



CENTRO ALTI STUDI
PER LA DIFESA
CENTER FOR HIGH
DEFENCE STUDIES



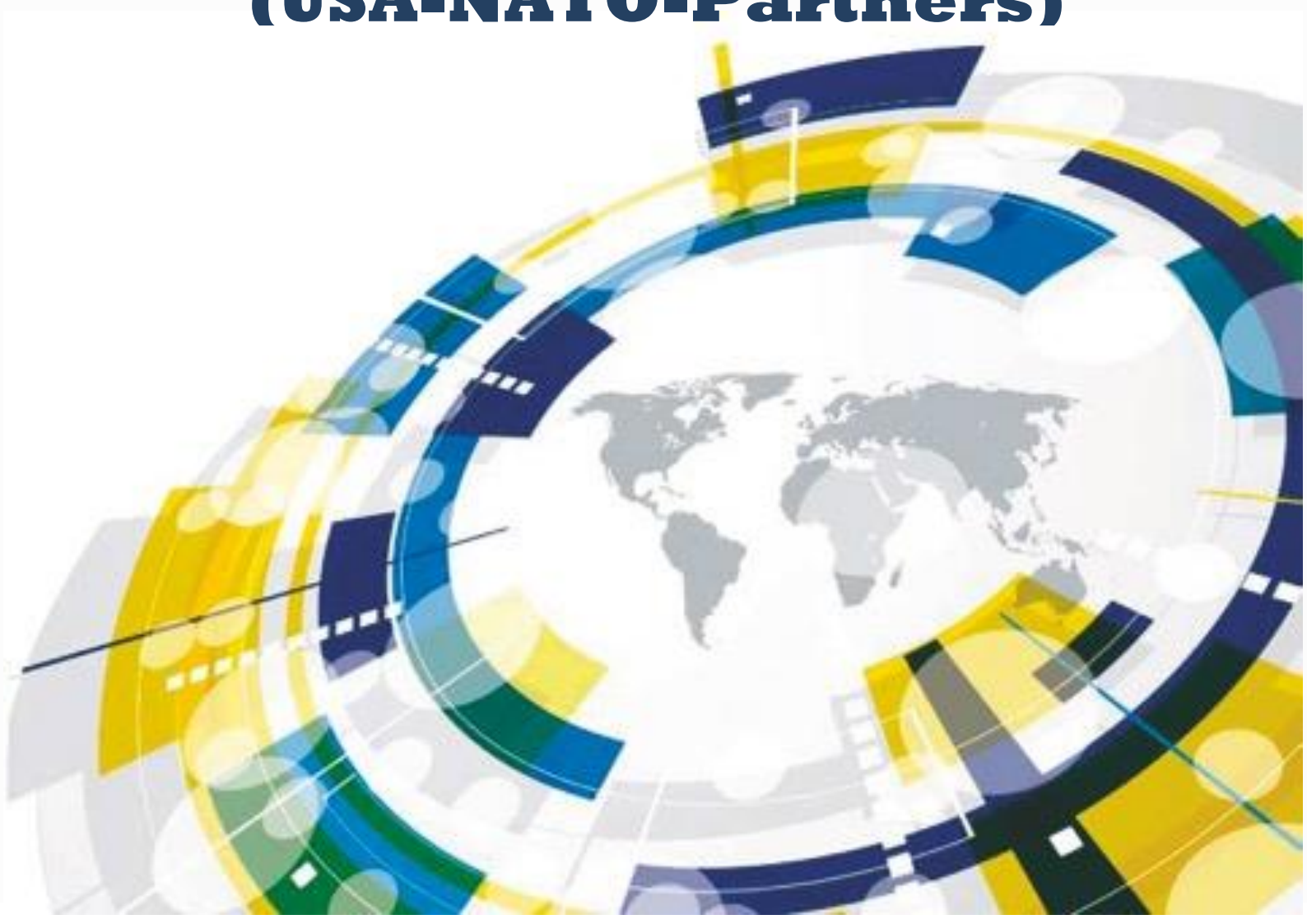
CENTRO MILITARE
DI STUDI STRATEGICI
MILITARY CENTER FOR
STRATEGIC STUDIES

Analisi Strategica del 2021

Euro/Atlantica (USA-NATO-Partners)

Year 2021, Strategic Analysis

Euro/Atlantic (USA-NATO-Partners)





CENTRO ALTI STUDI
PER LA DIFESA
CENTER FOR HIGH
DEFENCE STUDIES



CENTRO MILITARE
DI STUDI STRATEGICI
MILITARY CENTER FOR
STRATEGIC STUDIES

Analisi Strategica del 2021

Euro/Atlantica (USA-NATO-Partners)

Year 2021, Strategic Analysis

Euro/Atlantic (USA-NATO-Partners)

Indice / Index

Versione in italiano / Italian version 7

Versione in inglese/ English version 21

Analisi Strategica del 2021

**Euro/Atlantica
(USA-NATO-Partners)**

Analisi Strategica del 2021 Euro/Atlantica (USA-NATO-Partners)



NOTA DI SALVAGUARDIA

Quanto contenuto in questo volume riflette esclusivamente il pensiero dei singoli autori, e non quello del Ministero della Difesa né delle eventuali Istituzioni militari e/o civili alle quali gli autori stessi appartengono.

NOTE

Le analisi sono sviluppate utilizzando informazioni disponibili su fonti aperte.

L'Osservatorio Strategico è disponibile anche in formato elettronico (file .PDF) e nel formato E-Book (file .epub) al seguente link:

http://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/CeMiSS/Pubblicazioni/OsservatorioStrategico/Pagine/default.aspx

Osservatorio Strategico 2021

Questo volume è stato curato
dall'**Istituto di Ricerca e Analisi della Difesa**

Direttore

Col. c. (li) s. SM Gualtiero Iacono

Vice Direttore

Capo Ufficio Studi, Analisi e Innovazioni

Col. A.A.r.n.n. Pil. (AM) Loris Tabacchi

Redazione

Capo Sezione Studi Strategici per l'Innovazione

Magg. A.A.r.a.s. Luigi Bruschi

Addetti

1° Mar. Massimo Lanfranco – C° 2° cl. Gianluca Bisanti – 1° Aviere Capo Alessandro Del Pinto

Progetto grafico

Funz. Amm. Massimo Bilotta – 1° Mar. Massimo Lanfranco – C° 2° cl. Gianluca Bisanti –

Serg. Manuel Santaniello

Autore

Gianluca Pastori

Stampato dalla Tipografia del Centro Alti Studi per la Difesa

Centro Militare di Studi Strategici

Dipartimento Monitoraggio Strategico

Palazzo Salviati

Piazza della Rovere, 83 - 00165 – Roma

tel. 06 4691 3204 - fax 06 6879779

e-mail dipms.cemiss@casd.difesa.it

Chiuso a maggio 2022 - Pubblicato a agosto 2022

ISBN 979-12-5515-013-8

Fra attese frustrate e la ricerca di nuove sfide: Europa e Stati Uniti alla prova di un diverso equilibrio

Abstract

Il 2021 è stato segnato da tendenze contrastanti. L'euforia che ha marcato l'inizio dell'anno ha ceduto gradualmente il passo a uno scenario più variegato e problematico. Se la prima visita del Presidente Biden in Europa e le sue dichiarazioni al G7 di Carbis Bay sono state accolte con diffuso favore dagli alleati, le sue politiche concrete hanno sollevato numerose riserve e spesso un'aperta ostilità. Sul piano interno, l'azione del Presidente sembra avere mancato sia l'obiettivo di 'curare' ('heal') la vita pubblica dalle 'ferite' dell'attuale polarizzazione, sia le ambizioni di maggiore giustizia sociale che avevano costituito una parte importante della sua campagna elettorale. Anche nel campo dei rapporti con Russia e Cina, le aspettative iniziali sono andate in parte deluse. In Europa, la centralità della questione COVID-19 si è accompagnata alle incognite legate da una parte alla ridefinizione dei rapporti con Washington, dall'altra alla transizione in atto a livello continentale. Nel complesso, la pressione politica sulle istituzioni europee sembra essere diminuita ma, al contempo, si sono fatte strada nuove questioni. Il tema dell'autonomia strategica dell'UE ha occupato un posto centrale nel dibattito, rilanciato anche dalle vicende che hanno portato alla fine dell'impegno occidentale in Afghanistan. Tuttavia, le posizioni non sono univoche e la garanzia offerta dall'ombrello NATO rimane centrale per molti Paesi. Nel lungo periodo, la cosa potrebbe rivelarsi problematica, sia per la nuova frattura che essa rischia di aprire nell'Unione stessa, sia per le possibili conseguenze sul processo di riorientamento in atto per quanto riguarda la NATO. Per quest'ultima, il 2021 è stato un anno di transizione in attesa dell'adozione, il prossimo giugno, del nuovo Concetto strategico. Essa ha comunque vissuto di riflesso molte delle difficoltà che hanno caratterizzato il rapporto Europa-Stati Uniti, mentre la fine dell'impegno in Afghanistan ha rilanciato il dibattito intorno al ruolo futuro dell'Alleanza. Se quello delineato del rapporto finale dell'esercizio #NATO2030 ripropone l'immagine di una 'NATO globale', diversi membri continuano, infatti, a guardare con preoccupazione a un simile sviluppo, che da loro punto di vista farebbe passare in secondo piano la tradizionale diade 'deterrenza e difesa', indebolendo, parallelamente, il principio di sicurezza collettiva che dell'Alleanza Atlantica rappresenta la base.

Il 2021 è stato segnato da tendenze contrastanti, in parte opposte rispetto a quelle del 2020. L'euforia che ha marcato l'inizio dell'anno – legata sia all'insediamento della nuova amministrazione statunitense, sia all'avvio, nella maggior parte dei Paesi occidentali, della campagna vaccinale contro COVID-19 – ha ceduto gradualmente il passo a uno scenario più variegato e – per molti aspetti – problematico. Se la prima visita del Presidente Biden in Europa e le sue dichiarazioni al G7 di Carbis Bay sono state accolte con diffuso favore dagli alleati, le sue politiche concrete, nei mesi seguenti, hanno sollevato numerose riserve e spesso un'aperta ostilità. Allo stesso modo, sul piano interno, l'azione del Presidente sembra avere mancato sia l'obiettivo di 'curare' ('heal') la vita pubblica dalle 'ferite' dell'attuale polarizzazione, sia le ambizioni di maggiore giustizia sociale che avevano costituito una parte importante della sua campagna elettorale. Anche nel campo dei rapporti con Russia e Cina, le aspettative iniziali sono andate in parte deluse. Dopo un avvio promettente, con il rinnovo del trattato 'New START' sulle armi nucleari strategiche nei primi giorni successivi all'insediamento, e dopo un faccia-a-faccia Biden-Putin comunque positivo a giugno, i rapporti fra Mosca e Washington si sono via via deteriorati. Il dialogo con Pechino (da subito condizionato dalla delicata *issue* dei diritti umani e dal problema della politica cinese verso Hong Kong e il Xinjiang) ha seguito una traiettoria simile, che ha toccato forse il suo punto più basso con i colloqui di Anchorage

del 19 marzo. In entrambi i casi, tuttavia, non si è mai giunti a una rottura definitiva e – nonostante la rigidità formale ostentata dalle parti – le prospettive per una seppure limitata collaborazione non sembrano essere venute meno.

In Europa, la centralità della questione COVID-19 si è accompagnata alle incognite legate da una parte alla ridefinizione dei rapporti con Washington, dall'altra alla transizione in atto a livello continentale. Nel complesso, la pressione politica sulle istituzioni europee sembra essere diminuita ma, al contempo, si sono fatte strada nuove questioni che sul lungo periodo potrebbero esercitare un impatto altrettanto divisivo sull'Unione. In particolare, il tema dell'autonomia strategica dell'UE ha occupato un posto centrale nel dibattito, rilanciato anche dalle vicende che hanno portato alla fine dell'impegno occidentale in Afghanistan. Il processo di elaborazione della nuova 'bussola strategica' ('Strategic compass') dell'Unione ha contribuito ad alimentare il dibattito su questo tema. Tuttavia, le posizioni non sono univoche e la garanzia offerta dall'ombrello NATO' rimane centrale per molti Paesi. Nel lungo periodo, la cosa potrebbe rivelarsi problematica, sia per la nuova frattura che essa rischia di aprire nell'Unione stessa, sia per le possibili conseguenze sul processo di riorientamento in atto per quanto riguarda la NATO. Per quest'ultima, il 2021 è stato un anno di transizione, in attesa dell'adozione, il prossimo giugno, del nuovo Concetto strategico. Essa ha comunque vissuto di riflesso molte delle difficoltà che hanno caratterizzato il rapporto Europa-Stati Uniti, mentre la fine dell'impegno in Afghanistan ha rilanciato il dibattito intorno al ruolo futuro dell'Alleanza. Se quello delineato del rapporto finale dell'esercizio #NATO2030 ripropone – aggiornandola - l'immagine di una 'NATO globale', diversi membri continuano, infatti, a guardare con preoccupazione a un simile sviluppo, che da loro punto di vista farebbe passare in secondo piano la tradizionale diade 'deterrenza e difesa', indebolendo, parallelamente, il principio di sicurezza collettiva che dell'Alleanza Atlantica rappresenta la base.

