Unito. Tutti tranne l'Inghilterra.

Come molti dei tentativi blairiani di modernizzare lo Stato britannico, fu un grave errore di calcolo. Molti inglesi videro i propri soldi distribuiti ad altre nazioni del Regno Unito, e il "loro" potere (anche economico) ceduto a Bruxelles. Basti citare il Trattato di Lisbona del 2007. Proiettando l'UE oltre la dimensione meramente intergovernativa e dotandola di qualcosa di simile a una Costituzione, almeno agli occhi di larga parte degli inglesi, Blair ha contribuito a ridefinire l'ambito di potere dell'Unione, facendone non tanto un aggregatore di Stati europei, quanto un loro sostituto. Nell'insieme, la *devolution* e l'integrazione UE hanno messo in luce uno Stato britannico molto più debole di quanto sembrasse. E hanno creato, nella percezione del Regno Unito, un nuovo polo di potere alternativo a Londra: Bruxelles.

Quando Blair rinnegò la promessa di tenere un referendum su Lisbona, emblema di una svolta radicale rispetto alla Costituzione e alla sovranità statale britannica, furono poste le basi della Brexit. Poi venne la crisi finanziaria e bancaria del 2008-2010, che minò ulteriormente la capacità dello Stato britannico di usare il denaro come strumento di influenza e, dunque, baluardo di sovranità. Chi scrive aveva previsto la Brexit già nel lontano 2009 e fu seppellito di critiche. Il motivo era semplice: per garantire la sopravvivenza dell'euro, l'UE aveva bisogno di un'integrazione molto più profonda (mutualizzazione del debito compresa). Tuttavia, data la peculiare concezione del potere, della sovranità, dell'*accountability* e del denaro in gran parte dell'Inghilterra, gli inglesi non avrebbero mai acconsentito a portare la Gran Bretagna sulla rotta tracciata (e non ancora percorsa) dall'UE.

I BRITANNICI (INGLESÌ) E LA LORO PREZIOSA SOVRANITÀ. In definitiva, dunque, la Brexit è stata terreno di scontro tra quanti ritenevano che la Gran Bretagna avesse sufficiente potere sull'UE per piegarla ai suoi interessi nazionali e quanti erano convinti che la Gran Bretagna, con le sue antiche libertà, fosse stata soggiogata da Bruxelles. Se la decisione di luglio sulla mutualizzazione del debito fosse stata presa prima del referendum sulla Brexit, molto probabilmente gli inglesi avrebbero votato ben più numerosi a favore del divorzio dall'UE.

In un certo senso, il test della Brexit era comunque ineludibile, perché agli occhi di moltissimi inglesi le istituzioni comunitarie sono la quintessenza della perversione democratica: una parvenza di vigilanza che nasconde un nulla di fatto. Una strapotente Commissione europea sorretta da un Parlamento passacarte, incapace di esercitare influenza sulla scena globale perché troppo intenta a erodere i poteri degli stessi Stati-nazione che l'hanno costituita. Per molti inglesi oggi Bruxelles è quel che Roma era per Enrico VIII: una potenza straniera che si intromette negli affari interni. L'esatta antitesi della sovranità statale.

Sulla Scozia c'è un paradosso. Anche se ottenesse l'indipendenza, sarebbe un paese povero di circa 5,5 milioni di anime accanto a un'Inghilterra e un Galles assai più ricchi e popolosi, con una sessantina di milioni di abitanti. In effetti, non dovendo più sovvenzionare la Scozia, l'Inghilterra rimpinguierebbe ancor più le sue casse. Al di là di quello che sarebbe il formale rapporto sovrano tra una Scozia "indipendente" e un Regno Unito menomato, dunque, gli scozzesi sarebbero probabilmente di nuovo chiamati a una difficile scelta: essere un lembo di terra ai margini dell'Inghilterra o parte di un Regno Unito riformato in senso più federale? Quanto alla Scozia nell'UE, Bruxelles e i suoi Stati membri dovrebbero decidere se vale la pena di alienarsi ulteriormente l'Inghilterra per aprire le porte a un altro paese povero.

UNA STORIA DI INCOMPRENSIONI. In definitiva, la prospettiva territoriale, identitaria ed economica in cui si riconosce l’Inghilterra, e che ne plasma il concetto di sovranità, può essere riassunta in questi termini: per gli inglesi l’Europa sarà sempre “laggiù”. In tal senso, il celebre monologo shakespeariano di Giovanni di Gaunt, lungi dal celebrare la grandezza dell’Inghilterra, fu in realtà il grido di dolore di un *Brexiter* ante litteram:

*Questa patria di anime nobili, questa cara, cara terra,  
il cui prestigio la rende amata nel mondo intero,  
è oggi data in appalto – lo dico in punto di morte –  
come un qualsiasi podere, o fattoria disestata.  
L’Inghilterra, accerchiata dalla marea montante,  
le cui erte scogliere respingono l’invido assedio  
del signor delle acque, Nettuno, è ora sommersa di vergogna,  
inzaccherata d’inchiostro, impastoiata da infami scartoffie.  
Quell’Inghilterra usa a asservire gli altri,  
è ignobilmente ridotta a asservire se stessa.  
Ah, se almeno lo scandalo si spegnesse con me!  
Con quanta letizia vivrei la mia morte imminente!*

99

La Brexit ha avuto luogo perché gli inglesi non hanno mai davvero “capito” l’Europa, e l’Europa – e, detto francamente, gran parte della comunità di Westminster – non hanno mai davvero “capito” gli inglesi.



# SCENARIO

*Gli Stati Uniti come eccezione*



# Capire il capitalismo politico

118

2020

90

Aspenia

*L'età in cui il mondo sembrava plasmato dalle forze dei mercati sembra tramontare. Il capitalismo politico prospera, e non solo in Cina. Anche gli Stati Uniti promuovono l'intreccio strumentale e reale tra obiettivi economici ed esigenze di sicurezza nazionale, mentre nel vecchio continente si afferma sempre di più il modello francese. La sfida cruciale sarà sulla tecnologia: America ed Europa potranno vincerla solo rinvigorendo l'alleanza transatlantica.*

Nella nostra epoca, l'espressione "capitalismo politico" ha ricevuto crescente interesse, coinvolgendo diversi fenomeni: l'uso politico del commercio, della finanza e della tecnologia; la designazione di industrie strategiche e di aziende "nemiche" per la loro collocazione geografica o la loro proprietà; la competizione nelle organizzazioni internazionali di costruzione degli

standard; l'intrusività nelle libertà economiche delle burocrazie della sicurezza nazionale<sup>1</sup>. Questi elementi,

**Alessandro Aresu, direttore scientifico della Scuola di Politiche, è autore di numerose pubblicazioni, tra cui *Le potenze del capitalismo politico. Stati Uniti e Cina*, uscito nel 2020.**

che indicano una diversa profondità rispetto al nazionalismo economico, sono accentuati nei conflitti, come quello che avvolge Stati Uniti e Cina.

Il fatto essenziale del capitalismo politico non riguarda tanto l'impatto di imprese controllate dagli Stati sull'economia globale (al centro, tra l'altro, del Fiscal Monitor FMI dell'aprile 2020). La vera questione è, da ultimo, l'intreccio strumentale e reale tra obiettivi economici ed esigenze di sicurezza nazionale. È sulla base di questo che possiamo leggere l'operato delle principali potenze.

IL DILEMMA CINESE. Secondo il giurista Mark Wu<sup>2</sup>, considerare la struttura economica cinese un semplice "capitalismo di Stato" è limitato e semplicistico. La complessità del sistema, a suo avviso, presenta sei caratteristiche salienti: a) il ruolo dell'agenzia Sasac, che controlla buona parte dei campioni dell'industria; b) il controllo statale o dei governi locali delle principali banche; c) la capacità programmatica e attuativa, attraverso la commissione di pianificazione centrale; d) l'integrazione verticale dei conglomerati cinesi; e) l'influenza del Partito comunista cinese nelle nomine economiche; f) la capacità di utilizzare le forze del mercato che, nonostante tutti i vincoli di controllo, gestione e pianificazione sopra ricordati, sono state e sono fondamentali per la crescita cinese.

Al capitalismo di Stato-Partito, a livello locale e attraverso cordate spesso in competizione, si è affiancato un settore privato che ha contribuito in modo decisivo alla crescita della Cina.

È importante prendere sul serio quest'ultimo elemento, altrimenti si costruisce una caricatura del sistema cinese. Non è stato un rappresentante del Partito comunista cinese a stabilire gli investimenti di Alibaba nell'e-commerce. Non è stato un membro del Politburo a elaborare l'algoritmo di Douyin/TikTok. Tuttavia, gli imprenditori tecnologici cinesi si muovono in

un ambiente che ha protetto dalla competizione e fornito credito agevolato e in alcuni casi illimitato, costruendo enormi vantaggi competitivi. In quell'ambiente autoritario, con una corruzione che convive con la crescita<sup>3</sup>, gli imprenditori cinesi hanno senz'altro prodotto innovazione, e continueranno a farlo. D'altro canto, aziende formalmente private non possono andare contro il volere del Partito-Stato: non possono promuovere libertà politiche in contrasto con l'ordinamento cinese, né possono rifiutare le richieste di collaborazione del Partito-Stato in materia di sicurezza nazionale (anche se possono accordarsi sulla versione che è più utile raccontare). Il Partito-Stato esercita certamente il monopolio della forza: in termini letterali, anche attraverso l'arresto o la sparizione di imprenditori.

120

È difficile per gli osservatori esterni capire la compresenza di tutti questi elementi. Tale comprensione è complicata dal “fallimento del fallimento della Cina”<sup>4</sup>: nonostante le ripetute profezie occidentali degli ultimi trent'anni, la Cina non è fallita. Il suo cammino di crescita, pur riducendosi, non si è interrotto, nonostante varie debolezze strutturali (tra cui debito, trappola del reddito medio, demografia<sup>5</sup>). E se, infischandosene di queste debolezze, nel prossimo decennio Pechino continuasse sulla stessa curva di investimenti sugli standard di telecomunicazioni o sulle tecnologie quantistiche? Sarebbe ragionevole affrontare questi fenomeni coi convegni sul debito delle municipalità cinesi?

Un emblema della scarsa comprensione dell'evoluzione della Cina si può trovare in uno storico discorso di Bill Clinton del 9 marzo 2000 alla Paul H. Nitze School of Advanced International Studies della Johns Hopkins University. Clinton spiegava la ragione della normalizzazione delle relazioni commerciali con Pechino, in vista dello storico ingresso cinese nell'Organizzazione mondiale del Commercio (WTO). Secondo Clinton, tale ingresso non rispondeva solo agli interessi economici, ma addirittura all'interesse

nazionale degli Stati Uniti, perché a suo avviso si trattava della più grande opportunità per promuovere il cambiamento politico in Cina. Secondo Clinton, una maggiore presenza del settore privato rispetto alla gestione diretta del governo avrebbe indebolito il Partito comunista cinese: “Il governo cinese non sarà più allo stesso tempo per tutti datore di lavoro, padrone di casa, commerciante e balia. Avrà quindi meno strumenti con cui controllare le vite delle persone. Questo può portare a un cambiamento molto profondo”. Ancor più significativo, in quel discorso, il riferimento alla tecnologia, con la rappresentazione (in modo più strumentale che ingenuo, nella prospettiva americana) delle telecomunicazioni come vettore di bontà e libertà, in grado di sconfiggere gli autoritarismi. “Nel nuovo secolo”, annunciava Clinton, “la libertà si diffonderà attraverso il telefono cellulare e il modem. [...] Quando la Cina entrerà nel WTO, entro il 2005 eliminerà i dazi sui prodotti di tecnologie dell’informazione, rendendo gli strumenti di comunicazione più economici, migliori, e più largamente disponibili. Sappiamo quanto internet ha cambiato l’America, e siamo già una società aperta. Immagi-

121





nate quanto potrà cambiare la Cina.” Qui Clinton aggiungeva il passaggio più interessante, a vent’anni di distanza: “Non c’è dubbio che la Cina abbia provato a controllare internet. Beh, buona fortuna!”. Clinton pronunciava questa frase ridendo, e suscitando il riso inconsapevole degli studenti.

IL CAPITALISMO POLITICO DI WASHINGTON. In un’intervista del 2007, Alan Greenspan descriveva l’orientamento permanente della politica statunitense. “Siamo fortunati: grazie alla globalizzazione, le decisioni politiche negli Stati Uniti sono state in gran parte sostituite dalle forze globali del mercato. A parte la sicurezza nazionale, non fa molta differenza chi sia il prossimo presidente. Il mondo è governato dalle forze del mercato”<sup>6</sup>. Nelle certezze di Greenspan sul dominio mondiale del mercato era già presente il suo rovescio: la sicurezza nazionale.

122

È la sicurezza nazionale, il cui rilievo è riconosciuto dagli storici più avveduti<sup>7</sup>, a stabilire che gli Stati Uniti siano un sistema di capitalismo politico: la nazione con l’economia privata più sviluppata al mondo è anche la potenza che deve salvaguardare il proprio primato militare e tecnologico. Con tutti i mezzi. Compreso l’intervento violento negli stessi mercati, per ragioni appunto di sicurezza nazionale. Come può essere governata esclusivamente dalle forze di mercato una potenza che regge il maggiore esercito del mondo, che ha nel suo dipartimento della Difesa il principale datore di lavoro e il principale investitore in ricerca e sviluppo del pianeta, che deve mostrare o nascondere l’impero delle basi militari<sup>8</sup>? Per “prevenire la sorpresa tecnologica”, cardine del rapporto tra difesa, tecnologia e organizzazione, gli apparati statunitensi dovranno intervenire pesantemente sui processi economici, se necessario, conservando sempre la capacità innovativa, la mobilitazione privata e la distruzione creatrice proprie del loro sistema, ma orientandole alla salvaguardia dell’interesse nazionale.

Il capitalismo politico degli Stati Uniti è comprensibile in questi termini, a partire dalla specifica fusione militare-civile della storia americana: l'organizzazione delle università e dei loro corpi di ricerca di base e applicata, in rapporto con la costruzione della burocrazia federale; la “frontiera infinita” della ricerca che alla metà del Novecento si trasferisce nella competizione della guerra fredda; i programmi di sostegno al trasferimento tecnologico; il sistema degli appalti militari. È insita nella storia americana la costruzione e la considerazione della “base industriale della difesa” (*defense industrial base*): *supply chain* da controllare, fatta di industrie che, come tutte le industrie, battono cassa, ma facendo leva sul fatto che non possono essere appannaggio degli avversari (né, in molti casi, degli stessi alleati). Pena lo sfarinamento del terreno su cui gli Stati Uniti si reggono.

123

Con l'ascesa della Cina, gli Stati Uniti hanno portato in avanti il *limes* della sicurezza nazionale. Nella retorica: Eric Schmidt afferma che “la leadership globale nelle tecnologie emergenti è un imperativo tanto economico quanto di sicurezza nazionale” e che “il governo deve collaborare strettamente con le aziende private per plasmare lo sviluppo tecnologico”<sup>9</sup>. Nella pratica: ciò è evidente se analizziamo la crescita del rilievo del controllo delle importazioni, delle esportazioni e degli investimenti esteri, attraverso apparati governativi come il Committee on Foreign Investment in the United States e il Bureau of Industry and Security. Strutture che abbiamo imparato a conoscere per la loro opposizione a investimenti cinesi o per l'inserimento di aziende come Huawei nelle “liste nere” (*entity list*), che bloccano i rapporti ordinari con fornitori statunitensi.

È vero che questo fenomeno è stato accelerato dall'amministrazione Trump, ma, oltre a rispondere a un sostegno bipartisan (come testimoniato dall'approvazione nel 2018 del Foreign Investment Risk Review Modernization Act), si colloca in una storia profonda. Alcuni strumenti di guerra economi-

ca degli Stati Uniti ancora in vigore, sia in materia di sanzioni (Office on Foreign Assets Control) che di riconversione industriale nelle emergenze (Defense Production Act), risalgono alla Guerra di Corea del 1950. La sentenza *Ralls Corp. vs. Committee on Foreign Investment in the United States* (2014), che afferma il principio: “Nessuno può dire di avere il diritto di esercitare il commercio estero con gli Stati Uniti”, è nata dal blocco di una transazione operato dal presidente Obama nel settembre 2012. In un settore di lungo termine come lo spazio, gli Stati Uniti hanno identificato da decenni la Cina come avversario, bloccando la sua partecipazione ai programmi multilaterali e colpendo per ragioni di sicurezza gli affari dell'industria satellitare statunitense. Precede Trump anche “il potere esorbitante di sanzionare”<sup>10</sup> per gli Stati Uniti, dettato dal dollaro. Pertanto, il capitalismo politico di Washington resterà con noi, anche con altri presidenti.

**LO SCENARIO EUROPEO.** Non è facile operare nella relazione tra l'economia e la sicurezza nazionale, se si è privi di un concetto condiviso di sicurezza nazionale. L'articolo 4, comma 2 del Trattato sull'Unione Europea recita: “La sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro”. Sul bilanciamento tra questa riserva di competenza e altri valori dell'Unione si basano, per esempio, gli strumenti di controllo e scrutinio sugli investimenti esteri, che hanno conosciuto una recente proliferazione<sup>11</sup>. Lo sviluppo tecnologico, in particolare nel digitale, ha accentuato e continuerà ad accentuare le problematiche di sicurezza nazionale, perché ha costruito nuovi spazi intrusivi e di presidio. La competizione digitale non è eterea né neutrale. È fisica e politica.

Davanti a questi processi, gli europei si sono mostrati incerti e disarmati. Tuttavia, è avvenuto un cambiamento significativo. In sintesi, davanti all'acquisizione cinese di imprese tedesche ad alta tecnologia nel corso

dello scorso decennio, la Germania ha rimodulato il proprio sostegno alle politiche di concorrenza, avvicinandosi alla tradizionale posizione francese. La Francia ha sempre mantenuto la sua identità di capitalismo politico, anche sacrificandovi l'efficienza. La dimensione militare è centrale in tutta la Quinta Repubblica. La sua classe dirigente, privata e pubblica, si forma negli stessi luoghi. Un dirigente pubblico può baciare la cosiddetta “pantofola” allo Stato e andare a fare soldi altrove. In quell'altrove, c'è sempre lo Stato che, nei rari casi in cui non è azionista, è orientatore dei grandi gruppi, impegnati in una “geopolitica della protezione”. La revisione delle politiche su concorrenza e aiuti di Stato, sia per la risposta alle difficoltà economiche che per la creazione di grandi gruppi industriali europei, non è un processo automatico né garanzia di successo. Non basterà certo dire “facciamo come Airbus” per materializzare aggregazioni funzionanti su difesa, telecomunicazioni, mobilità sostenibile, energia, biotecnologie. Le risorse mobilitate per le catene del valore strategiche europee sono insufficienti. Inoltre, il dibattito ideologico tra le nazioni non è concluso e ci sono differenze tra gli importanti accordi raggiunti tra i leader europei e la reale capacità attuativa.

Soprattutto, il problema europeo rimane il ritardo accumulato, rispetto a Stati Uniti e Cina, nelle capacità industriali sulle stesse direttrici dei fondi mobilitati per la ripresa e per il bilancio pluriennale dell'Unione: la trasformazione digitale e gli investimenti sull'ambiente.

In particolare, gli europei sottovalutano il tempo perduto rispetto alla Cina e ad altri paesi asiatici sulla filiera tecnologica della cosiddetta “sostenibilità”, che per alcune nazioni è una parola di moda, per altre è una capacità industriale da conquistare per creare dipendenza e subordinazione. È possibile che il Green Deal europeo, invece di costruire capacità autonome, finisca per arricchire ulteriormente i cinesi, che già dispongono di imprese

cruciali come CATL di Zeng Yuqun e staranno sicuramente lavorando a un'offerta in grado di rispondere alla domanda globale di "resilienza".

