

Osservatorio di Politica internazionale

Senato
della Repubblica

Camera
dei deputati

Ministero
degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale



Giugno 2021

95

Note

Il Summit per la democrazia di Joe Biden

A cura di Mario Del Pero, Professore di Storia internazionale, Centre d'Histoire, Sciences Po – Parigi e ISPI Senior Associate Research Fellow, e Gaetano Di Tommaso, Ricercatore, Centre d'Histoire, Sciences Po – Parigi

Nel luglio del 2019, poco più di due mesi dal lancio ufficiale della sua candidatura per le elezioni presidenziali, Joe Biden definì temi e contorni di quella che sarebbe stata la sua proposta di politica estera in un incontro organizzato alla City University of New York (Cuny).¹ Tra le misure elencate per rilanciare il ruolo statunitense nel mondo, Biden annunciò la volontà di convocare un summit mondiale per la democrazia (“a global summit for democracy”) entro la fine del suo primo anno di mandato, con l’obiettivo di rendere il rafforzamento delle istituzioni democratiche nuovamente una priorità a livello globale. La promessa fu di invitare a Washington altri “leader democratici” per discutere di questioni legate a lotta alla corruzione e all’autoritarismo, sicurezza elettorale e promozione dei diritti umani su scala nazionale e internazionale. Oltre ai capi di governo, Biden espresse il desiderio di includere nel progetto anche componenti della società civile e aziende private, in particolare i giganti tecnologici dell’informazione e della comunicazione online, chiamate a fare la loro parte per combattere censura, *fake news* e limitazioni alla libertà personale e contribuire così al mantenimento di società aperte.

L’iniziativa, secondo l’allora candidato democratico, avrebbe dovuto ricalcare quella lanciata nel 2010 dall’amministrazione Obama (di cui Biden era vicepresidente) che puntava a limitare i rischi di proliferazione e terrorismo nucleare. A poco più di un anno dall’inizio del suo mandato, infatti, Barack Obama

¹ [“Remarks as Prepared for Delivery by Vice President Joe Biden in New York City”](#), P2020 Race for the White House, 11 luglio 2019.

inaugurò a Washington il Nuclear Security Summit (un tema, quello della sicurezza nucleare, in cima all'agenda dell'allora presidente), a cui presero parte i rappresentanti di cinquanta tra paesi e organizzazioni internazionali e che fu poi seguito da altri tre incontri tra il 2012 e 2016.

Il rilancio della leadership statunitense, da raggiungere proprio attraverso un lavoro di consolidamento di valori e principi democratici nel mondo, fu presentata come un obiettivo chiave all'interno della piattaforma di politica estera del candidato democratico per il resto della campagna elettorale.² Ad alimentare il dibattito sul tema nei mesi successivi alla vittoria di novembre 2020 furono poi tanto le nomine di Biden per la sua nuova amministrazione, prima tra tutti quella di Antony Blinken al Dipartimento di Stato, che rappresentava perfettamente l'orientamento internazionalista, multilaterale e atlantista anticipato dal presidente, quanto gli eventi traumatici che precedettero l'inaugurazione presidenziale, dal rifiuto di Donald Trump di concedere l'elezione all'assalto al Congresso del 6 gennaio 2021. Non a caso il tema della fragilità della democrazia, intesa questa volta quella statunitense, e quindi quello della necessità di impegnarsi per preservarne funzionamento e istituzioni furono messi al centro del discorso di insediamento del nuovo presidente.

L'epilogo violento dell'amministrazione Trump ha reso evidentemente ancora più lampante una delle contraddizioni – e quindi la difficoltà – principali dell'iniziativa di Biden. Quello del nuovo presidente è un progetto che vede gli Stati Uniti assumere nuovamente responsabilità e impegni globali e agire da “modello” agli occhi del mondo – una posizione che, secondo la narrazione statunitense, il paese ha ricoperto per gran parte del Ventesimo secolo. Tale aspirazione dovrà fare i conti però con la realtà della società e della politica statunitense, segnata in questi anni da tensioni profonde e divisive che hanno messo in dubbio sia la capacità di Washington di agire con coerenza e spirito di sacrificio sul piano internazionale sia quella di rappresentare un esempio di democrazia sostanziale ed efficiente per gli altri paesi, i quali si muovono ormai in un contesto complesso e totalmente diverso da quello che ha contraddistinto le vette più alte (e ampiamente superate) del “secolo americano”.

La prospettiva storica

A collegare l'attenzione odierna per la democrazia all'impegno internazionale statunitense del passato è stato inizialmente Biden stesso, che ha più volte usato categorie e parole proprie del secolo scorso per definire il compito che gli Stati Uniti avrebbero dovuto intraprendere sotto la sua guida.

Sin dal discorso del luglio 2019, l'attuale presidente ha dichiarato di volere un paese in grado di chiamare a raccolta il “mondo libero” (“Free World”) – un'espressione che rimanda in una certa misura alla prima Guerra fredda, entrata poi nella comunicazione ufficiale del programma di politica estera.³ Nel 2019 Biden arrivò a rievocare la vittoria nelle due guerre mondiali, il crollo dell'Unione Sovietica e il “trionfo ... contro fascismo e autocrazia”, tracciando un drammatico parallelo storico tra la situazione delle forze democratiche di oggi e quella in cui

² Joe Biden, [“Why America Must Lead Again, Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump”](#), *Foreign Affairs*, vol. 99, marzo/aprile 2020, p. 64.

³ [“The power of America's example: the Biden Plan for leading the democratic world to meet the challenges of the 21st century”](#), *Battle for the Soul of the Nation*, Biden Harris Democrats.

si trovavano negli anni Trenta. Negli ultimi mesi, poi, la nuova amministrazione ha più volte posto l'enfasi sui tradizionali "valori condivisi" che uniscono gli Stati Uniti con gli alleati, sia in Europa sia in Asia, marcando una contrapposizione netta con i rivali "non-democratici" come la Russia e soprattutto la Cina, nei confronti della quale si concentra oggi l'attenzione strategica di Washington.

