Massimo Gusso

CICLO DI LEZIONI per l'Università Aperta Auser di Conegliano sul tema:

Verso le «Nazioni Unite»: realtà, utopia, idealizzazione.
Esiste una possibilità sovranazionale per una vera ricerca della pace e per la composizione delle controversie tra le Nazioni?



PRIMA LEZIONE: giovedì 19 febbraio 2026
ore 15.30-17.30

sintesi:

Tre Secoli di Guerra e di Pace (1648-1941)
Dalla Pace di Vestfalia al Congresso di Vienna, fino alla Prima Guerra Mondiale, alla costituzione della Società delle Nazioni e al suo fallimento



APPUNTI
più o meno disordinati e
più o meno disallineati con le slide

Appunti della Prima Lezione

Titolo della Lezione ①

1. Parleremo, come dice il titolo del Ciclo, di come si giunse alle *«Nazioni Unite»* di oggi, alla *realtà, utopia, idealizzazione*, alla *ricerca della pace e* della *composizione delle controversie tra le Nazioni* con le approssimazioni e ipocrisie che nei secoli si poterono mettere insieme. Ma partiamo da un accenno molto più lontano: gli uomini, nel loro organizzarsi fin dalla preistoria, hanno tentato di creare tra di loro regole di convivenza. In un frammento dei presocratici (Crizia, *Sisifo*, fr. 25, V sec. a.C.), leggiamo che *vi fu un tempo quando la vita umana era senza ordine, bestiale e serva della forza, non c'era premio per i buoni né quindi si davano castighi ai malvagi: poi gli uomini emanarono leggi per punire, affinché fosse castigato chiunque le violasse e la giustizia fosse sovrana…*

Comunque, se all'interno delle organizzazioni che denominiamo "stati", si formarono i più svariati corpi di leggi per disciplinare la convivenza *tra gli uomini*, il rapporto *tra gli stati* rimase invece – come anche oggi, in gran parte – basato essenzialmente sulla forza: il più forte poteva **e può** invadere, conquistare, sottomettere il più debole. Anche ammesso, e non concesso, che gli esseri umani non abbiano mai conosciuto lo stato di natura, né la legge del più forte, vi sono invece sempre vissuti gli Stati, **grandi** (soprattutto) e **piccoli**, qualunque parola li avesse definiti nel corso della Storia.

In questo secolo e mezzo l'Europa era al centro del mondo per la sua aggressività coloniale e per l'affermarsi delle monarchie assolute ②

2. Le guerre di religione in Europa, tra cattolici e protestanti luterani, portarono ulteriore complessità nel sistema delle relazioni internazionali, e guerre incessanti, fino a che emerse una variante del protestantesimo, il calvinismo, che riuscì a dar vita a uno stato indipendente, **le Provincie Unite**, l'attuale Olanda, dove una classe borghese cacciò il sovrano e istituì una repubblica, nel 1581, che durò fino al 1795. Il fatto, che non possiamo qui raccontare, va ricordato perché rappresentò la prima – vaga, beninteso – affermazione, su un territorio, dell'idea di "nazione", di una comunità che non dipendeva dalla presenza di una famiglia reale, e dal suo "diritto divino" di regnare, ma da una ancora nebulosa i- ③

dea di comunità nazionale di intenti. Si trattò però del rudimentale battesimo dell'idea di *stato-nazione* che avrà tanta importanza per la storia successiva.

Si dovrà arrivare alla *Guerra dei Trent'anni* (1618-1648) per trovare, tra alcune potenze, una sanzione internazionale che prendesse atto dello *status quo*, e ponesse fine alle guerre di religione ed è quella che, attraverso diversi trattati, si suole definire, semplificando, come la *Pace di Vestfalia* (1648). ④

Con questo accordo, articolato in più atti internazionali, si riscrisse – prendendo atto della necessità di trovare un compromesso al più alto livello possibile – la carta dell'Europa con l'idea di dar vita a una **pace perpetua**, attraverso un'idea di tolleranza e di convivenza di più fedi: emerse però anche qualcosa di simile a un concetto di **equilibrio tra potenze** (da conservare), un equilibrio multipolare, che avrebbe dovuto prevenire il predominio di una sola potenza. Si diede vita ad un precedente molto importante: quello di una pace collettiva firmata, alla fine di una guerra, **nel corso di un vertice multilaterale**, ponendo le basi di un ordine fondato sulla coesistenza fra stati sovrani che si riconoscono reciprocamente come tali. Si apriva inoltre **l'era della diplomazia**.

Era nato un sistema di regole che porterà il mondo nell'era moderna, anche se non finì qui, certo, la storia delle guerre.

3. Ce ne furono ancora, determinate soprattutto dall'emergere di una potenza in ascesa, decisa ad affermarsi a scapito dei suoi vicini, ovvero dall'emergere di un'ideologia con pretese universali, decisa a imporre i suoi valori, e circa un secolo dopo Vestfalia, ci fu anche quella che possiamo definire la *prima* "guerra mondiale", la cosiddetta *Guerra dei Sette Anni* (1756-1763) che portò francesi e inglesi a combattersi, in Europa, nelle Americhe, in India, e su tutti i mari. ⑤

Ma fu la **Rivoluzione francese** a dare il più significativo shock all'equilibrio europeo, attraverso l'imposizione dei suoi ideali universali, facendo cadere assieme alla testa del re di Francia il concetto del diritto divino. ⑥

<u>E inaugurando l'era dell'esportazione delle democrazia</u>

Mi limito solo ad accennare qui all'apparizione nel 1795 dell'utopistico saggio del filosofo tedesco Immanuel Kant, intitolato *Per la pace perpetua*, un'opera di filosofia politica che auspicava un ipotetico trattato di pace, volto a impedire il verificarsi di qualsiasi conflitto futuro. Il lavori di Kant si ispirava alla Pace di Basilea (aprile 1795), tra Francia rivoluzionaria e Prussia. Proprio la grande differenza ideologica tra i due paesi indicava che si trattava di una tregua, più che di ⑦

una vera e propria pace. Per questo, Kant pensò che le sue idee potessero contribuire a trasformare una tregua bilaterale tra stati con regimi politici opposti in una pace ampia e duratura.

