

Quaderno n. 99-1

**QUALE DIPLOMAZIA
PER IL XXI SECOLO?**

di

S.Baldi, P.A. Baldocci, S. Beccaria,
L. Beltrame, A.Fusacchia, F.Galtieri,
S. Ghazaryan, I. Leggeri, E. Nicodano,
I. Purassanta, N.Pusterla; E.Rossi

con il coordinamento di P.A. Baldocci

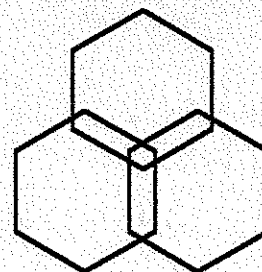
**PROGRAMMA
SOCIOLOGIA INTERNAZIONALE**

SEZIONE RELAZIONI INTERNAZIONALI

I. S. I. G.

ISTITUTO DI SOCIOLOGIA INTERNAZIONALE
INSTITUTE OF INTERNATIONAL SOCIOLOGY

GORIZIA



I.S.I.G.
Istituto di Sociologia Internazionale
- Gorizia -

Quaderno n. 99-1

**QUALE DIPLOMAZIA
PER IL XXI SECOLO?**

di

S.Baldi, P.A. Baldocci, S. Beccaria,
L. Beltrame, A.Fusacchia, F.Galtieri,
S. Ghazaryan, I. Leggeri, E. Nicodano,
I. Purassanta, N.Pusterla; E.Rossi

con il coordinamento di P.A. Baldocci

I.S.I.G.

settembre 1999

Programma "Sociologia Internazionale"
Sezione "Relazioni Internazionali"

Questa esercitazione di gruppo, svolta dagli studenti del III anno del Corso di Laurea in Scienze Internazionali e Diplomatiche dell'Università di Trieste, sede di Gorizia, si propone di formulare alcune previsioni sull'evoluzione della diplomazia nei prossimi decenni nella duplice prospettiva dei nuovi equilibri internazionali che vanno affermandosi nell'era della globalizzazione e dell'impatto crescente delle nuove tecnologie . L'esercizio conclude un corso semestrale di stile diplomatico, nel quale il linguaggio e le procedure della diplomazia sono stati analizzati sotto il profilo storico, giuridico e letterario e posti in relazione con altre forme di attività redazionali collegate ai rapporti internazionali: giornalismo, storiografia, memorialistica.

INDICE

1. Premesse	pag. 4
2. Dalla diplomazia di Corte all' "open covenant"	pag. 7
3. La Società delle Nazioni ed il mito della pace perpetua	pag.12
4. La diplomazia del confronto	pag.18
5. La diplomazia multilaterale	pag.27
6. La collaborazione politica quale surrogato della diplomazia sovranazionale	pag.31
7. La diplomazia nell'era della globalizzazione	pag.34
8. L'impatto della rivoluzione informatica	pag.37
9. La specificità della carriera diplomatica ha tuttora un senso?	pag.48
10. Conclusione	pag.53

1. Premesse

Le vicende storiche del secolo che volge alla fine e gli sviluppi tecnologici che hanno radicalmente modificato la vita internazionale hanno provocato un approfondito riesame della funzione diplomatica nelle sue diverse componenti, per promuovere una riforma rivelatasi inderogabile ed elaborare nuovi schemi organizzativi ed operativi. L'intensificarsi ed il diversificarsi a tutti i livelli e nei più svariati settori della collaborazione fra stati, organismi ed enti pubblici, l'affermarsi della democrazia e l'avvento della società civile sulla scena mondiale hanno posto la diplomazia di fronte a nuovi compiti ai quali non potrebbe sottrarsi senza rinunciare alla sua posizione di centralità nelle relazioni internazionali.

Nel 1558 l'ambasciatore veneto Bernardo Navagero, nel suo rapporto di fine missione presso la Corte pontificia, riassume le mansioni del diplomatico "nell'intendere ed avvisare", nel negoziare e nel riferire; in un celebre trattato degli stessi anni Ottaviano Maggi delinea il profilo rinascimentale dell'ambasciatore umanista e nel 1626, in un'opera pubblicata a Padova, Gasparo Bragaccia sosteneva che agli ambasciatori spetta prevalentemente conciliare le parti "sopra qualche articolo di cose di stato contendenti". La diplomazia di corte ha conservato questo ruolo di inviato personale del principe fino al secolo scorso, raggiungendo il grado più alto di autonomia nei mesi che precedettero la guerra di Crimea, quando gli ambasciatori russo Mencikov e britannico Stratford Canning, interpretando con incisivo rigore le rispettive istruzioni, esercitavano a Costantinopoli energiche pressioni personali nei confronti del Sultano.

Per quanto l'invenzione del telegrafo e del telefono recassero una prima sensibile riduzione del potere d'intervento dei diplomatici, la loro sfera d'azione rimase molto ampia fino al primo conflitto mondiale ed alla campagna avviata da Wilson, ma appoggiata da molte correnti democratiche europee, contro la diplomazia segreta e le sue asserite responsabilità nello scoppio delle ostilità. Il secondo dopoguerra segnò un mutamento ancor più rilevante del quadro internazionale con la creazione delle Nazioni Unite, il proliferare delle organizzazioni internazionali, gli inizi dell'integrazione

europea, la guerra fredda e l'affermarsi del duopolio americano-sovietico. La fine del concerto europeo ed il progressivo indebolimento dei suoi membri con una parziale rinuncia alla propria sovranità indussero le diplomazie nazionali ad affrontare i nuovi equilibri ed i nuovi apporti di forze adeguando metodi e strategie alle mutate esigenze e ad una realtà in continuo divenire.

A tali obiettivi di rinnovamento perseguiti negli ultimi anni e di cui non è facile prevedere o immaginare la portata e i risultati, i nuovi mezzi di comunicazione ed in particolare le multiformi applicazioni dell'informatica forniscono strumenti e metodologie in grado di ristrutturare la carriera diplomatica attraverso una più agile ed articolata raccolta di dati e di elementi di valutazione. L'accesso immediato e globale ad ogni fonte di informazione e la rapidità dei messaggi hanno, inoltre, abolito le costanti di spazio e tempo offrendo potenziali operativi illimitati. E' infine probabile, ma non ancora dimostrato, che le indagini di previsione e programmazione nel settore della politica estera possano trarre notevoli vantaggi dalle nuove tecnologie.

L'opinione comune non condivide sempre le prospettive che si aprono alla diplomazia: riprendendo l'affermazione di Henry Kissinger sulla presente inutilità degli ambasciatori, è stato recentemente sostenuto che i progressi della telematica porteranno ad una diplomazia senza diplomatici. Tale affrettata considerazione ha avuto il merito di affiancarsi ad altre valutazioni per avviare ulteriori studi sui nuovi compiti della diplomazia nell'ambito di una funzione internazionale notevolmente ampliata e resa più complessa e delicata dalla globalizzazione. Il processo in corso di riorganizzazione del Ministero degli Affari Esteri comporta una ristrutturazione dei diversi servizi ed una ripartizione della competenze; ma la riforma della diplomazia non è soltanto un problema organizzativo: essa investe anche altri aspetti fondamentali connessi alla nuova formazione professionale ed ai contenuti culturali di una carriera rimasta tradizionalmente legata a schemi operativi e mentali a volte desueti, non rispondenti ai cambiamenti radicali ed al continuo sviluppo delle procedure internazionali. Il campo nel quale la diplomazia del XXI secolo sarà

chiamata ad intervenire appare notevolmente ampio e diversificato ove si pensi al lento e progressivo delinearsi di un sistema multipolare, all'incidenza sempre più marcata dell'economia, della scienza e della tecnica, all'intensificarsi dei grandi negoziati multilaterali ed al progredire di una collaborazione mondiale sempre più articolata ed interattiva nelle sue varie componenti.

Le considerazioni che seguono sono il risultato di una riflessione condotta in gruppo ed un contributo agli sforzi in atto per inserire attivamente la diplomazia nella storia del prossimo secolo, dotandola dei mezzi e delle capacità indispensabili per svolgervi un ruolo originale e creativo.

2. Dalla diplomazia di corte all'open covenant

Se volgiamo lo sguardo indietro per cercare di analizzare la storia della diplomazia, non possiamo evitare di notare come la prassi diplomatica sia caratterizzata da un'evoluzione che l'ha accompagnata lungo i secoli. Le differenze strutturali e sostanziali riscontrabili tra la diplomazia delle origini e quella attuale sono senza altro rilevanti. Tuttavia nella stessa diplomazia segreta -fosse essa di corte o di gabinetto- possiamo trovare i fattori determinanti del processo evolutivo che ha portato infine all'open covenant. Un esame attento dei fatti, dei documenti prodotti e della pubblicistica in materia ci porta a constatare una continuità nello sviluppo della prassi diplomatica.

È inoltre impossibile non percepire come essa sia intimamente legata allo sviluppo della politica e delle relazioni internazionali. L'ottica con la quale ci apprestiamo a osservare tutto questo non deve essere ciò nonostante viziata da valutazioni di carattere morale. Saremmo infatti portati ad identificare la diplomazia segreta con qualcosa di oscuro e maligno e la prassi dell' "open covenant" con il trionfo della democrazia. La maniera più corretta per affrontare queste due realtà è invece quella di considerare che esse costituiscono un unicum in progressione dialettica, non lineare e non priva di involuzioni, come possono essere quelle causate negli anni '20 e '30 dai totalitarismi, i cui risultati più emblematici sono il Trattato di Rapallo e il patto Ribentrop-Molotov.

L'invio di messi e legati, già consueto nel mondo antico ogniqualvolta ci fosse una questione concernente i rapporti con gli altri stati da dirimere, è ciò che ha dato origine all'attività diplomatica. Essa nacque dunque come diplomazia non residente in cui la maggiore qualità richiesta al legato è l'abilità retorica.

Il carattere solenne e rituale che accompagnava questa funzione venne mantenuto e lo possiamo ritrovare nelle cerimonie di accoglienza degli ambasciatori che erano usuali nelle corti europee - e non solo - tra il 1500 e il 1600.

Il concetto di diplomazia residente venne elaborato e messo in atto nell'Italia del 1400. I Comuni e gli Stati regionali italiani, sfuggendo all'organizzazione di tipo feudale presente nel resto d'Europa, erano il terreno ideale per lo sviluppo di relazioni stabili tra i vari centri del potere. La Pace di Lodi del 1454 diede un grande impulso alla diffusione della diplomazia residente. Tuttavia essa riuscì così bene nel suo ruolo di equilibratrice tra le varie forze, che impedì a un qualsiasi Stato di emergere. Da ciò derivò quella frammentazione che fece dell'Italia una facile preda di potenze straniere.

Anche in periodi successivi alle conquiste, la diplomazia italiana e la produzione di relazioni diplomatiche non cessarono. Eccellenti modelli di scrittura diplomatica sono il "Ritratto delle cose di Francia" e il "Rapporto di cose della Magna" che Machiavelli ebbe modo di redigere quale legato fiorentino a Parigi e in Germania.

Dobbiamo inoltre ricordare come taluni Stati rimasti indipendenti contribuirono allo sviluppo della prassi diplomatica. Ci riferiamo segnatamente allo Stato della Chiesa e alla Repubblica di Venezia che per vari motivi dimostrarono particolare sensibilità per l'intrattenimento di relazioni con potenze straniere. Lo Stato della Chiesa certamente era facilitato in ciò dall'autorità e dall'influenza spirituale che poteva far valere nei confronti dei paesi europei. Venezia invece era una piccola potenza la cui posizione e i cui interessi strategici e commerciali erano rilevanti. Data l'esiguità delle risorse materiali a sua disposizione (in termini di territorio e di uomini), essa puntava tutto sulla conoscenza delle situazioni in vista dell'elaborazione di una strategia di politica estera ben precisa. L'obbligo principale richiesto ai diplomatici veneziani era di riferire dettagliatamente su ciò che avevano avuto modo di osservare in missione. Questa regola è all'origine della produzione di relazioni molto dettagliate ed eleganti quali quelle di Zaccaria Contarini, Andrea Gritti, Vincenzo Quirini o ancora Michele Soriano e Marc'Antonio Barbaro. Questi funzionari erano membri eminenti del patriziato, i quali avevano ben chiari gli interessi dell'oligarchia veneziana ed erano quindi pronti a negoziare affinché essi fossero rispettati.