I fondamenti ideologici della visione di politica estera statunitense proposta da Biden, così come dell'idea di un convegno per la democrazia, possono effettivamente essere fatti risalire fino almeno agli anni Quaranta, quando Washington eresse l'architettura istituzionale che sarebbe diventata l'ossatura dell'ordine internazionale liberale. Dal 1941, l'anno in cui fu firmata la Carta Atlantica, in poi gli Stati Uniti lavorarono alla definizione di organizzazioni e accordi internazionali che avrebbero dovuto garantire pluralismo, democrazia e *governance* in ambito politico nonché integrazione e apertura in quello economico. Istituzioni quali le Nazioni Unite, la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale, assieme ad accordi per la liberalizzazione del commercio come il Gatt (General Agreement on Tariffs and Trade), dovevano servire a garantire la crescita e la stabilità nel secondo dopoguerra. Di fatto, essi servirono anche a certificare la trasformazione dei rapporti di forza a livello internazionale. Grazie alla rapida ascesa nella prima metà del Ventesimo secolo, confermata dall'esperienza della guerra, gli Stati Uniti già a metà degli anni Quaranta potevano infatti essere considerati la potenza di riferimento in Europa a livello industriale, finanziario e militare. Negli anni immediatamente successivi, la percezione di una crescente minaccia sovietica non fece altro che aumentare il senso di urgenza e missione globale di Washington – un senso di missione che spinse gli Stati Uniti a un impegno totale nei decenni successivi, in nome anche dell'ideale democratico.

La "Pax Americana" nata dopo la Seconda guerra mondiale, con il suo corollario di alleanze strategiche in Europa, Medio Oriente e Asia, fu scossa temporaneamente negli anni Settanta dal crollo di Bretton Woods e dalla crisi energetica, la quale intaccò uno dei pilastri del sistema post-'45, cioè la centralità del dollaro. L'egemonia degli Usa – e della moneta statunitense – resistettero, seppure a fatica, all'intensificarsi dei processi di integrazione globali che divennero pienamente visibili in quegli anni, prima di rilanciarsi nel decennio successivo, grazie alle politiche neoliberali e di riarmo reaganiane. La fase "unipolare" negli anni Novanta, dopo la fine dell'Unione Sovietica, sembrò segnare il trionfo del modello statunitense e dell'ordine liberale, basato proprio sul consolidamento ed espansione della democrazia a livello globale – un trionfo evidenziato dall'infittirsi della rete di regole e accordi intergovernativi (come il Wto) e dall'attivismo delle organizzazioni esistenti, come le Nazioni Unite, in particolare sul tema della protezione dei diritti umani.

In realtà, gli anni della presidenza Clinton, invece di essere l'inizio di una rinnovata fase dell'internazionalismo e multilateralismo statunitensi, sfociarono in un periodo di fortissimo ridimensionamento, se non rigetto, degli stessi. Il boom economico e finanziario registrato sul finire del millennio riuscì a mascherare temporaneamente l'insofferenza già presente in parti della politica e della società statunitensi nei confronti tanto delle costrizioni esterne imposte alla potenza Usa quanto delle dinamiche di globalizzazione. Tali tendenze nazionaliste e unilateraliste finirono per occupare la scena già durante l'amministrazione Bush, la quale rispose con furore ideologico agli attacchi dell'11 settembre, mostrando

la parte meno tollerante e “responsabile” del gigante statunitense. La crociata globale contro il terrorismo lanciata dal presidente repubblicano fu condotta con politiche e pratiche che finirono – allo stesso tempo – per indebolire le libertà civili all’interno del paese, minare i diritti umani, sminuire il diritto internazionale e danneggiare profondamente status e prestigio degli Stati Uniti a livello globale. Sulla carta, anche in questo caso le parole d’ordine dell’azione estera di Washington rimasero le stesse che avevano caratterizzato la retorica statunitense dagli anni Quaranta, cioè libertà (“freedom”) e democrazia. A inizio millennio, però, entrambi gli obiettivi furono apertamente interpretati e perseguiti in senso riduttivo e formalistico, oltre che spesso dottrinale. Libertà e democrazia furono intesi non come un insieme di regole e valori da coltivare e sostenere ma come una condizione da prescrivere e conseguire, assemblando – anche a forza – le diverse componenti economiche, politiche e sociali.

Lo spirito collaborativo tornò con Obama, che tentò di ridefinire l’immagine Usa come potenza tanto impegnata e attiva nell’affrontare i dossier globali quanto attenta all’uso della forza e affidabile. Gli Stati Uniti, secondo il presidente democratico, dovevano sì essere un riferimento per la comunità internazionale ma dovevano evitare imposizioni e interventismo e, anzi, quando possibile, lasciare la scena ad altri e guidare da dietro le quinte (“leading from behind”). Il cambio di rotta non ottenne il successo sperato ed ebbe una conclusione brusca e per molti versi inaspettata, finendo per essere apertamente rinnegato dall’amministrazione successiva. La predisposizione al dialogo e a farsi carico di problemi comuni terminò infatti rapidamente con l’elezione di Trump. Durante la sua presidenza la Casa Bianca segnalò l’intenzione di liberarsi di responsabilità globali e impegni condivisi, propugnando una visione del mondo a somma zero che lasciava poco spazio alla cooperazione e abdicando a quel ruolo di guida e garante dell’ordine liberale a cui il paese aveva aspirato naturalmente sin dalla fine della Seconda guerra mondiale.

Nella retorica, quando non anche nei fatti, negli anni di Trump le relazioni interazionali statunitensi e i rapporti con gli alleati hanno seguito una logica di scambio – *transactional*. Gli attacchi ripetuti alle regole e istituzioni internazionali – dal Wto al Who, passando per Nato e UN –, in combinazione con un lessico che subordinava apertamente il rispetto di principi e valori a interessi economici e calcolo politico (come, ad esempio, nel caso del giornalista saudita Jamal Khashoggi), hanno incrinato profondamente la fiducia nell’abilità e volontà di Washington di muoversi da egemone e creare consenso. La disillusione, in questo caso, è proporzionale alla consapevolezza che il periodo trumpiano non è stato un’aberrazione storica ma il risultato di trend di lungo periodo, tra cui quelli legati alle dinamiche di deindustrializzazione e di trasformazione dell’economia statunitense in atto da decenni, in grado di suscitare risposte viscerali – e anti-internazionaliste – da parte di parti della popolazione Usa, le quali sono state poi esacerbate dalla crisi del 2008.