Anche sulla base della costituzione degli originali ed inediti **Stati Uniti** ma soprattutto della travolgente forza rivoluzionaria francese il concetto di stato si definì con tratti che ci appaiono sempre più descrivere lo stato contemporaneo. ⑧

Napoleone, con altri mezzi, fu il continuatore della rivoluzione. ⑨

Il quindicennio napoleonico fu un acceleratore di cambiamenti che in parte si cercò di cavalcare, in parte di cancellare, con l'assise che si rivelerà tra le più importanti della Storia diplomatica, il ***Congresso di Vienna*** (1814-1815), alla base del ridisegno della carta dell'Europa. ⑩

Vediamo che dall'embrionale formarsi del sistema degli stati sovrani (stati nazione) è stata avvertita l'esigenza di dar vita **a qualche sistema giuridico *internazionale*** che – ovviamente su base volontaria e pattizia – provasse a porre vincoli all'assoluta libertà d'azione dei singoli stati, vincoli che andassero oltre a quelli, materiali, risultanti dalla gerarchia della potenza, ma che derivassero da forme di condivisione, accettate da tutti, a cominciare dalle potenze più grandi, di una serie di *principi*, di *norme* e poi anche di ***istituzioni***, che consentissero di superare lo stato di *interdipendenza* – cioè la situazione per cui le azioni di uno stato avevano conseguenze su quelle degli altri – e che prendesse atto dell'esistenza di una *comunità internazionale*, in grado di produrre norme e – in certe condizioni – a dar vita a una vera *società internazionale*.

Per allontanare la prospettiva della guerra è necessario favorire l'evoluzione politica, istituzionale ed economica **che possa far percepire ciascuna potenza come *non minacciosa* nei confronti all'altra**: mantenere la fermezza dei principi dell'ordine internazionale appariva la sola strategia possibile.

4. Ma torniamo al *Congresso di Vienna*, organizzato sulla base della decisione di quattro grandi potenze, **Gran Bretagna, Austria, Prussia e Russia**, in pratica i vincitori di Napoleone, che si erano impegnate a rimanere alleate per vent'anni, per impedire ogni rivincita della Francia, e per garantire l'equilibrio europeo. Questo equilibrio sarebbe stato garantito attraverso consultazioni tra le quattro potenze.

Tenete bene a mente queste due situazioni, che troveremo ripetersi: (1) un gruppo di potenze vincitrici di una guerra importante si coa-

lizzano per (2) dettare l'organizzazione internazionale del dopoguerra.

Comunque, il *Congresso di Vienna* rappresentò il più importante tentativo compiuto fino a quel momento di creare una nuova organizzazione capace di mantenere la pace nell'Europa moderna. Dall'epoca del Congresso che diede vita alla Pace di Vestfalia, mai un'assemblea tanto rappresentativa dell'intera Europa si era riunita per affrontare i problemi che riguardavano l'intero continente. Nel bene e nel male, gli esiti del Congresso di Vienna fissarono il corso della politica europea **per il successivo cinquantennio**, stabilendo che **nessun confine si sarebbe potuto modificare in Europa senza il concerto delle quattro potenze**, che rimasero poi però solo in tre (Austria, Prussia e Russia) a raccogliersi nella *Santa Alleanza*, che avrebbe dovuto difendere il principio assolutistico (Dio e altare) da cui si sfilò con accortezza la Gran Bretagna che aveva ormai mire globali e, essendo all'apice della propria potenza, divenne l'arbitro, spostando di volta in volta le proprie alleanze per impedire il formarsi, nel continente europeo di una potenza a scapito delle altre.

Nell'area americana, intanto, nel 1823, il presidente degli Stati Uniti, James Monroe proclamò la dottrina isolazionista, che intimava agli stati europei di non ingerirsi negli affari del continente americano: questa, che sarà definita ***Dottrina Monroe***, vedrà il lento, ma progressivo **dalla fine del secolo**, espansionismo statunitense in termini politici ed economici diretto verso quelle aree del centro e del sud del continente americano che si stavano sollevando contro le rispettive madrepatrie, Spagna e Portogallo, cui venne intimato di non intervenire nel continente, favorendo di fatto la nascita delle repubbliche americane postcoloniali.

⑪

Nel 1822 la Grecia si proclamò indipendente dopo un'insurrezione e, nel 1830, si assistette alla "creazione" del Belgio, sottratto ai Paesi Bassi dopo una rivoluzione ma senza ricorso a una guerra, sotto l'egida della grandi potenze, e con il rientro nel gioco politico europeo della Francia.

⑫

Tra 1820 e 1830 scoppiarono anche focolai rivoluzionari…

5. Tra 1832 e 1837 fu dato alle stampe il libro di un generale prussiano, Carl von Clausewitz, ("Vom Kriege", *Della Guerra*), dove leggiamo una frase molto importante: «**La guerra non è che la continuazione della politica con altri mezzi**. La guerra non è, dunque, solamente un atto politico, ma un vero stru-

⑬

mento della politica, un seguito del procedimento politico, una sua continuazione con altri mezzi.» Dobbiamo tener in mente questa definizione teorica, perché la guerra, e la sua "regolazione", se si può dire, sarà una delle principali mete di diversi tentativi di portare sotto controllo le relazioni internazionali.

Le cose della politica andarono avanti fino al 1848 quando scoppiarono un po' dovunque rivoluzioni (si dice da allora: "succede un quarantotto!") che parvero mettere tutto in discussione. La ripresa di controllo da parte delle grandi potenze si rivelò effimera, anzi, la presa di potere in Francia da parte di Luigi Buonaparte, in quello stesso 1848, celava una voglia di rivincita francese. Lo stesso si proclamò imperatore Napoleone III, dal 1852, e riportò la Francia nel gioco delle grandi potenze **e le carte furono presto rimescolate**.