Sulle difficoltà europee, un discorso non molto diverso riguarda i semiconduttori, al centro della competizione tra gli Stati Uniti, la Cina e altri poli asiatici, e il *cloud computing*, dove è impossibile che, nel breve-medio periodo, si sviluppino capacità europee in grado di fornire alternative reali agli attori statunitensi. La strada intrapresa con il progetto Gaia-X per una piattaforma di *cloud computing* europea è essenziale, ma deve scontare il divario di "sovranità tecnologica"<sup>12</sup> accumulato in passato, di cui cittadini e classi dirigenti non sono consapevoli.

## 126

IL CAPITALISMO POLITICO ACCELERERA. La pandemia, colpendo e indebolendo i protagonisti della scena internazionale, a partire da Cina e Stati Uniti, ha accelerato i processi del capitalismo politico già in atto. Anzitutto, con un allargamento ulteriore della sicurezza nazionale, non solo attraverso i poteri di emergenza, ma anche con l'attenzione per alcune *supply chain*, a partire da quella biomedicale. La cooperazione scientifica convive con elementi di diffidenza reciproca e di "corsa" per i primati, con la legittimazione (interna ed esterna) nella sfida della pandemia, con la volontà di riorganizzare le catene industriali, con la competizione su reagenti e vaccini. Le certezze di Greenspan hanno ormai conosciuto la propria nemesis: la sicurezza nazionale come Moloch.

Nella competizione tra Washington e Pechino, tra un ballo di sanzioni e l'altro, tornerà cruciale il tema delle alleanze. Per esempio, le capacità di altri paesi asiatici su formazione, ricerca e tecnologia possono bilanciare la Cina. Decisioni come il bando dell'India verso TikTok espongono le debolezze cinesi, anche se è improbabile un netto "sganciamento" dalla Cina dei sistemi industriali coreani e giapponesi, nonostante i fondi messi a disposi-

zione per il *reshoring*. Inoltre, una nuova consapevolezza dell'importanza delle alleanze da parte degli Stati Uniti potrebbe rafforzare la cooperazione transatlantica. Ma solo la capacità dei paesi europei di partecipare alla sfida geopolitica della tecnologia potrà aprire una stagione di maturità europea.

<sup>1</sup> Si vedano, tra l'altro, Randall G. Holcombe, "Political Capitalism", *Cato Journal*, 35, 1, 2015; Branko Milanovic, "Capitalism, Alone", *The Future of the System That Rules the World*, Belkap of Harvard University Press, 2019. La genesi dell'espressione risale a Max Weber. In *Economia e società*, Weber introduce il concetto di "capitalismo politico" o "capitalismo orientato politicamente" per descrivere i sistemi dell'antichità in cui il potere politico e le esigenze economiche sono strettamente legate (Max Weber, *Economia e società*, Edizioni di Comunità, 1961). Lo sviluppo di questa chiave di lettura è in Alessandro Aresu, *Le potenze del capitalismo politico. Stati Uniti e Cina*, La Nave di Teseo, 2020.

<sup>2</sup> Mark Wu, "The 'China, Inc.' challenge to global trade governance", *Harvard International Law Journal*, vol. 57, 2016.

<sup>3</sup> Sulla corruzione cinese, si veda lo studio magistrale di Yuen Yuen Ang, *China's gilded age. The paradox of economic boom and vast corruption*, Cambridge University Press, 2020.

<sup>4</sup> Philip Pan, "The land that failed to fail", *New York Times*, 18 novembre 2018.

<sup>5</sup> Si veda su questi elementi George Magnus, *Red Flags: Why Xi's China is in jeopardy*, Yale University Press, 2018.

<sup>6</sup> Per la discussione della frase di Greenspan, rimando ad Alessandro Aresu, *Le potenze del capitalismo politico. Stati Uniti e Cina*, cit., p. 11.

<sup>7</sup> Adam Tooze, "Whose century?", *London Review of Books*, vol. 42, n. 15, 30 luglio 2020.

<sup>8</sup> Si veda tra l'altro Daniel Immerwahr, *L'impero nascosto. Breve storia dei Grandi Stati Uniti d'America*, Einaudi, 2020.

<sup>9</sup> Testimonianza di Eric Schmidt alla House of Representatives Committee on Science, Space, and Technology, "Losing Ground: US Competitiveness in Critical Technologies", 29 gennaio 2020.

<sup>10</sup> Si veda, per una sintesi recente, Joshua P. Zoffer "The dollar and the United States' exorbitant power to sanction", *AJIL Unbound*, 2019, 113.

<sup>11</sup> Si veda tra l'altro *Foreign Direct Investment Screening. Il controllo sugli investimenti esteri diretti*, a cura di Giulio Napolitano, il Mulino, 2019.

<sup>12</sup> Si veda su questo tema Francesca Bria, "Recovery italiano: Recuperare la sovranità tecnologica, guardando all'Europa e investendo sul futuro", *Medium*, 7 luglio 2020.



# La difesa americana sotto la spinta del cambiamento tecnologico

2

2020

91

Aspenia

*Con l'amministrazione Trump, per la prima volta dalla fine della guerra fredda gli Stati Uniti hanno nuovamente letto la politica internazionale come una competizione tra Grandi Potenze. Nonostante questo, però, il presidente uscente ha incarnato il principio della continuità nel campo della difesa. Il prossimo Presidente dovrà chiedersi se i sistemi militari americani, potenti ma poco flessibili, siano preparati ad affrontare le sfide di domani.*

Quali sono stati i punti cardine della politica di difesa americana durante il quadriennio di presidenza di Donald Trump? Quanto questa politica si è distanziata dal suo predecessore e dai tradizionali assi della politica di difesa americana? E cosa ci dice tutto questo per gli anni a venire?

**Andrea Gilli è senior researcher al NATO Defense College e affiliate al Center for International Security and Cooperation di Stanford University. Mauro Gilli è senior researcher al Center for Security Studies del Politecnico di Zurigo.**

Nel 2016, l'allora candidato alle elezioni presidenziali Donald Trump prometteva un cambiamento radicale, anche sulla difesa. Il cam-

biamento era tanto nei toni, fuori dagli schemi e difficilmente inquadrabili nelle categorie tradizionali, quanto nei modi: “America First” o “Make America Great Again” non erano solo dichiarazioni di principio ma anche cardini delle strategie che la nuova amministrazione avrebbe poi sviluppato e che dovevano distanziarsi nettamente dal passato più recente.

Le comparazioni con la presidenza precedente sono quasi inevitabili, sia per avere un termine di paragone, sia per illustrare una tesi di fondo: quando si parla di difesa, vi è stata una certa continuità tra le due presidenze, quanto meno nelle intenzioni. Sia sotto Barack Obama che sotto Donald Trump si è cercato di terminare i conflitti in cui gli Stati Uniti erano coinvolti; durante entrambe le presidenze, gli Stati Uniti hanno cercato di attrezzarsi per lo scontro-confronto con la Cina; negli anni di Obama e di Trump, poi, si è prestata attenzione al cambiamento tecnologico.

Le differenze si trovano, per lo più, nelle accelerazioni. Con Donald Trump, gli Stati Uniti hanno cambiato paradigma, annunciato il ritorno della competizione tra Grandi Potenze, e dunque cercato con più energia – o meno diplomazia, a seconda dei punti di vista – di raggiungere i propri obiettivi. L'enfasi, negli ultimi quattro anni, è stata posta sulla deterrenza della forza, anziché sulla forza della deterrenza e così dall'Afghanistan ci si è ritirati più velocemente e i toni verso gli alleati sono stati, oggettivamente, inusuali.

LA CONTINUITÀ E LE DIFFERENZE. Se nell'immaginario comune il presidente Trump è generalmente visto e percepito come l'*outsider*, quando si parla di politica di difesa è facile vedere una notevole continuità tanto con il suo predecessore, Barack Obama, che più in generale con la politica di difesa statunitense degli ultimi decenni.

Partiamo dagli elementi di continuità. Sotto la presidenza Trump, nessuno dei pilastri su cui si basa la difesa americana è stato messo in discussione:



ciò è vero tanto per la “triade” nucleare – basata su sottomarini strategici, bombardieri strategici e missili balistici intercontinentali – quanto per la superiorità convenzionale delle forze armate americane, per il loro dispiegamento in giro per il mondo o per la spesa militare americana che svetta su quella di tutti gli altri Paesi. Allo stesso modo, la NATO – nonostante le polemiche iniziali – è rimasta al centro della politica di difesa americana e così le altre alleanze militari degli Stati Uniti. La continuità con Barack Obama emerge inoltre in alcune questioni più specifiche, ma comunque sempre centrali: il tentativo di disimpegnarsi dal Medio Oriente; la volontà di ridurre progressivamente la presenza militare in Europa e di rafforzarla in Asia; la richiesta di maggiori sforzi avanzati agli alleati; l’uso limitato della forza militare tramite attacchi con droni o con missili da crociera; e infine l’enfasi sulla modernizzazione delle forze armate e sulla superiorità tecnologica.

Certo, sono cambiati i toni, come emerge dal dibattito con gli alleati europei sulle spese militari in ambito NATO. Ma nella sostanza non abbiamo assistito ad alcun vero stravolgimento.

La differenza più importante tra le due amministrazioni, riguarda però il cambio di paradigma strategico. I due mandati di Barack Obama possono essere letti come il tentativo di ristabilire la posizione degli Stati Uniti a livello internazionale muovendosi tra due vincoli: da un lato, la necessità di chiudere, con una qualche “dichiarazione di vittoria”, i fronti afgano e iracheno; dall’altra, gestire l’ascesa cinese oltre che il revanscismo russo. Con la presidenza Trump, c’è stata una presa d’atto che l’ascesa cinese e il revanscismo russo sono e saranno due fattori centrali del sistema internazionale negli anni a venire, e dunque l’America deve prepararsi a fronteggiarli, non a gestirli. Va però enfatizzato che se alcuni ritengono eccessiva la militarizzazione della politica di difesa americana verso la Cina durante l’ammi-

nistrazione Trump, fu sotto il mandato di Barack Obama che gli Stati Uniti svilupparono il concetto dottrinale dell’Air-Sea Battle. Questo concetto è considerato da molti osservatori offensivo e – prendendo spunto dal Air-Land Battle sviluppato durante la guerra fredda – sembra che miri a costringere la Cina alla difensiva in Asia orientale.

A tal proposito è utile fare altre due considerazioni. Una delle accelerazioni

## 5

maggiori osservate durante l’era Trump riguarda la deterrenza: sotto la presidenza Obama l’espansionismo cinese in Asia, come gli attentati sponsorizzati dall’Iran in Medio Oriente o l’aggressività russa, non sono stati sanzionati sistematicamente ed efficacemente. Il caso dell’interferenza russa è forse quello più eclatante: al rischio di intromissione nelle elezioni americane si rispose minacciando sanzioni *ex post*, che sarebbero quindi state decise dagli eventuali beneficiari di quella intromissione. Sotto la presidenza Trump, la linea della deterrenza è stata tenuta più fermamente e forse anche oltre: contro la Cina, facendo navigare mezzi americani nelle aree marittime contese o addirittura lanciando una guerra commerciale per il continuo furto di proprietà intellettuale; ma anche contro la Russia, ritirandosi dal trattato sui missili a medio raggio (INF) o, come successe in Siria,

lanciando un attacco aereo contro suoi mercenari attivamente coinvolti in attività contro le truppe americane; e poi ancora contro l'Iran, quando ai continui attacchi verso truppe e personale americano si è risposto con l'eliminazione del Generale Qasem Soleimani nel gennaio 2020.

Insomma, la deterrenza della forza, come si diceva prima. Ci sono ovviamente stati spesso dei rischi di escalation, ma il cambiamento è stato importante, anche rispetto a una presidenza, come quella Obama, che non lesinò l'uso della forza: è il caso del raid di Abbottabad in cui morì Osama Bin Laden o dello Yemen, dove venne ucciso con un attacco via drone Anwar Nasser al-Awlaki, addirittura un cittadino yemenita-americano affiliato ad al Qaeda.

**6**

È importante sottolineare che la politica di difesa è complessa, difficile e soggetta a fattori imprevedibili, e dunque contraddizioni e incomprensioni sono inevitabili: durante la presidenza Trump, per esempio, molti sono rimasti colpiti dal mancato sostegno offerto ai curdi. Allo stesso modo, se durante la presidenza Obama, molti erano perplessi dai toni e dal raffreddamento delle relazioni con Israele, il più importante alleato americano in Medio Oriente, lo stesso si può dire sotto Trump verso altri tradizionali alleati, in particolare nei rapporti con la Germania, cioè un partner cruciale in Europa continentale.

**COMPETIZIONE STRATEGICA TRA GRANDI POTENZE.** Come si è accennato, il cambiamento principale apportato dall'amministrazione Trump è concettuale, di paradigma: per la prima volta dalla fine della guerra fredda, gli Stati Uniti hanno nuovamente letto la politica internazionale come determinata dalla competizione tra Grandi Potenze.

In passato, si parlava di terrorismo, di minacce da attori non statuali, di guerre civili, e di armi di distruzione di massa. Non si metteva però in di-

scussione l'ordine mondiale. Con la National Security Strategy del 2017, si prende invece atto del fatto che avversari strategici quali Cina e Russia non solo mirano a indebolire gli Stati Uniti ma stanno anche acquisendo le capacità per riuscirci. Importante, in quel documento, è il riferimento al mantenimento della pace tramite la forza: in termini operativi, ciò si traduceva in modernizzazione, *readiness* delle forze armate, attenzione alla base industriale della difesa così come riforma del processo di acquisto di armamenti, mantenimento e rafforzamento della deterrenza nucleare e crescente attenzione alle capacità cyber.

Questi spunti sono poi stati approfonditi, resi operativi e tradotti in strategie specifiche negli anni a venire. Per esempio, la Nuclear Posture Review del 2017 ha posto le basi per il rafforzamento dell'arsenale nucleare americano: in particolare con lo sviluppo di una testata a *low-yield*, gli Stati Uniti hanno voluto pareggiare le capacità russe, e quindi contribuire meglio alla deterrenza in Europa. La Cyber Strategy del 2018 andava nella stessa direzione: abbandonando l'ottimismo e l'enfasi sulle norme e sulla deterrenza dei documenti pubblicati durante gli otto anni di Obama (2011 e 2015), puntava invece sulla difesa avanzata – o alta, per usare un'analogia calcistica – che si attuava grazie al nuovo concetto strategico di *persistent engagement* sviluppato dal Cyber Command statunitense.

Anziché puntare sulla deterrenza e sulla difesa, le attività cyber sono state quindi riviste a metà tra l'*intelligence*, che deve anticipare, e la polizia, che deve immediatamente reprimere. “America First”, in questo caso, significa agire prima e costantemente, non contare sulla ragionevolezza degli altri.

Il documento forse più importante è però la National Defense Strategy del 2018 di cui solo un sommario non-classificato è stato pubblicato. Il documento illustra come gli Stati Uniti debbano affrontare un mondo sempre più competitivo e a tal proposito sviluppare forze armate sempre più letali; raf-

forzare le alleanze esistenti e possibilmente crearne di nuove; riformare inoltre la difesa americana per ottenere non solo maggiori e migliori capacità, ma anche maggiore efficienza della spesa. Gli avversari vengono menzionati, chiaramente e per nome: Cina e Russia, e poi ovviamente l'Iran, il terrorismo islamista, la Corea del Nord. Torneremo tra poco su un altro documento centrale redatto dall'amministrazione Trump, la Artificial Intelligence Strategy del 2019.

## 8

**SPESA MILITARE, MODERNIZZAZIONE E TECNOLOGIA.** Se la National Defense Strategy del 2018 parlava, espressamente, di rendere la spesa in difesa efficiente, non bisogna dimenticare che, sia da candidato sia poi da presidente, Donald Trump ha tuonato più volte contro gli eccessi che pervadono il mondo della difesa. Negli Stati Uniti si parla spesso di complesso militare-industriale: è un termine coniato dal presidente Dwight Eisenhower alla fine degli anni Cinquanta e che, per semplificare, tende ormai a raffigurare la corruzione morale ed economica dell'intreccio tra governo e aziende militari private. Trump non è stato però né il primo che si è scagliato contro il complesso militare-industriale, né l'unico che ha cercato di riformare il processo di acquisti militari per portare gli oramai esorbitanti costi degli armamenti a livelli più bassi. Il dato importante è che, sotto la presidenza Trump, un trend iniziato negli ultimi anni della presidenza Obama ha ulteriormente accelerato: la spesa militare ha ricominciato a crescere. Anzi, sotto Trump è cresciuta però molto più velocemente.

Vi sono più interpretazioni in proposito: di sicuro tra i membri delle forze armate americane ci sono molti sostenitori di Trump; di sicuro molti degli stabilimenti industriali della difesa si trovano in aree elettoralmente favorevoli a Trump; certo è che la difesa americana, essendosi votata così repentinamente e massicciamente sulla competizione tra Grandi Potenze, aveva

anche bisogno di maggiori risorse. Ed ecco come negli anni di Trump la spesa militare è aumentata significativamente rispetto al periodo 2008-2016, quando fu attaccata per far fronte alla crisi finanziaria.

Un tema specifico riguarda la tecnologia. Nei primi anni della sua presidenza, Barack Obama affidò il dipartimento della Difesa a Robert Gates, già segretario sotto Bush, per favorire la continuità nella gestione delle guerre in Iraq e Afghanistan. Questo periodo fu caratterizzato dallo sviluppo di soluzioni tecnologiche volte a combattere ribelli e insorti, come i sistemi anti-mine, l'infiltrazione nei dispositivi elettronici avversari, e ovviamente i droni. Con l'uscita di Gates, e l'arrivo al Pentagono prima di Leon Panetta, poi di Chuck Hagel e poi di Ashton Carter, gli Stati Uniti iniziarono a concentrarsi su come rafforzare il proprio apparato militare in un'era caratterizzata da una forte accelerazione tecnologica e dall'ascesa della Cina. Su queste basi venne lanciata nel 2014 la Third Offset Strategy, una strategia che mirava a sfruttare e integrare nel campo militare le tecnologie sviluppate nel campo commerciale, a partire da *machine learning* e big data. L'iniziativa portò a una serie di sviluppi interessanti, tra cui la creazione di alcuni uffici e centri del Pentagono nei distretti dell'eccellenza tecnologica nazionale, come la Silicon Valley, e gli hub tecnologici di Austin, in Texas e di Cambridge, in Massachusetts.

In realtà, la Third Offset Strategy ha avuto più successo tra gli accademici che ne hanno parlato, rispetto a quanto non sia avvenuto nei fatti. Le stesse idee, però, hanno ispirato l'attività dell'amministrazione Trump relativamente alla modernizzazione tecnologica. Come inizialmente accennato nella National Security Strategy del 2017, ed enfatizzato con più vigore nella Artificial Intelligence Strategy del Pentagono del 2019, gli Stati Uniti sotto la presidenza Trump si sono attivati per mantenere ed estendere la propria superiorità tecnologica in campo militare, grazie a vari interventi. Nel cam-

po dell'intelligenza artificiale, per esempio, è stato creato presso il Pentagono il Joint Artificial Intelligence Center, che vuole promuovere l'adozione dell'intelligenza artificiale tra le forze armate statunitensi. Allo stesso modo, più di recente, gli Stati Uniti hanno promulgato la loro National Strategy for Critical and Emerging Technologies, con la quale l'amministrazione Trump ha ribadito l'impegno a mantenere il primato tecnologico americano. Questo documento, oltre a identificare le tecnologie che rappresentano una priorità per la sicurezza e per il benessere americano, sancisce in modo esplicito l'impegno del governo a mettere fine al tentativo cinese di rubare o copiare tecnologie americane. A tal proposito, è interessante notare come, insieme ai semiconduttori, all'intelligenza artificiale, e ai materiali avanzati, nella lista delle tecnologie prioritarie rientrino anche i "motori per aerei". Questo settore è stato uno degli obiettivi principali dello spionaggio industriale cinese. Ciononostante, la Cina non è ancora riuscita a colmare il gap esistente – un aspetto che ancora oggi rappresenta il tallone d'Achille per l'aviazione militare di Pechino.