La diplomazia residente in tutta Europa finisce per svolgere una funzione equilibratrice che diventa particolarmente preziosa per dirimere contrasti e a volte conflitti. Gli ambasciatori, al di là delle solenni cerimonie, vengono accolti con una certa diffidenza. Su di loro aleggia il sospetto che possano essere dei cospiratori determinati a minare le basi del potere costituito. Tutto ciò pone tra l'altro il problema di stabilire a quale giurisdizione debbano essere sottoposti, stimolando una ricca pubblicistica in materia: da Robert Cotton a Cornelius van Bynkershoek, da Alberico Gentili a Ugo Grozio.

La caratteristica principale del negoziato in questo periodo è quella di essere di tipo privato. Esso infatti è sostanzialmente basato su amicizie, conoscenze e simpatie tra ambasciatori e sovrani o tra ambasciatori e personaggi particolarmente rilevanti a corte. Nell'epoca dell'*ancien régime* la direzione della politica estera era prerogativa del sovrano assoluto. Esempi emblematici di questo stato di cose sono Luigi XIV, Caterina II e Federico il Grande. Le trattative vengono dunque portate avanti a corte, in molti casi dal sovrano stesso o comunque dai suoi più stretti consiglieri. Un caso tipico di questa diplomazia, che da taluni viene definita "di boudoir", è l'attività di Sir James Harris, Lord Malmesbury, a Pietroburgo nel 1779, il quale si trovò a negoziare direttamente e in privato con l'imperatrice Caterina II.

Certamente, allo sviluppo delle regole di condotta diplomatica e soprattutto dei principi che dovevano essere alla base di questa, contribuirono statisti, uomini di potere dall'abilità non indifferente. Il primo fra tutti fu con ogni probabilità il cardinale di Richelieu, il quale nel XVII secolo fece emergere le idee di ragion di stato ed equilibrio delle forze come principali criteri guida delle relazioni internazionali. Nella visione politica di Richelieu la ragion di stato aveva sicuramente una rilevanza maggiore e c'è da notare che, anche laddove egli addusse il principio dell'equilibrio come fondamento di una determinata azione di politica estera, in realtà il suo era un tentativo di celare il reale motivo, ovvero gli interessi espansionistici dello Stato francese. Non si può tuttavia negare che egli abbia introdotto questo principio sulla scena internazionale.

L'importanza del mantenimento dell'equilibrio come presupposto di pace viene conservata e giunge intatta - dopo essere stata riconosciuta da uomini

come Guglielmo d'Orange e Pitt - sino al congresso di Vienna e oltre . Ciò che cambia invece - nei quasi due secoli che vanno dall'attività di Richelieu (1624 - 1642) al congresso di Vienna - è la maniera d'intendere il concetto di equilibrio. Originariamente equilibrio delle forze significava che ciascuno Stato, perseguendo i propri interessi, avrebbe favorito anche il progresso degli altri. Questa idea venne in seguito alterata dall'introduzione del concetto di "concerto europeo". Possiamo far risalire alla dichiarazione di Kaunitz del giugno 1791 il riconoscimento di una comunità delle nazioni (unite in quel momento contro il comune pericolo francese).

A parlare propriamente di concerto europeo fu Metternich, il quale lo intese come sostrato a delle regole di buona condotta nella politica estera delle grandi potenze europee. Tutti questi cambiamenti a livello internazionale non potevano non influenzare radicalmente la prassi diplomatica.

Con il congresso di Vienna termina in linea generale quel processo che ha portato la diplomazia dalla corte al gabinetto ministeriale. La diplomazia viene ancora identificata con la figura del monarca, tuttavia una certa costituzionalizzazione della monarchia porta innanzitutto al declino della diplomazia basata su amicizie e parentele. Prova di ciò può essere l'annullamento del trattato di Björkoe, negoziato unilateralmente nel 1905 tra il Kaiser Guglielmo II e suo cugino lo Zar Nicola II. Al ritorno in patria, Guglielmo II subisce l'umiliazione di veder annullato dai suoi ministri il trattato. La nullità di questo documento è spiegabile con il fatto che egli non è riconosciuto come la suprema autorità politica. I sovrani non perdono comunque la loro influenza sulla politica estera. La fitta rete di parentele che lega i sovrani facilita le comunicazioni tra stati. I rapporti della regina Vittoria con i suoi familiari ebbero sicuramente una funzione mediatrice in taluni conflitti.

Mentre nelle monarchie assolute la carriera diplomatica era concessa solamente al ceto nobiliare, nei regimi più o meno borghesi essa viene progressivamente aperta ad altri ceti. Va sottolineato anche il fatto che l'espansione della diplomazia europea, oltre a permettere negoziati in paesi lontani, ne favorisce una migliore e più completa organizzazione. Si assiste in molti paesi ad una burocratizzazione della carriera diplomatica che porta

innanzitutto alla divisione dei funzionari in due categorie: quelli destinati a rimanere in patria e coloro che invece saranno impiegati in ambasciate e consolati.

Altri fattori di cambiamento determinano una svolta nella diplomazia.

In primo luogo venne riconosciuta l'importanza e la forza dell'opinione pubblica. Questa constatazione, espressa da Canning all'inizio del XIX secolo e da Gladstone alla fine di esso, acquista maggior forza fino a divenire determinante all'inizio del XX secolo. Tutto ciò portò conseguentemente a considerare l'attività diplomatica segreta come insostenibile in sistemi democratici. A ciò si aggiunse il progresso delle comunicazioni, che contribuì a cambiare profondamente il tipo di compiti e di responsabilità affidati ad un diplomatico. La necessità di "open covenants openly arrived at" non è espressa solo dal presidente Wilson nel 1918; ci sono echi di questa idea anche in opere di Lenin e nel discorso dello stesso Giolitti tenutosi a Dronero nel 1919. La necessità di accordi pubblici è sentita soprattutto quando questi incidono direttamente sulla vita delle popolazioni. Ci sarebbe poi da chiedersi se sia sempre opportuno negoziare pubblicamente, anche qualora questo possa compromettere le finalità non sempre univoche della negoziazione o comportare problemi di sicurezza.

Un altro spunto di riflessione può essere offerto dalle conseguenze che la prassi dei negoziati pubblici ha avuto. Questo principio ha portato ad un aumento delle attività diplomatiche multilaterali ed ha ristretto il terreno della diplomazia nazionale. Tuttavia a chi profetizza l'annientamento della diplomazia bilaterale potremmo far notare come il negoziato bilaterale quasi sempre preceda quello multilaterale e come, in alcuni casi particolarmente delicati, quello bilaterale si riveli più efficace e possa rappresentare dunque il primo passo verso la risoluzione di conflitti.

3. La Società delle Nazioni ed il mito della pace perpetua

Il fatto nuovo sulla strada dell'internazionalizzazione della pace fu il *Patto della Società delle Nazioni* scritto in testa al Trattato di Versailles (28 giugno 1919), così come nei trattati di Saint-Germain, Neuilly, Trianon e Sèvres. Doveva rispondere al bisogno di assicurare la pace su basi nuove e durature e aveva espresso i suoi sentimenti umanitari cercando di curare le ferite della guerra in tutti i modi: nel fisico, nel morale, nel sociale.

La Società delle Nazioni nacque il 10 gennaio 1920 quando il trattato di Versailles entrò in vigore con sede a Ginevra.

I 14 Punti di Wilson

Dopo nove mesi dall'entrata in guerra, Woodrow Wilson (definito in seguito da tutti come restauratore del diritto delle genti), l'8 gennaio 1918, inviava un messaggio al Congresso Americano, con 14 punti per provvedere in modo definitivo ad un avvenire migliore del mondo.

Questi parlavano al cuore dei vecchi "amici della Pace":

Numero 1- Accordi di pace conclusi apertamente, non con accordi segreti;

Numero 2- Libertà assoluta di navigazione sul mare;

Numero 3- soppressione di barriere economiche e uguaglianza commerciale per tutte le nazioni;

Numero 4- Scambio di garanzia per una riduzione al minimo degli armamenti nazionali;

Numero 5- Regolamento imparziale delle questioni coloniali tenendo conto degli interessi delle popolazioni indigene allo stesso modo che delle ragionevoli domande dei governi;

Numeri 6/7/8- Sgombero di territori occupati durante la guerra, con l'assoluto rispetto all'indipendenza nazionale;

Numero 9- Rettifica delle frontiere italiane secondo le linee di nazionalità;

Numeri 10/11/12/13- Assicurazione di sviluppo autonomo per i popoli e le nazionalità dell'Austria-Ungheria, dei Balcani, dell'Impero ottomano, della Polonia;

Numero 14 Creazione di una “Associazione generale delle Nazioni”, avente lo scopo di “fornire mutue garanzie d’indipendenza politica e d’integrità territoriale ai grandi come ai piccoli Stati.”

Un pensiero comune unificava i vari punti, e ne costituiva il significato più rivoluzionario e più conforme all’opinione mondiale del momento: il principio dell’autodeterminazione dei popoli e il principio della libertà dei mari.

La Società delle Nazioni

Gli scopi e le corrispondenti funzioni della Società, quali erano indicati nel preambolo del Patto, erano di due ordini. Da un lato la Società mirava ad assicurare la pace internazionale, mediante la riduzione degli armamenti; la garanzia dell’integrità territoriale e dell’indipendenza politica dei suoi membri contro ogni aggressione esterna; la prevenzione dei conflitti e la risoluzione pacifica delle controversie. Dall’altro mirava a promuovere la cooperazione fra i suoi membri per una più ampia soddisfazione degli interessi comuni attinenti alla Società, come la tutela del lavoro, il commercio, la repressione dello sfruttamento delle donne e dei fanciulli, la promozione di istituti benefici. L’appartenenza alla Società era volontaria.

Membri della Società erano:

- i firmatari dei trattati del 1919-1920 di parte alleata, tranne gli Stati Uniti d’America che non avevano ratificato il trattato;
- i 13 altri Stati neutrali durante la guerra che aderirono al Patto entro due mesi dall’entrata in vigore del trattato;
- ogni altro Stato indipendente che accettasse gli obblighi derivanti dall’adesione e che fosse ammesso dall’Assemblea con maggioranza di almeno due terzi.

La qualità di membro si poteva perdere per recesso dalla Società, per non accettazione degli emendamenti del Patto, o per esclusione in seguito a violazione dei patti sociali.

Il numero dei membri perciò poteva mutare continuamente. In fatto esso dapprima andò aumentando, e la Società mostrò la tendenza di accogliere

ogni formazione statale, anche se non perfettamente rispondente ai requisiti di stabilità per garantire le finalità di giustizia e di pace. Ma anche i recessi furono numerosi. Oltre la Repubblica di Costarica e il Brasile, che diedero preavviso di ritiro la prima nel 1924, il secondo nel 1926, ne uscirono il Giappone e la Germania nel 1933; il Paraguay nel 1935; il Guatemala, l'Honduras e il Nicaragua nel 1936, l'Italia e il Salvador nel 1937 (il preavviso fu dato dall'Italia l'11 dicembre 1937); il Cile e il Venezuela nel 1938; l'Ungheria nel 1939; la Romania e la Danimarca nel 1940; e il 19 agosto 1941 si ritirò anche la Francia.

La Società aveva tre organi fondamentali:

- a) l'*Assemblea*, organo collegiale, formalmente l'organo supremo della società. Costituito dai rappresentanti dei membri della Società, ognuno dei quali poteva nominarne al massimo tre, ma sempre con diritto ad un solo voto;
- b) il *Consiglio*, organo anch'esso collegiale. Avrebbe dovuto essere composto di nove membri, dei quali cinque permanenti (Stati Uniti d'America, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, Francia, Italia e Giappone), e quattro designati ogni anno dall'Assemblea. Gli Stati Uniti però non entrarono a far parte della Società, perché nel novembre 1919 il Congresso di Washington non ratificò l'opera di Wilson. Nel 1926, inoltre, vi fu ammessa la Germania con seggio permanente nel Consiglio, a parità di condizione delle Potenze vincitrici della guerra. Ugualmente nel 1934 fu ammessa l'Unione delle Repubbliche Sovietiche Socialiste (U.R.S.S.) anch'essa con seggio permanente.
- c) Il *Segretariato permanente*, che assisteva i due organi precedenti. Composto di un Segretario generale, di altri tre sottosegretari, direttori delle sezioni e impiegati, per la maggioranza francesi e britannici. Era l'organo che esercitava la maggiore influenza su tutta l'attività della Società, e sulla soluzione delle questioni.