⑭

Per quanto discutibile sul piano della politica che lo promosse, e lo lasciò sviluppare, un notevole progresso economico e di industrializzazione si era creato soprattutto in Europa, e assieme al progresso si era fatta strada una prolungata pace, che tuttavia era precaria.

Nel 1854 scoppiò infatti la ***Guerra di Crimea*** perché la Russia minacciava il traballante Impero ottomano per prendere il controllo degli stretti e guadagnarsi il passaggio dal Mar Nero al Mediterraneo.

⑮

Non era, nonostante le apparenze, e come molti contemporanei si illusero di credere, un episodio della cosiddetta *questione orientale*, cioè della cronica instabilità dell'Impero ottomano. **Era molto di più**.

Si ruppe l'equilibrio delle potenze: Francia e Inghilterra attaccarono la Russia per mare e per terra – in Crimea – appoggiando l'Impero ottomano, **con Austria e Prussia alla finestra**, più preoccupate tuttavia dell'interventismo russo che della reazione franco-inglese. Poco dopo **il piccolo Regno di Sardegna**, guidato da Cavour, si aggiunse all'alleanza militare franco-inglese, guadagnandosi il diritto di partecipare alla conferenza di pace, riportando in primo piano, anche al più alto livello diplomatico, la ***questione italiana***.

⑯

Parlando di Impero ottomano, è il caso di ricordare che siamo in un'epoca che **ancora non credeva alla possibilità di costruire un vero e proprio Diritto Internazionale universale**: si parlava infatti di **Diritto Internazionale Europeo**, e le spese di questa concezione, la faranno, fino alla seconda metà dell'800, per non parlare delle poche entità indipendenti africane, soprattutto i grandi, storici, Stati orientali, l'Impero ottomano, l'Impero persiano, l'Impero Cinese e quello giapponese che saranno costretti dalle potenze europee

e dagli Stati Uniti a subire i cosiddetti **"trattati ineguali"**. Si parlava di **diversi livelli di civiltà**, e della difficoltà di individuare degli **standard di civiltà** tali da governare l'ingresso di questi Stati nella comunità del diritto internazionale.
Non sarà inutile ricordare che un altro stato italiano, il Regno delle Due Sicilie, appoggiò invece la Russia, rifornendola di grano. Fu un indizio della divisione in terra italiana e della diversità delle alleanze.
Ciò nonostante, permase la fiducia della natura intrinsecamente pacifica delle società europee, proprio nel momento in cui queste conoscevano uno sviluppo economico senza precedenti ed erano percorse da ideali (e pulsioni) liberali e democratiche.

6. La stabilità promossa quarant'anni prima dal Congresso di Vienna cominciò a scricchiolare quando Cavour sedette, con gli altri vincitori della Guerra di Crimea, **[Walewski!!!! Figlio di Napoleone]** a scrivere le regole dalla pace (Congresso di Parigi, 1856).

⑰

Meno di tre anni dopo, **Cavour** stesso stabilì un'alleanza con Napoleone III e le truppe del Regno di Sardegna, con gli alleati francesi, sconfissero l'Austria, nel 1859, allargando il Regno di Sardegna a tutta la Lombardia.
Questa volta i confini era stati tracciati <u>con le armi</u>.
L'anno successivo, con un'operazione tra le più spregiudicate della Storia, e con la benedizione tacita ma incoraggiante della Francia, ma soprattutto dell'Inghilterra, Cavour, lasciò partire Garibaldi contro il Regno delle Due Sicilie.
Dopo che il generale guerrigliero aveva dato, con le sue bande di irregolari, un colpo mortale al regno meridionale, Cavour fece intervenire l'esercito regolare sardo che si impadronì di gran parte dell'Italia, promuovendo "plebisciti" che via via ratificarono e celebrarono l'annessione dei diversi territori allo stato governato da Torino.
Il 17 marzo 1861 venne proclamato il **Regno d'Italia**, escluso il <u>Lazio</u> (rimasto al Papa) e <u>le Venezie</u> (sotto dominazione austriaca). Cavour, lo sappiamo bene, rimase con il fiato sospeso, fino a che, a partire dall'Inghilterra, piano piano buona parte d'Europa riconobbe il nuovo stato, e i nuovi confini. Fu la natura di Penisola dell'Italia a metterla al riparo da critiche e da sanzioni: in fondo l'Italia era sorta inglobando stati e staterelli, pure già italiani, e di non eccelsa fama, anzi, specie **le Due Sicilie** di fama decisamente pessima, ma il modo in cui si

procedette darà luogo a una serie di **precedenti** che a riguardarli ex post non appare incoraggiante. Basti pensare all'invasione in armi di un territorio rivendicato come appartenente ad una madrepatria per poi organizzarvi dei plebisciti. **Sono cose che vediamo ancora accadere ai nostri giorni… [Donbass!!!!]**

La differenza sta tutta nel concetto di "nazionalismo", costruttivo, democratico (e liberatorio), se si può dire, quello ottocentesco, aggressivo, autoritario (e sopraffattorio) quello novecentesco e contemporaneo.

7. Dopo l'Italia – ma in correlazione con il Risorgimento italiano – **fu la volta della Germania**, che era costituita da più di trenta stati e staterelli "confederati" calamitati in parte dalla Prussia, in parte dall'impero austriaco. ⑱

Con due guerre vittoriose, nel **1864** contro la Danimarca, nel **1866** contro l'Austria, la Prussia di Bismarck affermò il diritto della Prussia di regolare le cose di Germania secondo le direttive del governo di Berlino. Nel 1866 la Prussia era alleata, contro l'Austria, con l'Italia che ricevette le Venezie, nonostante la sua partecipazione alla guerra non fosse stata particolarmente brillante. Così il Risorgimento italiano e quello germanico **si unirono addirittura come alleati**. La costruzione di una Germania imperiale si completò qualche anno dopo, nel 1871 dopo che la Prussia sconfisse la Francia imperiale di Napoleone III e il re di Prussia divenne imperatore di Germania.

