

# EUNOMIA

RIVISTA SEMESTRALE DI STORIA E POLITICA INTERNAZIONALI

ANNO V n.s., NUMERO 1, 2016



UNIVERSITÀ  
DEL SALENTO  
2016

## **Eunomia. Rivista semestrale di Storia e Politica Internazionali**

Università del Salento

### *Direttore Responsabile*

Massimo Ciullo (Università del Salento, Lecce, Italy)

### *Editor in Chief*

Antonio Donno (Università del Salento, Lecce, Italia)

### *Co-editor*

Giuliana Iurlano (Università del Salento, Lecce, Italia)

### *Scientific Board*

Furio Biagini (Università del Salento), Uri Bialer (Hebrew University, Jerusalem, Israel), Ester Capuzzo (Università "La Sapienza", Roma), Michele Carducci (Università del Salento), Ennio Di Nolfo (Università di Firenze), Antonio Donno (Università del Salento), Giuseppe Gioffredi (Università del Salento), Giuliana Iurlano (Università del Salento), David Lesch (Trinity University, San Antonio, TX, USA), Joan Lluís Pérez Francesch (Universidad Autónoma de Barcelona), Amparo Lozano (Universidad S. Pablo Ceu-Madrid, Spagna), Luke Nichter (A&M Texas University, USA), Francesco Perfetti (LUISS "G. Carli", Roma), Attilio Pisanò (Università del Salento), Ricardo D. Rabinovich-Berkman (Universidad de Buenos Aires), Bernard Reich (George Washington University, Washington, USA), Mario Sznajder (Hebrew University, Jerusalem, Israel), Antonio Varsori (Università di Padova), Claudio Vercelli (Istituto "G. Salvemini", Torino), Manuela Williams (University of Strathclyde, U.K.)

### *Editorial Staff*

Giuliana Iurlano, Massimo Ciullo, Fiorella Perrone, Bruno Pierri, Francesca Salvatore (Publication Manager), Lucio Tondo, Ughetta Vergari

### *Editorial Office*

c/o Corso di Laurea di Scienze Politiche e delle Relazioni Internazionali  
Università del Salento-Lecce  
Via Stampacchia, 45  
73100 Lecce (Italy)  
tel. 39-0832-294642  
tel. 39-0832-294765  
fax 39-0832-294754  
e-mail: eunomia@unisalento.it

In collaborazione con



**ISSN 2280-8949**

**Journal website: <http://siba-ese.unisalento.it/index.php/eunomia>**

**© 2016 Università del Salento – Coordinamento SIBA**

**Coordinamento** **SIBA**  
UNIVERSITÀ DEL SALENTO  
<http://siba.unisalento.it>

## SOMMARIO

ANNO V n.s., NUMERO 1, 2016

### SAGGI/ESSAYS

CLAUDIO VERCELLI

*Che cos'è la radicalizzazione. Note di riflessione a margine  
di un processo di politicizzazione di alcune minoranze islamiste* ..... p. 7

GIANLUCA PASTORI

*L'impero britannico e la guerra europea. Sovversione e stabilizzazione  
lungo le frontiere occidentali del Raj indiano* ..... p. 25

BRUNO PIERRI

*The Labour Government and Southern Africa: The Case of Apartheid  
in South Africa, 1964-1970* ..... p. 49

ANGELA VILLANI

*Tutela dell'infanzia e cooperazione allo sviluppo:  
il contributo dell'Unicef e il caso italiano (1947-1965)*..... p. 105

ILARIA LEZZI

*Le relazioni sino-giapponesi dal secondo dopoguerra a oggi:  
tra sicurezza nazionale e instabilità regionale*..... p. 139

ANDREA VENERDI

*La sicurezza nazionale e il caso dell'internamento dei cittadini  
americano-giapponesi durante la seconda guerra mondiale (1942-1946)* ..... p. 183

GIOVANNA BINO

*Coi vecchi padri in casa...e il focolare spento...Noi donne andammo  
nei campi e nelle "industrie"...per un tozzo di pane* ..... p. 207

### NOTE E DISCUSSIONI/NOTES AND DISCUSSIONS

CHIARA AGAGIÙ

*"Nel giardino del vicino". Alcune considerazioni intorno alla storiografia  
sull'occupazione italiana in Slovenia (1941-1943)* ..... p. 221

PAOLO MACRÌ

*Riflessioni su Ordine mondiale di Henry A. Kissinger* ..... p. 253

Looking Backward. <i>Un'applicazione di Teoria dei Giochi e di Analisi Strategica alla Grande Guerra</i> .....	p. 259
a cura di FRANCESCA SALVATORE E MARCELLO CIOLA	
LUCIO TONDO	
<i>Una nuova collana di studi storici</i> .....	p. 291
RASSEGNE/REVIEW ARTICLES	
ANTONIO DONNO	
<i>Alcuni recenti studi sulla politica estera degli Stati Uniti e sulla guerra fredda</i> .....	p. 297
BREVI RECENSIONI/ <i>SHORT REVIEWS</i> , a cura di GIULIANA IURLANO.....	p. 305
RECENSIONI/ <i>REVIEWS</i> .....	p. 325
Gli autori .....	p. 332

SAGGI  
*ESSAYS*



CLAUDIO VERCELLI

*Che cos'è la radicalizzazione.  
Note di riflessione a margine di un processo di politicizzazione  
di alcune minoranze islamiste*

**Abstract:** *The article intends to define the meaning of the word “radicalization” in the political and social processes in action in Europe. If the radicalization is the first footstep toward the terrorism nevertheless it is also a cultural phenomenon to itself. In this light it answer to the need to build an identity in the age of the globalization. The radicalization constitutes a sort of new frontier of the claim for those people that feel him excluded, or not represented, from the most traditional organizations. Also for this it intersects with relative facility with that mixes of populism and fundamentalisms that are answering to the crisis of the social cohesion, in Europe as in other parts of the world.*

**Keywords:** Islamic radicalism; Terrorism; Social mobilisation; Social Theory.

*1. I termini della questione*

In tutta plausibilità si tratta di un fenomeno con il quale dovremo comunque fare i conti, anche e soprattutto nei tempi a venire. Per alcuni aspetti non è in sé una novità assoluta ma costituisce senz'altro, nelle sue manifestazioni più peculiari, una specificità dei tempi correnti. Già si è parlato, su queste pagine, del radicalismo islamista. Ripetutamente si è tornati su un fenomeno che ha i tratti dell'epocalità, poiché è un soggetto che occupa uno spazio non solo politico ma anche sociale, culturale e, infine, economico, d'indiscutibile rilevanza.<sup>1</sup> Parallelamente al radicalismo, come insieme di organizzazioni, gruppi e individui, tra di loro coordinati oppure in conflitto, sempre più spesso si

---

<sup>1</sup> Un rimando è ai volumi di R. MEIJER, *Global Salafim: Islam's New Religious Movement*, New York, Columbia University Press, 2009S. AMGHAR, *Le Salafime d'Aujourd'hui: Mouvements Sectaires en Occident*, Paris, Michalon, 2011; e M.A. ADRAOIU, *Du Golfe aux banlieues: le salafisme mondialisé*, Paris, PUF, 2013.

parla anche di radicalizzazione. Si tratta di un'espressione, che sta entrando non solo nel linguaggio delle scienze sociali,<sup>2</sup> ma anche in quello di senso comune.<sup>3</sup>

Tra le definizioni possibili, non tutte convergenti verso un medesimo sentire e una comune accezione, la più funzionale è forse quella offerta da Charles E. Allen, laddove si definisce come radicalizzazione

«il processo attraverso il quale si adotta un sistema di valori estremista, inclusa la volontà di usare, supportare o facilitare la violenza come metodo per il cambiamento sociale».<sup>4</sup>

Va da sé che il termine, nella sua generalità (e obbligata genericità, dovendo includere una pluralità di situazioni) sia abbondantemente usato per identificare, definire e circoscrivere processi e percorsi relativi al campo della violenza politica.

---

<sup>2</sup> Tra i diversi testi si rimanda a F. KHOSROKHAVAR, *Radicalisation*, Paris, Maison des Sciences de l'Homme, 2014. Manca ancora un testo di riferimento in lingua italiana, a parte l'ampia libellistica, di valore disomogeneo, diffusasi in questi ultimi due anni sull'onda più della domanda di mercato che non di un complesso e autonomo lavoro di analisi e comprensione del processo sociale. Sulla radicalizzazione in ambito europeo si possono consultare A. DALGAARD-NIELSEN, *Violent Radicalization in Europe: What We Know and What We Do Not Know*, in «Studies in Conflict & Terrorism», XXXIII, 9, 2010, pp. 797-814. Si vedano anche M. KING and D. M. TAYLOR, *The Radicalization of Homegrown Jihadists: A Review of Theoretical Models and Social Psychological Evidence*, in «Terrorism and Political Violence», XXIII, 4, 2011, pp. 602-622; R. BORUM, *Radicalization into Violent Extremism: I- A Review of Social Science Theories*, in «Journal of Strategic Studies», IV, 4, Winter 2011, pp. 7-36. Si segnala inoltre il report *Radicalisation Processes Leading to Acts of Terrorism*, uno studio a cura del Gruppo di esperti sulla radicalizzazione violenta della commissione europea, già licenziato il 15 maggio 2008 e il documento, molto più recente, della stessa commissione europea, *Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism: Strengthening the EU's Response*, Bruxelles 2014. A queste letture si possono affiancare di C. MCCAULEY e S. MOSKALENKO, *Mechanisms of Political Radicalization: Pathways towards Terrorism*, in «Terrorism and Political Violence», XX, 3, 2008, pp. 415-433, come, degli stessi autori, *Friction: How Radicalization Happens to Them and Us*, Oxford, Oxford University Press, 2011 e il report di L. VIDINO, *Radicalization, Linkage, and Diversity: Current Trends in Terrorism in Europe*, RAND Corporation, 2011, in [http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional\\_papers/2011/RAND\\_OP333.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2011/RAND_OP333.pdf), ultima visita il 12 maggio 2015.

<sup>3</sup> Una veloce e del tutto incompleta rassegna segnala, nel corso del tempo, tra gli altri, G. OLIMPIO, *La rete del terrore. Come nascono e agiscono i militanti delle Guerre Sante*, Milano, Sperling & Kupfer, 2002; M. ANDREOLI, *Il telefonista di al-Qaeda*, Milano, Dalai editore, 2005; S. DAMBRUOSO, *Milano-Bagdad. Diario di un magistrato in prima linea nella lotta al terrorismo islamico in Italia*, Milano, Mondadori, 2004; M. ALLAM, *Bin Laden in Italia*, Milano, Mondadori, 2002; C. CORBUCCI, *Il terrorismo islamico in Italia. Falsità e mistificazione all'esito dei casi giudiziari, delle risultanze oggettive e delle indagini geo-politiche, storiche e sociologiche*, Roma, Agorà, 2011; e ancora S. DAMBRUOSO e V.R. SPAGNOLO, *Un istante prima. Com'è cambiato il terrorismo fondamentalista in Europa dieci anni dopo l'11 settembre*, Milano, Mondadori, 2011, fino a L. NAPOLEONI, *Isis. Lo stato del terrore*, Milano, Feltrinelli 2015.

<sup>4</sup> C.E. ALLEN, *Threat of Islamic Radicalization to the Homeland*, hearing allo United States Senate Committee on Homeland Security and Government Affairs, March 14, 2007, p. 4.



Rimane il fatto che una tale definizione dei suoi contenuti, ancorché insufficiente, costituisca il punto da cui partire per sviluppare ulteriori considerazioni. Così com'è problematico racchiudere in una definizione esaustiva la valenza "islamica" di tale radicalizzazione, poiché la conflittualità dei punti di vista è direttamente proporzionale non solo alla complessità del fenomeno ma agli interessi in gioco e alle molteplici questioni che il fatto stesso di aggettivare un processo politico trascina con sé. Separando l'islam (come cultura religiosa, vicenda storica, complesso di culture sociali e processi antropologici) dall'islamismo in quanto fatto politico, quest'ultimo potrebbe essere definito come la somma del complesso di

«forme di teoria e pratica politica che hanno come obiettivo la creazione di un ordine politico islamico, nel senso di stato i cui principi governativi, istituzioni e sistema giuridico derivano direttamente dalla *sharia*».<sup>5</sup>

Da subito si coglierà la non agevolezza della distinzione tra mondo islamico e islamismo, se non altro perché se esiste un universo di relazioni sociali ispirate alla rilevanza imprescindibile della religione nella sfera pubblica, l'isolare coloro che fanno concreto ricorso a tale impostazione dal resto della comunità rischia di rivelarsi un azzardo. Di certo, il radicalismo islamista pensa all'ordine politico islamico come a una totalità autosufficiente, ossia in grado di legittimarsi da sé, derivando dalla trasmissione increata del medesimo (ovvero della dottrina sul governo dell'umanità) per parte di Allah ai suoi discepoli.

Per l'islamista (jihadista, wahhabita, salafita e così via, benché i termini non si equivalgano, ancorché usati spesso come omologhi) il vero fuoco dell'azione è la propagazione, con tutti gli strumenti a disposizione, a partire dalla stessa coercizione, del sistema di vincoli, regole e gerarchie che è incorporato nella sua visione del mondo. Poste queste premesse, non solo terminologiche, la radicalizzazione connota il percorso attraverso il quale un individuo, oppure un gruppo di individui, adotta una forma di azione violenta, direttamente legata a una ideologia estremista a contenuto politico, sociale o religioso. L'obiettivo di tale modo di agire è il contestare l'ordine stabilito sul piano politico, sociale o culturale.

---

<sup>5</sup> P. MANDAVILLE, *Global Political Islam*, London, Routledge, 2007, p. 57.

Si tratta di un atteggiamento totalizzante, che informa di sé ogni aspetto della vita della persona che ne è coinvolta. Il soggetto radicalizzato non è solo aderente a una dottrina politica o, comunque, a una visione ideologica dell'esistenza, ma ritiene che l'una e l'altra siano cornici imprescindibili per la sua stessa esistenza. Senza di esse, in altre parole, la sua vita non ha più alcun senso. Entra senz'altro in gioco l'identificazione fanatica, ma a ciò si aggiunge una visione paranoide del mondo. Se la prima dà le coordinate di lettura del presente, la seconda, invece, garantisce la coerenza tra pensiero e azione. La paranoia, oltre a costituire una devianza psichica, è un sistema di razionalizzazione e, quindi, di legittimazione morale delle reazioni che il soggetto radicalizzato ritiene di dovere adottare contro una realtà vista non solo come estranea, ma anche minacciosa.<sup>6</sup>

Va detto da subito, infatti, che il fenomeno riguarda non solo appartenenti alle classi sociali marginalizzate, ma coinvolge direttamente anche elementi dei ceti medi. Non di meno, se quando si parla di radicalismo islamista si fa obbligatoriamente riferimento a quanti si riconoscono nella religione musulmana, è altrettanto pronunciata la partecipazione, dopo una veloce e repentina conversione, molto spesso di comodo, ovvero senza alcun spessore culturale, morale e teologico, di individui provenienti dalle società non islamiche oppure nati in famiglie di altra fede o, più semplicemente, laiche se non atee. È il caso dei cosiddetti "*homegrown groups of violent radicals*", espressione che tiene insieme immigrati di seconda e terza generazione insieme ai convertiti.

L'acquisizione di una formazione ideologica non deriva necessariamente, in questi casi, da un contatto diretto con il mondo islamico, con i suoi problemi, con le sue aspettative e le sue tensioni irrisolte. Semmai si tratta di una radicalizzazione che passa attraverso la tastiera del computer e per via dell'immaginario alimentato dal web. Così suggerisce un rapporto al riguardo: un tale quadro parrebbe indicare che

«la motivazione per accedere ai gruppi dell'estremismo violento operanti in Siria e Iraq rimane di natura prevalentemente personale piuttosto che politica. Anche se una parte della propaganda *online* dello stato islamico denuncia l'alto numero di vittime civili che sarebbero causate

---

<sup>6</sup> Cfr. G. BRONNER, *La pensée extrême: comment des hommes ordinaires deviennent des fanatiques*, Paris, Denoël, 2009.

dalle campagne militari contro la sua presenza, la maggior parte della sua produzione fa appello all'adesione militante nei confronti di coloro che cercano un nuovo inizio piuttosto che una vendetta per i torti subiti. Il bisogno di avere un gruppo di appartenenza, la reciprocità e l'identità condivisa, l'avventura e l'amicizia sembrano essere le ragioni di fondo principali alle quali le persone fanno riferimento per associarsi allo stato islamico».<sup>7</sup>

Il paradosso apparente è che Daesh, o Isis o Islamic State che dir si voglia, nel suo autorappresentarsi come soggetto ideologico onnicomprensivo, ossia in grado di soddisfare, con la sua offerta politica, tutte le domande di senso e di significato che la globalizzazione scatenerrebbe senza riuscire a offrire ad esse una qualche risposta plausibile, in realtà, nella concreta costruzione della filiera dell'adesione e della militanza rinvia, più che a presunti “valori insindacabili e inalienabili” derivanti dalla religiosità, semmai ad un sistema di relazioni e rapporti di ordine sociale e culturale dove a fare premio su tutto sono la trasmissione di immagini e le suggestioni derivanti dall'identificarsi con l'azione fine a se stessa. Se il costrutto ideologico è ridotto all'osso, la radicalizzazione si dà in virtù sia dell'estrema semplificazione dottrinarica sia dell'invito a ricorrere alla violenza, all'interno tuttavia di un quadro di legittimazione che è quello fornito dal sentirsi parte di un grande progetto, quello del cosiddetto “califfato”.<sup>8</sup>

Peraltro, come è stato in più circostanze osservato,<sup>9</sup> radicalizzazione e reclutamento (per la lotta armata) non sono necessariamente la medesima cosa. Nella percezione comune il secondo alimenta il primo, per poi produrre il passaggio verso il coinvolgimento militante. Il reclutamento sarebbe esercitato sempre e comunque da un soggetto terzo, incaricato di raccogliere adesioni fomentando l'aggressività preesistente di certuni o circuendo l'ingenua disposizione d'animo di spiriti semplici. È indiscutibile il fatto che una dinamica di tal genere possa ancora verificarsi, avendo peraltro pesantemente caratterizzato una stagione, oramai trascorsa, nella quale i *network* maghrebini e mediorien-

---

<sup>7</sup> THE SOUFAN GROUP, *Foreign Fighters: An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq*, New York 2015, p. 7, in <http://soufangroup.com/foreign-fighters/>, ultima visita effettuata l'11 maggio 2016.

<sup>8</sup> Sul significativo quadro di riferimento francese si veda l'ultimo volume di G. KEPÉL e A. JARDIN, *Terreur dans l'Hexagone. Genèse du djihad français*, Paris, Gallimard, 2015.

<sup>9</sup> Cfr. M. SAGEMAN, *Understanding Terror Networks*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2004.

tali s'incaricavano d'infiltrarsi nelle comunità musulmane diasporiche. In tutta plausibilità si tratta del caso di gruppi come al-Shabaab, l'entità terroristica di origine somala affiliata ad al-Qaeda. E così per la prima grande ondata, quella degli anni novanta. Dopo di che le cose sono per alcuni aspetti mutate, segnalando una sorta di scissione fra tre distinti momenti: la radicalizzazione propriamente intesa, il reclutamento ideologico e la militanza armata, quest'ultima che si eserciti attraverso attentati nei paesi occidentali o, più diffusamente, nell'azione militare nei luoghi dei conflitti mediorientali.

Allo stato attuale dei fatti si hanno sempre più frequentemente riscontri di radicalizzazione non per indottrinamento dall'alto verso il basso, ma per autoformazione. Quanto meno, il primo passaggio tende a diventare questo. Si tratta di una differenza importante rispetto al passato anche recente. L'assimilazione dell'ideologia jihadista sembra spesso assumere percorsi autonomi. Oltre al rapporto con internet, fondamentali sono le relazioni tra piccoli gruppi, dove il passaggio e la condivisione di simboli e significati facilmente assimilabili rinforza i legami. Così nel caso delle prigionie,<sup>10</sup> oppure nelle relazioni con i propri pari, spesso in una condizione di rottura rispetto all'ambiente familiare. Rimane tuttavia decisivo il fatto che per quanto la decisione di avviarsi sulla strada della radicalizzazione, così come gli effetti che da essa si producono, rimandi alla sfera autonoma dell'individuo, essa si rafforza e si conferma per il tramite dell'interazione con altri soggetti omologhi.

Permane poi il reclutamento tradizionale, quello esercitato da un agente (individuale o collettivo) incaricato di inserirsi nei gruppi strutturati di musulmani, cercando quindi di indirizzarne prima la discussione, poi i suoi esiti, per selezionare successivamente i potenziali candidati alla milizia attiva. Ma non è più la via esclusiva, come avveniva antecedentemente alla riconfigurazione verificatasi in questi ultimi anni. Il reclutatore, da questo punto di vista, raccoglie i frutti dell'autonomo percorso di radicalizzazione, indirizzando verso mete, organizzazioni e obiettivi specifici quello che già di per sé costituisce un terreno fertile di contrapposizione. La forza del reclutamento sta, per l'appunto, nell'offrire uno sbocco operativo a un "sentire" alla ricerca di riconoscimento

---

<sup>10</sup> Cfr. F. KHOSROKHAVAR, *Radicalisation in Prison: the French Case*, in «Politics, Religion & Ideology», XIV, 2, 2013, pp. 284-306.