PREPARATI PER IL FUTURO? Dove andrà la politica di difesa americana negli anni a venire? In un paese che in termini istituzionali è caratterizzato da *checks and balances* come gli Stati Uniti, i mutamenti radicali sono difficili. Eppure, nel medio-termine, alcuni cambiamenti importanti nella politica di difesa americana potrebbero avvenire. Per il momento, il grande dibattito non riguarda tanto il cambiamento o la continuità che si osserverà con la nuova amministrazione ma piuttosto l'intero establishment. Nella seconda metà del 2020, Chris Brose, già assistente del compianto Senatore John McCain, ha pubblicato un libro, *The kill chain: defending America in the future of high-tech warfare*, in cui sostiene che gli Stati Uniti sono impreparati ad affrontare le sfide militari di domani. La ragione, secon-

do Brose, non è l'assenza di risorse, ma semplicemente un mix di inerzia burocratica, pigrizia cognitiva e abitudine politica: dall'11 settembre, gli Stati Uniti avrebbero continuato a pensare alla guerra di domani come a quella di ieri.

Su questo sfondo, uno dei tentativi più rivoluzionari di riformare il processo di acquisizione di armamenti degli ultimi 50 anni è avvenuto proprio durante l'amministrazione Trump, sotto l'egida di Will Roper, sottosegretario dell'Aeronautica per gli acquisti, la tecnologia e la logistica. Laureatosi in fisica al Politecnico della Georgia (Georgia Tech), Roper ha conseguito un dottorato in Matematica a Oxford, e dal 2018 è diventato lo "zar" che si occupa di riformare il processo che, da destra e da sinistra, viene visto come uno dei principali problemi della difesa americana: i sistemi d'arma su cui si basa la forza militare di Washington richiedono decenni di progettazione e sviluppo, il che a sua volta li rende estremamente costosi e poco flessibili – non adattabili a missioni e scenari differenti, proprio come lamenta Brose. Guidato dal motto "più veloce, più intelligente, più coraggiosa", Roper in questi anni ha promosso una nuova strategia di programmazione che si basa su due pilastri: l'uso di tecnologie commerciali esistenti e lo sfruttamento in fase di progettazione di simulazioni digitali per accelerare (e quindi rendere più economici) i programmi d'arma. La domanda vera per la difesa americana guardando ai prossimi due decenni è quindi se Brose ha ragione nella sua diagnosi, e se Roper offre la soluzione corretta.

*Le opinioni espresse sono strettamente personali e non riflettono quelle delle istituzioni di appartenenza.*



# L'economia dell'energia: durerà la rivoluzione dello shale

2

2020

91

Aspenia

*Lo shale, dopo aver fatto degli Stati Uniti il maggior produttore di petrolio al mondo, risente oggi della doppia minaccia della pandemia – che ha determinato il crollo della domanda e dei prezzi – e della guerra commerciale tra Russia e Arabia Saudita. Malgrado la forte battuta d'arresto, però, l'industria dello shale ha un futuro: l'innovazione americana e il genio del capitalismo potranno rimetterla in piedi quando l'economia globale tornerà a girare.*

La rivoluzione dello *shale* – gli idrocarburi (gas e petrolio) estratti dalle rocce scistose – ha recentemente conquistato il mondo, ma per il grosso dei commentatori ciò è avvenuto in modo inaspettato. È dunque scioccante interrogarsi oggi sulle prospettive di sopravvivenza del settore. Tuttavia, a

seguito della pandemia di Covid-19 – “cigno nero” per eccellenza che segnerà un'intera generazione – e della guerra fratricida ingag-

**John Hulsman è presidente e direttore di John C. Hulsman Enterprises, un'importante azienda di valutazione del rischio. Il suo ultimo libro si intitola *To dare more boldly: the audacious story of political risk.***

giata dall'industria petrolifera, l'interrogativo è più che fondato.

LA RIVOLUZIONE DELLO SHALE E IL PRIMATO DEGLI STATI UNITI. Negli ultimi dieci anni ho partecipato a un'infinità di conferenze sull'"energia del futuro" e mi ha sempre divertito constatare quanto poco fosse tenuto in considerazione lo *shale*, che a ben vedere è l'unico fatto di rilievo occorso di recente nel settore energetico. Diversamente dalle altre affascinanti, ma sinora in gran parte ipotetiche alternative, lo *shale* infatti è reale. Tanto da aver sovvertito un mercato energetico prima dominato dall'Opec (Organizzazione dei paesi esportatori di petrolio) a guida saudita e, in misura minore, dalla Russia.

La fratturazione idraulica, o *fracking* – l'iniezione di liquidi ad alta pressione in formazioni scistose sotterranee per ampliarne le fratture ed estrarre i vasti quantitativi di gas e petrolio ivi intrappolati – ha indubbiamente modificato le regole del gioco. Ha trasformato gli Stati Uniti, leader incontrastati di questa tecnologia, da mendicante dell'altrui energia nel maggior produttore di petrolio al mondo. Il tutto nel volgere di quello che, storicamente parlando, è un battito di ciglia.

La produzione di greggio negli Stati Uniti è più che raddoppiata tra il 2010 e il 2019, passando da 5,5 milioni di barili al giorno (mb/g) a 12,2 milioni. Ciò ha spinto la quota statunitense sul mercato mondiale dei prodotti petroliferi al 19%, contro il 12% dell'Arabia Saudita e l'11% della Russia. L'anno scorso il solo Texas ha prodotto 5 mb/g di petrolio, pari al 40% del totale statunitense e più dell'intera produzione irachena (che è di 4,7 mb/g). Nel settembre 2019 l'America è ridivenuta esportatrice netta di greggio e raffinati per la prima volta dal 1973. Questi dati mostrano senza ombra di dubbio che il mondo ha sperimentato una vera e propria rivoluzione energetica. Ma se da dieci anni a questa parte lo *shale* ha rivoluzionato il panorama

3

geopolitico, gli ultimi mesi hanno visto emergere una minaccia esistenziale totalmente impreveduta capace di metterne seriamente in forse la centralità sulla scena energetica mondiale. Già prima che la pandemia colpisse, i mercati petroliferi pativano un eccesso di offerta e la relativa caduta dei prezzi, conseguenza della lotta ingaggiata dai principali produttori (Usa, Russia e Arabia Saudita) per il primato sui mercati.

#### L'IMPATTO DELLA PANDEMIA: LA CRISI DELLA DOMANDA E

DEI PREZZI. Il prezzo del West Texas Intermediate (WTI), riferimento delle quotazioni petrolifere globali, era precipitato dai 106 dollari al barile di giugno 2014 ai 32 dollari di gennaio 2016. Poi sono sopraggiunti il coronavirus – che ha decurtato la domanda globale – e la concomitante guerra sul prezzo del greggio, che ha provocato un vasto eccesso d'offerta nel momento peggiore.

4

È l'autoinflitta depressione globale in corso – frutto del tentativo disperato di contenere la peggiore epidemia dai tempi della spagnola, che tra il 1918 e il 1920 fece oltre 50 milioni di morti – ad aver assestato il colpo più grave allo *shale*, affondando la domanda globale di petrolio. Ad aprile 2020 questa risultava inferiore di ben 29 mb/g rispetto allo stesso mese dell'anno precedente (su un totale annuale di circa 100 mb/g). Non sorprende che le quotazioni del WTI siano precipitate, passando dai 51 dollari al barile di gennaio 2020 ai 20 dollari di marzo.

La crisi petrolifera ha toccato il culmine il 20 aprile scorso, noto agli addetti ai lavori come “lunedì nero”: quel giorno i timori per la possibile insufficienza degli spazi di stoccaggio ha fatto segnare al WTI l'incredibile prezzo di meno 40 dollari al barile. Anche se per un breve lasso di tempo, i produttori americani hanno dunque pagato gli intermediari perché si prendessero il loro petrolio. Una situazione inaudita.

Per onorare i loro rischiosi impegni finanziari, i produttori di gas e petrolio *shale* hanno dovuto tagliare la produzione e chiudere pozzi: a luglio negli Stati Uniti ne restavano attivi solo 185, rispetto ai 683 di marzo. Nemmeno la stabilizzazione del WTI a 40 dollari al barile nel mese di giugno è valsa a riportare in attività i pozzi, perché il *break-even* dello *shale* (il prezzo minimo a cui occorre vendere il prodotto per non andare in perdita) resta sui 50-55 dollari al barile, malgrado gli avanzamenti tecnologici che hanno abbassato i costi d'estrazione.

## 5

L'ovvio risultato è che il comparto ha conosciuto un'ondata di licenziamenti: circa 100.000 posti di lavoro, pari al 20% del totale nel settore del gas e petrolio, sono andati in fumo negli Stati Uniti da febbraio scorso. Oltre venti società produttrici di idrocarburi da scisti sono fallite, i loro lavoratori – squadre d'estrazione, tecnici, autisti dei camion cisterna – licenziati. Peggio, si stima che se il barile si attestasse sui 35 dollari il 30% delle grandi compagnie statunitensi attive nello *shale* risulterebbe tecnicamente insolvente, perché impossibilitato a onorare i prestiti con il flusso di cassa atteso dalle estrazioni future. Anche dopo che le quotazioni si sono stabilizzate, dunque, l'intera industria americana degli idrocarburi non convenzionali resta sull'orlo del baratro.

LA GUERRA DEL PETROLIO TRA MOSCA E RIAD. Proprio nel peggior momento possibile, russi e sauditi hanno scatenato una guerra delle quotazioni. In questo modo la situazione gravissima del comparto energetico è diventata catastrofica, in quanto la copiosa e superflua produzione aggiuntiva ha inondato un mercato già saturo.

La Russia è entrata nell'OPEC-plus nel 2016 proprio per proteggere le quotazioni globali del greggio dagli effetti dell'eccesso d'offerta conseguente all'avvento dello *shale*. Nei successivi quattro anni, con grande scorno di Vladimir Putin, i tagli alla produzione decisi dall'OPEC-plus hanno sì stabilizzato i prezzi, ma non hanno impedito ai produttori statunitensi di guadagnare crescenti quote di mercato. Frustrato dai risultati, il Cremlino ha deciso di abbandonare il cartello. L'8 marzo scorso – in risposta all'ufficiosa uscita della Russia dall'OPEC allargato e rinnegando l'impegno a non pompare troppo greggio per evitare di deprimerne le quotazioni – i sauditi hanno cambiato registro. Riad, l'unico grande produttore di petrolio in grado di incrementare le estrazioni a piacimento, ha annunciato che da aprile avrebbe aumentato la sua produzione di 2 mb/g nel tentativo di punire una recalcitrante Mosca facendo crollare i prezzi.

Lo *shale* si è così ritrovato tra l'incudine russa e il martello saudita. In appena ventiquattr'ore (9 marzo) il prezzo del WTI è crollato del 25%, da 41 a 31 dollari al barile: il maggior deprezzamento singolo dal 1991. I sauditi hanno tenuto fede alla minaccia, incrementando la produzione dai 7,4 mb/g di marzo ai 10,3 milioni di aprile: un aumento di quasi 3 mb/g. Oltre a punire la Russia per aver lasciato il cartello, Riad – una volta realizzato il danno che stava arrecando all'industria dello *shale* – ha sperato di recuperare parte delle quote di mercato erose dai nuovi produttori statunitensi negli ultimi dieci anni.

Ma non ha tenuto conto di una regola basilare del mercato energetico, che è

guidato dalla geopolitica non meno che dalla macroeconomia. Di fronte a una base elettorale che reclamava il salvataggio dell'industria dello *shale*, Donald Trump ha brutalmente rammentato ai sauditi la loro antica alleanza con gli Stati Uniti, ammonendoli che decimare i produttori di gas e petrolio americani l'avrebbe messa in forse. Sotto la pressione di Trump, il principe ereditario e uomo forte del Regno Mohammed bin Salman e Vladimir Putin sono rapidamente addivenuti a un accordo che resuscitava l'OPEC-plus. Ciò ha soddisfatto i sauditi e ha salvato l'industria dello *shale*, grande imperativo di Trump. Il 9 aprile la rediviva OPEC-plus ha concordato un taglio complessivo di 9,7 mb/g, che ha tolto dal mercato il 10% dell'offerta e ha così stabilizzato i prezzi.

7

IL FUTURO DELLO SHALE: L'ESTINZIONE È LONTANA. La rivoluzione degli idrocarburi non convenzionali è dunque finita? È stato un fenomeno interessante ma storicamente transitorio, destinato a estinguersi come i dinosauri sotto l'onda d'urto dei due meteoriti – la guerra commerciale russo-saudita e la pandemia che sta decimando la domanda mondiale – abbattutisi sul mercato energetico? Nell'ultimo decennio lo *shale* è stato sottovalutato, pur essendo divenuto realtà; oggi non scommetterei contro la sua resurrezione.

Cerchiamo di spazzare via la nebbia intellettuale che permea i giudizi sull'argomento. Primo: le due minacce esistenziali allo *shale* (la rovinosa guerra commerciale e il crollo della domanda indotto dal coronavirus) non sono analoghe. La morale della guerra dei prezzi è che, forte del suo primato globale (e del legame strategico con il regno saudita), l'America può rintuzzare ogni offensiva degli altri due grandi produttori contro la sua industria degli idrocarburi. La pressione degli Stati Uniti ha posto fine alla guerra dei prezzi; le macchinazioni di Mosca e Riad non configurano un perico-

lo sistemico per lo *shale* statunitense.

Secondo: il disastroso collasso della domanda indotto dal Covid-19 è una sfida ben più seria a tale industria, ma non va sopravvalutata. Il crollo non prelude necessariamente a un'apocalisse. La US Energy Information Agency stima che la produzione statunitense di greggio si ridurrà di 700.000 b/g quest'anno e di 300.000 l'anno prossimo. Molto, ma non moltissimo rispetto a una produzione nazionale che, per il 2021, è stimata in 11 mb/g: 2 milioni in meno rispetto al picco di marzo 2020, ma pur sempre un volume che fino a pochi anni fa appariva irrealistico. Sebbene l'ascesa spettacolare dello *shale* sia stata seriamente intaccata, siamo ben lontani dalla sua estinzione.

8

Terzo: finita la pandemia vi sarà certamente una robusta ripresa economica, in quanto alla chiusura artificiale del mondo seguirà un'attività economica molto più intensa rispetto al *lockdown*. Le cose non torneranno più alla "normalità" (la realtà storica non è mai "normale", in quanto costantemente modificata dagli eventi), ma l'economia subirà una brusca accelerazione. La ripresa potrà essere a V (cioè altrettanto rapida della frenata), o più lenta, ma di certo genererà un aumento della domanda globale d'energia. E ciò non farà che aiutare lo *shale*.

Quarto: i pozzi non convenzionali presentano un grande vantaggio tecnico rispetto a quelli classici che dominano la produzione russa o saudita. Possono infatti essere chiusi e riaperti facilmente e a costi ragionevoli, il che rende lo *shale* americano più flessibile del petrolio saudita o di quello siberiano, in quanto sopporta meglio gli alti e bassi della domanda. Nella metafora dei dinosauri, il petrolio non convenzionale equivale ai mammiferi: aziende più piccole e agili (specie rispetto ai giganti di Stato russi e sauditi), meglio equipaggiate di fronte alle catastrofi che investono il mercato.

IL GENIO DEL CAPITALISMO. Quinto (e ultimo) punto: il fatto che lo

*shale* statunitense sia dominato dai privati non sembra essere tenuto in sufficiente considerazione dagli analisti. Eppure c'è una differenza sostanziale tra il capitalismo genuino e il pesante apparato d'impronta statale, il che è un'ottima notizia per il futuro dell'industria in questione. Chiunque abbia visto film come *Il gigante* o *Il petroliere* sa che gli innovatori visionari dell'industria energetica non si accaparrano necessariamente il grosso dei guadagni. "Il denaro della costa est" spesso arriva in forze durante le crisi, strappando alla prima generazione di pionieri le imprese più promettenti e tenendole a galla in piena tempesta con la sua potenza finanziaria, per poi tornare a svilupparle quando il cielo si rasserenava.

Ma i pozzi e il petrolio, pur passando di mano, non cessano di esistere. Che a comprare lo *shale* siano grandi società petrolifere come Chevron o ExxonMobil oppure fondi d'investimento, la bancarotta di queste imprese innovative non implica la fine del settore. Comporta solo che i depositi di idrocarburi da scisti passeranno di mano.

In questo sta il genio del capitalismo: la distruzione creativa consente alle innovazioni di resistere. Dunque, meglio non scommettere sulla fine prematura dello *shale* americano: avrà ancora lunga vita. Per le ragioni sin qui elencate, aspettiamoci che quest'industria agile e vitale si rimetta in piedi, assieme al resto del mondo.



# Le economie transatlantiche: un oceano di differenze

2

2020

91

Aspenia

*Nel rapporto transatlantico sono in azione dinamiche profonde destinate nel medio periodo ad accrescere le tensioni, anche per gli effetti della pandemia. Fallita (già negli anni di Obama) l'occasione di ridefinire il partenariato con il TTIP, sui rapporti economici tra USA e UE pesano asimmetrie e divergenze in vari ambiti tra cui le tecnologie informatiche. Il contrasto tra primato industriale americano ed efficacia normativa europea, che rafforza la spinta europea all'autonomia strategica.*

Le elezioni presidenziali statunitensi sono importanti. Quelle del 2020 più di altre. Anche gli sviluppi sotterranei della politica americana contano, per il loro impatto sia sugli Stati Uniti che sulle relazioni internazionali del

paese. Lo stesso vale per l'Europa, le cui contese elettorali nazionali affollano il calendario. C'è sempre un qualche voto importante dietro l'angolo e le infinite di-

**Erik Jones è professore di Studi europei e Politica economica internazionale nonché direttore degli Studi europei ed euroasiatici alla Johns Hopkins University a Bologna. È anche co-direttore della pubblicazione *Government & Opposition* e senior associate research fellow all'ISPI.**

strazioni rendono arduo tenere traccia delle potenti ma più lente dinamiche sociali ed economiche.

Il punto è se questi cambiamenti più profondi, strutturali, in corso negli Stati Uniti e in Europa stiano avvicinando le due sponde dell'Atlantico, o se invece le allontanano.

Guardando all'agenda economica delle due aree, vi sono fondate ragioni per propendere verso la seconda ipotesi. Le economie europea e statunitense sono strettamente interconnesse e lo resteranno a lungo, ma nell'ultimo decennio sono emerse significative divergenze in svariati ambiti e ciò fa presagire che, nel breve e medio periodo, le tensioni aumenteranno. Non viceversa.

**3**

**LA TRISTE SORTE DEL TTIP.** La silenziosa morte del TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) è un buon esempio delle forze all'opera<sup>1</sup>. Quel negoziato, lanciato nel 2013, mirava a promuovere occupazione e crescita sulle due sponde dell'Atlantico armonizzando normative e linee guida. Una maggiore cooperazione transatlantica in questo ambito avrebbe abbassato i costi sostenuti dalle aziende per adeguarsi a standard regolamentari oggi differenti, ma avrebbe anche disciplinato maggiormente la Cina e altre economie emergenti, inducendole ad adottare gli standard euro-americani per accedere a quei lucrosi mercati.