Nel 1860, dopo una serie di stragi e distruzioni operate contro i cristiani nell'area Siro-libanese, si assistette ad uno dei primi e più organici interventi militari di carattere "umanitario" (oggi lo chiameremmo di **Peace keeping**), condotto da Francia e Gran Bretagna e, **sempre in tema "umanitario"**, va ricordato che il 22 agosto 1864 venne approvata da dodici stati europei (Svizzera, Baden, Belgio, Danimarca, Spagna, Portogallo, Francia, Assia, Italia, Paesi Bassi, Prussia e Württemberg) la prima *Convenzione di Ginevra*, che aprì la strada al cosiddetto ***Diritto Internazionale Umanitario***: si trattava della *Convenzione per il miglioramento delle condizioni dei militari feriti in guerra*, ispirata dall'esperienza di chi aveva soccorso i militari feriti in combattimento nel corso di una delle più sanguinose battaglie del Risorgimento italiano, quella di **Solferino, nel 1859**. L'emblema scelto a simbolo, invertendo i colori della bandiera svizzera, fu quello della *Croce Rossa*. ⑲ ⑳

Nel frattempo, era scoppiata la **Guerra Civile americana** dopo la **Secessione** degli stati schiavisti del Sud, che portò alla fine dell'economia schiavistica delle piantagioni [**lasciando una coda razziale e razzista, ancora non risolta**], e che lasciò come conseguenza gli **Stati Uniti come la principale macchina da guerra** mai vista nella Storia, per armamenti e tecnologia...

21

Ma veniamo alle iniziative transnazionali che si cominciò a svolgere

22

Una, che ebbe molto successo e portò all'unificazione di standard e di comportamenti fu quella **dell'Unione Postale Internazionale**, originata dal Congresso Postale Internazionale (International Postal Congress), tenuto a Parigi nel 1863, seguito poi da un Secondo Congresso a Berna, dove venne anche siglato, da venti stati, il 9 ottobre 1874, un Trattato che diede vita all'*Unione Postale Generale*, tra Germania, Austria-Ungheria, Belgio, Danimarca, Egitto, Spagna, Stati Uniti d'America, Francia, Gran Bretagna, Grecia, Italia, Lussemburgo, Olanda, Portogallo, Romania, Russia, Serbia, Svezia-Norvegia, Svizzera, e Impero Ottomano. Si trattava della ratifica delle modalità di comunicazione internazionale (anche con il modernissimo telegrafo, ma anche con la normale posta e perfino con i piccioni viaggiatori), che dava luogo a una sorta di globalizzazione delle informazioni, seguita presto da adeguamenti tecnologici quali la posa di cavi telegrafici sotto gli oceani eccetera.

Vorrei ricordare anche il regime internazionale applicato al fiume Danubio, e il principio di **libera navigazione** in esso, riconosciuto corso d'acqua di interesse europeo, a partire dal Trattato di Parigi del 1856, passando per il Trattato di Berlino del 13 luglio 1878: il **regime internazionale del Danubio**, posto infine in essere con la convenzione di Ginevra del 23 luglio 1921, non subì sostanziali mutamenti fino al 1938.

23

Vorrei ricordare anche la Conferenza di Berlino sull'Africa Occidentale (1884-1885), che aveva, tra l'altro il compito di organizzare la **libertà di navigazione** sui fiumi Congo e Niger.

24

8. Uno sguardo ad altri emisferi: ricordo che nel 1898 si combatté una **guerra tra Stati Uniti d'America e Spagna**, e gli Stati Uniti, vincitori, fecero il loro ingresso tra le Grandi potenze, mentre, tra febbraio 1904 e settembre 1905, per la prima volta nella storia moderna, **una nazione non europea, né occi-**

25

dentale, il Giappone, batté sonoramente, in una guerra combattuta per terra e per mare, una antica e potente nazione europea, la Russia zarista.
La globalizzazione del mondo sulla punta delle baionette e sulla bocca dei cannoni era compiuta, e non prometteva nulla di buono.

9. Frutto di questa epoca sostanzialmente di pace in Europa (tralasciamo le conquiste e i consolidamenti coloniali), ma di guerra immanente nel mondo, furono anche **le Conferenze internazionali di Pace** tenute all'Aja, in Olanda tra 1899 e 1907, che si rivelarono **tra i più complessi e seri tentativi** di ricerca di strumenti volti a prevenire la guerra.



All'Aja si stabilirono fin dal 1899 meccanismi giudiziari per la **risoluzione** dei conflitti tra gli stati con la creazione della **Corte Permanente di Arbitrato**.
Ma si lavorò anche moltissimo, con grande perizia giuridica sulla razionalizzazione dell'uso delle forze armate in guerra, tentando di regolare la guerra sul mare, allora quella più tecnologicamente evoluta, e persino **i primi esempi di guerra aerea**, quale la *Dichiarazione*, che ora ci fa un po' sorridere, *concernente la proibizione di lanciare proiettili esplodenti dall'alto dei palloni* (1907).

10. La ***Prima guerra mondiale***, agosto 1914-novembre 1918, era stata detta non a caso ***Grande Guerra***, perché era stata – almeno fino ad allora – il più grande e spaventoso conflitto a memoria d'uomo, per devastazioni immani e una sterminata perdita di vite umane (non meno di trenta milioni di morti).