Che cos'è la radicalizzazione

e legittimazione, l'una e l'altra non più garantitagli dal semplice fatto di richiamarsi, su un piano strettamente comunicativo o simbolico, ad un'appartenenza antagonista.

## 2. Alcune considerazioni sulla “homegrown jihadist radicalization”

La cosiddetta radicalizzazione jihadista autoctona, “*homegrown jihadist radicalization*”, è un fenomeno che molti paesi dell'Europa centrale e del nord conoscono già da una quindicina d'anni almeno, con il tornante degli attentati dell'11 settembre del 2001, e che si sta trasfondendo anche in Italia. Segnatamente, il differenziale tra il nostro paese e quelli continentali è legato ai processi e ai flussi migratori, a loro volta derivanti, nel corso del tempo, dal retaggio dei trascorsi coloniali, così come dai complessi processi demografici che connotano, nelle loro peculiarità, ogni nazione.<sup>11</sup> Va rilevato, a tale riguardo, che a fianco dei network jihadisti costituiti da soggetti provenienti dall'estero anche in Italia, in questi ultimi anni, si sono affermati soggetti indipendenti (i cosiddetti «*lone actor*»), così come piccoli nuclei di individui che si sono radicalizzati autonomamente, operando al di fuori del complesso *milieu* islamico, ma caratterizzandosi per una forte presenza sul web. In ogni caso, si sta parlando di un fenomeno dalle dimensioni ancora ridotte rispetto ad altri paesi dell'Europa occidentale. Semmai, il vero angolo problematico è quello dell'ipoteca politica che un tale tipo di condotta, basata sull'auto-indottrinamento dei “cani sciolti”, potrebbe istituire per il futuro.

Il fenomeno dei “*foreign fighters*” si inquadra dentro tali coordinate. Alcuni dati numerici possono aiutare a comprenderne la natura, prima di passare a un'analisi di contenuto. Nel conflitto civile e militare in corso nell'area siro-irachena i combattenti provenienti da paesi stranieri al 2014 risultavano essere approssimativamente dodicimila. L'anno successivo la presenza era pressoché raddoppiata, per più di un'ottantina di nazioni d'origine. La distribuzione geografica dei paesi di provenienza non è ovviamente uniforme. Significativa, ad esempio, è la presenza di combattenti provenienti dalla Russia e dall'Asia centrale, due incubatori del radicalismo. Una suddivisione di massima

---

<sup>11</sup> Cfr. L. VIDINO, *Il jihadismo autoctono in Italia: nascita, sviluppo e dinamiche di radicalizzazione*, Istituto per gli studi di politica internazionale, Milano, 2014, in [http://www.ispionline.it/it/EBook/Il\\_jihadismo\\_autoctono\\_in\\_Italia.pdf](http://www.ispionline.it/it/EBook/Il_jihadismo_autoctono_in_Italia.pdf), ultima visita l'11 maggio 2016.

indica cinquemila provenienti dall'Europa occidentale, quattromilasettecento dai paesi che sono parte dell'ex Unione Sovietica (di cui circa la metà dalla Russia), ottomila dal Maghreb (di cui ben seimila tunisini), altrettanti dal Medio Oriente (con duemila giordani e un numero simile per la Turchia), poco meno di un migliaio dai Balcani, altrettanti dal Sud-Est asiatico. Tunisini, sauditi e giordani continuano a costituire l'ossatura dei combattenti stranieri presenti nelle file di Daesh e Jabhat al-Nusra.<sup>12</sup>

Fin qui, si potrà obiettare, nulla di troppo inedito o di eccessivamente sorprendente. Il rimando al terrorismo, che in Europa ha storicamente lasciato una traccia pesante, soprattutto in Italia, Germania e Francia, parrebbe pressoché immediato. Qualcuno, però, un po' incautamente, potrebbe quasi pensare di avere a che fare con un film già visto. In realtà le cose non stanno in questi termini. Meglio, quindi, entrare nello specifico della questione, poiché lo scenario occupato dal radicalismo islamista e, in immediato riflesso, dalla radicalizzazione di alcuni segmenti non solo delle società musulmane ma anche a maggioranza non islamica, interviene in un contesto storico e ha una natura distinta dai terrorismi in età industriale. Se non altro perché il jihadismo è un complesso di elementi che si fortifica dei processi di erosione delle sovranità nazionali e delle trasformazione degli spazi indotti dalla globalizzazione. Ma avremo ancora modo di tornare su quest'aspetto, più avanti. Alcune cose vanno invece chiarite *a priori*.

Il primo punto è che si ha a che fare con un percorso di radicalizzazione ogniqualvolta all'unione tra azione violenta, lesiva della dignità e dell'esistenza altrui (ma in molti casi anche di quella propria, quando si muore uccidendo), si coniughi un'ideologia totalizzante così come, nel medesimo tempo, il convincimento, per chi ne sposa la "causa", che ricorrendo alla violenza si compia un atto non di sopraffazione, bensì di giustizia riparativa.<sup>13</sup> Il mondo va male, sembrano dire costoro, e, per raddrizzarne il corso degli eventi, bisogna intervenire usando la forza. A ciò ci si sente abilitati in nome di un sistema di valori inderogabile e non negoziabile. Qualcosa di totale. Per capire il radicalismo islamista bisogna intendere quale sia il suo fuoco, ovvero che cosa accada nella testa di chi si consegna consensualmente ad esso.

---

<sup>12</sup> I dati sono quelli censiti da The Soufan Group, di cui alla nota 6.

<sup>13</sup> Cfr. D. COOK, ed., *Jihad and Martyrdom*, London, Routledge, 2010.

Un elemento che traspare da subito è il bisogno di affermare se stessi, investendo su di una “causa” totale, ossia in grado di costituire qualcosa che dà il senso di valorizzare, moralmente e civilmente, chi per essa intende sacrificarsi. Se nell'opinione di ognuno di noi queste condotte sono il segno di una depravazione ideologica ed etica, per chi le accetta il significato è esattamente opposto, completamente ribaltato: finalmente c'è una ragione, non tanto per vivere, ma per fare morire (ed eventualmente per immolarsi). Si tratta di un fenomeno diverso dalla criminalità poiché l'utile, in questo caso, non è il beneficio materiale (il bottino del ladrocinio), bensì il risarcimento simbolico (la convinzione che facendo del male a terzi si compia del bene nel nome di chi e per chi si afferma di agire).

Anche per questa ragione i processi di radicalizzazione non sono riconducibili ad un approccio solo securitario: non si combattono esclusivamente con il pur necessario ricorso alla repressione giudiziaria e delle polizie, insieme all'azione preventiva dell'*intelligence*, rinviando semmai, ancora una volta, alle grandi questioni di fondo della coesione nelle nostre società, così come della formazione delle identità individuali e collettive in età di grandi trasformazioni. Non a caso, quindi, l'idea di radicalizzazione presenta affinità con quella di terrorismo, ma se ne differenzia per il fatto che si focalizza sugli attori, sulle loro motivazioni, sulla dimensione soggettiva delle loro azioni in rapporto con i tipi di organizzazioni che li inquadrano e li mettono in azione. Soprattutto, parlare di radicalizzazione, oggi, implica lo sforzo di fare chiarezza sul fenomeno del ritorno del religioso in forma tanto totalizzante quanto violenta, attraverso la morte sacralizzata (il “martirio”), senza che per ottenere ciò ci si affidi a una dimensione puramente teologica, o comunque trascendentale, che ne priverebbe delle ricadute politiche altrimenti molto pronunciate.

Nella radicalizzazione c'è scarsa religiosità mentre, invece, c'è un fortissimo senso della militanza e dell'appartenenza. La religione, usata e soprattutto abusata, è essenzialmente un collante ideologico, non la sostanza di cui è fatta l'azione. Gli elementi problematici sono quindi molteplici: l'inumanità conclamata, esibita e rivendicata, del jihadismo; la sua capacità di tradursi in effetto mediatico; il suo definirsi come il nuovo “nemico interno” alle società in cui opera; l'influenza di internet e del web nel recluta-

mento ma anche nella auto-radicalizzazione, ossia nell'assunzione, per conto proprio, di posizioni sempre più oltranziste che si traducono, infine, in spirito di sopraffazione e in viatico per la futura distruzione di ciò che è ritenuto indegno di continuare ad esistere.

Riguardo all'esposizione mediatica, quello che emerge come tratto dominante nei processi di radicalizzazione è la costruzione dell'“eroe negativo”. Una sorta di figura quasi mitologica, quella del militante che si qualifica per la sua volontà indistruttibile e incorruttibile di compiere le peggiori cose, a partire dal suo stesso suicidio, spesso invece assente nelle precedenti forme di militanza (nel caso, molto diffuso durante l'ottocento, degli anarchici o, successivamente, dei movimenti guerriglieri, la morte del combattente era sempre possibile, come forma di estremo sacrificio, tuttavia essa non era il fuoco dell'azione militante). Questa dimensione simbolica, che si trasforma in una vera e propria esaltazione della morte, costituisce l'aspetto psico-antropologico più importante delle nuove forme di milizia radicale.

Nei processi di radicalizzazione si arriva a cercare la distruzione di sé, come degli “altri”, in quanto forma estrema di riconoscimento della propria personalità. Qualcosa, per intenderci con alcuni paralleli storici – fatte le debite differenze – che sembrano rimandare al “cercare la bella morte” di un certo tipo di fascismo crepuscolare. Non di meno, questa dimensione simbolica del terrorismo islamista (il disprezzo totale per la vita) è fondamentale nella percezione della minaccia imminente da parte della comunità internazionale: nella sua ideologia di fondo, la strategia del jihadismo ambisce a mettere in discussione non un qualche assetto della società occidentale ma il suo stesso prosieguo storico nella sua interezza. I teorici della sopraffazione pigiano molto su questo tasto. Ciò non perché sia concretamente traducibile in un progetto politico fattibile, ovvero con solide possibilità di realizzarsi, ma in ragione del fatto che sanno che l'angoscia e la paura che da tale scenario possono derivare nella controparte sono elemento integrante della strategia del suo annichimento.

L'effetto, al medesimo tempo, di inibizione e di sollecitazione di un'aggressività di ritorno è parte del dispositivo del radicalismo, cercando così di scomporre e disarticolare la reazione politica, ovvero riconducendola ad un insieme di atti privi di reale incisività. Fino agli anni ottanta la radicalizzazione avveniva all'interno di un corpo ideologi-



co ben definito e sostenuto dagli stati, mentre il sistema delle relazioni internazionali, basate sul bipolarismo, eliminava la “psicologizzazione” dell’atto radicalista. La dimensione psichica, infatti, era racchiusa dentro le dinamiche di gruppo e non costituiva il fattore principale nei processi di proselitismo. Ciò impediva quell’inselvaticamento individuale che si nota oggi, invece, nei cosiddetti “lupi solitari”, ossia quanti entrano nel network radicalista non dopo avere conosciuto una lunga formazione culturale e ideologica, socializzando con gli omologhi, ma essenzialmente attraverso la fidelizzazione sollecitata dal ricorso al web e ai *social network*. L’attrazione per l’azione motivata da alte “idealità” ha, infatti, la meglio su qualsiasi altro ordine di considerazioni. Elemento che ribadisce il come nella radicalizzazione il fattore soggettivo sia un elemento rilevante se non dominante.

Peraltro, il soggetto che ha subito un percorso di tale genere aderisce ad un *habitat* mentale e morale fortemente settario e fazionalizzato. Non diversamente da quanto avviene con l’adesione a certe sette fondamentaliste, animate da un indissolubile vincolo di solidarietà tra i loro membri basato su una visione apocalittica del mondo, la rottura dei precedenti legami sociali, con la famiglia, gli amici, e il *milieu* di riferimento, corre di pari passo con l’esclusivo rispecchiarsi con i propri omologhi. Si tratta di rifiutare il mondo esterno, costruendo una concezione di sé fondata sull’ossessione della “preservazione della purezza”. Peraltro, il gruppo si rinforza dal momento in cui si sente sotto minaccia: i vincoli interni, infatti, si rinsaldano, a detrimento dei rapporti residuali con l’esterno. Ciò facendo, le modalità e le ragioni del ricorso alla violenza diventano maggiormente plausibili con l’incrementare del rapporto settario, inteso al contempo come dimensione identitaria ed esclusivista.

Nel caso della radicalizzazione islamista si ha a che fare con la idealizzazione di una “comunità immaginaria d’appartenenza”, la neo-Umma, intesa come un insieme orizzontale di vincoli, di natura organicista, tra omologhi, di contro all’anomia delle società di origine e appartenenza, che siano quelle europee, americana o arabe-musulmane. Nella nuova Umma, rispetto a quella “vecchia”, superata poiché incrostata dalle contaminazioni con la modernizzazione occidentale, quindi composta da apostati, traditori, corrotti e così via, l’individuo che ha conosciuto una sorta di percorso iniziatico, venen-

do avviato alla “vera conoscenza”, può finalmente dedicarsi al suo compito: la distruzione di ciò da cui proviene e, con esso, di coloro che ne sono parte.

Il soggetto radicalizzato si concepisce sempre e comunque in quanto vittima, perlopiù di umiliazioni e dell’insignificanza sociale, come anche umiliato, perché senza diritto al passato e privo di un futuro. In questo senso, può essere inteso come una sorta di “*born-again*” (un rinato, nel senso profondo di “rigenerato”) che trova nell’islamismo radicale quella religione degli oppressi dove può dare forma al sentimento di ingiustizia profonda di cui si sente destinatario. Il fatto che dietro questa intelaiatura vi sia, molto spesso, una costruzione immaginaria, cambia ben di poco l’ordine della riflessione. Tutte le ideologie, infatti, mischiano idee, sentimenti, risentimenti, idealizzazioni, fantasie e fantasmi, miscelandoli e dando a ognuno di questi elementi una coerenza altrimenti inesistente. Scalfire questo monolito è impresa non da poco.

L’eroe negativo è una figura fondamentale del processo di radicalizzazione: raccoglie su di sé la riprovazione sociale di quanti ne contestano la condotta e, nel medesimo tempo, la solidarietà del gruppo, ossia di coloro che si sentono a lui identici o che ne intendono emulare parole e gesti. Fondamentale, in questo percorso, è la visibilità dettata dai mass media, nonché l’amplificazione che essi concorrono a garantire ad ogni gesto eclatante. È uno dei risultati di quella logica globalizzante che agisce come una sorta di “infosfera”, dove gli eventi diventano notizie e rimbalzano in tante direzioni, moltiplicandone l’eco. La trasformazione dell’atto in evento mediatico contribuisce, quindi, a rinforzare quella miscela di fascinazione e repulsione, di seduzione e intimidazione, d’identificazione e inibizione che molti gesti violenti portano con sé.

Dopo di che, esiste anche un’altra questione di fondo, che si lega a quelle precedenti. Si tratta delle conseguenze di lungo periodo dei processi di de-istituzionalizzazione, ossia della riduzione dell’intervento pubblico in molti ambiti del vivere civile e degli effetti che tali dinamiche producono sugli individui come sulle comunità. Se i fattori d’integrazione sociale (lavoro, scuola, ma anche mobilità ascendente, interculturalismo e multiculturalismo), vanno consumandosi, come avviene – ad esempio – per gli immigrati di seconda e terza generazione, è plausibile che da ciò derivino comportamenti di minore disponibilità a riconoscersi nell’ambiente di vita quotidiana, cercando semmai in

Che cos'è la radicalizzazione

una qualche altra dimensione, spesso puramente idealizzata, ciò che l'esistenza abituale in genere sembra non offrire. La frattura tra generazioni è, in questo caso, molto pronunciata. I processi di radicalizzazione accolgono tale bisogno, lo traducono da esigenza incerta in opportunità d'immedesimazione in un gruppo militante, danno uno sbocco di senso, ancorché illusorio, a quello che altrimenti rischia di rimanere la sensazione devastante di una esclusione senza risarcimento.

Così il sociologo e politologo iraniano Farhad Khosrokhavar:

«Tra le giovani generazioni in Europa i jihadisti sono in maggioranza [dei] giovani il cui percorso è stato caotico (delinquenza poi irrigidimento ideologico) e che cercano nell'azione radicale un'identità che non hanno trovato altrove. Il jihadismo è un atto di "riscossione d'identità", d'unificazione di sé, in una società dove l'identità è multipla (dimensione positiva) ma anche esplosa (dimensione negativa). [Esso] attira per la sua dimensione anti-sociale (l'odio per la società si iscrive in una dimensione sacra), anti-dominazione (si prova il dominio sociale ma al posto di adottare una strategia d'azione che la metta in discussione si opta per una soluzione radicale, a breve termine, per scontrarsi con un ordine che diviene "eretico", "miscredente" e diabolico), ma non si risolve solo nei suoi aspetti negativi. La dimensione "positiva" deriva dalla promozione di sé [transitando] dalla condizione di individuo a una identità "unificata" [...], nella percezione eroica di se stessi [il *jihad*], nell'affermazione di sé come di un qualcuno che conta, nell'orgoglio di ispirare paura quando prima si otteneva il biasimo o il rifiuto arrogante dei "bianchi"». <sup>14</sup>

Non si tratta di fare dei facili sociologismi, né degli psicologismi di circostanza. Gli uni e gli altri, infatti, sono solo giustificazioni che impediscono di comprendere quale sia la complessa meccanica dei fatti e dei rapporti sociali che innesca l'atteggiamento di rivalsa che si cela dietro la radicalizzazione di soggetti altrimenti estranei a percorsi di violenza. Il nesso tra blocco della mobilità sociale, crescente marginalità, processi di esclusione e stigmatizzazione etnoculturale rischia, tuttavia, di costituire il brodo di coltura per ulteriori violenze. Poiché la militanza mette in movimento un mondo altrimenti statico, dà voce al mutismo, pone al centro ciò e chi si sente altrimenti periferico.

Detto questo, la questione sociale, al riguardo, è un po' più complicata di quanto non si sia disposti a riconoscere. Non esistono, infatti, automatismi immediati tra marginali-

---

<sup>14</sup> F. KHOSROKHAVAR, *Radicalisation*, Paris, Maison des Sciences de l'Homme, 2014, pp. 94-95.

tà socio-economica e propensione alla radicalizzazione. In altre parole, nulla è scontato. Tuttavia, vi sono delle incidenze prevedibili, almeno in una loro parte. Da un lato, c'è il senso della ghettizzazione e della disumanizzazione che si accompagnerebbe ad essa. "Siamo marginali", sembrano dire certuni, "ingiustamente messi con le spalle contro il muro poiché chiamati a pagare dei costi che non ci competono". Dall'altro lato, c'è la volontà di rispondere a questo senso di esclusione, vissuto come una vera e propria sindrome d'accerchiamento, attraverso la "sacralizzazione" della protesta, ossia investendola di significati assoluti, inconfutabili, derivati da una specie di metafisica della lotta contro l'empietà altrui.

La radicalizzazione riveste, quindi, i panni dell'assunzione di una coscienza superiore, quella che rimanda ai fini ultimi. Non di una religione, ma del suo scimmiettamento. L'adesione alla precettistica radicale è, infatti, tanto più facilitata dall'ignoranza della complessa teologia musulmana, così come dall'enfatizzazione del *jihad*, stravolto nel suo significato originario e ridotto ad obbligo assoluto per il credente. L'aggressività contro obiettivi definiti diventa, in tale modo, una forma integrante della propria identità, alimentando e, soprattutto, legittimando una sottocultura della violenza alla quale molti individui sono già di per sé socializzati, ma che ora assume una nuova veste, molto meno anarcoide o priva di regole di quella precedente. Non si tratta più di rubacchiare qualcosa o di picchiare qualcuno, ma di andare in "missione per conto di un'entità superiore".

D'altro canto, la vittimizzazione, ossia il sentirsi destinatari esclusivi delle altrui prevaricazioni, mentre rende le persone narcisisticamente ripiegate sulla propria sofferenza, le trasforma in indifferenti a quella altrui. In questo percorso mentale e pseudo-culturale (già ben presente nei terrorismi di matrice laica, dove il reclutamento nelle carceri, tra la delinquenza comune, assecondava tali dinamiche), il rimando alla dimensione islamista, una visione mitologizzata della religiosità, serve quindi a ridurre, se non ad azzerare, l'impatto del senso di colpa, ritenendosi i depositari di una tradizione, quella degli oppressi, e del diritto assoluto a una furiosa rivalsa. Il jihadismo è, infatti, un'ideologia suprematista, che teorizza la superiorità assoluta del militante/credente a fronte dell'abissale e indegna inferiorità dei non credenti e degli apostati. I quali, spesso, as-

Che cos'è la radicalizzazione

sumono le sembianze dell'animalità. La sacralizzazione strumentale dell'idealità militante, d'altro canto, toglie alla violenza il suo carattere riprovevole. Ogni atto di forza e ogni abuso, quindi, assumono una veste legittimata, poiché indirizzati verso l'adempimento di un precetto totale, quello della "guerra santa".