La nozione di “partenariato” si fondava sulle pratiche standardizzanti e di armonizzazione che tra la fine degli anni Ottanta e gli anni Novanta avevano contribuito a completare il Mercato unico europeo. Tale nozione traeva origine dalla constatazione che buona parte delle grandi multinazionali è operativa sia in Europa che negli Stati Uniti e rifletteva il comune interesse dei due partner a ribadire la leadership economica “occidentale”. Le condizioni per il successo di quest'approccio non potevano essere migliori.

Eppure, la fortuna non ha arriso al TTIP. Alcune difficoltà sono sorte in ambiti dove le differenze tra Europa e Stati Uniti risultano antiche e marcate, come il comparto agricolo in generale e gli standard (fito)sanitari in particolare. Altre erano meno scontate: sulla scia della crisi economico-finanziaria indotta dai mutui *subprime*, ad esempio, il Tesoro statunitense era restio a includere nei negoziati la regolamentazione dei servizi finanziari, perché dubitava che le autorità europee potessero resistere alla pressione delle banche.

## 4

Ancor più sorprendente la reazione degli europei alla proposta di includere nel partenariato un meccanismo indipendente di risoluzione delle dispute tra Stati e investitori privati. Anche se in Europa simili fori esistono dal secolo scorso, nell'Unione diverse voci si sono levate contro qualsiasi ipotesi di esautorare i tribunali nazionali dal rappresentare l'interesse pubblico. Il Parlamento europeo ha insistito affinché ogni cornice di risoluzione delle dispute fosse trasparente e pubblica, sicché i negoziatori europei hanno espunto il meccanismo indipendente dalla bozza di accordo.

I negoziati sul TTIP sono andati avanti nel corso della seconda amministrazione Obama, ma le controversie non sono diminuite. Alla vigilia delle presidenziali 2016 era chiaro che anche in America l'appoggio popolare al trattato andava scemando. L'insoddisfazione non riguardava aspetti specifici, bensì la nozione generale di libero commercio. In realtà la frustrazione riguardava in buona parte il Trans-Pacific Partnership (TPP), il partenariato transpacifico che l'amministrazione Obama stava parallelamente negoziando, ma presto ha investito anche il dossier transatlantico. Di conseguenza, Obama ha accantonato con discrezione il TTIP e Donald Trump non ha fatto nulla per resuscitarlo.

LUCI E OMBRE DELL'AZIONE REGOLATRICE DELL'UE. È difficile

che i leader sulle due sponde dell'Atlantico possano recuperare la nozione di partenariato alla base del fallito accordo. Non solo il libero commercio ha perso smalto nel dibattito sempre più ampio sui danni delle delocalizzazioni industriali; è pure diminuita la fiducia del pubblico nell'armonizzazione dei regolamenti, man mano che si è fatta strada la consapevolezza che le normative riflettono importanti valori sociali.

## 5

Il dibattito sulle norme a protezione dei dati personali ne è un esempio. L'Unione Europea ha approvato una direttiva in materia (il GDPR) sul finire del secondo mandato di Obama e ha cominciato ad applicarla un paio d'anni fa, in piena amministrazione Trump. L'adozione delle nuove regole è avvenuta sullo sfondo di eclatanti furti di dati ai danni di Adobe, eBay, LinkedIn, MySpace e Yahoo. Nel tempo intercorso tra approvazione e applicazione sono scoppiati gli scandali sulle interferenze nel referendum britannico sulla Brexit, nelle presidenziali americane del 2016 e in quelle francesi del 2017. La sicurezza informatica è così assunta a priorità di governo, con importanti differenze sui due lati dell'Atlantico. Una volta entrato in vigore il GDPR, infatti, è diventato chiaro a europei e americani che l'UE aveva la capacità di fissare e far rispettare standard globali.

La questione, al pari delle divergenze tra Europa e Stati Uniti circa la protezione dei dati personali, non è nuova. Sin dagli anni Novanta gli europei hanno svolto un ruolo guida nel fissare standard internazionali, e da altrettanti anni discutono con gli americani sui criteri di protezione dei dati. Si consideri, ad esempio, l'accesso dibattito sul registro dei nomi dei passeggeri dei voli civili sorto dopo gli attentati dell'11 settembre 2001 e protrattosi durante la guerra al terrorismo.

La posta in gioco è divenuta più concreta agli occhi dell'opinione pubblica quando si è diffusa la consapevolezza che gli Stati Uniti detengono il primato mondiale nel campo delle nuove tecnologie. E quando è divenuto chiaro che aziende come Alphabet, Amazon, Apple o Facebook dipendono pesantemente dalla capacità di incamerare e rivendere dati personali, non pagano il dovuto in tasse nei paesi dove operano e adottano pratiche scorrette per controllare il mercato. Peggio, che i governi nazionali appaiono impotenti verso i giganti tecnologici, se non loro complici. Quando nell'agosto 2016 la Commissione europea provò a sanzionare Apple per aver eluso le tasse in Irlanda, il governo irlandese e l'amministrazione Obama si schierarono a fianco della multinazionale.

Il successo del GDPR stride con il buco nell'acqua della Commissione su Apple. Mentre ogni azienda operante online ha dovuto modificare le pratiche di raccolta dati per uniformarsi al regolamento comunitario, a luglio 2020 la Corte di giustizia europea ha ribaltato in appello il provvedimento fiscale di Bruxelles nei confronti di Apple. Difficilmente una più stretta collaborazione transatlantica correggerebbe tale asimmetria.

L'alternativa è rafforzare sovranità e autonomia strategica europee, sia nell'ambito digitale (come la presidente della Commissione Ursula von der Leyen ha inteso fare incaricando la sua vice Magrethe Vestager di costruire "un'Europa adatta all'era digitale"), che in termini generali e più strategici

(da cui il riferimento di von der Leyen a una “Commissione geopolitica”).

**EUROPA PIÙ FORTE, ATLANTICO PIÙ LARGO.** Nemmeno il dibattito sull'autonomia strategica dell'Europa è una novità. Esso percorre tutta la storia dell'integrazione europea, in modo a tratti più visibile (come negli anni Sessanta e nei primi anni Settanta) e a volte meno (negli anni Ottanta). Il punto è quali corrispondenze sussistano tra queste oscillazioni e le fasi di tensione nel rapporto transatlantico. Ogni qualvolta gli europei percepiscono che gli Stati Uniti abusano della loro centralità – in termini economici o di sicurezza militare – tendono a usare il processo d'integrazione come contrappeso al potere americano. I risultati non sono sempre brillanti, come attesta l'incapacità europea di creare negli anni Settanta un'unione economica e monetaria per contrastare lo strapotere del dollaro, o l'irrilevanza della strategia di sicurezza comune elaborata nei primi anni Duemila. Eppure, la dinamica persiste.

Come mostrano Henry Farrell e Abraham Newman in un recente studio sulla “interdipendenza armata”, gli ultimi vent'anni hanno dato agli europei ampie ragioni per preoccuparsi delle asimmetrie nei rapporti transatlantici.<sup>2</sup> Le amministrazioni di George W. Bush hanno sfruttato il ruolo centrale dell'America nel campo di Internet e della telefonia mobile per combattere i finanziatori del terrorismo, ma anche per spiare alleati come la Cancelliera tedesca Angela Merkel. Successivamente, le amministrazioni Obama hanno premuto sull'Europa affinché escludesse dal circuito Swift le banche iraniane e hanno imposto inedite sanzioni agli istituti di credito europei che fornivano a imprese iraniane (o ad aziende in affari con l'Iran) accesso a servizi finanziari denominati in dollari, come la compensazione. Trump ha usato vari strumenti per sabotare l'accordo sul nucleare iraniano negoziato dal suo predecessore con il concorso degli europei, obbligando questi ultimi a reim-

porre sanzioni all'Iran, nuovamente escluso dallo Swift.

Tali azioni incentivano fortemente gli europei a pensare l'autonomia strategica in termini soprattutto economici. L'obiettivo non è tanto fare marcia indietro sull'integrazione con l'economia statunitense, quanto ridurre la vulnerabilità di banche e imprese europee alle pressioni economiche americane. Nonché schermare i politici europei dallo sgradito scrutinio di Washington e da altre forme d'interferenza.

All'orizzonte, l'Europa punta a garantire da sé la propria sicurezza, il che vuol dire non solo operare senza il supporto statunitense, ma anche sopravvivere in un mondo dove gli Stati Uniti potrebbero non fornire più una valida garanzia di sicurezza al vecchio continente. L'amministrazione Trump ha rimarcato l'importanza di non dare per scontata tale garanzia; la questione per gli europei è come supplire all'assenza dell'America, se questa prospettiva dovesse rivelarsi concreta.

Un'effettiva “sovrànità europea”, come il presidente francese Emmanuel Macron ama chiamarla, implica inevitabilmente un indebolimento dei legami tecnologici ed economici tra le due sponde dell'Atlantico. Ciò non andrebbe necessariamente a vantaggio dell'Europa in termini di competitività. Una maggiore cooperazione transatlantica sarebbe la soluzione migliore, ma essa presuppone fiducia reciproca, oltre che valori comuni. Su entrambi i piani Europa e America sono più vicine tra loro di qualsiasi altra area del globo, eppure si sono andate allontanando: in modo lento e impercettibile forse, ma tangibile e progressivo.

**L'EFFETTO PANDEMIA.** Il Covid-19 ha acuito le tensioni transatlantiche. L'impatto della pandemia sul commercio ha accentuato i timori per le delocalizzazioni produttive e sta alimentando il dibattito sull'opportunità di politiche industriali che creino catene produttive più “sicure” – cioè più

locali. La pandemia ha inoltre rafforzato – tanto in Europa quanto negli Stati Uniti, resisi conto di essere divenuti troppo dipendenti dal commercio internazionale in comparti vitali – gli appelli all’autonomia strategica, concetto ora esteso alle forniture mediche, ai farmaci e all’approvvigionamento alimentare.

Gli enormi profitti registrati dai giganti tecnologici in questi ultimi mesi hanno reso più stridente il contrasto tra primato industriale americano ed efficacia normativa europea. Mentre il governo statunitense tenta di esercitare un maggiore controllo sull’uso dei dati personali e sui contenuti mediatici, le autorità europee studiano nuovamente come tassare il commercio online, stavolta mediante strumenti comunitari inseriti nel Recovery Plan (Next Generation EU) invece di mettere sotto pressione le autorità fiscali nazionali. La diversità di orientamento non mancherà di ripercuotersi sul rapporto transatlantico: laddove gli sforzi americani e quelli europei di tassare e regolamentare i giganti tecnologici dovessero confliggere, è assai probabile che Washington si schieri con le “sue” aziende, piuttosto che con gli alleati europei.

Un’ultima preoccupazione concerne l’ambito finanziario. L’impatto della pandemia non si è ancora esteso al comparto dei servizi finanziari, ma i danni del virus ai bilanci aziendali e familiari si tradurranno in forti contraccolpi per il settore. Inoltre, prima o poi i governi su entrambi i lati dell’Atlantico dovranno cominciare a ridurre gli ingenti debiti contratti per far fronte all’emergenza e allora le banche centrali dovranno contrarre i loro bilanci, ridimensionando gli stimoli monetari. Se l’ultima crisi (quella dei *subprime*) insegna qualcosa, il processo non sarà indolore.

Non c’è modo di prevedere come si svolgerà la ripresa. L’unica certezza è che ogni provvedimento preso su una sponda dell’Atlantico avrà immediate ripercussioni sull’andamento economico dell’altra. Difficile che questa ma-



tassa di problemi finanziari possa essere dipanata senza creare tensioni tra Europa e America. È improbabile che la relazione bilaterale ne risulti totalmente compromessa, ma certo le prospettive di breve e medio termine restano difficili. Per ragioni che non hanno a che fare tanto con le elezioni, quanto con sviluppi socioeconomici di più lungo periodo.

<sup>1</sup> Questa parte dell'articolo deve molto ad Alasdair Young, *The New Politics of Trade: Lessons from TTIP*, Agenda Publishing, 2017.

<sup>2</sup> Henry Farrell e Abraham L. Newman, "Weaponized interdependence: how global economic networks shape state coercion," *International Security*, estate 2019.

# La transizione energetica che accelera

2

2020

91

Aspenia

*Il settore energetico statunitense viene da una fase realmente rivoluzionaria. Più che una vera discontinuità, alla luce della pandemia ci si deve aspettare l'accelerazione di un trend già esistente, quello alla transizione energetica. Con un'ampia varietà di strategie di diversificazione e crescenti investimenti in energia pulita, anche per intercettare gli stimoli dei vari pacchetti di rilancio dell'economia e la situazione favorevole dei bassi tassi di interesse.*

Negli Stati Uniti l'ultimo decennio ha dato l'avvio a numerosi cambiamenti sostanziali nel settore dell'energia. Per effetto della *shale revolution* la produzione di petrolio è passata da 5,5 milioni di barili al giorno (mbpd) nel 2010 a 12,8 milioni alla fine del 2019. Anche la produzione di gas naturale è aumentata negli ultimi dieci anni di oltre il 50%, trasformando gli Stati Uniti da importatore netto di gas naturale in uno dei maggiori esportatori a livello mondiale. Con il progressivo aumento della quota del gas naturale

nel mix energetico statunitense (dal 24% nel 2010 al

**David Livingston è senior analyst presso Eurasia Group, e nonresident fellow dell'Atlantic Council.**

38% nel 2019), quella del carbone si è parallelamente dimezzata (dal 45% al 23%).

I CAMBIAMENTI DEL MIX ENERGETICO USA. Ma a questi grandi capovolgimenti del posizionamento americano nel campo degli idrocarburi si è accompagnata, nello stesso periodo, una sorta di “big bang” dell’energia pulita, come riportato ad esempio da Bloomberg con dati che parlano molto chiaramente. All’inizio di quest’anno gli Stati Uniti avevano triplicato la potenza eolica installata e moltiplicato di 80 volte la capacità solare rispetto al 2010. Complessivamente, gli Stati Uniti hanno installato, nel corso dell’ultimo decennio, quasi 150 Gigawatt (GW) di solare ed eolico, il che equivale a circa il 50% in più dell’intera loro capacità energetica nucleare (che attualmente fornisce un quinto della produzione totale di energia del paese), e rappresenta la maggior parte della generazione nazionale di energia a zero emissioni di carbonio.

Le rinnovabili rappresentano oggi circa il 18% del mix energetico statunitense – l’eolica il 7,5% e la solare circa il 2%. Anche l’impiego di batterie ha registrato una crescita notevole, sia per i veicoli elettrici che per lo stoccaggio di energia, e i relativi costi sono diminuiti di dieci volte, dagli oltre 1.180 dollari per kilowatt del 2010 ai 156 dollari della fine del 2019. Sempre più spesso progetti integrati, basati su combinazioni di solare e/o di eolico e stoccaggio, entrano direttamente in competizione con quelli legati al gas naturale, in diversi mercati di tutto il territorio degli USA.

In gran parte per effetto di questi trend – ma anche di mutamenti del consumo e dell’efficienza energetica – nell’ultimo decennio negli Stati Uniti si è assistito a un parziale *decoupling* tra domanda di energia ed emissioni da un lato, e crescita economica dall’altro. Tra il 2010 e il 2019, gli USA hanno incrementato il PIL di quasi quattro trilioni di dollari, riducendo contempo-

raneamente le emissioni del settore energetico del 25%, a fronte di un aumento del consumo totale di energia limitato al 6,6%. In cinque degli ultimi dieci anni il consumo di energia ha addirittura fatto registrare un calo anno su anno, mentre il PIL continuava a crescere senza flessioni.

**IL COVID-19 E IL TERREMOTO NEI MERCATI PETROLIFERI.** La pandemia di Covid-19 e lo sconquasso che ha provocato quest'anno sui mercati dell'energia hanno messo alla prova molti di questi trend.

**4**

Un crollo della domanda di petrolio si è manifestato a livello mondiale, prima in Cina e poi allargandosi ad altre nazioni, man mano che le misure di lockdown incidevano sulla domanda (arrivando in aprile fino a un calo di 29 milioni di barili al giorno). Si sperava che il vertice dell'OPEC-plus (che include la Russia) a marzo potesse, ancora una volta, riequilibrare il mercato con tagli alla produzione, ma il progetto è andato a monte per la reazione indignata dei russi, che non consideravano quelle misure nell'interesse del loro paese. Il fallimento del vertice dell'OPEC-plus è stato aggravato dalla forte reazione da parte dell'Arabia Saudita e di alcuni altri produttori OPEC, che hanno aperto i rubinetti e inondato il mercato di greggio a prezzo ribassato, in una frenetica corsa per assicurarsi quote del mercato globale.

Ne sono conseguiti sconvolgimenti epocali sui mercati petroliferi. Nella sola settimana del 20 aprile, i prezzi del WTI (West Texas Intermediate) sono passati in territorio negativo, mentre i prezzi del Brent sono scesi sotto la soglia dei 20 dollari al barile per la prima volta da 18 anni. In alcune zone degli USA, il prezzo della benzina è sceso al di sotto di un dollaro al gallone – in alcune località arrivando perfino a toccare i 12 centesimi.

Nonostante questo, perfino dopo la chiusura di molti pozzi e i tagli agli investimenti – oltre al più grande crollo in un singolo mese mai registrato nella storia (una diminuzione di 2 mbpd in maggio) – gli Stati Uniti conti-

nuano oggi a estrarre oltre 10 mbpd. Il paese ha mantenuto il primato di maggior produttore mondiale di petrolio, grazie al fatto che i produttori hanno mostrato nuova e maggiore disciplina ed efficienza di fronte al ribasso dei prezzi, e anche perché ingenti tagli di produzione sono stati poi effettuati volontariamente da Russia, Arabia Saudita e dalla coalizione OPEC-plus.

## 5

**UN SETTORE RESILIENTE.** Come già in altri periodi di calo dei prezzi petroliferi, il consolidamento sta cominciando a modellare un settore petrolifero statunitense più razionale e in ultima analisi più coerente, e potenzialmente potrà condurre a ulteriori abbassamenti del *break-even point* dei costi. Uno studio sui principali produttori di petrolio del paese effettuato dalla Federal Reserve Bank di Dallas indica una gamma di *break-even* che va da 46 a 52 dollari al barile per nuove perforazioni sufficientemente remunerative e una soglia limite di *shut-in*, per i pozzi già esistenti, di 23-32 dollari (*shale*) o 36 dollari (*non-shale*). Tuttavia, alcune società hanno registrato progressi di efficienza che si traducono in costi di produzione inferiori a 10 dollari al barile, collocando in effetti alcune aree statunitensi di estrazione dello *shale* a parità di costi rispetto all'Arabia

Saudita. Se negli anni a venire perdurerà una situazione di prezzi petroliferi bassi, resta da vedere quanti pozzi saranno capaci di tali miglioramenti per mantenere la produzione.

Mentre le compagnie petrolifere europee hanno, in maggioranza, impiegato il 2020 per assorbire le perdite e per cancellare e diversificare rapidamente i loro investimenti in tecnologie e strategie *low-carbon*, le loro omologhe statunitensi continuano a puntare sulla crescita di petrolio e gas convenzionale. Nel 2020 si è già assistito a numerose operazioni di grande rilievo – Chevron ha acquisito Noble Energy, Devon Energy si è fusa con WPX e ConocoPhillips ha acquisito Concho Resources. ConocoPhillips ha fatto notizia diventando la prima società statunitense di esplorazione e produzione ad annunciare un obiettivo di zero emissioni nette – relativamente alle emissioni dirette (Scope 1) e indirette (Scope 2) – anche se l’aumento del suo portafoglio nel settore shale indica che il petrolio rimane una parte fondamentale della sua strategia a lungo termine.

Ulteriori grosse acquisizioni potranno probabilmente avere luogo a seguito di procedure fallimentari (a norma dell’articolo 11 del codice fallimentare statunitense) e, anche se lentamente, il consolidamento della produzione USA continuerà a far abbassare il livello medio di *break-even* dei costi.