Biden punta a rovesciare tutto ciò e ritrovare coesione sociale e autorevolezza internazionale. È un compito che si prospetta particolarmente difficile proprio a causa della doppia linea d’azione, interna e internazionale, da seguire. Nell’ultimo mezzo secolo, infatti, la difficoltà nel gestire e mitigare gli effetti dei processi di globalizzazione che hanno reso interdipendenti economie e società hanno portato a fenomeni di rigetto e all’apertura di uno spazio di contestazione politica, riempito – negli Stati Uniti così come in Europa – da movimenti nazionalisti-populisti e

identitari, che in diversi casi hanno manifestato tendenze antidemocratiche, se non autoritarie. Da qui la scelta, anzi la necessità, di ripartire dai fondamentali, cioè proprio dal rispetto e dalla promozione di principi e valori democratici, sia all'interno sia all'esterno degli Stati Uniti, per tentare di ricostruire e ripristinare la leadership di Washington.

I “precedenti” recenti e le basi teoriche dell’iniziativa

La storia dagli anni Quaranta a oggi conferma quanto centrali siano i concetti di pluralismo, democrazia e libertà civili nell’auto-rappresentazione statunitense. L’idea stessa di radunare i paesi democratici con l’obiettivo di proteggere e perseguire interessi comuni e coordinarsi per affrontare possibili minacce è apparsa a più riprese nell’agenda diplomatica di Washington. Nel 2000, sul finire dell’amministrazione Clinton, oltre cento paesi firmarono la Dichiarazione di Varsavia – un’iniziativa sponsorizzata proprio dal Dipartimento di Stato statunitense (e dal suo Segretario, Madeleine Albright) che portò alla creazione della “Comunità delle Democrazie” (“Community of Democracies”), il cui scopo era proprio di difendere ed espandere libertà democratiche e partecipazione politica. La coalizione intergovernativa è formalmente ancora in piedi, ma tra i firmatari originari che avrebbero dovuto impegnarsi per diffondere valori, principi e standard dello stato di diritto ci sono paesi (come Turchia, Ungheria, Russia, Venezuela, solo per citarne alcuni) che difficilmente oggi possono essere considerati baluardi democratici. Un altro progetto basato sulla collaborazione di governi democratici circolò durante l’amministrazione Bush, la quale fece della promozione ed esportazione della democrazia un dogma, secondo i precetti *neocoon*. Il piano, in questo caso, avrebbe dovuto portare alla formazione di un G-7 allargato in cui discutere principalmente questioni legate alla sicurezza globale. La lista estesa dei partecipanti del nuovo gruppo annoverava, oltre agli Stati Uniti, Australia, Canada, Francia, Germania, Giappone, Gran Bretagna, Italia e Corea del Sud. A questi si aggiunse l’Unione Europea quando gli incontri di quello che fu ribattezzato come il “D-10 Strategy Forum” iniziarono davvero sotto l’egida dell’Atlantic Council, cioè nel 2014, durante la presidenza Obama.

L’iniziativa di Biden si discosta sulla carta da qualsiasi tentativo di riproporre la “Freedom Agenda” di Bush, che pure mirava a combattere l’autoritarismo ma includeva l’uso di strumenti coercitivi (e anzi poggiava su di essi). Il modello teorico di riferimento è piuttosto un altro, cioè quello proposto – proprio durante gli anni di Bush alla Casa Bianca – da due dei profili più conosciuti tra gli esperti di relazioni internazionali, Anne-Marie Slaughter e John Ikenberry, co-direttori del Princeton Project on National Security. In un rapporto del 2006, Slaughter e Ikenberry proposero la creazione di un “concerto delle democrazie” (“concert of democracies”) che avrebbe dovuto rafforzare la cooperazione tra le democrazie liberali e salvaguardare diritti sociali, economici e politici.⁴ I paesi membri avrebbero dovuto garantire elezioni libere e regolari ed evitare l’uso della forza. Allo stesso tempo, avrebbero dovuto impegnarsi a sostenere tali ideali e principi a livello internazionale. Una proposta abbastanza simile, in realtà, era già stata avanzata nel 2004 da altri due tra i massimi esperti di politica estera statunitense, cioè Ivo Daalder (che, tra le altre cose, servì come ambasciatore Usa alla Nato durante l’amministrazione Obama), e James M. Lindsay, oggi vicepresidente

⁴ J. Ikenberry and A.-M. Slaughter, *Forging a World of Liberty Under Law, US National Security in the 21st Century*, Princeton Project on National Security, 2006.

senior al Council on Foreign Relations. Essi parlarono inizialmente di formare una vera e propria “alleanza di democrazie” (“alliance of democracies”) che avrebbe dovuto “lavorare con vigore” per promuovere nel resto del mondo i valori fondamentali quali quelli del governo democratico, il rispetto per i diritti umani e dell’economia di mercato.⁵ Il linguaggio usato inizialmente sembrava suggerire che Daalder e Lindsay pensassero a una partnership molto rigida e istituzionalizzata, se non addirittura di tipo militare. Per questo negli anni seguenti, nel riformulare e perfezionare la loro proposta, anch’essi scelsero di usare l’espressione – più morbida, flessibile e dal chiaro riferimento storico – scelta da Slaughter e Ikenberry, cioè quella di “concerto” di democrazie.⁶

È significativo come entrambi i progetti considerassero le Nazioni Unite come uno strumento in difficoltà a causa dei tanti veti incrociati e dei lunghi tempi di reazione – e quindi inadatto tanto a rispondere con velocità alle minacce del mondo contemporaneo (come quelle legate alla sicurezza) quanto a far rispettare con convinzione i principi cardine dell’ordine liberale su scala globale. Il “concerto di democrazie” doveva quindi rappresentare la risposta a questi problemi, sebbene con qualche differenza tra le due proposte: per Slaughter e Ikenberry, il nuovo gruppo di lavoro doveva servire a rivitalizzare l’architettura istituzionale internazionale, aprendo nuovi spazi di dialogo e collaborazione tra vecchie e nuove democrazie e quindi offrendo la possibilità di immaginare nuovi strumenti di governance globale condivisa; per Daalder e Lindsay, la nuova struttura parallela doveva non solo affiancare le Nazioni Unite ma anche essere pronta a sostituirle nell’azione nel caso in cui si fosse reso necessario.