Esistevano inoltre degli organi *ausiliari tecnici* (Ufficio Internazionale del Lavoro, Corte permanente di giustizia internazionale con sede all'Aja).

I rappresentanti dei membri della Società e i suoi agenti godevano dei privilegi e immunità diplomatiche nell'esercizio delle loro funzioni. E gli edifici e terreni occupati dalla società per i suoi servizi e le riunioni erano inviolabili.

Principi e prospettive

Il diritto dei popoli di disporre liberamente del proprio destino, non voleva essere solamente il fondamento di un nuovo ordine internazionale, ma l'eliminazione di una causa fra le maggiori di conflitti storici, cioè lo stato di inquietudine in cui molti popoli vivevano essendo mancata loro libertà di determinazione e sistemazione.

Teoricamente era rivendicata l'individualità delle nazioni e affermata la parità di tutte. L'idea che aveva raccolto da un secolo circa il più vasto consenso di opere, sentimenti e simpatie, riceveva finalmente una consacrazione ufficiale e raggiungeva la sua più alta realtà di vita e di soddisfazione ideale.

Si era tanto parlato di voler concludere una pace "senza vinti e senza vincitori" per una riconciliazione generale e perpetua fra i popoli, ed ora quella che era una aspirazione del passato prometteva di concretarsi in una lega universale: la Società delle Nazioni.

Il momento era estremamente favorevole. Nel gennaio 1918 esisteva un fronte ideologico compatto di cui anche la Russia faceva parte. Si pensava di abbattere il militarismo prussiano, di eliminare la minaccia di una potenza germanica superiore a tutti e perennemente aggressiva; e questa necessità, sentita in Oriente come in Occidente, di qua e di là dell'Atlantico, infondeva una vitalità mai offertasi con tanto entusiasmo all'idea di federazione pacifica fra gli Stati d'Europa.

Quale fu l'applicazione della dottrina

La Società delle Nazioni rappresentò una soluzione d'artificio applicata frettolosamente alla buona fede del mondo, un'illusione politica e morale

che si sarebbe presto disciolta al primo contatto con la realtà, dimostrando il suo valore momentaneo.

Si presentarono poi delle difficoltà reali, soprattutto problemi di frontiera che crearono insanabili dissidi, causa gli interessi economici gravitanti da una parte e dall'altra, sul confine di due o più Paesi, con la sicura prospettiva di lasciare scontenta una delle parti davanti a qualsiasi soluzione. Basti ricordare Danzica, Fiume, il bacino della Saar, l'Alta Slesia o l'Alsazia-Lorena.

Fu necessario attendere che tutte le questioni territoriali essenziali scaturite dalla grande guerra (da molti commentata e auspicata come l'ultima guerra del mondo) fossero regolate, e che la situazione nel mondo si stabilizzasse perché la sicurezza collettiva cominciasse a divenire popolare nell'opinione pubblica dei diversi Paesi. Tutto ciò non avvenne che con l'avvento del Cartello delle sinistre in Francia e con la formazione del governo laburista in Gran Bretagna, cioè nel 1923-1924. La pace seguita alla grande guerra, fu quindi una pace franco-britannica, che impose una nuova dittatura politica all'Europa e creò uno squilibrio di forze più insostenibile che mai.

Il nuovo organismo, partito tra gli entusiasmi di tutti, aveva destato speranza che poi non seppe o non poté mantenere.

La Società delle Nazioni non poteva essere una garanzia assoluta di pace universale. Essa non veniva a sopprimere l'indipendenza dei popoli aderenti, ne aveva il potere di costringere i suoi alleati ad una data soluzione.

Diceva bene Houghton: *"la profession médicale n'est pas une garantie absolue de santé parfaite"*.

Le difficoltà create dalla grande guerra cozzavano con interessi economici e territoriali di una portata elevatissima.

Il Patto della Società delle Nazioni finì per essere una romanticheria come la vecchia Santa Alleanza, e non aprì affatto la tanto auspicata era novella del mondo; anche se fu rinvigorito dall'accordo di Locarno (1925) e del Patto Kellog, detto anche Patto di Parigi (1928), nei quali era espressa la "rinuncia a ricorrere alla guerra come strumento della politica nazionale".

Promesse molte, speranze ancor di più, conferenze assai, e poi, insuccessi degli sforzi di arbitrato, come si vede per la spedizione della Manciuria

(1931) e per un nuovo regime in Liberia (1932) che non fu accettato dalla stessa, poi la questione italiana dell’Etiopia (1935).

Tolta una pura azione di controllo sui Mandati coloniali, sull’amministrazione della Sarre fino al plebiscito del 1935, e sulle ambite colonie germaniche, nonostante le sue 63 nazioni aderenti, la Società delle Nazioni non ebbe la capacità d’influenzare i principali avvenimenti del tempo, e la sua forza si esaurì nella soluzione di piccoli litigi, moltiplicati dal trattato di Versailles.

Il 18 aprile 1946 venne dichiarato ufficialmente il suo scioglimento.

Resta da dire comunque che le intenzioni erano fra le più nobili, e che col senno di poi è sempre molto facile giudicare.

Branting, uno dei più autorevoli leaders del movimento socialista dell’epoca, sosteneva: “La Società delle Nazioni, quantunque imperfetta, esiste. Questa è la grande verità che non dobbiamo discutere né disprezzare. Spetta ora alla democrazia di rinsanguarla, animarla, renderla vitale insomma. Essa non è nata così forte da darci oggi quella pace giusta, che i popoli invocano; ma, se non l’abbandoniamo potremo un giorno correggere questa pace e difendere gradatamente lo strumento moderatore della nuova civiltà. Il nostro senso storico non significa soltanto ubbidire alla volontà delle cose umane, ma anche e principalmente plasmarle secondo le esigenze della ragione, sovrana legislatrice della storia”.

4. La diplomazia del confronto

La conferenza di Yalta_ (4 –11 febbraio 1945)

Quando ancora mancavano pochi mesi al termine della Seconda Guerra Mondiale, cominciavano già a delinearsi le prime avvisaglie di un futuro di pace incerta tra le potenze fino ad allora alleate contro un nemico comune. Da una parte, infatti, Gran Bretagna, Stati Uniti, Unione Sovietica si trovavano, in linea di massima, d'accordo nel creare un'organizzazione internazionale, a carattere universale, con lo scopo di evitare il ripetersi di guerre di così drammatica portata; dall'altra parte iniziano ad intravedersi i primi segni di incomprensione tra i due più importanti alleati: gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica.

La Conferenza di Yalta è esemplificativa delle ambiguità che caratterizzavano il periodo. La sua conclusione venne da tutti accolta con giubilo grazie all'accordo raggiunto per la creazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite: si sperava che questa avrebbe permesso lo sviluppo di un nuovo sistema internazionale, basato sul multilateralismo, che avrebbe dovuto lentamente prendere il posto della classica diplomazia bilaterale. Durante gli stessi incontri, però, divenne chiaro a tutti che i protagonisti della guerra non avevano che politiche divergenti e sempre maggiore distanza andava creandosi tra gli interessi anglo- americani e quelli sovietici.

La conferenza di Potsdam e l'inizio della guerra fredda (17 luglio – 2 agosto 1945)

Nel clima politico di malessere che andava instaurandosi progressivamente tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, il presidente americano Roosevelt morì privando l'Unione Sovietica di un'intelligente controparte, dimostratasi in diverse occasioni un partner affidabile. Il grande pregio di Roosevelt fu di essersi dimostrato capace di scegliere, per trattare con i sovietici, uomini in grado di esercitare la diplomazia anche al di fuori dei canali ufficiali (c.d.: personal diplomacy).

Tale abilità venne a mancare quando il vicepresidente Truman assunse l'incarico presidenziale rimasto vacante. Egli si trovò, d'improvviso, ad avere a che fare con una situazione fluida e di estrema difficoltà che non gli era familiare: era necessario portare a termine la guerra e costruire un nuovo, pacifico, ordine internazionale, il tutto mentre i progetti fatti a Teheran e a Yalta andavano in frantumi.

La prima conferenza alla quale egli partecipò, quella di Potsdam, si trasformò rapidamente in un "dialogo tra sordi" e segnò la fine di ogni amichevole rapporto tra le due parti.

L'unico vero risultato della conferenza fu l'inizio di quel processo che divise l'Europa, e il mondo intero, in due sfere di influenza e diede il via ad un conflitto da tutti non solo accettato ma anche ritenuto inevitabile.

Nel clima di insicurezza e di incertezza generale ogni azione intrapresa dal nemico veniva percepita come volontà di aggressione dalla quale bisognava essere in grado di difendersi. Il confronto era inoltre reso più teso dall'alto grado di ideologismo assunto dal conflitto. Fu proprio questa caratteristica a fare sì che non vi fossero possibilità d'intesa: finché si rimane sul terreno dei conflitti di interessi economici, ogni compromesso è possibile, ma quando si tratta di principi nessun accordo può essere raggiunto senza che una delle parti sia totalmente sconfitta. Entrambi i blocchi combattevano per vincere, quindi per far sì che un principio, un modo di vita potesse sopravvivere, poiché ciò che era in gioco era la struttura stessa dello Stato e le idee da cui esso era nato.

Il Lungo Telegramma e la politica di contenimento

In questo clima di tensione e di fraintendimenti reciproci, Washington si chiedeva che cosa fosse l'Unione Sovietica, che cosa ci si dovesse aspettare da questo avversario e soprattutto quale dovesse essere l'atteggiamento da tenere nei suoi confronti.

A queste domande rispose un telegramma inviato da George Kennan, diplomatico di grado relativamente basso dell'ambasciata americana a Mosca. Il documento, noto con il nome di Lungo Telegramma, segnò

l'avvio di una presa di posizione strategica che avrebbe orientato tutta la politica estera americana per i decenni successivi.

Il rapporto è articolato in cinque parti:

1. Uno sguardo sulle linee politiche generali Sovietiche come messe in risalto dalla propaganda di stato.

Da parte sovietica viene sottolineata la totale impossibilità di una coesistenza pacifica a lungo termine tra le due parti. Il controllo dell'economia mondiale richiede una battaglia tra capitalismo e comunismo, da cui uno solo può uscire vincitore. Secondo i sovietici, la vittoria, però, è nelle loro mani dal momento che le società capitaliste sono minate da una serie di conflitti interni oltre che da quello esterno con l'Unione Sovietica.

2. Background di questa visione.

Le motivazioni della politica estera sovietica vanno cercate nel profondo del sistema: le tensioni tra le due fronti non dipendono da malintesi tra le parti ma nella percezione stessa del mondo esterno da parte dell'Unione Sovietica, poiché: "alla base della visione nevrotica degli affari mondiali del Cremlino vi è il tradizionale e istintivo senso di insicurezza russo." Da tempo immemorabile essi hanno temuto tutto ciò non era russo: fossero questi i popoli nomadi che ne razzavano le pianure o gli occidentali, che con i loro complessi sistemi politici davano ai governanti russi la dimostrazione di quanto fosse arcaico e fragile il loro controllo del potere. "Per questo hanno sempre avversato la penetrazione straniera, temendo il contatto diretto con il mondo occidentale" e imparando "a cercare la sicurezza solo nella lotta paziente, ma mortale, per distruggere la potenza rivale, e non in patti e accordi".

Questi erano, in ultima analisi, i propositi sovietici e nessuna azione americana, per quanto accattivante, li avrebbe cambiati.

3. Proiezione delle linee politiche sovietiche a livello ufficiale.

Il governo sovietico cercherà di sviluppare e rafforzare, in ogni modo, il proprio prestigio e la propria forza di fronte all'opinione pubblica interna e internazionale, anche con questo scopo, utilizzerà le organizzazioni internazionali, l'ONU innanzitutto, solo fino a quando le riterrà utili ai propri scopi, senza avere alcuna astratta devozione ai loro ideali.

4. Proiezione al livello ufficioso.

Lo scopo di tutte le azioni compiute a questo livello consisterà nel minare la politica generale e il potenziale strategico delle nazioni occidentali: mettendo l'uno contro l'altro i paesi avversari e cercando di creare situazioni di tensione all'interno degli stessi.

5. Consigli pratici per la politica americana.

L'Unione Sovietica è convinta dell'impossibilità di una pace stabile con gli Stati Uniti e non è disposta a rinunciare alla lotta se prima non avrà distrutto totalmente il suo avversario. Nonostante la sua indubbia forza militare, in una lotta contro l'occidente, essa rimane comunque la parte più debole, anche se il successo occidentale dipende dal vigore della propria società e dalla capacità che gli stati hanno di rimanere uniti.