Stati Uniti: un anno difficile per l'amministrazione Biden

Dopo l'entusiasmo dei giorni dell'insediamento, nel corso del 2021 l'amministrazione Biden è andata incontro a crescenti difficoltà, che ne hanno eroso l'immagine sia dentro sia fuori gli Stati Uniti. Già la vittoria nelle elezioni del novembre 2020, che aveva consegnato all'amministrazione un Paese profondamente diviso, ne aveva messa in luce la possibile fragilità. Successivamente il rifiuto di Donald Trump di riconoscere la sconfitta e le tensioni che hanno accompagnato la fase di transizione dei poteri (culminate nelle violenze dei c.d. 'Capitol riots') avevano peggiorato questa situazione. A poco sono servite le dichiarazioni del Presidente (che hanno caratterizzato anche la parte finale della campagna elettorale) di volere portare avanti una politica di riconciliazione nazionale, volta a 'sanare le ferite' degli scorsi anni e che tenga conto anche della posizione della minoranza repubblicana. Piuttosto, le aperture della Casa Bianca alle posizioni più moderate del Grand Old Party hanno finito per alimentare la diffidenza (se non l'ostilità) di una parte del Partito democratico e rafforzare le fratture che già esistono al suo interno. La maggioranza risicata di cui il Partito democratico gode in Congresso ha contribuito a complicare le cose, rendendo la ricerca del sostegno repubblicano un passaggio obbligato dell'azione governativa. La conseguenza è stata, fra l'altro, un'inattesa lentezza nell'adozione di molti provvedimenti e la difficoltà nel fare passare misure che pure – in campagna elettorale e nelle successive dichiarazioni – il Presidente aveva indicato come qualificanti per l'amministrazione. Anche questo concorre a spiegare il massiccio uso che il Presidente ha fatto dei suoi poteri regolamentari, uso che si è concretizzato nella firma – al 1° novembre 2021 – di 67 ordini esecutivi (*executive orders*), 39 memorandum presidenziali (*presidential memoranda*), 164 *proclamations*, e 24 note presidenziali¹.

Le difficoltà che la Casa Bianca ha incontrato in questi mesi si sono tradotte in un drastico calo del consenso intorno all'azione governativa. Secondo l'indice aggregato, elaborato dal sito di analisi

¹ https://ballotpedia.org/Joe_Biden%27s_executive_orders_and_actions [data di consultazione: 15 novembre 2021].

politica FiveThirtyEight, l'indice di approvazione dell'azione presidenziale è passato dal 53,0% del 20 gennaio al 42,7% del 14 novembre 2021, con una flessione costante che si accentua nel corso dell'estate². Le ragioni sono molte. La ripresa della pandemia COVID-19 con la diffusione – in primavera – della ‘variante delta’ è una di queste. Lo stesso vale per una ripresa economica che è apparsa più debole e ondivaga del previsto, complice la difficoltà nel tenere la diffusione del virus sotto controllo e l'impatto che questo ha sulle scelte degli operatori economici. Il problema maggiore appare, tuttavia, la debolezza dell'azione dell'amministrazione. Se si esclude l'American Rescue Plan approvato a marzo, tutti i pacchetti di impulso che il Presidente si era impegnato a fare adottare dal Congresso sono stati approvati in ritardo sulla tabella di marcia e spesso in forma mutila rispetto alle proposte presentate dall'amministrazione. La necessità di trovare il favore dei congressmen repubblicani – fondamentale anche solo per avviare l'iter del Bipartisan Infrastructure Deal – spiega in parte questo risultato. Gran parte del problema è, tuttavia, legata alla necessità, per la Casa Bianca, di negoziare anche con la rappresentanza democratica, una parte della quale considera le misure proposte poco incisive, soprattutto in termini di impatto sociale. Nell'insieme, questa necessità di tenere insieme esigenze contrastanti ha finito per trasmettere l'immagine di una presidenza indecisa, se non priva di una vera linea politica. Le oscillazioni su altri temi (come quello della transizione alla *green economy* e dei provvedimenti presi a sostegno del settore dei combustibili fossili) hanno contribuito ad alimentare questa impressione.

In campo internazionale le cose non sono andate meglio. Al momento dell'insediamento, il Presidente poteva contare su un diffuso favore, specie fra gli alleati europei. Il vertice G7 di Carbis Bay (11-12 giugno 2021) e i successivi incontri a Bruxelles con i vertici dell'Unione Europea e della NATO hanno segnato il momento di maggiore convergenza fra le due sponde dell'Atlantico. Agli alleati europei, lo slogan ‘America is back’ suonava particolarmente gradito dopo le tensioni e le incertezze che avevano caratterizzato il quadriennio della presidenza Trump. Allo stesso modo, le conclusioni dell'esercizio #NATO2030, lanciando l'immagine di un'Alleanza Atlantica impegnata nel contenimento dell'ascesa cinese, riallineavano le posizioni di questa con quelle di Washington, delineando nuove possibilità di convergenza e prefigurando la possibile definizione di un auspicato ‘nuovo patto transatlantico’. Dal canto loro, gli Stati Uniti sembravano intenzionati a riaffermare in modo non ambiguo il loro impegno in favore del multilateralismo e di una gestione condivisa delle grandi questioni internazionali. Tuttavia, i modi e i tempi del ritiro delle truppe USA dall'Afghanistan (avviato in sordina a fine febbraio, accelerato agli inizi di luglio e completato alla fine di agosto) e, successivamente, la firma del patto di sicurezza trilaterale fra Stati Uniti, Gran Bretagna e Australia (AUKUS, 15 settembre) hanno ridimensionato molto queste convinzioni contribuendo, di contro, a rilanciare il dibattito sulla vera natura dei rapporti Stati Uniti-Europa e ad alimentare le ambizioni di autonomia strategica da parte di quest'ultima. In questo senso, le parole dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza dell'UE, Josep Borrell, sulla necessità, per l'Unione, di dotarsi di una ‘Entry force’ da impiegare in maniera autonoma in caso di crisi internazionale (Borrell, 2021), costituisce un salto di qualità importante nel dibattito sui rapporti che dovrebbero esistere – in campo militare – fra le due sponde dell'Atlantico.

Le difficoltà dell'amministrazione Biden si sono espresse anche in altri ambiti. Nonostante i tentativi di avviare forme di dialogo sia con Mosca, sia con Pechino, i rapporti di Washington con Russia e Cina non hanno vissuto miglioramenti particolari. Al contrario, l'ultima parte dell'anno, ha visto esacerbarsi lo scontro con il Cremlino, soprattutto dopo la decisione russa di sospendere la collaborazione in ambito NATO-Russia Council e di chiudere l'Ufficio di informazione dell'Alleanza a Mosca. Questa decisione rappresenta, tuttavia, solo la ratifica formale di una situazione che dura da diversi anni e che nemmeno l'incontro del 16 giugno, a Ginevra, fra il Presidente Biden e il suo omologo russo è riuscita a sbloccare (Cross *et al.*, 2021). I punti di divergenza fra i due governi sono

² <https://projects.fivethirtyeight.com/biden-approval-rating/> [data di consultazione: 15 novembre 2021].

parecchi e articolati e spaziano dal tema dei diritti umani, alla gestione delle crisi in Afghanistan, Ucraina e Siria, ai presunti tentativi di Mosca interferire nei processi elettorali di vari Paesi occidentali. Nonostante ciò, alcuni ambiti di collaborazione sono occasionalmente emersi. Nel campo del controllo degli armamenti, una delle prime iniziative dell'amministrazione Biden è stata il rinnovo del trattato 'New START' per la riduzione delle armi nucleari strategiche, che – nell'ultimo anno della presidenza Trump – era stato forse il maggiore ostacolo nel campo delle relazioni Stati Uniti-Russia. Anche nel corso del vertice Biden-Putin di giugno sono stati individuati alcuni ambiti di collaborazione, fra cui quello della de-escalation in ambito cyber. Non è l'avvio di un dialogo organico; sia Mosca, sia Washington hanno, anzi, insistito nel rimarcare i rispettivi punti di divergenza. La ripresa di regolari rapporti diplomatici e l'apertura di una serie di tavoli tecnici di consultazione rappresenta comunque un passo avanti, che, fra l'altro, ha spinto la *leadership* russa a fornire un giudizio sostanzialmente positivo del modo in cui le relazioni bilaterali si starebbero sviluppando sotto la nuova amministrazione (Strozewski, 2021).

Considerazioni simili valgono nel caso della Cina. Anche verso Pechino, l'amministrazione Biden ha impostato in questi mesi una politica di 'dialogo critico' che – pur non escludendo possibili aperture – fissa una serie di 'linee rosse' rispetto alle quali non transigere. Anche nei rapporti con la Repubblica Popolare, il tema dei diritti umani ha un'importanza centrale (seppure problematica; cfr., ad es., Trofimov, 2021), così come centrale è la volontà di Washington di tutelare la sicurezza e gli interessi dei suoi alleati regionali. In linea con l'azione di quella che l'ha preceduta, la politica dell'amministrazione mira, inoltre, a frenare l'ascesa della Repubblica popolare verso una effettiva *leadership* tecnologica. Ancora più che nel caso della Russia, questa linea di condotta ha portato a un aumento della tensione fra le parti. Washington pare, inoltre, avere rafforzato la percezione che quella con Pechino sia la vera sfida strategica: una sfida che da combattere – oltre che sul piano economico, industriale, commerciale e della tecnologia – su quello del *soft power* e della capacità d'influenza. In questa prospettiva, è stato ipotizzato che quella dell'amministrazione Biden si possa configurare come di una vera e propria "nuova dottrina" verso la Cina, che mette consapevolmente in discussione le basi su cui i rapporti fra Washington e Pechino si sono venuti strutturando dagli anni della presidenza Nixon³. Anche per questo, nei mesi scorsi, la politica statunitense ha cercato attivamente il sostegno sia degli alleati europei, sia di quelli regionali. Se, però, nel teatro asiatico, complice anche la postura minacciosa assunta da Pechino nei confronti di Taiwan, la sua azione ha avuto un prevedibile successo, in Europa i risultati sono stati più incerti, tanto che, da più parti, sono stati avanzati dubbi sul fatto che i Paesi europei possano mai davvero adottare una posizione di confronto aperto verso la Cina e i suoi interessi (Walt, 2021).

Europa e NATO fra 'nuovo multilateralismo' e ricerca di autonomia

Anche per l'Europa il 2021 è stato un anno complesso. Ancora alle prese con gli strascichi della pandemia COVID-19, la maggior parte dei Paesi è stata impegnata in un complesso (e non sempre riuscito) tentativo di ritorno alla normalità. Questo stato di cose ha impattato pesantemente sulle ambizioni dell'Unione Europea, prima fra tutte sulla sua volontà di assumere un più marcato profilo 'geopolitico'. Come rilevato, la prima parte dell'anno è stata influenzata dalle attese sollevate dall'insediamento di Joe Biden alla Casa Bianca e dalla convinzione che questo avrebbe potuto rappresentare un momento di svolta nelle relazioni fra le due sponde dell'Atlantico. Tuttavia, ancora prima della crisi dei mesi estivi, il favore con cui da molte parti si guardava alla 'ritrovata' *leadership* statunitense celava, in realtà, divergenze di fondo su una lunga serie di questioni, molte delle quali ritenute centrali dalla Casa Bianca (Bratteberg, 2021). Su tale atteggiamento gravava anche la pesante eredità dei quattro anni della presidenza Trump, nel corso dei quali la visione che molti

³ Biden's new China doctrine, in *The Economist*, 17.7.2021. Testo disponibile al sito: <https://www.economist.com/leaders/2021/07/17/bidens-new-china-doctrine> [data di consultazione: 15 novembre 2021].

Paesi europei avevano del ruolo internazionale di Washington era profondamente cambiata. Nonostante il favore personale di cui Biden godeva (anche per il suo ruolo di Vicepresidente negli anni dell'amministrazione Obama), il sentimento prevalente, in molti Paesi, era la sfiducia. Come è stato sintetizzato: "Alla vigilia della guerra in Iraq nel 2003, i Paesi europei erano divisi se allinearsi [o meno] ai valori dell'America di George Bush [...] ma pochi dubitavano della sua capacità di plasmare il mondo. Con Biden è vero il contrario. Molti europei credono nella promessa di un nuovo impegno internazionale [degli Stati Uniti] ma – dopo avere visto come l'America ha risposto a COVID-19 e [sperimentato] la sua polarizzazione interna – la maggior parte dubita della capacità di Washington di modellare il mondo" (Krastev e Leonard, 2021).