Queste considerazioni acquisirono ulteriore visibilità quando il senatore dell’Arizona, John McCain incorporò il progetto di una “lega di democrazie” (“League of Democracies”) nella sua piattaforma elettorale per la campagna presidenziale del 2008. Più recentemente lo stesso Blinken, in un articolo di inizio 2019 scritto – molto significativamente, visto il contesto – assieme al *neocon/liberal interventionist* (e critico trumpiano) Robert Kagan, utilizzò la stessa espressione, sebbene in senso meno rigido, per descrivere l’assetto istituzionale che avrebbero dovuto avere le relazioni tra i vari alleati statunitensi nel prossimo futuro.⁷

È evidente, quindi, come il disegno di Biden abbia un lungo passato alle spalle. Come è altrettanto evidente che egli stia cercando di allontanarsi da parte di esso – anche a livello linguistico e di comunicazione. Non è un caso che il nuovo presidente ufficialmente abbia parlato di un incontro “per la democrazia” (“summit for democracy”) e non di un meeting “di democrazie” (“summit of democracies”), come teorizzato in passato. La differenza non è solo stilistica e indica invece una certa consapevolezza di quello che rimane uno dei punti più controversi del progetto, cioè la definizione degli invitati, e rappresenta un tentativo di aggirare il problema, almeno a livello terminologico, spostando

⁵ I.H. Daalder and J. Lindsay, “[An Alliance of Democracies](#)”, *The Washington Post*, 23 May 2004.

⁶ I.H. Daalder and J. Lindsay, “Democracies of the world, unite”, *Public Policy Research*, vol. 14, no. 1, 2007, pp. 47-58.

⁷ La formulazione esatta usata nell’articolo, che effettivamente rende un po’ meno rigida l’immaginata lega democratica, è “una lega di democrazie o un network cooperativo democratico”. A.J. Blinken and R. Kagan, “[‘America First’ is only making the world worse. Here’s a better approach](#)”, *Washington Post*, 1 gennaio 2019.

l'attenzione dalla natura (democratica o meno) dei paesi e delle personalità che saranno coinvolti all'obiettivo della discussione.

Il modo in cui Washington deciderà chi includere a pieno titolo nel progetto – e cioè il modo in cui l'amministrazione sceglierà di muoversi lungo il continuum tra democrazia e autocrazia – sarà dirimente per capire ambizioni e portata dell'iniziativa. Per il momento è certo solo chi rimarrà sicuramente dall'altro lato della barricata che Biden sta tentando di erigere a protezione del fronte democratico, cioè Mosca e Pechino, con cui inoltre le relazioni si sono ulteriormente deteriorate negli ultimi anni.

Le prime mosse concrete

Il 10 e 11 maggio 2021 si è tenuta a Copenaghen la quarta edizione del “Democracy Summit” che ha riunito nella capitale danese leader politici, attivisti democratici, manager e imprenditori da vari angoli del pianeta. Il convegno annuale è organizzato dall'Alliance of Democracies, la fondazione no-profit lanciata nel 2017 da Anders Fogh Rasmussen, segretario generale della Nato tra il 2009 e il 2014 (e precedentemente primo ministro danese) allo scopo di sostenere e “fare avanzare la democrazia e il libero mercato” su scala globale. Tra i molteplici progetti ed eventi sponsorizzati dall'organizzazione per raggiungere tale obiettivo – come quelli finalizzati a rafforzare trasparenza e regolarità dei processi elettorali, sostenere dissidenti e movimenti anti-autoritari e favorire lo sviluppo di attività economiche nei paesi di recente democratizzazione – il principale è proprio il “Democracy Summit”, il quale ambisce a essere il principale forum di riferimento del “mondo democratico” a livello internazionale.

Il primo incontro, nel 2018, fu aperto non a caso proprio da Joe Biden, che parlò della necessità di tornare a difendere i valori condivisi ed “espandere la causa della libertà nel mondo” contro l'avanzata dell'autoritarismo.⁸ A condividere la scena con l'ex vicepresidente americano c'erano allora altre figure care all'internazionalismo (e interventismo liberale) di inizio millennio, come Tony Blair e José Maria Aznar.

Nell'edizione del 2021, che nell'intenzione degli organizzatori doveva servire proprio come una sorta di meeting preparatorio per il summit internazionale promesso dalla Casa Bianca entro la fine dell'anno, tra le personalità politiche spiccavano invece Tsai Ing-wen, presidente di Taiwan, Juan Guaidó, formalmente “presidente ad interim” del Venezuela, Adam Schiff, che da presidente dell'Intelligence Committee del Congresso Usa guidò l'inchiesta durante il primo processo di impeachment di Donald Trump, e H.R. McMaster, che sostituì Micheal Flynn come National Security Adviser durante l'amministrazione Trump e che rassegnò le dimissioni dopo poco più di un anno di relazioni difficili con il presidente. A questi nomi si sono aggiunti quelli di numerose altre figure politiche (come Olha Stefanishyna, vice primo ministro dell'Ucraina per l'integrazione europea ed euro-atlantica), attivisti per i diritti umani ed esponenti di movimenti democratici, da Hong Kong alla Bielorussia, passando per la Birmania. A chiudere il cerchio c'erano infine altrettanti rappresentanti del mondo imprenditoriale, in particolare del settore tecnologico, incluso Eric Schmidt, ex Ceo di Google. La lista dei partecipanti, così come l'agenda dell'evento – focalizzata su temi quali la

⁸ Alliance of Democracies, “[Democracy in an Age of Authoritarianism](#)”, Remarks of Vice President Joe Biden Copenhagen Democracy Summit, Copenhagen, Denmark, 22 giugno 2018.

libertà di espressione, il rapporto tra tecnologia e democrazia, il futuro della leadership statunitense, integrità del processo elettorale e lotta alla disinformazione – sembra indicare chiaramente quali saranno le linee d’azione dell’amministrazione e i possibili attori coinvolti.

