

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

# LA PRESIDENZA TRUMP: BILANCIO ED EREDITÀ

A CURA DI  
MASSIMO DE LEONARDIS



# LA PRESIDENZA TRUMP: BILANCIO ED EREDITÀ

a cura di  
MASSIMO DE LEONARDIS



---

Milano 2020

Anno X - 17-18/2020

Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.6.2011

DIRETTORE RESPONSABILE

Massimo de Leonardis

COMITATO EDITORIALE

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

INTERNATIONAL ADVISORY BOARD

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

SEGRETARIO DI REDAZIONE

Davide Borsani

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

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

È possibile ordinare la versione cartacea:

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

Modalità di pagamento:

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

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

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

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

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

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

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

ISSN: 2532-5302

ISSN edizione online: 2532-5310

# Indice

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

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

# Gli Stati Uniti e la promozione della democrazia. Un bilancio dell'amministrazione Trump

di ENRICO FASSI

**Abstract** – *The election of Donald Trump as 45<sup>th</sup> President of the United States raised a number of questions about what the effects of such a development would bear on American foreign policy and the international system as a whole. Four years later, this essay attempts to take stock of the Trump administration's score in the specific field of democracy promotion. Considered to be one of the constituent elements of the liberal order created by the United States in the aftermath of the Second World War, this aspect immediately seemed to be in tension with the positions of the new President. The thesis of the article is that, beyond the distance that this administration has created between the policies of democracy promotion "on the ground", which have laboriously continued to be pursued, and the U turn in "high politics" related to presidential action, the greatest damage is probably that inflicted on American democracy as a possible model to imitate.*

L'elezione di Donald J. Trump a quarantacinquesimo Presidente degli Stati Uniti ha sollevato una serie di interrogativi in merito a quelli che sarebbero stati gli effetti di un tale sviluppo per la politica estera americana e per il sistema internazionale nel suo complesso<sup>1</sup>. A quattro anni di distanza, questo saggio tenta di tracciare un bilancio dell'operato dell'amministrazione Trump in rapporto al tema specifico della promozione della democrazia. Considerato uno degli elementi costitutivi dell'ordine liberale creato dagli Stati Uniti all'indomani della Seconda Guerra Mondiale, questo aspetto è infatti parso sin da subito in tensione con le posizioni del neo-Presidente.

---

<sup>1</sup> Per un'ampia rassegna si rimanda a M. de Leonardis (a cura di), *Effetto Trump? Gli Stati Uniti nel sistema internazionale, tra continuità e mutamento*, "Quaderni di Scienze Politiche", vol. 7 (2017), n. 12, pp. 5-225.

Da un lato, Trump ha mostrato scarso interesse o preoccupazione per violazioni dei diritti umani o di norme democratiche in altri Paesi, e una forte ritrosia a inserire tali tematiche tra le priorità della politica estera americana, lasciando al contrario trapelare una vera e propria ammirazione per leader forti e non democratici. Tali posizioni, combinate a ventilate minacce di tagli alle risorse federali destinate alle politiche di assistenza alla democrazia, così come l'eliminazione di alcune figure chiave nel quadro dell'amministrazione, hanno avuto l'effetto di indebolire la credibilità dell'azione statunitense in questo campo. Il cambiamento principale tuttavia sembra investire quella dimensione dell'eccezionalismo statunitense che, da Woodrow Wilson in poi, è sempre stata alla base della promozione della democrazia da parte di Washington<sup>2</sup>: a differenza dei suoi predecessori, Trump non pare credere nel fatto che il sistema politico americano sia il migliore possibile, e tantomeno che vada promosso altrove; al contrario, nella sua visione, gli USA dovrebbero rinunciare a ogni pretesa di diversità o superiorità morale, per concentrarsi esclusivamente – *come fanno tutti gli altri Paesi* – sui loro interessi (economici) di breve termine, in uno sforzo volto costantemente a strappare accordi migliori.

In questa prospettiva, un fattore particolarmente rilevante per la nostra analisi riguarda quello che potremo definire lo stato di salute della democrazia americana, e la sua residua capacità di attrazione. Da quando Trump è apparso sulla scena politica statunitense, abbiamo assistito a una serie di attacchi frontali ad elementi cardine del sistema democratico, a partire dallo scontro quotidiano con i media ("Fake News"), gli attacchi all'indipendenza dei giudici, passando attraverso la continua delegittimazione degli avversari politici e una generale mancanza di rispetto per lo stato di diritto, tutti aspetti che paiono perfettamente in linea con le strategie degli "uomini forti" in ascesa da un capo all'altro del globo. E tali iniziative rappresenterebbero solo le voci più salienti del ben più lungo elenco di abitudini e convinzioni antidemocratiche del Presidente, esplose in modo lampante nel corso delle elezioni presidenziali del 2020.

---

<sup>2</sup> S. Salvador Regilme Jr., *The Decline of American Power and Donald Trump: Reflections on Human Rights, Neoliberalism, and the World Order*, "Geoforum", (2019), n. 201, pp. 157-166.

Al fine di tracciare un bilancio complessivo, il saggio è organizzato nel modo seguente. Il primo paragrafo introduce i concetti chiave per la definizione delle politiche di promozione della democrazia secondo la prospettiva delle Relazioni Internazionali, identificando le principali dinamiche in gioco e gli strumenti più significativi a disposizione degli attori esterni. Il secondo paragrafo traccia l'evoluzione storica della promozione della democrazia come elemento significativo della politica estera americana, individuandone le origini nel pensiero e nell'operato del Presidente Woodrow Wilson. La sezione seguente analizza il periodo della Guerra Fredda, e l'azione dei Presidenti che si sono susseguiti alla guida degli Stati Uniti nel periodo postbipolare, per poi operare un confronto con le posizioni e le politiche espresse dall'amministrazione Trump. L'ultimo paragrafo si focalizza sullo "stato di salute" della democrazia americana, e si interroga sulla sua residua capacità di attrazione.

### **La promozione della democrazia: dinamiche e strumenti**

L'analisi delle politiche di promozione della democrazia si situa in un punto di intersezione – sebbene l'interazione sia forse tutt'oggi meno ampia di quanto ci si potrebbe attendere – tra la Scienza Politica comparata, ed in particolare gli studiosi delle transizioni di regime, e le Relazioni Interazionali, in special modo per quanto riguarda gli approcci di stampo liberale e costruttivista<sup>3</sup>.

Tra i primi, già Samuel Huntington, nel suo celebre libro sulle "ondate di democratizzazione"<sup>4</sup> suggeriva che una spiegazione puramente domestica dei processi di democratizzazione fosse insufficiente, se non addirittura inadeguata a illustrare le transizioni democratiche del XX secolo. Nonostante la molteplicità di variabili che influenzano tali processi, e i complessi meccanismi di causazione, dall'opera di Huntington emerge la necessità di tenere in maggiore considerazione l'influenza dei *fattori internazionali* in tali dinamiche. Analizzando le cause che secondo l'autore stanno

---

<sup>3</sup> Questo paragrafo riprende ed elabora temi già presenti in E. Fassi, *L'UE e la promozione della democrazia*, Milano, 2017, cui si rimanda per maggiori approfondimenti.

<sup>4</sup> S. Huntington, *La terza ondata*, trad. it., Bologna, 1995.



alla base delle diverse ondate di democratizzazione, appare chiaro come siano i fattori esterni ad essere maggiormente invocati, quantomeno nella forma di freni o accelerazioni dei processi domestici<sup>5</sup>.

Quello di Huntington non è tuttavia un ragionamento isolato: nel corso degli anni Novanta, di fronte al mutamento del sistema internazionale, agli straordinari sviluppi che hanno caratterizzato le transizioni dell'Europa orientale, al manifestarsi sempre più evidente del processo di globalizzazione – tutti fattori che il dibattito interno alla disciplina delle Relazioni Internazionali ha contribuito a enfatizzare – l'analisi dei processi di democratizzazione ha visto imporsi sempre più una prospettiva internazionale. Nel complesso, l'idea che le transizioni democratiche, almeno a partire dalla “terza ondata”, non possano essere spiegate in termini esclusivamente domestici sembra essere ormai assodata nella letteratura. Tra gli altri, Laurence Whitehead è stato uno dei primi studiosi ad analizzare in modo specifico la “dimensione internazionale della democratizzazione” riconducendola a tre distinte logiche: controllo, contagio e consenso<sup>6</sup>.