I FATTORI DECISIVI PER IL FUTURO DELL’ENERGIA. Molto dipende dal giudizio su quelle che saranno le prospettive per il petrolio una volta che il vaccino sarà stato distribuito ovunque e la vita sarà tornata a una qualche forma di normalità – in termini di attività produttive, trasporti etc. Anche se esiste un crescente consenso sul fatto che la pandemia abbia accelerato il raggiungimento del picco della domanda di petrolio (per effetto dell’impatto evidentemente di lunga durata sulla digitalizzazione del lavoro e del commercio, sui viaggi, e su altre tendenze), restano ampie divergenze

su quando il picco sarà effettivamente toccato. La società di consulenza Rystad ha recentemente anticipato la sua previsione pre-pandemia del picco di domanda dal 2030 al 2028. BP, DNV-GL e l'International Energy Agency prevedono tutte che la domanda di greggio rimarrà stabile in questo decennio. S&P prevede invece che il picco della domanda si verificherà nel 2035, mentre l'OPEC non ritiene che avrà luogo fino al 2040.

Forse non meno importante che riuscire a prevedere il preciso momento dell'appiattimento della domanda è analizzare i segnali che provengono dai *policy-makers*. Molte dichiarazioni e proclamazioni di obiettivi – come quello dell'India che punta a raggiungere entro il 2030 un livello di diffusione dei veicoli elettrici pari al 30% – appaiono molto ambiziosi e non sembrano utili a prevedere l'effettiva situazione del mercato automobilistico nei prossimi dieci anni. Ma altri sviluppi vanno presi più seriamente. Va tenuto conto, ad esempio, che più del 50% della domanda globale di carburante per autoveicoli ricade sotto legislazioni che hanno già pianificato, entro il 2040, lo stop ai veicoli a combustione interna. Le scadenze potranno essere spostate ma si va in una direzione precisa, e una quota sempre maggiore della domanda di carburante per auto dovrà probabilmente fare i conti con l'anticipazione di quei divieti, visto che è probabile che politiche analoghe divengano più frequenti nei prossimi anni.

**GLI STIMOLI ECONOMICI DA INTERCETTARE.** Davanti a un futuro che si prospetta incerto per i combustibili e per i modelli di business tradizionali, i giganti statunitensi dell'energia verranno spinti sempre di più a cercare nuove opportunità nel quadro della transizione energetica. I bilanci pubblici sono una buona bussola per queste imprese. Finora sono stati approvati piani globali di stimolo per circa 20 trilioni di dollari come risposta alle conseguenze economiche del Covid-19. Mentre parte di tali misure si è

tradotta in sostegni immediati e mirati (maggiori sussidi per la disoccupazione, crediti alle imprese, sovvenzioni dirette alle famiglie), una fetta significativa di quella spesa verrà impiegata solo in futuro. E una parte non indifferente – circa mezzo trilione di dollari, calcolato a fine luglio – è costituita da forme di incentivi “verdi”, che promuoveranno le tecnologie capaci di ridurre le emissioni.

Ulteriori forme di stimolo negli Stati Uniti rientreranno in nuove importanti voci di spesa per infrastrutture pulite, in investimenti di capitali in progetti ad alto rendimento, che vanno dalle ferrovie alle stazioni di ricarica per veicoli elettrici, ai miglioramenti di efficienza e alla modernizzazione della rete energetica.

8

In aggiunta a ciò che potrà verificarsi dopo l’elezione di Biden, gli incentivi verdi dell’Unione Europea – che sono di gran lunga più ingenti rispetto al pur storico stanziamento per l’energia pulita dell’American Recovery and Reinvestment Act deciso nel 2009 dall’amministrazione Obama – avranno probabilmente forti effetti di ricaduta per un partner importante e strettamente interconnesso come gli Stati Uniti. In altre parole, euro e dollaro inseguiranno gli stanziamenti di Bruxelles e di altre capitali. La sfida per le imprese private, in particolare quelle abituate a operare mantenendo le distanze dalle istituzioni pubbliche e con modelli di business ad alto rischio e alto rendimento, sarà quella di integrare nel loro portafoglio progetti meno rischiosi e a minore rendimento, e di saper proporre una coerente narrativa strategica agli investitori e alle altre parti interessate.

**SFRUTTARE I BASSI TASSI DI INTERESSE.** È interessante notare che gli effetti della pandemia sulla politica monetaria risulteranno favorevoli per le società che cercano di diversificarsi in direzione dell’energia pulita. Durante la pandemia il costo del denaro è calato in tutto il mondo, e gli



Stati Uniti non costituiscono un'eccezione. Da marzo in poi la Federal Reserve ha tagliato di 150 punti base i tassi di interesse, che attualmente si collocano tra zero e 0,25%. Alla fine di agosto, durante il summit economico virtuale di Jackson Hole, il presidente della Fed Jerome Powell ha annunciato maggiore tolleranza verso l'inflazione da parte della banca centrale nel quadro della ripresa post-Covid, e ha riaffermato che nei prossimi anni i tassi d'interesse saranno *lower for longer*, ovvero più bassi per un periodo di tempo più lungo.

Il basso livello dei tassi d'interesse avrà un impatto significativo sull'economia del settore energetico degli Stati Uniti, dato che la maggior parte delle rinnovabili deve sopportare un peso enorme in termini di costo del capitale, essendo caratterizzate da grandi investimenti iniziali a fronte di scarsi o inesistenti costi ricorrenti di alimentazione. La più recente analisi di Lazard, una delle principali banche d'investimento, mostra che se il costo medio del capitale passa dal 7,7% al 5,4%, il costo medio ponderato dell'energia eolica e solare si abbasserà rispettivamente del 17% e del 26%, a confronto di una diminuzione solo del 12% per il gas naturale. Inoltre, poiché gli eccezionali incentivi fiscali del 2020 fanno aumentare le aspettative di inflazione – una volta che la crescita economica globale avrà ripreso le sue dinamiche pre-pandemia – le energie rinnovabili rappresentano oggi un investimento ancor più appetibile. Ciò è dovuto, in particolare, all'assenza di costi ricorrenti di alimentazione – un importante vettore per l'inflazione. Molte infrastrutture e operatori attivi nello sviluppo di energia saranno propensi a impiegare i capitali a basso costo di oggi per evitare di esporsi all'inflazione nei decenni futuri.

**LA TRANSIZIONE ENERGETICA CHE ACCELERI.** Con l'uscita dalla crisi, dunque, il settore energetico statunitense si avvia non tanto a gran-

di capovolgimenti o discontinuità, quanto invece all'accelerazione di alcuni trend che sono già in corso – ovvero un'accelerazione della transizione energetica. Il gas naturale e le energie rinnovabili continueranno a rubare spazio al carbone, con sempre maggiori investimenti marginali in energia pulita. La produzione di petrolio e gas continuerà a resistere e forse perfino a crescere, anche con un calo dei consumi. La rete avrà bisogno di nuovi investimenti e di nuove tecnologie, per poter meglio gestire le sue risorse – centralizzate e distribuite, di base e intermittenti – in sinergia. Nuovi e importanti capitali provenienti dagli stanziamenti pubblici si riverseranno in infrastrutture fondamentali per la transizione energetica, e faranno probabilmente affluire anche notevoli quote di capitali privati. I sistemi energetici diventeranno più flessibili, distribuiti e intelligenti e con conseguenze che impatteranno sul circuito di feedback tra preferenze e comportamenti dei consumatori da un lato, e cicli e decisioni di investimento dall'altro. Le risorse informatiche diventeranno un input essenziale quanto le risorse estratte dal sottosuolo.

Le compagnie statunitensi del settore sono ben consapevoli che è in atto una transizione energetica, ma nei prossimi anni si impegneranno in un'ampia varietà di strategie di diversificazione e transizione: tecnologie differenti, segmenti differenti della catena di valore, e accenti differenti sull'*hardware* rispetto al *software* della transizione energetica.

Sarà un periodo di cambiamento epocale, con nuovi alti e bassi del valore che si creeranno via via. E ci vorranno anni – forse decenni – prima di sapere quali segmenti di quell'industria avranno saputo mantenersi in sella, trovare la loro strada e posizionarsi ai vertici del moderno panorama dell'energia negli Stati Uniti del XXI secolo.

# Washington e la potenza militare cinese

*Oggi a Washington la Cina è considerata un avversario diretto e c'è un ampio consenso bipartisan su una politica più dura e ferma verso Pechino. Che si fonda su tre capisaldi: il rafforzamento del sostegno politico, diplomatico e militare a Taiwan; l'espansione della presenza militare Usa in tutto il Pacifico occidentale; il tentativo di coinvolgere India, Giappone, Australia e altri paesi in una coalizione di sicurezza in funzione anticinese (una sorta di NATO asiatica). Difficile immaginare un cambio di rotta repentino con l'amministrazione Biden.*

Durante l'amministrazione del presidente Trump i rapporti tra Washington e la Repubblica popolare cinese sono decisamente peggiorati. Sono sempre più numerosi gli analisti convinti che tra i due paesi sia ormai in corso una guerra fredda, con ripercussioni nefaste sull'economia globale e sulle prospettive di mantenimento della pace nella regione dell'Indo-Pacifico. Si tratta di preoccupazioni ben fondate, visto che la politica statunitense nei confronti di

**Ted Galen Carpenter, senior fellow per gli Studi sulla Sicurezza al Cato Institute, è autore di 12 libri e oltre 850 articoli sugli affari internazionali.**

Pechino è diventata più aggressiva su diversi fronti.

LA SPONDA DI TAIWAN. L'adozione di una politica più assertiva verso il gigante asiatico gode di un ampio sostegno bipartisan negli Stati Uniti: un aspetto, questo, che è diventato tanto più evidente dopo la repressione cinese a Hong Kong. La misura che ha imposto sanzioni contro le autorità di Pechino su quella base è stata approvata all'unanimità dal Senato statunitense. Durante la recente campagna elettorale per la Casa Bianca, Joe Biden ha fatto di tutto per rimarcare che la sua linea sulla Cina è ancora più dura di quella trumpiana.

## 2

La strategia implicita di contenimento di Washington si articola su tre capisaldi. Il primo è il rafforzamento del sostegno politico, diplomatico e militare a Taiwan. Il secondo è l'espansione della presenza militare statunitense in tutto il Pacifico occidentale, soprattutto nel Mar Cinese meridionale e nell'area di Taiwan. Il terzo è il tentativo di coinvolgere l'India, il Giappone, l'Australia e altri potenziali alleati in una rete di alleanze di sicurezza in funzione anticinese.

Il sostegno statunitense a Taiwan è diventato decisamente più forte rispetto all'inizio dell'amministrazione Trump. In realtà, le prime avvisaglie di un cambiamento della politica di Washington risalgono già a una telefonata ricevuta a inizio dicembre 2016 dal neoelto presidente repubblicano da parte dell'omologa taiwanese Tsai Ing-wen. In precedenza le massime autorità statunitensi avevano evitato qualsiasi parvenza di collaborazione politico-diplomatica con il governo di Taiwan. Così prevedeva l'accordo implicito stipulato all'inizio del 1979, quando gli Stati Uniti scelsero come interlocutore ufficiale la Repubblica Popolare – cioè il governo di Pechino invece che quello di Taipei. Pechino ha protestato con veemenza per il colloquio Tsai-Trump, ma la nuova amministrazione a stelle e strisce ha ignorato l'obiezione.

Dopo l'insediamento di Trump, i rapporti tra Washington e Taipei si sono ulteriormente intensificati grazie a una serie di misure. Oltre a riflettere le vedute dell'esecutivo, le iniziative messe in campo hanno espresso la posizione pressoché unanime del Congresso. Un passaggio particolarmente importante è stato il Taiwan Travel Act del marzo 2018. Quella legge non solo ha autorizzato, ma ha esplicitamente incoraggiato le autorità di sicurezza

### 3

statunitensi a interagire con le controparti taiwanesi, ribaltando una politica quarantennale. Il fatto che entrambe le Camere del Congresso l'abbiano approvata senza troppo discutere e con margini schiacciati è una spia della crescente diffidenza bipartisan nei confronti della Repubblica popolare. L'anno successivo l'allora consigliere per la Sicurezza nazionale John Bolton ha incontrato David Lee, segretario generale del Consiglio di Sicurezza nazionale di Taiwan, per discutere di questioni relative alla sicurezza regionale di reciproco interesse. La cooperazione militare operativa si è manifestata con altrettanta evidenza quando, a maggio 2018, la Marina statunitense ha invitato alti ufficiali taiwanesi a partecipare a un incontro presso lo US Pacific Command.

La sponda di Washington a Taiwan è stata poi confermata da altre pietre

miliari. Nel marzo 2020 il presidente Trump ha firmato il Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI) Act, che, come le misure precedenti, ha superato il voto del Congresso con un ampio sostegno bipartisan. La nuova legge dispone che il dipartimento di Stato riferisca al Congresso sulle iniziative adottate per rafforzare la presenza diplomatica di Taiwan nella comunità internazionale, e impone al governo statunitense di “modificare” i rapporti con le nazioni che mettono a repentaglio la sicurezza o la prosperità di Taiwan. L’obiettivo è ostacolare la campagna messa in atto da Pechino per sottrarre i sempre più esigui partner diplomatici. Washington ha tentato anche di consolidare la posizione diplomatica di Taipei promuovendone l’adesione all’Organizzazione mondiale della sanità (WHO) e ad altri organismi internazionali.

L’AIUTO MILITARE A TAIPEI. Alcune misure, come il TAIPEI Act, sono state soprattutto simboliche. Lo stesso vale per le sempre più frequenti visite a Taiwan da parte di alti esponenti dell’amministrazione Trump, compresi due membri del governo nella seconda metà del 2020. Anche le iniziative simboliche, tuttavia, sono un eloquente segnale dell’escalation del sostegno di Washington alla piccola nazione asiatica.

Altre misure vanno più al sodo, mirando a modificare gli equilibri militari tra Taiwan e il continente. Verso la metà dello scorso agosto l’amministrazione Trump ha dato luce verde alla fornitura a Taiwan di 66 avanzatissimi caccia F-16v per 8 miliardi di dollari – la più importante vendita di armi da molti anni a questa parte – per aiutare Taipei a migliorare le sue capacità militari. E a ottobre la stessa amministrazione avrebbe informato il Congresso dell’intenzione di vendere a Taiwan un sistema missilistico di difesa costiera e droni MQ-9.

Washington sta cercando di convincere il governo di Tsai Ing-wen a porsi

come assoluta priorità uno potenziamento straordinario della sua capacità difensiva. Alla metà dello scorso ottobre il Consigliere per la sicurezza nazionale Robert O'Brien ha esortato Taiwan a "fortificarsi" in vista di un'invasione, di un blocco o di un completo embargo economico. "Credo che Taiwan debba cominciare a prendere in considerazione qualche strategia asimmetrica di interdizione d'accesso e d'area" ha affermato O'Brien durante un forum online dell'Aspen Institute. L'obiettivo generale dovrebbe essere quello di "fortificarsi seriamente in modo da dissuadere i cinesi da qualsivoglia invasione anfibia o addirittura da un'operazione in zona grigia (blocco o embargo) contro la propria nazione". L'attuale governo taiwanese appare sempre più ricettivo a quel messaggio.

Qualche ardente sostenitore americano di Taiwan, tuttavia, rileva che potrebbe già essere troppo tardi per un'opzione del genere. L'analista di politica estera Brandon J. Weichert, in un articolo su un giornale nettamente filotaiwanese come il *Washington Times*, avverte che "Taiwan sta per essere attaccata dalla Cina". Una situazione così critica implica che "per contrastare la grande tentazione taiwanese di Xi, l'amministrazione Trump deve vendere a Taiwan tutti i velivoli militari F-35 che vuole, e dispiegare un numero significativo di forze statunitensi in loco. Non agire subito in tal senso servirebbe solo a incentivare un attacco cinese. Washington dovrebbe anche mettere in campo armi strategiche capaci di minacciare la Cina stessa, qualora tentasse di attaccare Taiwan".

Le raccomandazioni di Weichert sono considerate troppo estreme nella fase attuale dalla maggior parte dei *policy makers* statunitensi, ma la direzione di marcia è quella. Un'altra misura di enorme importanza, il Taiwan Defense Act (TDA), è già stata presentata al Congresso. Se sarà approvato, il TDA obbligherebbe il governo statunitense a "ritardare, depotenziare e infine debellare" qualsiasi tentativo da parte della RPC di usare la forza militare

contro Taiwan. La proposta di legge riflette le crescenti pressioni degli alleati politici di Taipei nel Congresso e della comunità degli esperti di politica estera per un'iniezione di "chiarezza strategica" nel sostegno di Washington alla sicurezza di Taiwan.

Mentre si intensifica il supporto logistico e diplomatico a Taipei, la presenza militare statunitense alle porte di Taiwan è ormai considerevole e ben visibile. Il transito di navi militari statunitensi attraverso lo Stretto di Formosa è diventato decisamente più frequente, addirittura di routine. Alcuni sostenitori di Taiwan vogliono però andare ben oltre. Un esperto di questioni militari ha rilanciato la proposta di Weichert di dispiegare forze statunitensi direttamente a Taiwan, suggerendo l'invio di quattro divisioni dell'esercito a stelle e strisce nell'isola. Non si tratta di una proposta "estrema" e stravagante: in realtà, diversi anni fa il già citato John Bolton avanzò l'ipotesi di ricollocare i *marines* di stanza a Okinawa proprio a Taiwan.

6

IL RIPOSIZIONAMENTO MILITARE NEL PACIFICO. L'accresciuta presenza aerea e navale statunitense nei pressi di Taiwan si inquadra in un più generale riassetto militare di Washington in tutto il Pacifico occidentale. La svolta è stata particolarmente evidente del Mar Cinese meridionale. Il numero delle cosiddette pattuglie per la "libertà di navigazione" è aumentato costantemente durante la presidenza Trump, soprattutto negli ultimi due anni. Washington ne ha anche potenziato dimensioni e capacità. Lo scorso luglio il Pentagono ha inviato due gruppi di battaglia di portaerei in quelle acque per esercitazioni congiunte. Una delle due forze d'attacco, guidata dalla USS Ronald Reagan, è tornata per un'altra serie di esercitazioni militari ad agosto e a ottobre. Simili dimostrazioni di forza aerea e navale su larga scala erano poco frequenti nel Mar Cinese meridionale prima di quegli episodi.



L'attività militare statunitense si è vistosamente intensificata anche in altre regioni. Secondo un think tank di Pechino molto vicino al governo, nel solo settembre 2020 gli Stati Uniti hanno inviato 60 aerei da ricognizione per controllare le difese costiere lungo il Mar Cinese meridionale, il Mar Cinese orientale e il Mar Giallo. In un apposito rapporto si fa notare anche un marcato incremento delle esercitazioni di rifornimento in volo, a detta degli analisti finalizzate principalmente a migliorare la capacità di supporto a eventuali missioni nel Mar Cinese meridionale.

I vertici militari americani stanno valutando cambiamenti ancora più incisivi in quello che è il posizionamento di Washington nel Pacifico occidentale. In un importante discorso pronunciato a fine settembre, il generale David Berger, comandante dei *marines*, ha affermato che la logica con cui l'esercito statunitense ha schierato le sue forze negli ultimi settant'anni, incentrata sulla risposta a un conflitto nella Penisola coreana, deve cambiare "per affrontare un nuovo contesto di minacce". Il cambiamento sarebbe orientato a una dispersione di quelle forze sia per ridurre la vulnerabilità a un *decapitation attack*, sia per affrontare le emergenze in aree lontane dall'Asia nordorientale.