Una conferma ancora più netta della strategia che la nuova amministrazione è intenzionata ad adottare è arrivata dalla visita del presidente in Europa nel giugno 2021.⁹ Biden in pochi giorni ha partecipato a una riunione del G-7 in Cornovaglia, incontrato i partner Nato a Bruxelles e concluso il suo primo faccia a faccia con Vladimir Putin a Ginevra. Il tema principale, ripetuto con forza sia nel Regno Unito sia in Belgio attraverso i comunicati finali dei due summit multilaterali, rimane quello della democrazia, intesa come un modello di *governance* da rilanciare – a tutti i livelli – in opposizione all’alternativa autocratica, rappresentata da Cina e Russia. La critica a Pechino, in particolare, è stata quella più marcata ed esplicita. La Nato ha definito il regime di Xi Jinping una “sfida sistemica” e lo stesso segretario dell’organizzazione, Jens Stoltenberg, ha usato toni particolarmente duri – anche in questo caso simili a quelli adoperati in altri periodi storici – nel fare riferimento alle “politiche coercitive” cinesi, viste con preoccupazione dall’alleanza nordatlantica.

Lo stesso Biden pochi mesi prima, durante la prima conferenza stampa tenuta da presidente, aveva definito quella con la Cina come “la battaglia tra l’utilità delle democrazie nel Ventunesimo secolo e le autocrazie”.¹⁰ Nonostante il tentativo di evitare analogie dirette con la Guerra fredda, ad esempio minimizzando il ruolo dell’ideologia nella competizione odierna con Xi Jinping (e Putin), è inevitabile notare l’uso di un linguaggio che rischia di far scivolare il dibattito pubblico verso nuove rappresentazioni binarie della politica estera statunitense, che rappresentano in forma talora manichea la competizione tra gli Usa e i loro antagonisti. Sebbene gli alleati europei abbiano espresso cautela in queste settimane circa l’assunzione di posizioni troppo rigide verso la Cina, non c’è dubbio infatti che il gigante asiatico sia considerato a tutti gli effetti il vero rivale geopolitico degli Stati Uniti, tanto dall’amministrazione quanto da un’ampia maggioranza *bipartisan* al Congresso e, nel paese, le voci che premono per l’adozione di una postura più aggressiva nei confronti di Pechino sono diventate ormai la maggioranza. È proprio nell’ottica di affrontare la sfida con la Cina – e quindi di dimostrare competitività economica ed efficacia politica – che si può leggere la ritrovata attenzione per la partnership transatlantica. Biden e Blinken, atlantisti di lungo corso, hanno riportato lo sguardo di Washington sull’Europa dopo anni di trascuratezza. È vero che l’interesse strategico degli Stati Uniti si è inevitabilmente spostato verso l’Asia e che l’arrivo della nuova amministrazione non basterà per riportare il vecchio continente in cima alla lista di priorità e preoccupazioni statunitensi. È altrettanto vero, però, che qualcosa è cambiato nel calcolo d’utilità di Washington con l’insediamento di Biden. La collaborazione con i partner europei torna a essere ora fondamentale sia dal punto di vista puramente diplomatico – per mostrare cioè che un fronte democratico basato su pratiche e valori condivisi esiste davvero ed è vivo e vegeto – sia su quello pratico, cioè per raccogliere le risorse materiali e l’appoggio politico necessari per aggiornare

⁹ “[Joe Biden: My trip to Europe is about America rallying the world’s democracies](#)”, *Washington Post*, 6 giugno 2021.

¹⁰ “[Biden Defines His Underlying Challenge with China: ‘Prove Democracy Works’](#)”, *The New York Times*, 29 maggio 2021.

forme e metodi dell'internazionalismo liberale. Si tratta di una manovra, quest'ultima, tanto inclusiva quanto paradossalmente escludente. Da una parte, essa auspica la continua espansione di diritti e libertà, oltre che dei principi del mercato, all'interno di una visione di "comunità internazionale" vieppiù integrata e in costante consolidamento. Dall'altra, invece, la strategia statunitense prende di mira Mosca e Pechino e punta a far scontare loro il peso della non-cooperazione, cioè della loro applicazione spesso cinica e parziale delle regole di un ordine ancora dominato da Washington – quindi, in definitiva, del loro non-allineamento.

L'approccio di Biden riflette una relazione ambivalente anche con la nozione di globalizzazione, o meglio con la realtà dei processi di integrazione globale. La nuova amministrazione ha mostrato di essere pienamente consapevole del livello di interdipendenza, non solo economica, raggiunto tra gli Stati Uniti e il resto del mondo e della necessità di rafforzare la *governance* – multilaterale – di tale fenomeno. Allo stesso tempo, la Casa Bianca ha comunicato più o meno direttamente l'intenzione di volerne estromettere o almeno limitare fortemente uno degli attori principali, nonché forza motrice, cioè la Cina, arginandone la presenza nelle catene transnazionali di produzione e soprattutto nei settori di sviluppo strategico con l'obiettivo di contenerne il raggio d'azione, l'influenza politica e la capacità di condizionamento, in modo che essa non possa mettere ulteriormente a repentaglio posizione e interessi statunitensi. Da questo punto di vista, Biden sembra indicare una certa disillusione per la globalizzazione, non più immaginata come sviluppo storico universalmente costruttivo, in grado da solo di scardinare tanto il regime sovietico quanto quello comunista e garantire l'espansione dell'alveo democratico. Al posto di puntellare il dominio statunitense, Biden sembra aver compreso che integrazione e interdipendenza ne hanno indebolito le fondamenta (una sensazione, tra l'altro, già provata da Washington in altre fasi storiche) e hanno finito per favorire altri attori. Da qui la necessità di agire con una certa dose di concretezza, staccandosi da un'interpretazione puramente idealista di internazionalismo e multilateralismo per proporre invece una versione leggermente rivista, più pragmatica (se non addirittura più "realista"), in cui ci sono regole e paletti ben precisi da rispettare per rimanere beneficiari del sistema. La volontà di rimanere egemone spinge quindi gli Stati Uniti a muoversi controcorrente e a ritornare all'uso di una logica (o almeno un linguaggio) che identifica schieramenti contrapposti e mira a canalizzare e gestire il mercato globale per evitare di esserne travolto. E che offre una forma più profonda ma meno globalizzata d'interdipendenza, nella quale uno dei comuni denominatori fondamentali – inclusivo per alcuni ed escludente per altri – dovrebbe essere quello democratico.