Ancora una volta va detto che si ha a che fare con un tipo di socialità settaria. Chi subisce un percorso di radicalizzazione concepisce la religione, o ciò che di essa gli viene detto, come l'opportunità per una cristallizzazione identitaria: i confini della propria personalità gli appaiono ora chiari poiché netti. Come tali immodificabili. A sé dice, in tale modo confortandosi, che l'agire per un'organizzazione radicale è una scelta personale che deriverebbe da una consapevolezza finalmente acquisita, di contro a tutto il resto, a partire dall'abborrita esistenza quotidiana, dove invece si è obbligati ad accettare le condizioni di inferiorità dettate dagli "altri" (che si tratti del lavoro o della disoccupazione, delle relazioni sociali, del tenore di vita e così via). La radicalizzazione, pertanto, si presenta, agli occhi dei militanti, come un "atto di volontà", libero e consapevole, per l'appunto un aspetto del processo individuale di auto-affermazione, che svincola l'individuo dal destino sociale di subalternità al quale sembra invece consegnato.

Nell'immagine dell'eroe negativo, peraltro, ciò che premia non è la riuscita nella società, vista come un gesto di "sub-alternizzazione" all'empietà, ma la guerra totale contro di essa, non l'integrazione, bensì la disintegrazione. Se in Europa il radicalismo dà voce a soggetti messi ai margini nelle società ospiti, nel Medio Oriente, invece, raccoglie anche il disagio della classe media che si vede privata di prospettive. Esiste, soprattutto in questo secondo caso, un legame tra condizione di marginalità economica e sociale e formazione culturale e scolastica medio-alta. Poiché le attese innescate dalla seconda sono considerate come tradite dalla mediocrità della prima.

In generale, gli individui interessati dai processi di radicalizzazione condividono tre provenienze territoriali: 1) dai paesi musulmani; 2) dai paesi non musulmani, ma con robuste comunità d'immigrati; 3) dai territori a maggioranza musulmana, ma politicamente controllati da autorità politiche non islamiche. Detto questo, occorre ancora ribadire due distinzioni fondamentali: ad aderire al radicalismo nei paesi occidentali sono perlopiù i giovani che appartengono agli strati emarginati; nei paesi musulmani sono in-

vece quelli della classe media. Come si giustifica tale differenza? I processi vanno rapportati senz'altro ai percorsi di modernizzazione e alle loro diverse stratificazioni socio-culturali. Ma le ricorrenze hanno un proprio significato. Plausibilmente, se in entrambi i casi opera il dispositivo dell'aspettativa non corrisposta (ti prometto qualcosa che poi non mantengo), nel primo caso ha una forte rilevanza il dato disidentitario e la dissonanza cognitiva tra dover essere (modello prescrittivo) e poter essere (concreta esperienza), a fronte di una mobilità sociale in cui la possibilità di migliorare la propria condizione è vista come impossibile; nel secondo caso, invece, rileva il senso dell'immobilismo, dell'inaccessibilità alle posizioni ruolo, della cristallizzazione della società.

Nel mondo musulmano, le politiche neo-liberali dette dell'“*Infitah*” (l'“apertura”), avviate a partire dagli anni ottanta, maggiormente propense al mercato, hanno rimesso in causa il contratto implicito che consisteva nell'accettare l'autoritarismo delle classi dirigenti in cambio di alcuni vantaggi sociali, sia pure molto contenuti. Il modello di un “socialismo arabo”, peraltro assai incerto e subalterno alle circostanze del bipolarismo tra mondo comunista e società liberal-democratiche, nel momento in cui è andato declinando ha comportato la crisi dell'ordinamento degli stati nazionali mediorientali. Le società arabe, e islamiche (non sempre coincidendo le due cose), hanno misurato spesso la subalternità nei mercati internazionali. La mancanza di ammortizzatori sociali e economici ha poi esacerbato le crisi interne alle singole comunità nazionali, trasformatesi infine in una generalizzata messa in discussione della legittimità dei poteri costituiti. Segnatamente, su questo punto di vista, il radicalismo islamista ha costruito una grande parte delle sue fortune, offrendo a collettività altrimenti smarrite, e a una intera generazione di giovani, in parte intellettualizzata ma priva di orizzonti, spazi per l'auto-affermazione, a patto, tuttavia, di ricorrere alla milizia attiva.

Ne è derivata una miscela composita, che coniuga frammenti della “tradizione” islamica, debitamente destoricizzati e decontestualizzati, ad una rilettura aggressiva dell'identità religiosa, proiettata da subito sul piano della rivalsa politica. Nei percorsi di radicalizzazione si coniugano, infatti, una versione sciita e una versione sunnita della militanza che non hanno troppi punti in comune. Nell'ideologia sciita, infatti, c'è un

fondamentale elemento di “dolorismo” che è assente in altre parti del pensiero musulmano. Il sacrificio-martirio è vissuto come un obiettivo in sé, trasformandosi, durante certe evenienze storiche, in aperto desiderio di morire. La parabola dell'Iran khomeinista, della sua legittimazione come “repubblica rivoluzionaria”, sta dentro questo impianto culturale e civile. Fondamentale è stata la guerra contro l'Iraq di Saddam Hussein, tra il 1980-1988, con la formazione della generazione laica degli “elmetti”, gli uomini che si sono contrapposti allo strapotere della teocrazia sciita. L'attrazione e la seduzione di questo modello militante ne ha fatto la sua concreta fortuna, nonché la diffusione oltre i confini delle società mediorientali. La dinamica aggregativa si concorda con un criterio d'islamizzazione e radicalizzazione dall'alto, guidato dai poteri costituiti, trasformando in strumento di “rivoluzione sociale” la volontà di sacrificio individuale. È lo stato teocratico a decidere. La religione come ideologia degli oppressi, i “*mustadh'afun*”, (i “diseredati”), trova qui la sua maggiore espressione. Nella concezione sunnita, invece, il *jihad* è contro gli “altri”, gli infedeli e gli apostati. Incidentalmente, può implicare il sacrificio. Il riferimento è, in questo caso, l'islamizzazione dal basso, che è percepita come il prodotto della base dell'organizzazione (l'articolazione tribale e di gruppo), che si fa poi progetto politico, rinviando infine all'organizzazione statale. Se nel primo caso si desidera sacrificarsi, nel secondo si tratta di “dare la morte”. Che le due cose, nei fatti, non siano facilmente distinguibili è non meno vero, ma il tracciato mentale, prima ancora che religioso, è in linea di principio sufficientemente differenziato.

La radicalizzazione jihadista, da parte sua, non fa altro che miscelare questi due percorsi, indicando alcuni obiettivi prioritari. Il primo è la lotta contro i sistemi politici laici, secolarizzanti o comunque ispirati alla sovranità del popolo, trattandosi, quest'ultima, di semplice idolatria (“*shirk*”). I governi autoritari degli stati musulmani sono a loro volta considerati come una forma di idolatria (“*taqut*”). La sovranità, infatti, appartiene ad Allah, è una sua qualità indiscutibile e inscindibile. Il secondo obiettivo è la denuncia sistematica dell'«imperialismo occidentale». La nozione stessa di Occidente è identificata con la sopraffazione coloniale, che proseguirebbe a tutt'oggi. I gruppi del radicalismo islamista si adoperano per dare una connotazione teologica all'antimperialismo: ciò attira loro l'adesione di una parte del pubblico che non trova

più nella sinistra classista il soggetto della trasformazione sociale. Il terzo elemento è l'istituzione di un neo-patriarcato in grado di stabilire la centralità della famiglia come struttura sociale gerarchica e verticale. Il familismo, infatti, è spesso la colonna vertebrale del pensiero sociale jihadista.

Il quadro ideologico, culturale e sociale, come si può agevolmente osservare, è articolato e in grado di accogliere spinte anche contraddittorie provenienti da soggetti tra di loro diversi ma omologabili attraverso i percorsi di radicalizzazione. Questi ultimi, infatti, più che demandare a un *link* immediato con le prassi terroristiche, o comunque con la militanza armata nei luoghi delle guerre mediorientali, si stanno qualificando, parallelamente a questi ultimi, estremi esiti, come forme persistenti di antagonismo dal taglio fondamentalista, nelle nostre società. A fronte del declino pressoché definitivo delle vecchie e collaudate forme d'identificazione e di partecipazione all'azione politica, la radicalizzazione costituisce una sorta di nuova frontiera della rivendicazione per coloro che si sentono esclusi, o non rappresentati, dalle organizzazioni più tradizionali. Anche per questo essa s'interseca con relativa facilità con quel mix di populismi e fondamentalismi che stanno rispondendo alla crisi della coesione sociale, in Europa come in altre parti del mondo, con il rilancio delle identità comunitariste, fortemente divisive e polarizzanti.



GIANLUCA PASTORI

*L'impero britannico e la guerra europea.  
Sovversione e stabilizzazione lungo le frontiere occidentali del Raj indiano*

**Abstract:** *In late nineteenth/early twentieth century, British India had to face a state of almost uninterrupted turmoil along its borders. At the outbreak of World War I, the problem rose to strategic relevance, especially in the light of the German efforts to destabilize Afghanistan. Since political, strategic and economic considerations conjured in excluding outright military occupation, local authorities had to develop a series of tools, from small-scale military intervention to more ambitious efforts aimed at integrating the local powers into the imperial security framework. Along the western borders of India, the treaty of Jacobabad (1876) had formally settled relations with Kalat (a semi-independent proto-state ruled by a Brahoi Khan of the Ahmadzai family) but it had also compromised the Raj to support a largely resented ruler. Situation proved the most intractable in Makran, where local headmen repeatedly tried to assert their independence. The advent of Sir John Ramsey as AGG and Chief Commissioner in Baluchistan (1911) seemed breaking this vicious circle. Ramsey tried to modernize Kalat's administration by containing the Khan's autocracy; at the same time, he normalized the relations with Makrani sardars and recognized their role within the system of the imperial dignities. His efforts peaked at the eve of the conflict. Implementing a politics «of conciliatory intervention, tempered with lucrative employment and light taxation», he managed to re-establish both the Khan's authority and the Khanate's military stability on the base of a (largely apocryphal) "federal tradition" embodied in the so-called "Brahoi Constitution". However, this solution too proved inherently unstable. In 1915 violence spread out again, while the Baloch Camel Corps – the main symbol of Kalat's newly found political harmony – ingloriously returned from Basra, where it was tasked to support the action of the ill-fated Indian Expeditionary Force D.*

**Keywords:** British India foreign relations; Afghanistan; Khanate of Kalat; Indian frontier politics; Sardari system; Peripheral destabilization; Hentig-Niedermayer mission (1915-16).

Nelle fasi iniziali del primo conflitto mondiale, la sicurezza dei possedimenti imperiali rappresentò un problema centrale per la Gran Bretagna, soprattutto alla luce degli sforzi imposti dall'impegno militare sul continente. In questa prospettiva, la catena di eventi messa in moto dall'attentato di Sarajevo chiude, per Londra, la parentesi di relativa tranquillità aperta dalla firma – il 31 agosto 1907 – del trattato di San Pietroburgo. Neutralizzando *de iure* o *de facto* le entità indipendenti poste lungo la frontiera fra i possedimenti della corona e quelli dello zar, l'intesa anglo-russa sembrava avere posto fine al *Great game*, il "grande gioco" che per quasi un secolo aveva strutturato i rapporti fra le due potenze, portandole ripetutamente sull'orlo del confronto armato e impegnando per due volte le forze anglo-indiane in costose quanto

poco produttive campagne in Afghanistan (1839-42 e 1878-80). Ora, l'entrata in guerra della Germania (che, sin dal viaggio di Guglielmo II nel Levante del 1898, non aveva nascosto le sue ambizioni riguardo alla possibilità di una massiccia penetrazione a est di Suez) rimetteva in discussione l'assetto così faticosamente raggiunto.

Inserendosi in una tradizione di lunga data, dalla seconda metà degli anni ottanta, l'industria e il capitale tedesco avevano rivolto la loro attenzione all'impero ottomano e ai suoi possedimenti. Fra il 1887 e il 1901, la quota della Germania sul totale delle importazioni ottomane era passata dal 6 al 21%, mentre quella della Gran Bretagna era scesa dal 60 al 35% e quella della Francia dal 18 all'11%; negli stessi anni, l'incidenza degli investimenti tedeschi in Turchia era cresciuta al 45,5% del totale, anche sull'onda dell'attivismo dimostrato dalla Deutsche Bank nei settori del debito pubblico, delle costruzioni ferroviarie e dello sfruttamento delle risorse minerarie.<sup>1</sup> Dal 1882, con l'invio a Costantinopoli della missione guidata dal maggior generale Otto Kaehler (1830-85), anche i rapporti militari fra Berlino e la Porta si erano rafforzati. Sotto il suo successore, Colmar von der Goltz (1843-1916), che avrebbe retto l'incarico fino al 1895, l'impronta prussiana sulle forze armate ottomane e sulla cultura politica dell'impero si sarebbe accentuata ulteriormente. Com'è stato rilevato:

«Understandably, the biggest impact of the German military mission was establishing the German army as the model for every aspect of the Ottoman military system and Germany itself as a political model. Contemporary German military manuals and other military literature replaced French and British versions. The German armaments industry also established a monopoly on nearly every weapon system and all equipment acquired by the empire. Von der Goltz played a crucial role in all aspects. Initially, several officers, growing by 1909 to hundreds of officers and other military specialists, were sent to Germany for

---

<sup>1</sup> Cfr. U. TRUMPENER, *Germany and the End of the Ottoman Empire*, in M. KENT, ed., *The Great Powers and the End of the Ottoman Empire*, London, Allen & Unwin, 1984, pp. 107-35; più diffusamente, cfr. ID., *Germany and the Ottoman Empire, 1914-1918*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1968; sulla penetrazione economica tedesca nell'impero ottomano, cfr. W.O. HENDERSON, *German Economic Penetration in the Middle East, 1870-1914*, in «The Economic History Review», XVIII, 1-2, April 1948, pp. 54-64, e, più diffusamente, Ş. PAMUK, *The Ottoman Empire and European Capitalism, 1820-1913: Trade, Investment and Production*, Cambridge-New York, Cambridge University Press, 1987, e V. NECLA GEYIKDAĞI, *Foreign Investment in the Ottoman Empire: International Trade and Relations, 1854-1914*, London-New York, Tauris, 2011; sulla "Baghdadbahn", cfr. J.S. MCMURRAY, *Distant Ties: Germany, the Ottoman Empire, and the Construction of the Baghdad Railway*, Westport, CT-London, Praeger, 2001.

training. These officers not only learned military subjects, but also German culture, lifestyles, and political systems. Even though the German advisors and other officials paid special attention to the political sensitivities of Abdülhamid and tried their best to stay away from Ottoman politics, in practice they played a crucial role by promoting the merits of their system, providing an institutional model, and demonstrating new training methods and work ethics».<sup>2</sup>

#### 1. «The Plot to Bring Down the British Empire»

Alla fine del 1913, anche a seguito degli esiti della prima guerra balcanica, la collaborazione militare turco-tedesca aveva fatto un altro passo avanti: il numero di ufficiali ottomani addestrati in Germania, fermo a quindici/venti all'anno per tutti gli anni novanta, era aumentato in modo significativo seppure irregolare, fino a raggiungere, in alcuni casi, la cinquantina di unità; parallelamente, una nuova missione, guidata dal tenente generale Otto Liman von Sanders (1855-1929) e dotata di ampi poteri di coordinamento e direzione, aveva raggiunto Costantinopoli (14 dicembre 1913) destando la reazione preoccupata dell'ambasciatore russo, Mikhail Nikolaevich de Giers.<sup>3</sup> Allo scoppio delle ostilità europee, l'impero disponeva – sulla carta – di trentasei divisioni di fanteria regolare, con un organico di pace di 4.000 uomini l'una e uno di guerra di 10.000 uomini. Lo stato maggiore imperiale (Erkani Harbiye Umumiye Reisleri) valutava nell'ordine di 1.000.000 di uomini e 210.000

---

<sup>2</sup> M. UYAR - E.J. ERICKSON, *A Military History of the Ottomans: From Osman to Atatürk*, Santa Barbara, CA-Denver, CO-Oxford, Praeger-ABC Clio, 2009, p. 208. Su von der Goltz e la sua eredità per la cultura politica ottomana, cfr. F.A.K. YASAMEE, *Colmar Freiherr von der Goltz and the Rebirth of the Ottoman Empire*, in «Diplomacy & Statecraft», IX, 2, 1998, pp. 91-128. Sull'impatto del modello tedesco sulle forze armate ottomane, cfr. E.J. ERICKSON, *Ordered to Die: A History of the Ottoman Army in the First World War*, Westport, CT-London, Greenwood, 2000, e A.E. TOPAL, *The Effects of German Military Commission and Balkan Wars on the Reorganization and Modernization of the Ottoman Army*, Unpublished thesis, submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Arts in Security Studies (Defense Decision Making and Planning), [U.S.] Naval Postgraduate School, Monterey, CA, 2013.

<sup>3</sup> Sulla missione di Liman von Sanders, cfr. R.J. KERNER, *The Mission of Liman von Sanders. I. Its Origin*, in «The Slavonic Review», VI, 16, 1927, pp. 12-27; ID., *The Mission of Liman von Sanders. II. The Crisis*, in «The Slavonic Review», VI, 17, 1927, pp. 344-363; ID., *The Mission of Liman von Sanders. III*, in «The Slavonic and East European Review», VI, 18, 1928, pp. 543-560; ID., *The Mission of Liman von Sanders. IV, The Aftermath*, in «The Slavonic and East European Review», VII, 19, 1928, pp. 90-112; lo stesso Liman von Sanders avrebbe fornito un resoconto dell'esperienza nelle sue memorie: [O.V.K.] LIMAN VON SANDERS, *Fünf Jahre Türkei*, Berlin, August Scherl, 1919. L'impatto delle guerre balcaniche sull'organizzazione militare ottomana è analizzato diffusamente in E.J. ERICKSON, *Defeat in Detail: The Ottoman Army in the Balkans, 1912-1913*, Westport, CT-London, Praeger, 2003.

animali l'entità delle forze disponibili per un richiamo immediato. La convinzione era di schierare, all'avvio della mobilitazione, 460.000 uomini, 14.500 ufficiali e 160.000 animali. Aggiungendo a questi il complesso – numeroso ma poco affidabile – degli ausiliari tribali e i circa 42.000 uomini della ben più solida gendarmeria mobile (Seyyar Jandarma), il totale delle forze di campagna saliva a ben più di 500.000 uomini.<sup>4</sup>

L'entrata in guerra della Porta (30 ottobre 1914), anticipata dall'incidente della *Goeben* e della *Breslau* (10 agosto) e annunciata dal bombardamento da parte delle stesse unità (ribattezzate *Yavuz Sultan Selim* e *Midili* dopo il loro passaggio alla flotta ottomana) dei porti russi di Odessa, Sebastopoli e Novorossijsk (29 ottobre) – trasformava questa minaccia potenziale in un pericolo concreto per le forze dell'Intesa.<sup>5</sup> Un pericolo aggravato – almeno nelle intenzioni dei suoi promotori – dal proclama del 14 novembre che chiamava «tutti i musulmani al *jihad* generale [...] per proteggere l'islam dalla sciagurata aggressione» portata dalle potenze dell'Intesa contro il «glorioso califfato». <sup>6</sup> Al di là dell'impatto (piuttosto limitato) che esso avrebbe avuto, il proclama toccava, infatti, corde sensibili a Londra e in India:

«The Caliphal authority has, with the power of the Almighty, prepared the Imperial Army and Navy for war, by calling to arms all Ottoman subjects within its dominions between the ages of 20 and 45, without exception ... Besides these, all the Faithful have received the order for general mobilization, to strive with their bodies and their property ...

<sup>4</sup> ERICKSON, *Ordered*, cit., pp. 5 ss. Alla fine del conflitto, il totale del personale mobilitato avrebbe raggiunto una cifra compresa fra 2.873.000 e 3.059.000 uomini, con perdite complessive (morti e dispersi) nell'ordine dei 772.000 uomini. Cfr. Y. YANIKDAĞ, *Ottoman Empire/Middle East*, in U. DANIEL ET AL. eds., *1914-1918-Online: International Encyclopedia of the First World War*, Berlin, Freie Universität, 2014, all'indirizzo Internet <http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10522> (accesso: 26.4.2016).

<sup>5</sup> Sulla vicenda della *Goeben* e della *Breslau*, cfr. I. SPELLER, ed., *The Royal Navy and Maritime Power in the Twentieth Century*, London-New York, Frank Cass, 2005, pp. 13 ss; per la parte rilevante, cfr. anche P.G. HALPERN, *A Naval History of World War I*, Annapolis, MD, Naval Institute Press, 1994. Il punto di vista di uno dei protagonisti è in A.B. MILNE, *The Flight of the "Goeben" and the "Breslau": An Episode in Naval History*, London, Eveleigh Nash, 1921.