Essa non scoppiò certo per caso, anche se a riguardarle ex post le ragioni per cui i ventinove paesi che erano entrati o erano stati trascinati nel conflitto apparivano insignificanti, basti pensare che la Francia, entrata nel conflitto per riconquistare le provincie dell'Alsazia e della Lorena, **perse nel 1871** a favore della Germania, nel novembre 1918 aveva perduto più vite umane dell'intera popolazione di Alsazia e Lorena. La Germania, che voleva le miniere del Belgio, perdette il suo Impero, così come l'Austria-Ungheria che voleva la sconfitta del nazionalismo della Serbia si frantumò in molti stati nazionali. **In Russia scoppiò una rivoluzione** che abbatté anche quell'impero trasformando quella nazione in uno stato instabile e quasi estraneo al resto del continente. **Cadde anche l'Impero ottomano** provocando lo stato di instabilità del Medio Oriente che viviamo tuttora.



Ricordiamo che il fronte dell'Intesa, che decise di combattere per la libertà e la democrazia nonostante fosse alleato, fino al 1916-17, con la Russia dello zar, era costituito essenzialmente da **Gran Bretagna, Francia, Italia e Giappone, più gli Stati Uniti** ma solo dall'aprile 1917. Lo schieramento (poi risultato sconfitto) degli Imperi Centrali era costituito da Germania, Austria-Ungheria, Bulgaria e Impero Ottomano, e veniva descritto **come un'alleanza di barbari**.

29

30

Via via che i paesi sconfitti chiedevano l'armistizio, si ebbe la certezza che sarebbe seguita una **Conferenza** in cui le parti avrebbero trattato, con minore e maggiore forza, **i negoziati di Pace**.

11. Il **presidente americano Wilson** aveva proclamato i suoi famosi *Fourteen Points*, i **"14 punti"**[1], che prevedevano il divieto futuro della diplomazia segreta; la libertà di navigazione; la soppressione delle barriere economiche; la riduzione degli armamenti; la soluzione dei problemi della Russia (all'inizio delle turbolenze che porteranno al successo della rivoluzione), del Belgio (sotto occupazione tedesca), e della Francia (parzialmente occupata dai tedeschi); la frontiera italiana da rettificare con criteri di nazionalità; ai popoli sotto l'Impero austro-ungarico andava garantito il rispetto delle diverse nazionalità; rispetto della nazionalità turca e riconsiderazione per i popoli allora soggetti all'Impero ottomano; uno stato polacco indipendente e infine creazione di una **Società Generale delle Nazioni** formata sulla base di garanzie reciproche di indipendenza politica e territoriale ai piccoli come ai grandi Stati.

31

In sostanza, al di là dei punti tecnico-territoriali, legati anche al momento della proclamazione del messaggio, tre sono gli elementi principali da considerare:
– abbandono della pratica della diplomazia segreta
– salvaguardia del principio di nazionalità
– creazione di un organismo sovranazionale per garantire la pace.

Inutile dire che gran parte di queste solenni enunciazioni vennero accolte obtorto collo dalla potenze in guerra alleate con gli Stati Uniti, specie dalle grandi potenze coloniali, Gran Bretagna e Francia, ma anche l'Italia e il Giappone, che erano in una fase espansiva (l'Italia nell'Adriatico; il Giappone nel Mar della Cina) non videro con favore l'astratta applicazione del principio di nazionalità.

32

[1] I quattordici solenni enunciati, pubblicati dal presidente degli Stati Uniti nel 1917, si basavano sul principio secondo cui il mondo avrebbe dovuto essere reso sicuro per ogni nazione pacifica.

Forse la disposizione che ebbe maggior successo fu proprio quella sulla Società delle Nazioni.

12. Se la Grande Guerra aveva agito anche come un immenso ciclone politico che aveva abbattuto imperi secolari, anche la Conferenza di Parigi, aperta con una solenne cerimonia il 18 gennaio 1919, che avrebbe dovuto decidere le sorti del mondo (dell'Europa in particolare) nel dopo-Guerra si rivelò capace di forzature e ambiguità che daranno esiti non meno inquietanti dello stesso conflitto appena terminato. Parteciparono alla Conferenza di Pace **trentadue paesi**, e il francese, che dal Settecento era stata la lingua correntemente usata nei rapporti interstatali, fu di fatto abbandonato, in favore dell'inglese, anche su pressione del presidente americano Wilson e del primo ministro britannico Lloyd George, e l'inglese si affermò come la nuova lingua della diplomazia.

33

Chi contava, nella Conferenza, erano i cinque "vincitori", gli **Stati Uniti**, il cui apporto, a partire dal 1917 fu assolutamente decisivo per la coalizione; la **Gran Bretagna** che con il suo impero coloniale (dal Canada all'Australia, alla Nuova Zelanda, all'India, a gran parte dell'Africa) era uno degli stati più articolati e globalizzati di tutta la Terra; la **Francia**, pure grandissima potenza coloniale, soprattutto in Africa e in Asia; l'**Italia** emersa ai fasti della vittoria con un altissimo tributo di perdite su un fronte tutto sommato ristretto, ma che poteva ascrivere a sé stessa la sconfitta di uno degli imperi centrali; infine il **Giappone**, che con un'accorta, prudente partecipazione alla guerra, si era costituito uno spazio di controllo in Estremo Oriente, che lo rendeva, specie grazie alla sua flotta, un temibile paese emergente.

Questi cinque "vincitori" diressero in pratica i lavori della conferenza anche se il Giappone preferì non intervenire nelle questioni europee, così vennero formati due organismi ristretti, il **«Consiglio dei Quattro»**, costituito dai capi dei governi di Gran Bretagna, Francia, Stati Uniti e Italia, e il **«Consiglio dei Cinque»**, costituito dai ministri degli esteri di Gran Bretagna, Francia, Stati Uniti, Italia e Giappone.