La prima modalità, il *contagio*, si fonda sull'esistenza di «un meccanismo neutrale di trasmissione» in base al quale i paesi confinanti con delle democrazie tendono a replicarne le istituzioni politiche al proprio interno<sup>7</sup>. Più in generale, anche in considerazione del crescente ruolo dei media e dei network di comunicazione transnazionale, il *contagio* fa riferimento all'esistenza di un “effetto dimostrativo” – prospettiva in qualche modo implicita nell'idea delle ondate di democratizzazione e che Huntington definisce come «effetto valanga» –, anche in paesi geograficamente lontani, dato dal semplice esempio delle democrazie esistenti<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Cfr. J. Grugel (ed), *Democracy Without Borders. Transnationalisation and Conditionality in new Democracies*, London – New York, 1999.

<sup>6</sup> L. Whitehead, *The Influence of International Context Upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies*, in Id. (ed), *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, New York, 1996 (1<sup>st</sup> edition).

<sup>7</sup> L. Whitehead, *Three International Dimensions of Democratization*, in Id. (ed), *The International Dimensions...*, cit., p. 5.

<sup>8</sup> Nella versione originale di Whitehead il *contagio* si riferisce solamente all'influenza per prossimità, mentre “gli effetti dimostrativi internazionali” vengono inseriti nella categoria del *consenso*. L. Whitehead, *Concerning International Support for Democracy in the South*, in R. Luckham – G. White

La diffusione della democrazia attraverso il *consenso* fa invece riferimento alla «complessa interazione tra attori domestici ed internazionali che genera nuove norme democratiche e aspettative dal basso», riconoscendo quindi come tra attori esterni e domestici vi possa essere un rapporto di reciproca e *intenzionale* influenza<sup>9</sup>. Questa dimensione riconosce cioè che qualunque regime democratico stabile «richiede il coinvolgimento e il sostegno positivo di un'ampia gamma di gruppi sociali e politici, sostegno che deve essere mantenuto per un periodo considerevole e di fronte a molte incertezze», ma allo stesso tempo sottolinea come la creazione e il mantenimento di questo *consenso* non siano processi puramente domestici<sup>10</sup>.

La nozione di *controllo*, infine, si basa sul riconoscimento che circa due terzi delle democrazie esistenti devono le proprie origini, almeno in parte, ad atti deliberati di intervento armato o imposizione dall'esterno<sup>11</sup>. In questa prospettiva il fattore causale che spiega il progresso della democratizzazione in un Paese risiede nell'inclusione di quest'ultimo tra gli obiettivi di politica estera di un altro Stato – generalmente una grande Potenza – che per qualsivoglia ragione assume il controllo del processo di transizione.

Sulla base di tali dinamiche, la letteratura ha generalmente identificato le *politiche di promozione della democrazia* come le iniziative di attori esterni che si collocano all'incirca al centro di questo spettro: non vengono considerate, in questa definizione, azioni che implicino (direttamente o indirettamente) l'uso della violenza – che rimanda più propriamente all'ambito dell'«esportazione della democrazia»<sup>12</sup> e nemmeno viene fatta generalmente rientrare in questa definizione l'influenza esercitata passivamente dal solo esempio delle democrazie esistenti (*contagio*). La definizione classica prende quindi in considerazione solo quelle azioni di attori esterni

---

(eds), *Democratization in the South. The Jagged Wave*, Manchester – New York, 1996, pp. 250-251.

<sup>9</sup> P. Schraeder, *The State of the Art in International Democracy Promotion: Results of a Joint European–North American Research Network*, “Democratization”, vol. 10 (2003), n. 2, p. 24.

<sup>10</sup> L. Whitehead, *Three International...*, cit., pp. 15-16.

<sup>11</sup> *Ibi*, p. 252.

<sup>12</sup> P. Foradori, *Rambo democrazia e politica estera americana. Un contributo al dibattito sulla dimensione internazionale dei processi di democratizzazione*, “Teoria Politica”, vol. 22 (2006), n. 3, pp. 81-98.

che siano visibili – o empiricamente rilevabili – e volontarie: cioè azioni per le quali un principio di *responsabilità politica* possa essere invocato<sup>13</sup>. Se la “dimensione internazionale” del processo di democratizzazione rimanda genericamente a tutti gli attori e ai fattori esterni che influenzano gli sviluppi del regime politico di un dato Paese, la nozione di “promozione della democrazia” restringe il campo alle sole azioni – visibili, volontarie, non violente – che sono riconducibili alla dinamica del *consenso*.

Anche per quanto riguarda gli strumenti concretamente utilizzati dagli attori esterni per promuovere la democrazia possiamo identificare un *range*, all’interno del quale collocare ciascuno strumento in funzione del livello di coercizione cui implicitamente rimanda<sup>14</sup>. Avremo allora, secondo un livello di coercizione crescente:

- i) *strumenti diplomatici*: prese di posizione, dichiarazioni di sostegno o di condanna, invio di osservatori elettorali;
- ii) *aiuto (assistenza alla democrazia)*: finanziamento di attività che vanno dall’organizzazione delle elezioni al sostegno della società civile;
- iii) *condizionalità politica*: concessione di benefici legata all’implementazione di determinate riforme politiche o al raggiungimento di standard prefissati;
- iv) *sanzioni economiche*: per punire svolte autoritarie del regime o singole misure che segnano un arretramento sul percorso di democratizzazione.

Spostandoci ulteriormente sulla scala della coercizione troviamo, invece, una serie di strumenti che rientrano già nella definizione di “esportazione/imposizione della democrazia” e nella dinamica del controllo: dalle *covert interventions* (azioni *segrete* volte a provocare la caduta del regime autoritario, come l’organizzazione di colpi di Stato, manipolazione elettorale, propaganda e “*warfare* psicologico”), l’*intervento paramilitare* (sostegno di una insurrezione armata o della guerriglia che porta al cambio di regime imposto con la forza) o l’*intervento militare* vero e proprio (uso diretto della forza

<sup>13</sup> Si veda ad esempio I. Brower – P.C. Schmitter, *Promozione e protezione della democrazia. Il concetto, le ricerche, la valutazione*, “Rivista Italiana di Scienza Politica”, vol. 30 (2000), n. 2, pp. 89-112.

<sup>14</sup> P. Schraeder, *Making the World Safe for Democracy?*, in P. Schraeder (ed), *Exporting Democracy. Rhetoric vs. Reality*, London, 2002, pp. 219-220.

da parte dell'attore esterno per rovesciare il regime autoritario e insediare al suo posto un regime democratico).

Come vedremo, tuttavia, l'analisi delle forme e del ruolo che la promozione della democrazia ha assunto nella politica estera degli Stati Uniti, sin dai suoi albori – con Woodrow Wilson – e fino ai giorni nostri – e in particolare nel caso dell'amministrazione Trump – suggeriscono la necessità di analizzare con maggiore attenzione anche il ruolo del “contagio”, in particolare quando questo meccanismo viene utilizzato in modo consapevole dalle democrazie consolidate per promuovere il proprio sistema politico come un “modello” cui gli altri Stati possano ispirarsi.

### **La promozione della democrazia nella politica estera americana: l'eredità di Wilson**

Il tema della promozione della democrazia, in particolare se associato alla politica estera americana, rimanda inevitabilmente al pensiero e all'operato di Woodrow Wilson, entrambi oggetto, da più di un secolo, di un acceso dibattito<sup>15</sup>. Tra i cardini del progetto politico associato alla figura del ventottesimo Presidente americano vengono generalmente annoverati il sostegno al multilateralismo quale strumento per la realizzazione di una sicurezza collettiva – manifestatosi plasticamente nella creazione della Società delle Nazioni –, la fiducia nel libero scambio e nei suoi effetti modernizzati e pacificanti per le relazioni internazionali, l'affermazione del principio di autodeterminazione, la necessità di un processo di riduzione degli armamenti, il superamento della diplomazia segreta e – non da ultimo – la centralità del carattere democratico degli Stati e l'importanza della sua diffusione.