Da questa prospettiva è visibile tutta l'importanza dell'asse, anzi "blocco" atlantico, la cui stabilità deve essere assicurata e la cui intesa – di valori, principi e interessi – rafforzata. È una convergenza, quella tra Stati Uniti ed Europa, da cui ricominciare per ristrutturare l'ordine liberale e affrontare i rischi dell'interdipendenza globale. Questo significa, per Biden, rinsaldare i rapporti con alleati trascurati e finanche denigrati durante gli anni di Trump, come Francia e Germania, e rinnovare la "relazione speciale" con la Gran Bretagna. Proprio la sintonia ostentata in questi mesi tra il presidente e il primo ministro inglese, Boris Johnson, il quale aveva mostrato più di un'affinità con il precedente coinquilino della Casa Bianca, è una componente importante della nuova offensiva

diplomatica.¹¹ Non sembra un caso che sia stato proprio Johnson a ventilare l'idea, già nella prima metà 2020 (cioè durante la campagna per le presidenziali USA e dopo la definizione della piattaforma di politica estera di Biden), di tenere il G-7 di quest'anno in Inghilterra in un formato allargato che includesse altri partner democratici quali Australia, Corea del Sud e India. La proposta riprendeva chiaramente precedenti iterazioni della stessa idea – anche nel nome: “D-10” – e aveva il doppio obiettivo di soddisfare l'agenda di quella che di lì a pochi mesi sarebbe realisticamente diventata la prossima amministrazione statunitense e allo stesso tempo ritagliare un ruolo di primo piano per la Gran Bretagna (anche in collegamento con l'ambizioso piano di promozione internazionale del paese che prende il nome di “*Global Britain*”).

Nella pratica, il G-7 tenutosi a giugno 2021 ha poi conservato il format tradizionale. Un'apertura diretta nei confronti di altri paesi però c'è stata davvero, proprio nell'ottica di un impegno comune per la democrazia. La Corea del Sud, l'India e il Sud Africa sono stati inclusi nella firma dell'“Open Societies Statement”, una dichiarazione con cui i firmatari “riaffermano la fiducia comune nelle società aperte, nei valori democratici e nel multilateralismo come fondamenti per la dignità, l'opportunità e la prosperità di tutti e per l'amministrazione responsabile del nostro pianeta”.¹²

Le prime reazioni

Nei mesi che hanno preceduto e seguito l'elezione di Biden, numerosi esperti e commentatori hanno espresso pareri scettici riguardo all'intenzione di organizzare un summit per la democrazia.¹³ Prima degli incontri ufficiali di giugno 2021, anche i paesi europei avevano mantenuto a lungo un basso profilo rispetto all'iniziativa, in attesa di capire come si sarebbe mossa la nuova amministrazione. Questo non significa che il sostegno al progetto non fosse presente sin dalle prime fasi. Già durante il periodo di transizione post-elettorale che portò Biden all'inaugurazione di gennaio, diversi rapporti e documenti programmatici “transatlantici” espressero parere favorevole nei confronti del nuovo approccio. A metà 2020 Stoltenberg nominò una commissione di esperti (tra cui l'italiana Marta Dassù) per riflettere sul futuro della Nato. Tra le raccomandazioni finali su come rinforzare il ruolo e la coesione dell'organizzazione, pubblicate a fine novembre 2020, c'era quella di riaffermare “l'identità della Nato come alleanza basata sui principi della democrazia” e di “tracciare una chiara distinzione politica e morale tra la democrazia e le forme di governo autocratiche che caratterizzano i rivali sistemici della Nato”.¹⁴ A dicembre 2020 la Commissione europea pubblicò un comunicato riguardante la nuova agenda transatlantica “per il cambiamento globale” dove si accoglieva con favore la proposta per il summit per la democrazia e si definiva l'Unione europea “pronta a fare in pieno la sua parte” all'interno

¹¹ [“UK's Johnson hails Biden as 'a big breath of fresh air'”](#), *Reuters*, 11 giugno 2021.

¹² G7 Cornwall, UK 2021, [2021 Open Societies Statement](#).

¹³ D. Adler and S. Wertheim, [“Biden wants to convene an international 'Summit for Democracy'. He shouldn't”](#), *The Guardian*, 22 dicembre 2020; [“Biden's 'summit of democracies' won't work”](#), *Politico*, 8 dicembre 2020; J. Goldgeier and B.W. Jentleson, [“A Democracy Summit Is Not What the Doctor Ordered America. Heal Thyself”](#), *Foreign Affairs*, 14 dicembre 2020; [“Why a democracy summit is best avoided”](#), *Financial Times*, 16 febbraio 2020.