<sup>6</sup> Il testo del proclama del 14 novembre, insieme a quello dei responsi giurisprudenziali (*fatwa*), cui esso si appoggia, e a un breve inquadramento storico, è in G. LEWIS, *The Ottoman Proclamation of Jihad in 1914*, in «Islamic Quarterly», XIX, 3-4, July-December 1975, pp. 157-163. Una lettura critica degli avvenimenti che portano a questa pronuncia è in M. AKSAKAL, «Holy War Made in Germany»? *Ottoman Origins of the 1914 Jihad*, in «War in History», XVIII, 2, 2011, pp. 184-199; per un'attualizzazione del problema, cfr. D. JUNG, *The "Ottoman-German Jihad": Lessons for the Contemporary "Area Studies" Controversy*, in «British Journal of Middle Eastern Studies», XLI, 3, 2014, pp. 247-265.

so as to share in the merit of this great Jihad. Also the Muslims in general who are under the oppressive grasp of the aforesaid tyrannical governments [the Moscovite government and the Governments of England and France] in such places as the Crimea, Kazan, Turkestan, Bukhara, Khiva and India, and those dwelling in China, Afghanistan, Iran, Africa and other regions of the earth, are hastening to join in this great Jihad to the best of their ability, with life and property, alongside the Ottomans, in conformity with the relevant holy fatwas».<sup>7</sup>

È in questo quadro che si colloca la vicenda della missione di Werner von Hentig (1886-1984) e Oskar von Niedermayer (1885-1948), il cui obiettivo avrebbe dovuto essere quello di promuovere l'entrata in guerra dell'Afghanistan di Habibullah Khan (r. 1901-19) a fianco degli imperi centrali e di provocare, in accordo con una serie di agenti infiltrati nella regione, una sollevazione su larga scala nelle regioni soggette all'autorità britannica fra il Golfo Persico e la frontiera afghana. Parte di una più ampia serie di manovre volte a destabilizzare il Raj britannico in India (*Hindu-German conspiracy*), la missione, partita da Istanbul agli inizi di maggio 1915, vedeva la partecipazione di diverse figure del nazionalismo del sub-continente. Fra questi: Mahendra Pratap Singh (1886-1979), che figurava ufficialmente come capo missione, Chempakaraman Pillai (1891-1934) e Maulana Barkatullah (Abdul Hafiz Mohamed Barakatullah, 1854-1927), il primo e l'ultimo rispettivamente presidente e primo ministro di quello che, nel dicembre 1915, si sarebbe proclamato governo provvisorio dell'India (Provisional Government of India) in esilio a Kabul.<sup>8</sup>

Giunta nella capitale afghana il 20 ottobre 1915, dopo avere fortunatamente attraversato la frontiera con la Persia durante il mese di agosto, la missione avrebbe incontrato l'amir solo il 26 ottobre. Nonostante la presenza a corte e nel paese di una forte fazione anti-britannica, capeggiata da Nasrullah Khan (1874-1920), fratello di

---

<sup>7</sup> LEWIS, *The Ottoman Proclamation*, cit., p. 161.

<sup>8</sup> Sulla missione Hentig-Niedermayer cfr. T.L. HUGHES, *The German Mission to Afghanistan 1915-1916*, in «German Studies Review», XXV, 3, October 2002, pp. 447-476; più recentemente cfr. J. STEWART, *The Kaiser's Mission to Kabul: A Secret Expedition to Afghanistan in World War I*, London-New York, Tauris, 2014. Fra le diverse fonti emergono alcune discrasie riguardo alle date degli eventi, che non alterano, comunque, il senso della ricostruzione. Le memorie di Niedermayer sulla missione e il suo successivo, fortunoso rientro in Germania, sono in O.R. VON NIEDERMAYER, *Unter der Gut Sonne Irans*, Dachau, Einhorn, 1925. Per un inquadramento generale della vicenda cfr. P. HOPKIRK, *On Secret Service East of Constantinople: The Plot to Bring Down the British Empire*, London, John Murray, 1994, e D.M. MCKALE, *War by Revolution: Germany and Great Britain in the Middle East in the Era of World War I*, Kent, OH, Kent State University Press, 1998.

Habibullah, comandante in capo delle forze armate e presidente del consiglio di stato, e dai figli dello stesso Habibullah, Amanullah (r. 1919-29) e Inayatullah Khan (r. 14-17 gennaio 1929), né Hentig quale rappresentante del governo tedesco né il gruppo dei nazionalisti indiani sarebbero, tuttavia, riusciti ad allontanare stabilmente il sovrano dalla linea di neutralità sposata sin dallo scoppio delle ostilità. La stabilità del trono era tradizionalmente legata alla sua capacità di mantenere un difficile equilibrio da una parte fra le pressioni degli ingombranti vicini russo e britannico, dall'altra fra le esigenze del governo centrale e l'azione delle tribù transfrontaliere, che nei confronti delle autorità di Kabul mantenevano un rapporto di subordinazione il più delle volte solo formale. Proprio l'atteggiamento delle tribù lungo il contestato confine con l'India ("linea Durand") era stato, negli anni precedenti lo scoppio del conflitto, causa di ripetute tensioni sia con il Raj sia, all'interno del paese e della sua *leadership*, fra i gruppi filo- e anti-britannici. Queste tensioni erano culminate negli incidenti del 1908, in occasione delle campagne britanniche contro i Mohmand e gli Afridi Zakha Khel quando – nonostante le riserve delle autorità indiane – di fronte alla sponda offerta da Nasrullah alle suggestioni di un possibile *jihad* anti-britannico, l'amir aveva riaffermato in più occasioni la vicinanza del suo paese al Raj e alle sue autorità.<sup>9</sup>

La delegazione tedesca si sarebbe, quindi, trovata presto impaniata nella frustrante prassi dilatoria della corte afgana e nelle tensioni fra le fazioni in contrasto, nella cui formazione e nel cui allineamento la dimensione internazionale si fondeva spesso con considerazioni e fedeltà di altro genere. Come lo stesso Niedermayer avrebbe osservato, Habibullah era un negoziatore prudente

«and was certainly not of the type of black chieftain who could be induced by a gift of a few glass beads to undertake a fanatical war

---

<sup>9</sup> Sulla frontiera afgana all'epoca della sollevazione del 1908, cfr. C. COLLIN DAVIES, *The Problem of the North-West Frontier, 1890-1908: With a Survey of Policy since 1849*, Cambridge, Cambridge University Press, 1932; sugli aspetti militari, cfr. H.L. NEVILL, *Campaigns on the North-West Frontier*, London, John Murray, 1912. Sul ruolo dell'Afghanistan nel sistema di sicurezza indiano, cfr. C.M. WYATT, *Afghanistan and the Defence of the Empire: Diplomacy and Strategy during the Great Game*, London–New York, Tauris, 2011. Per una valutazione – sostanzialmente positiva – della politica di Habibullah in un periodo di violente turbolenze interne e internazionali, cfr., per tutti, A. SAIKAL, *Modern Afghanistan: A History of Struggle and Survival*, London, Tauris, 2004. Sulla *Durand line* e i suoi problemi, cfr., per tutti, B. OMRANI, *The Durand Line: History and Problems of the Afghan-Pakistan Border*, in «Asian Affairs», XL, 2, 2009, pp. 177-95.

against our enemies, as many people at home have pictured him».<sup>10</sup>

Un atteggiamento rafforzato dalla debolezza della sua posizione rispetto alle potenze confinanti e della distanza che separava l'Afghanistan dai suoi possibili alleati, dai quali lo dividevano, fra l'altro, una Persia presidiata da 15.000 uomini dell'esercito anglo-indiano e da una brigata russa. Nemmeno la firma di una bozza di trattato d'amicizia tedesco-afghano (26 gennaio 1916) sarebbe servita a sbloccare la situazione. La richiesta di un contributo finanziario di dieci milioni di sterline e di massicce forniture di armi ed equipaggiamenti (fra cui 100.000 fucili e 300 pezzi d'artiglieria), unita all'impegno tedesco ad aprire un corridoio di collegamento attraverso la Persia e di «defend the Afghan kingdom with all measures against foreign conquest to the rear of the Afghan Kingdom», «in the event of Afghanistan having entered into the war or making expeditious preparations of a military of external political character», metteva l'amir in una posizione sufficientemente sicura, almeno per quanto riguardava la (sgradita) eventualità di dovere aderire alla guerra contro la Russia e la Gran Bretagna.<sup>11</sup> Tutto ciò pochi giorni prima che l'inizio della battaglia di Verdun (21 febbraio 1916) inchiodasse per oltre nove mesi cinquanta divisioni tedesche (1.250.000 uomini) in un settore ristretto del fronte occidentale, nella speranza (dimostratasi illusoria) di “dissanguare a morte” la Francia con l'applicazione su larga scala dei principi della guerra d'attrito.

Nonostante le attese coltivate al momento del loro arrivo, quando Hentig, Niedermayer e gli altri membri tedeschi della missione lasciarono Kabul, il 21 maggio 1916, i risultati conseguiti erano stati minimi. Sebbene la turbolenza delle tribù transfrontaliere permanesse, alimentata anche dall'azione della missione stessa; sebbene i mullah continuassero a manifestare (nonostante i divieti) la propria insoddisfazione per la scelta dal sovrano di non aderire al *jihad* ottomano; sebbene, infine, continuasse a esistere, in seno alla corte, un forte partito anti-britannico (anche questo in parte alimentato dall'azione della missione tedesca), la posizione dell'amir

---

<sup>10</sup> Cit. in STEWART, *The Kaiser's Mission*, cit., p. 80.

<sup>11</sup> Il testo della bozza del trattato è in appendice a STEWART, *The Kaiser's Mission*, cit., pp. 205-207, oppure in WYATT, *Afghanistan and the Defence*, cit., pp. 280-82; sulle forniture militari e la questione del “corridoio persiano”, cfr. art. 4; sull'impegno per la protezione del paese, cfr. art. 6.

non appariva realmente cambiata. La permanenza stessa a Kabul di Pratap Singh, di Barkatulla e di Kazim Bey (1887-1964), rappresentante della Porta in seno alla missione, era vissuta con fastidio da Habibullah, nonostante gli obblighi di ospitalità che il suo *status* e i codici di comportamento dominanti gli imponevano. Se si presta fede alle parole riportate di sir Percy Sykes nella sua *Storia dell'Afghanistan* (1940):

«On September 6, 1916, the Amir stated to the British agent that he had entirely disapproved of the aims of the German mission and that it had left disappointed. He added that, to his annoyance, Mahendra Pratap, Kazim Beg and Barkatulla had stayed on and that since they were his guests, he had not seen his way to expel them. He solemnly declared on his oath that nothing ad shaken, or could shake, his firm determination to keep his covenant of neutrality. Owing to his loyalty, the crisis was thus satisfactorily dealt with».<sup>12</sup>

Ciò non toglie che, per tutto il periodo della permanenza di Hentig e Niedermayer a Kabul, i loro progressi fossero costantemente monitorati, in particolare dal viceré, lord Hardinge (in carica: 1910-marzo 1916). Nel corso del conflitto, nonostante la politica conciliante di Habibullah, il sostegno delle tribù Afridi della regione del Khyber («la chiave di volta dell'arco della frontiera» nella visione delle autorità) e il rafforzamento della presenza militare nelle aree di confine, le regioni occidentali del Raj avrebbero assistito ad almeno sette spedizioni su larga scala: fra il 1914 e il 1915 nella valle del Tochi, nel Waziristan settentrionale; nel 1915 contro i Mohmand, nel Buner e nello Swat; fra il 1915 e il 1916 nei territori Kalat (su cui si avrà modo di tornare in seguito); fra il 1916 e il 1917 di nuovo contro i Mohmand, dopo l'adesione di questi al *jihad* ottomano e le loro scorrerie nel distretto di Peshawar;<sup>13</sup> nel 1917 contro i Mahsud del

<sup>12</sup> P. SYKES, *A History of Afghanistan*, vol. II, London, Macmillan, 1940, p. 258.

<sup>13</sup> La North West Frontier Province (NWFP) era stata costituita nel 1901 aggregando i distretti (*settled districts*) di Hazara, Peshawar, Kohat, Bannu e Dera Ismail Khan alle aree tribali adiacenti (le *political agencies* di Malakand, Khyber, Kurram, North e South Waziristan e i territori tribali indipendenti di Tirah e Mohmand) e ai *princely states* di Swat, Dir e Chitral. Essa era posta sotto l'autorità di un *Chief Commissioner and Agent to the Governor-General* direttamente dipendente dal governo dell'India, che era responsabile dell'amministrazione dei *settled districts* e della gestione dei rapporti con le tribù. Nei *settled districts* l'amministrazione era affidata a un *Deputy Commissioner* e nelle *political agencies* a un *Political Agent*, in genere provenienti dal Foreign and Political Department del governo dell'India. La giustizia civile e penale era basata sulla *Frontier Crimes Regulation* (1872; rivista dapprima nel 1887, quindi nel 1901), che attribuiva ampi poteri alle assemblee tradizionali (*jirga*), cui il *Deputy Commissioner* o il *Political Agent* poteva sottoporre ogni disputa passibile di sfociare in omicidi, faide, spargimento di sangue o altro evento che mettesse a rischio la pace nel territorio di sua competenza, in



Waziristan meridionale e nel 1918 contro i Marri e i Khetran, nelle aree montuose a cavallo fra il Baluchistan e il Sind. Ad aggravare le cose vi erano, inoltre, il drenaggio delle risorse militari del paese verso i fronti di guerra e il peso che i pashtun ("pathan") tradizionalmente assumevano all'interno del dispositivo militare anglo-indiano. Per varie settimane nel corso del 1915 le truppe disponibili per il mantenimento dell'ordine interno indiano (Internal Security Forces) sarebbero scese «pericolosamente sotto i livelli di sicurezza», mentre la consistenza dei reparti britannici schierati nel paese (British Army in India) non avrebbe superato i 15.000 uomini; un decimo circa dei 150.000 che formavano la componente indiana della forza combattente. Nel 1914, infine, l'esercito anglo-indiano inquadrava circa 5.000 uomini reclutati fra le tribù transfrontaliere, la metà circa Afridi; entro la metà dell'anno successivo oltre 600 avrebbero disertato, mentre altri sarebbero stati congedati o condannati per reati disciplinari e cattiva condotta; la ribellione di tre compagnie pashtun del 130° reggimento [130th King George's Own Baluchis (Jacob's Rifles)], nel gennaio 1915, alla vigilia della partenza per l'Africa orientale, è solo uno degli esempi che possono essere citati a conferma di questo malessere. Nonostante la "fame" di uomini (anche a causa delle pressanti richieste provenienti da Londra), nel novembre 1915 il reclutamento di uomini delle tribù sarebbe stato, quindi, sospeso a causa dei dubbi nutriti intorno alla loro affidabilità; alla fine del 1918, i pashtun presenti nei ranghi dell'Indian Army sarebbero stati circa di 1.800 su un dispositivo lievitato a oltre 570.000 uomini.<sup>14</sup>

---

particolare ove fossero coinvolti membri delle tribù transfrontaliere. Su tutti questi aspetti, cfr., comunque, *Imperial Gazetteer of India, Provincial Series, North-West Frontier Province*, Calcutta, Superintendent of Government Printing, 1908; sulla storia della provincia fra la costituzione e la terza guerra anglo-afghana, quando la sua struttura amministrativa sarebbe stata profondamente riformata, cfr. L. BAHA, *N.-W.F.P. Administration Under British Rule, 1901-1919*, Islamabad, National Commission on Historical and Cultural Research, 1978; la storia del territorio – anche se non priva di qualche concessione al pittoresco – è in J. STEWART, *The Savage Border: The Story of the North-West Frontier*, Stroud, Sutton, 2007; per quanto datato, cfr. anche J.G. ELLIOTT, *The Frontier 1839-1947: Story of the North West of India*, London, Cassel, 1968.

<sup>14</sup> BAHA, *N.-W.F.P. Administration*, cit., p. 84; sulla consistenza del dispositivo militare indiano, cfr. *The Army in India and its Evolution: Including an Account of the Establishment of the Royal Air Force in India*, Calcutta, Superintendent of Government Printing, 1924, spec. app. VII, p. 219. Con la riforma Kitchener (1903), la denominazione "Indian Army", che precedentemente indicava l'intero complesso militare dipendente dal governo dell'India (reparti britannici e reparti indigeni), passava a indicare «l'insieme delle forze reclutate localmente e stanziate stabilmente in India, e degli ufficiali britannici

## 2. *Il khanato di Kalat e la minaccia delle sovversione*

Per tutto il secolo precedente, quello di una sovversione interna aveva rappresentato il principale timore dei vertici del Raj. Dopo il 1815, un'ampia letteratura aveva recuperato il tema dell'invasione dell'India da ovest – nato all'epoca del trattato franco-persiano di Finkenstein (1807) – adattandolo alle nuove condizioni e ai nuovi nemici. Volumi come quelli di George De Lacy Evans avevano prodotto, nell'opinione pubblica, la prima di una serie di ondate emotive destinate a ripetersi ciclicamente negli anni a venire.<sup>15</sup> Allo stesso tempo, essi esprimevano un sentimento diffuso nei circoli politici e militari. Come avrebbe sintetizzato lord Roberts (Frederick Sleigh Roberts, 1832-1914), influente figura dell'*establishment* britannico e comandante del dispositivo militare indiano fra il 1885 e il 1893:

«A Russian incursion across the north west Frontier, or even a minor military reverse, would undermine British prestige and supposed invincibility in the eyes of the Indian sufficiently to trigger an internal uprising».<sup>16</sup>

Il timore di una sovversione interna, più che quello di una sconfitta sul campo, era stato il *primo mobile* della politica di sicurezza britannica in India sin da quando, nel biennio 1857-58, la “grande rivolta” (*Great mutiny*) delle truppe indigene aveva dimostrato la fragilità delle basi su cui poggiava il dominio dell'East India Company. Era un problema al contempo politico e militare, che coinvolgeva i rapporti del Raj

---

espatriati»; l'espressione “British Army in India” era introdotta per indicare l'insieme dei reparti britannici stanziati in India per un turno di servizio, al cui termine sarebbero stati trasferiti in un'altra parte dell'impero o rimpatriati; l'espressione “Army of India” era, infine, introdotta per designare l'insieme delle due componenti.

<sup>15</sup> Cfr. G. DE LACY EVANS, *On the Designs of Russia*, London, John Murray, 1828; ID., *On the Practicability of an Invasion of British India; and on the Commercial and Financial Prospects and Resources of the Empire*, London, J.M. Richardson, 1829; Successivamente, cfr., fra gli altri, J. MACNEILL, *The Progress and Present Position of Russia in the East: An Historical Summary*, London, John Murray, 1854<sup>4</sup> (prima ed., 1836); H. RAWLINSON, *England and Russia in the East: A Series of Paper on the Political and Geographical Conditions of Central Asia*, London, John Murray, 1875; H.S. EDWARDS, *Russian Projects against India: From Czar Peter to Skobelev*, London, Remington, 1885; fino a G.N. CURZON, *Russia in Central Asia in 1889 and the Anglo-Russian Question*, London-New York, Longmans, Green & Co., 1889, e ID., *Persia and the Persian Question*, 2 voll., London-New York, Longmans, Green & Co., 1892.

<sup>16</sup> Cit. in J.K. RAY - S. CHAKRABARTI, *Armies and Wars*, in J.K. RAY *Aspects of India's International Relations, 1700 to 2000: South Asia and the World*, New Delhi, Pearson, 2007, p. 388.

con i suoi sudditi come quelli con gli stati confinanti, in un intreccio di cui il prestigio rappresentava il fondamento impalpabile ma estremamente tangibile. Nel 1875, a proposito dei rapporti fra il Raj e i potentati adiacenti, sir Gerald Seymour Fitz Gerald aveva osservato:

«[T]o a large section of the people, particularly the Mohameddans, our presence must always be distasteful [...] [N]eutrality, even when most loyal, is all that we could really count upon those most favourable to our rule [...] [I]f [...] we have nothing to fear externally but the advance of a Russian force with avowed hostile intentions, it would be sufficient now perhaps to protect our own frontier from infringements by the turbulent tribes living beyond it, and not to seek to bound them to our interests, being certain that, as far as troops in the field were concerned, we should be able to cope with the Russian whenever the struggle come [...] [but] [...] every 100 miles decreases of the distance between us and Russia means more men in India in the future, not to repel invasion, but because her approach must make us treat the population, easily governed now, as possibly hostile».<sup>17</sup>

Nello stesso senso, otto anni dopo, in una fase percepita come di forte vulnerabilità interna e internazionale della Gran Bretagna e di parallelo attivismo russo sul teatro centroasiatico (nel 1881 la vittoria di Geok Tepe aveva spalancato alle forze zariste le porte della Transcaspia e spianato la via all'occupazione di Merv e di Panjdeh, completate rispettivamente nel 1884 e nel 1885), lo storico "grande-britannico" Robert Seeley aveva evidenziato come:

«We could subdue the mutiny of 1857, formidable as it was, because it spread through only a part of the army, because the people did not actively sympathise with it, and because it was possible to find native Indian races who would fight on our side. But the moment a mutiny is but threatened, which shall be no mere mutiny, but the expression of a universal feeling of nationality, at that moment all hope is at an end, as all desire ought to be at an end, of preserving our Empire».<sup>18</sup>

E più avanti:

«We must ask then, What is the inherent strength of British India?