Sebbene non totalmente nuovo nella tradizione della politica estera americana – già Thomas Jefferson riteneva che gli Stati

---

<sup>15</sup> Il dibattito storiografico su Wilson è molto ampio. In lingua italiana si segnalano, tra gli altri, M. Del Pero, *Wilson e wilsonismo: storiografia, presentismo e contraddizioni*, “Ricerche di storia politica”, (2013), n. 1, pp. 45-58. F. Romero, *Democrazia ed egemonia. Wilson e la concezione americana dell'ordine internazionale nel Novecento*, “Passato e presente”, vol. 21 (2003), n. 58, pp. 17-34. Per un approfondimento più ampio di alcuni temi qui sintetizzati si rimanda a E. Fassi, “Un mondo sicuro per la democrazia? Stati Uniti ed Europa nella crisi dell'ordine liberale”, “Quaderni di Scienza Politica”, vol. 27 (2020), n. 1, pp. 97-124.

Uniti potessero partecipare a una comunità mondiale dominata da Stati democratici – il tema della rilevanza internazionale dei regimi politici interni sembra effettivamente assumere con Wilson uno status qualitativamente differente<sup>16</sup>. In una certa misura, l'intero impianto wilsoniano, e le specifiche proposte avanzate a Versailles, poggiavano sull'assunto che il mondo fosse nel mezzo di una grande rivoluzione democratica, sensazione che le folle che acclamavano Wilson in Europa in occasione della Conferenza di Pace sembravano confermare.

Se la centralità del tema democrazia appare indubbia, più contestato è invece il ruolo che gli Stati Uniti avrebbero dovuto svolgere per favorire la diffusione degli ideali democratici a livello internazionale. Da un lato, alcuni osservatori segnalano come proprio l'ottimismo in merito a quella che veniva vista come l'imminente rivoluzione democratica mondiale, unito alle prime concrete difficoltà sperimentate nel tentativo di promuovere riforme democratiche in America Latina – ad esempio in Messico – contribuissero a ridimensionare il ruolo che, secondo Wilson, gli Stati Uniti avrebbero dovuto interpretare in questo campo. Tale lettura, fondata su un certo scetticismo riguardo alla possibilità di estendere la democrazia a Stati privi della tradizione di un governo basato sul consenso, sarebbe peraltro coerente con scritti dello stesso Wilson in cui la democrazia è descritta come una forma di governo che richiede lunga preparazione: «monarchies may be made: but democracies must grow»<sup>17</sup>. In tal senso, anche il celebre appello a “rendere il mondo un posto sicuro per la democrazia” andrebbe interpretato secondo alcuni in senso difensivo, riflesso dell'idea che gli Stati Uniti fossero stati costretti ad entrare in guerra per ricostruire un ordine mondiale che consentisse innanzitutto e soprattutto alle democrazie esistenti – prima fra tutte quella americana – di sopravvivere. Il ruolo che gli Stati Uniti potevano interpretare nei confronti di altri Paesi era allora al massimo quello del supporto morale e dell'esempio passivo, così come d'altronde era stato fino ad allora<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Wilson, cit. in J. Cotton, *A Century of Wilsonianism: A Review Essay*, “Australian Journal of Political Science”, vol. 8 (2018), n. 3, pp. 398-407.

<sup>18</sup> M. Fowler, *A Brief Survey of Democracy Promotion in US Foreign Policy*, “Democracy and Security”, vol. 11 (2015), n. 3, pp. 227-247.

Altre letture tendono invece ad enfatizzare il ruolo centrale e proattivo degli Stati Uniti che sembra emergere dalla visione wilsoniana, ridimensionando però al contempo il peso attribuito al fattore democrazia, relegata a semplice espediente retorico per ammantare di legittimità l'espansionismo statunitense<sup>19</sup>. Non mancano tuttavia interpretazioni alternative che, registrando la rilevanza inedita che una narrazione basata sui valori democratici stava allora assumendo per l'opinione pubblica americana e mondiale, la legano al concetto di eccezionalismo, e con il ruolo che ne discende per gli Stati Uniti. L'eccezionalismo, che può essere definito come l'idea che gli Stati Uniti siano portatori di un messaggio diverso e migliore – e quindi eccezionale – rispetto a tutte le altre comunità politiche<sup>20</sup>, assume qui un'importanza particolare. Secondo questa prospettiva, l'eccezionalismo rappresenta la premessa logica indispensabile su cui si fonda la promozione della democrazia “per contagio” – per cui il semplice esempio rappresentato dalle democrazie esistenti e le sempre più fitte interazioni (sul piano politico, economico, sociale) a livello internazionale e transnazionale sarebbero sufficienti, nel lungo periodo, a influenzare positivamente gli sviluppi in senso democratico di altri Paesi<sup>21</sup>. Nel caso specifico degli Stati Uniti, “la città splendente sulla collina” (nella celebre definizione di Ronald W. Reagan) rappresenterebbe la migliore e più felice realizzazione concreta degli ideali democratici, e quindi il modello di democrazia cui tutti gli Stati dovrebbero ispirarsi, non solo nel continente americano, ma anche in Europa come nel resto del mondo.

Nella sua versione più radicale, la dimensione normativa dell'eccezionalismo americano si traduce con Wilson in un vero e proprio “missionarismo democratico”, secondo il quale gli Stati Uniti si sentono investiti di una “missione civilizzatrice”, che li spinge a promuovere attivamente il loro modello politico con l'obiettivo di cambiare alla radice la politica internazionale. Tale missionarismo, a sua volta solidamente poggiato sulle straordinarie

---

<sup>19</sup> Così Tooze e Hanningan in R.A. Kennedy, *Four New Takes on Wilson, World War I, and the Making of the Post-war Order*, “Journal of Strategic Studies”, vol. 91 (2018), n. 7, pp. 1058-1070.

<sup>20</sup> V.E. Parsi, *L'alleanza inevitabile. Europa e Stati Uniti oltre l'Iraq*, Milano, 2006, pp. 236-237.

<sup>21</sup> L. Whitehead (ed), *The International Dimensions...*, cit.

capacità materiali che degli Stati Uniti si trovavano per la prima volta nella loro storia ad amministrare, si esplicherebbe quindi non solo nella fiducia riposta nell'attrazione "passiva" esercitata dal loro modello, ma anche in uno sforzo, esplicito, attivo e consistente, di promozione della democrazia attraverso specifiche politiche.

### **Il wilsonismo alla prova: dalla Società delle Nazioni alla fine della Guerra Fredda**

Anche i critici riconoscono la portata radicalmente innovativa della proposta di Wilson, ma sottolineano al contempo le potenziali divergenze che questa sollevava tra le due sponde dell'Atlantico<sup>22</sup>. Una certa resistenza della diplomazia europea alle idee che arrivavano da Washington, sommata a una serie di obiettivi che i leader europei percepivano come più pressanti, contribuirono infatti a smussare l'impatto della rivoluzione wilsoniana sul Vecchio continente. La stessa Società delle Nazioni, il cuore del progetto di Wilson, vedrà prima un forte rilassamento del criterio di una membership esclusivamente democratica – degli oltre 30 Stati che avevano aderito nel 1919, meno della metà erano democrazie – e poi la mancata ratifica statunitense, che contribuirà ad affossarne non solo l'efficacia, ma anche la possibilità di essere percepita innanzitutto come *il club delle democrazie*. Tuttavia, insieme ad alcuni "esperimenti" di *regime change* come quelli in Messico (1914), Haiti (1915) e nella Repubblica Dominicana (1916), la promozione della democrazia emerge in questa fase come un obiettivo della politica estera statunitense, in cui l'Europa è il principale destinatario<sup>23</sup>.

Come noto, dopo l'uscita scena di Wilson il suo progetto politico ebbe inizialmente poca fortuna. Da un lato, quella rivoluzione democratica che egli auspicava non si realizzò, e al contrario regimi autoritari si radicarono in Paesi importanti quali Italia, Germania, Unione Sovietica e Giappone; dall'altro lato, la neonata Società delle Nazioni mostrò tutti i suoi limiti. Anche in patria le idee di Wilson furono presto accantonate, e i tre Presidenti repubblicani che si susseguirono negli anni Venti e Trenta – Warren G.