La vicenda afgana ha, quindi, solo offerto l'occasione a questa sfiducia di fondo, per tornare a galla. Nel dibattito sul ritiro dall'Afghanistan – e, in generale, sulla fine dell'impegno a favore del Paese asiatico – sono confluiti due temi che ormai da tempo sono al centro del contenzioso fra Washington e i suoi alleati: da una parte quello dell'unilateralismo, che con frequenza crescente si farebbe strada dietro alle scelte politiche statunitensi, dall'altra quella di un'Europa debole a livello politico e militare, sostanzialmente incapace di portare avanti un'azione davvero alternativa rispetto a quella del suo *senior partner*. Intorno a questi elementi di fondo, si è successivamente coagulato il malcontento per un 'nuovo corso' dei rapporti euro-atlantici visto come un cambiamento più che altro 'di facciata' (Vautmans, 2021; Lowen, 2021). La firma, poche settimane dopo, dell'accordo AUKUS è sembrata confermare questo timore. Al di là dell'impatto dell'accordo stesso sui contratti siglati fra Parigi e Canberra, i suoi contenuti, le modalità con cui esso è stato negoziato e il ruolo centrale che esso attribuisce alla Gran Bretagna di Boris Johnson sono stati visti da più parti come altrettanti segnali della volontà statunitense di escludere l'Europa da un teatro che Washington considera di particolare rilevanza strategica. Una mossa, peraltro, ritenuta contraddittoria dopo che gli Stati Uniti avevano a lungo permutato per un maggiore impegno degli alleati nel contrasto alle iniziative cinesi (Varma, 2021). Nonostante i tentativi di Washington di ricucire lo strappo (da ultimo in occasione del vertice del G20 di Roma), l'*'affaire AUKUS'* ha contribuito in modo importante ad accrescere la diffidenza fra le due sponde dell'Atlantico; una diffidenza che, a sua volta, ha finito per rafforzare la posizione di chi, in modo più o meno aperto, ventila la possibilità di allentare il legame che, in passato, ha tenuto insieme Stati Uniti ed Europa.

L'Alleanza Atlantica è il luogo in cui queste tensioni si scaricano con maggior forza. Negli scorsi anni, gli attacchi portati dal Presidente Trump e – in generale – la sua postura antagonista rispetto alla collaborazione militare euro-atlantica hanno contribuito ad alimentare le fratture interne alla NATO, favorendo un atteggiamento uguale e contrario in diversi Paesi europei. Le critiche che il Presidente francese, Emmanuel Macron, ha rivolto a un'Alleanza definita in stato di "morte cerebrale" sono state solo la punta dell'iceberg di questa reazione europea. Con l'arrivo di Biden alla Casa Bianca, le attese erano per un ribaltamento di questa politica. Tuttavia, nonostante i toni più rilassati, questo ribaltamento non sembra esserci realmente stato. In occasione del vertice di Bruxelles (14 giugno 2021), il Presidente ha esplicitamente riconosciuto l'"importanza critica" della NATO per gli interessi degli Stati Uniti⁴; un'affermazione che riprendeva a quelle di qualche giorno prima, in occasione dell'incontro a Washington con il Segretario generale Stoltenberg⁵. Tuttavia, a queste dichiarazioni, non sembra avere corrisposto un effettivo avvicinamento delle parti su quelli che sono i tradizionali punti di divergenza. Sebbene vi sia stato uno sforzo significativo, da parte europea, per convergere sugli obiettivi di spesa definiti nel 2014 ('obiettivi di Celtic Manor'), Paesi importanti come Germania, Italia, Spagna e Turchia restano ancora sotto la soglia minima del 2%

⁴ 'NATO is critically important for US interests,' Biden tells alliance at first summit post-Trump, *France24*, 14.6.2021. Testo disponibile al sito: <https://www.france24.com/en/europe/20210614-biden-seeks-to-restore-nato-ties-as-leaders-meet-for-first-summit-post-trump> [data di consultazione: 15 novembre 2021].

⁵ *Remarks by US President Joe Biden and NATO Secretary General Jens Stoltenberg at their meeting in the Oval Office*, 7.6.2021. Testo disponibile al sito: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_184847.htm [data di consultazione: 15 novembre 2021].

nel rapporto fra spesa per la Difesa e PIL⁶. La Germania in particolare – insieme a Belgio, Canada, Portogallo e Slovenia – rimane, inoltre, sotto la soglia del 20% in termini di quota di spesa per la Difesa destinata agli equipaggiamenti; un obiettivo di particolare importanza di fronte al permanere – all'interno della NATO – di rilevanti deficit di capacità e di un disequilibrio strutturale – in termini di risorse – fra gli Stati Uniti e gli alleati europei (Herszenhorn, 2021).

Anche la nuova attenzione posta dall'Alleanza sulla sfida cinese, espressa nel documento finale dell'esercizio #NATO2030⁷, presenta alcuni aspetti problematici. Sebbene, in questi anni, la posizione degli alleati europei verso Pechino sia in parte mutata, evidenziando la loro intenzione di allentare (almeno in parte) i vincoli stretti in passato, la posizione del Vecchio continente verso la Cina resta, alla base, assai diversa rispetto a quella di Washington (Norman e Hinshaw, 2021). Fra i Paesi dell'Europa centro-orientale, inoltre, il timore della minaccia russa continua a svolgere un ruolo centrale nella definizione delle scelte di sicurezza. Al di là dell'avallo formale dato al processo di riorientamento in atto, sembra, quindi, difficile che questi Paesi accettino di subordinare le loro priorità a quelle statunitensi, soprattutto se – ancora una volta – il contributo dato da Washington alla loro sicurezza è visto come più formale che sostanziale (Demirjian, 2021). Società cinesi sono attivamente coinvolte nel potenziamento e/o nella gestione della rete infrastrutturale di vari Paesi: una situazione che ha sollevato timori per le sue ricadute sulla sicurezza (Cristiani *et al.*, 2021). Vale, infine, la pena, di osservare come nell'Europa centro-orientale e meridionale Pechino, negli anni scorsi, abbia consolidato molto la sua presenza, con ricadute sia sul piano economico, sia su quello politico. Come è stato osservato infatti: “se [da una parte] la Cina cerca di promuovere la sua presa sui singoli Paesi con lo sviluppo di legami bilaterali, essa, tipicamente, è più interessata a far leva sulle capacità d'influenza che possiede per generare un impatto regionale più ampio, per esempio al fine di influenzare indirettamente il consenso europeo e l'allineamento transatlantico su questioni di particolare interesse, come i diritti umani e la situazione nel Mar cinese meridionale, a Hong Kong, nel Xinjiang o a Taiwan” (Bratteberg *et al.*, 2021).

Sia il tema del *burden sharing*, sia quello delle priorità strategiche da perseguire sembrano, quindi, destinati a riemergere anche nei prossimi mesi, alla luce, fra l'altro, del dibattito che l'adozione del nuovo Concetto strategico dell'Alleanza (prevista per il giugno 2022) non mancherà di innescare. L'elaborazione di questo documento è un appuntamento atteso a lungo e da tempo dovuto. Gli eventi seguiti allo scoppio della crisi ucraina e all'avvio del disimpegno dell'Afghanistan dopo la chiusura di ISAF hanno, infatti, contribuito a rendere presto obsolete le previsioni di quello approvato a Lisbona nel 2010⁸. L'adozione del nuovo Concetto strategico sarà, inoltre, l'occasione per valutare quali siano, oggi, i rapporti di forza presenti all'interno dell'Alleanza e per capire – al di là delle dichiarazioni di facciata – quale sarà la traiettoria che la NATO potrà prendere nei prossimi anni (Hellehuus, 2021). A quella dei rapporti con Russia e Cina si affianca, infatti, una lunga serie di altre questioni cui il documento è chiamato a dare risposta: dal peso da attribuire al 'fronte sud' e alle sue varieghe esigenze di sicurezza, al potenziamento delle capacità dell'Alleanza in ambito cyber, al tema del nucleare, alla definizione di strumenti adeguati a gestire una minaccia sempre più spesso dal carattere ibrido... Tutto questo sullo sfondo di una economia transatlantica ancora impegnata con le difficoltà della ripresa post-pandemica e di Stati Uniti la cui attenzione appare

⁶ *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2021)*, NATO Press Release/Communiqué de Presse, PR/CP(2021)094, [Brussels] 11.6.2021. Testo disponibile al sito: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/210611-pr-2021-094-en.pdf [data di consultazione: 15 novembre 2021].

⁷ *NATO 2030: United for a New Era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General*, [Brussels], 25.11.2020. Testo disponibile al sito: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf [data di consultazione: 15 novembre 2021].

⁸ *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon*, 19.11.2010. Testo disponibile al sito: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_68580.htm [data di consultazione: 15 novembre 2021].

sempre più chiaramente rivolta al teatro indo-pacifico. Tutto questo, infine, mentre gli equilibri europei si trovano ad affrontare la duplice transizione del voto politico in Germania (che nell'ottobre 2021 ha chiuso definitivamente la lunga stagione del cancellierato di Angela Merkel) e di quello presidenziale in Francia che, nell'aprile 2022, si intreccerà agli impegni legati all'assunzione della guida di turno del Consiglio dell'Unione Europea (Pollet, 2021).

L'Unione Europea alla prova dei nuovi equilibri nazionali

Ovviamente, gli effetti del voto a Berlino e a Parigi si faranno sentire pesantemente anche in ambito UE. Germania e Francia sono stati, in questi anni, i 'motori' della politica dell'Unione, sia che agissero di comune accordo, sia che spingessero in direzioni diverse. Da questo punto di vista, il lungo cancellierato di Angela Merkel (2005-21) ha dato alla politica europea un importante elemento di continuità. I dubbi riguardano soprattutto la capacità del suo successore di proseguire lungo questa linea, tenuto conto anche dei limiti strutturali della coalizione destinata – con ogni probabilità – a sostenerlo. Il probabile arrivo alla Cancelleria dell'attuale ministro delle Finanze, il socialdemocratico Olaf Scholz, se, da una parte, costituirebbe un importante segnale di continuità rispetto all'esperienza degli anni passati, difficilmente potrebbe, dall'altra, colmare le differenze che esistono nelle posizioni dei membri di un'ipotetica maggioranza 'a tre' fra socialdemocratici, verdi e liberali (la c.d. 'coalizione rosso-giallo-verde' o 'coalizione semaforo'). Questo a maggiore ragione se si tiene conto di come, per i partner europei di Berlino, lo scenario delineato dall'uscita di scena della *Bundeskanzlerin* è segnato da numerose incognite. Come è stato rilevato, infatti: "Nonostante i ripetuti appelli della Merkel agli europei di 'prendersi più responsabilità', in particolare durante la presidenza Trump, la Germania è stata il più delle volte un ostacolo al cambiamento. A livello concettuale, e mentre molti Paesi hanno preso una posizione chiara a favore o contro l'autonomia strategica europea, la Merkel è rimasta ambivalente e ha cercato di andare d'accordo con tutte le parti allo stesso tempo. [Anche in] termini di capacità, la Germania continua a tenere un profilo più basso rispetto a quello coerente con il suo status, nonostante la costante pressione esercitata – fra gli altri – da Stati Uniti, Francia e Polonia" (Quencez *et al.*, 2021).

L'inizio dell'era post-Merkel in Germania rilancia il peso relativo della Francia e (in subordine) dell'Italia. Parigi (che, come detto, fra gennaio e giugno 2022, assumerà la presidenza di turno del Consiglio dell'Unione Europea), in questi anni, è stata la più attiva sostenitrice della necessità, per l'Europa, di acquisire una maggiore autonomia strategica, soprattutto rispetto agli Stati Uniti. Negli anni della presidenza Trump, questa richiesta ha assunto spesso toni apertamente antiamericani, come quando, nel novembre 2018, il Presidente Macron ha parlato esplicitamente della necessità di dare vita a un "vero esercito europeo" (*une vraie armée européenne*) per difendere il Vecchio continente "dalla Cina, dalla Russia e anche dagli Stati Uniti" (Pastori, 2018). Con l'arrivo di Joe Biden alla Casa Bianca, questi toni si sono in parte smussati ma l'ambizione di fondo non sembra essere venuta meno. Complice la volontà dell'attuale Commissione europea di rilanciare il profilo della UE come attore di primo piano sulla scena internazionale, il tema della difesa europea e dello sviluppo di un'effettiva capacità militare da parte dell'Unione ha sperimentato un'accelerazione. Il ruolo della Francia in questo processo è stato, sinora, centrale. Proprio l'attivismo di Parigi rischia, tuttavia, di dimostrarsi, sul lungo periodo, controproducente. L'opinione che tale attivismo punti, soprattutto, a spalmare sui partner dell'Unione gli oneri umani e politici dell'impegno internazionale del Paese si è fatta via via strada; non senza fondamento, se è vero che, sul fronte opposto, di fronte alla consapevolezza dell'indebolirsi della sua posizione di grande potenza, la Francia pare avere "abbracciato il progetto europeo come l'unica opzione realistica e sostenibile per difendere i propri interessi nazionali in un mondo definito da un equilibrio di potere il cui rapido cambiamento si realizza a scapito [della posizione] dell'Occidente" (Bouemar, 2021).