---

<sup>17</sup> G.S.V. FITZ GERALD [Political Aide-de-Camp to the Secretary of State for India], *Memorandum on Khelat and Central Asia*, 1.9.1875, British Library, Oriental & India Office Collections [BL/OIOC], L/P & S/18/A8/B.

<sup>18</sup> J.R. SEELEY, *The Expansion of England. Two Courses of Lectures*, London, Macmillan, 1883, p. 234.

And thus its stability depends upon its being strong enough to withstand those internal dangers I spoke of complicated with the external danger from Afghanistan. We were able to put down the mutiny, and perhaps we could defeat a Russian army of invasion. But what if a mutiny and a Russian invasion came together? What if our native army, in some fit of disaffection or in some vague hope of profiting by a change, should prefer the Russian service to the English? This is the danger which since about 1830 has been foreseen. The Government can hold its own within and also without. But it has little strength to spare, and must guard itself anxiously against any coalition between its domestic and its foreign enemies».<sup>19</sup>

La necessità di contenere quella che era percepita come la minaccia gravante sull'India aveva costretto le autorità britanniche a impegnarsi in un pesante sforzo di stabilizzazione lungo i confini del paese. In questo contesto, le relazioni con gli stati confinanti avevano svolto un ruolo centrale, portando allo sviluppo di una prassi basata su un precario equilibrio fra diplomazia e coercizione. I rapporti con il khanato di Kalat (allora componente principale dell'attuale Baluchistan pakistano) sono emblematici del funzionamento di tale meccanismo. Preservare un difficile equilibrio fra i khan brahoi e i capi locali (sardar) era l'obiettivo delle autorità britanniche. Nel fare ciò, esse avevano via via abbandonato l'approccio interventista che aveva caratterizzato la prima parte del XIX secolo, per orientarsi verso una politica più sfumata, volta a consolidare quello che si era iniziato a vedere come uno dei pilastri del sistema di sicurezza regionale. Anche se, a posteriori, lo sforzo sembra solo in parte riuscito, esso ha avuto un impatto profondo sulla struttura politica e istituzionale di Kalat, oltre che sulle relazioni del khanato con il governo indiano e i suoi rappresentanti.

Formalmente, le relazioni politiche e diplomatiche tra Kalat e l'India britannica erano fondate sulle disposizioni del trattato Mastung (14 maggio 1854) ribadite e integrate dal successivo trattato di Jacobabad (8 dicembre 1876). Tuttavia, nessuno dei due documenti chiariva la vera struttura di potere del khanato. Pur riconoscendo il khan come *leader* di una largamente fantomatica "confederazione brahoi", essi gli attribuivano, infatti, doveri e obblighi sia nei confronti delle autorità britanniche, sia in

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 291.

quelli dei sardar. Allo stesso modo, i due trattati riconoscevano agli stessi sardar lo *status* di governanti locali, mettendoli in una condizione di sostanziale parità con il khan e privando quest'ultimo di qualsiasi possibilità concreta di imporre loro la propria volontà. Infine, essi facevano delle autorità britanniche l'arbitro ultimo sia di eventuali conflitti fra i poteri locali, sia del proprio coinvolgimento politico e militare negli affari interni del khanato; né l'articolo 4 del trattato di Mastung, né l'articolo 6 del trattato di Jacobabad ponevano, infatti, a tale coinvolgimento limiti precisi.<sup>20</sup>

In questo quadro, la dimensione militare svolgeva un ruolo centrale. Da un lato, vi era la volontà del khan di rafforzare la propria posizione attraverso l'acquisizione di un potenziale militare autonomo, dall'altro vi erano rimostranze dei sardar, secondo cui ciò avrebbe messo in discussione i loro diritti tradizionali e il loro ruolo sociale e politico, entrambi radicati nelle previsioni della cosiddetta "costituzione brahoi", il complesso delle norme non scritte che avrebbe dovuto reggere gli interscambi istituzionali del khanato. Su tale aspetto, il riferimento alle disposizioni dei trattati di Mastung e di Jacobabad era di scarsa utilità. Pur affermando, in linea generale, la validità delle obiezioni dei sardar, entrambi i documenti riconoscevano, infatti, il diritto del khan a reclutare e mantenere un proprio esercito (*Dasta-e Khan*), svincolando la sua capacità militare dalle costrizioni della leva tribale. Nel corso degli anni, il problema sarebbe diventato sempre più intrattabile, tanto da portare, nei primi anni novanta, alla morte di sir Robert Sandeman (1835-92, "padre" della Baluchistan Agency e primo Agent to the Governor-General and Chief Commissioner in Baluchistan [AGG]) a ricorrenti esplosioni di violenza nelle aree in cui più debole era l'autorità centrale.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Il testo dei due trattati è in C.U. AITCHISON, *A Collection of Treaties, Engagements and Sanads relating to India and Neighbouring Countries*, vol. 11, Calcutta, Superintendent of Government Printing, 1909, risp. pp. 212-214 e 215-217.

<sup>21</sup> Cfr. *Browne* [Agent to the Governor-General and Chief Commissioner in Baluchistan] to Durand [Secretary to the Government of India in the Foreign Department], 15.7.1893, Confidential, spec. Annex B4, *Recommendations for Future Government*, C1, *Summary of the Petitions from Sardars and Others, and Recommendations and Findings given by the Jirgha, and of the Evidence and Documents bearing on the Khan's Alleged Abuse of Power*, e C2, *Papers Related to the Cases Referred in C1*, BL/OIOC, R/1/34/14. Ragioni simili avrebbero alimentato simili rivendicazioni pochi anni dopo, quando i sardar si sarebbero risentiti per la proliferazione delle *thana* nei propri possedimenti; sulla questione, cfr. G. PASTORI, *Il pomo della discordia. La politica imperiale della Gran Bretagna, il Baluchistan e il Great Game*, Milano, ISU Università Cattolica, 2004, pp. 173 ss.

La principale causa di disaccordo era, quindi, in ultima istanza, il ruolo attribuito ai sardar all'interno del sistema politico e istituzionale configurato dalle autorità britanniche. Il cosiddetto “*Sardari system*” rendeva i capi locali responsabili della sicurezza dei territori posti sotto la loro autorità; a tale scopo, essi erano autorizzati a reclutare forze ai propri ordini e ricevevano sussidi negoziati direttamente con le autorità britanniche; due elementi, questi, che concorrevano a indebolire la loro subordinazione nei confronti del khan. Inoltre, affidando ai sardar ampie competenze territoriali e mettendoli in relazione diretta con i rappresentanti del potere britannico (fossero questi l'AGG o il Political Agent a Kalat) si finiva per promuovere il graduale processo di autonomizzazione di parti sempre più ampie del khanato, innescando così una pericolosa crisi nella sua struttura “feudale”.

La situazione si sarebbe dimostrata particolarmente intrattabile in Makran, dove i capi locali (perlopiù baluci) avrebbero tentato ripetutamente di affermare la propria indipendenza, costringendo i rappresentanti britannici a estendere il loro impegno oltre i limiti ritenuti opportuni dalle autorità centrali. Situato nella parte sud-occidentale di Kalat, il Makran costeggiava sia il confine sud-orientale persiano (ancora in larga parte non definito),<sup>22</sup> sia la lunga fascia costiera che si estende lungo l'Oceano Indiano fra Las Bela e l'*enclave* omanita di Gwadar. Mir Mohabat Khan (r. 1737-49) e Mir Nasir Khan “Il Grande” (r. 1749-1817) avevano annesso il Makran nel corso del XVIII secolo,<sup>23</sup> ma il controllo di Kalat sulla regione era sempre stato debole. Al tempo del

---

<sup>22</sup> Sulla definizione della frontiera perso-balucia, cfr. C.B. EUAN SMITH, *The Perso-Baluch Frontier Mission, 1870, 1871*, in *Eastern Persia: An Account of the Journeys of the Persian Boundary Commission, 1870-71-72*, vol. 1, *The Geography. With Narratives by Majors St. John, Lovett, and Evan Smith and an Introduction by Major-General Sir Frederic John Goldsmid*, London, Macmillan, 1876, pp. 143-223; un'analisi della missione Goldsmid è in P.J. BORBST, *Sir Frederic Goldsmid and the Containment of Persia 1863-73*, in «Middle Eastern Studies», XXXIII, 2, 1997, pp. 197-215, e B.D. HOPKINS, *The Bounds of Identity: The Goldsmid Mission and the Delineation of the Perso-Afghan Border in the Nineteenth Century*, in «Journal of Global History», II, 2, 2007, pp. 233-254; sui rapporti fra la Persia e il Raj, cfr. A.P. THORNTON, *British Policy in Persia, 1850-1890*, in «The English Historical Review», LXIX, 273, October 1954, pp. 554-579, and ID., *British Policy in Persia, 1850-1890*, in «The English Historical Review» LXX, 274, January 1955, pp. 55-71; e R.L. GRAVES, *Persia and the Defence of India. 1884-1892: A Study in the Foreign Policy of the Third Marquis of Salisbury*, London, Athlone, 1959; cfr. anche F. KAZEMZADEH, *Russia and Britain in Persia, 1864-1914: A Study in Imperialism*, New Haven, CT, Yale University Press, 1968, e D. MCLEAN, *Britain and Her Buffer State: The Collapse of the Persian Empire, 1890-1914*, London, Royal Historical Society, 1979.

<sup>23</sup> Cfr. I. BALOCH, *The Problem of “Greater Baluchistan”: A Study of Baluch Nationalism*, Weisbaden, Franz Steiner, 1987, p. 104; sul khanato di Kalat, cfr. N. SWILDER, *The Development of the Kalat*

trattato di Jacobabad, il potere del rappresentante del khan (naib) era poco più che nominale e nei primi anni dell'agenzia una presenza militare permanente britannica era diventata essenziale per preservare la stabilità locale. Nel 1891, Sandeman aveva proposto di formalizzare questo stato di cose stabilendo ufficialmente un protettorato sul Makran e il vicino distretto di Panjgur<sup>24</sup> e anche se la proposta era stata respinta, fino alla fine degli anni novanta essa sarebbe riemersa periodicamente.<sup>25</sup>

Le truppe britanniche lasciarono Makran nella primavera 1893, insieme con i funzionari civili, i registri e il tesoro, restituendo i pieni poteri al naib. Nello stesso anno, dopo la forzata abdicazione di Mir Khodadad, iniziarono i primi sforzi per la modernizzazione amministrativa di Kalat, mentre il potere del Political Agent [PA] aumentata significativamente. Nessuno di questi cambiamenti, tuttavia, riuscì a influire davvero sulla situazione in Makran. Nel 1898, una nuova esplosione di violenza costrinse le autorità britanniche a inviare truppe dall'India e, nei mesi successivi, a ridisegnare la struttura di potere regionale, autorizzando l'insediamento di un nawab, levando altre forze tribali e distribuendo nuovi sussidi. Nel 1906, le violenze si diffusero a Jhalawan, mentre il sistema di forze locali stabilito negli ultimi quindici anni riconfermava la propria inutilità nel fronteggiare diffusi disturbi tribali. Ancora una volta, la situazione fu normalizzata con l'invio di truppe regolari dall'India. In tale occasione, l'AGG, Henry McMahon (poi Foreign Secretary nel governo indiano e artefice, nel 1916, degli accordi con lo sharif Hussein della Mecca), osserva come:

«Recent events have [...] proved the futility of expecting any support or assistance [from the Khan] in dealing with the affairs of the Kalat

---

*Khanate*, in «Journal of Asian and African Studies», VII, 1972, pp. 115-121, e ID., *Brahui Political Organization and the National State*, in A.T. EMBREE, ed., *Pakistan's Western Borderlands: The Transformation of a Political Order*, Durham, N.C., Carolina Academic Press, 1977, pp. 109-125; cfr. anche N. SWILDER, *The Political Structure of a Tribal Federation: The Brahui of Baluchistan*, Unpublished Ph.D. Thesis, Columbia University, New York, 1969.

<sup>24</sup> Cfr. Sandeman to Durand, *Government Policy towards Kharan and Makran & Proposal for Future Administration of Makran*, 22.4.1891, spec. Appendix G, *Note on the Proceeding of a Conference held at Kej on the 10th February 1891*, BL/OIOC, R/1/34/10; sul rifiuto della proposta, cfr. Durand to Biddulph [Officiating AGG in Baluchistan], 5.9.1891, BL/OIOC, R/1/34/11.

<sup>25</sup> Sulla questione, cfr. W. LEE WARNER, *Memorandum on Makran*, 21.12.1898, Confidential, BL/OIOC, L/P&S/18/A136; sul quadro di riferimento, cfr. M.A. YAPP, *British Perceptions of the Russian Threat to India*, in «Modern Asian Studies», XXI, 4, 1987, pp. 647-665.

State, and have also, at the same time, again brought home to us the latent danger of a vast tract of tribal country under an inadequate control and wanting of any means of easy access to it».<sup>26</sup>

Quella che si profila è una situazione di stallo. Per ragioni politiche, il governo indiano non ritiene opportuno garantire la sicurezza (interna ed esterna) del Baluchistan ponendo truppe regolari fuori dalle aree sotto il suo controllo diretto (oltre al British Baluchistan propriamente detto, gli “Agency Territories” soggetti all’ autorità dell’AGG). Allo stesso tempo, esso non è pronto a sanzionare misure quali il reclutamento massiccio di forze irregolari che portino a un incremento della spesa o a un aumento degli impegni politici. Dati questi vincoli, il solo modo per promuovere la sicurezza locale è trovato in una ridefinizione della struttura amministrativa di Kalat che consenta una distribuzione del potere più equilibrata tra centro e periferia. In altre parole, la scelta è di associare una politica militare non interventista a una massiccia azione di supporto amministrativo e burocratico,<sup>27</sup> per rafforzare (anche se in modo più formale che sostanziale) sia il khan, sia i principali sardar, introducendo un sistema di pesi e contrappesi non molto diverso dal classico “modello Westminster”.

### 3. *Uno* “State building” ante litteram?

Uno degli uomini che più sostennero questo progetto fu sir John Ramsay, succeduto a McMahon nel 1911 e che – a fasi alterne – avrebbe retto l’ufficio di AGG fino al 1917. Chiavi della sua azione furono la riaffermazione del carattere *super partes* della *paramountcy* britannica in Baluchistan e lo sforzo di porre fine alle incomprensioni proliferate negli anni precedenti. Ramsay operò, inoltre, per ridurre i poteri del

---

<sup>26</sup> McMahon [Agent to the Governor-General and Chief Commissioner in Baluchistan] to Butler [Secretary to the Government of India in the Foreign Department], s.d., Confidential, BL/OIOC, R/1/34/29.

<sup>27</sup> Sull’evoluzione della politica britannica in Baluchistan, cfr. T.A. HEATHCOTE, *British Policy and Baluchistan (1854-1876)*, Unpublished Ph.D. Thesis, University of London, London, 1969, e A.P. KALAYIL, *British Relations with the Khanate of Kalat, Baluchistan: 1838-1882*, Unpublished Ph.D. Thesis, University of Wisconsin-Madison, Madison, 1997; sulla Kalat State Army, cfr. PASTORI, *Il pomo*, cit., pp. 149 ss.; sulle origini dei *levy corps* in Baluchistan, cfr. E.F. CHAPMAN [Quarter Master General in India], *Memorandum on the Different Systems Adopted on the North-West Frontiers for the Employment of Local Levies (1888)*, 12.9.1888, Confidential, BL/OIOC, Eu.Mss. D/727/16, spec. part IV and V, 14-19.



Political Advisor britannico del khan, una figura istituita nel 1893 da sir James Browne per sostenere il successore di Mir Khodadad, Mir Mahmud (r. 1893-1931), nella gestione amministrativa del khanato e dei suoi possedimenti personali (niabat). Nel tempo, tuttavia, il Political Advisor si era trasformato – agli occhi dei sardar – in una sorta di “avvocato del khan”, contrapponendosi in questo al Political Agent, che i sardar tendevano, invece, a vedere come una sorta di loro rappresentante. Come lo stesso Ramsay avrebbe osservato, dopo l'istituzione della figura dei Native Assistants, tutti i rapporti con le tribù avrebbero dovuto essere loro affidati, poiché «the Political Adviser has come to be considered the manager of the Khan's private estates», con «a great increase in our interference in the Khelat affairs» e un conseguente declino del prestigio britannico.<sup>28</sup> Durante il suo mandato, Ramsay s'impegnò anche per accelerare il disimpegno militare britannico e per ripristinare quella che percepiva come struttura di potere originaria del khanato, così come sancita dalle norme della costituzione brahoi. Allo stesso tempo, egli avrebbe cercato di promuovere la modernizzazione di Kalat ridisegnando l'amministrazione centrale, rafforzando la posizione britannica nei confronti del khan, sostenendo l'influenza sociale e politica dei sardar e rafforzando il loro ruolo istituzionale nel quadro di un'ampia visione “federale” dello stato.

L'istituzione del consiglio di stato di Kalat [KSC] costituisce la pietra angolare di questo progetto. Sanzionato nel maggio 1913, il consiglio tiene la sua prima sessione il 10 luglio. Esso includeva il khan, il suo Political Advisor e il principali sardar di Sarawan e Jhalawan. Degno di nota, è il fatto che esso non includesse i sardar del Makran e di Kharan, confermando di fatto l'autonomia che le due regioni godevano. Un funzionario dello *staff* del Political Advisor fungeva da segretario. Altri sardar potevano essere invitati a partecipare ai lavori del consiglio se interessati alle questioni trattate. I poteri del consiglio erano estremamente ampi. Esso poteva trattare ogni questione che il Political Adviser decidesse di porre all'ordine del giorno e le sue decisioni erano vincolanti per tutti. Era, dunque, un potente strumento di controllo dell'azione del khan, nel solco di quanto disposto dalla costituzione brahoi. Al

---

<sup>28</sup> *Ramsay to McMahon* [Secretary to the Government of India in the Foreign Department], 30.8.1912, BL/OIOC, R/1/34/33.

contempo, esso era un foro di mediazione, al cui interno le autorità britanniche potevano offrire in modo tempestivo e continuativo i loro buoni uffici, senza limitarsi a far fronte alle quasi ininterrotte crisi costituzionali che colpivano il khanato.