---

<sup>22</sup> Cfr. E. Fassi, *Un mondo sicuro...*, cit.

<sup>23</sup> M. Fawler, *op. cit.*, pp. 232-234.

Harding, John Calvin Coolidge, Herbert C. Hoover – si allontanarono dall'internazionalismo militante centrato sulla promozione della democrazia e da un coinvolgimento troppo stretto negli affari europei.

Un parziale *revival* delle idee wilsoniane si manifestò durante la Seconda Guerra Mondiale<sup>24</sup>. Franklin Delano Roosevelt fece ampio ricorso alla retorica democratica per giustificare l'intervento nel conflitto, a partire dallo slogan degli Stati Uniti come “arsenale delle democrazie” fino alla “dichiarazione sull'Europa liberata” di Yalta con cui si promuoveva il futuro democratico del Vecchio continente<sup>25</sup>. Harry S. Truman, fece del sostegno *materiale* alle democrazie – la “dottrina Truman” – uno dei cardini principali della politica estera americana nel quadro della nuova configurazione bipolare che il sistema internazionale stava rapidamente assumendo. All'interno del sistema della Guerra Fredda, si troveranno in effetti a convivere due ordini: quello globale, basato sulla logica realista dell'equilibrio e del *containment*, che regolava i rapporti tra le due Superpotenze, e l'ordine liberale sviluppatosi all'interno dell'Occidente e incentrato su una rete di istituzioni e sulla condivisione di determinati valori<sup>26</sup>. Un elemento fondamentale dell'ordine liberale era dato proprio dal carattere democratico degli Stati che lo animavano, a partire dal suo apice. Da un lato, solo la peculiare egemonia “aperta e permeabile”, fondata sulla trasparenza del sistema politico americano, permetteva di ridurre i timori degli alleati di essere dominati e di dare vita a un sistema altamente cooperativo e consensuale<sup>27</sup>. Dall'altro lato, proprio il fattore democrazia diventava l'elemento discriminante per la definizione del perimetro dell'ordine stesso. In tal senso, l'identità liberaldemocratica di Stati Uniti ed Europa occidentale costituiva “il collante identitario che le contrapponeva all'antagonista sovietico”<sup>28</sup>, e al tempo stesso

---

<sup>24</sup> M. Del Pero, *op. cit.*, p. 49.

<sup>25</sup> M. Fawler, *op. cit.*, pp. 236-237.

<sup>26</sup> Cfr. E. Fassi, *La fine dell'ordine occidentale? Liberalismo e multilateralismo alla prova del “terremoto” Trump*, “Quaderni di Scienze Politiche”, vol. 7 (2017), n. 12, pp. 13-37.

<sup>27</sup> J. Ikenberry, *Dopo la vittoria. Istituzioni, strategie della moderazione e ricostruzione dell'ordine internazionale dopo le grandi guerre*, trad. it. Milano, 2003, pp. 274-283.

<sup>28</sup> S. Lucarelli, *Cala il sipario sull'ordine liberale? Crisi di un sistema che ha cambiato il mondo*, Milano, 2019.



focalizzava lo sforzo di promozione della democrazia innanzitutto sul rafforzamento e la difesa delle democrazie esistenti.

Fuori dal suo cuore transatlantico, l'obiettivo della democratizzazione risultava quasi sempre subalterno rispetto agli imperativi strategici del confronto bipolare. Tuttavia, si assiste anche ad alcuni sviluppi significativi. La presidenza di John F. Kennedy, ad esempio, lancia l'"Alleanza per il Progresso", volta a promuovere lo sviluppo economico e politico dell'America Latina, e istituisce due strumenti importanti quali i *Peace Corps* e la *U.S. Agency for International Development (USAID)*. Jimmy Carter riporta la democrazia in primo piano nel quadro della sua politica estera focalizzata sui diritti umani. Non ultimo, Ronald Reagan, sebbene da una prospettiva molto diversa e funzionale alla sconfitta dell'Unione Sovietica, si farà promotore di un "rivoluzione" fondata su democrazia e libero mercato, sosterrà i "freedom fighters" in Afghanistan, Angola, Cambogia, Nicaragua, e creerà il *National Endowment for Democracy (NED)*, ancora oggi uno dei maggiori strumenti per il sostegno di attivisti democratici "dal basso".

### **La promozione della democrazia nello scenario post-bipolare**

Con il crollo del Muro di Berlino ed il rapido sfaldamento del blocco sovietico tramonta il sistema bipolare all'interno del quale si era sviluppato l'ordine liberale appena descritto. Dal suo nucleo occidentale, il modello fondato sull'endiadi (sempre più indivisibile) di democrazia e mercato sembra quindi destinato a espandersi all'intero globo. Sono gli anni in cui inizia a profilarsi il cosiddetto "momento unipolare" degli Stati Uniti<sup>29</sup>, e con questo la possibilità inedita di plasmare il mondo intero per renderlo più affine ai valori americani<sup>30</sup>. La suggestione wilsoniana di un sistema internazionale composto esclusivamente da democrazie, catturata dalla celebre formula di Francis Fukuyama della "fine della Storia", torna improvvisamente a essere un obiettivo realizzabile.

---

<sup>29</sup> C. Krauthammer, *The Unipolar Moment*, "Foreign Affairs", vol. 70 (1990/91), n. 1, pp. 23-33.

<sup>30</sup> S. Zuccarelli, *L'evoluzione dell'orientamento strategico degli Stati Uniti: dal "momento unipolare" al "leading from behind"*, "OPI Research Paper", 2016, n. 47, p. 3.

In questa fase, la promozione della democrazia si afferma stabilmente tra gli obiettivi della politica estera americana e come elemento cardine del nuovo ordine. Nel corso dei due mandati della presidenza di Bill Clinton (1992-2000) il processo di estensione dell'ordine liberale dall'Occidente al mondo prosegue e si rinvigorisce, in particolare attraverso l'allargamento del suo tessuto istituzionale e normativo a nuovi membri. Sono questi gli anni della creazione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, della decisione dell'allargamento della NATO e dell'Unione Europea, dell'ampliamento del G7 con l'inclusione della Russia. Nel complesso, l'amministrazione Clinton fa propri "una visione e un approccio dichiaratamente wilsoniani", nei quali si enfatizzava con forza la necessità di espandere l'area della democrazia e del libero mercato non solo per rendere il mondo più umano e pacifico, ma anche gli Stati Uniti "più sicuri, prosperi e influenti"<sup>31</sup> secondo i dettami di quella che verrà definita come la *Liberal Grand Strategy* americana<sup>32</sup>.

Questa spinta internazionalista subisce i primi arresti proprio nel momento di massima espansione: l'amministrazione di George W. Bush (2000-2008), infatti, rispondendo alle pulsioni isolazioniste di un elettorato stanco degli impegni americani all'estero, si presenta inizialmente come unilateralista e nettamente orientata al fronte interno<sup>33</sup>. In tale prospettiva, l'impatto dell'11 settembre 2001 è stato prevalentemente quello di esplicitare e alimentare alcune tendenze già in atto, tra tutte la tentazione unilaterale dell'egemone, rendendo però al contempo impraticabile ogni fuga isolazionista. In tale frangente, il tema della democratizzazione riemerge in primissimo piano nell'agenda della politica estera americana, ma nella forma controversa della "esportazione forzata della democrazia" teorizzata dai Neoconservatori<sup>34</sup>, e come

---

<sup>31</sup> M. Del Pero, *op. cit.*, p. 52.

<sup>32</sup> J. Ikenberry, *Why Export democracy? The "Hidden Grand Strategy" of American Foreign Policy Is Reemerging into Plain View after a Long Cold War Hibernation*, "The Wilson Quarterly", vol. 23 (1999), n. 2, pp. 56-65.

<sup>33</sup> E. Fassi, *Multilateralismo, soft power e democrazia? La Grand Strategy degli Stati Uniti nell'era Trump*, in A. Quarenghi (a cura di), *Trump e l'ordine internazionale. Continuità e discontinuità nella politica estera statunitense nel XXI secolo*, Milano, 2018.