Il voto del prossimo aprile è destinato a impattare anche su queste dinamiche. Le proiezioni oggi disponibili sembrano puntare a una riconferma di Emmanuel Macron all'Eliseo, anche se con

una percentuale di consensi significativamente inferiore rispetto a quella del 2017 (56% al secondo turno contro 66,15% nell'indice aggregato del sito di analisi politico.eu) e con un distacco molto minore rispetto al secondo classificato, Marine Le Pen, cui la stessa fonte attribuisce il 44% dei consensi contro il 33,9% del 2017 (anche se l'esito finale dipenderà molto da quanti voti l'outsider Eric Zemmour riuscirà a erodere alla Presidente del Rassemblement National)⁹. L'aumento del numero dei candidati (oggi, i nomi in lizza sono una ventina, anche se molti non hanno alcuna vera possibilità di successo) spiega in parte queste dinamiche. Di contro, il Presidente uscente sembra essere in grado – molto più dei suoi predecessori – di mantenere il favore di quanti lo avevano già votato nelle elezioni del 2017 (Vock e Walker, 2021) e di sfruttare quella che è stata la crisi dei partiti tradizionali – sia alla destra, sia alla sinistra dello schieramento politico – per consolidare un proprio spazio di consenso difficilmente attaccabile (Barbero, 2021; sulle ambiguità che gli hanno permesso di raggiungere tale risultato cfr. Chadwick, 2021). Resta che, per Emmanuel Macron, il voto di aprile 2022 rappresenterà una prova importante e che le necessità del voto si rifletteranno, nei prossimi mesi, sia sull'equilibrio fra politica interna e internazionale nell'agenda del Presidente, sia nelle scelte che questi prenderà su una lunga lista di temi. A tale proposito, il voto è già stato interpretato come un confronto fra 'liberali' e 'neo-nazionalisti'; confronto che, dal piano economico, è destinato a tracimare in numerosi ambiti della politica nazionale, primo fra tutti l'atteggiamento verso l'Europa e il suo processo di integrazione (Chopin e Faure, 2021).

Gli esiti del voto tedesco e di quello francese potranno, quindi, contribuire a disegnare una mappa politica dell'Europa molto diversa dall'attuale. Questo processo potrebbe essere rafforzato dai risultati delle altre elezioni che si terranno nel corso dell'anno. Oltre alle elezioni presidenziali in Francia, nel 2022, si terranno, infatti, elezioni legislative in Portogallo (30 gennaio) e Francia (giugno), elezioni parlamentari in Ungheria (aprile), Slovenia (24 aprile), Malta (giugno), Austria (settembre) e Lettonia (1° ottobre), elezioni generali in Serbia (3 aprile), Svezia (11 settembre) e Bosnia (2 ottobre) ed elezioni presidenziali in Slovenia (ottobre). In alcuni casi, i risultati appaiono scontati, primo fra tutti il successo dell'Unione civica ('Fidesz') di Viktor Orbán in Ungheria. Anche la misura di questi successi sarà, tuttavia, importante. Nel 2021, la politica europea ha vissuto una sorta di 'anno di transizione', in cui le necessità della lotta alla pandemia e il rilancio dell'economia hanno fatto passare in secondo piano gli altri problemi. Con il normalizzarsi della situazione, tale stato di cose è destinato a cambiare, rilanciando il ruolo delle forze 'euroscettiche' e riportando a galla le divisioni esistenti – all'interno della UE – fra Paesi 'frugali' e 'spendaccioni'. In assenza del ruolo equilibrante svolto dalla Germania e – in subordine – dalla Francia, l'effetto di questi fattori destabilizzanti potrebbe essere amplificato. Lo stesso potrebbe accadere nel caso in cui il voto in Francia – pur confermando all'Eliseo il Presidente uscente – dovesse portare a un buon risultato le numerose forze 'antisistemiche' presenti sulla scena politica nazionale. In Germania, per esempio, il voto di settembre ha segnato un marcato arretramento della destra di Alternative für Deutschland (AfD); tuttavia, l'ampio consenso che il partito mantiene nella parte meridionale della ex Germania dell'est è indice di come il messaggio antieuropeista e anti-establishment, di cui è portatore, continui a esercitare una forte attrattiva, almeno su alcune frange dell'elettorato.

Altri segnali confermano come il rapporto di alcuni Paesi con le istituzioni comuni si stia, in qualche modo, deteriorando. La *querelle* fra il governo polacco e la UE sul tema della validità delle norme comunitarie nel foro interno è solo la punta dell'iceberg. Sebbene l'ipotesi che il confronto in atto possa portare a una 'Polexit' (Ridgwell, 2021) appaia eccessiva (in questo senso cfr., per es., Szczerbiak, 2021), esso è comunque indice di come i rapporti fra Bruxelles e Varsavia rimangano difficili. È un elemento comune a larga parte dei Paesi dell'Europa centro-orientale (Laczó, 2021). Il timore che questi Paesi nutrono verso una possibile minaccia russa alimenta la loro freddezza nei confronti dell'Unione, considerata incapace di rispondere in modo concreto alle loro esigenze, e li

⁹ <https://www.politico.eu/europe-poll-of-polls/france/> [data di consultazione: 15 novembre 2021]. Al momento, i dati delle diverse fonti mantengono comunque un ampio margine di variabilità.

spinge a guardare con più favore all'Alleanza Atlantica e – in prospettiva bilaterale – agli Stati Uniti. In questo senso, il problema della definizione di forme di autonomia strategica per l'Europa passa anche dalla ricerca di strumenti per 'ingaggiare' gli alleati centro-orientali, sebbene parecchi di loro vedano con timore una simile eventualità. Vale la pena di notare come anche sul timore di una frattura all'interno dell'Europa intorno al tema dell'autonomia strategica e dei rapporti che ci devono essere fra questa e l'Alleanza Atlantica si fondino le posizioni di quanti evidenziano la mancanza di alternative credibili alla NATO. Come è stato notato: "mentre l'Europa si confronta con un ambiente strategico in evoluzione, non è il momento di rischiare una frattura nell'Alleanza transatlantica in nome di un ideale di maggiore autonomia che è lontano dall'essere realizzato. In realtà, l'Alleanza [Atlantica] rimane un elemento critico delle strategie di sicurezza e difesa di molti Stati europei – soprattutto in Europa centrale e orientale – e i discorsi sull'autonomia strategica fanno poco per unire l'Europa di fronte alle sfide che affronta oggi" (Huntington, 2021).

Analisi, valutazioni e previsioni

Il 2021 si chiude, quindi, con meno aspettative di quante ce ne fossero alla fine del 2020. Alla prova dei fatti, la ripresa post-pandemica è stata meno lineare del previsto sia a livello sanitario, sia economico, il ritorno al multilateralismo prefigurato dall'arrivo dell'amministrazione Biden alla Casa Bianca più fragile e ambiguo e il rilancio del ruolo delle istituzioni europee contrastato da vari elementi interni ed esterni all'Unione. Su questo sfondo, l'incertezza emersa specialmente nella seconda metà dell'anno sembra destinata a trascinarsi anche nel 2022, complice l'emergere di altri fattori di criticità, fra i quali la ripresa dell'inflazione negli Stati Uniti e in alcuni Paesi europei, la dinamica ondivaga dei prezzi dell'energia, la perdurante disarticolazione delle catene di fornitura e il diffondersi di un malessere sociale che si esprime, per esempio, nell'ostilità verso le misure anti-COVID-19 adottate da vari governi. La resistenza che diverse formazioni antisistemiche hanno dimostrato alla prova del voto e l'emergere di nuove figure nel variegato panorama del populismo europeo sono una conferma di queste evoluzioni e sono destinate a pesare sugli appuntamenti elettorali in programma il prossimo anno. Centrali per la scena europea, queste dinamiche avranno un peso importante anche negli Stati Uniti dove, le divisioni interne al Partito democratico concorrono a rafforzare l'opposizione repubblicana nonostante le difficoltà che anche questa sta affrontando il voto di *midterm* di novembre 2022. Sarà una prova importante per l'amministrazione e i suoi esiti potranno condizionare in maniera significativa le elezioni presidenziali del 2024. In particolare, l'eventuale perdita della maggioranza in Congresso di cui oggi gode, rischia di frenare l'azione dell'amministrazione più di quanto accaduto nell'ultimo anno e di aggravare – per questa via – l'emorragia di consensi registrata a partire dalla scorsa estate.

Anche quest'anno, 'incertezza' appare, quindi, la parola che meglio sintetizza gli scenari futuri. Nonostante le ambizioni iniziali, gli Stati Uniti continuano ad essere in difficoltà nel gestire il loro ruolo internazionale. A fronte di alcuni piccoli segni di convergenza (da ultima la dichiarazione congiunta Cina-Stati Uniti sul cambiamento climatico siglata a margine di COP26), le posizioni di Mosca, Washington e Pechino continuano ad apparire distanti; una situazione che non sembra destinata a migliorare se si assume come metro di misura l'interruzione delle relazioni diplomatiche NATO-Russia e il riallineamento della posizione dell'Alleanza verso la Repubblica Popolare. Sul fronte europeo, le ambizioni della Commissione (rilanciate, negli scorsi mesi, con la proposta della 'First entry force') rischiano di scontrarsi ancora una volta con i bisogni dell'immediato che ne condizionano la capacità di agire in un'ottica 'strategica'. Come nel 2021 (e, forse, con maggiore probabilità) il rischio è che la convergenza di questi elementi 'di disturbo' metta in crisi il fragile consenso sul quale si è retta, sinora, l'azione delle istituzioni comuni e renda preferibile – almeno a una parte dell'opinione pubblica – la tradizionale 'opzione nazionale'. In altre parole, il rischio è che un aumento delle divisioni e delle fragilità che continuano a caratterizzare lo spazio euro-atlantico, unito al progressivo rafforzamento di altri soggetti internazionali, possa intaccare ulteriormente le

fondamenta di un 'ordine liberale' sul quale si è retta sinora la centralità del binomio Europa/Stati Uniti. Anche in questo caso, sullo sfondo, rimane il ruolo della NATO, la cui rilevanza sulla scena globale – soprattutto nella fase di transizione che sta attualmente vivendo – rimane legata alla solidità dell'asse transatlantico e alla sua capacità di agire – più che da 'semplice' alleanza militare – da luogo di mediazione fra gli interessi degli Stati Uniti e dell'Europa.