Dal rapporto, basato su osservazioni essenzialmente filosofiche, vennero in seguito ricavate indicazioni per organizzare una politica estera operativa ed efficace: Mosca doveva essere convinta dapprima con "mezzi diplomatici", e solo come ultima risorsa con la forza militare, se necessario, che l'attuale corso della sua politica estera potrà solo significare la rovina per l'Unione Sovietica" (memorandum dipartimento di stato 1/4/46). Per ottenere tali risultati gli Stati Uniti avrebbero dovuto difendere ogni area minacciata che si trovasse attorno alla vasta periferia sovietica. Dapprima, di fronte ad una simile prospettiva, gli americani indietreggiarono ritenendo che tale impegno fosse troppo gravoso e il risultato troppo incerto, successivamente, nel settembre del 1946, il consigli

ere presidenziale C. Clifford sostenne che "il principale deterrente ad un attacco della Russia contro gli Stati Uniti o ad altre parti del mondo vitali per la nostra sicurezza, sarà la potenza militare di questo paese". In tal modo, *tutti i paesi democratici, in qualsiasi modo* minacciati dall'Unione Sovietica sarebbero stati protetti.

Fu, però, nel luglio 1947 che apparve il documento chiave di quella che doveva essere la politica estera americana nei decenni successivi: apparso anonimo su *Foreign affairs*, tale articolo elevò la sfida sovietica a filosofia della storia. L'autore, riconosciuto poi nello stesso G. Kennan, autore del lungo telegramma, spiegava che l'ostilità verso le democrazie era insita

nella struttura stessa dell'Unione Sovietica e che questa si sarebbe dimostrata impermeabile a qualunque tipo di politica conciliativa occidentale. L'unico modo per sconfiggere tale strategia consisteva, secondo Kennan, in una “ *politica di fermo contenimento*, intesa a confrontare i russi con una compatta forza contraria ogni qualvolta dessero segno di infiltrarsi negli interessi di un mondo stabile e pacifico.” L'annullamento dell'Unione Sovietica divenne il fine ultimo della politica americana, in quanto la stabilità poteva affermarsi solo quando il Male fosse stato eliminato. La prima mossa logica di tale politica era la creazione di strutture politiche e militari in grado di attuare tali compiti: la NATO fu uno dei risultati di tali bisogni.

La formazione dei due blocchi in Europa

Tra la metà del 1947 e la metà dell'anno successivo, una “cortina di ferro” era scesa sull'intera Europa: due diversi fronti si spartivano l'intero continente.

Nello stesso periodo drammatici fatti aggravavano la situazione: minacce dirette alla sovranità della Norvegia , della Grecia e della Turchia vennero effettuate da parte sovietica, oltre a queste si deve poi ricordare, nel 1948, il colpo di stato in Cecoslovacchia e il blocco della città di Berlino, sempre nel 1947-1948.

Di fronte a questi avvenimenti, tutti gli stati europei iniziarono a temere un attacco sovietico su ampia scala nel loro territorio. Da queste paure naque il bisogno di creare un nuovo tipo di alleanza: la firma del trattato di Bruxelles manifesta, appunto, la determinazione di cinque paesi europei (Belgio, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Regno Unito) di costituire un sistema di difesa comune e di saldare i loro legami in maniera tale da poter resistere a qualunque minaccia per la loro sicurezza. In seguito si aprirono negoziati con gli Stati Uniti e il Canada con lo scopo di creare, tra Europa e America, un'Alleanza dell'Atlantico del Nord fondata su garanzie di sicurezza e impegni reciproci.

Su tali basi fu firmato il Patto Atlantico (4/4/1949): gli americani videro nella firma di tale trattato niente di più di una concessione fatta ai timorosi europei. Si trovarono ben presto, tuttavia, costretti a cambiare idea: nello stesso anno, infatti, gli Stati Uniti persero il monopolio nucleare e la minaccia comunista si allargò anche in Asia, dove venne proclamata la Repubblica Popolare Cinese.

La politica di contenimento era a quel punto messa in discussione poiché si rendeva necessario corredare gli strumenti politici sui quali essa era basata con altre risorse di più immediata efficacia. Dal successivo dibattito si giunse a conclusione che fossero necessarie due differenti risposte: una militare e una politica. La prima fece sì che Truman desse disposizione per lo studio della costruzione della bomba H e dei vettori necessari per il lancio. La seconda, invece, venne organizzata sulla base della presentazione di un rapporto del National Security Council. Fondamentale quanto il lungo telegramma di Kennan, il documento dell'NSC fu una nuova e più aggiornata analisi degli obiettivi della politica estera sovietica e del tentativo di correlare ideologia, politica interna ed estera dell'Unione Sovietica. Il risultato di tale politica doveva essere una "sfida mortale" portata contro gli Stati Uniti. Per poter vincere questi ultimi dovevano rispondere con il maggior impegno possibile e la guerra di Corea contribuì a persuadere il Congresso americano della fondatezza di tale diagnosi.

In Europa, il risultato del documento dell'NSC fu quello di mettere in evidenza la volontà americana di far entrare la Repubblica Federale di Germania nella NATO, possibilmente senza che si creassero tensioni tra gli Stati europei.

Grazie alla pressione americana i tedeschi poterono entrare a fare parte della NATO nel 1955. L'ingresso della Germania all'interno di un'alleanza militare occidentale, coinvolgeva direttamente i confini sovietici e come reazione a tale minaccia l'Unione Sovietica creò il cosiddetto Patto di Varsavia. L'accordo di tale patto, stipulato il 14/5/1955, è speculare a quello dell'Alleanza Atlantica in quanto si tratta di un "trattato di amicizia, cooperazione e mutua assistenza".

Con questa azione culminò e si completò la creazione dei due blocchi contrapposti, ma allo stesso tempo la fase europea dello scontro bipolare era terminata. Da quel momento il conflitto si sarebbe manifestato in altre forme e in altri scacchieri del mondo.

La corsa agli armamenti

Tutta la politica estera delle due potenze si sviluppò sotto l'ombra terrorizzante della bomba atomica, il cui potenziale distruttivo era a tutti noto dopo le esplosioni in Giappone. La presenza di armi di distruzione di massa cambiò totalmente il modo di fare guerra e politica estera, tanto che lo stesso Kennan afferma, nel 1958, che “ in presenza di armi atomiche non è più possibile fare politica estera”.

L'escalation della corsa alle armi nucleari fu tale che nel corso di cinque anni, dal 1945 al 1950, l'arsenale statunitense passò da poche bombe a più di cinquanta, e queste diventarono 300 al termine della guerra di Corea, tre anni dopo. Procedette parallela alla creazione delle bombe, la ricerca di un vettore in grado di portarle sull'obiettivo, in breve tempo e senza essere intercettato.

Il potere distruttivo di tali armi, bloccò l'azione di entrambi i fronti e proprio la consapevolezza del grave pericolo fece sì che in ambito americano si sviluppò una dottrina nota con il nome di Mutual Assured Destruction (M.A.D.): dottrina di auto distruzione reciproca e assicurata, in quanto i sistemi tecnologici sono in grado di poter garantire la riuscita di un secondo colpo di reazione.

L'equilibrio dettato dal terrore di una distruzione reciproca è resistito per tutta la durata della guerra fredda, ma già dagli anni 50 cominciarono i tentativi di fermare quella folle competizione.

E' del 1959 il trattato che vieta la presenza delle armi nucleari sul continente antartico; nel 1963 viene firmata la messa al bando dei test nucleari a meno che non si tratti di esperimenti nel sottosuolo; nel 1968 le due superpotenze si accordano per una “non proliferazione delle armi nucleari”; infine, a partire dal 1972, USA e URSS iniziano a discutere per equilibrare i

rispettivi arsenali, con gli accordi SALT (Strategic Arms Limitation Talks) e START.

Le crisi internazionali

A partire dal 1957, mentre gli Stati Uniti proseguivano la loro politica di “containment”, Kruscev, dopo essersi liberato degli avversari interni, lanciava la propria nazione verso una ardita politica che sembrava voler misurare la capacità di risposta dell’avversario.

Mentre la dottrina strategica americana che si basava sul principio delle “rappresaglie massicce”, per fermare ovunque e in modo totale la minaccia sovietica, riduceva il proprio bilancio militare, l’Unione Sovietica, con il lancio dello Sputnik, il primo satellite artificiale, dimostrava al mondo di aver superato gli americani. I sovietici avevano trovato il vettore che permetteva loro di portare un attacco mortale in territorio americano, direttamente dall’Unione Sovietica senza aver bisogno di più avanzate teste di ponte.

Nonostante tali premesse, a partire dalla fine degli anni ‘50 si poté assistere ad un mutamento delle relazioni tra le due superpotenze, in quanto alla politica di reciproca aggressività si sostituì quella di una “coesistenza competitiva”.

Due furono, tuttavia, le situazioni di crisi che sconvolsero i primi anni 60: le crisi di Berlino e di Cuba.

A Berlino tutto avvenne in una notte dell’agosto 1961, quando per mettere fine alle continue fughe verso Occidente, le autorità della Repubblica Democratica Tedesca fecero erigere un muro di divisione tra le due parti della città, sorvegliato militarmente. Il muro divenne un simbolo di infamia e di debolezza anche perché rappresentava l’ammissione che la situazione di Berlino non poteva essere modificata, se si voleva porre termine alla instabilità e insicurezza che caratterizzava la regione tedesca dalla fine della guerra.

La crisi di Berlino, per alcuni mesi, venne quasi dimenticata. La tensione da essa suscitata, tuttavia, confluì nella successiva crisi cubana dell'autunno 1962 .

Questa rappresentò il momento di massima tensione tra i due schieramenti , tanto che per alcuni giorni il mondo visse sotto la minaccia reale di una guerra nucleare. Nell'ottobre 1962 Kennedy ottenne prove sicure che l'Unione Sovietica aveva installato a Cuba alcuni missili in grado di colpire con facilità il territorio americano. Drammatica era la scelta che doveva effettuare: da una parte, infatti, non poteva non intervenire dopo il fallimento nella Baia dei Porci del aprile 1961, d'altra parte intervenire significava far ricorso ad un atteggiamento irremovibile che implicava il rischio di una guerra. Era la prima volta che i due blocchi si trovavano così messi alle strette. La decisione di Kennedy, in un discorso alla nazione americana, sottolinea la drammaticità dell'evento: "Non correremo inutilmente i rischi di una guerra mondiale nella quale i frutti della vittoria sarebbero cenere nella nostra bocca, ma non ci tireremo indietro di fronte a questo rischio in qualsiasi momento sarà necessario affrontarlo."

Di fronte a tanta fermezza i sovietici rinunciarono alle loro posizione e il 26 ottobre Kruscev propose un regolamento del conflitto alle seguenti condizioni: il ritiro dei missili russi da Cuba sarebbe avvenuto sotto il controllo delle Nazioni Unite e l'URSS si sarebbe impegnata a non reintrodurli sull'isola, in cambio gli Stati Uniti dovevano assicurare che non sarebbero intervenuti militarmente in Cuba. Da quel momento la pace era salva: la fermezza mostrata dagli Stati Uniti aveva fatto sì che da quel momento ci si poté avviare in modo lento e discreto ma efficace verso la distensione e una certa forma di coesistenza pacifica.

5. La diplomazia multilaterale

L'etimologia associa la voce "*diplomazia*" agli spostamenti, poiché il termine deriva dal verbo greco *diploûn* che significa piegare in due, e fa riferimento ai *diploma*, passaporti e documenti ufficiali usati all'epoca dell'Impero Romano costituiti da due piastre di metallo piegate e cucite insieme.

Delle molteplici definizioni che di "*diplomazia*" sono state date, quella di Harold Nicolson può certamente essere considerata una fra le più autorevoli. Secondo il brillante diplomatico inglese, esistono almeno due accezioni del termine: la prima, e più specifica, fa riferimento al processo attraverso il quale i governi, mediante agenti ufficiali, comunicano fra di loro; la seconda, e più generale, fa riferimento ai modi e alle tecniche di politica estera che influiscono sul sistema internazionale.