¹⁴ NATO Reflection Group, [NATO 2030: United for a New Era](#), 25 novembre, 2020.

dell'iniziativa.¹⁵ A inizio 2021, infine, proprio a seguito dell'assalto al Congresso del 6 gennaio, il ministro degli Esteri tedesco Heiko Maas disse (usando un'altra formulazione carica di storia e per questo spesso abusata) che la Germania era pronta a lavorare con gli Stati Uniti per lanciare un "Piano Marshall per la democrazia".¹⁶

I rappresentanti ufficiali dei paesi che nei vari continenti potrebbero considerarsi dei possibili destinatari dell'iniziativa pro-democrazia dell'amministrazione hanno invece – prevedibilmente – evitato compromettenti dichiarazioni pubbliche sia dopo l'annuncio della volontà di organizzare il summit sia dopo l'elezione di Biden.¹⁷ Tra quelli che hanno apertamente criticato l'approccio statunitense ci sono invece, altrettanto prevedibilmente, i principali "istigatori" del progetto della Casa Bianca, cioè Russia e Cina. I commenti, particolarmente aspri, sono arrivati solo negli ultimi mesi, in particolare in occasione del "Democracy Summit" di Copenaghen. A maggio l'ambasciata cinese in Danimarca ha definito il convegno "una farsa politica" a causa della scelta degli organizzatori di invitare il presidente taiwanese Tsai Ing-wen e vari attivisti per l'indipendenza di Hong Kong. Pechino ha accusato i rappresentanti occidentali (definiti "ipocriti") di creare divisioni e tensioni nel nome di democrazia e libertà, prima di concludere affermando che tali sforzi di destabilizzare il paese sarebbero stati "destinati a fallire".¹⁸ Negli stessi giorni sulla stampa di regime cinese e più specificatamente sul *Global Times* si sono moltiplicati gli attacchi all'idea di un summit per la democrazia.¹⁹ Gli articoli in questo caso ripetevano una serie di argomentazioni comuni tra quelle avanzate dai critici dalla leadership statunitense; essi evidenziavano cioè i limiti e le contraddizioni del sistema politico del paese, gli Stati Uniti, che ambisce a essere modello per il resto del mondo, e sostenevano che spesso gli annunciati e ambiziosi ideali democratici sono in realtà finiti al servizio di interessi strategici molto più materiali. A tenere insieme il tutto c'era la rivendicazione della superiorità del modello di *governance* cinese, considerato allo stesso tempo stabile e flessibile – e in grado di soddisfare meglio i bisogni della popolazione rispetto a quanto non faccia quello democratico occidentale.

Negli ultimi mesi anche Mosca è stata esplicita nel condannare la proposta di Biden. Già a maggio, sempre in occasione dell'incontro di Copenaghen, il ministro degli Esteri russo Sergei Lavrov aveva dichiarato di ritenere l'idea di un "summit per la democrazia" divisiva e di vedere nel tipo di multilateralismo promosso da

¹⁵ Lo stesso documento, però, specifica anche l'esistenza di differenze ancora da appianare tra Stati Uniti e EU sulle strategie da adottare nei confronti della Cina. European Commission, "[A New EU-US Agenda for Global Change](#)", Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, 2 dicembre 2020.

¹⁶ "[Germany Wants US, EU to Forge 'Marshall Plan for Democracy'](#)", *Deutsche Welle*, 9 gennaio 2021.

¹⁷ "[Are you on the list? Biden's democracy summit spurs anxieties – and skepticism](#)", *Politico*, 28 novembre 2020.

¹⁸ [Spokesperson of Chinese Embassy in Denmark answers question on Copenhagen Democracy Summit 2021](#), Embassy of the People's Republic of China in the Kingdom of Denmark, 11 maggio 2021.

¹⁹ "['Democratic alliance' degrades West's politics, advocates US hegemony: Global Times editorial](#)"; *Global Times* 10 maggio, 2021; Xin Qiang, "[US cannot lead world if trapped by its own democratic mess](#)", *Global Times*, 10 maggio 2021; M. Jacques, "[Why Chinese system can offer more choices than Western democracy](#)", *Global Times*, 10 maggio 2021; Xu Liang, "[Playing democracy card as a geopolitical tool to be more difficult for US](#)", *Global Times*, 20 maggio, 2021.

Stati Uniti ed Europa non un modo di lavorare condiviso ma un'espedito per imporre regole sugli altri.²⁰ Più recentemente, a giugno, nei giorni del G-7, Lavrov ha rincarato la dose, ritornando sull'iniziativa di Washington e, più in generale, sulla nuova azione diplomatica coordinata con gli alleati europei. Lavrov ha definito quello occidentale uno "zelo messianico" che porta Stati Uniti ed Europa a tentare di "diffondere la loro assiologica agenda di 'democratizzazione' al resto del mondo". Secondo il ministro degli Esteri russo, la comunità internazionale è semplicemente di fronte a un nuovo tentativo di imporre modelli di sviluppo dall'esterno – una strategia che per Mosca ha già dimostrato in passato di non funzionare. Allo stesso modo, ha spiegato Lavrov, la volontà di creare nuovi raggruppamenti (ristretti) di nazioni è solo un modo per evitare di confrontarsi all'interno di organizzazioni come le Nazioni Unite, dove non ci sono solo quelli che il rappresentante russo ha definito "docili membri del club occidentale".²¹

In attesa del summit – le principali questioni irrisolte

La proposta di Biden di convocare un summit per la democrazia non ha fatto, da un punto di vista strettamente organizzativo, molti passi in avanti dal luglio del 2019 a oggi. L'evento non è ancora nell'agenda presidenziale di quest'anno e ci sono anticipazioni sul fatto che l'incontro potrebbe essere spostato direttamente a inizio 2022.²² Questo significa che anche una delle questioni più delicate legate alla pianificazione dell'evento, cioè la selezione di chi vi parteciperà, non è ancora stata discussa pubblicamente e sembra, in realtà, molto lontana dall'essere risolta. Si tratta ovviamente di un compito, quello della scelta sia dei rappresentanti istituzionali sia degli esponenti della società civile e dei partner tecnologico-imprenditoriali da includere, che ovviamente va ben oltre l'aspetto pratico e che ha a che fare invece con la definizione stessa dell'idea di "democrazia" alla base del progetto.²³ L'incertezza non è tanto connessa alla scelta dei valori e principi che l'amministrazione Biden punta a enfatizzare quanto al modo in cui essa riuscirà (o meno) a coordinare la loro promozione con il perseguimento di interessi strategici e commerciali, i quali legano gli Stati Uniti (e gli alleati europei) a paesi che sono lontani dall'essere esempi di società aperte e pluraliste, trasparenti, rispettose dei diritti civili e attente al problema della corruzione (una delle piaghe che Washington ha detto apertamente di voler combattere). Non si parla semplicemente del caso storicamente più lampante, quello dei paesi del Golfo e quindi dell'Arabia Saudita, ma anche ad esempio di stati come Filippine e Pakistan. A questi se ne aggiungono altri come Ungheria, Polonia e Turchia che sono membri Nato (e, nel caso dei primi due, anche membri UE). Le relazioni con questi ultimi vanno evidentemente gestite su più tavoli, proprio alla luce dei molteplici accordi e impegni esistenti tra le parti e che potrebbero rischiare, se non armonizzati con il nuovo approccio di politica estera, di trasformarsi in contraddizioni particolarmente visibili – e imbarazzanti – per Biden e per i suoi corrispettivi europei.