L'istituzionalizzazione della nuova struttura di potere di Kalat perseguiva due obiettivi principali: consolidare il paese dall'interno, così da rafforzare il suo ruolo di stato cuscinetto, rendendolo meno vulnerabile alle influenze straniere, in particolare quelle provenienti dalla Persia, dove gli effetti della rivoluzione costituzionale del 1905-1909 erano ancora profondamente sentiti. A questo fine, nuove misure pratiche e simboliche furono adottate tra il 1913 e il 1914 a sostegno dell'azione del KSC. In particolare, per migliorare la gestione finanziaria, fu introdotto un bilancio dello stato di Kalat, separando le voci erariali dalle rendite private del khan. Il primo bilancio (redatto su richiesta del khan, che figurava come il promotore delle iniziative di modernizzazione) comprendeva tutte le entrate dello stato, tranne quelle del Makran e quelle delle proprietà personali del khan (naibat) di Kalat e Jhalawan. Da queste entrate, Mir Mahmud avrebbe trattenuto 300.000 rupie l'anno «to cover all my private expenses, including the pay of the troops at present in Kalat and the pay of my private Establishment», mentre la gestione della tesoreria pubblica sarebbe stata affidata al Political Advisor e al KSC. Il 13 ottobre 1913, Mir Mahmud rinunciò formalmente all'esercizio dell'autorità anche sui naibat di Jhalawan, trasferendone la responsabilità amministrativa in capo al Political Advisor e destinandone i ricavi al bilancio dello stato in cambio di un assegno aggiuntivo di 50.000 rupie l'anno. I ricavi di Makran rimanevano esclusi dal bilancio dello stato in attesa di una decisione del governo indiano sullo *status* giuridico della provincia. Era un'altra prova sia dell'alto grado di autonomia di cui il Makran godeva, sia del ruolo che le autorità britanniche ancora esercitavano negli affari del khanato, nonostante la transizione verso la politica di non-interferenza ripetutamente sanzionata dopo il fallimento del “*Sandeman system*”.<sup>29</sup>

Nel riferire l'impatto di queste misure, Ramsay sottolinea come esse fossero «in my opinion, the most important and far reaching changes that have taken place in Baluchistan during the past twenty years». Inoltre, esse si muovevano «in the direction

---

<sup>29</sup> Cfr. Dew [Political Agent to Kalat] to Ramsay, 19.5.1913, BL/OIOC, R/1/34/33.

of a greater and more clear distinction of British responsibilities from the responsibilities of Kalat State authorities», secondo le linee-guida ricevute al momento della nomina ad AGG.<sup>30</sup> Il PA a Kalat, maggiore Armine B. Dew, offre il suo giudizio rispetto alla situazione in Makran in un rapporto del giugno 1913. In questo, egli sottolinea il ruolo che l'emergere di una nuova generazione di «*Makrani gentlemen*» gioca nel processo di integrazione dei capi locali nel sistema dell'aristocrazia indiana e i benefici che derivano dal riconoscimento di uno *status* speciale al Makran nei confronti di Kalat. Confrontando lo stato attuale delle cose con le esplosioni di violenza che avevano caratterizzato gli anni precedenti, Dew osserva come

«the present generation young Gichki Sardars are mostly educated to certain extent, and have been accustomed to live on friendly terms with the British Officers of the Makran Levy Corps. The son of the senior Sardar, Shehr Umar, is at present going through a Naib Tahsildar's course of duties under the Political Adviser in Kalat. Sardar Mehrab Khan's son is training with the 15th cavalry at Jellunder and the son of Mir Abdul Karim is with the 58th Vaughan's Rifles (F.F.) in Quetta [...] As the A.G.G. is aware, there are no tribal question of any importance in Makran, the Gichki being few in number, and dependent on their slaves for their strength, or on intrigues with the aboriginal Baluchis. The presence of the Makran Levy Corps [MLC] renders it impossible any combination of the people for purposes of creating trouble could possibly arise [...] I also arranged with the Commandant [of the MLC] to form a section of the sons of gentlemen in Makran who are to have a course of training, not only Gichki, but Nausherwanis and others [...] I cannot speak too highly of the Makran Levy Corps, and the work accomplished by the young officers who have been in independent and isolated charge of it [...]. The spirit of the Corps is excellent and when with their own British Officers I feel convicted the man would be capable of very good work. As it, considering the life led by the men on the post on the frontier, their conduct has been exemplary. I do not mean to convey the idea that the Brohui of this country are equal to the best fighting races of India, but for the object for which they were formed and for the work in front of them, better men could not be found; they are capable of extraordinary hardship and fatigue, patient, obedient, and with a fine esprit de corps. They might well form the nucleus of and extremely useful force on this frontier. In has been an excellent institution for the tribes, from which the men are drawn, and adds strength to the administration. A very small percentage of the large recruiting ground available has been touched, and more might be done. The Native Officers as a whole are excellent men and on terms

---

<sup>30</sup> Ramsay to McMahon, 8.7.1913, n. 496C, Confidential, BL/OIOC, R/1/34/33.

of camaraderie with the British Officers».<sup>31</sup>

Questa immagine appare in sorprendente contrasto con quella di diffusa anarchia che i colleghi di Dew avevano tratteggiato nei loro precedenti rapporti sul Makran. La proposta di includere un contingente di Kalat fra le Imperial Service Troops, anche se respinta, è un'ulteriore prova dei cambiamenti intervenuti nelle percezioni britanniche. L'istituzione del KSC, il consolidamento delle finanze di Kalat, il (presunto) ritorno alle disposizioni della costituzione brahoi, l'abbandono del *thana system*<sup>32</sup> e la reintegrazione dei sardar nella loro incontrastata posizione di *leader* locali, tutto contribuisce a delineare un sistema coerente. Queste misure non mirano solo a far fronte alle esigenze della sicurezza indiane dopo la (apparente) stabilizzazione della Persia, ma anche ad adattarsi alla nuova serie di valori prevalenti, sia a livello centrale e locale. Anche se il processo di "costituzionalizzazione" del governo di Kalat subisce un'accelerazione dopo la fine della prima guerra mondiale, le sue fondamenta risalgono al periodo pre-bellico e trovano le loro basi in una tradizione largamente immaginata; su una dicotomia "feudale vs federale" che delinea un khanato sufficientemente forte da garantire l'ordine pubblico all'interno dei suoi confini, ma non abbastanza forte da attuare una politica autonoma, indipendente o Londra o Delhi.<sup>33</sup>

L'allargamento della prima guerra mondiale al Medio Oriente e all'Asia con l'appello al *jihad* ottomano del 14 novembre segnano l'apogeo di questa politica.

---

<sup>31</sup> Dew to Ramsay, 14.7.1913, spec. Appendix II, *Short note by Major Dew on his tour through Jhalawan, the Levy Tract, Las Bela, Makran, Kachhi and Bolan during winter 1912-13*, BL/OIOC, R/1/34/33.

<sup>32</sup> Le *thana* erano installazioni militari permanenti presidiate da piccole guarnigioni locali, sottratte al controllo dei capi tribali e spesso (soprattutto nei primi anni dell'istituto) collocate in una determinata area come punizione per il comportamento dei suoi abitanti. Responsabili per il controllo e il presidio del territorio, erano indipendenti sia dal khan, sia dai sardar; un fatto, questo, che permetteva alle autorità britanniche di tenere le tribù sotto controllo, controllando, allo stesso tempo, il comportamento dei loro capi; il tutto attraverso uno strumento semplice, affidabile ed economico. I fondi per le *thana* provenivano, infatti, dalle somme annualmente assegnate al pagamento dei sussidi ai sardar, cosicché l'apertura di nuove *thana* non influiva sul bilancio totale dell'agenzia.

<sup>33</sup> Cfr. M. AXMANN, *Back to the Future: The Khanate of Kalat and the Genesis of Baluch Nationalism 1915-1955*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 79; cfr. anche R. REDAELLI, *The Father's Bow: The Khanate of Kalat and British India (19th-20th Century)*, Firenze, Manent, 1997; sulle riforme istituzionali che avrebbero seguito l'ascesa al trono dell'ultimo khan di Kalat, Mir Ahmad Yar Khan, nel 1933, cfr. *ibid.*, pp. 117 ss.

Nell'ambito di uno sforzo militare senza precedenti, le “onorate tradizioni” del passato si fondono con le esigenze della solidarietà imperiale, e portano al reclutamento di un corpo cammellato tribale, poi incluso nella sfortunata Indian Expeditionary Force D in rotta verso Bassora. Riferendo dell'istituzione del corpo (di cui era stato uno dei principali sostenitori), Dew osserva come

«from a political point of view, the formation of the Corps has had a most excellent effect, not only in that it has enabled the rulers of the two states [Kalat e Las Bela] with their Sardars and tribesmen to show their loyalty and take a share in the burden of war [...] but also in that it has enabled the feudal system of supplying help to the rulers in time of stress, which had fallen into disuse, to be resuscitated».<sup>34</sup>

Nel discorso politico di Dew, l'istituzione del Baluch Camel Corps rappresentava la felice conclusione del processo storico e istituzionale che aveva condotto alla pacificazione del paese e al ripristino dell'antica solidarietà tribale grazie ai buoni uffici delle autorità britanniche. In questa prospettiva, il ritorno al «time honoured tribal “gham”», «the scale of tribal assistance fixed as due by each Sardar», era “semplicemente” il prodotto del ritorno ai principi della costituzione brahoi. Nella stessa prospettiva, la proposta di Mir Mahmood di contribuire alla costituzione del corpo insieme con i suoi sardar costituiva la dimostrazione della sua volontà di sostenere il nuovo *status quo* e di cooperare al miglioramento della situazione sociale e politica del khanato.<sup>35</sup> Più in generale, si trattava dell'ennesima prova della validità di un accordo politico – sia riguardo al sistema delle relazioni fra il khan e i sardar, sia riguardo a quello delle relazioni fra Kalat e il Raj – «which only required honest, earnest men, endowed with common sense to carry it on».<sup>36</sup>

Tuttavia, nonostante l'ottimismo di Dew, già nel 1915 il Makran è di nuovo in

---

<sup>34</sup> *Political Agent Kalat's Report on the Formation of the Kalat State Camel Corps*, 30.11.1914, BL/OIOC, R/1/34/33. Anche secondo il *wazir-i-azam* «this system of tribal gham was in force in the older times, and has again been revived in this occasion after a very long time». *Report of the Wazir-i-Asam on the Formation of the Kalat State Camel Corps*, 30.11.1914, BL/OIOC, R/1/34/39.

<sup>35</sup> Cfr. *Dew to Ramsay*, 8.3.1915, BL/OIOC, R/1/34/39.

<sup>36</sup> AN OLD MOSS TROOPER, *Two Frontier Policies: Repression or Reprisal*, s.d., BL/OIOC, L/P&S/20/MEMO32; il documento riflette le posizioni delle autorità della Bombay Presidency; citato in un documento del governo del Punjab dell'11 novembre 1876 (*Our Frontier Policy: Memorandum by Col. Black, Military Secretary to the Government of Punjab*, BL/Oioc, L/P&S/20/MEMO32), esso fu probabilmente redatto in tale periodo.

fiamme, con violenze che infuriano fino al 1916. Nel 1917, gli incidenti si diffondono a Jhalawan e da qui alle aree tribali dei Marri e dei Khetran, a cavallo fra Baluchistan e Sindh. Ancora una volta è necessario l'invio di truppe regolari dall'India per portare la ribellione sotto controllo. È un'altra prova dei limiti intrinseci al "nuovo ordine" e della sostanziale inefficacia di una politica prigioniera della necessità di tenere insieme khan e sardar, egualmente riluttanti ad accettare la loro scomoda posizione. Quella che è cambiata è, però, la percezione dell'importanza degli incidenti. L'affermazione definitiva della politica di non interferenza e l'allineamento dei funzionari della Baluchistan Agency alla nuova dottrina contribuiscono molto a ridurre il peso e a farli derubricare a semplici saccheggi, alimentati da sete di bottino e privi di vero significato politico. Il fatto che la loro eco raggiunga a malapena Londra è prova di come – nonostante il conflitto che infuria in Europa e le sue possibili implicazioni "globali" – l'importanza di Kalat agli occhi delle autorità era definitivamente tramontata sia politicamente, che militarmente.<sup>37</sup>

### *Conclusioni*

Su questo sfondo non stupisce il sostanziale fallimento della missione di Hentig e Niedermayer. L'opposizione al dominio britannico rappresentava indubbiamente un punto di convergenza importante per un ampio spettro di attori e non stupisce che così sia stata percepita dai vertici politici tedeschi, in particolare quelli dell'Auswärtiges Amt. Le dimensioni dell'impero, l'intensità delle tensioni che lo attraversavano e la portata dello sforzo in cui era impegnato erano tutti elementi che concorrevano a giustificare la scelta di una strategia di destabilizzazione periferica. Inoltre, allo scoppio delle ostilità (e contro il suggerimento del C-in-C India, sir Beauchamp Duff) lord Hardinge aveva messo a disposizione di Londra due divisioni di fanteria e una di cavalleria per il servizio oltremare; nell'arco di sei mesi questo contributo sarebbe cresciuto a nove divisioni, per un totale di circa 290.000 uomini, circa 210.000 dei

---

<sup>37</sup> Cfr. *Despatch of Regular Troops to Suppress the Disturbances in Jhalawan*, BL/OIOC, R/1/34/36; *Unrest in Makran 1914/1915 and Raids Committed Therein by Transfrontier Baluchis*, BL/OIOC, R/1/34/37; *Idem*, BL/OIOC, R/1/34/38; *Idem*, BL/OIOC, R/1/34/43; sulle sollevazioni dei Marri e dei Khetran, cfr. anche AXMANN, *Back to the Future*, cit., pp. 62 ss.

quali indiani. L'azione di Hentig e Niedermayer (così come quella di Wilhelm Wassmuss e Georg von Kanitz in Persia) mirava, dunque, a diffondere l'instabilità in una regione estesa dal Golfo Persico all'India settentrionale considerata centrale per lo sforzo bellico di Londra. In modo simile, Germania e Italia avrebbero cercato di alimentare il malcontento afgano nel corso della seconda guerra mondiale, di destabilizzare le aree periferiche del Baluchistan e della NWFP e di stringere legami politici e militari con le frange più radicali del movimento nazionale indiano, primo fra tutti il *netaji* del Forward Bloc, Subhas Chandra Bose (1897-1945).<sup>38</sup>

D'altra parte, la comune ostilità alla presenza britannica non costituiva un collante sufficiente a tenere insieme soggetti i cui interessi contrastanti trovavano proprio in tale presenza una sponda importante per il loro perseguimento. Da questo punto di vista, la stessa logica sembra attraversare la corte di Kabul e il sistema di potere di Kalat. In entrambi i casi, il rapporto con le autorità del Raj era visto, infatti, come uno strumento da giocare per rafforzare la posizione dei vari soggetti nei confronti dei propri rivali. Per Habibullah e la sua politica di accentramento e modernizzazione, esso svolgeva una funzione stabilizzante rispetto alle pressioni del “partito conservatore”, incarnato da Nasrullah, da una parte dell'*establishment* religioso e dai *leader* tribali. Per il khan di Kalat e i sardar del Baluchistan, essa s'inseriva, invece, nel gioco di pesi e contrappesi che regolava le loro relazioni e l'oscillazione del potere effettivo fra centro e periferia del paese. Il minor grado di accentramento del potere presente nelle due realtà (in parte, a sua volta, prodotto delle scelte delle stesse autorità britanniche) giustifica questa diversa funzione. Nonostante la convergenza – nella

---

<sup>38</sup> Sulla politica dell'Italia fascista verso il nazionalismo indiano, cfr. per tutti R. DE FELICE, *Il fascismo e l'Oriente. Arabi, ebrei e indiani nella politica di Mussolini*, Bologna, Il Mulino, 1988; su quella dell'Asse nel corso della seconda guerra mondiale, cfr. M. HAUNER, *India in Axis Strategy: German, Japan, and Indian Nationalists in the Second World War*, Stuttgart, Klett-Cotta, 1981; sugli aspetti culturali, cfr. K. MANJAPRA, *Age of Entanglement: German and Indian Intellectuals across Empire*, Cambridge, MA–London, Harvard University Press, 2014. Sulla figura di Subhas Chandra Bose, cfr. S. BOSE, *His Majesty's Opponent: Subhas Chandra Bose and India's Struggle against Empire*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 2011; cfr. anche H. HARA DAS, *Subhas Chandra Bose and the Indian National Movement*, New Delhi, Sterling, 1983 e E.A. VAS, *Subhas Chandra Bose: The Man and His Times*, New Delhi, Lancer, 2005. Sul suo pensiero politico cfr. per tutti B. CHAKRABARTY, *Subhas Chandra Bose and Middle Class Radicalism: A Study in Indian Nationalism, 1928-1940*, London, Tauris, 1990. Sull'attività del suo periodo “tedesco”, cfr. R. HAYES, *Subhas Chandra Bose in Nazi Germany: Politics, Intelligence and Propaganda, 1941-43*, New York, Columbia University Press, 2011.

missione Hentig-Niedermayer – di tre messaggi potenti come l'appello al  *jihad*, l'indipendenza dell'India e i ripristino della piena sovranità afghana – questi non si sarebbero dimostrati sufficienti a scardinare le basi di tale stato di cose. Così come non si sarebbero dimostrate capaci di scardinarle – venticinque anni dopo e in un quadro socio-politico profondamente mutato – le iniziative italo-tedesche durante la seconda guerra mondiale.



BRUNO PIERRI

*The Labour Government and Southern Africa:  
The Case of Apartheid in South Africa, 1964-1970\**

**Abstract:** *In the 1960s, the British government was in a very awkward position in South Africa. The apartheid regime represented something contrary to western democracy principles, but for several reasons both London and Washington could not ignore the importance of that country. Strictly anti-communist and located at the junction of the Atlantic and the Indian Ocean, South Africa was pivotal to the defence of commercial and military sea-routes. Moreover, gold and uranium trading made Pretoria the most important partner of the West in the whole African continent. Finally, white regimes in the area, the Afrikaner one as well as those of Rhodesia and in the Portuguese territories of Angola and Mozambique, granted the stability necessary to pursue Anglo-Saxon interests and at the same time contain the communist influence. In a word, when the Nixon Administration issued NSSM 39, stating that the whites were there to stay and that the only thing to do was collaborating with them, with the aim of persuading them to gradually reduce racial discrimination, London had already come to the conclusion that such a racist government was of paramount importance to the stability of area. Therefore, it was decided not to follow the recommendations of the United Nations to the letter.*

**Keywords:** Apartheid; Southern Africa; South Africa; Containment; Gold; Uranium; Decolonisation.

*Introduction*

«We have seen the awakening of national consciousness in peoples who have for centuries lived in dependence upon some other power. Fifteen years ago this movement spread through Asia. [...] today the same thing is happening in Africa [...] the wind of change is blowing through the continent, and, whether we like it or not, this growth of national consciousness is a political fact. We must accept it as a fact [...]».<sup>1</sup>

With these words, addressed to both Houses of the South African Parliament, the Prime Minister Harold Macmillan marked a breakthrough in the history of colonialism. Speaking to his counterpart, Dr. Henrik Frensch Verwoerd, he had said that Britain would never follow Pretoria's policy of separate development. Rather, London thought it was right to work for a non-racial country in which all ethnic communities would share power. However, the most conservative section of British politics had seen that statement as London's abdication in Africa. As a consequence of this, right wing Tories immediately formed the "Monday Club" to mark as "Black Monday" the day

---

\* TA4eae

<sup>1</sup> <http://africanhistory.about.com>.

Macmillan had spoken in Cape Town. An initiative like this seemed to have had a certain influence on the Premier's agenda, so much so that he suggested that franchise arrangements should be planned in countries where there was a significant white minority, such as Kenya. In a few words, a sort of indirect form of voting was regarded as a better way to prevent the subjugation of minority interests by the majority.<sup>2</sup> Whitehall had to be careful not to harm the British and Western position in Black Africa, keeping also an eye on the balance of power at Westminster. Hence, the path leading to African national liberation was long and full of hurdles and formed a patchwork of contradictions intertwined with Cold War issues.

The apartheid regime had been set up after the 1948 general elections, won by the Herenigde Nasionale Party, or simply the National Party, whose leader, Daniel François Malan, had been appointed Prime Minister. He regarded those elections as the outcome of a long and bitter struggle to secure Afrikaner power again and redress the unjust policies of Great Britain. Announcing victory, in fact, he is thought to have stated:

«Today South Africa belongs to us once more. For the first time since Union, South Africa is our own, may God grant that it will always remain our own».<sup>3</sup>

Words like these perfectly matched sentiments of revenge which had been dominating Afrikaner nationalism since the times of the Anglo-Boer War, stressing especially unity of *Volk*, Christian-Nationalism, anti-imperialism, and republicanism. The word “apartheid” was a neologism meaning “apartness”, or “separateness”. It was not only a matter of physical separation between different ethnical groups, but it was also considered as a moral imperative. In 1944, Malan in Parliament had affirmed that apartheid was not the same as the already existing policy of segregation, which featured separation in the sense of fencing off and preventing the black population from mixing up with whites, beside completely removing franchise rights for the blacks and assigning 87 per cent of the land to fifteen per cent of the population. Instead, he described the new policy in more positive terms, as a way to implement the progress of each race on the

---

<sup>2</sup> See R. OVENDALE, *Macmillan and the Wind of Change in Africa, 1957-1960*, in «The Historical Journal», XXXVIII, 2, June 1995, p. 476-477.

<sup>3</sup> S. DUBOW, *Apartheid, 1948-1994*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 3.

basis of what was their own, thus keeping them apart from each other, thus protecting civilization and Christianity from barbarism and heathenism.<sup>4</sup>

South Africa had a pivotal geographic position, being also the only independent State of European tradition and of substantial power and stability in the whole African continent. Strategically speaking, stated CIA experts in a report issued in January 1949, the Union of South Africa was a major stronghold in the Southern hemisphere, as a way-station in the lines of communications to the Indian Ocean and extremely useful naval bases. Even more important was the fact that South Africa at that time produced at least twenty-three strategic minerals whose stock-piling was regarded as essential to the West, in particular uranium deposits. Finally, from a political point of view the Union's orientation was without any doubt pro-West. Finally, we can see from this first document that the Americans had already realised how South African issues would affect them in the following years. In fact, the report ended with a sort of prediction that the Malan Government's nationalistic posture would possibly weaken the British Commonwealth as a stabilising force in the world. Moreover, the United States, concluded the estimate, would be feeling the effects in the United Nations Assembly of Afrikaner intransigence.<sup>5</sup> As concerned domestic issues, the Truman Administration was taking a strong stance in favour of civil rights, such as the de-segregation of the Army, but the fierce anti-communism shown by the Malan Government, which put the South African Communist out of law in 1950, made obviously Washington concerned about the troubled future of the African ally.<sup>6</sup> In addition, due to the huge war effort the Americans had made only a few years previously, the Atlantic superpower had depleted some of its reserves of certain minerals crucial for its sophisticated military industry. Therefore, the White House had been obliged to look abroad for further supplies. Concerning this, the State Department in June 1948 had warned the Administration about the importance of Southern Africa for stockpiling materials. In consequence of this, the CIA stated the movement towards independence of European colonies in certain areas of the African continent had the risk

---

<sup>4</sup> See *ibid.*, p. 17.

<sup>5</sup> See *The Political Situation in the Union of South Africa*, 31 January 1949, ORE 1-49, Confidential, in [www.foia.cia.gov](http://www.foia.cia.gov).