Bibliografia

- Barbero, M. (2021), France's Mainstream Political Parties Are a Dying Breed, in *Foreign Policy*, 10 novembre. Testo disponibile al sito: <https://foreignpolicy.com/2021/11/10/france-mainstream-parties-survival-election/#> [data di consultazione: 15 novembre 2021].
- Borrell, J. (2021). Europe, Afghanistan Is Your Wake-Up Call, In *The New York Times*, 1° settembre. Testo disponibile al sito: <https://www.nytimes.com/2021/09/01/opinion/afghanistan-europe-nato.html> [data di consultazione: 15 novembre 2021].
- Bouemar, V. (2021). EU Collective Defence: What Does France Want?, in *Clingendael Spectator*, 29 settembre. Testo disponibile al sito: <https://spectator.clingendael.org/en/publication/eu-collective-defence-what-does-france-want> [data di consultazione: 15 novembre 2021].
- Bratteberg, E. (2021). *Transatlantic Relations After Biden's First 100 Days*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 6 maggio. Testo disponibile al sito: <https://carnegieendowment.org/2021/05/06/transatlantic-relations-after-biden-s-first-100-days-pub-84472> [data di consultazione: 15 novembre 2021].
- Bratteberg, E. et al. (2021). *Southeastern, Central, and Eastern Europe: Vulnerabilities and Resilience in Four Countries*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 13 ottobre. Testo disponibile al sito: <https://carnegieendowment.org/2021/10/13/china-s-influence-in-southeastern-central-and-eastern-europe-vulnerabilities-and-resilience-in-four-countries-pub-85415> [data di consultazione: 15 novembre 2021].
- Chadwick, L. (2021). After four years of Macron, are the French any closer to understanding what he stands for?, *Euronews*, 5 maggio. Testo disponibile al sito: <https://www.euronews.com/2021/04/29/after-four-years-of-macron-are-we-any-closer-to-understanding-what-he-stands-for> [data di consultazione: 15 novembre 2021].
- Chopin, T. e Faure, S.B.H (2021). Presidential Election 2022: A Euroclash Between a "Liberal" and a "Neo-Nationalist" France Is Coming, in *Intereconomics. Review of European Economic Policy*, 56, 2: 75-81. Testo disponibile al sito: <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2021/number/2/article/presidential-election-2022-a-euroclash-between-a-liberal-and-a-neo-nationalist-france-is-coming.html> [data di consultazione: 15 novembre 2021].
- Cristiani, D. et al. (2021). *The Security Implications of Chinese Infrastructure Investment in Europe*, The German Marshall Fund of the United States, Washington, DC, 28 settembre. Testo disponibile al sito: <https://www.gmfus.org/sites/default/files/2021-09/Cristiani%20et%20al%20-%20report%20%281%29.pdf> [data di consultazione: 15 novembre 2021].
- Cross, S. et al. (2021). *The Biden-Putin Summit | An Expert Analysis*, The Wilson Center, Washington, DC, 21 giugno. Testo disponibile al sito: <https://www.newsweek.com/us-russia-relations-under-biden-quite-constructive-ties-should-normalize-putin-says-1638633> [data di consultazione: 15 novembre 2021].

- Demirjian, K. (2021). Pentagon spotlights the Black Sea, but plans for confronting Russia remain murky, in *The Washington Post*, 25 ottobre. Testo disponibile al sito: https://www.washingtonpost.com/national-security/biden-russia-black-sea/2021/10/25/3f5d458e-3562-11ec-9bc4-86107e7b0ab1_story.html [data di consultazione: 15 novembre 2021].
- Hellehuus, R. (2021). *NATO Futures: Three Trajectories*, CSIS - Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, 21 luglio. Testo disponibile al sito: <https://www.csis.org/analysis/nato-futures-three-trajectories> [data di consultazione: 15 novembre 2021].
- Herszenhorn, D.M. (2021). Biden embraces NATO, but European allies are weak, in *Politico*, 14 giugno. Testo disponibile al sito: <https://www.politico.eu/article/us-president-joe-biden-embraces-nato-but-european-allies-are-weak/> [data di consultazione: 15 novembre 2021].
- Huntington, C. (2021). *For Central and Eastern Europe, Strategic Autonomy Isn't Particularly Strategic*, CEPA - Center for European Policy Analysis, Washington, DC, 13 gennaio. Testo disponibile al sito: <https://cepa.org/for-central-and-eastern-europe-strategic-autonomy-isnt-particularly-strategic/> [data di consultazione: 15 novembre 2021].
- Krastev, I. e Leonard, M. (2021). *The crisis of American power: How Europeans see Biden's America*, ECFR - European Council on Foreign Relations, Berlin et al., 19 gennaio. Testo disponibile al sito: <https://ecfr.eu/publication/the-crisis-of-american-power-how-europeans-see-bidens-america/> [data di consultazione: 15 novembre 2021].
- Laczó, F. (2021). How East-West Dynamics Define Europe, *Review of Democracy*, 3 luglio. Testo disponibile al sito: <https://revdem.ceu.edu/2021/07/03/how-east-west-dynamics-define-europe/> [data di consultazione: 15 novembre 2021].
- Lowen, M. (2021). Afghanistan crisis: How Europe's relationship with Joe Biden turned sour, *BBC*, 3 settembre. Testo disponibile al sito: <https://www.bbc.com/news/world-europe-58416848> [data di consultazione: 15 novembre 2021].
- Norman, L., e Hishaw, D. (2021). Europe's Balancing Act Between the U.S. and China Is Buffeted From Both Sides, in *The Wall Street Journal*, 23 settembre. Testo disponibile al sito: <https://www.politico.eu/article/us-president-joe-biden-embraces-nato-but-european-allies-are-weak/> [data di consultazione: 15 novembre 2021].
- Pastori, G. (2018). L'Alleanza atlantica nel 2019 e le sfide dei settant'anni, in *Osservatorio Strategico* [Ce.Mi.S.S.], 20, 3: 8-14. Testo disponibile al sito: http://www.difesa.it/SMD/_CASD/IM/CeMiSS/DocumentiVis/Osservatorio_Strategico_2018/03_2018_ITA/01_Pastori_OS_03_2018.pdf [data di consultazione: 15 novembre 2021].
- Pollet, M. (2021). 'Too many priorities kill the priorities?' France's many ambitions for its 2022 EU presidency, *Euractiv*, 13 settembre. Testo disponibile al sito: <https://www.euractiv.com/section/eu-council-presidency/news/too-many-priorities-kill-the-priorities-frances-many-ambitions-for-its-2022-eu-presidency/> [data di consultazione: 15 novembre 2021].
- Quencez, M. et al., (2021). *The Merkel Legacy and the Post-Merkel Challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington, DC, 21 settembre. Testo disponibile al sito: <https://www.gmfus.org/news/merkel-legacy-and-post-merkel-challenges> [data di consultazione: 15 novembre 2021].
- Ridgwell, H. (2021). 'Polexit': Is Poland About to Quit the European Union?, *Voice of America*, 11 ottobre. Testo disponibile al sito: <https://www.voanews.com/a/polexit-is-poland-about-to-quit-the-european-union-/6266377.html> [data di consultazione: 15 novembre 2021].

- Strozewski, Z. (2021). U.S.-Russia Relations Under Biden 'Quite Constructive,' Ties Should Normalize, Putin Says, in *Newsweek*, 13 ottobre. Testo disponibile al sito: <https://www.newsweek.com/us-russia-relations-under-biden-quite-constructive-ties-should-normalize-putin-says-1638633> [data di consultazione: 15 novembre 2021].
- Szczerbiak, A. (2021). *How will Poland's dispute with the EU affect its national politics?*, 6 novembre. Testo disponibile al sito: <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2021/11/06/how-will-polands-dispute-with-the-eu-affect-its-national-politics/> [data di consultazione: 15 novembre 2021].
- Trofimov, Y. (2021). Can the U.S. Lead a Human-Rights Alliance Against China?, in *The Wall Street Journal*, 21 maggio. Testo disponibile al sito: <https://www.wsj.com/articles/can-the-u-s-lead-a-human-rights-alliance-against-china-11621610176> [data di consultazione: 15 novembre 2021].
- Varma, T. (2021). *After AUKUS: The uncertain future of American and European cooperation in the Indo-Pacific*, ECFR - European Council on Foreign Relations, Berlin *et al.*, 22 settembre. Testo disponibile al sito: <https://ecfr.eu/article/after-aukus-the-uncertain-future-of-american-and-european-cooperation-in-the-indo-pacific/> [data di consultazione: 15 novembre 2021].
- Vautmans, H. (2021). US relations and European security after fall of Kabul, in *EU Observer*, 2 settembre. Testo disponibile al sito: <https://euobserver.com/opinion/152780> [data di consultazione: 15 novembre 2021].
- Vock, I. e Walker, B. (2021). French election 2022: Can anyone beat President Emmanuel Macron?, in *The New Statesman*, 13 ottobre. Testo disponibile al sito: <https://www.newstatesman.com/international-politics/french-election-2022/2021/10/french-election-2022-can-anyone-beat-president-emmanuel-macron> [data di consultazione: 15 novembre 2021].
- Walt S.M. (2021). Will Europe Ever Really Confront China?, in *Foreign Policy*, 15 ottobre. Testo disponibile al sito: <https://foreignpolicy.com/2021/10/15/will-europe-ever-really-confront-china/> [data di consultazione: 15 novembre 2021].

Year 2021

Strategic Analysis

Euro/Atlantic
(USA-NATO-Partners)

Year 2021, Strategic Analysis Euro/Atlantic (USA-NATO-Partners)



DISCLAIMER

The opinions expressed in this volume are of the Authors; they do not reflect the official opinion of the Italian Ministry of Defence or of the Organizations to which the Authors belong.

NOTES

The articles are written using open source information.

The “Osservatorio Strategico” is available also in electronic format (file.pdf and ebook) at the following link:
http://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/CeMiSS/Pubblicazioni/OsservatorioStrategico/Pagine/default.aspx

Osservatorio Strategico 2021

This book has been edited by
Defense Analysis and Research Institute

Director
Col. Gualtiero Iacono

Deputy Director
Col. (A.F.) Loris Tabacchi

Editor-in-Chief
Magg. A.A.r.a.s. Luigi Bruschi

Editorial staff
CWO Massimo Lanfranco – WO cl. Gianluca Bisanti – 1° Aviere Capo Alessandro Del Pinto

Graphic and layout
**Mr. Massimo Bilotta – CWO Massimo Lanfranco – WO Gianluca Bisanti –
Serg. Nello Manuel Santaniello**

Author
Gianluca Pastori

Printed by
Typography of the Center for High Defence Studies

**Military Center for Strategic Studies
Strategic Monitoring Department
Palazzo Salviati
Piazza della Rovere, 83 - 00165 – ROME- ITALY
tel.00 39 06 4691 3204 fax 00 39 06 6879779
e-mail: dipms.cemiss@casd.difesa.it**

Closed in May 2022 - Published in August 2022

ISBN 979-12-5515-013-8

Between frustrated expectations and the search for new challenges: the United States and Europe at the test of a different balance**Abstract**

The year 2021 was marked by contrasting trends. The euphoria that was a distinct sign at the beginning of the year gradually gave way to a more multifaceted and problematic scenario. The European allies widely welcomed President Biden's first visit to Europe and his statements at the G7 summit in Carbis Bay. However, his policies raised many reservations and often open hostility, in the following months, from the same European allies. Similarly, on the domestic front, the President's administrative action seems to have missed both the objective of 'healing' the public life from the 'wounds' of the existing polarization and the ambitions for greater social justice that played a relevant role in his electoral campaign. Even in the field of US-Russia and US-China relations, expectations have been somewhat disappointed. In Europe, the struggle against COVID-19 intersected with the process of redefining the transatlantic bond and the transition process taking place at the continental level. Overall, the political pressure on the European institutions seems to have diminished, but, at the same time, new issues have emerged. Since the Western withdrawal from Afghanistan, the debate on the EU strategic autonomy has taken center stage. However, positions are not unanimous, and several countries still consider the protection that the 'NATO umbrella' provides as their better security guarantee. In the long run, this could prove problematic, both because of the new rift that it risks opening up in the Union itself and the possible impacts on NATO's reorientation process. For NATO, 2021 was a transition year. The single most crucial event was – probably -- the Alliance's decision to adopt a new Strategic Concept next June. However, its overall position mirrored many of the difficulties that affect the current Europe-United States relations. The abrupt end of the Afghan commitment has relaunched the debate about the Alliance's future role. While the #NATO2030 exercise proceedings seem to have sketched an updated version of the 'global NATO' conceived in Lisbon in 2010, this development still worries a fair share of Eastern and Central European members. In their view, such a 'global NATO' would overshadow the dyad of 'deterrence and defense' that they see as the Alliance's 'core business' and, at the same time, it would weaken the principle of collective security that they see underpinning the Alliance's action since its origins.

The year 2021 was marked by contrasting trends, some of which were opposed to those that marked 2020. The widespread euphoria that was a distinct sign at the beginning of the year -- linked both to the inauguration of the new US administration and the start of the vaccination campaign against COVID-19 in most Western countries -- gradually gave way to a more multifaceted and -- in many respects -- problematic scenario. The European allies widely welcomed President Biden's first visit to Europe and his statements at the G7 summit in Carbis Bay. However, his concrete policies raised many reservations and often open hostility, in the following months, from the same European allies. Similarly, on the domestic front, the President's administrative action seems to have missed both the objective of 'healing' the public life from the 'wounds' of the existing polarisation and the ambitions for greater social justice that played a relevant role in his electoral campaign. Even in the field of US-Russia and US-China relations, expectations have been somewhat disappointed. In the first days after the inauguration, the US signed the renewal of the 'New START' treaty on reducing the strategic nuclear weapons; in June, Presidents Biden and Putin also had a face-to-face meeting that led to some positive outcomes. However, after that date, relations between Washington and Moscow gradually deteriorated. The dialogue with Beijing (hampered since the beginning by the

delicate issue of human rights and the problem that China's policy towards Hong Kong and Xinjiang raised) followed a similar trajectory. US-China relations reached the lowest point with the Anchorage talks on March 19 between State Secretary Anthony Blinken and his Chinese counterpart. However, in both cases, the dialogue never ended, and -- despite the parties' formal rigidity -- the prospects for some forms of limited cooperation do not seem to have wholly faded.