Va da sé che il bersaglio di questa nuova strategia è la Cina. Secondo Berger, "è necessario uno spiegamento diffuso e capillare nel Pacifico che ci consenta di collaborare con tutti i nostri partner e alleati e dissuadere forze come l'Esercito popolare di Liberazione dall'affermarsi e dal tentare di riscrivere le norme internazionali istituite e consolidate negli ultimi settant'anni".

## LA STRATEGIA DELLE ALLEANZE: VERSO UNA NATO ASIATICA?

Il terzo caposaldo della strategia statunitense di contenimento della Cina è una campagna per rafforzare i legami strategici con gli alleati tradizionali e

crearne di nuovi. In questa prospettiva il Mar Cinese meridionale è ancora una volta un'arena fondamentale. La scorsa estate Washington ha reso esplicito il suo totale rifiuto delle ampie rivendicazioni territoriali di Pechino. Il segretario di Stato Mike Pompeo ha inoltre rimarcato che gli Stati Uniti avrebbero garantito un attivo sostegno diplomatico alle nazioni del Sudest asiatico con rivendicazioni in competizione rispetto a quelle cinesi. Le sue parole erano un chiaro invito non solo alle Filippine, alleato di lunga data degli Stati Uniti, ma anche a nazioni come il Vietnam e la Malesia: se resisteranno alle pressioni della Repubblica Popolare, Washington le sosterrà. L'India è la punta di diamante dello sforzo statunitense per assicurarsi nuovi alleati nell'ottica di contenimento della Cina. I leader americani coltivano da anni speranze in tal senso, e hanno apertamente corteggiato il governo del primo ministro Narendra Modi. Il livello di cooperazione è progressivamente aumentato, anche se Modi continua a guardarsi bene dall'aderire alla strategia anticinese degli Stati Uniti. Dopo i recenti scontri armati tra truppe indiane e cinesi lungo il confine conteso dell'Himalaya, tuttavia, Washington sta rilanciando gli sforzi per un'alleanza de facto. Ancor prima di quegli scontri, gli Stati Uniti e l'Australia avevano proposto una nuova "rete di alleanze" per tenere a freno la Cina. A inizio settembre l'amministrazione Trump ha premuto sull'acceleratore con l'idea che Stati Uniti, India, Australia e Giappone trasformino il Quadrilateral Security Dialogue (QUAD), in essere dal 2007, in una vera e propria alleanza di sicurezza "in stile NATO". Le reazioni degli alleati esistenti e potenziali sono state di vario tipo. L'analista Jason Ditz ha osservato che "a quanto pare i sogni di Washington di una nuova "NATO asiatica" non sono stati altro che questo: una colorita fantasia. L'incontro a Tokyo del QUAD si è concluso senza un comunicato congiunto e il benché minimo cenno alla proposta di Washington di ampliare il gruppo in una formale alleanza di sicurezza simile alla NATO". Ditz ha ragio-

ne quando afferma che gli altri membri del QUAD non sembrano ancora pronti a sottoscrivere ufficialmente un'esplicita politica di contenimento contro la Cina. Ma hanno cominciato a muoversi in quella direzione. Per la prima volta, l'Australia ha accettato di unirsi a Giappone, Stati Uniti e India partecipando a esercitazioni navali congiunte, nella fattispecie nel Golfo del Bengala. L'obiettivo, secondo il ministro della Difesa indiano, è "rafforzare il coordinamento tra Marine militari". Precedenti esercitazioni delle forze QUAD (Australia esclusa) si sono tenute al largo delle coste del Giappone e di Guam.

Specialmente il Giappone sta diventando più proattivo sul fronte della sicurezza. Tokyo guarda con crescente irritazione alle continue provocazioni navali cinesi vicino alle isole Senkaku nel Mar Cinese orientale, che il Giappone rivendica e amministra, e sta estendendo il suo raggio d'azione militare, inviando navi da guerra nel Mar Cinese meridionale e, come già rilevato, partecipando a esercitazioni congiunte nell'Oceano Indiano.

Washington ha cercato di allacciare rapporti anche con nazioni esterne al QUAD per consolidare la sua politica di contenimento, lavorando per coinvolgere il Vietnam e altre nazioni del Sudest asiatico in una coalizione anti-cinese.

**CONTENERE LA CINA È LA PRIORITÀ.** Nel loro insieme, tutti questi sviluppi indicano chiaramente che Washington oggi vede nella Cina non solo un "competitor strategico" (definizione adottata già da George W. Bush), ma un diretto avversario. In un discorso pronunciato lo scorso luglio, il Segretario di Stato Pompeo ha espresso tale posizione in termini particolarmente efficaci. Parlando alla Nixon Presidential Library, ha detto senza mezzi termini che "occorre ammettere una dura verità, che dovrà guidarci negli anni e nei decenni a venire: se vogliamo un XXI secolo di libertà, e non

il secolo cinese che sogna Xi Jinping, il vecchio paradigma basato sul cieco coinvolgimento della Cina semplicemente non è la soluzione. Non dobbiamo proseguire né dobbiamo tornare su quella strada”. “*I policy makers* americani – ha aggiunto – erano sempre più propensi a credere che la Cina, diventando più prospera, si sarebbe aperta e trasformata in una nazione più libera, meno minacciosa e più amichevole con il resto del mondo. Non dubito che un tempo questa potesse sembrare una conseguenza inevitabile. Ma il tempo dell’inevitabilità è finito. Il tipo di rapporto costruttivo su cui abbiamo puntato non ha prodotto il cambiamento interno alla Cina che il presidente Nixon aveva sperato di provocare”. Il segretario ha rimarcato che “oggi la Cina è sempre più autoritaria in patria e più aggressiva nella sua ostilità alla libertà nel resto del mondo”.

Le parole di Pompeo riflettono il diffuso senso di disillusione che si respira negli Stati Uniti. A suo parere, una seria analisi del comportamento della Cina ha importanti implicazioni politiche ed esige risposte. In particolare, il “Dipartimento della Difesa ha intensificato gli sforzi con operazioni volte a tutelare la libertà di navigazione da un capo all’altro del Mar cinese orientale e meridionale e nello Stretto di Formosa. E abbiamo messo in piedi una Space Force per cercare di dissuadere la Cina dal compiere aggressioni su quell’ultima frontiera”. Washington ha inoltre “invertito la rotta dopo otto anni di passati a ‘porgere l’altra guancia’ sul piano del diritto internazionale nel Mar Cinese meridionale”. Infine, Pompeo ha sottolineato che per affrontare in modo efficace la Cina occorre uno sforzo concertato degli alleati. “La sfida posta dalla Cina richiede fatica ed energia da parte delle democrazie in Europa, in Africa, in Sud America e soprattutto nella regione dell’Indo-Pacifico”. Ecco perché “forse è tempo di un nuovo raggruppamento di nazioni che la pensano allo stesso modo, di una nuova alleanza di democrazie”.

I tre capisaldi della strategia di contenimento non sono più in fase embrionale. I vertici americani della difesa li stanno potenziando a gran velocità, pur essendo consapevoli che in tal modo si creerà estrema tensione sul fronte della sicurezza in Asia orientale e non solo. Dato l'ampio sostegno bipartisan a una politica più dura nei confronti della Repubblica popolare, l'attuale strategia andrà quasi sicuramente avanti. Il professor Michael Klare fa giustamente notare che “i principali leader – sia democratici sia repubblicani – non credono più che Pechino si integrerà in un sistema globale a dominio americano, e sono decisi a impedire alla Cina di eguagliare gli Stati Uniti in termini di forza geopolitica internazionale”. Con la sua aggressività, la triplice strategia di contenimento sta rapidamente giungendo a piena realizzazione nel Pacifico occidentale.

# La tentazione autarchica della politica industriale americana

*Nonostante l'aspro antagonismo che ha caratterizzato la campagna presidenziale, c'è un forte consenso sulle politiche di rilancio e di rilocalizzazione dell'industria, raccogliendo la sfida del mercantilismo cinese. Si tratta però di una strategia autarchica che rischia di produrre scarsi benefici economici: gli Stati Uniti farebbero meglio a rafforzare la cooperazione industriale con l'Europa per competere con la potenza emergente della Cina.*

La campagna presidenziale del 2016 fu influenzata dalla combinazione di due tendenze di lungo periodo che hanno contribuito in modo sostanziale all'elezione di Donald Trump: lo sviluppo della potenza espansionistica dell'economia cinese e l'erosione della base manifatturiera degli Stati Uniti. Trump è riuscito allora a sfruttare abilmente l'acuto sentimento di declino e di disperazione dei lavoratori di questo settore e a indirizzare i voti dei colletti blu del Midwest, fortemente industrializzato, a sostegno della sua corsa verso

**Thomas Duesterberg è senior fellow dello Hudson Institute e membro del Board of Trustees dell'American University of Rome.**

la Casa Bianca. E ancor oggi, nonostante i grandi cambiamenti nella politica commerciale ed economica degli Stati Uniti dopo il 2017, molte delle stesse domande e paure tormentano gli americani e sono anzi acuite dall'impatto della pandemia globale.

Sia il presidente in carica che lo sfidante Joe Biden hanno manifestato, nella campagna elettorale 2020, la ferma volontà di ricreare quella che Trump ha definito una "superpotenza manifatturiera". Per quanto assai critico verso le politiche di Trump, che ha definito fallimentari, Biden ha fatto intendere che in realtà vuole potenziare molte delle politiche commerciali e industriali avviate dal suo predecessore.

## 2

Dopo quasi quattro anni di amministrazione repubblicana, quali sono stati i risultati dei programmi di Trump per il rilancio l'industria manifatturiera? È realistico pensare che gli Stati Uniti assisteranno a qualcosa che assomigli a una rinascita industriale? E quali politiche potrebbero risultare efficaci per raggiungere questo obiettivo?

TRUMP E L'INDUSTRIA, 2017-2019. Nella prima parte della presidenza Trump abbiamo assistito a un modesto incremento dell'attività manifatturiera sul piano nazionale. È importante osservare tuttavia che, mentre il livello di produzione dell'industria manifatturiera statunitense rappresenta soltanto il 12% circa del PIL americano e genera meno del 10% dell'occupazione diretta – in calo rispetto al 16,5% del 1990 – l'impatto del settore è molto più ampio di quanto suggeriscono questi numeri. Nell'era della globalizzazione, la compressione dei profitti dovuta all'intensa concorrenza di produttori a basso costo come Cina e Messico, ha portato le imprese americane a esternalizzare gran parte delle loro attività verticalmente integrate: dalla fabbricazione e manutenzione dei pezzi di ricambio alla contabilità e alla logistica. Pertanto, quando si calcola il pieno impatto della produzione

di beni e della loro distribuzione in tutto il mondo, il peso dell'industria manifatturiera nell'economia statunitense è più vicino al 30% del PIL.

Questo settore, inoltre, è il luogo in cui si generano più di due terzi di tutte le attività di ricerca e sviluppo (R&D) svolte negli Stati Uniti e la fonte di oltre la metà dei brevetti. Ciò del resto non sorprende se si considera che settori dinamici e orientati all'innovazione come quello farmaceutico, dei

### 3

semiconduttori, aerospaziale, chimico, dei computer e dei veicoli autonomi sono i principali comparti dell'industria manifatturiera statunitense.

Dopo l'insediamento di Trump nel 2017, si è registrato un miglioramento apprezzabile in tutto questo settore: l'occupazione diretta è cresciuta di circa 600.000 addetti, ovvero del 5%, fino al 2019, mentre l'amministrazione Obama aveva registrato una perdita netta di 200.000 posti di lavoro. All'inizio della sua presidenza, Trump ha lanciato un segnale di forte sostegno all'industria, allentando o modificando molti vincoli normativi sulle industrie manifatturiere e sulle attività estrattive correlate. Gli incentivi fiscali e la politica commerciale hanno entrambi stimolato la produzione interna. La fiducia complessiva delle imprese ha favorito enormemente gli investimenti, soprattutto da parte delle aziende più giovani e di piccole dimensioni,



che sono poi quelle che creano la maggior parte di nuovi posti di lavoro. Con il calo della disoccupazione ai minimi storici, la crescita delle retribuzioni tra i due quartili inferiori della forza lavoro ha cominciato a superare per la prima volta da decenni quella dei settori a più alti salari.

I nuovi investimenti nel settore del petrolio e del gas, cavalcando gli “spiriti animali” generati dalla deregolamentazione e dagli incentivi fiscali, e incoraggiati dalla retorica di Trump, hanno registrato un’impennata: ciò ha stimolato a loro volta le industrie correlate, comprese quelle metallurgiche, dei macchinari e le imprese edili. La crescita dell’industria chimica è stata rinvigorita soprattutto dal costante aumento della produzione di gas naturale e di combustibili liquidi derivati dal petrolio.

4

Nell’ultimo decennio sono stati effettuati investimenti per oltre 200 miliardi di dollari in nuovi impianti di lavorazione del petrolio e del gas e in impianti di gas naturale liquido. Gran parte dei capitali destinati a questo settore proveniva dai paesi dell’Europa e del Pacifico. Gli Stati Uniti sono diventati così uno dei principali esportatori di petrolio greggio, gas naturale, prodotti chimici grezzi e materie plastiche. Nel complesso, le esportazioni di beni sono aumentate del 15% nel triennio 2017-2019.

**LA RECESSIONE PANDEMICA.** La recessione indotta dalla risposta alla pandemia del 2020 ha bruciato gran parte dei guadagni dei primi anni dell’amministrazione Trump, e ha cambiato le dinamiche della politica in modi che hanno cominciato a delinearci più chiaramente con l’avvicinarsi delle elezioni presidenziali. Dopo un precipitoso calo nel primo e nel secondo trimestre del 2020, la produzione manifatturiera era ancora inferiore di circa il 6% rispetto ai livelli del settembre dell’anno precedente. I primi tre trimestri del 2020 hanno visto l’occupazione nel settore manifatturiero scendere ai livelli del periodo finale dell’amministrazione Obama.

L'arretramento dell'economia mondiale, più accentuato in confronto agli Stati Uniti, ha determinato, nello stesso periodo, un calo del 17% delle esportazioni americane, di cui il 37% nel settore, duramente colpito, dell'aviazione commerciale. A partire da luglio, gli indicatori del clima di fiducia nel settore manifatturiero sono diventati positivi, e la produzione ha cominciato lentamente a risalire verso i livelli precedenti la pandemia. Il settore automobilistico, per esempio, ha recuperato, verso settembre, i livelli di produzione del 2019 e l'edilizia residenziale è stata stimolata dalla tendenza all'allontanamento dalle aree urbane. Secondo i dati riportati dal ministero del Lavoro degli Stati Uniti, in ottobre sono rimasti vacanti 460.000 posti di lavoro nell'industria manifatturiera, in parte a causa di una carenza cronica di manodopera qualificata per questo settore e della cautela dei dirigenti delle imprese dal momento in cui la pandemia aveva ripreso vigore in autunno. A eccezione degli strumenti per l'elaborazione delle informazioni necessarie per il lavoro a distanza e per la ricerca e sviluppo indispensabili per tenere il passo con i cinesi e gli altri concorrenti, gli investimenti di capitale sono rimasti al di sotto di quasi il 10% rispetto ai livelli precedenti la pandemia.

La diffusione del Covid-19 ha richiamato l'attenzione sulle annose questioni dell'erosione della base industriale degli Stati Uniti e delle vulnerabilità derivanti dalla fragilità delle catene di approvvigionamento, soprattutto perché l'impatto iniziale della pandemia ha provocato interruzioni delle forniture sanitarie non solo dalla Cina, ma anche da paesi amici degli Stati Uniti, in Europa e nell'area del Pacifico. La dipendenza dalla Cina si è estesa dai dispositivi di protezione individuale ai farmaci vitali e ad alcuni dispositivi medici e apparecchiature per test diagnostici.

Le reazioni negative negli Stati Uniti alle interruzioni delle forniture cinesi sono state esacerbate dalle azioni aggressive del Partito comunista cinese

(almeno all'inizio della crisi) per offuscare la portata dei problemi sanitari, e dalla volontà della leadership di quel paese di sfruttare la situazione promuovendo azioni antidemocratiche nello Xinjiang e a Hong Kong, minacciando al contempo la democrazia in India e a Taiwan. In questo contesto, l'impulso a scongiurare gli inceppi nella catena di approvvigionamento dalla Cina e a sviluppare una maggiore autonomia ne è uscito rafforzato.

## LA POLITICA INDUSTRIALE NELLA CAMPAGNA ELETTORALE.

6

Nonostante l'aspro antagonismo che ha caratterizzato le campagne presidenziali di Trump e di Biden, si è registrata una considerevole convergenza sulle politiche di rilancio e di rilocalizzazione dell'industria manifatturiera e sulla necessità di contrastare energicamente la violazione delle regole su cui si basa l'economia globale da parte della Cina. Ciascun candidato ha cercato di superare il proprio antagonista nel manifestare la ferma intenzione di adottare sanzioni o di convincere altrimenti la Cina a cambiare la sua politica attuale. I più influenti consiglieri di Biden hanno assunto, forse a sorpresa, una posizione favorevole a indirizzare la politica estera verso l'obiettivo della ricostruzione del settore industriale e a raccogliere la sfida del mercantilismo cinese. Ad esempio, Jake Sullivan, illustre professore di Grand Strategy alla Yale University, e Jennifer Harris della Brookings Institution, hanno sostenuto in un autorevole articolo di politica estera, che l'establishment della politica estera statunitense dovrebbe ripensare la propria adesione al "neoliberalismo" e mettere al centro un piano di politica industriale interna<sup>1</sup>.

Gli esperti di sicurezza nazionale devono andare oggi oltre la filosofia economica neoliberista prevalente degli ultimi quarant'anni. Una filosofia che può essere riassunta come la fiducia nei mercati competitivi quale via più sicura per massimizzare sia la libertà individuale che la crescita economica

e la corrispondente convinzione che sia meglio restringere il ruolo del governo alla funzione di garantire questi mercati competitivi attraverso la tutela dei diritti di proprietà, intervenendo solo nel raro caso di un presunto “fallimento del mercato”. A loro giudizio, è necessaria una forte politica industriale, accompagnata da adeguati incentivi tenendo conto che non tutti gli accordi commerciali sono positivi per l’economia nazionale e per i lavoratori americani.

Quest’esigenza di un nuovo orientamento di pensiero rispetto al classico paradigma liberista, fondato sul sistema di Bretton Woods, è ampiamente condivisa anche negli ambienti repubblicani, e ha profonde implicazioni sia per la politica interna che per quella commerciale degli Stati Uniti. Nonostante le grandi differenze circa l’ampiezza e la profondità dell’impegno a favore di nuove politiche tra i repubblicani conservatori come Marco Rubio e i democratici progressisti come Bernie Sanders, la tendenza generale della politica statunitense non è destinata a cambiare radicalmente rispetto a quella dell’amministrazione Trump dopo le elezioni del 3 novembre.

Nel caso più ovvio, la politica commerciale e industriale sarà più improntata a una continuità che al cambiamento. Proseguiranno gli sforzi per contrastare le pratiche mercantiliste cinesi, soprattutto nelle nicchie ad alta tecnologia, più rilevanti per la sicurezza nazionale e l’assistenza sanitaria. Qualsiasi nuovo accordo commerciale, come ad esempio un’intesa con la Gran Bretagna o l’eventuale adesione a quello che viene definito Accordo Comprensivo e Progressivo per il Partenariato Trans-Pacifico (CPTPP) conterà verosimilmente norme di origine più severe, sulla falsariga dell’accordo NAFTA (l’Accordo nordamericano di libero scambio) riveduto.