34

Già qui vediamo configurarsi quel "**concerto**" tra un numero ristretto di potenze (vincitrici) che si era già visto a Vienna nel 1815 ed era riemerso qua e là per sanare contenziosi internazionali, **e che rivivrà nella Società delle Nazioni e poi, da ultimo ancora oggi, nelle Nazioni Unite dopo la Seconda Guerra mondiale**.

Allora, come ora, le potenze vincitrici iniziarono con proclamata unione di intenti per dividersi subito dopo, senza troppo temere di esibire le proprie reciproche divergenze.

13. La conferenza di pace a Parigi e il successivo **Trattato di Versailles**, che fu il più importante tra i trattati che seguirono la Conferenza, quello che regolò la pace con la Germania, costituirono la prima fase degli sforzi compiuti per raggiungere un accordo sui numerosi, ed enormi problemi riguardanti le relazioni internazionali che erano scaturiti dalla Prima guerra mondiale. Il Trattato, come fece rilevare l'economista Keynes fin da subito, non conteneva norme utili alla riabilitazione economica d'Europa; nulla che giovasse a mutare in buoni vicini gli Imperi centrali sconfitti, né a stabilizzare i nuovi Stati europei, né a recuperare la Russia; nemmeno promosse un sostanziale patto di solidarietà fra gli stessi Alleati; nessun accordo fu raggiunto a Parigi per restaurare le dissestate finanze di Francia e Italia, o per aggiustare i sistemi del Vecchio Mondo e del Nuovo. Inoltre, le clausole previste per le riparazioni di guerra – soprattutto su pressione della Francia – **erano talmente pesanti per la Germania da far pensare che esse avrebbero condotto a una instabilità economica e politica di tutta l'Europa, se non addirittura a un'altra guerra. In qualche modo fu profeta.**

35

Bisogna però riconoscere che il Trattato di Versailles produsse anche risultati importanti, mai visti né tentati prima, ad esempio per sistemare e ridisegnare i confini secondo la nazionalità degli abitanti nelle aree contese e anche le clausole **sulla responsabilità della guerra**, pur di controversa applicazione, segnarono un passo avanti mai tentato nella questione dell'attribuzione ai leader politici e ai comandi militari anche delle responsabilità dei **crimini di guerra**; e poi le colonie tedesche non vennero assegnate ad altre potenze, ma attribuite **all'amministrazione fiduciaria della Società delle Nazioni** con l'obiettivo finale, assai ambizioso di prefigurare quella che si chiamerà più avanti **decolonizzazione**.

14. Il Trattato che deliberò la **Nascita della Società (Lega) delle Nazioni** entrò in vigore il 10 gennaio 1920, accettato da 44 stati.

36

Il suo statuto, il *Covenant*, contava di 26 articoli, il più controverso dei quali, l'art. 10, impegnava la Società a salvaguardare l'integrità territoriale di ciascuno

degli stati membri, cioè, come si legge nel testo originale, *to respect and preserve as against external aggression the territorial integrity and existing political independence of all Members of the League*. Si trattava della **proclamazione della dottrina della sicurezza collettiva**: ciò implicava, in assenza di un esercito comune, **l'obbligo per i paesi membri di intervenire militarmente a favore del paese membro che fosse aggredito**.
Sorse una pesante controversia, in America, su questa clausola statutaria che portò al rifiuto da parte del Senato americano alla ratifica del Trattato, così che gli Stati Uniti si ritirarono dalla creatura cui tanto il loro presidente aveva lavorato. E nacque anche senza la Russia ormai sovietica, che per molti anni rimase una specie di paria internazionale, una gigantesca mina vagante.
Il disimpegno di Washington annullò la garanzia anglo-americana sulla sicurezza della Francia, spinse questa a mostrarsi ancor più esigente nei confronti della Germania, aumentando il tasso di tensione.
Alla presenza di 41 delegazioni il 15 novembre 1920 si tenne la prima assemblea generale a Ginevra, sede della Società.

Slide di Riepilogo 37

Abbiamo visto che, almeno dal 1648, in Europa, dopo guerre importanti, gruppi di Stati (in genere i vincitori) si riunivano periodicamente **in Congressi** per deliberare su come regolare le conseguenze dei conflitti, come evitare guerre future, o almeno come riportare le guerre entro regole precise. Era accaduto – nei casi più famosi – dopo la sconfitta di Napoleone, **a Vienna**, e soprattutto dopo la Prima Guerra Mondiale, a **Versailles**. La regola era quella della **riunione postbellica** delle Potenze ma, dopo la Prima Guerra Mondiale, ci fu un salto di qualità: la riunione delle Potenze **venne resa permanente** e si costituì una **Società delle Nazioni** che raggruppava le grandi ma anche le piccole Potenze. La speranza era di prevenire le guerre una volta creata una struttura permanente di regolazione delle controversie tra le Nazioni…

15. Insomma, tante speranze, e con l'idea che davvero gli Stati potessero essere visti come persone autonome, indipendenti e titolari di diritti inalienabili, e che la loro natura 'morale' – essenzialmente 'socievole' – imponesse loro gli stessi obblighi alla buona fede e al porre rimedio ai torti commessi, che essi stessi ri- 38

chiedevano agli esseri umani loro cittadini. Gli Stati avrebbero dovuto essere ricondotti alla loro natura di detentori di diritti, le cui prerogative, tuttavia, dovevano trovare il limite nei diritti degli altri.
Così la nascita della **Società delle Nazioni** (che qualche speranzoso cercò di vedere come un club di gentiluomini) rappresentò tra 1919 e 1920 la speranza di non ricadere più nel **bagno di sangue** della Grande Guerra appena finita. La Società fu costituita in Svizzera (paese neutrale), ed ebbe sede a **Ginevra**.
La Guerra aveva distrutto la fede nella sovranità politica in Europa: si pensò allora che la limitazione dell'assoluta sovranità degli Stati, in un mondo ormai interdipendente, avrebbe potuto portare a una rinuncia almeno parziale all'uso delle armi. Proprio nel **Patto della Società delle Nazioni** e nel suo positivo sviluppo sarebbe stato possibile, secondo molti, cercare un rimedio a quel fallimento e far sì che la sovranità, da elemento brutale delle relazioni internazionali si riducesse allo spazio di libertà 'privata' lasciato dal diritto internazionale al singolo Stato.