Muovendo da tali definizioni è possibile delineare la fisionomia della diplomazia multilaterale, oggetto di questo studio. Il campo dei negoziati multilaterali deriva, infatti, la sua natura dalla considerevole metamorfosi subita dalle tecniche diplomatiche, quali la propaganda, la sovversione su larga scala e la manipolazione degli strumenti economici nazionali per scopi di politica estera, a partire in particolar modo dal XVIII secolo.

La diplomazia multilaterale è un fenomeno storico e non può, perciò, essere isolata né dal contesto storico né da quello politico in cui essa svolge le sue funzioni. Essa si manifestò all'orizzonte della storia non appena le genti avvertirono di essere inserite in un tessuto sociale vasto e complesso: quello dell'esistenza di una pluralità di società organizzate, tra le quali sussistono solidarietà di bisogni e contrasti di interessi di portata non solo bilaterale. I periodi storici della diplomazia multilaterale tendono a coincidere con le età nelle quali la storiografia tradizionalmente distingue la millenaria vicenda degli uomini e delle relazioni interstatuali: l'evo antico, il medioevo, l'evo moderno e l'evo contemporaneo.

Il campo di nostro interesse si restringe al periodo che ebbe inizio con la fine del primo conflitto mondiale. Infatti, nel ventennio tra le due guerre (1919-1939), la vicenda storica della diplomazia multilaterale

assunse nuovi ritmi. In tale arco di tempo sono individuabili tre fasi distinte. Nella prima vanno raggruppate tutte le assise internazionali atte alla restaurazione della pace (cfr. Conferenza di Parigi del 1919-1920), alla definizione delle riparazioni di guerra e del rimborso dei debiti interalleati. Nella seconda fase rientrano le assise internazionali che, sulla base della restaurata pace, impressero nuovi orientamenti e aprirono nuove vie alla cooperazione tra gli Stati (cfr. Conferenza di Genova del 1922). Rientra, infine, nella terza fase la Società delle Nazioni che, iniziati i lavori a Ginevra il 15 novembre 1920, fu promotrice e sede stessa di importanti assise internazionali. Lo spirito della SdN fu da subito impregnato delle teorie del Presidente statunitense Woodrow Wilson, profeta della "diplomazia aperta". Nel primo dei quattordici punti che egli proclamò l'8 gennaio 1918, stabilì che in futuro avrebbero dovuto esserci "trattati di pace pubblici e pubblicamente stipulati oltre ai quali non vi sarà intesa internazionale a carattere segreto di alcun genere". In tale modo Wilson prevede che se tutti gli Stati del mondo fossero divenuti o fossero restati membri della SdN, i trattati segreti e con essi ogni politica estera segreta atta a impegnare i popoli alla guerra a loro insaputa, sarebbero effettivamente scomparsi. Su queste basi prese forma la moderna diplomazia multilaterale, non solo come semplice strumento di relazione tra più soggetti, ma come vero e proprio mediatore tra le parti in contesa in un mondo di relazioni internazionali policentrico e conflittuale.

Con il precipitare degli eventi e l'avvicinarsi del secondo conflitto mondiale, la SdN assistette inerte al graduale fallimento dei suoi ideali di pacifica cooperazione multilaterale. La vicenda storica della diplomazia multilaterale in questo periodo è riassumibile negli sforzi per allargare e consolidare le coalizioni contrapposte, per comporre le crisi e per ripartire gli ambiti delle principali Potenze coalizzate a vittoria avvenuta.

La sottoscrizione da parte dei rappresentanti di ventisei Stati della "Dichiarazione delle Nazioni Unite" nel 1942, così come le Conferenze di Yalta e di Potsdam del 1945, sono da annoverarsi tra i momenti cardine di quella diplomazia multilaterale intesa ad attuare una cooperazione

internazionale in tempo di guerra, per fini di guerra, o per scopi immediatamente successivi alla guerra stessa.

Nei decenni successivi al secondo conflitto mondiale, la diplomazia multilaterale operò attivamente di pari passo con i grandi accadimenti della politica internazionale: la formazione di blocchi contrapposti, i tentativi di distensione e di avvicinamento, ecc. Strettamente collegati all'evoluzione di questa diplomazia sono i progressi che si registrarono nella formazione della comunità internazionale: sul piano universale con le Nazioni Unite e le Istituzioni specializzate, e sul piano regionale con le Istituzioni europee e con le Organizzazioni americane, africane ed asiatiche. Così, dopo la seconda guerra mondiale, la nascita di molte nuove nazioni aggiunse una nuova dimensione alla pratica diplomatica. Se fino agli anni '60 il bipolarismo continuava ad essere accettato nelle relazioni internazionali, il delinearsi della politica di non allineamento fra le neo-nazioni emerse in seguito al processo di decolonizzazione e portò al riconoscimento del multipolarismo come sistema cardine del futuro. Nei vent'anni successivi al conflitto mondiale un sistema di relazioni internazionali essenzialmente europeo era stato trasformato in un sistema mondiale consistente in una serie di sottosistemi regionali e separati, uniti solo al livello massimo di interazione.

Da questo momento in poi, le nuove assemblee della diplomazia multilaterale, rette dalle norme democratiche della maggioranza e fondate sul moderno principio dell'assoluta eguaglianza formale degli Stati, ignorarono le vecchie gerarchie politiche esistenti tra gli Stati partecipanti dando così inizio ad una cooperazione su base paritetica.

In conclusione va tuttavia sottolineato che la moderna diplomazia multilaterale, evidentemente fondamentale nella trattazione dei grandi problemi internazionali, può essere forse discutibile nella trattazione delle questioni particolari che inevitabilmente sorgono fra Stato e Stato. Un esempio immediato può essere quello della CEE (oggi UE). Questa organizzazione, nata con lo scopo di favorire l'integrazione dei paesi membri, ha dato luogo con la sua esistenza a una complessa diplomazia multilaterale in cui i rappresentanti dei ministeri degli Esteri dei singoli

Stati sono affiancati dai rappresentanti dei ministeri nazionali le cui materie di competenza vengono gradualmente assoggettate ad una normativa comune. Se da un lato questo processo ha portato all'ampliamento della dimensione del lavoro diplomatico e del numero degli attori in esso coinvolti, dall'altro ha ristretto la sovranità degli Stati membri riducendo il numero delle questioni che possono formare oggetto di trattativa diplomatica bilaterale. Come ben fa notare Sergio Romano, "lo strumento si è continuamente adattato agli scopi che esso doveva raggiungere e in alcuni casi, in particolare quello della CEE, ha messo ogni sua risorsa al servizio di un fine che comporterebbe, una volta raggiunto, la sua scomparsa".

6. La collaborazione politica quale surrogato della diplomazia sovranazionale

Lo sviluppo storico della diplomazia è un continuo divenire; come tale esso fedelmente rispecchia il dinamismo delle relazioni internazionali, intensamente riflette i mutamenti nei costumi sociali di portata internazionale e rimane, attraverso i secoli, indice di evoluzione della *civitas gentium nei suoi centri del potere, nei suoi mutevoli equilibri e nelle sue stesse dimensioni politiche ed economiche.*

Lo scenario attuale: la progressiva affermazione della globalizzazione economica ha posto al centro del palcoscenico mondiale gli attori economici ed ha modificato il contesto entro cui agiscono gli Stati nelle relazioni internazionali.

Gli Stati restano i soggetti politici cui resta la responsabilità di creare le condizioni economiche e giuridiche per assicurare un accesso più ampio ai mercati internazionali, garantire la sicurezza degli approvvigionamenti energetici e la sicurezza giuridica per i propri investimenti nel mondo.

In questo assetto globale si assiste da un lato ad una graduale erosione del concetto stesso di Stato sotto la pressione di forze transnazionali trasversali; d'altro canto il progetto di una comunità universale volta al raggiungimento del bene comune senza frontiere, si è rivelato un'utopia. Con esso è fallito anche il progetto di una diplomazia *super partes* per lasciare il posto a blande forme di cooperazione politica che mantengono intatta, in una cornice più ampia, la sovranità statale. Per quanto possa sembrare anacronistico, la società internazionale è ancora una società di Stati in cui la diplomazia riveste un ruolo solo in quanto rappresentanza della sovranità nazionale. Le norme di diritto internazionale, le istituzioni comunitarie, trovano applicazione e hanno valore sussidiariamente rispetto alle istituzioni e norme statali. Il diritto internazionale è comunque applicato nell'ambito del diritto interno da un operatore giuridico nazionale, la titolarità di diritti e di obblighi viene riconosciuta unicamente agli Stati nazione. Come può esistere una diplomazia sovranazionale efficace se gli Stati si trincerano tuttora dietro la salvaguardia di interessi particolari con

una incredibile deficienza di lungimiranza politica? I recenti avvenimenti geopolitici testimoniano inoltre lo scarso prestigio di cui godono le organizzazioni internazionali, prive di potere coercitivo: che senso può avere, ancora, una diplomazia sovrastatale che non possieda adeguati strumenti per dirimere le controversie tra Stati? E infine, di fronte a tali recrudescenze nazionalistiche, è auspicabile un suo sviluppo?

Emblematici i risultati assai limitati ottenuti dall'ONU rispetto al mantenimento della pace, a seguito delle rare situazioni di convergenza fra le grandi potenze sul merito delle iniziative da prendere e sulla convenienza di ricorrere a tal fine all'ONU. Nel *vacuum* di autorità politica creatosi con la comparsa di uno spazio geopolitico multipolare, si è aperta la via al consolidarsi o al costituirsi di organizzazioni internazionali di carattere regionale che coinvolgono gruppi di Stati (NATO, Unione Europea).

Analizziamo il caso dell'Unione Europea, in cui è particolarmente evidente la situazione di stallo della collaborazione politica, a causa della paralisi delle istituzioni comunitarie confermata dal Trattato di Amsterdam.

Di fronte ai vecchi e nuovi problemi che caratterizzano l'evoluzione dei rapporti politici internazionali e continentali, l'Unione Europea si deve confrontare con la necessità di dotarsi di una più solida dimensione politica che le permetta di assumere un ruolo più attivo nei suoi rapporti esterni e di essere protagonista della nuova architettura europea. Come viene attuata la collaborazione politica, che costituisce uno degli obiettivi comunitari?

All'interno della PESC, attraverso la convergenza di posizioni assunte dai vari Stati membri che porti a definire una strategia attribuibile all'Unione nel suo insieme e non più ai suoi singoli Stati. Tuttavia il campo in cui diviene possibile esplicitare tali azioni comuni è piuttosto ristretto come portata e riguarda principi così generici (salvaguardia dei principi democratici, promozione della stabilità politica...) da rendere piuttosto velleitari e frutto di dichiarazioni meramente volontaristiche i tentativi di collaborazione effettiva. Inoltre viene ribadita la sovranità nazionale dei suoi membri, gli Stati membri coordinano la propria azione nelle organizzazioni internazionali ed in occasione di conferenze internazionali sostengono posizioni comuni, ma la politica dell'Unione non pregiudica il carattere

specifico della politica di sicurezza e di difesa dei singoli Stati, sia perché essi perseguono obiettivi strategici propri, sia perché hanno aderito ad altre organizzazioni di cui l'unione Europea rispetta gli obblighi. Le missioni diplomatiche e consolari vengono concertate a livello intergovernativo, così come le delegazioni della Commissione presso le organizzazioni internazionali.

La società internazionale è una costruzione storica; il suo ordinamento morale non è edificato o garantito dalla razionalità umana, il nazionalismo è strutturalmente incorporato alla base dello Stato moderno; nelle relazioni interstatali e tra popoli può persino definire l'ambito delle scelte morali. In questa realtà sconfortante si ravvisa la necessità di una diplomazia svincolata dal potere politico, perché non renda più profondo il divario già esistente tra le grandi potenze e le nazioni in via di sviluppo, fonte di destabilizzazione politica mondiale; come l'esigenza di una integrazione politica più stretta che assorba in sé il concetto di sovranazionalità, preludio di una funzione cosmopolita dei popoli, per far fronte alla complessità del mondo odierno e per amministrare le risorse mondiali con spirito egualitario.

7. La diplomazia nell'era della globalizzazione

Dopo il crollo del sistema bipolare e il sorgere di nuovi scenari di tipo unipolare e multipolare, ci s'interroga molto più spesso sui caratteri che deve avere una delle più antiche e collaudate tecniche della gestione degli affari di Stato con gli altri soggetti della comunità internazionale e sull'attualità della diplomazia come strumento, cui Hans Morgenthau attribuiva la "massima importanza come elemento della potenza nazionale".