<sup>34</sup> E. Patterson – J. Amaral, *Presidential Leadership and Democracy Promotion*, "Public Integrity", vol. 11 (2009), n. 4, pp. 327-346.

giustificazione *ex post* di una guerra, quella in Iraq, iniziata con altri propositi<sup>35</sup>. Nonostante diversi tentativi di dipingere quello di Bush come un approccio wilsoniano, l'effetto sarà quello di trasformare i termini "promozione della democrazia" in *dirty words*, associate all'interventismo (imperialista) americano e rifiutate anche dagli alleati in Europa e Medio Oriente<sup>36</sup>.

A un primo sguardo, i due mandati dell'amministrazione di Barack H. Obama (2008-2016) sembrerebbero segnare un deciso cambiamento, con il ritorno degli Stati Uniti all'esercizio di una leadership dialogante e multilaterale, e il tentativo di recuperare almeno parte del *soft power* disperso nella fase precedente. In realtà, tra le due amministrazioni non mancano anche elementi di continuità, in particolare per quanto riguarda gli strumenti e le iniziative di promozione della democrazia. Senza dubbio, si assiste a un certo mutamento a livello retorico, che si inserisce nel più ampio processo di ricostruzione dell'immagine americana in cui il nuovo Presidente tenta di distanziarsi nettamente dalle politiche del predecessore. Nel celebre discorso del Cairo, con cui Obama cerca di fondare "un nuovo inizio" con il mondo musulmano, si definiscono ad esempio gli elementi di quella che verrà chiamata "sustainable democracy", basata sui diritti individuali e delle minoranze, libertà religiosa, sviluppo e il riconoscimento che "nessuna forma di governo può o dovrebbe essere imposta a una nazione da parte di un'altra"<sup>37</sup>.

Dall'altro canto, sul piano operativo, l'amministrazione Obama ha proseguito in sostanziale continuità con l'amministrazione Bush (in particolare con il secondo mandato), mantenendo gli strumenti di policy da questa espressamente creati quali la *Middle East Partnership Initiative (MEPI)*, il *Broader Middle East and North Africa Agreement (BMENA)*, e il *Middle East Free Trade Agreement (MEFTA)*. Tali strutture, insieme ai tradizionali strumenti della promozione democratica USA – dall'agenzia USAID, al *National Endowment for Democracy* alle fondazioni legate ai due

<sup>35</sup> R. Haar, *Explaining George W. Bush's Adoption of the Neoconservative Agenda after 9/11*, "Politics and Policy", vol. 38 (2010), n. 5, pp. 965-990.

<sup>36</sup> M. Cox, *Fighting for freedom. Promoting Democracy the American way*, "Harvard International Review", vol. 34 (2013), n. 4, p. 38.

<sup>37</sup> E. Patterson, *Obama and Sustainable Democracy Promotion*, "International Studies Perspectives", vol. 13 (2012), n. 1, p. 33.

principali partiti (il *National Democratic Institute* e l'*International Republican Institute*) – hanno infatti consentito di portare avanti sul terreno quello sforzo invisibile, paziente e continuo di creazione di partnership e delle condizioni di lungo periodo che rendono sostenibili le transizioni democratiche. È questa la traduzione pratica della dottrina della “pazienza e persistenza strategica” espressamente evocata dalla *National Security Strategy* del 2015<sup>38</sup>. Non mancano però elementi critici, quali il prevalere di un atteggiamento cauto e pragmatico da parte dell'amministrazione Obama di fronte alle Primavere arabe, la collaborazione con regimi dalle scarse credenziali democratiche, la scelta di adottare politiche esclusivamente reattive, piuttosto che una vera “Grand Strategy”, trasmettendo agli attori locali (e non solo) l'impressione di una Potenza in parziale ritirata, impegnata a gestire il proprio declino più che a investire nella creazione di un nuovo ordine fondato sulla democrazia.

### **Il tema della promozione della democrazia nella politica estera dell'amministrazione Trump**

Come evidenziato da diversi osservatori, la politica estera dell'amministrazione Trump è spesso apparsa come un rebus non sempre facilmente decifrabile nell'immediato, e talvolta nemmeno a distanza di tempo è possibile identificare in maniera univoca obiettivi e strategie. Il frequente e repentino cambio di posizioni dello stesso Presidente, l'abitudine a intervenire anche in quest'ambito tramite un flusso continuo di *tweets* – necessariamente poco articolati nel contenuto, spesso impulsivi, talvolta ambigui – il continuo mutamento della composizione del governo, in particolare per quanto riguarda le figure chiave per la politica estera, contribuiscono a un certo disorientamento. Tuttavia, se si analizza l'ambito specifico relativo alla promozione della democrazia, alcune linee di tendenza emergono in modo evidente: in particolare, si assiste a un cambiamento nella retorica e nella prassi diplomatica connessa a questo tema, che si traduce in uno iato crescente tra l'azione presidenziale e le politiche di assistenza alla democrazia che gli Stati Uniti hanno comunque mantenuto in essere a livello operativo.

---

<sup>38</sup> E. Fassi, *Multilateralismo...*, cit.

Il contesto all'interno del quale il tema specifico della promozione della democrazia si inserisce è quello di un significativo mutamento della politica estera americana. Da un lato, con l'amministrazione Trump gli Stati Uniti si presentano come una potenza "revisionista", impegnata a contestare, cambiare, riscrivere le regole di quell'ordine liberale che essi stessi avevano largamente contribuito a plasmare<sup>39</sup>. Dall'altro lato, sebbene la retorica sia quella di un generale disimpegno americano – in particolare in rapporto alla gestione multilaterale dell'ordine e ai costi che questo comporta – la politica estera dell'ultimo quadriennio è stata al contrario piuttosto attiva<sup>40</sup>. L'idea che la politica estera possa essere una "costosa distrazione", che sposta risorse che sarebbero meglio sfruttate in campo domestico, non è certamente nuova, ma riflette la percezione di una "sovrastensione" degli USA già presente nell'era di George W. Bush, ma che si è rafforzata nell'opinione pubblica anche a causa delle difficoltà dell'economia statunitense seguite alla crisi economica internazionale del 2007-2008. Tale assunto si associa in questo caso a una peculiare interpretazione del contenuto stesso della politica estera che, rompendo con una tradizione bipartisan che ha visto un sostanziale mix di elementi realisti e liberali affermarsi come linea comune del post-1989, viene qui ridotta in gran parte a una continua negoziazione incentrata sugli interessi economici americani di breve periodo, intesi in maniera restrittiva. Tale approccio mercantilistico e "transazionale", che vede nell'arena (economica) internazionale un "gioco a somma zero", porta anche a ignorare altri aspetti fondamentali della politica estera americana, e in effetti l'amministrazione Trump ha mostrato sin dall'insediamento "poco interesse" verso obiettivi quali "sostenere i diritti umani, promuovere la democrazia, alleviare le crisi umanitarie, o affrontare sfide globali come migrazioni, cambiamento climatico, o pandemie"<sup>41</sup>.

Sin da candidato, Trump stesso ha mostrato l'assenza di interesse o preoccupazione per violazioni di diritti umani o norme democratiche in altri Paesi, e una forte ritrosia a inserire tali

---

<sup>39</sup> V.E. Parsi, *Titanic, Il naufragio dell'ordine liberale*, Bologna, 2018.

<sup>40</sup> R. Haass, *Present at Disruption. How Trump Unmade U.S. Foreign Policy*, "Foreign Affairs", vol. 99 (2020), n. 5, pp. 25-26.