<sup>6</sup> See T. BORSTELMANN, *Apartheid's Reluctant Uncle: The United States and Southern Africa in the Early Cold War*, Oxford-New York, Oxford University Press, 1993, pp. 83-84.

for the US to be deprived of assured access to certain military bases and raw materials reserves. This was even more worrying, if we consider that the US was already importing from South Africa relevant quantities of uranium, chrome, and manganese.<sup>7</sup>

As regarded British public opinion, the features of apartheid may not have been so publicised in the late 1940s, but it was well known that the afore mentioned doctrine was the ideology of the former Prime Minister's political rivals, who were Afrikaner nationalists sympathising with Nazi Germany during the war. Instead, Jan Smuts had been a loyal ally of Britain and a proponent of the Commonwealth. To boost British criticism and concern on South African policies was also the awareness that the Empire and old dominions like South Africa had become more important than ever, since Britain had emerged financially weakened from the war. As an outcome of this, considerable British attention was focused on the decisions taken by the new Nationalist Party's government in Pretoria. According to the whole political spectrum of the British press, the advent of an executive claiming the ideology of racism was regarded as a sort of disaster not only for Britain, but for the entire Commonwealth itself. Apart from this, apartheid policies were also seen as a threat to British colonial rule in Africa, in particular in the protectorates neighbouring South Africa. As a matter of fact, London was responsible for the rule and protection of Basutoland, Bechuanaland, and Swaziland, collectively known as the High Commission Territories. This responsibility was inevitably in contrast with the South African aim of taking control of those lands, but it was also impossible to ignore the antagonism between Africans and Europeans that the policies of apartheid were provoking.<sup>8</sup> On the other hand, in the late 1940s a large part of the South African public opinion was well aware that the Labour government's stance was becoming more and more critical towards Pretoria's racial policies. In particular, Afrikaner nationalists responded to the Commonwealth transformation of 1949, allowing membership to republics, too. At a glance, it had become possible for nationalists to fulfil their dream of complete independence, without breaking ties with the Commonwealth. It was a surprise that every move towards a lessening of colonial rule in

---

<sup>7</sup> See *ibid.*, p. 97.

<sup>8</sup> See R. HYAM-P. HENSHAW, *The Lion and the Springbok: Britain and South Africa since the Boer War*, Cambridge-New York, Cambridge University Press, 2003, pp. 308-311.

Asia and Africa was lowering British prestige in the eyes of many white South Africans, while simultaneously raising it within the black population. Malan himself expressed deep concern in 1950, stating that the British policy of equal rights and franchise for all had already produced bitter fruits in Nigeria and the Gold Coast.<sup>9</sup>

1. *A brief history of apartheid legislation*

The first grand apartheid law was the Population Registration Act, which ensured that every child be assigned a racial category on birth. Official Boards were set up for those whose race was unclear, causing difficulty especially for coloured people and separating their families when members were allocated different races. The second pillar of grand apartheid was the Group Areas Act, allowing the government to proclaim residential and business areas in towns for designated races only, including Indians and coloureds. Each race was allotted its own area, used in later years as a basis of forced removal. Under the Reservation of separate Amenities Act of 1953, municipal grounds could be reserved for a particular race, creating separate beaches, buses, hospitals, schools and universities. Blacks were provided with services greatly inferior to those of whites, while a strict government bureaucracy developed in order to record a full national register to assign citizenship, employment, accommodation, and even social rights. Everything on grounds of race. Education was officially segregated in 1953 through the Bantu Education Act, crafting a separate system of education for black students and designed to prepare black people to be a labouring class only. In 1959, separate universities were created for black, coloured and Indian people. Existing universities were not permitted to enrol new black students. In the meantime, the Bantu Authorities Act of 1951 had created separate government structures for blacks and whites and was the first piece of legislation to support the government's plan of separate development in the Bantustans, that is areas reserved for blacks of all different ethnic groups and commonly called Bantus. These amounted to only thirteen per cent of the country's land, and the homelands were run by cooperative tribal leaders, regardless of their popular legitimacy, while uncooperative chiefs were forcibly deposed.<sup>10</sup> Instead, the Bantu Education Act aimed at putting all

---

<sup>9</sup> See *ibid.*, pp. 285-286.

<sup>10</sup> See DUBOW, *Apartheid*, cit., p. 64.

educational provision under the control of the State, thus ending the independent church school system through which a small African elite had been formed for about a century.<sup>11</sup> Hendrik Verwoerd, who had introduced the Act, addressing the Senate in June 1954 stated there was no place for the Bantus in the European community, since they had to be guided to serve their own population. Hence, there was no need for Africans to receive training aimed at absorption in the white community. The former system, according to Verwoerd, had only shown the Bantus the green pastures of European society, thus misleading them from their own people and traditions. This speech was supposed to spread two messages: a) blacks were to be treated as mere units of cheap labour; therefore, it was useless to teach them academic subjects they were not allowed to use in their life; b) the terms “Bantu” and “community” were keywords in developing the concept of ethno-nationalism, with the aim of morally and culturally justifying apartheid. At the same time, the reference to pastures evoked the idea that blacks were reduced to simple docile animals, naturally fit to tribal life in rural reserves.<sup>12</sup>

In the meantime, in October 1952 a CIA intelligence estimate reminded the White House that from the Union of South Africa came pivotal raw materials in quite a big quantity. In addition, the Union’s production of gold was of paramount importance for the financial stability of the United Kingdom and the whole Sterling Area. at the same time, South African port facilities were acquiring more and more importance in light of the fact that the Middle East and the Suez Canal area were in turmoil. In case of denial to the West of the usage of the Canal, the report stated that the British controlled base at Simonstown would be extremely useful for ship and aircraft maintenance, air and sea operations, convoy organisation and protection, storage and re-supply activities, and troop staging. The outlook the CIA was worried about was that continuation of racial policies in the Union would confirm the belief of the non-white intelligentsia in the British colonies of Africa that similar measures would be taken once the Colonial Office

---

<sup>11</sup> In nationalist eyes, mission schools had given a sort of dangerous academic training through an English and liberal outlook. This was seen as an embryo of an African elite claiming equality. Instead, Bantu Education provided a more technical syllabus with courses delivered in Afrikaans as well as in English, apart from African vernacular languages at the lower levels of the school path. See W. BEINART, *Twentieth-Century South Africa*, Oxford-New York, Oxford University Press, , 2001<sup>2</sup>, p. 160.

<sup>12</sup> See DUBOW, *Apartheid*, pp. 55-56.

relinquished control. On the other hand, in that moment it seemed the Nationalist Government did not have any intention to quit the Commonwealth, though putting pressure on London in order to extend the Union's jurisdiction to the protectorates of Basutoland, Swaziland, and Bechuanaland.<sup>13</sup> Another crucial point of the whole question was only marginally mentioned in this record, but it became the focus of a still partially classified report issued four years later. In a few words, while in Autumn 1952 South Africa had just powered up the output of uranium, only a few years later the Union had turned into one of the world's largest producers, with a contract between the South African Atomic Energy Board and appropriate agencies of the United Kingdom and the United States for the purchase of uranium oxide over an extended period.<sup>14</sup>

The role of the homelands was expanded in 1959 through the Bantu Self-Government Act, aimed at establishing a sort of separate development within the homelands, which were to become self-governing communities. However, the true intention of this policy was to make Africans nationals of the homelands rather than of South Africa. The homelands were encouraged to opt for independence, as this would greatly reduce the number of black citizens of South Africa, even if they lived in "white South Africa". Under the homeland system, the government attempted to divide South Africa into a number of separate states, each with the purpose to be turned into a separate nation-state for a different ethnic group. The government justified this policy, stating there was no will of discrimination on grounds of race or colour. Rather, it was a policy of differentiation on the ground of nationhood, of different nations, granting to each self-determination within the borders of their homelands. In this way, the blacks were destined to become foreign citizens working in South Africa as migrant labourers on temporary work permits. Hence, a lot of black South Africans who had never resided in their identified homeland were forcibly removed from the cities they had always lived in. Once a homeland was granted its nominal independence, its inhabitants were then issued passports instead of passbooks, meaning they were no longer legally considered South

---

<sup>13</sup> See *National Intelligence Estimate: Probable Developments in the Union of South Africa*, 20 October 1952, NIE-72, Secret, Security Information, in [www.foia.cia.gov](http://www.foia.cia.gov).

<sup>14</sup> See *Scientific Intelligence Research Aid: Nuclear Activities of Foreign Nations*, vol. IV, *Asia and Africa*, 30 September 1956, CIA/SI 88-56, Secret, Noform, in [www.foia.cia.gov](http://www.foia.cia.gov).

Africans.<sup>15</sup> This “positive” apartheid is not to be regarded as the opposite of *baskaaap* (white domination). Instead, it constituted the ideological antidote to it, as a way to reduce everyday frictions by normalising separation and providing Africans a sort of outlet for their political ambitions. Within the frame of this ideology, South Africa claimed the role of mother country of a sort of mock-Commonwealth.<sup>16</sup>

## 2. *Macmillan Speech's Aftermath*

In his address to the South African Parliament, the British Prime Minister wanted to point out the necessity to follow the wind of change, since he saw the world was by then divided into three spheres, with the Western powers and the socialist bloc competing with each other to gain loyalty from newly independent non-white nations. The question was, therefore, whether the non aligned countries of Asia and Africa would swing to the East or to the West.<sup>17</sup> Macmillan’s speech was not welcomed at all in the South African society, which since gaining the status of Dominion in 1910 had always been working on the assumption that its position within the Western community was untouchable, on the basis of racial and cultural links. As imperial powers like Britain and France relinquished former colonies, Afrikaner intellectuals and politicians started talking about development and self-determination. The press was extremely clear in its response to the “Wind of Change Speech”, stating for example that the whites could not hand over any part of territory they were in control. Other commentators claimed that the white man’s spiritual place in the world was disappearing and that the protection of imperial powers was vanishing. In brief, the Afrikaner mood was made clear by Prime Minister Verwoerd in person, when he said that thinking only of non-white people had become a sort of

---

<sup>15</sup> Throughout homelands, the land was eroded, people earned little income from agriculture, and more than eighty per cent of the population was below the average level of poverty. As regarded health conditions, while white South Africans enjoyed some of the highest standards of health care and died of typical diseases of the industrialised world, including the worst rate of coronary heart disease in the world, the government did not keep any official medical record for Africans. In particular, infant mortality rate in South Africa for both coloured and black children aged from one to four was thirteen times higher than it was for white children. The main cause of infant mortality rate was inadequate nutrition. In general, the most serious diseases for Africans were the same as those in underdeveloped countries, namely pneumonia, tuberculosis, and gastroenteritis. See L. THOMPSON, *A History of South Africa*, New Haven, CT-London, Yale University Press, 2001<sup>3</sup>, pp. 202-203.

<sup>16</sup> See DUBOW, *Apartheid*, pp. 105-106.

<sup>17</sup> See R.M. IRWIN, *A Wind of Change? White Redoubt and the Postcolonial Movement, 1960-1963*, in «Diplomatic History», XXXIII, 5, November 2009, p. 902.



psychosis no longer recognising the role of the white man. According to him, the Western countries were «[...] sacrificing their only real and stable friend [...] for something that will not succeed».<sup>18</sup>

Despite racial disturbances the executive was by then provoking, in 1960 the Americans were persuaded that the white minority would be able to maintain dominance for a few more years. The Africans, in fact, were at the time too weak and unorganised to mount a successful campaign of resistance. Despite this, it was likely for the Afro-Asian bloc at the United Nations to adopt economic sanctions against South Africa, able to reduce the country's ability to attract foreign investments and thus causing economic dislocation.<sup>19</sup> As an evidence of this, the emerging States of Black Africa were expected to provide direct encouragement and support to Africans of the Union, who had just experienced brutal repression in Sharpeville, South of Johannesburg, when a crowd of 5,000 had gathered in front of the police station offering themselves for arrest as a protest campaign against the pass laws requiring Africans to show a pass when crossing white areas. After a long stand off, the police had opened fire and about seventy demonstrators had remained on the ground. This was not certainly the first time that the police had killed Africans protesting against the system of discrimination, but the Sharpeville massacre became famous worldwide because it was regarded as part of the struggle bringing black Africans in power elsewhere in the continent.<sup>20</sup> In light of this, according to American reports serious economic consequences were likely to occur due to actions taken outside the country. Measures like these, in fact, were already taking place, for the Conference of Independent African States had requested to adopt an extensive programme of economic sanctions and boycott against South Africa. A decision like that did seriously harm the Union's economy, since the amount of national product involved was very small, but rather the psychological impact was able to affect the international community, with a negative outlook for the capacity to attract foreign investments.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> See *ibid.*, p. 903.

<sup>19</sup> See *National Intelligence Estimate: The Outlook for the Union of South Africa*, 19 July 1960, Secret, in [www.foia.cia.gov](http://www.foia.cia.gov).

<sup>20</sup> See J. BARBER, *South Africa in the Twentieth Century*, Oxford-Malden, MA, Blackwell Publishers, 1999, p. 165.

<sup>21</sup> See *National Intelligence Estimate: The Outlook for the Union of South Africa*, cit.

Meanwhile, the process of decolonisation gained pace. In April 1960 Eric Louw, Foreign Minister of South Africa, predicted that white rule would soon be confined to the colonial territories of Southern Africa, apart from South Africa herself. The Nationalist government accused the colonial powers of abandoning the white man and his civilization, thus allowing communist penetration into the continent. Verwoerd added that British colonial rule was now running away from Africa, adopting “non-racialism” as a euphemism for promoting black interests at the expense of whites. Moreover, in that year the newly independent States were located in the middle belt of the continent, and they had no links with Pretoria. Geographical distance allowed those countries to exercise foreign policy with a strong moral fervour without fearing commercial losses. At this point, withdrawal from the Commonwealth had become inevitable. On May 31, 1961, the white population of South Africa chose to turn the Union into a Parliamentary Republic, with the Governor General assuming the office of State President. In this way, Pretoria had managed to avoid expulsion and Verwoerd was still thinking of retaining membership, provided certain conditions were accepted, that is: a) no interference in domestic matters; b) no relinquishment of principles; c) no loss of sovereignty or national dignity.<sup>22</sup> It is not difficult to figure out that the Premier was feeling encouraged by the deep-rooted trading relations with Britain, also confirmed in a secret Cabinet Memorandum by Her Majesty’s Lord Chancellor, stating that London’s interests in South Africa included investments, exports and earnings from invisibles and oil sales for more than one billion pounds a year. In order to safeguard these interests and keep the Republic within the Sterling area, the Chancellor suggested to maintain trading relations with the Southern African country as much as possible unchanged.<sup>23</sup> Macmillan was available to reach a compromise in order to keep the new-born Republic in the Commonwealth, but a public debate developed at the Conference which exacerbated the conflict.<sup>24</sup> Leaders like

---

<sup>22</sup> See J. BARBER-J. BARRATT, *South Africa’s Foreign Policy: The Search for Status and Security, 1945-1988*, Cambridge-Melbourne-New York, Cambridge University Press, 1990, p. 76.

<sup>23</sup> See *Cabinet Memorandum by the Lord Chancellor: Future Relations with South Africa*, 2 August 1961, C (61) 126, Secret, in <http://www.nationalarchives.gov.uk/cabinetpapers/>.

<sup>24</sup> Commonwealth rules stated that any country wishing to become a republic was obliged to re-apply for membership. In most cases, this was purely a formality, but it was not like this as regarded South Africa, since Nyerere was supported by Nehru of India and many other fellow African nationalists. By virtue of

Julius Nyerere, future President of Tanzania, warned that their countries would not join the Commonwealth if the racist State were allowed to remain. On the other hand, Verwoerd was not ready to abandon white dominance to buy the favour of other members.<sup>25</sup>

The Sharpeville massacre had put South Africa on the United Nations Security Council agenda. This was not something taken for granted, as the United Kingdom in those years led any other country in terms of importance of investments in the area, with South Africa accounting for an overwhelming proportion in colonial Southern Africa.<sup>26</sup> Supported by the United States, with only Britain and France abstaining, the Security Council declared that apartheid policies were leading to international tensions and might also endanger peace and security. The American initiative had marked a change of attitude and that is why Britain soon followed by voting in favour of a General Assembly Resolution, which on November 6, 1962, requested all members to take every action, as it was open to them, to bring about the abandonment of apartheid policies.<sup>27</sup> On August 7, 1963, the U.N. Security Council passed Resolution 181, calling for a voluntary arms embargo against South Africa. In the same year a Special Committee Against Apartheid was established to encourage and oversee plans of action against the regime. Economic sanctions were also frequently debated as an effective way of putting pressure on the apartheid government. In 1962, the UN General Assembly requested that its members sever political, fiscal and transportation ties with South Africa. Due to ongoing pressure from African and Asian members, the Kennedy Administration was sensitive somehow to the question of apartheid, though the policy towards the South African ally could not be considered as hostile. This statement is confirmed in a secret document signed by the Assistant Secretary for African Affairs, G. Memmen Williams, who was rather worried about the coincidence between African pressure for action against South African policies

---

this, Pretoria decided not to re-apply for its Commonwealth membership after becoming a republic. See J. FARLEY, *Southern Africa*, London–New York, Routledge, 2008, pp. 115-116.

<sup>25</sup> See BARBER–BARRATT, *South Africa's Foreign Policy*, pp. 81-83.

<sup>26</sup> See L. TAAPOPI–T.A. KEENLEYSIDE, *The West and Southern Africa: Economic Involvement and Support for Liberation 1960-1974*, in «Canadian Journal of African Studies», XIII, 3, 1980, p. 356.

<sup>27</sup> See BARBER–BARRATT, *South Africa's Foreign Policy*, cit., pp. 86-87.

and domestic powerful forces demanding historic decisions on racial inequalities. The Assistant Secretary's words were clear, when he added that

«[...] the time has come to review our arms policy towards South Africa. I believe we should be thinking in terms of a total arms embargo. [...] it is the only way we can convince both world and domestic opinion that we mean business in our disapproval of apartheid».<sup>28</sup>

Williams clarified his stand a month later, when he expressed concern about the intention of African States to judge all countries on the ground of their positive acts of opposition to apartheid.<sup>29</sup> As a matter of fact, while America could do nothing but having the strongest objection to apartheid, this was not a good reason to single out South Africa for harder treatment than other countries which deliberately put authoritarian policies into force. The question for Secretary Rusk was whether

«[...] we ourselves precipitate sharp crises in our relations with such States over such issues or whether we try to maintain the structure of international relations in order to work [...] toward the decent world community which is our main objective».

Washington could only be held responsible for what worked under the American constitutional system, while no one had elected the Administration to undertake such responsibility in other countries.<sup>30</sup> Apart from the Secretary, the Pentagon and the Secretary of Defence, Robert S. McNamara, were concerned about anything able to jeopardise American military interests in Africa. Any action undertaken by the U.S. on this issue, he said, would be likely «[...] alienate in some degree either Portugal and South Africa on one hand, or the African bloc on the other». Therefore, it was pivotal for the Americans to avoid any initiative prejudicing the relations with either side in such a dispute. This ambivalent position was translated into a strong verbal condemnation of apartheid policies, aimed however at avoiding a vote at the United Nations in favour of

---

<sup>28</sup> *Memorandum from G. Memmen Williams to the Secretary through Mr. Harriman: U.S. Policy towards South Africa*, June 12, 1963, Secret, in K. MOKOENA, ed., *South Africa and the United States: The Declassified History*, The National Security Archive, New York, The New Press, 1993, Doc. 1, pp. 54-55.

<sup>29</sup> See *Memorandum from Undersecretary G. Memmen Williams to Secretary of State Dean Rusk: Arms Policy and South Africa*, July 12, 1963, Secret, *ibid.*, Doc. 3, pp. 59-61.

<sup>30</sup> See *Secretary of State's Memorandum for Averell Harriman et al.*: June 15, 1963, Secret, *ibid.*, Doc. 2, pp. 56-58.

economic sanctions, or arms embargo, or expulsion towards South Africa and Portugal.<sup>31</sup> In short, the Kennedy Administration took a middle way stand, committing itself to support Resolution 181 on the voluntary arms embargo and deciding not to sell Pretoria any kind of weapon which could be used to enforce apartheid. Nevertheless, the President considered requests for arms required for external defence. Hence, the White House approved the decision to sell South Africa submarines and spare parts of C-130 aircraft.<sup>32</sup>

### *3. After Kennedy: the Johnson Administration's early attitude*

At this point, with the new Administration in power after Kennedy's assassination, the Embassy of South Africa was trying to put pressure in order to defend the system of apartheid. The Ambassador himself warned that the whole character of his country would be ruined if separate development were lost. What Dr. Naudé wanted to highlight was that it was impossible to make a comparison between apartheid and segregation in American Southern States. According to him, in fact, black Americans were no longer "negroes", but neither were they Americans yet. Hence, they felt insecure. Instead, South African Bantus had not lost their African identity; therefore what the Nationalist aimed at was only a way to maintain their racial integrity. Despite American government officials proclaiming the Administration's opposition to racial discrimination, hence it was impossible for Washington to acquiesce to apartheid, we can always find out that the main question for the White House was to prevent the black continent from shifting to the East.<sup>33</sup> At the same time, there was uncertainty about apartheid in Britain as well. A certain number of people, according to the press, were admitting that they did not know much about South Africa. The point was that consumer boycott had proved ineffective after the indifference of the market of several products. As regarded economic sanctions, both Conservatives and Labour were concerned that apartheid should not be brought to a sudden end at the cost of following chaos. Even the left wing press affirmed that if the

---

<sup>31</sup> See *Letter from Secretary of Defence Robert McNamara to Secretary of State Dean Rusk*, July 11, 1963, *ibid.*, Doc. 4, pp. 62-63.