Si è discusso per quasi un secolo sulla natura della pratica diplomatica, le condizioni in cui è costretta a operare e sui mutamenti dei sistemi di comunicazione che oggi sono diventati istantanei, sui vertici e sulla shuttle-diplomacy, in altre parole sul declino della diplomazia classica.

Nel sistema post-bipolare è di estrema rilevanza considerare quello che da Loewenstein è chiamato "metodo della diplomazia" che consiste in un "insieme di principi e usi, di modalità e strumenti che in ogni dato tempo dà precise formulazioni alla politica estera e influisce sulla sua attuazione" nel quale è molto rilevante la sintesi tra la continuità della diplomazia come tecnica per gestire le relazioni internazionali e la definizione della politica da parte di un governo.

Con i recenti mutamenti geostrategici e geopolitici nella scena internazionale, in un certo senso, il ruolo stesso dello Stato nelle relazioni internazionali si è ridotto con l'apparire, in un contesto fluido e aperto, di attori non statuali che difficilmente possono essere ricondotti alle categorie dei soggetti classici del diritto internazionale. Agiscono accanto alle organizzazioni intergovernative non soltanto gli organismi non governativi, le grandi compagnie industriali e finanziarie, le religioni organizzate e i sindacati internazionali, ma sono attori importanti

anche i nazionalismi, gli eteronazionalismi, i tribalismi e i movimenti trasversali (ecologia, diritti umani etc.).

La diplomazia nell'era della globalizzazione deve adattarsi alle mutate circostanze e non più riferirsi agli Stati stranieri come principio e fine delle relazioni internazionali, ma deve saper gestire la totalità degli attori della scena internazionale.

Parallelamente al percorso della comunità internazionale verso una globalizzazione totale emerge un clima in cui esistono società che tendono a richiudersi su se stesse. Quindi bisogna poter dedicare ogni sforzo politico-diplomatico teso alla reintegrazione di queste società in un sistema globale di valori etici, senza fare affidamento su neo-polarismi come regolatori del sistema globale.

Il fenomeno che minaccia maggiormente la stabilità internazionale è quello delle crisi periferiche che spesso sfuggono al controllo del sistema globale. Conflitti che sono gestiti da élites poco sensibili alle esigenze della stabilità internazionale e dell'equilibrio delle forze, catalizzati da odi ancestrali, nazionali e religiosi, da rivendicazioni territoriali e da ambizioni egemoniche.

Saranno le crisi periferiche a rivelarsi le più pericolose, in un futuro prossimo, trasformandosi facilmente in conflitti locali che la comunità internazionale ha maggiore difficoltà ad affrontare. L'attività diplomatica preventiva acquista perciò un'importanza cruciale per la risoluzione delle crisi in un'era in cui la minaccia di rappresaglia non ha più un valore di deterrente forte sulle crisi locali.

Il nuovo scenario internazionale ha un effetto importante sul "metodo diplomatico" che ha rivelato in maniera più evidente tutte le forze che agiscono in modo determinante sulla scena internazionale non limitandosi più agli Stati.

Bisognerebbe quindi non soltanto comprendere queste nuove forze ma adoperare nuovi strumenti di analisi tesi a inquadrarle

nella concezione propria dell'azione diplomatica cercando di indirizzarle, se non si riesce a guidarle.

Col nuovo assetto internazionale si assiste da una parte al risorgere del concetto dell'equilibrio delle forze, dall'altra parte, e in maniera più evidente, a una trasformazione flessibile dei rapporti internazionali con una moltitudine di attori eterogenei destinati ad operare in maniera parallela.

E' questo aspetto di fluidità e flessibilità della comunità internazionale che apre un corridoio privilegiato all'azione diplomatica nell'era della globalizzazione.

8. L'impatto della rivoluzione informatica

L'uso di Internet nell'attività di politica estera

Ormai si fa un gran parlare di Internet. Non passa giorno che i mezzi di comunicazione non ne facciamo cenno anche se i riferimenti sono spesso imprecisi e più tesi a descriverlo come fenomeno da baraccone che non a mettere in luce la portata e l'impatto nella nostra vita di tutti i giorni. Ma sappiamo ormai per esperienza che il "sensazionalismo" può talvolta aiutare le "buone cause". Speriamo che anche in questo caso tale concetto si dimostri veritiero.

L'uso delle nuove tecnologie dell'informazione, fra cui Internet, non è ormai limitato ad un particolare settore, ma viste le sue possibili applicazioni è divenuto uno strumento per quasi tutte le professioni, soprattutto nel settore terziario. La politica estera è quindi solo uno dei campi in cui l'uso di Internet ha un notevole potenziale sia sul piano della conoscenza che dei metodi di lavoro.

Per le sue caratteristiche di facilità d'uso, di diffusione a livello mondiale, di rapidità nello scambio delle informazioni e dei messaggi, Internet si presenta come uno strumento particolarmente adeguato per le esigenze derivanti dalle attività di politica estera.

Uno degli esempi più efficaci che si possono utilizzare per illustrare le possibilità offerte, è l'esigenza di fornire informazioni sull'attività in ambito internazionale di ciascun governo. Le prese di posizione (position papers), i discorsi, i comunicati ufficiali in tema di politica estera, sono rimasti fino ad oggi troppo spesso confinati ad una stretta cerchia di addetti ai lavori a prescindere dalla loro portata più o meno generale.

Il problema di fornire (o anche solo rendere disponibile) una certa informazione al momento giusto alle persone giuste è diffuso e non è certo esclusivo per chi opera nel settore; tuttavia è proprio nel caso della politica estera che tale problema diviene più sentito vista la quantità di notizie e comunicazioni che ogni giorno circolano in tutto il pianeta. Pertanto disporre di un mezzo quale Internet attraverso il quale qualsiasi utente

possa, in ogni momento, accedere a quelle notizie di cui ha bisogno é una chiave di volta al problema della "disponibilità" sopra accennato. Internet permette infatti di rendere immediatamente disponibile, mettendola in linea, una qualsiasi informazione anche se non assicura uno specifico bacino di utenza o la certezza che essa verrà letta da tutti coloro che potrebbero essere interessati. Ciò non toglie che Internet consentirà una maggiore diffusione rispetto ai mezzi tradizionalmente utilizzati garantendo inoltre la reperibilità anche in futuro delle stesse informazioni.

Un altro aspetto di rilievo per chi opera in politica estera é rappresentato dalle possibilità che Internet offre nella ricerca di informazioni e nella tempestività della loro ricezione. Se si prende l'esempio classico dei comunicati stampa e dell'importanza di ricevere in tempo reale tale tipo di informazione, ci si renderà conto dei vantaggi offerti per la normale attività di aggiornamento quotidiano.

Non é un caso che le principali agenzie di stampa internazionali (Reuters, Agence France Presse, AP, ecc.) forniscano vari servizi su Internet (sia a pagamento che gratuiti). Anche alcune agenzie italiane (ANSA, ASCA, ADN Kronos, ecc.) si sono rapidamente accorte dell'importanza di essere presenti sulla Rete ed hanno realizzato sistemi di informazione su Internet.

Inoltre sono sempre più numerosi i quotidiani (Corriere della Sera, La Stampa, La Repubblica, Il Sole 24 Ore, ecc.) che pubblicano edizioni del giornale (più o meno complete) anche su Internet.

Anche i più importanti Ministeri degli Esteri già da tempo rendono disponibili numerose informazioni di carattere generale sul Paese (organizzazione politico-amministrativa, notizie economiche, statistiche ecc.) nel tentativo di ridurre il carico di lavoro per questo tipo di informazioni delle Ambasciate all'estero (sono oltre 70, fra cui vanno segnalati Gran Bretagna, Giappone, Stati Uniti, Canada, Francia, Italia ecc.). Si tratta di un primo stadio, relativamente facile da realizzare che presenta notevoli benefici per gli utenti.

Un vantaggio che le nuove tecnologie offrono, particolarmente interessante per la politica estera, é la possibilità di fornire l'informazione di

base (comunicati stampa, discorsi, resoconti ufficiali di riunioni, ecc.) senza l'intermediazione dei media, che talvolta forniscono interpretazioni ed analisi, trascurando la notizia vera e propria.

Un effetto secondario, ma non meno importante, che deriva dalla possibilità di fornire informazioni direttamente in linea, è quello di poter dare una maggiore coerenza fra le posizioni espresse ufficialmente dal Ministero degli Esteri (ed altri eventuali Ministeri tecnici con specifiche proiezioni in politica estera) e quelle espresse dagli organi periferici (Ambasciate, Missioni Permanenti, Consolati, ecc.). Poiché è possibile conoscere con tempestività le prese di posizione ufficiali sulle varie questioni, sarà più facile per tutti gli organi periferici seguire le linee guida dettate dal Centro.

Si dovrebbero così poter limitare eventuali fenomeni di scollamento nella conduzione della politica estera (tenuto anche conto della possibilità di contatti diretti tra sedi periferiche); più rari dovrebbero diventare i casi in cui l'Ambasciatore venga smentito dal proprio Governo o contraddica il collega operante in un'altra sede. L'ambasciata tenderà sempre più a diventare un vero e proprio ufficio distaccato del Ministero e diventerà relativamente più facile incidere sul processo decisionale al centro dando contributi e suggerimenti continui e aggiornati.

Particolarmente significativo, soprattutto nel caso specifico dell'Italia, è il potenziale sfruttamento di Internet per fornire informazioni alle collettività italiane presenti nel mondo. Vista la sua natura Internet è uno strumento rilevante per diffondere in tempo reale notizie sulla vita del Paese. Oltre al numero di quotidiani consultabili attraverso la rete di cui si è già accennato, non va dimenticata anche la possibilità di ascoltare in diretta trasmissioni radiofoniche e televisive. A tale proposito sono già disponibili i giornali radio della RAI oltre ai programmi in diretta di alcune radio private nazionali.

Un italiano residente in Australia può quindi tranquillamente leggere il quotidiano italiano collegandosi con il proprio computer senza attendere che la copia cartacea arrivi con il primo volo dall'Italia. Alla comodità di

unisce il risparmio economico che tale soluzione comporta ed i vantaggi che possono talvolta derivare dal diverso fuso orario.

Le istituzioni sono ormai in grado di fornire informazioni aggiornate a quei connazionali residenti all'estero che talvolta sarebbe difficile e costoso raggiungere. Sarà perciò relativamente più facile far conoscere nuove normative amministrative che riguardano tutti gli italiani all'estero attraverso la realizzazione di servizi Internet che contengano tali informazioni costantemente aggiornate. Basti pensare alle normative fiscali o a quelle elettorali per capire quanto il potenziale sia esteso.

Naturalmente non é immaginabile che "ciascun" italiano all'estero possa avere un collegamento Internet ma é certamente realizzabile una diffusione capillare presso i consolati, le associazioni, i comitati e la stampa italiana all'estero che poi potrebbero provvedere alla diffusione più capillare delle informazioni ai singoli. Se alle opportunità offerte da Internet si associa la diffusione delle trasmissioni televisive via satellite ci é più facile capire perché gli italiani all'estero del secolo XXI avranno dell'Italia un'immagine molto più aggiornata e più vicina alla realtà di quanto finora non sia stato possibile.

Lo scambio elettronico delle comunicazioni

L'attività diplomatica é sempre stata caratterizzata da un intenso scambio di comunicazioni. Fino ad oggi tali comunicazioni sono state effettuate su un supporto cartaceo (sotto varie forme quali dispacci, appunti, note, telegrammi ecc.) e sono state recapitate utilizzando sia il trasporto fisico (corriere diplomatico) o via filo (telex, fax).

Oggi l'avvento della posta elettronica, che é e rimane una delle applicazioni più sfruttate di Internet, é destinato a causare profondi mutamenti nelle comunicazioni diplomatiche.

A medio termine la modalità di consultazione primaria delle comunicazioni é destinata ad essere quella a schermo: le scrivanie dei funzionari saranno meno ingombre di telegrammi o altre comunicazioni cartacee da leggere, ma in compenso si dovranno consultare cartelle

elettroniche (folders) nelle quali affluiranno in maniera strutturata tutte le comunicazioni di competenza.