Lo staff di Biden si è dichiarato più aperto alla cooperazione con gli alleati per il raggiungimento di obiettivi quali l’accordo su nuove discipline del WTO (l’Organizzazione mondiale del commercio) riguardo alle imprese sta-

tali e al trasferimento forzato di tecnologia, o alla lotta contro il monopolio cinese in paesi terzi su importanti risorse naturali come le terre rare, il litio e il cobalto. Ma le dichiarazioni rilasciate durante la campagna elettorale di entrambi i candidati sono state talmente intransigenti riguardo alle pratiche cinesi che le autorità americane di regolamentazione degli scambi commerciali continueranno ad agire unilateralmente se gli alleati non saranno pronti ad aderire alle loro iniziative.

La pandemia ha inoltre rafforzato la convergenza politica negli Stati Uniti sulle politiche di potenziamento dell'ecosistema industriale, che comprendono misure macroeconomiche per aumentare la spesa in ricerca e sviluppo, e provvedimenti miranti a incentivare, e in alcuni casi a sovvenzionare, industrie specifiche. Negli ultimi mesi, ad esempio, sono stati approvati progetti di legge simili da entrambe le camere del Congresso degli Stati Uniti per fornire un maggiore sostegno federale alla ricerca di base, creare un ufficio nazionale per la tecnologia per promuovere lo sviluppo delle industrie del futuro, sostenere la tecnologia americana per il 5G, sovvenzionare la produzione nazionale di semiconduttori e il trattamento delle terre rare, e incentivare la produzione locale di attrezzature mediche e di farmaci vitali.

Alcune di queste iniziative prevedono anche sostegni politici e sovvenzioni per la cooperazione con gli alleati. Nessuna ancora è stata tradotta in legge (poiché il Congresso ha interrotto i lavori sulla maggior parte delle questioni sollevate in attesa dell'esito delle elezioni presidenziali), né, quel che più conta, è stata finanziata. Ciò nondimeno, tutte godono di un sostegno bipartisan. Ma pur se vi è anche un accordo bipartisan per il miglioramento delle infrastrutture di base, compreso il potenziamento delle reti per la produzione di energia verde e dei veicoli elettrici, non c'è alcun orientamento comune sul finanziamento di un simile programma.

Rimangono, ovviamente, ampie differenze sulle specifiche politiche industriali che dovrebbero essere adottate e sui mezzi per finanziarle. Lo staff di Biden è favorevole a una sorta di Green New Deal e prevede di porre fine alla produzione di energia elettrica da combustibili fossili entro il 2035. Nell'ultimo dibattito presidenziale Biden aveva affermato che avrebbe "eliminato" la produzione di petrolio negli Stati Uniti. E la California, che sempre più si erge a paladina di una politica progressista, ha proclamato la fine delle vendite di veicoli a combustibile fossile entro il 2035. Anche la costruzione di linee ferroviarie ad alta velocità rientra in questa prospettiva. Repubblicani e conservatori guardano ancora con molta riluttanza i progetti di rilancio industriale sovvenzionati dal governo, anche se, a giudicare dalle iniziative del Congresso, quest'avversione sembra attenuarsi. Ciò nondimeno, appaiono più propensi a far leva sulla politica macroeconomica per creare un ambiente favorevole allo sviluppo dell'industria. Dal loro punto di vista, la politica fiscale rimane uno strumento fondamentale e sono disposti a battersi duramente per difendere la riforma dell'imposta sulle società del 2017, che ha abbassato il prelievo sui redditi delle società ai livelli medi dell'OCSE e ha aumentato le deduzioni e i crediti favorevoli agli investimenti di capitale. L'annunciato piano fiscale di Biden annullerebbe gran parte dei cambiamenti apportati nel 2017, mettendo in dubbio l'utilità di questi cambiamenti fiscali nello stimolare la rilocalizzazione delle attività produttive.

Dal canto loro, i repubblicani non sosterebbero il Green New Deal auspicato dai progressisti, visti gli importanti contributi che l'accresciuta produzione di gas e petrolio ha fornito al rilancio industriale dei primi anni dell'amministrazione Trump, oltre che al sostegno all'occupazione degli addetti all'estrazione e alla lavorazione di queste materie prime. Anche l'allentamento dei vincoli normativi per lo sfruttamento delle risorse idriche e

minerarie progettato da Trump potrebbe essere annullato o attenuato da Biden, con tutte le conseguenze economiche possibili sull'occupazione e gli investimenti.

**10** GLI ELEMENTI DI UNA STRATEGIA MIGLIORE. Il successo delle scelte politiche volte a favorire il rilancio industriale degli Stati Uniti dipenderà dall'evoluzione della pandemia e dalla capacità di rimediare alle sue conseguenze negative sull'occupazione, lo sviluppo delle imprese e gli investimenti di capitale. Ovviamente, qualsiasi rilancio dipenderà anche dalla capacità di tradurre in atto le iniziative politiche e di non sprecare gli investimenti in programmi con scarse possibilità di successo a lungo termine, come l'alta velocità ferroviaria negli Stati Uniti.

Il fatto che la Cina stia inesorabilmente perseguendo il “sogno” di una maggiore autarchia economica – ovvero di uno sganciamento dagli Stati Uniti – sprona a sua volta i concorrenti a richiudersi in se stessi<sup>2</sup>. Questo è vero non solo nel caso degli Stati Uniti, ma anche in quello dell'Europa e del Giappone. Il vecchio continente, posto di fronte alla vulnerabilità rivelata dalla pandemia e dalle politiche seguite sia dalla Cina che dagli Stati Uniti, sta prendendo in seria considerazione una nuova politica industriale imperniata sul sostegno dei suoi “campioni nazionali”. Più modesto, finora, è invece il programma del Giappone, che punta a sovvenzionare il ritorno delle catene di approvvigionamento sul proprio territorio nazionale.

Va tuttavia osservato che il perseguimento di queste politiche industriali di tipo autarchico potrebbe produrre scarsi benefici economici e compromettere ogni ulteriore sforzo per rimediare ai danni di un sistema dirigistico provocati dal mercantilismo cinese. Questo pericolo incombe anche sul necessario coordinamento degli sforzi per modernizzare e riformare il WTO. Se infatti la Cina compisse almeno qualche sforzo per diventare un membro

responsabile di questa organizzazione internazionale, come ha auspicato l'ex presidente della Banca mondiale Robert Zoellick, ciò andrebbe a vantaggio sia della Cina che degli Stati Uniti.

Noi pensiamo che sarebbe preferibile affrontare la sfida cinese di comune accordo fra Stati Uniti ed Europa, com'è accaduto negli ultimi anni e com'è auspicabile in futuro se i partner dell'alleanza transatlantica continueranno a rafforzare i propri "campioni nazionali" allo scopo di garantire la sicurezza e la resistenza delle loro catene di approvvigionamento. Questo spirito cooperativo ha assicurato in passato, e continuerà a farlo anche in futuro, migliori probabilità di raggiungere una prosperità ampiamente condivisa, anche sul piano industriale, con un orientamento più aperto e sensibile alle esigenze del mercato.

Una cooperazione efficace dovrebbe tendere anche a unire gli sforzi per impedire ai cinesi l'accesso alle tecnologie sensibili, aumentando così la loro propensione a prender parte al processo di riforma del WTO. E anche nel caso in cui Pechino persistesse nel seguire una tendenza autarchica, sia gli Stati Uniti che l'Unione Europea trarrebbero maggiori vantaggi da una cooperazione industriale e dalla creazione di economie di scala e di una leadership tecnologica necessarie per competere con successo con la potenza economica emergente della Cina.

<sup>1</sup> Jennifer Harris e Jake Sullivan, "America needs a new economic philosophy. Foreign policy experts can help", *Foreign Policy*, 7 febbraio 2020.

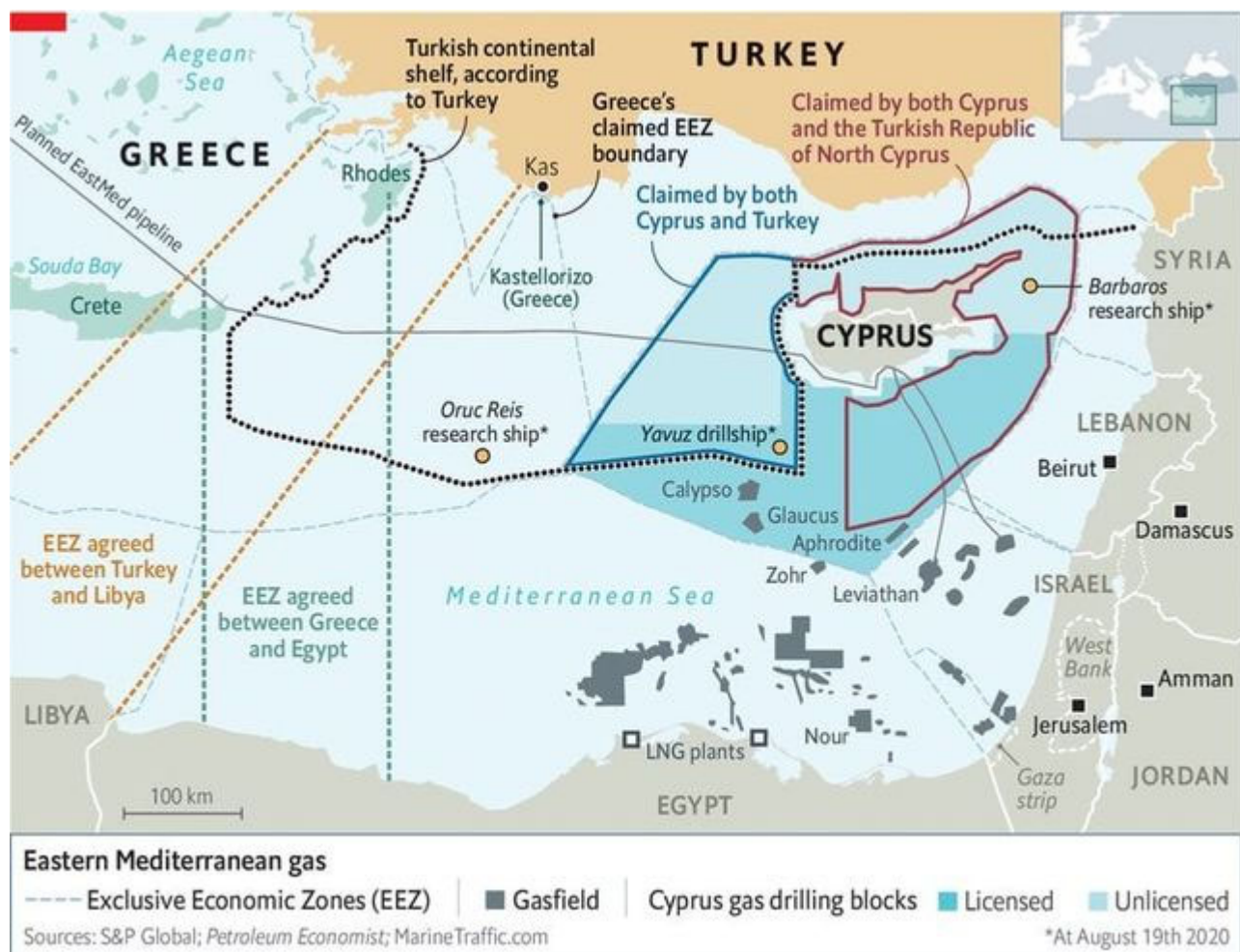
<sup>2</sup> John Lee, "The US-China competition: economic distancing, but on whose terms?", Hudson Institute, Policy Memo, 20 ottobre 2020.



# The wider regional background of the “East Med” affaire

By **Giuseppe Dentice** On **Oct 5, 2020**

Over the last decade, the deep transformations throughout the wider Mediterranean region have created new challenges that overlap with old crises. In fact, several multi-layered dynamics have turned the area into one of the world’s most volatile regions, whose geopolitical significance goes far beyond its geographical borders. An important variable is the natural gas discoveries in the Levantine Basin.



The Economist

*The overlapping crisis layers in the East Med. Souce: The Economist*

The Libyan crisis and the tensions in the Levantine Sea reflect the contemporary chaos in the wider region, in which the lack of clear fault lines and coherent political-military strategies have shaped a fragmented scenario into a new context of global competition.

Against this background Turkey and Greece clash over natural gas and maritime borders, while other regional actors (from Israel to Egypt, and even to the Gulf monarchies – in particular the United Arab Emirates and Qatar) and international players (the United States, China and Russia) could get involved to varying degrees.

The signing of agreements between Turkey and the Libyan Government of National Accord led by Fayed al-Sarraj (November 2019), as well as those signed between Egypt and Greece (August 2020) on an exclusive economic zone (EEZ) in the eastern Mediterranean Sea, reflect several levels (domestic, regional and international) of interests. In this regard, it is not surprising that Israel, Egypt and the Gulf monarchies are working to engineer a new way to cooperate informally between themselves and to contain other regional forces (such as the Turkish-Qatari axis and the Iranian front).

In particular, Turkey's political will to expand its role in the region through intervention in conflict zones (such as Libya) or growing (geo)political interests (in the Eastern Mediterranean as well as in the Red Sea) is perceived by many as a dangerous factor and, particularly by Gulf countries and Egypt, as an “existential” threat to their international strategies.

From the Egyptian perspective, the greatest challenge for the country's geopolitical ambitions is to transform the several factors of instability (the upheavals in Libya, the growing militarization and conflicting interests in the MENA region, and the rampant rivalry between Cairo and Ankara) into assets to expand its geostrategic potential in the neighborhood, from the Eastern Mediterranean to the Red Sea and the Horn of Africa. A competitive advantage is guaranteed by geography and the discovery of huge natural gas resources in the Egyptian offshore. In this regard, the Mediterranean becomes a natural hub between Europe and the Red Sea. Not surprisingly, in January 2020, Egypt inaugurated the Berenice military base, the country's largest military facility on the Red Sea and one of the biggest in the MENA region.



*The inauguration of the Berenice military bay*

Egypt's return to the Red Sea is aimed at gaining a key role in the Eastern Mediterranean-Suez-Red Sea corridor.. At the same time, this new activism allows it to achieve a partial independence from the Saudi-Emirati duopoly. Finally, another crucial point in understanding the Egyptian vision is the political project to fight political Islam and the Muslim Brotherhood movements in Libya and across the region.

The Muslim Brotherhood groups are backed by Turkey and Qatar, proponents of political Islamist activism in the Greater Middle East – a vision that contrasts with Egypt-Gulf conservative perspectives (shared by Israel) of a regional strategic *status quo* aimed to marginalize the Turkish-Qatari axis. This means that Egypt aims to bolster itself as the principal actor in the management of gas resources in the Eastern Mediterranean and to promote its role as “kingmaker” in Libya.

A similar assessment also applies to the Gulf countries. The political turmoil that has characterized North Africa and the Levantine states since 2011 has created both threats and opportunities for Saudi Arabia and the United Arab Emirates (UAE), as well as for Qatar and Iran. The Gulf players in the Mediterranean have interests that collide, but sometimes also intersect, both in the economic and in the political-military spheres.

Their presence along the Mediterranean littorals ensures them a strategic position for key international trade routes – particularly those that connect the transit of China's New Silk Road – or for international crises such as the Libyan and Yemeni conflicts. In particular, safeguarding economic security where numerous vessels are carrying goods and oil between the Mediterranean Sea and the Indian Ocean is a shared vital interest. Trade and energy security interests need to be protected from the region's security threats posed by Jihadist movements and rebel groups, but also by assertive regional competitors like Turkey

and Qatar.

The UAE relies on diplomacy based on trade and infrastructures (also known as “the geopolitics of ports”) and on the adoption of an interventionist maritime policy, driven by the need to protect its economic and commercial interests in the Afro-Asian area. Moreover, like Egypt, the UAE takes issue with Turkey’s support for Muslim Brotherhood movements in Libya and in the wider region. Conversely, in cooperation with Turkey, Qatar is operating in that area to break through the diplomatic isolation imposed by Riyadh and Abu Dhabi and pragmatically to pursue its own geopolitical and economic interests.

In this context, the Gulf powers consider the Mediterranean space as an extension of maritime corridors linking Europe to the Red Sea and the Indian Ocean, and as such crucial for global trade and energy routes, to secure them not only from transnational risk factors (terrorism and piracy), but also, above all, from the assertive foreign policy strategies of other rival powers committed to pursuing their own national interests. For this reason, the UAE has tried in particular to enlarge the anti-Turkey/Qatar front to Egypt, to European countries (such as France, Cyprus and Greece) and to Israel.

The latter, in particular, has rethought its geopolitical interests in the Mediterranean since the 2000s, after the discovery and development of rich gas reserves that made Tel Aviv energy self-sufficient, with a significant geostrategic interest aimed at transforming the country into an energy gas supplier in the region. This factor was a genuine game changer that has allowed Israel to expand its international cooperation and military diplomacy in the wider Mediterranean, from the Levant to North Africa (with Egypt in particular, but also by strengthening informal cooperation with Morocco) and to European shores (Greece, Cyprus and, to a lesser extent, Italy).

As in the case of Egypt and the UAE, Israel’s geostrategic proximity to the Red Sea and the Suez Canal places the country at the center of Chinese interests. Also for these reasons, Beijing has invested massively in upgrades to the ports in Haifa and Ashdod, as well as in the Med-Red railway between Eilat and Ashdod. This fundamental shift in Israeli foreign policy gave it the potential to reinforce its relations with regional actors, promote its full integration into new regional dynamics and forge a security framework against regional threats posed by Iran and Turkey.



*Eastern Mediterranean, North Africa, Middle East, Red Sea and Persian Gulf*

The creation of the Eastern Mediterranean Gas Forum (EMGF), a regional cooperation platform for developing the natural gas fields in the Mediterranean area strongly supported by Egypt and Israel, is aimed to reduce the importance of Turkey's Trans-Anatolian gas pipeline (TANAP) and Turkish Stream pipelines, as well as to marginalize Ankara from gas exploitation investment projects in the Eastern Mediterranean. At the same time, the EMGF is working with France, the United States and the UAE to create a geopolitical hub that excludes Turkey. However, an anti-Turkish-centric vision cannot be the only variable in this strategy.

In fact, these countries are trying to bind their regional strategies to the US' sphere of geostrategic interests, at the same time building a parallel security system that connects the Mediterranean space with Western Asia and Eastern Africa. From a US perspective, it may be necessary, going forward, to build a Middle East Strategic Alliance (MESA, also known as the “Arab NATO”). This concept could become a well-defined military and security architecture to protect both US and Middle Eastern interests against other powers' growing leverage in the region (Turkey, Qatar, Iran, but also international players as China and Russia).

In conclusion, the conflicting power interests in the Mediterranean space reflect a shifting balance of power for the region as a whole. From this perspective, the outcome of the Libyan conflict and the rising tensions in the Levantine Basin could have a fundamental impact on the idea of a comprehensive regional architecture in the new evolving Mediterranean.



[Israel](#)

[Turkey](#)

[trade](#)

[energy](#)

[Mid East](#)

[geopolitics](#)

[Arab world](#)

[Egypt](#)



## Giuseppe Dentice

Giuseppe Dentice, PhD, is Head of MENA Desk at Center for International Studies (CeSI) and Teaching Assistant at the Catholic University of the Sacred Heart in Milan. His research interests apply to Egypt, Israel and Gulf monarchies, socio-political transformations in the Greater Middle East, US foreign policy in the Middle East, as well as International Relations of the Middle East. He published extensively – in Italy and abroad – on a wide range of issues regarding the MENA region and International Politics.