²⁰ ["Russia Slams U.S. Proposal for 'Summit for Democracy'"](#), *Moscow Times*, 7 maggio 2021.

²¹ [Foreign Minister Sergey Lavrov's remarks and answers to media questions at the Primakov Readings International Forum](#), via videoconference, The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Mosca, 9 giugno 2021.

²² ["The coronavirus is complicating Biden's democracy agenda"](#), *Vox*, 10 maggio, 2021.

²³ I. Krastev, ["Biden Can't Decide What Counts as a 'Democracy'"](#), *The New York Times*, 12 maggio 2021.

Un'accelerazione sui temi dei diritti civili e un eventuale irrigidimento sul rispetto degli stessi ridurrebbero evidentemente il margine di manovra con paesi non pienamente democratici. È necessario mantenere aperti il dialogo e la collaborazione con regimi semi-autoritari o autoritari paradossalmente, non esiste solo il caso dei "paesi amici". Ci sono infatti problematiche globali – tra cui, ad esempio, cambiamento climatico, proliferazione nucleare, terrorismo, immigrazione, diffusione di agenti patogeni e pandemie – la cui risoluzione richiede la partecipazione e la cooperazione anche (se non soprattutto) di quei paesi che oggi sarebbero fuori da un "blocco" democratico strettamente inteso, a partire proprio dalla Cina. Anche tralasciando i casi al momento più emblematici, cioè ambiente e sanità pubblica, gli esempi di dossier internazionali in cui Stati Uniti e i suoi alleati europei hanno bisogno di ottenere l'impegno di controparti "meno democratiche" rimangono molteplici, come il programma nucleare di Corea del Nord e Iran, la stabilità di Iraq e Siria, o la crisi migratoria in Europa (spesso delegata a paesi come Turchia e Libia), solo per citarne alcuni. Questo aspetto si collega a un altro elemento, più tecnico ma ugualmente rilevante, cioè il bisogno – e in questo caso il problema – di creare un'impalcatura istituzionale che possa sorreggere la nuova iniziativa e allo stesso tempo funzionare al fianco dei tanti forum internazionali già esistenti. Uno dei tanti rischi, in questo contesto, è quello di cadere in una dinamica – o anche solo in una retorica – da "blocchi contrapposti" che lascerebbe il fianco scoperto al tipo di critiche che già sono state avanzate dai detrattori dell'iniziativa, cioè coloro che vedono nell'approccio statunitense la mera riproposizione di una sorta di politica di potenza da parte di Washington, finalizzata a imporre regole in maniera arbitraria. È chiaro, quindi, come Biden abbia di fronte una serie di scelte da fare e di possibili compromessi da accettare che rischiano di pregiudicare il successo del summit prima ancora di iniziare o quantomeno di ridurne la portata in termini di impatto politico.

In termini più generali, la nuova amministrazione dovrà essere attenta a controllare la narrazione del progetto di ristrutturazione dell'ordine globale appena lanciato, per evitare il rischio che la campagna per il "rafforzamento della democrazia" su scala internazionale sia percepita come una nuova crociata statunitense di stampo moralista ed eccezionalista. Riportando etica e moderazione all'interno della politica estera statunitense, l'amministrazione Biden ha effettivamente la possibilità (oltre che l'onere) di rilanciare l'immagine di Washington dopo gli anni di Trump, contrassegnati dall'abbandono delle responsabilità globali e degli strumenti multilaterali, e di rivitalizzare un'alleanza atlantica che vede i partner europei sempre più circospetti circa le capacità di leadership statunitense, ma non ancora completamente emancipati dalla potenza Usa. La proposta di lavorare fianco a fianco con altri paesi per rafforzare gli ideali e le pratiche democratiche nel mondo rappresenta tra l'altro un'altra opportunità per l'avanzata dei diritti umani, le cui ambizioni universalistiche potrebbero essere riproposte ma solo dopo avere eliminato ogni ombra di interventismo occidentale.

Per portare gli Stati Uniti a essere quell'esempio di democrazia – e quindi quel modello globale – a cui Biden aspira, però, c'è evidentemente bisogno di molto più dell'organizzazione di un convegno internazionale. Oltre a convincere paesi alleati e rivali della ritrovata solidità, autorevolezza, impegno e responsabilità della leadership americana, la nuova amministrazione dovrà riuscire a sostanziare la sua agenda democratica anche all'interno degli stessi Stati Uniti. Questa,

paradossalmente, potrebbe essere la parte più complicata del compito, vista la crescente polarizzazione e disfunzionalità del suo sistema politico. La difficoltà di creare consenso nel Congresso e nel resto del paese potrebbe essere il vero limite al margine d'azione internazionale della Casa Bianca – una prospettiva che inquadra bene la tensione irrisolta tra le aspirazioni globali di Washington e le istanze di ristrutturazione di società e politica statunitensi che non sono più rimandabili e che rischiano di assorbire tempo e risorse preziose, se non di logorare irreversibilmente la presidenza.

Osservatorio di Politica internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento
redazionale:

Senato della Repubblica
Servizio Affari internazionali
Tel. 06.67063666
e-mail: segreteriaAAll@senato.it

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.