A prima vista potrebbe sembrare un passo indietro perché saremo comunque costretti a consultare numerose comunicazioni con il rischio di non essere in grado di individuare quelle veramente rilevanti o operative. In realtà nel fare tale considerazione ci si dimentica delle possibilità offerte dalle versioni elettroniche che permettono con relativa facilità di effettuare ricerche o ordinare rapidamente la documentazione secondo criteri decisi dall'utente. Così sarà più facile, ad esempio, leggere documenti secondo la priorità assegnata dal mittente, o ricercare quei documenti che riguardano uno specifico tema o uno specifico Paese. Naturalmente affinché ciò sia possibile è indispensabile che ci si abitui a nuovi metodi di lavori e si applichino quelle regole di standardizzazione che sono il presupposto ad una razionale utilizzazione dell'informatica.

Anche qui a titolo di esempio si può citare l'importanza di inserire parole-chiave adeguate nell'oggetto delle comunicazioni. Una scarsa attenzione a questo aspetto comporterebbe una difficoltà nell'individuare o nel classificare adeguatamente il contenuto della comunicazione. Se gli utenti (nella fattispecie i diplomatici) non impareranno tali elementari regole e si impegneranno a rispettarle ci si troverà inevitabilmente di fronte ad una situazione che viene spesso citata per esemplificare il cattivo funzionamento di alcuni sistemi informativi: "*garbage in, garbage out*", con tutte le conseguenze che ne deriveranno.

In una struttura quale quella diplomatica, caratterizzata dalla dislocazione in posti molto diversi fra loro (e spesso molto distanti), si intuisce facilmente quanto la possibilità di utilizzare la posta elettronica possa costituire un notevole vantaggio sia in termini economici che di tempo. L'e-mail può spesso essere del tutto sostitutivo al fax, soprattutto nel caso in cui i messaggi siano costituiti da solo testo, come è nella maggioranza dei casi. Inoltre è possibile inviare contemporaneamente lo stesso messaggio a più indirizzi, senza nessuna operazione aggiuntiva rispetto all'inserimento dei destinatari nell'intestazione.

Naturalmente vi sono sempre controindicazioni e pericoli che possono derivare da un uso incontrollato della posta elettronica su Internet. Vista la quantità di posta in circolazione ogni giorno, può succedere che un messaggio non venga recapitato. Inoltre i messaggi in chiaro possono essere letti se intercettati lungo il tragitto prima della consegna oppure più semplicemente possono giungere a destinazione incompleti. Ma queste limitazioni, troppe volte enfatizzate senza giustificato motivo (sono infatti gli stessi problemi che sussistono con il fax), possono essere parzialmente superate con sistemi di criptaggio (sia hardware che software) e con adeguate numerazioni che permettano il controllo di tutti i messaggi. In particolare la posta elettronica potrebbe essere molto vantaggiosa per l'invio di tutte quelle pubblicazioni periodiche (bollettini, circolari, comunicazioni di servizio) che dovrebbero avere una rapida e ampia diffusione all'interno della struttura organizzativa, oltre ai già ricordati comunicati stampa.

È errato tuttavia pensare che la trasmissione elettronica sostituirà totalmente il servizio postale tradizionale. È invece verosimile prefigurare un futuro abbastanza prossimo in cui si affermerà un sistema ibrido di trasmissione elettronica e di consegna fisica (con prevalenza del primo sul secondo) che sarà molto più efficiente ed economico di quello attuale.

Possibili effetti sui metodi e sui tempi di lavoro

Prima di tutto è bene sgomberare il campo da alcune convinzioni errate secondo le quali l'avvento delle nuove tecnologie informatiche porterà ad una scomparsa di alcune figure professionali. Prendiamo ad esempio il ruolo della segretaria. In futuro è probabile che si presenti un contesto in cui aumenterà rapidamente il numero di messaggi di posta elettronica inviati direttamente a funzionari o a dirigenti. La segretaria costituirà il filtro più importante per evitare che qualsiasi funzionario si trovi a dover leggere centinaia di messaggi al giorno. Questo semplice esempio, non certo esaustivo, prova che non necessariamente si arriverà ad una riduzione dei posti di lavoro, ma sicuramente sarà possibile una maggiore efficienza, cioè l'attività svolta nello stesso arco di tempo sarà maggiore.

Considerevoli effetti si cominciano a delineare anche nel campo delle attività esterne della diplomazia. A titolo di esempio si può fare riferimento ai negoziati internazionali dove l'impatto delle nuove tecnologie dell'informazione comincia ad essere percepibile. La possibilità di allargare il numero dei partecipanti alla preparazione delle Conferenze internazionali o la redazione di bozze di accordi multilaterali attraverso l'utilizzo appropriato di mezzi elettronici comincia a fare la sua timida apparizione. Si pensi infatti a tutti quei piccoli Stati (ormai sempre più numerosi) o a quegli Stati con risorse finanziarie estremamente limitate, che non possono partecipare alle numerose riunioni che spesso caratterizzano i negoziati multilaterali. L'utilizzo di videoconferenze (che però presenta una serie di limitazioni e difficoltà sul piano tecnico), o ancora più semplicemente di rapidi scambi di posta elettronica, permetterà di partecipare attivamente alla redazione e alla finalizzazione di testi sui quali sarà poi più facile trovare l'accordo finale. E tutto ciò a costi decisamente ridotti, non essendo necessario lo spostamento fisico dei responsabili.

È interessante notare anche come nuove forme di protesta internazionale si stiano organizzando attraverso Internet. Un esempio recente è rappresentato dall'attacco NATO alla Serbia in occasione del quale vi è stata un'offensiva cibernetica da parte dei Serbi che hanno inondato di proteste le caselle di posta elettronica, colpendo in pochi giorni diverse migliaia di utenti Internet negli USA. I principali obiettivi sono stati giornalisti, produttori di radio e TV, gruppi civili, enti pubblici e personalità politiche che hanno ricevuto diverse centinaia di messaggi al giorno. Naturalmente tutti i messaggi contenevano slogan contro la NATO.

Una simile offensiva era stata adottata anche da turchi per il caso Ocalan, nei confronti dei Paesi che non avevano consentito la consegna del leader curdo alle autorità turche.

È probabile che tale tipo di proteste si intensifichino nel futuro, data la facilità ed il basso costo che esse comportano. D'altra parte va anche considerato che è relativamente facile adottare contromisure per limitare l'impatto di queste iniziative.

Un altro effetto che si sta progressivamente registrando nella pratica diplomatica in seguito all'introduzione delle nuove tecnologie dell'informazione é la riduzione dei tempi decisionali. Sotto l'influenza dell'informatica, anche per la politica estera, così come in passato si é verificato per la politica finanziaria e la politica commerciale, si stanno alterando considerevolmente i tempi di reazione (e di azione).

Tale tendenza non é esente da rischi se portata all'estremo; se la velocità dell'informazione coincide con una sua mancata valutazione ed analisi allora si possono determinare situazioni di reazioni "impulsive" o ancor peggio "superficiali" che costituiscono un grave pericolo nella politica internazionale. Un'aggravante di tale tendenza é rappresentata dal funzionamento e dalla rilevanza dei *mass-media* nel processo decisionale: basti pensare all'impatto sull'opinione pubblica di alcune prese di posizione degli organi di informazione.

Il più facile accesso ed una più ampia gamma di informazioni dovrebbe invece essere utilizzato dai diplomatici per dedicare più tempo all'analisi e alla programmazione in modo da poter assumere decisioni più equilibrate e coerenti in tutti quei casi in cui non ci si trova in situazioni di emergenza. Ma questi vantaggi si potranno realizzare solo se le nuove tecnologie dell'informazione saranno correttamente utilizzate ed entreranno a far parte degli ordinari strumenti di lavoro in seguito alle necessarie modifiche ed adeguamenti dei metodi di lavoro.

In un mondo che cambia molto rapidamente diventa perciò sempre più importante l'aggiornamento professionale e la "formazione continua". Questa esigenza é particolarmente sentita nella diplomazia che si trova di fronte a realtà geo-politiche e a situazioni negoziali e professionali in continua evoluzione.

Anche nel campo della formazione il ruolo delle nuove tecnologie dell'informazione é destinato a crescere ed a evolversi. A questo proposito un esempio significativo é quello dell'apprendimento a distanza (c.d. *distance-learning* o ancora più precisamente *on-line learning*) che comincia ad essere utilizzato anche per quanto riguarda l'approfondimento delle tecniche diplomatiche. Antesignana in questo campo é la "Mediterranean

Academy of Diplomatic Studies” dell’Università di Malta che per prima ha organizzato un “Post-graduate course on Information Technology and Diplomacy”. Naturalmente il corso si svolge per la sua quasi totalità utilizzando strumenti e mezzi disponibili attraverso Internet.

La riduzione dei costi di formazione e la possibilità di utilizzare i migliori insegnanti per le specifiche materie che si devono trattare sono solo due dei vantaggi che possono derivare dalla formazione a distanza. Questi ed altri aspetti diventano particolarmente rilevanti quando, come nel caso dei Ministeri degli Affari Esteri, il fattore distanza costituisce un elemento che rende più complessa l’organizzazione di corsi classici di formazione.

É chiaro che uno degli elementi basilari per il successo dell’innovazione é lo stanziamento dei necessari investimenti., intesi non solo in termini di nuove macchine, ma anche e soprattutto in termini di risorse umane. Mentre é relativamente facile acquistare o rimpiazzare l’*"Hardware"* (personal computers, servers, etc), relativamente più complesso é cambiare il *"Software"* (programmi, ecc.), ma ancora più difficile e impegnativo é variare il *"Manware"* (mentalità del personale). Inoltre va tenuto presente che il rapido sviluppo della tecnologia che caratterizza l’informatica rende particolarmente difficile colmare eventuali lacune che tendono ad accumularsi nel tempo se si ritarda l’introduzione di nuove tecnologie e nuove procedure.

Nel considerare i possibili effetti futuri delle nuove tecnologie dell’informazione, meritano una menzione i riferimenti che spesso, forse troppo spesso, vengono fatti circa la prospettiva di una scomparsa della forma cartacea dei documenti. Tali scenari “massimalisti” possono difficilmente essere condivisi. Le edizioni cartacee e quelle elettroniche sono spesso complementari e destinate ad usi diversi, quindi non é pensabile che l’una possa prevalere sull’altra fino alla completa sostituzione.

A questo proposito si pone il problema, solo apparentemente marginale, della documentazione dell’attività diplomatica per gli storici futuri, a causa della presunta “volatilità” delle versioni elettroniche dei documenti rispetto a quelle cartacee. In realtà si tratta di un falso problema che si sarebbe potuto porre già al tempo dell’affermazione delle

comunicazioni telefoniche. Infatti lo scambio elettronico delle comunicazioni e la loro archiviazione elettronica non ne impedirà la stampa e la diffusione sotto forma di libro. Sarà invece più facile effettuare ricerche su una vasta massa di documenti e quindi realizzare selezioni su una base informativa più vasta di quella attualmente disponibile.

Paradossalmente uno dei problemi che si potrebbero presentare al diplomatico é proprio quello dell'eccessiva quantità di informazioni disponibile quotidianamente. Infatti non può essere accettata l'equazione "*iper-informazione*" = "*buona-informazione*". Anzi, uno di compiti del diplomatico é proprio quello di saper vagliare, filtrare, e valutare le informazioni di cui viene in possesso. Tale compito può presentarsi arduo se non si riesce a dominare il processo di input informativo. Anche in questo caso non esistono pozioni magiche o panacee diverse dalla formazione e dall'esperienza, i due pilastri su cui fondare una professionalità particolare ed in evoluzione come quella del diplomatico.

L'uso delle nuove tecnologie sta anche portando ad un incremento dei contatti diretti fra i funzionari in servizio presso i diversi Ministeri degli Esteri ed i loro omologhi nel mondo. Questo comporta un progressivo mutamento nel ruolo e nelle funzioni delle Ambasciate che vedranno diminuire il compito di semplici intermediari per molte comunicazioni, soprattutto di carattere tecnico, che in passato dovevano svolgere. L'ufficio all'estero troverà la propria ragione d'essere in altre attività di analisi, di valutazione e di contatto a maggiore "valore aggiunto" della semplice trasmissione di documenti.

Dopo questa sintetica illustrazione di alcuni dei possibili cambiamenti che la diplomazia potrebbe subire in seguito ad un uso più inteso delle nuove tecnologie dell'informazione, é utile concludere chiarendo un punto molto importante: le nuove tecnologie dell'informazione, pur costituendo un fondamentale ausilio per le attività diplomatiche, non potranno mai sostituire la conoscenza diretta della realtà e i contatti personali. Questi due fattori sono e rimarranno, infatti, di fondamentale importanza per svolgere una efficace attività di

comunicazione, negoziato e rappresentanza tra due Stati e per consentire quindi una efficace azione diplomatica.