39

2. Abbiamo visto che gli **Stati Uniti d'America**, la nazione che con la sua potenza tecnologica e industriale aveva deciso la vittoria dell'Intesa nella guerra, non erano entrati nella nuova organizzazione che pure avrebbe dovuto radunare tutti gli Stati e mantenere la pace. Non vi era entrata neanche l'Unione Sovietica, non ancora del tutto uscita dalla sua fase rivoluzionaria iniziata nel 1917, e che era vista un po' da tutti come una gigantesca mina vagante.

40

Fatto sta che la stessa organizzazione della Società ne uscì subito scossa, dato che il Consiglio, il principale organo di gestione della Società, che si riuniva più frequentemente dell'Assemblea, era stato previsto con **cinque membri permanenti** e **quattro elettivi a rotazione** (ogni tre anni).

41

I cinque, ovviamente, erano **i vincitori della Guerra**, Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, Italia e Giappone, e si era pensato che da vincitori avrebbero garantito e determinato (con la loro maggioranza in Consiglio) gli indirizzi della Società ma, come si è detto gli Stati Uniti non entrarono e venne meno da subito anche la coerenza politica degli altri quattro, così ben presto i membri elettivi salirono a sei, nel 1922, e a nove nel 1926.
Il Consiglio avrebbe vigilato sul mantenimento della pace, ma, alla fine l'unica arma di cui disponeva per far recedere uno Stato dall'aggredirne un altro sarebbe stata l'applicazione di sanzioni economiche e finanziarie contro l'aggressore.

In realtà la paura che l'attività della Società delle Nazioni **sarebbe stata limitata dalle grandi potenze** non si rivelò, all'atto pratico, consistente: il fatto che le deliberazioni non strettamente procedurali dovessero essere prese all'unanimità praticamente **assicurava un diritto di veto generalizzato**, che avrebbe potuto paralizzare l'organizzazione in qualsiasi momento della sua attività.

L'iniziale proposta francese, che prevedeva la costituzione di un esercito internazionale, fu respinta, e il potere di dar vita ad azioni militari, pur previsto statutariamente, non venne mai messo in pratica.

L'impalcatura immaginata dai fondatori si rivelò piuttosto debole, tuttavia il grande esperimento diplomatico poté dare molto, in termini di innovazione, in quanto a differenza delle **grandi Conferenze** che si riunirono nel passato per risolvere i problemi delle guerre, **e poi si scioglievano**, la Società diede vita a un punto di discussione permanente per i diplomatici di tutto il mondo.

L'Assemblea Generale si rivelò una pietra miliare nello sviluppo delle relazioni internazionali: era composta da diplomatici di tutto il mondo, che ebbero luogo e modo di discutere sia delle specifiche questioni che sorgevano, ma anche per parlare dell'intero campo delle relazioni internazionali, tenendo conto che avevano pari diritto di parola i rappresentati di tutti gli Stati. Di fatto l'occasione delle riunioni dell'Assemblea e l'esistenza di una sede permanente della Società, fornì a diplomatici e a politici un forum prima impensabile dove incontrarsi.

Normalizzazione della diplomazia e dell'approccio diplomatico alle crisi.

La Società e la diplomazia aperta prosperarono consentendo lo sviluppo di un fruttuoso lavoro diplomatico anche più riservato e meno appariscente.

La Società delle Nazioni ebbe modo di affrontare le prime crisi anche con successo, si pensi, ad es., a quella delle **Isole Åland**, finlandesi, ma con abitanti di lingua svedese: la risoluzione della crisi creò un modello che resta ancora utile per risolvere e coniugare **i problemi di sovranità** e quelli **di nazionalità**, unitamente alla prospettiva di **smilitarizzazione e neutralità** di territori contesi.

42

Un altro fronte che vide la Società delle Nazioni offrire un contributo originale fu quello dei **profughi**, che, a seguito della fine della guerra e del ridisegno dei confini, avevano bisogno – da apolidi – di documenti per attraversare le frontiere, per espatriare e persino per rimpatriare, e per stabilirsi in un nuovo paese.

43

La Società risolse il problema rilasciando i cosiddetti **passaporti Nansen**, dal nome del direttore dell'Organizzazione per i rifugiati, **il norvegese Fridtjof Nansen**, che ebbe anche il Premio Nobel per la Pace, per questo.

3. Dobbiamo ricordare anche qualche altra iniziativa, circonvicina all'agire della Società delle Nazioni, in particolare degli **Accordi di Locarno**, nel 1925, tra Gran Bretagna, Francia, Germania e Italia. **In pratica, questi Stati si diedero garanzie reciproche e le offrirono ad altri. Germania, Francia e Belgio si impegnarono in un reciproco patto di non aggressione, mentre Italia e Gran Bretagna garantivano l'inviolabilità dei confini tra Germania e Francia e tra Germania e Belgio. A Locarno vennero firmati anche accordi di garanzia reciproca tra Germania e Cecoslovacchia e tra Germania e Polonia**. Si trattava, in questo caso, di una **dichiarazione implicita di sfiducia nei confronti della Società delle Nazioni** e si voleva sottolineare l'imprescindibilità degli accordi regionali.
Nel 1926 anche la Germania, il grande sconfitto, venne ammessa nella Società delle Nazioni, e immessa nel Consiglio come membro permanente.
Questo stato di confusione, di sfiducia e rimescolamento di tesi diverse si vide anche in occasione della stipula del cosiddetto **Patto Briand-Kellogg**, firmato il 27 agosto 1928, che dichiarava **l'illegittimità del ricorso alla guerra** come strumento per la soluzione delle controversie internazionali. Briand era il ministro degli esteri francese, e Kellogg il segretario di Stato americano. L'iniziativa voleva riportare gli Stati Uniti nel dibattito sulla sicurezza collettiva. Firmarono alla fine 57 Stati: il Patto **Briand-Kellogg** confermava la condanna della guerra come strumento per la soluzione delle controversie internazionali e impegnava i contraenti a cercare **sempre** una soluzione pacifica di qualsiasi conflitto, ma in pratica **li lasciava liberi di rispettare tale impegno**, e ciascuno restava giudice esclusivo del ricorrere degli estremi della legittima difesa.
Tra febbraio 1932 e settembre 1933, si riunì, a Ginevra, con delegati di 64 Stati, una importante **Conferenza sul disarmo** che si rivelò però un preoccupante fallimento.