In Europe, the ongoing struggle against the COVID-19 pandemic intersected with the process of redefining the transatlantic bond and with the transition process taking place at the continental level. Overall, the political pressure on the European institutions that marked 2020 seems to have diminished, but, at the same time, new issues have emerged that – in the long run -- could have an equally negative impact on the Union's cohesion. Since the Western withdrawal from Afghanistan between July and August, the debate on the EU strategic autonomy has taken center stage. The process of developing the Union's new 'Strategic Compass' has contributed to fueling it. However, positions are not unanimous, and several member countries still consider the protection that the 'NATO umbrella' provides as their better security guarantee. In the long run, this could prove problematic, both because of the new rift that it risks opening in the Union itself and the possible consequences for the current NATO's reorientation process. For NATO, 2021 was a transition year. The single most crucial event was – probably -- the Alliance's decision to adopt a new Strategic Concept next June, during the Madrid summit. However, its overall position mirrored many of the difficulties that affect the current Europe-United States relations. The abrupt end of the Afghan commitment has relaunched the debate about the Alliance's future role. While the #NATO2030 exercise proceedings seem to have sketched an updated version of the 'global NATO' conceived in Lisbon in 2010, this development still worries a fair share of Eastern and Central European members. In their view, such a 'global NATO' would overshadow the dyad of 'deterrence and defense' that they see as the Alliance's 'core business' and, at the same time, it would weaken the principle of collective security that they see underpinning the Alliance's action since its origins.

United States: a challenging year for the Biden administration

In 2021, after the enthusiasm of his inauguration days, the Biden administration encountered increasing difficulties, eroding its appeal and positive image inside and outside the United States. The quantitative and qualitative limits of the success in the November 2020 presidential elections, which handed the administration a deeply divided country, had already highlighted its possible fragility. In the following months, between November 2002 and January 2021, Donald Trump's refusal to acknowledge his defeat and the tensions accompanying the power transfer (culminating in the violence of the so-called 'Capitol riots' on January 6, 2021) worsened the situation. The President's declarations (which also characterized the final part of the electoral campaign) that he wanted to pursue a policy of national reconciliation aimed at 'healing the wounds' of the past years and considering the positions of the Republican minority had only minimal effects. Instead, the White House's willingness to engage the more moderate components of the Grand Old Party has ended up fuelling the distrust -- if not the hostility -- of a part of the Democratic Party and widening the rifts that already exist among its different souls. The slight majority that the party itself enjoys in Congress made things worse, transforming the search for Republican support into a precondition for the government's action. The consequence has been an unexpected slowness in adopting many fundamental acts and the difficulty in getting through measures that the President had indicated as qualifying elements for his administration, both during the electoral campaign and in the following statements. This state of things, too, helps explain the massive use that the President has made of

his regulatory powers, resulting in the signing (as of November 1, 2021) of 67 executive orders, 39 presidential memoranda, 164 proclamations, and 24 presidential notes¹.

In recent months, the White House's domestic and international difficulties have led to a dramatic drop in consensus around the government action. According to the aggregate index published by the political analysis website FiveThirtyEight (www.fivethirtyeight.com), the approval rating for presidential action has fallen from 53.0% on January 20 to 42.7% on November 14, 2021, losing more than ten percentage points with a steady decline that speeded up over the summer². There are many reasons for this. The resumption of the COVID-19 pandemic with the spread -- in spring and summer -- of the 'Delta variant' is one of them. Another element is an economic recovery weaker and more erratic than expected due to the difficulty in controlling the virus's spreading and its impact on industries and consumers. However, the single major problem is probably the inherent weakness of the administration. Except for the American Rescue Plan approved in March, all the stimulus packages that the President had pledged the Congress would have adopted were passed behind schedule and often in dumbed-down form compared to the proposals that the White House had put forward. The need to curry favor with Republican Congress members (which was essential, for example, to get moving the process that led to the approval of the Bipartisan Infrastructure Deal) partly explains this result. However, much of the difficulties reflect the need to negotiate with the Democratic component, which considers the proposed measures not strong enough or having little or no social impact. Overall, this effort to hold together oft-conflicting demands has conveyed to the public the image of an indecisive presidency, lacking a real political line or being unable to pursue it. Uncertainties on other sensible issues -- such as the transition to a green economy and the attitude toward the oft-contested fossil fuel sector -- strengthened this impression.

In the international arena, things were no better. When the President took office, he could count on widespread favor, especially among the European allies. The G7 summit in Carbis Bay (June 11-12, 2021) and the subsequent meetings in Brussels with EU and NATO leaders marked the moment of the greatest convergence between the two sides of the Atlantic. To the European allies, the slogan 'America is back' sounded particularly welcome after the tensions and uncertainties that had characterized the four-year term of the Trump presidency. Similarly, the conclusions of the #NATO2030 exercise, presenting the image of an Atlantic Alliance committed to containing China's rise, realigned its positions with those of Washington, outlining new possibilities for convergence and foreshadowing the possible definition of a hoped-for 'new transatlantic pact'. For its part, the United States seemed intent on unambiguously reaffirming its commitment to multilateralism and shared management of major international issues. However, the manner and timing of the withdrawal of US troops from Afghanistan (begun quietly at the end of February, accelerated at the beginning of July, and completed at the end of August) have significantly reduced these convictions. Subsequently, the signing of the trilateral security pact between the United States, Great Britain, and Australia (AUKUS, September 15) contributed, on the other hand, to relaunching the debate on the true nature of US-Europe relations and fuelling the latter's ambitions for strategic autonomy. In this sense, the words of the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy of the EU, Josep Borrell, had an important role. The necessity for the Union to equip itself with an 'Entry Force' to engage in international crisis (Borrell, 2021) is, in fact, a crucial qualitative leap within the debate on the relations that should exist between the two sides of the Atlantic.

The difficulties of the Biden administration also emerged in other areas. Despite attempts to start a dialogue with both Moscow and Beijing, Washington's relations with Russia and China have not seen any relevant improvement. On the contrary, the last part of the year saw growing tension with the Kremlin, especially after the Russian decision to suspend collaboration in the NATO-Russia

¹ https://ballotpedia.org/Joe_Biden%27s_executive_orders_and_actions [accessed: November 15, 2021].

² <https://projects.fivethirtyeight.com/biden-approval-rating/> [accessed: November 15, 2021].

Council and close the Alliance's Information Office in Moscow. However, the decision was only the formal ratification of a situation going on for several years. Not even the meeting between President Biden and his Russian counterpart (June 16) could break the deadlock (Cross et al., 2021). The divergences between the two governments are many and articulated. They range from human rights to the management of the crises in Afghanistan, Ukraine, and Syria, to Moscow's alleged attempts to interfere in the electoral processes of several Western countries. Some areas of collaboration have emerged. In the field of arms control, one of the first initiatives of the Biden administration was the renewal of the 'New START' treaty to reduce strategic nuclear weapons. In the last year of the Trump presidency. 'New START' had been perhaps the biggest stumbling block in US-Russian relations. During the Biden-Putin summit in June, other potential areas for collaboration were identified, including de-escalation in the cyber realm. However, the meeting did not start any organic dialogue; instead, both Moscow and Washington have insisted on emphasizing their respective points of divergence. In any case, the resumption of normal diplomatic relations and the opening of a series of technical tables for consultation is a step forward. Worth noting, at a press conference in mid-October, President Putin gave a substantially positive assessment of how bilateral relations are developing under the new US administration (Strozewski, 2021).

Something similar applies to US-China relations. The Biden administration adopted a 'two tracks' policy of 'critical dialogue' also with Beijing. While not excluding possible openings, this policy set a series of 'red lines' that must not be compromised. Within this framework, the issue of human rights is of paramount importance (even if its application is somehow problematic; see, for example, Trofimov, 2021). Equally of paramount importance is Washington's will to protect the security and interests of its regional allies like Japan, South Korea, and Taiwan. Finally, following the same path as Donald Trump, the administration's policy aims at curbing the People's Republic's rise to effective technological leadership. Possibly more than in the case of Russia, this course of action led to tension between the parties. Overall, Washington seems to have strengthened its idea that Beijing – not Moscow -- is the real strategic challenge for the United States: a challenge to be met not only on an economic, industrial, commercial, and technological level but also in terms of soft power and ideological influence. In this perspective, it has been suggested that the approach of the Biden administration to China represents a "new doctrine". It consciously questions the foundations on which Washington-Beijing relations have been developed since the Nixon presidency³. It is also for this reason that, in the last months, the United States has actively sought the support of both its European and Asian allies. However, if in the Asiatic theatre, due also to the increasingly threatening attitude that Beijing has assumed towards Taiwan, the US strategy has faced a predictable success, in Europe, the results have been more uncertain. Usurpingly, doubts have been cast, from several quarters, about whether the European countries would ever adopt a posture of open confrontation with China, opposing its economic and geopolitical interests (Walt, 2021).

Europe and NATO between 'new multilateralism' and the search for autonomy

For Europe, too, 2021 was a challenging year. Still struggling with the consequences of the COVID-19 pandemic, most countries have been engaged in a complex (although not always successful) attempt to return to normality. This situation significantly impacted the European Union's ambitions, first and foremost its repeatedly asserted willingness to assume a more 'geopolitical' profile. As already noted, the first part of the year was influenced by the expectations raised by Joe Biden's inauguration at the White House and the opinion that the new President could represent a turning point in the relations between the two shores of the Atlantic. However, even before the tensions that dotted the summer months, there were radical differences between the United States

³ Biden's new China doctrine, in *The Economist*, July 17, 2021. Online: <https://www.economist.com/leaders/2021/07/17/bidens-new-china-doctrine> [accessed: November 15, 2021].

and Europe on a long series of issues that the White House considered of the utmost importance (Bratteberg, 2021). The troublesome legacy of the four years of the Trump presidency (during which many European countries' view of Washington's international role had profoundly changed) was another element that explained this attitude. The favor with which the 'rediscovered' US leadership was viewed from many quarters could not compensate for these feelings. Despite the personal popularity that President Biden enjoyed (not least because he was Vice-President in the Obama administration), the prevailing sentiment in many countries was mistrust. As has been noted: "In the run-up to the Iraq war in 2003, European countries were divided on whether to align with George Bush's America over values [...], but few doubted his power to shape the world. The opposite is true with Biden. Many Europeans believe in his promise to re-engage [the United States] internationally but – after witnessing America's response to covid-19 and domestic polarisation – most doubt Washington's capacity to shape the world" (Krastev and Leonard, 2021).

Therefore, the Afghan imbroglio only provided an opportunity for this mistrust to resurface. The debate about the withdrawal from Afghanistan -- and, in general, about the end of the commitment in favor of the Asian country -- has brought together two themes that have long been at the heart of the dispute between Washington and its allies: on the one hand, that of unilateralism, which would be increasingly frequent behind US political choices, and on the other, that of a politically and militarily weak Europe, substantially incapable of carrying out a genuinely alternative action to that of its senior partner. Around these essential elements, the discontent for a 'new course' in Euro-Atlantic relations widely perceived as more of a 'cosmetic' change later coagulated (Vautmans, 2021; Lowen, 2021). In mid-September, the signing of the so-called 'AUKUS agreement' among Australia, the United Kingdom, and the United States seemed to confirm these concerns. The agreement's impact on the contracts signed between Paris and Canberra was just part of the problem. More importantly, the EU countries saw its contents, the secrecy of the negotiations, and the central role it attributes to Boris Johnson's Great Britain as signs of the US desire to exclude Europe from a theatre to which Washington attributes particular strategic importance. A move, moreover, that the EU considered contradictory after the United States had long argued for a more significant commitment of the allies in countering Chinese initiatives (Varma, 2021). Despite Washington's attempts to mend the rift (most recently at the G20 summit in Rome), the 'AUKUS affair' significantly increased mistrust between the two sides of the Atlantic. Moreover, the supposed unilateralism that supported the US initiative strengthened the position of those who, more or less openly, suggest loosening the bond that held the United States and Europe together.