<sup>41</sup> *Ibi*, p. 28.

tematiche tra le priorità della politica estera americana<sup>42</sup>. Al contrario, quella che è sembrata affiorare più volte è una vera e propria ammirazione per leader forti (e non democratici) quali Vladimir Putin o Xi Jinping<sup>43</sup>. I quattro anni alla Casa Bianca non hanno fatto che rafforzare tale tendenza: dal netto avvicinamento all'Arabia Saudita – non incrinato nemmeno dal clamore dell'uccisione di Jamal Ahmad Khashoggi –, all'appoggio acritico a leader illiberali del calibro del Presidente egiziano Abdel Fattah al-Sisi, del Presidente turco Recep Tayyip Erdogan o del Presidente filippino Rodrigo Duterte. In tal senso, alcuni commentatori hanno parlato persino di una vera e propria "invidia" nei confronti di leader a vita, come il dittatore nordcoreano Kim Jong-un<sup>44</sup>. Sebbene Trump non sia certamente il primo Presidente degli Stati Uniti a intrattenere rapporti con Capi di Stato di Paesi non democratici, con questa amministrazione sembra registrarsi un netto mutamento qualitativo nella retorica e nella prassi diplomatica del Paese. Come è stato efficacemente notato, tale mutamento non è privo di conseguenze, in quanto mettere "tirannici amici" sullo stesso piano degli "alleati democratici" ha ricadute non solo sui primi, "incoraggiati a perseverare con ancora maggior forza nella direzione della repressione e dell'abuso di potere, certi dell'impunità se non dell'incoraggiamento americano"<sup>45</sup> ma anche su secondi. Il declino della leadership statunitense nel campo della promozione della democrazia non solo crea un vacuum che nessun altro Paese – per risorse geopolitiche e influenza sul sistema internazionale – è in grado di colmare da solo, ma ha anche l'effetto di indebolire l'intero fronte democratico, sia nel contrastare la sfida globale posta dal rinnovato protagonismo delle Potenze illiberali, a partire da Cina e Russia, sia nell'implementare in modo coerente e com-

---

<sup>42</sup> Cfr. E. Fassi, *Un mondo sicuro...*, cit.

<sup>43</sup> T. Carothers, *Democracy Promotion under Trump: What Has Been Lost? What Remains?*, "Carnegie Endowment for International Peace", 6.9.2017, <https://carnegieendowment.org/2017/09/06/democracy-promotion-under-trump-what-has-been-lost-what-remains-pub-73021>.

<sup>44</sup> P. Rucker, *Dictator envy: Trump's Praise of Kim Jong Un Widens His Embrace of Totalitarian Leaders*, "The Washington Post", 16.6.2018. [https://www.washingtonpost.com/politics/dictator-envy-trumps-praise-of-kim-jong-un-marks-embrace-of-totalitarian-leaders/2018/06/15/b9a8bbc8-70af-11e8-afd5-778aca903bbe\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/politics/dictator-envy-trumps-praise-of-kim-jong-un-marks-embrace-of-totalitarian-leaders/2018/06/15/b9a8bbc8-70af-11e8-afd5-778aca903bbe_story.html).

<sup>45</sup> V.E. Parsi, *Titanic...*, cit., p. 101.

plementare le politiche di promozione alla democrazia messe in campo da altri attori<sup>46</sup>.

Nel caso specifico degli Stati Uniti, il rischio che il mutamento a livello di “alta politica”, sul piano retorico e diplomatico, si accompagnasse anche a un cambiamento a livello di “bassa politica”, nelle iniziative concretamente implementate sul terreno da una molteplicità di attori che dipendono o sono strettamente influenzati dall’iniziativa governativa, è stato particolarmente visibile, in particolare per quanto riguarda l’allocazione delle risorse. L’analisi del budget federale annualmente dedicato dagli Stati Uniti ad attività di assistenza nel campo della promozione della democrazia mostra che sia per il 2018 sia per il 2019 l’amministrazione Trump ha avanzato una richiesta di circa il 40% inferiore rispetto alla cifra stabilita nell’anno precedente. Il taglio di questo specifico settore sembrerebbe quindi eccedere persino la riduzione del 30% proposta in generale per tutti i programmi internazionali di assistenza<sup>47</sup>. In termini assoluti, le risorse destinate ad attività di promozione della democrazia sarebbero così passate dai 3,387 milioni di dollari approvati nel 2010, la cifra più alta messa in campo dall’amministrazione Obama, ai 1,689 milioni dell’amministrazione Trump, il minimo storico in oltre un decennio. In aggiunta l’amministrazione ha indicato la volontà di focalizzare tutte le forme di assistenza, inclusa quella democratica, sui Paesi di maggiore rilevanza strategica. Come noto, tuttavia, negli Stati Uniti il budget federale richiede l’approvazione parlamentare, e per l’anno fiscale 2018 il Congresso non ha avallato il taglio proposto dal Presidente, ma ha comunque ridotto i fondi per l’assistenza democratica del 16% rispetto al 2017. Qualcosa di analogo è avvenuto anche per gli anni successivi. Pertanto, sebbene le proposte dell’amministrazione sembrano confermare lo scarso interesse per l’agenda di promozione democratica, i *checks and balances* che caratterizzano il sistema politico americano si sono rivelati comunque in grado di contenere l’impatto di tali mutamenti.

---

<sup>46</sup> T. Carothers, *International Democracy Support: Filling the Leadership Vacuum*, “Carnegie Endowment for International Peace”, 18.7.2019, <https://carnegieendowment.org/2019/07/18/international-democracy-support-filling-leadership-vacuum-pub-79522>.

<sup>47</sup> M.L. Lawson – S.B. Epstein, *Democracy Promotion: An Objective of U.S. Foreign Assistance*, “Congressional Research Service”, 4.1.2019, pp. 18-19.

Ciò non toglie, tuttavia, che l'azione presidenziale abbia avuto un effetto deleterio sulle politiche di “basso livello”, a partire dall'azione diplomatica di supporto alla democrazia, assai meno visibile ma altrettanto rilevante, che viene pazientemente portata avanti ogni giorno dai funzionari governativi e dalle Ambasciate degli Stati Uniti – in Paesi quali Cambogia, Zimbabwe, Nicaragua, Sud Sudan, Gambia, Myanmar, Congo<sup>48</sup>. Al di là delle simpatie personali per i vari “strongmen”, è evidente come l'assenza di critiche da parte del Presidente, o addirittura il sostegno aperto per le loro azioni illiberali – come nel caso dell'eliminazione dei limiti di mandato del Presidente Xi, o del “pugno di ferro” del Presidente Duterte nella guerra alla droga – finisca per minare e sminuire gli sforzi ai livelli inferiori della gerarchia diplomatica. Sul piano istituzionale, la scarsa attenzione dedicata a queste tematiche ha contribuito al ritardo con cui sono stati sostituiti gli Ambasciatori in Paesi cruciali quali Egitto, Arabia Saudita e Turchia, o è stato nominato un Vicesegretario per democrazia, diritti umani e lavoro (DLR), fino all'eliminazione della *Direzione Development and Democracy* all'interno del *National Security Council* – con conseguenze tanto a livello simbolico, quanto di concreto coordinamento dei processi decisionali su questi ambiti. Analogamente, le posizioni presidenziali hanno avuto un effetto su tutte quelle organizzazioni impegnate nell'assistenza democratica, a partire dall'incertezza relativa ai fondi federali e dalle sue ricadute in termini di pianificazione strategica. Al di là di questo, rilevano Thomas Carothers e Frances Brown, l'assenza di supporto a livello di “alta politica” può influire sulle attività di assistenza innanzitutto svuotando di significato iniziative volte al sostegno di elezioni libere e corrette, quando è il Presidente stesso a rimanere indifferente – come nel caso di Aljaksandr Lukashenko – o a congratularsi apertamente con i leader – da Putin a Erdogan – che hanno ottenuto vittorie in elezioni manipolate. Un tema, come vedremo, che diviene ancora più significativo quando a essere messe in questione sono le elezioni negli stessi Stati Uniti<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> F. Brown – T. Carothers, *Can US democracy policy Survive Trump?*, “Carnegie Endowment for International Peace”, 1.10.2018, <https://carnegieendowment.org/2018/10/01/can-u.s.-democracy-policy-survive-trump-pub-77381>.

<sup>49</sup> *Ibid.*



## Donald Trump e la *Démocratie en Amérique*

Sono in molti a ritenere che, nel corso dell'amministrazione Trump, la democrazia americana si sia complessivamente indebolita, a causa dell'emergere di sfide di medio periodo già presenti nella società e nel sistema politico americano, ma soprattutto per l'azione – più o meno deliberata – del Presidente stesso<sup>50</sup>. I dati, ad esempio quelli di *Freedom House*<sup>51</sup>, sembrano confermare tale impressione, sebbene l'individuazione dei meccanismi causali non trovi risposte univoche.