44

4. Tuttavia negli anni '30, la Società delle Nazioni, a parte la soluzione di problemi in fondo marginali – **guarda caso anche una crisi che riguardava, anche allora la Groenlandia** – si dimostrò incapace di bloccare le iniziative

45

aggressive di Stati imperialisti, in particolare **il Giappone**, che aveva aggredito la Cina (crisi della Manciuria); **la Germania**, che non intendeva rispettare il divieto di riarmarsi impostole dal Trattato di pace; **l'Italia** che aveva aggredito l'Etiopia, stato membro della Società delle Nazioni, e l'aveva conquistata con le armi facendone una propria colonia.

Questi tre paesi abbandonarono la Società delle Nazioni, la quale mostrò l'incapacità di esercitare il proprio mandato statutario.

Non si poté nemmeno valorizzare il sistema di solidarietà tra gli Stati che pure si era messo in piedi, nemmeno per dar vita a qualche rimedio internazionalmente garantito alla **Guerra civile spagnola**.

L'atteggiamento sostanzialmente rinunciatario della Società delle Nazioni mostrò il difetto principale del Patto **che attribuiva agli stessi Stati membri la competenza a interpretarlo**.

Nel frattempo, **l'Unione Sovietica** entrava nella Società delle Nazioni, nel 1934, salvo esserne **espulsa** qualche anno dopo, nel 1939, a causa dell'invasione della Finlandia. L'espulsione dell'URSS restò un **unicum** nella storia della Società.

5. Intanto, di fronte alle pretese di Hitler si sviluppò, in Francia e in Gran Bretagna, la cosiddetta politica **dell'*appeasement*, dell'approccio pacifico cioè** verso la Germania, che già si era annessa l'Austria, nel tentativo di rispondere ai conflitti mediante compromessi dai contenuti economici, che facessero uscire la Germania dalla ermetica gabbia autarchica nella quale essa si era chiusa e, magari la rendesse disponibile a riaprirsi al mercato mondiale, trovando in questo soluzione anche per i suoi problemi interni.

In questa fase si ebbe la crisi dei Sudeti, una regione della Cecoslovacchia rivendicata dalla Germania per la forte minoranza tedesca che vi abitava. Alla fine, l'*appeasement* si dimostrò solo una forma di diplomazia rinunciataria verso i paesi aggressori, e culminò con la **Conferenza di Monaco del 1938**. In quella sede si deliberò un accordo, grazie a una finta mediazione di Mussolini (concordata con Hitler) che portò all'annessione alla Germania di una porzione di Cecoslovacchia senza neppure consultare il governo di Praga.

Ciò fece pronunciare a Winston Churchill una frase storica: *Potevano scegliere fra il disonore e la guerra: hanno scelto il disonore e avranno la guerra*. Era la facile profezia di quel che sarebbe accaduto nell'imminente futuro.

47

48

49

L'uso disinvolto della diplomazia che seguì questa sciagurata Conferenza di Monaco portò due nemici ideologici quali Hitler e Stalin ad accordarsi per una reciproca neutralità, e per una ulteriore spartizione territoriale: parlo del **Patto Molotov-Ribbentrop**, che decise della sorte della Polonia e degli Stati baltici.

50

6. La Guerra scoppiò in Europa il 1° settembre 1939 con l'attacco tedesco alla Polonia: ora diciamo che **era iniziata la Seconda guerra mondiale**, ma allora, in Giappone o negli Stati Uniti, ma anche tra gli stessi sovietici, si preferiva parlare **di 'guerra europea'**. Gran Bretagna e Francia, che erano legate da un accordo di sicurezza con la Polonia, dichiararono guerra alla Germania.

51

La Francia cominciò a cedere nella primavera del 1940, e l'Italia entrò in guerra a fianco di Hitler il 10 giugno 1940. L'Inghilterra, colpita da violentissimi attacchi aerei tedeschi resisteva a stento, aiutata dagli Stati Uniti che iniziarono a inviare aiuti, anche militari grazie all'organizzazione di convogli che attraversavano l'Oceano Atlantico infestato dai sommergibili tedeschi.

Nel settembre 1940 fu siglato il **Patto Tripartito tra Germania, Italia e Giappone**, il quale restava ancora fuori dalla guerra e che anzi fece in modo di replicare il Patto Molotov-Ribbentrop siglando, al pari della Germania, un accordo di neutralità con l'Unione Sovietica il 13 aprile 1941.

52

La Germania tuttavia invase l'Unione Sovietica di lì a poco, il 22 giugno 1941: la guerra si avviò tragicamente a poco a poco a diventare davvero **mondiale**.

7. Durante il conflitto, a Ginevra, la **Società delle Nazioni**, formalmente ancora in vita, restò praticamente inattiva. Lontano da Ginevra, tuttavia, si iniziò però a discutere, **a vari livelli**, di come si sarebbe potuto (e dovuto) riscriverne l'esperienza, che pure aveva avuto la sua utilità, e individuare forme nuove, diverse di collaborazione internazionale, parleremo **nella prossima lezione**.

Fine

53