The Atlantic Alliance is the place where these tensions are most strongly felt. In the past years, the attacks by President Trump on NATO and -- in general -- his aggressive posture on Euro-Atlantic military cooperation have contributed to fanning the flames within the Alliance, fuelling an equal and opposite attitude in several European countries. French President Emmanuel Macron's criticism of an Alliance described as 'brain-dead' was just the tip of the iceberg of this European reaction. With the arrival of Joe Biden in the White House, expectations were for a reversal of this policy and the establishment of more fruitful cooperation. However, despite the more relaxed tone and a flurry of diplomatic activism, this reversal does not seem to have taken place. At the NATO Brussels summit on June 14, 2021, President Biden explicitly acknowledged NATO's "critical importance" for US interests⁴, a statement that echoed those delivered a few days earlier, when the President had met NATO's Secretary-General Jens Stoltenberg during the latter's visit to Washington⁵. However, these statements do not seem to have been matched by an effective rapprochement, and some critical

⁴ 'NATO is critically important for US interests,' Biden tells alliance at first summit post-Trump, *France24*, June 14, 2021. Online: <https://www.france24.com/en/europe/20210614-biden-seeks-to-restore-nato-ties-as-leaders-meet-for-first-summit-post-trump> [accessed: November 15, 2021].

⁵ *Remarks by US President Joe Biden and NATO Secretary General Jens Stoltenberg at their meeting in the Oval Office*, June 7, 2021. Online: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_184847.htm [accessed: November 15, 2021].

US-Europe issues are still open. Although there has been a significant effort on the European side to converge on the spending targets set in 2014 (the so-called 'Celtic Manor targets'), important countries such as Germany, Italy, Spain, and Turkey remain below the minimum threshold of 2 percent in the ratio between defense spending and GDP⁶. Moreover, Germany -- along with Belgium, Canada, Portugal, and Slovenia -- also remains below the 20 percent threshold in terms of the share of defense spending allocated to equipment. This one is an especially crucial target due to relevant capability shortfalls existing in NATO and the structural imbalance that divides -- in military terms -- the United States and its European allies (Herszenhorn, 2021).

The Alliance's new focus on the Chinese challenge, expressed in the final report of the #NATO2030 exercise⁷, also presents some problematic aspects. Although in recent years the position of the European allies towards Beijing has partly changed, highlighting their intention to loosen the ties established in the past, the overall attitude of the Old Continent towards China remains, at the base, very different from that of the United States (Norman and Hinshaw, 2021). Furthermore, among the Central and Eastern European countries, the fear of the Russian threat plays a more relevant role in defining security choices than China. Therefore, beyond the formal endorsement given to the NATO's reorientation process currently undergoing, it seems complicated for these countries to accept to subordinate their priorities to those of the United States, especially if -- once again -- the contribution given by Washington to their military security is perceived as more formal than substantial (Demirjian, 2021). Moreover, Chinese companies are actively involved in strengthening and/or managing the infrastructural network of several regional countries: a situation that has raised fears for its possible impacts on their national security (Cristiani et al., 2021). Finally, it is worth noting that in Central, Eastern, and Southern Europe, Beijing consolidated its financial presence in recent years, with repercussions on both the economic and political levels. As it has been observed, in fact: "while China can seek to have political influence on individual countries through developing bilateral ties, it is typically more interested in leveraging political influence to have a wider regional impact such as indirectly influencing European consensus and transatlantic alignment on particular issues of concern to Beijing such as human rights and the situations in the South China Sea, Hong Kong, Xinjiang, or Taiwan" (Bratteberg et al., 2021).

Therefore, both the burden-sharing issue and the definition of the strategic priorities to be pursued in the coming years seem deemed to re-emerge in the future, among else considering the discussion that the adoption of the Alliance's new Strategic Concept (scheduled for June 2022) will not fail to trigger. The drafting of this fundamental document is long overdue. The events following the outbreak of the Ukrainian crisis, in 2013-14, the end of the ISAF mission, and the beginning of NATO's disengagement from Afghanistan contributed to making the provision of the Strategic Concept approved in Lisbon in 2010⁸ soon obsolete. Adopting the new Strategic Concept will also be an opportunity to assess the current balance of power within the Alliance and understand -- beyond the 'consensus' and the formal declarations -- what trajectory NATO may take in the coming years (Hellehuus, 2021). Together with the issue of the future relations with Russia and China, there is a long series of other questions to which the document is called upon to respond: from the weight

⁶ *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2021)*, NATO Press Release/Communiqué de Presse, PR/CP(2021)094, [Brussels] June 11, 2021. Online: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/210611-pr-2021-094-en.pdf [accessed: November 15, 2021].

⁷ *NATO 2030: United for a New Era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General*, [Brussels], November 25, 2020. Online: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf [accessed: November 15, 2021].

⁸ *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon*, Novembre 19, 2010. Online: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_68580.htm [accessed: November 15, 2021].

to be given to the 'southern front' and its multifaceted security needs, to the strengthening of the Alliance's cyber capabilities, to the nuclear issue, to the elaboration of new tools to manage the hybrid threat... All this is against the backdrop of a transatlantic economy still struggling with the difficulties of post-pandemic recovery and with the US attention increasingly focused on the Indo-Pacific theatre. All this, finally, while Europe is facing a double transition process in Germany and France. In fact, in October 2021, the political vote in Germany definitively closed the long era of Angela Merkel's chancellorship, while in April 2022, the presidential vote in France will challenge Emmanuel Macron's position, intertwining with the engagements connected to the assumption of the pro-tempore presidency of the Council of the European Union (Pollet, 2021).

The European Union at the test of new national balances

In 2022, the outcomes of the elections in Germany and France will profoundly affect the EU's political dynamics. Germany and France have been the two 'engines' of European integration for a long time, whether they acted in coordination or pulled in different directions. From this point of view, Angela Merkel's chancellorship, extending from 2005 to 2021, has given the European policy a critical element of stability. The doubts concern, above all, the ability of her successor to follow this same line. The nature of the coalition that will support this successor will play a fundamental role. On the one hand, if the new Chancellor will be the current Finance Minister and Deputy-Chancellor, the Social Democrat Olaf Scholz (as it seems to be highly probable), this would be a valuable sign of continuity with the experience of Merkel's years. On the other hand, even Scholz will probably meet several problems in bridging the ideological and practical divides among his possible three-party majority's members: the Social Democrats, the Greens, and the Liberals (the so-called 'red-yellow-green coalition' or 'traffic light coalition'). Scholz's weakness is more evident if we consider how the scenario that the end of the 'Bundeskanzlerin's age' opened is marred with many unknowns for Berlin's European partners. In this perspective, it has been noted that: "[d]espite Merkel's repeated calls for Europeans to 'take more responsibilities,' notably during the Trump presidency, Germany has more often than not been an obstacle to change. At the conceptual level, and while many European countries took a clear stance in favor or against European strategic autonomy, Merkel has remained ambivalent and tried to agree with all sides at the same time. In terms of capabilities, Germany continues to punch below its weight despite the constant pressure from the United States, France, and Poland among others" (Quencez et al., 2021).

The beginning of the post-Merkel era in Germany increases France's (and – subordinately – Italy's) relative weight in the European context. In the most recent years, Paris (which, as mentioned, between January and June 2022, will assume the pro-tempore presidency of the Council of the European Union) has been the most active advocate of the need for the continent to gain greater strategic autonomy, especially in front of the United States. Under the Donald Trump presidency, this call had often taken on openly anti-American overtones. For instance, in November 2018, President Macron explicitly spoke about the need to give birth to a "real European army" (*une vraie armée européenne*) to defend the Old Continent "from China, Russia and also the United States" (Pastori, 2018). With the arrival of Joe Biden at the White House, these tones have been somewhat blunted, but the underlying ambition does not seem to have faded. Supported by the current European Commission's desire to relaunch the EU's profile as a significant player in the international arena, the issue of European defense and the development of an effective military capability by the Union has experienced an acceleration. So far, France's role in this process has been pivotal. However, Paris's activism could prove counterproductive in the long run. Among some European countries, a widespread concern is that this activism primarily aims at transferring the human and political burden of France's international commitment on the shoulders of the Union's partners. Such a concern could be not unfounded. As it has been remarked, France, increasingly aware of the

weakening of its great power status, seems to have “embraced the European project as the only realistic and sustainable option to defend its national interests in a world defined by a rapidly changing balance of power that is detrimental to the West” (Bouemar, 2021).

Next April's vote is also bound to impact these dynamics. Available projections suggest a possible second term for Emmanuel Macron at the Elysée. However, his consensus is seen as significantly declining, compared to 2017 (56% in the second round compared to 66.15% in the aggregate index of the political analysis website politico.eu). The gap compared to the runner-up, Marine Le Pen, too, is seen declining. Today, politico.eu attributes Marine Le Pen 44% of the votes, compared to 33.9% in 2017, although the outcome will depend very much on how many votes the outsider Eric Zemmour will erode from the President of the *Rassemblement National*⁹. The increase in the number of candidates (at the end of October 2021, there are twenty or so contenders, although many have no real chance of success) partly explains these dynamics. On the other hand, the outgoing President seems much more able than his predecessors to maintain the favor of those who had voted for him in the previous elections (Vock and Walker, 2021). He also seems much more able to exploit the difficulties of the traditional parties (both on the right and the left of the political spectrum) to consolidate a base of consensus that is difficult to attack (Barbero, 2021; on the ambiguities that have allowed him to achieve this result see Chadwick, 2021). In any case, for Emmanuel Macron, the April 2022 vote will be a critical test. For this reason, the electoral logic will be reflected, in the coming months, both in the balance between domestic and international politics on the President's agenda and the decisions he will take on a long list of issues. Unsurprisingly, the vote has already been interpreted as a clash between ‘liberals’ and ‘neo-nationalists’: a tug-of-war that is rooted in the economic sphere, but that should spill over into other realms, such as European politics and the dynamics of the integration process (Chopin and Faure, 2021).

Therefore, the results of the German and French votes may contribute to drawing a political map of Europe very different from the current one. This process could be strengthened by the results of the other elections scheduled during the year. Together with the presidential elections in France, in 2022, there will be legislative elections in Portugal (January 30) and France (June), parliamentary elections in Hungary (April), Slovenia (April 24), Malta (June), Austria (September) and Latvia (October 1), general elections in Serbia (April 3), Sweden (September 11) and Bosnia (October 2) and presidential elections in Slovenia (October). In some cases, the results are predictable, such as the success of Viktor Orbán's Civic Union (‘Fidesz’) in Hungary. However, also the extent of these successes will be relevant. In 2021, European politics lived a sort of transition year, in which the needs of the struggle against the COVID-19 pandemic and the economic recovery overshadowed other problems. As the situation returns to normal, this will change, reinvigorating the ‘Euro-sceptic’ forces and reviving the divisions within the EU between ‘frugal’ and ‘spendthrift’ countries. Lacking the balancing role of Germany and -- secondarily -- France, the impact of these destabilizing factors could be amplified. The same could happen if the vote in France -- while confirming Emmanuel Macron as President for five more years -- were to lead to a good result for the many anti-systemic forces present on the national political scene. In Germany, for instance, the September 2020 vote highlighted a marked decline in the support for the right-wing party ‘Alternative für Deutschland’ (AfD). However, the large consensus that the same party maintained in the southern part of former East Germany indicates how the anti-European and anti-establishment message of which the party is heralded still exerts a strong attraction, at least on some fringes of the electorate.

Other signs confirm that the relationship of some countries with the EU institutions is somehow deteriorating. The dispute between the Polish government and the EU over the validity of EU rules in the domestic forum is only the tip of the iceberg. Although the hypothesis that the current

⁹ <https://www.politico.eu/europe-poll-of-polls/france/> [accessed: November 15, 2021]. It is worth noting that, currently, figures from all sources have wide margins of variation.

confrontation could lead to a 'Polexit' (Ridgwell, 2021) seems excessive (in this sense see, e.g., Szczerbiak, 2021), it is nevertheless an indication of how complex the relations between Brussels and Warsaw remain. Such complex relations are familiar to several Central and Eastern European countries (Laczó, 2021). The fear that these countries have of possible Russian threats fuels their coldness toward the EU (which they consider incapable of responding in a concrete way to their security needs) and pushes them to look favorably at the Atlantic Alliance and -- from a bilateral perspective -- at the United States. In this sense, the problem of defining forms of European strategic autonomy also passes through the search for instruments to effectively engage the EU's Central and Eastern European members that, currently, look at such a possibility with concern. Moreover, it is worth noting that the fear of an emerging European rift over the EU's strategic autonomy and the relationship that must exist between it and the Atlantic Alliance also underlies the positions of those who emphasize the lack of credible alternatives to NATO's permanent centrality. As has been noted: "as Europe contends with an evolving strategic environment, now is not the time to risk fracturing the transatlantic Alliance over a more autonomous ideal that is a long way from being realized. In reality, the [Atlantic] Alliance remains a critical element of many European states' security and defense strategies -- especially in Central and Eastern Europe -- and talks of strategic autonomy do little to unify Europe to combat the challenges it faces today" (Huntington, 2021).