Nel contestualizzare la crisi della democrazia americana manifestatasi nel corso dell'amministrazione Trump, Suzanne Mettler e Robert Lieberman<sup>52</sup> ad esempio evidenziano come questo sia il risultato di una serie di sfide che già erano emerse in passato: polarizzazione politica, conflitti in merito all'appartenenza alla comunità politica, disuguaglianze economiche ampie e in crescita, eccessivo potere esecutivo non sono infatti novità assolute per il Paese. A differenza del passato, tuttavia, si tratta della prima volta nella storia degli Stati Uniti in cui queste sfide devono essere fronteggiate tutte contemporaneamente, acquisendo perciò la portata di una minaccia sistemica alla democrazia americana, e la prima volta in cui il Presidente è parte attiva nel fomentare tali processi. Ciascuno di questi merita di essere brevemente analizzato. Da più parti si sottolinea come la polarizzazione abbia raggiunto livelli estremi sia nella classe politica, trasformando il Congresso nel campo di una guerra tra bande rivali, sia a livello della cittadinanza, per cui lo scontro politico assume i toni e i significati di una contrapposizione identitaria e totalizzante – *Us versus Them*. Trump non ha fatto nulla per ridurre tale polarizzazione, ma al contrario ne è divenuto la personificazione, tramite il continuo

---

<sup>50</sup> R. Mickey – S. Levitsky – L.A. Way, *Is America Still Safe for Democracy? Why the United States Is In Danger of Backsliding*, "Foreign Affairs", vol. 96 (2017), n. 3, pp. 20-29.

<sup>51</sup> Cfr. Freedom House, *United States*, <https://freedomhouse.org/country/united-states>.

<sup>52</sup> S. Mettler – R. Lieberman, *The Fragile Republic. American Democracy Has Never Faced So Many Threats All at Once*, "Foreign Affairs", vol. 99 (2020), n. 5, pp. 182-195.

attacco e la delegittimazione sistematica di qualsiasi avversario, politico o personale<sup>53</sup>.

Analogamente, tensioni che da sempre attraversano la società americana – e diverse società occidentali – in rapporto al ruolo degli immigrati e delle minoranze, sono letteralmente esplose nel corso dell'ultimo mandato presidenziale. Da un lato, Trump ha fatto dell'opposizione alle politiche di immigrazione “aperta” un tratto caratterizzante della propria retorica e dell'azione presidenziale, a partire dall'adozione del *Muslim ban* tra i primissimi atti della sua amministrazione, fino al tanto discusso muro costruito al confine con il Messico. Dall'altro lato, Trump ha mostrato una certa accondiscendenza – se non un vero e proprio sostegno – all'antagonismo di stampo razzista, rifiutandosi di condannare esplicitamente i suprematisti bianchi<sup>54</sup> e attaccando il movimento *Black Lives Matter* insorto dopo l'uccisione dell'afroamericano George Floyd da parte di agenti di polizia.

Per quanto riguarda le disuguaglianze economiche, si tratta di un dato che da sempre caratterizza la società americana, nella quale le maggiori libertà del mercato – se comparate ai sistemi europei – hanno comportato il rischio di significativi sbilanciamenti ogni qualvolta il delicato equilibrio di democrazia e mercato venisse meno<sup>55</sup>. La crisi economica del 2007-2008 ha portato tuttavia a una vera e propria esplosione delle disuguaglianze, che l'amministrazione Obama solo in parte ha provato a raddrizzare, andando ad alimentare quella base di contestazione che ha rappresentato una delle componenti fondamentali nelle elezioni del 2016. Nonostante la retorica populista, la politica economica della presidenza Trump ha mostrato un approccio “plutocratico”, più che redistributivo, portando ulteriori benefici alle classi più ricche e agli interessi del business, e molto poco alle classi più deboli – già

---

<sup>53</sup> S.L. Greer, *Debate: Trump's Response to the Covid-19 Emergency*, in P. Magri – M. Del Pero (eds), *Four Years of Trump. The US and the World*, Milano, 2020, pp. 88-111.

<sup>54</sup> L. Santucci, *Trump non condanna i suprematisti e allerta i Proud Boys. Chi sono le nuove stelle dell'Alt Right Usa*, “Huffington Post”, 30.9.2020, [https://www.huffingtonpost.it/entry/trump-non-condanna-i-suprematisti-e-allerta-i-proud-boys-chi-sono-le-nuove-stelle-dellalt-right-usa\\_it\\_5f7468aac5b6374c558737e3](https://www.huffingtonpost.it/entry/trump-non-condanna-i-suprematisti-e-allerta-i-proud-boys-chi-sono-le-nuove-stelle-dellalt-right-usa_it_5f7468aac5b6374c558737e3).

<sup>55</sup> V.E. Parsi, *La fine dell'uguaglianza. Come la crisi economica sta distruggendo il primo valore della nostra democrazia*, Milano, 2012.

colpite dallo smantellamento di buona parte della riforma sanitaria promossa dall'amministrazione Obama<sup>56</sup>.

Infine, come altri prima di lui, ma in misura forse inedita, Trump ha fatto un uso personalistico della presidenza, utilizzando i suoi poteri per promuovere i suoi personali interessi – politici e finanziari –, fino ad alterare alcuni elementi costitutivi della democrazia americana laddove questi gli apparissero a lui sfavorevoli. Un primo aspetto è quello del meccanismo elettorale, la cui delegittimazione inizia già prima delle elezioni del 2016 con denunce non circostanziate di presunti “trucchi”, la minaccia che non avrebbe accettato risultati a lui ostili, accuse di frodi – che gli avrebbero sottratto la vittoria nel voto popolare –, l'indifferenza rispetto alle interferenze russe, fino alle pressioni sull'Ucraina affinché aprisse un'indagine volta a screditare Joe Biden in vista delle elezioni del 2020. L'erosione dello stato di diritto prosegue quindi con l'utilizzo personalistico di agenzie e organi federali, quali il FBI e il Dipartimento di Giustizia, “come una forza investigativa privata e uno studio legale che possono proteggere lui e i suoi alleati e perseguire i suoi nemici”<sup>57</sup>. La nomina di un giudice conservatore alla Corte Suprema a ridosso della scadenza del suo mandato, in contrasto con una norma non scritta della prassi costituzionale, si inserisce nella medesima prospettiva. Inoltre, l'attacco alla stampa – da sempre identificata in termini dispregiativi come *fake news* –, il rifiuto del contraddittorio, la minaccia di ritirare licenze a giornali o singoli giornalisti accusati di criticare lui o la sua amministrazione, hanno rappresentato una costante del quarantacinquesimo mandato presidenziale, contribuendo a rafforzare la polarizzazione e la sfiducia nei capisaldi del sistema democratico americano.

In tale prospettiva, quello che è avvenuto nel corso delle elezioni del 2020 non dovrebbe forse eccessivamente sorprendere, in quanto frutto di un processo di medio periodo che ha distorto alcuni tratti della democrazia americana in quelli di una “oclocrazia”. Come ha notato Nadia Urbinati, «[d]a quando è entrato nell'agone politico, Trump ha sparso a piene mani due semi: quello della sua unicità e quello della sua incompatibilità con l'establishment

---

<sup>56</sup> S. Mettler – R. Lieberman, *op. cit.*

<sup>57</sup> *Ibi*, p. 194.

politico»<sup>58</sup>. Tale politica populista non si è ridimensionata con l'arrivo alla Casa Bianca, ma è stata continuamente rilanciata dal Presidente, cercando costantemente di dimostrare che «stare nel Palazzo non cambiava il suo carattere né il suo essere antiestablishment». Quello che osserviamo oggi è dunque l'esito calcolato di tale strategia, ossia: «incunare nell'opinione pubblica il dubbio sulla legittimità del sistema istituzionale di controllo del potere (i *checks and balances*) perché usato dall'establishment per espellere un corpo estraneo [...] L'uomo nuovo, rappresentativo di tutta l'America non politica, del cittadino "comune" che lavora, guadagna, ambisce a star bene e che è fuori e lontano da Washington. Che dimostra, con il bisogno di entrare nel Palazzo, di non potersi più fidare di mediatori e rappresentanti. L'uomo comune deve fare da solo, ed entrare alla Casa Bianca per riportare ordine: prima gli americani»<sup>59</sup>.