9. La specificità della carriera diplomatica ha tuttora un senso?

Per una serie di motivi e di continue rivoluzioni che non è il caso di analizzare in questa sede, la scena mondiale si rende di giorno in giorno più complessa e allo stesso tempo i cambiamenti occorrono ad una velocità molto maggiore rispetto ai tempi necessari alla loro comprensione.

Le inevitabili trasformazioni che coinvolgono la società ad ogni livello comportano spesso il ripensamento degli schemi tradizionali validi in situazioni profondamente differenti da quelle attuali.

Mestieri d'altri tempi scompaiono; l'epoca moderna supplisce a nuove esigenze dotandosi delle adeguate competenze. In questo scenario pare che il momento riformatore diventi irrinunciabile anche per quelle professioni che da sempre sono ritenute non soggette all'azione del tempo.

Certamente tra queste ultime la carriera diplomatica ha sempre occupato nella *communis opinio* un posto d'eccezione. Tuttavia anche per essa pare giunto il momento in cui le crepe formatesi negli anni hanno infine portato alla rimessa in gioco dell'intera sua specificità.

In ogni caso una rivalutazione sul funzionamento della carriera diplomatica appare non più indispensabile di quanto non sia il mantenimento di una certa sua specificità.

Questa posizione trova giustificazione in una serie di considerazioni concernenti sia il bagaglio d'esperienza finora maturato con l'attuale *modus agendi*, sia l'impostazione che ne deriva; impostazione che, seppur con tutti i limiti del caso, ha bene o male garantito da una parte il mantenimento di una struttura gerarchica indispensabile con riferimento alla particolare delicatezza delle mansioni e dall'altra la sufficiente indipendenza richiesta dallo svolgimento di funzioni di responsabilità.

Il primo pensiero corre al contatto umano; la presenza fisica sul campo del diplomatico, in stretta correlazione con l'ambiente politico all'interno del quale è tenuto ad operare, valorizza i rapporti non solo da un punto di vista professionale, e questo spesso si rivela decisivo per il successo di una missione.

Per quanto concerne poi la struttura nel suo complesso, all'interno della quale il singolo diplomatico è solo una cellula, il dislocamento capillare sul territorio favorisce il mantenimento di una "rete" più efficiente.

Inoltre niente può sopperire alla mancanza di una conoscenza approfondita delle problematiche locali acquisita tramite un'esperienza diretta ed in prima persona. Nulla contribuisce più di una certa stabilità di sede e di funzione alla maturazione e implementazione di questa conoscenza. Inoltre, in tempi in cui si assiste ad una proliferazione di organizzazioni internazionali e di gruppi di concertazione intergovernativa, anche informali, non può negarsi l'irrinunciabile necessità di ricorso all'operato di figure dotate di un particolare spessore culturale e politico. L'emergere, poi, dei forti regionalismi e di una necessità di regolamentazione internazionale in ambiti specifici condurrà, in ogni caso, ad un ripensamento dei metodi di specializzazione degli Agenti diplomatici.

Anche lo stesso cerimoniale, da troppi forse ingiustamente ritenuto artificioso ed obsoleto, non solo nelle sue modalità ma nella sua stessa essenza, riveste in realtà una funzione pratica altamente operativa, che si concreta nel fatto di statuire una certa uniformità di comportamento, utile e auspicabile in un campo nel quale le incomprensioni sono molto frequenti e potenzialmente foriere di drammatiche conseguenze. Non si può negare il valore di quel detto cinese che indica il cerimoniale come "il profumo della politica".

L'idea di fissità di solito associata al principio del cerimoniale non è apparentemente contraddittoria rispetto alla questione del decentramento che permette la salvaguardia di un'autonomia necessaria in ogni situazione dove l'esito finale non sia predeterminato e quindi a maggior ragione in ogni momento dell'attività del diplomatico.

Queste ed altre ragioni sarebbero di per sé sufficienti a fornire la carriera diplomatica come attualmente strutturata di una ragione d'essere senza dubbio valida.

In aggiunta, basti tenere presente come tale struttura favorisca in situazioni di emergenza quella rapida concertazione di risposta tra Paesi ed

Istituzioni internazionali e quella prontezza di azione che, qualora mancasse, potrebbe ingenerare inammissibili ed irrimediabili ritardi.

L'attuale sistema, inoltre, fa in modo che a mantenere i contatti sia una persona con un certo potere negoziale, la cui posizione potrebbe risultare indebolita se a rivestire la carica di ambasciatore fosse un funzionario non all'uopo designato e appositamente formato.

Se questo non bastasse, ogni tentativo di riforma dovrebbe tener presente il ruolo essenzialmente politico attualmente rivestito dal capo della rappresentanza all'estero che fa sì che a questi non sia consentito limitarsi alla cura di interessi particolari ed inerenti a particolari tematiche ma favorisca la sua figura come uomo di coordinamento e di responsabilità non semplicemente amministrativa. Per di più, in un mondo nel quale sempre più importanti si rivelano i rapporti commerciali e le transazioni finanziarie, è giusto non tacere che, sebbene sembri perdere terreno, il politico rimane comunque più nobile dell'economico.

L'attuale status di cose, infine, ci permette di far presente l'importanza che ricopre il mantenimento di una classe di persone dotate di una comune e particolare *forma mentis*, di un determinato stile di vita e di una sensibilità frutto di specifiche esperienze. La complessa personalità di uomini che hanno arricchito il proprio bagaglio rispondendo a diversi stimoli derivanti da ambienti radicalmente differenti e che hanno potuto confrontarsi tra di loro e con l'esterno costituisce un patrimonio inestimabile per i Paesi d'appartenenza e non solo. Essi rappresentano ciascuno una tessera del mosaico storico del tempo in cui hanno vissuto e prestato servizio. Senza voler, peraltro, dimenticare l'inesauribile fonte costituita dai documenti ufficiali e personali relativi ad ogni singola missione, vere basi delle informazioni politiche su uno Stato od una regione, scritti cui sovente è anche riconosciuto un valore storico letterario, a testimonianza della qualità dell'impegno e dell'equilibrio nella valutazione. Ne sono un esempio i tre ambasciatori premi Nobel per la letteratura: Ivo Andrić, Alexis Léger, Giorgio Seferis (Seferiadis), sebbene il secondo ed il terzo essenzialmente poeti.

C'è anche, tuttavia, un'altra faccia della medaglia che non può essere trascurata: è la componente delle nuove sfide, di quelle che il mondo della diplomazia è chiamato ad affrontare con prontezza e determinazione. L'estrema velocità di cambiamento e sofisticazione della realtà che ci circonda rende indispensabile il ripensamento del termine interdipendenza anche per il vocabolario diplomatico. Ancora, se fino ad oggi il canale diplomatico si configurava come un creatore di informazioni, già domani gli sarà sempre più richiesto di fungere soprattutto da gestore e interprete di queste informazioni.

La stessa definizione di azione diplomatica non può non essere in evoluzione. La diplomazia inizia a perdere la sua qualifica di rappresentante dei soli interessi del Governo per divenire espressione della più ampia e variegata società civile, nel continuo e sempre più profondo confronto con le altre culture.

E in questo confronto, all'Agente Diplomatico non è richiesta ovviamente solo una solida preparazione culturale che gli consenta di operare nei contesti più diversi, ma soprattutto l'abilità di conquistarsi la meritata fiducia che più di ogni conoscenza può garantire in tante situazioni il buon esito e l'incisività della sua azione.

Certamente la struttura necessita di una razionalizzazione, così come le procedure di uno snellimento e questo al fine di sgravare le delicate funzioni del diplomatico dalle routine contabili e dalle altre pastoie burocratiche.

Sicuramente sarebbe opportuno avvantaggiarsi dell'imponente sviluppo della tecnologia che gli ultimi anni hanno visto realizzarsi e del supporto che questo potrebbe fornire all'operato del diplomatico, specialmente nel caso in cui questi fosse dotato di una certa flessibilità.

Alla base di tutte queste considerazioni rimangono comunque quelle sul sistema di reclutamento delle nuove leve. Investire sui giovani non significa infatti solamente puntare su nuove energie e vivi entusiasmi, ma anche approfittare dello sguardo critico che, senza necessariamente dover scadere nell'opposizione aperta e nella polemica, può costituire un indispensabile momento di confronto tra le classiche impostazioni e le esigenze più recenti.

La nuova formazione dovrebbe puntare sull'acquisizione di un bagaglio professionale capace di fornire, nei momenti opportuni, gli adeguati strumenti di analisi e di valutazione; strumenti che, poggiandosi sull'esperienza che il diplomatico matura col tempo, gli eviterebbero di ripetere gli errori compiuti nel passato, ciò non dimenticando le tre caratteristiche indicate da Talleyrand ,ancora alle porte del XIX secolo, come elementi peculiari della figura del "buon diplomatico", ossia: la qualità "de l'âme", "de l'esprit" ed una buona dose di patriottismo, sebbene rilette alla luce di 200 anni di scambi tra i popoli e guardando al patriottismo come garanzia del rispetto della specificità di ciascuna nazione.

10. Conclusione

Le innovazioni tecnologiche degli ultimi decenni e la loro crescente applicazione alle relazioni internazionali conferiscono alla diplomazia nuovi strumenti e metodologie innovative per potenziare la propria attività ed affrontare i mutamenti di fondo che caratterizzano gli equilibri mondiali della fine del bipolarismo e che si accentueranno e si definiranno con maggiore precisione nei prossimi anni. Se la portata reale dell'influenza che la telematica potrà esercitare nelle procedure e nella prassi diplomatica è tuttora difficile da prevedere, l'evoluzione della comunità internazionale e l'affermarsi di una pluralità di soggetti sempre più attivi sul piano della politica estera assegnano alla diplomazia nuovi compiti delicati e complessi per mantenere e perfezionare il ruolo storico di equilibratore dei rapporti internazionali e promotore di collaborazione nei più svariati settori.

La diplomazia non sembra aver ancora valutato compiutamente il fenomeno della globalizzazione nelle sue implicazioni politiche, oltre che economiche, sociali e culturali. Appare quindi inderogabile un esame approfondito dei ritardi e delle lacune da colmare, sia nei metodi di lavoro e nelle strutture organizzative che nella collaborazione di programmi volti ad una più diffusa conoscenza della politica estera e dell'ambiente internazionale nell'opinione pubblica.

In tale prospettiva dovrà peraltro evitarsi che l'ampliamento della sfera conoscitiva consentito dalle nuove tecnologie provochi una contrazione della sfera propriamente operativa, confinando la diplomazia in attività di ricerca e di analisi e riducendo il profilo essenzialmente politico della sua funzione.

Analogamente, il progressivo estendersi del negoziato multilaterale non dovrà porre in ombra l'approccio bilaterale, nel quale doti e capacità personali, esperienza e cultura trovano maggiori occasioni di esprimersi. Non sembra infine che la globalizzazione porti alla scomparsa di procedure tradizionali quali arbitrati, mediazioni e buoni uffici, il cui ruolo nella composizione delle controversie risulterà anzi rafforzato.

L'evoluzione dell'Unione Europea nei prossimi decenni comporterà prevedibilmente l'unificazione delle diplomazie dei paesi membri ed una riforma delle mansioni della Commissione nel campo dei rapporti esterni. Oltre venti anni di cooperazione politica fra Ministeri degli Affari Esteri, Ambasciate e Commissione hanno collaudato procedure unificate e creato consuetudini di costante collaborazione fra funzionari ed esperti dei vari livelli. Se non esiste ancora una diplomazia europea, la prassi degli ultimi anni ha contribuito a formare personale già preparato alla gestione di una politica comune dell'Unione.

I compiti della diplomazia del nuovo secolo saranno indubbiamente più estesi e più complessi per il continuo intensificarsi delle relazioni internazionali e per la diversità degli obiettivi perseguiti: dalla progressiva integrazione di grandi aree geopolitiche alla crescente collaborazione culturale e scientifica, dalla tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali alla lotta contro l'emarginazione e la criminalità, dalla protezione dell'ambiente all'esplorazione dello spazio. Per contribuire all'attuazione di un programma di rinnovamento così vasto la diplomazia dovrà attingere ai valori più alti che hanno caratterizzato in passato la sua vocazione per promuovere nuove forme di solidarietà internazionale che consentano un progresso civile in piena sintonia con gli sviluppi della ricerca scientifica e delle sue applicazioni alla vita sociale.