[Offices / Contacts](#)

[Privacy Policy](#)

[GDPR](#)



Aspen Institute Italia © 2021 © Copyright and Disclaimers SIAE License n. 1614/I/1664

THE EASTMED GEOECONOMIC FLASHPOINT LIBYA AND THE EAST MED CONTEXT

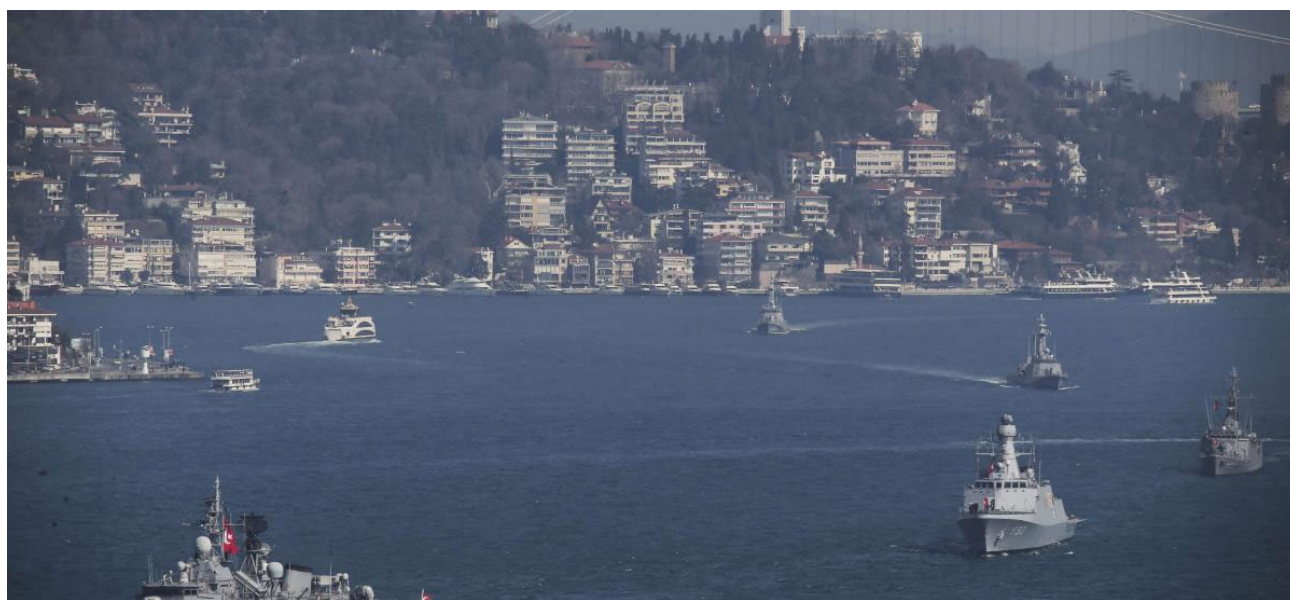
NEWS ECONOMY &amp; FINANCE SECURITY &amp; DIPLOMACY ENVIRONMENT &amp; ENERGY EU &amp; EUROPE

MIDDLE EAST &amp; NORTH AFRICA

# The EU and the Eastern Mediterranean flashpoint

By **Luigi Scazzieri** On **Oct 5, 2020**

Tensions are running high in the Eastern Mediterranean. Turkey disputes Greek and Cypriot maritime boundaries, and argues that Cyprus has no right to exploit its natural gas resources until it reaches a deal to share them with Turkish Cypriots in the divided island's north. At the same time, Turkey advances claims to a large maritime zone, which it calls "Blue Homeland".

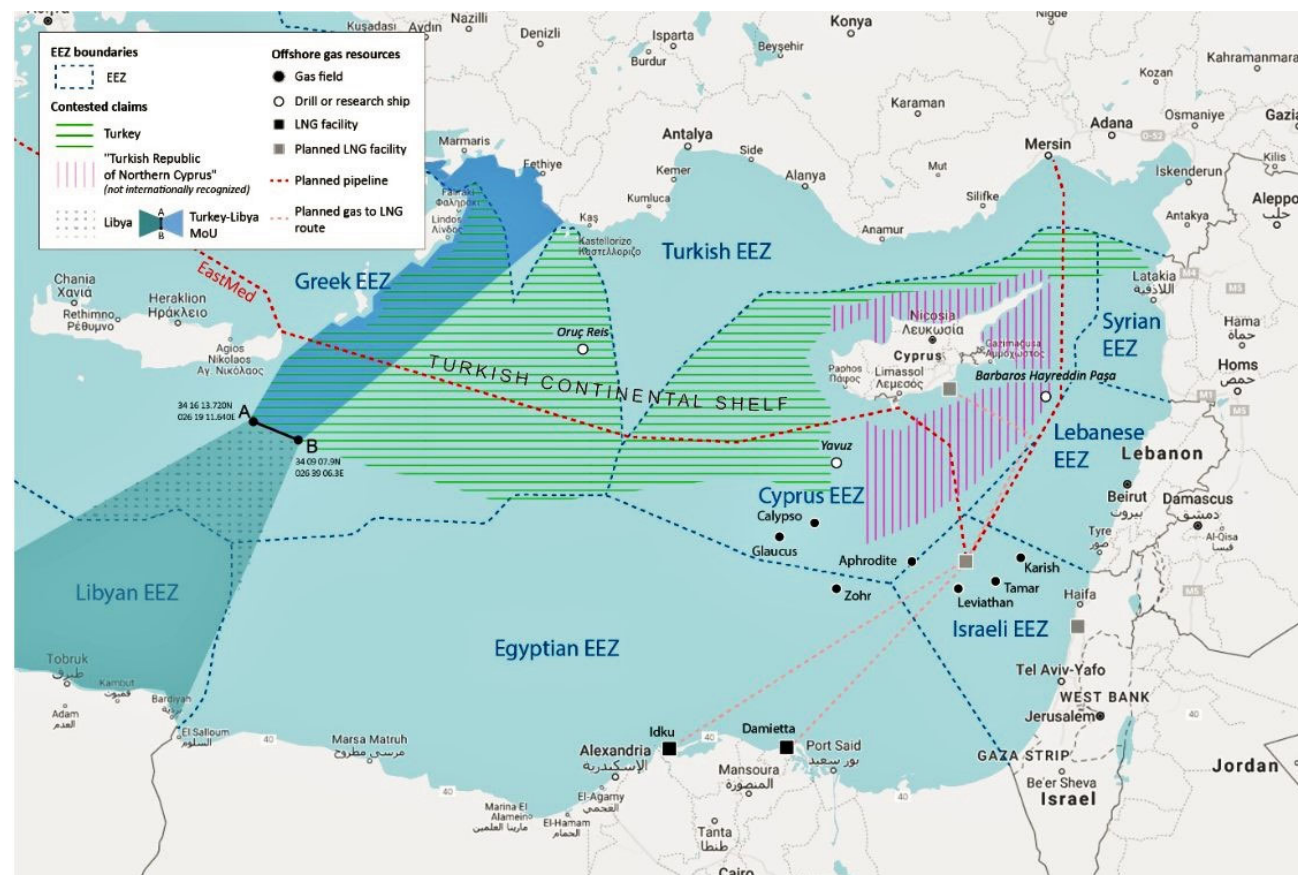


*Turkish military vessels sail on a drill in the Mediterranean*

To assert these claims, Ankara has engaged in brinkmanship, sending vessels escorted by its navy to explore for hydrocarbons, prompting Greece to mobilize its forces and France to boost its military presence in the region. In September, Greece and Turkey came close to a military clash. Tensions have now eased somewhat after Ankara paused exploration operations south of the Greek island of Kastellorizo. Turkey has toned down its rhetoric towards Greece, and Athens and Ankara have (re)started bilateral talks. However, Turkey has maintained the pressure on Cyprus, and continues to explore for hydrocarbons near Cyprus.

Tensions have partly been fueled by a desire to exploit the regions' natural gas resources. Turkey has been excluded from efforts to develop gas resources because of a mix of commercial reasons and poor relations with virtually all its neighbors. Greece, Cyprus, Egypt and Israel formed an anti-Turkey grouping, banding together to exploit the region's natural

gas resources. In early 2019, they founded the EastMed Gas Forum together with Italy, Jordan and the Palestinian Authority. And, in January 2020, Greece, Cyprus and Israel signed an agreement to build an undersea pipeline (the EastMed Pipeline) to bring Cypriot and Israeli gas to Europe.



*The delimitation of the Exclusive Economic Zones (EEZs) in the Eastern Mediterranean, the Turkish Claims and the Turkey-Libya Memorandum of Understanding. Map by Philippe Morgan de Rivery. Source: European Parliament*

Ankara's expansive maritime claims and naval operations are aimed to show that it cannot be excluded from developing the region's natural gas resources. Aside from sending vessels to explore for hydrocarbons, in November 2019 Ankara signed a maritime delimitation agreement with the UN-backed Government of National Accord in Libya, expanding its maritime claims. The agreement, which the EU swiftly rejected, set a maritime boundary between Turkey and Libya that did not take into account the presence of the Greek island of Crete, laying claims to large areas of Greece's continental shelf. To reassert its maritime boundaries, in early August 2020, Athens signed a maritime delimitation deal with Egypt. This prompted Ankara to walk out of bilateral talks that were ongoing at the time, and was the immediate trigger for tensions in September.

However, gas is not the only driver of tension in the region. Turkish President Recep Tayyip Erdogan's ambition to establish Turkey as a major regional power detached from the West is an essential part of the picture. Turkey has strengthened its military, intervened in Libya, Syria and Iraq, expanded its influence in Africa, and supported Azerbaijan in its offensive to retake the breakaway Nagorno-Karabakh region.



Ankara's growing assertiveness is partly driven by a feeling of encirclement by an anti-Turkish alliance, formed not only by Greece, Cyprus, Egypt and Israel, but also by France and the UAE. Finally, Turkish foreign policy is also extensively influenced by domestic politics. International disputes allow the government to distract public opinion from the country's economic difficulties, and to silence criticism from the opposition. Indeed, Turkey's opposition largely agrees with the government's stance on maritime boundaries in the Eastern Mediterranean.

The crisis in the Eastern Mediterranean comes at a low point in EU-Turkey relations. With the accession process frozen, the EU and Turkey had attempted a more transactional form of co-operation with the 2016 migration deal. But the deterioration of democracy in Turkey after the August 2016 coup attempt meant that the EU was unwilling to begin negotiations over a promised upgrade to the EU-Turkey customs union. Turkey's October 2019 intervention in northern Syria led to a further worsening of relations. In early 2020, the EU imposed sanctions on officials from Turkey's national oil company for its energy exploration activities near Cyprus. At the same time, EU-Turkey migration co-operation became increasingly acrimonious, with Ankara pushing thousands of migrants towards the Greek border earlier this year.

The European Union has condemned Turkey's actions as unacceptable. Member states agree that Turkey should not engage in unilateral actions, and resolve its disputes with Greece and Cyprus through negotiations. They also aim to foster a less confrontational and dysfunctional EU-Turkey relationship. But they disagree on the best way to achieve this. However, member states differ over the best way to persuade Turkey to do so. Divisions were on display at the European Council on 1<sup>st</sup> 2<sup>nd</sup> October. Greece, Cyprus, France and Austria think that only being very firm with Ankara will push it to refrain from unilateral actions and engage in negotiations with its neighbors. But most member states do not support economic sanctions at this point. With the US remaining largely passive in the crisis, Germany has taken the lead in encouraging talks between Greece and Turkey. Italy, Spain and Poland have also taken a more cautious stance.

There are several reasons why some member states are skeptical about imposing sanctions. First, a solution to Turkey's disputes with Greece will take a long time, and sanctions risk sabotaging dialogue before it has a chance to gain momentum. Second, while sanctions would primarily hurt Turkey, they would also hurt Europe. Third, even though Greece has hardened its border by pushing back refugees, reducing Turkey's ability to threaten the EU with a new migration crisis, many member states fear Ankara could push refugees towards Europe in retaliation for sanctions. Fourth, sanctions skeptics think Turkey's political balance has been shifting, with opposition parties becoming stronger while the government loses support. Sanctioning Turkey, or ending accession negotiations, could allow the government to stir anti-Western sentiment among the public. Finally, to many member states, NATO's cohesion is of paramount importance, and sanctions risk complicating the Alliance's workings, by pushing Turkey to be disruptive.

These divisions over the best way to approach Turkey have prompted the EU to essentially bide for more time. On 1 October, the European Council called on Turkey to halt its energy exploration activities and engage in dialogue, offering to relaunch a positive agenda based on renewing co-operation on migration and launching negotiations to upgrade the EU-Turkey customs union. The EU also said it would organize a multilateral conference on the Eastern Mediterranean in an attempt to ease regional tensions about gas reserves and maritime boundaries. Finally, leaders agreed that if Turkey did not halt its unilateral actions, the EU would use all “instruments and the options at its disposal”, a rather vague reference to possible future sanctions.

Member states are unlikely to agree to broad economic sanctions as long as Ankara refrains from unilateral actions towards Greece and continues to engage in talks with Athens. This means that, for the near future, the EU will be limited to diplomacy to try to steer relations with Turkey in a more constructive direction. Now the Union has set out a positive offer to Turkey, the ball is in Ankara’s court: a durable de-escalation of tensions depends on whether Turkish President Recep Tayyip Erdoğan believes he benefits more from confrontation or improving relations with Europe. Together with Turkey’s mounting economic difficulties and diplomatic isolation, the EU’s offer could help convince Erdoğan of the merits of better relations.

[Europe](#)[Turkey](#)[diplomacy](#)[foreign policy](#)[EU](#)[security](#)[energy](#)[mediterranean](#)

## Luigi Scazzieri

Luigi Scazzieri is research fellow at the CER. He works on European foreign and security policy, focusing on the EU’s neighbourhood, migration, and transatlantic relations. Scazzieri also carried out research at the Centre for European Policy Studies (CEPS), the Johns Hopkins School of Advanced International Studies (SAIS), and the International Institute for Strategic Studies (IISS). He regularly contributes opinion pieces and comments on European security and governance to outlets such as The Guardian, CNN and The Daily Telegraph.

[Offices / Contacts](#)

[Privacy Policy](#)

[GDPR](#)



Aspen Institute Italia © 2021 © Copyright and Disclaimers SIAE License n. 1614/I/1664

LIBYA AND THE EAST MED CONTEXT

POLITICS &amp; GOVERNMENT SECURITY &amp; DIPLOMACY MIDDLE EAST &amp; NORTH AFRICA

## Turkey's moves in Libya and the Eastern Mediterranean: ambitions and interests

By **Alice Alunni** On **Nov 2, 2020**

Turkey's relationship with the UN-backed Libyan government continues to worry the West, all the more so as the prospects for peace in the North African country seem to grow brighter. Libya's two main warring factions, the Government of National Accord (GNA) and the Libyan Arab Armed Forces (LAAF) signed a ceasefire agreement at the United Nations in Geneva on 23 October. The agreement called for frontline forces to return to their bases and for the withdrawal of all foreign forces and mercenaries within three months. Observers and analysts now wonder whether it is realistic to expect foreign powers, Turkey in particular, to step out of Libya. Assessing that requires placing Turkey and Libya within the regional and international context.



*A moment of the ongoing joint military training in Western Libya, part of the Turkey-Lybia cooperation agreement*

Turkish relations with the West have declined quickly. In November 2019, US Defense Secretary Mark Esper said it was important to bring Turkey "back in the fold" as Ankara appeared to be drifting away from NATO with its arms deal with Russia and military

incursions into Syria. Fast forward a year later and the US and EU are quick to criticize Turkey's aggressive and militaristic foreign policy. Turkey is militarily active in Libya, Syria, Iraq, and more recently in Nagorno-Karabakh.

The confrontation with Greece and Cyprus on maritime borders and natural gas resources has reached a new level of tension exemplified by the accidental collision between a Turkish and a Greek frigates in the Eastern Mediterranean in August this year. The relations with Egypt, the United Arab Emirates, Saudi Arabia and Israel are openly adversarial. US President Donald Trump boasted about his good relationship with President Erdogan ("I get along with him and he listens"), but a change of leadership at the White House would isolate President Erdogan further.

The EU took advantage of a recent diplomatic mission to Libya to remind the world of its opposition to Turkey's relationship with the government in Tripoli. Yet Turkish interests in Libya are not as ingrained as they may seem. Libya stands out as a relatively new strategic interest in the history of the Turkish Republic. When the Turkish parliament voted in favour of the military intervention in Libya in January 2020, the mandate passed with the support of President Erdogan's ruling Justice and Development Party (AKP) and its far-right ally, the Nationalist Movement Party (MHP) but the main opposition Republican People's Party (CHP), the pro-Kurdish Peoples' Democratic Party (HDP) and the conservative Good Party (IYI) voted against. This contrasted with the votes to extend the missions in Syria and Iraq against Kurdish forces, at the beginning of October, which CHP and IYI supported.

Some analysts have interpreted these parliamentary votes as an indication of Libya not being traditionally perceived as a primary concern by Turkish political forces at large but rather as a new and secondary front. Indeed, faced with mounting economic pressures at home and the opening of a new military confrontation on the side of Azerbaijan against Armenia, the question should now be what it would take for Turkey to re-consider its engagement in Libya.



*Prime minister of the Government of National Accord of Libya Fayed al-Sarraj with Turkey's Recep Tayyip Erdogan*

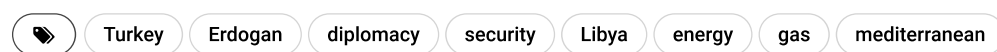
Turkey's military support for the government in Tripoli is as much about regional energy issues as it is about ideology or geopolitics. At the same time as agreeing to a life-saving defence deal for the Libyan GNA, Ankara also obtained a maritime treaty with Libya on 28 November 2019 in an attempt to boost its claims in the Eastern Mediterranean. The deal created an Exclusive Economic Zone (EEZ) that cuts across Greek and Cypriot maritime territory and interests, in so doing breaking international law. It came in the wake of an initiative in January 2019 by Cyprus, Greece, Israel, Italy, Jordan, Egypt and Palestine to create the "Eastern Mediterranean Gas Forum". The EastMed Gas Forum, which was established as an international body on 16 January 2020, seeks to transform the Eastern Mediterranean into a major energy hub, exporting pipeline gas to European markets from Israel, Egypt, and Cyprus. The Turkish-Libyan agreement is an attempt to block this by drawing a line in the sea.

But even without Turkey's attempts to derail it, the EastMed pipeline is probably a pipedream. The declining price of gas in the region (pipeline gas rather than the cheaper Liquefied Natural Gas – LNG) together with the high costs of drilling in the Eastern Mediterranean make the project economically unviable. Demand is plummeting as the COVID-19 pandemic and a global economic recession are accelerating Europe's transition to renewable energy. Already, drilling activity around Cyprus and Lebanon has come to a standstill. On top of this, at the beginning of the year market prices for LNG dropped below long-term contract prices. Turkey's LNG imports from the US increased by 455.84% (y/y) in February 2020 exceeding pipeline gas imports for the first time, while imported gas from Russia fell by 72% (y/y) in March 2020. Increasing the share of LNG imports from the US is

likely to ease relations and renew the partnership between Ankara and Washington.

This suggests that the Eastern Mediterranean dispute is more about sovereignty and pride than genuine hopes to establish new global energy markets. Yet a more localized approach might see the gas fields in the region solve several neighbourhood problems. Lebanon and Cyprus continue to struggle with supply and high costs respectively that could start to be addressed if the EastMed Gas Forum wasn't focused on exporting to Europe. Recognising Turkish Cypriots interests in the local energy resources might also be a starting point.

By engaging the regional powers in the Eastern Mediterranean on their local problems, we may see that the grand geopolitical manoeuvres subside. They may also see Turkey's own interest and involvement in Libya wane, helping it to be brought back in the fold.



### Alice Alunni

Alice Alunni is a PhD candidate at the School of Government and International Affairs at Durham University. Through her doctoral studies she worked for NGOs, private agencies, research institutes, and government institutions researching and advising on issues related to civil society, peace and security in the MENA region with a focus on Libya, where she lived in 2013 and 2014. For this work, she received in 2018 the Durham University Early Career Researcher Impact and Engagement Award.