Questa stessa strategia ha caratterizzato tanto la campagna delle presidenziali del 2020, quanto l'inimmaginabile, surreale fase che è seguita al 3 novembre. Nell'avvicinarsi all'appuntamento elettorale, Trump aveva infatti già preparato il terreno di un presunto complotto ai suoi danni, incentrando la comunicazione su un unico punto: Biden può vincere solo barando; assunto questo che giustificava il rifiuto – già manifesto – di accettare un trasferimento pacifico dei poteri in caso di sconfitta<sup>60</sup>.

Che tale posizione non fosse semplicemente l'ennesima provocazione dell'"uomo nuovo" è parso chiaro già poche ore dopo la chiusura dei seggi, diventando via via più esplicito nei giorni seguenti, al moltiplicarsi delle azioni presidenziali<sup>61</sup>. A elezioni concluse, Trump ha organizzato una campagna politica, social e non solo, affinché gli scrutatori smettessero di contare i voti espressi degli americani, liquidando come illegali quelli giunti per posta; senza fornire alcuna prova, ha definito «un furto» il risultato

---

<sup>58</sup> N. Urbinati, *Trump vuole boicottare la transizione ma la democrazia americana sa resistere*, "Domani", 3.10.2020, <https://www.editorialedomani.it/politica/mondo/trump-vuole-boicottare-la-transizione-ma-la-democrazia-americana-sa-resistere-q2skenuq>.

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> C. Rocca, *Trump va fermato subito per palese, ripetuto e rivendicato attentato alla democrazia*, 21.11.2020, <https://www.linkiesta.it/2020/11/trump-attentato-democrazia-elezioni-vittoria-biden/>.

<sup>61</sup> *Ibid.*

elettorale non riconoscendo la vittoria del suo avversario; ha presentato decine di ricorsi (bocciati per inconsistenza da giudici e autorità locali, anche repubblicani); ha attaccato l'azienda che ha prodotto il software utilizzato per il conteggio, gli scrutatori, i democratici e anche i repubblicani alla guida degli stati in cui ha perso; ha licenziato il funzionario del Dipartimento della Giustizia che ha certificato l'assenza di irregolarità nelle operazioni di voto; ha cacciato il responsabile dell'Agenzia di Cybersecurity perché aveva dichiarato le elezioni come "le più sicure della storia"; ha chiesto il riconteggio a mano in Georgia (perdendo di nuovo); ha convocato alla Casa Bianca i leader repubblicani di alcuni stati per impedire loro la certificazione formale della sconfitta.

Alla contestazione del risultato si è poi affiancato l'ostruzionismo verso quello che ormai tutti – dai media, inclusa la *Fox News*, buon parte del suo partito e parte del suo clan – riconoscevano come il vincitore: Trump ha intimato alla responsabile degli Affari generali della sua amministrazione di non far partire formalmente la procedura di passaggio di consegne al Presidente-eletto Biden – incluse le informazioni di intelligence necessarie ad essere pienamente operativo dal 20 gennaio 2021; analogamente, ha impedito a Anthony Fauci di parlare con Biden delle strategie per contenere la pandemia, mettendo ulteriormente a rischio gli Stati Uniti. In un clima da fine impero, in cui l'unico obiettivo del Presidente uscente sembra quello di arrecare più danno possibile al suo successore prima di essere costretto ad abbandonare la nave, Trump ha licenziato il Segretario alla Difesa Mark Esper, minacciato di licenziare i vertici di CIA e FBI, annunciato il ritiro delle truppe da Afghanistan e Iraq, accelerato la vendita dei diritti di trivellazione in Alaska, concesso la grazia all'ex Consigliere per la Sicurezza Nazionale Michael Flynn<sup>62</sup> (che aveva mentito per difenderlo), dato il via libera all'uccisione di Mohsen Fakhrizademin, figura di spicco nell'ambito del programma nucleare iraniano.

---

<sup>62</sup> D. Frum, *Trump Pardoned Flynn to Save Himself*, "The Atlantic", 25.11.2020, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/11/trump-pardoned-flynn-protect-himself/617220/>.

## Considerazioni conclusive

Questo saggio ha cercato di identificare le caratteristiche che contraddistinguono l'approccio dell'amministrazione Trump al tema della promozione della democrazia, mettendolo in rapporto con i Presidenti che l'hanno preceduto alla Casa Bianca. Partendo da un inquadramento teorico, che ha consentito di tracciare le differenze tra le diverse forme che possono assumere le dinamiche generalmente associate a quest'ambito, e un'analisi degli strumenti a queste connesse, abbiamo operato una distinzione tra "l'alta politica" della promozione della democrazia – azione presidenziale, alta diplomazia – e una "bassa politica" – fatta di assistenza alla democrazia, finanziamento di attori terzi, implementazione di meccanismi di condizionalità, progetti sul campo.

Quello che emerge dall'analisi è un deciso mutamento per quanto riguarda "l'alta politica": l'amministrazione Trump ha infatti mostrato una generale assenza di interesse per violazioni di diritti umani o norme democratiche in altri Paesi, e una forte ritrosia a inserire tali tematiche tra le priorità della politica estera americana. Al contrario, quella che è sembrata affiorare più volte è una vera e propria ammirazione del Presidente per leader forti e non democratici, talvolta tradottasi in aperto sostegno. Sebbene le politiche di promozione della democrazia statunitensi abbiano continuato a operare con discreta continuità a livello di "bassa politica", il cambiamento della posizione presidenziale e lo iato creatosi tra i due livelli ha finito per avere effetti negativi anche sul "campo".

Il tentativo dell'amministrazione di ridurre le risorse federali dedicate ad attività di assistenza alla democrazia, sebbene circoscritto dall'azione del Congresso, non solo ha confermato lo scarso interesse per questa agenda, ma ha avuto un effetto negativo su tutte le organizzazioni impegnate nell'implementazione di progetti in quest'ambito, creando un'incertezza sui fondi che ha avuto ricadute in termini di pianificazione strategica. Analogamente, è indubbio che l'azione presidenziale abbia avuto un effetto deleterio sugli sforzi di supporto alla democrazia, assai meno visibili ma altrettanto rilevanti, che vengono pazientemente portati avanti ogni giorno "sul terreno" dai funzionari governativi e dalle Ambasciate degli Stati Uniti. Sul piano istituzionale, la scarsa attenzione dedicata a queste tematiche ha contribuito al ritardo con

cui sono stati sostituiti gli Ambasciatori in Paesi cruciali, con cui è stato nominato un Vicesegretario per democrazia, diritti umani, e lavoro, fino all'eliminazione della direzione *Development and Democracy* all'interno del *National Security Council*.

Al di là di questi aspetti, il danno maggiore portato dall'amministrazione Trump all'agenda di promozione della democrazia risiede nell'indebolimento di questi principi negli stessi Stati Uniti, e quindi nella capacità di promuovere tale modello "per contagio". L'erosione di elementi cardine della democrazia, quali la libertà di stampa, lo stato di diritto, la fiducia nel sistema elettorale inizia già durante della campagna elettorale del 2016, per proseguire e aggravarsi nel corso del mandato presidenziale, e manifestarsi in maniera dirompente – sebbene non del tutto inattesa – durante le elezioni del 2020. Al momento in cui si scrive, si tratta di una vicenda ancora non conclusa; tuttavia, come suggerisce Margaret Macmillan, «sebbene il danno sia difficile da misurare» è certo che «gli Stati Uniti abbiano perso molta della loro autorità morale»<sup>63</sup>.

Il declino della leadership statunitense nel campo della promozione della democrazia crea un vacuum che nessun altro Paese – per risorse geopolitiche e influenza sul sistema internazionale – è in grado di colmare da solo, ma ha anche l'effetto di indebolire l'intero fronte democratico nel contrastare la sfida globale posta dal rinnovato protagonismo delle potenze illiberali, a partire da Cina e Russia. Su tutto, pesa il declino della capacità di attrazione del modello democratico americano, alla cui lenta, faticosa ricostruzione sarà chiamata la prossima presidenza.

---

<sup>63</sup> M. MacMillan, *Which Past Is Prologue? Heeding the Right Warnings From History*, "Foreign Affairs", vol. 99 (2020), n. 5, p. 12.





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

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

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

## La presidenza Trump: bilancio ed eredità

A cura di  
MASSIMO DE LEONARDIS

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



euro 15,00