Analysis, evaluation, and forecasts

In the Euro-Atlantic region, the year 2021 ends with fewer expectations than at the end of 2020. The post-pandemic recovery has been less linear than expected in terms of both health and the economy. The return to multilateralism foreshadowed by the arrival of President Biden in the White House has been fragile and ambiguous. Elements within and outside the EU have thwarted the revival of the 'geopolitical' role of the European institutions. Against this backdrop, the uncertainty that emerged -- especially in the second half of the year -- seems destined to continue into 2022, with the emergence of other critical factors: the sharp rise in inflation in the United States and some European countries, the fluctuation of the energy prices (especially oil and gas), the disruption of supply chains and the spread of social malaise expressed, for example, in the hostility towards the anti-COVID-19 measures adopted by several governments. The resilience that anti-systemic parties have shown in the late electoral tests and the emergence of brand-new figures in the fragmented landscape of European populism confirm these evolutions and will probably play a primary role in the elections scheduled for next year. Central in the European scenario, these dynamics will also weigh heavily in the United States, where internal divisions within the Democratic Party are helping to strengthen the Republican opposition despite the difficulties it is facing in the post-Donald Trump age. The midterm election in November 2022 will be a critical testbed for the Biden administration. Moreover, their outcome could significantly affect the next presidential election. In fact, from a 2024 perspective, the possible loss of the slight Congress majority that the Democratic Party now enjoys could hamper the White House's activity more than was the case in the past year, thus negatively affecting the President's political image and his already declining approval rates.

Once again, this year, 'uncertainty' appears to be the word that better summarizes the future scenario. Despite its ambitions and the efforts of the Biden administration, the United States still faces difficulties in managing its international role. Despite some slight signs of convergence (most recently, the joint China-United States declaration on climate change signed during the COP26 conference in Glasgow), Moscow's, Washington's, and Beijing's positions remain distant. Suppose one takes the break of NATO-Russia diplomatic relations and the realignment of NATO's position towards the People's Republic as a yardstick. In that case, the current situation does not seem destined to improve. On the European front, the Commission's ambitions (relaunched in recent months with the proposal to establish a military EU 'First entry force') risk clashing, once again, with

its everyday needs, limiting its ability to act from a really 'strategic' perspective. As in 2021 (and, perhaps, more probably than in 2021), the risk is that the convergence of these disturbing elements undermines the fragile consensus on which the action of the European institutions has hitherto been based, making the 'old' national option preferable, at least to part of the public opinion. In other words, the risk is that deeper divisions and growing fragilities keep on affecting the Euro-Atlantic area. Together with the strengthening of other international players, such a trend could further undermine the foundations of a 'liberal order' resting on the strength of the relations between the two shores of the Atlantic. In this case, too, the role of NATO remains in the background. The Alliance's relevance in the global theatre -- especially in the phase that it is currently living -- is linked to a solid transatlantic bond and its ability to operate -- more than as a 'simple' military alliance -- as a clearinghouse and a place of mediation between the US and European interests.

References

- Barbero, M. (2021), France's Mainstream Political Parties Are a Dying Breed, in *Foreign Policy*, November 10. Online: <https://foreignpolicy.com/2021/11/10/france-mainstream-parties-survival-election/#> [accessed: November 15, 2021].
- Borrell, J. (2021). Europe, Afghanistan Is Your Wake-Up Call, In *The New York Times*, September 1. Online: <https://www.nytimes.com/2021/09/01/opinion/afghanistan-europe-nato.html> [accessed: November 15, 2021].
- Bouemar, V. (2021). EU Collective Defence: What Does France Want?, in *Clingendael Spectator*, September 29. Online: <https://spectator.clingendael.org/en/publication/eu-collective-defence-what-does-france-want> [accessed: November 15, 2021].
- Bratteberg, E. (2021). *Transatlantic Relations After Biden's First 100 Days*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, May 6. Online: <https://carnegieendowment.org/2021/05/06/transatlantic-relations-after-biden-s-first-100-days-pub-84472> [accessed: November 15, 2021].
- Bratteberg, E. et al. (2021). *Southeastern, Central, and Eastern Europe: Vulnerabilities and Resilience in Four Countries*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, October 13. Online: <https://carnegieendowment.org/2021/10/13/china-s-influence-in-southeastern-central-and-eastern-europe-vulnerabilities-and-resilience-in-four-countries-pub-85415> [accessed: November 15, 2021].
- Chadwick, L. (2021). After four years of Macron, are the French any closer to understanding what he stands for?, *Euronews*, May 5. Online: <https://www.euronews.com/2021/04/29/after-four-years-of-macron-are-we-any-closer-to-understanding-what-he-stands-for> [accessed: November 15, 2021].
- Chopin, T. and Faure, S.B.H (2021). Presidential Election 2022: A Euroclash Between a "Liberal" and a "Neo-Nationalist" France Is Coming, in *Intereconomics. Review of European Economic Policy*, 56, 2: 75-81. Online: <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2021/number/2/article/presidential-election-2022-a-euroclash-between-a-liberal-and-a-neo-nationalist-france-is-coming.html> [accessed: November 15, 2021].
- Cristiani, D. et al. (2021). *The Security Implications of Chinese Infrastructure Investment in Europe*, The German Marshall Fund of the United States, Washington, DC, September 28. Online: <https://www.gmfus.org/sites/default/files/2021-09/Cristiani%20et%20al%20-%20report%20%281%29.pdf> [accessed: November 15, 2021].

- Cross, S. et al. (2021). *The Biden-Putin Summit | An Expert Analysis*, The Wilson Center, Washington, DC, June 21. Online: <https://www.newsweek.com/us-russia-relations-under-biden-quite-constructive-ties-should-normalize-putin-says-1638633> [accessed: November 15, 2021].
- Demirjian, K. (2021). Pentagon spotlights the Black Sea, but plans for confronting Russia remain murky, in *The Washington Post*, October 25. Online: https://www.washingtonpost.com/national-security/biden-russia-black-sea/2021/10/25/3f5d458e-3562-11ec-9bc4-86107e7b0ab1_story.html [accessed: November 15, 2021].
- Hellehuus, R. (2021). *NATO Futures: Three Trajectories*, CSIS -- Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, July 21. Online: <https://www.csis.org/analysis/nato-futures-three-trajectories> [accessed: November 15, 2021].
- Herszenhorn, DM (2021). Biden embraces NATO, but European allies are weak, in *Politico*, June 14. Online: <https://www.politico.eu/article/us-president-joe-biden-embraces-nato-but-european-allies-are-weak/> [accessed: November 15, 2021].
- Huntington, C. (2021). *For Central and Eastern Europe, Strategic Autonomy Isn't Particularly Strategic*, CEPA -- Center for European Policy Analysis, Washington, DC, January 13. Online: <https://cepa.org/for-central-and-eastern-europe-strategic-autonomy-isnt-particularly-strategic/> [accessed: November 15, 2021].
- Krastev, I. and Leonard, M. (2021). *The crisis of American power: How Europeans see Biden's America*, ECFR -- European Council on Foreign Relations, Berlin et al., January 19. Online: <https://ecfr.eu/publication/the-crisis-of-american-power-how-europeans-see-bidens-america/> [accessed: November 15, 2021].
- Laczó, F. (2021). How East-West Dynamics Define Europe, *Review of Democracy*, July 3. Online: <https://revdem.ceu.edu/2021/07/03/how-east-west-dynamics-define-europe/> [accessed: November 15, 2021].
- Lowen, M. (2021). Afghanistan crisis: How Europe's relationship with Joe Biden turned sour, *BBC*, September 3. Online: <https://www.bbc.com/news/world-europe-58416848> [accessed: November 15, 2021].
- Norman, L. and Hishaw, D. (2021). Europe's Balancing Act Between the US and China Is Buffeted From Both Sides, in *The Wall Street Journal*, September 23. Online: <https://www.politico.eu/article/us-president-joe-biden-embraces-nato-but-european-allies-are-weak/> [accessed: November 15, 2021].
- Pastori, G. (2018). L'Alleanza atlantica nel 2019 e le sfide dei settant'anni, in *Osservatorio Strategico* [Ce.Mi.S.S.], 20, 3: 8-14. Online: http://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/CeMiSS/DocumentiVis/Osservatorio_Strategico_2018/03_2018_ITA/01_Pastori_OS_03_2018.pdf [accessed: November 15, 2021].
- Pollet, M. (2021). 'Too many priorities kill the priorities?' France's many ambitions for its 2022 EU presidency, *Euractiv*, September 13. Online: <https://www.euractiv.com/section/eu-council-presidency/news/too-many-priorities-kill-the-priorities-frances-many-ambitions-for-its-2022-eu-presidency/> [accessed: November 15, 2021].
- Quencez, M. et al., (2021). *The Merkel Legacy and the Post-Merkel Challenges*, The German Marshall Fund of the United States, Washington, DC, September 21. Online: <https://www.gmfus.org/news/merkel-legacy-and-post-merkel-challenges> [accessed: November 15, 2021].
- Ridgwell, H. (2021). 'Polexit': Is Poland About to Quit the European Union?, *Voice of America*, October 11. Online: <https://www.voanews.com/a/polexit-is-poland-about-to-quit-the-european-union-/6266377.html> [accessed: November 15, 2021].

- Strozewski, Z. (2021). U.S.-Russia Relations Under Biden' Quite Constructive,' Ties Should Normalise, Putin Says, in *Newsweek*, October 13. Online: <https://www.newsweek.com/us-russia-relations-under-biden-quite-constructive-ties-should-normalize-putin-says-1638633> [accessed: November 15, 2021].
- Szczerbiak, A. (2021). *How will Poland's dispute with the EU affect its national politics?*, November 6. Online: <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2021/11/06/how-will-polands-dispute-with-the-eu-affect-its-national-politics/> [accessed: November 15, 2021].
- Trofimov, Y. (2021). Can the US Lead a Human-Rights Alliance Against China?, in *The Wall Street Journal*, May 21. Online: <https://www.wsj.com/articles/can-the-u-s-lead-a-human-rights-alliance-against-china-11621610176> [accessed: November 15, 2021].
- Varma, T. (2021). *After AUKUS: The uncertain future of American and European cooperation in the Indo-Pacific*, ECFR -- European Council on Foreign Relations, Berlin et al., September 22. Online: <https://ecfr.eu/article/after-aukus-the-uncertain-future-of-american-and-european-cooperation-in-the-indo-pacific/> [accessed: November 15, 2021].
- Vautmans, H. (2021). US relations and European security after fall of Kabul, in *EU Observer*, September 2. Online: <https://euobserver.com/opinion/152780> [accessed: November 15, 2021].
- Vock, I. and Walker, B. (2021). French election 2022: Can anyone beat President Emmanuel Macron?, in *The New Statesman*, October 13. Online: <https://www.newstatesman.com/international-politics/french-election-2022/2021/10/french-election-2022-can-anyone-beat-president-emmanuel-macron> [accessed: November 15, 2021].
- Walt S.M. (2021). Will Europe Ever Really Confront China?, in *Foreign Policy*, October 15. Online: <https://foreignpolicy.com/2021/10/15/will-europe-ever-really-confront-china/> [accessed: November 15, 2021].

L'*Osservatorio Strategico* è uno studio che raccoglie analisi e report sviluppati dall'Istituto di Ricerca e Analisi della Difesa (IRAD), realizzati da ricercatori specializzati.

Le aree di interesse monitorate nel 2021 sono:

- Balcani e Mar Nero;
- Mashreq, Gran Maghreb, Egitto ed Israele;
- Sahel, Golfo di Guinea, Africa Subsahariana e Corno d'Africa;
- Cina, Asia meridionale ed orientale e Pacifico;
- Russia, Asia centrale e Caucaso;
- Golfo Persico;
- Area Euro/Atlantica (USA-NATO-Partners);
- Politiche energetiche;
- Sfide e minacce non convenzionali.

Gli elaborati delle singole aree, articolati in analisi critiche e previsioni, costituiscono il cuore dell'*"Osservatorio Strategico"*.

The *"Osservatorio Strategico"* is a survey that collects, analyses and reports developed by the Defense Research and Analysis Institute (IRAD), carried out by specialized researchers.

The areas of interest monitored in 2021 are:

- The Balkans and the Black Sea;
- Mashreq, Gran Maghreb, Egypt and Israel;
- Sahel, Gulf of Guinea, sub-Saharan Africa and Horn of Africa;
- China, Southern and Eastern Asia and Pacific;
- Russia, Central Asia and the Caucasus;
- Persian Gulf;
- Euro/Atlantic (USA-NATO-Partners);
- Energy policies: interests, challenges and opportunities;
- Challenges and unconventional threats.

The heart of the *"Osservatorio Strategico"* consists of the scripts regarding the individual areas, divided into critical analyses and forecasts.



Stampato dalla Tipografia del Centro Alti Studi per la Difesa

Printed by Typography of the Center for High Defence Studies

ISBN 979-12-551-5013-8



9 791255 150138