<sup>32</sup> See *National Security Assistant McGeorge Bundy's Memorandum for Secretary Rusk and Secretary McNamara*, September 23, 1963, Secret, *ibid.*, Doc. 6, p. 70.

<sup>33</sup> See *Memorandum of Conversation: South Africa's Racial Policies*, January 9, 1964, in National Archives and Records Administration (thereafter NARA), College Park, MD, Record Group 59 (thereafter RG 59), Central Files, SOC 14-1, S AFR, Confidential.

West were asked to sacrifice economic and strategic interests in Southern Africa, this could only be done with some clear proof that apartheid could be abolished and replaced by a decent form of government.<sup>34</sup> Another reason why the whole Southern area of the African continent was pivotal for the Americans was due to the importance of space ground stations, four of which located in South Africa and one in Madagascar, supporting at critical phases the NASA space programme. In addition, another tracking base was required within a few years. All these facilities were essential requisite for long-range missile testing, earth orbiting unmanned satellites, lunar and planetary probes, and earth orbiting and lunar manned flights of the Apollo programme. Concerning all this, the State Department stated there was no satisfactory alternative to those ground bases, and failure to meet that requirement would jeopardise American key space missions and undermine U.S. image of scientific and technological achievement worldwide. Only the Republic of South Africa offered logistical support, communication and technical cooperation available at the same time. Any other relocation to other regions of Southern Africa could be met at substantial costs.<sup>35</sup>

Sensitivity on arms sales exploded again in 1964 when the South African government announced the recommendation of the Odendaal Commission first to extend apartheid measures to the Protectorate of South West Africa<sup>36</sup>, including separation of people to set up ten more homelands, and then to bring about a shift in governing powers till a real annexation of the territory<sup>37</sup>. This was something the United States could not allow,

---

<sup>34</sup> See HYAM–HENSHAW, *The Lion and the Springbok*, cit., p. 322.

<sup>35</sup> See *Memorandum from the Director of the Office of International Scientific Affairs (Rollefson) to the Assistant Secretary of State for African Affairs (Williams): Space Tracking Activities in the Area of Southern Africa*, March 9, 1964, in NARA, RG 59, Central Files, SP 15 S AFR-US, Secret.

<sup>36</sup> In 1915, South Africa had captured the German colony of South West Africa, in 1968 to be called Namibia. After the war, it was declared a League of Nations Mandate Territory, with the Union of South Africa as responsible for the administration. The Mandate was supposed to become a United Nations Trust Territory following World War Two, but South Africa refused to allow the territory's transition to independence, claiming it as a fifth province. This gave rise to several trials at the International Court of Justice, which in 1950 ruled that South Africa was not obliged to convert South West Africa into a UN trust territory, but was still bound to assume the supervisory role, clarifying that the General Assembly was empowered to receive petitions from the inhabitants of South West Africa and to call for reports from the mandatory nation.

<sup>37</sup> At the end of 1962, the Nationalist Government had set up a Commission of Inquiry on South West Africa which took the name from its Chairman, Frans Hendrik Odendaal, with the purpose to submit a report on a five-year plan on the development of non-white inhabitants of the territory. The document, issued in December 1963, suggested both the intensification of the apartheid programme in Namibia and

bearing also the risk to trigger off racial and anti-Western tensions in the whole Southern Africa. At the same time, the British Prime Minister, Alec Douglas-Home, lectured the South African Ambassador on the negative political and economic outcome of the Bantustans, while the High Commissioner in the Protectorates surrounding South Africa regarded the policy of “bantustanisation” as a mere perpetuation of a conquest. Despite this, at the time of the referendum, it was still widely believed in Britain that some form of white rule should continue in South Africa, as well as in British Central Africa. Much worse for London was South Africa’s fierce racial ideology, her antipathy towards British institutions in the country, and more in general her provocation of unrest and disorder threatening to spread into British Africa.<sup>38</sup> In light of all this, the Johnson Administration issued a secret order, National Security Action Memorandum 295, directing all government agencies involved in South Africa to take some appropriate measures, such as postponing decisions on submarine sales and loan applications, and the possibility to relocate NASA and Defence Department facilities to other countries.<sup>39</sup> Concerning this, an intelligence estimate *memorandum* encouraged the Administration to go on putting pressure on the issue of South West Africa, seeing it as a political area where a little flexibility was possible for Pretoria. As regarded economic sanctions, the CIA thought it was unlikely for nations having trading ties with the African country to impose effective measures. Just to make an example, the flow of South African gold was an important element in the financial stability of the West. On the other hand, it was also true that South Africa did not absolutely want to alienate commercial partners such as the UK or the US. Especially on the issue of Namibia, the South Africans tended to delay or temper

---

the integration of the Namibian government with that of South Africa. Apartheid was to remain the main principle of political, social, and economic organisation in South West Africa as well. Theoretically, in the long term the task was to establish a network of independent homelands for the indigenous population, while white areas were supposed to become integral part of the Republic of South Africa. See M. WALLACE, *A History of Namibia, from the Beginning to 1990*, London, Hurst & Company, 2011, pp. 261-262.

<sup>38</sup> See HYAM-HENSHAW, *The Lion and the Springbok*, cit., pp. 319-320.

<sup>39</sup> See *National Security Action Memorandum No. 295: U.S. Policy toward South Africa*, April 24, 1964, Secret, in D.S. PATTERSON (gen. ed.) - N.D. HOWLAND (ed.), *Foreign Relations of the United States (hereafter FRUS), 1964-1968*, vol. XXIV, *Africa*, United States Government Printing Office, Washington, D.C., 1999, Doc. 586, pp. 984-986.

their actions in order to avoid a showdown.<sup>40</sup> This estimate is also worth remembering because it contains the most explicit suggestion of serious contradictions in South Africa's economy leading in the long term to the collapse of white rule:

«There is an internal conflict between the Republic's racial policies, which close many categories of employment to nonwhites, and the mounting need for skilled labor».<sup>41</sup>

To tell the truth, NSAM 295 had provoked another debate within the Administration, since not everyone was in favour of a harsher course of action against South Africa. The military, in fact, believed that the provisions required in the *memorandum* might lead the United States to an inflexible position, which at that time was seen as counterproductive. From the Joint Chiefs of Staff's point of view, as long as communist penetration and racial discord in Africa were viewed as an active threat to Western interests, stability in South Africa was the main aim to pursue. As concern this, it is important to underline that the U.S. Embassy in South Africa did not suggest to follow any major action in support of radical proposals. Washington's diplomats on the spot did not see any risk of internal security crisis. Rather, they wrote that any threat to peace came from outside South Africa, whose stability and economy were necessary preconditions for real progress on race matters as well.<sup>42</sup>

#### 4. *Labour in power: arms sales and embargoes*

When the Labour Party came back to power in October 1964, the debate on arms sales to the Republic of South Africa became particularly heated, as the new Prime Minister, Harold Wilson, soon promised to ban this kind of trade. Not the whole press in Britain was in favour. Conservative newspapers like the Daily Express, for example, were severely critical towards the threatened cancellation of Buccaneer aircraft, complaining that Labour Government was acting in an irresponsible way, with the aim of ingratiating

---

<sup>40</sup> See *Special National Intelligence Estimate: Short-Term Prospects for South Africa*, 20 May 1964, SNIE 73-64, Secret, Controlled Dissem, in [www.foia.cia.gov](http://www.foia.cia.gov).

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> See *Memorandum from the Joint Chiefs of Staff to Secretary of Defense McNamara: National Security Action Memorandum No. 295 on United States Policy toward South Africa*, May 22, 1964, Secret, in FRUS 1964-1968, vol. XXIV, Doc. 589, pp. 989-991.



themselves with African States such as Tanzania and Kenya, where communist forces and anti-European movements were so powerful that the Britons were about to be chucked out.<sup>43</sup> In some way, the Tory press had been able to read among the lines of Government statements, as the order for the sixteen Buccaneer airplanes went through, thus setting a significant exception in the relations between Labour and apartheid South Africa. Hence, left wing public opinion took this decision as an evidence that Wilson was ready to sell out democratic principles for the sake of national interests and profit. After all, South Africa was always Britain's fourth largest export market, the Buccaneers had been ordered before the issue of the UN Resolution, and they had been already partly paid for. Moreover, Number 10 was concerned about the likely South African reaction towards the neighbouring British Protectorates. Finally, it was always possible for Pretoria to unilaterally terminate the agreement on the Royal Navy's use of the Simonstown Base. In a few words, the Wilson Government realised that economic warfare would damage British trading policies and investments.<sup>44</sup> The Labour Administration was following a line of continuity with the former Conservative government, which had stated that South Africa had the right to self defence under Article 51 of the Charter of the United Nations and that she had an important part to play in the protection of sea routes around the Cape of Good Hope.<sup>45</sup> For this reason, being also Pretoria no threat to international peace, London felt allowed to sell weapons suitable for that purpose.<sup>46</sup>

After all, it is rather difficult to expect that the new government would have been able and willing to disappoint the country with which only a year earlier a *memorandum* of

---

<sup>43</sup> See HYAM-P. HENSHAW, *The Lion and the Springbok*, cit., pp. 322-323.

<sup>44</sup> See J.W. YOUNG, *The Labour Governments 1964-1970*, vol. 2: *International Policy*, Manchester-New York, Manchester University Press, 2003, p. 167.

<sup>45</sup> From a Cold War point of view, the Anglo-Saxon powers' concern was not so out of place, as in all countries where an ongoing struggle for independence against a foreign colonial power had persisted in those years, the Soviet Union had successfully infiltrated the leading movements and retained a post-colonial position of influence. See A.A. BRAYTON, *Soviet Involvement in Africa*, in «The Journal of Modern African Studies», XVII, 2, June 1979, p. 265.

<sup>46</sup> See *The British Attitude to the Problem of South Africa: FO Brief for Commonwealth Prime Ministers' Meeting* ("Speaking Notes"), 29 June 1964, CAB 148/2, ff 223-226, in R. HYAM – WM R. LOUIS, eds., *British Documents on the End of Empire*, Series A, vol. 4, *The Conservative Government and the End of Empire*, Part II, *Economics, International Relations, and the Commonwealth*, The Stationary Office, London, 2000, Doc. No. 474, pp. 486-488.

agreement on the sale of uranium oxide had been stipulated, amending the previous one dating back to 1961.<sup>47</sup> Another reason why economic sanctions would have not been profitable at all was gold. The problem was that in the previous five years, central bank monetary reserves of Western countries had increased by two and a half billion dollars, two thirds of which coming from South African gold! Losing such a big wealth, in a word, meant jeopardising the stability of the major currencies. No matter how vigorously the government might condemn racial segregation policies. The point was that the West could not afford to pay such an enormous price for leading South Africa to repentance.<sup>48</sup> Apart from that, by reading the available documentation we can easily realise the commercial rivalry with France, which was regarded as willing to trade with any nation ready to deal with her. Therefore, the possible decision to supply no further arms to South Africa was likely to be interpreted by the French as an opportunity to expand their own trade.<sup>49</sup>

As regarded the U.S. Administration, by virtue of the available documentation it seems the most worrying issue concerned the question of the status of mandatory South-West Africa. According to the State Department, in fact, this was likely to bring the first major confrontation between South Africa and the international community, with consequent implications for the UN and the International Court of Justice, as the Americans were worried about communist forces acting unilaterally to jeopardise Western long-term interests in the continent. As a matter of fact, Afro-Asian countries within the United Nations were insistent that effective international action be taken against the South African Republic, both on the question of apartheid and on the Namibian issue. On one hand, Washington pursued good diplomatic and trading relations with both South Africa and the various sectors of the other African countries; on the other hand, however, it was impossible not to realise that the world was moving fast in a direction opposite to the one chosen by Pretoria. Therefore, a soft pressure programme

---

<sup>47</sup> See *Memorandum of Agreement between the Atomic Energy Board of the Republic of South Africa and the United Kingdom Atomic Energy Authority*, November-December 1963, in The National Archives (hereafter TNA), Kew, London, AB 48/65, *United Kingdom Atomic Energy Authority, 1964-1971*.

<sup>48</sup> See *Maurice Vlaud: Problem of Economic Sanctions against South Africa*, December 10, 1964, in TNA, FO 371/182103, JSA, 1196/19, Confidential.

<sup>49</sup> See *Letter to P.R.A. Mansfield from British Embassy Paris*, January 13, 1965, in TNA, FO 371/182103, JSA 1196/19, (11919/3/65) Confidential.

was to be implemented towards this issue. In the long run – but this looked more as a declaration of intent than as an objective plan –, the aim was the promotion of an eventual dialogue among leaders of all groups about race relations and government by consent.<sup>50</sup> This position was backed by the British Labour government, which had ordered a report on the effect of possible economic sanctions that ruled out the possibility for Britain to implement any kind of trade embargo, or contribute to the costs of a blockade, thus destroying a market worth 220 million pounds of export each year, with financial investments of over one billion pounds. In addition, the Cabinet thought that sanctions would only produce chaos in South Africa. In a word, this was not a problem to be sorted out by coercion.<sup>51</sup> To sum up, the case against sanctions rested on five main points: a) the impossibility to apply even partial sanctions in the light of the effects on the British balance of payments;<sup>52</sup> b) the cost of a blockade, necessary to implement sanctions, which was too far beyond the resources of the United Nations; c) the risk for sanctions to have too serious repercussions on the British protectorates of Southern Africa; d) the fact that sanctions were likely to produce chaos in the Republic of South Africa, thus preventing a peaceful transition to majority rule; e) the risk to set an embarrassing precedent in case of Southern Rhodesia's unilateral declaration of independence.<sup>53</sup>

This posture was the outcome of the Anglo-American talks on Africa held in the British capital a few days previously. On grounds of the archive documentation, we can easily affirm that the two Atlantic powers shared the same assessment of the situation in Africa. The two allies agreed that the Soviet penetration of the African continent continued to be a serious threat. As concerned Southern Africa in particular, it was agreed that an attractive package of proposals had to be prospected to countries bordering with the area, in order to persuade them to approach the problem in a more moderate and rational mood, with the aim of catching the chance to develop favourable circumstances

---

<sup>50</sup> See *National Policy Paper – South Africa; Part One: US Policy*, January 18, 1965, in NARA, RG 59, S/P Files: Lot 72 D 139, South Africa, Secret.

<sup>51</sup> See *Brief for Anglo-American Talks on Africa. South Africa (Note by the Foreign Office)*, 23 February 1965, in TNA, CAB 148/65, O.P.D. (O) (SA) (65) 2, Confidential.

<sup>52</sup> In the period between 1960 and 1965, South African economy literally flourished. As an evidence of this, real GDP grew by five-six per cent a year. See C. HARVEY, *British Investments in Southern Africa*, in «Journal of Southern African Studies», I, 1, October 1974, p. 56.

<sup>53</sup> See *Letter to Prime Minister: Sanctions against South Africa*, 11 March 1965, in TNA, PREM 13/2954, 1964-1969 South Africa, [O.P.D. (65) 48].

for themselves, too.<sup>54</sup> Actually, it was China that was really enlarging her own contacts in Africa.<sup>55</sup> Since Chou En-Lai's African tour in 1963-1964, in fact, the Chinese had favoured the establishment of the International United Front, including also European countries not associated with United States policy. In particular, Chou offered the Africans a five-eight formula, that is five principles for Sino-African political relations and eight principles for economic relations. In summary, the whole package included: a) China as leader of the struggle against old and new imperialism; b) Chinese aid on the most favourable terms, in order to establish self-sufficient and diversified economies; c) support to African desire to observe non-aligned policies; d) greater unity of Africa and the Asian world, with the setting up of regional organisations as approved by the African people. Within this context, Chou En-Lai was careful enough to show an image of China as a revolutionary country dedicated to the overthrow of capitalism, but at the same time willing to co-operate with non-aligned States and aid less-developed former colonies of Africa.<sup>56</sup> As long as the British wanted to operate in the Indian Ocean area, they of course had a strong interest in the use of air, naval and communications facilities, also seeing the Americans involved.<sup>57</sup> Last but not least, existing oil investments by British oil companies in South Africa discouraged any kind of oil sanctions, since Shell and BP holdings in that country represented a major British investment at risk, with foreign exchange earnings of twenty million pounds per annum attributable to South Africa, and a possible loss of twelve million pounds a year to the UK balance of payments.<sup>58</sup> In addition to that, the leaders of the High Commission Territories, whose economy was

---

<sup>54</sup> See *Cabinet Defence and Oversea Policy (Official) Committee – Sub-Committee on Africa: Anglo-U.S. Talks on Africa, 22-24 March 1965. Note by the Foreign Office, 2 April 1965*, in TNA, CAB 148/46, *Meetings and Memoranda 1-15*, O.P.D. (O)(A)(65) 14, Confidential.

<sup>55</sup> In the same years, another country with a significant involvement in the black continent was Israel. Concerning this, Tanzania was the third largest recipient of Israeli military aid. See A. JACOB, *Israel's Military Aid to Africa, 1960-66*, in «The Journal of Modern African Studies», IX, 2, August 1971, p. 178.

<sup>56</sup> See T.Y. ISMAEL, *The People's Republic of China and Africa*, in «The Journal of Modern African Studies», IX, 4, December 1971, pp. 512-513.

<sup>57</sup> See *Cabinet Defence and Oversea Policy Committee – Defence Facilities in the Indian Ocean: Memorandum by the Secretary of State for Foreign Affairs and the Secretary of State for Defence, 7 April 1965*, in TNA CAB 148/20, OPO/65, *Memoranda 22-68*, O.P.D. (65) (68), Secret.

<sup>58</sup> See *Brief for Anglo-American Talks on Africa. South Africa (Note by the Foreign Office), 23 February 1965*, in TNA, CAB 148/65, O.P.D. (O) (SA) (65) 2, Confidential.

largely dependent on South African business,<sup>59</sup> had already declared that they could not risk to put their countries politically and economically in jeopardy for the sake of ideological differences with Pretoria.<sup>60</sup> Finally, on November 11, 1965, Southern Rhodesia unilaterally proclaimed independence from Britain, thus creating another wave of instability and potential subversion in the area. Concerning this, U.S. intelligence analysis did not show any optimism. For a certain span of time at least, economic and political sanctions would not be useful, the CIA stated, to put an end to white ruling and any military intervention was regarded as extremely unlikely. However, for black African States the whole question had become a sort of test of great powers' African policies.<sup>61</sup>

All this encouraged the British government to keep in mind the option of leaving military facilities in South Africa, but the point was that losing Cape communications bases would have inevitably implied at least a twelve hours' delay for signals to reach Her Majesty's ships in the Atlantic Ocean. The provision of alternative facilities on British territory, such as Falkland Islands, or Ascension, would have taken up to five years to be ready and the cost would have been no less than six million pounds. Concerning this, the Cabinet believed that the South African government was linking the possibility to demand renegotiation of the Simonstown Agreement to the continuation of some form of defence relationship with Britain. Hence, the continued use of South African facilities was mostly desirable.<sup>62</sup> As regarded nuclear co-operation, South Africa's purchase of a nuclear reactor from the United States did not elicit any concern that research at the reactor could involve anything but the production of energy for civil

---

<sup>59</sup> Verwoerd was conscious that economic ties would draw different races together. Sooner or later, industrial development, he said, would act as a magnet attracting black people to European South Africa. In order to limit this process as much as possible, the Premier suggested three steps to implement: 1) mechanising factories as far as possible, in order for them to be managed by skill white workers only; 2) developing more factories on the borders of Bantustans, so that labourers could commute every day to work, thus avoiding the risk of residence in white areas; 3) rather than surrendering to Bantu domination, a smaller totally white State was much better, with its own armed forces and policies to pursue. See BARBER, *South Africa in the Twentieth Century*, cit., p. 176.

<sup>60</sup> See *Cabinet Defence and Oversea Policy (Official) Committee – Sub-Committee on Africa: Defence Relations with South Africa. Note by the Foreign Office*, 26 March 1965, in TNA, CAB 148/46, *Meetings and Memoranda 1-15*, O.P.D. (O)(A)(65) 12, Secret.

<sup>61</sup> See *Special National Intelligence Estimate: Repercussions of a Unilateral Declaration of Independence by Southern Rhodesia*, 13 October 1965, in [www.foia.cia.gov](http://www.foia.cia.gov).

<sup>62</sup> See *Cabinet Defence and Oversea Policy (Official) Committee – South Africa and South Atlantic: Memorandum by Foreign Office and Ministry of Defence Officials*, 8 June 1966, in TNA, CAB 163/55, *Africa – Southern Africa: Political-Economic Threats to S. Africa*, O.P.D. (O) (66) 19, Secret.

purposes. In 1965, in fact, when a member of the South African Atomic Energy Board stated that Pretoria should have a nuclear arsenal for prestigious reasons and to prevent aggression from Afro-Asian countries, no comment came from the American Administration.<sup>63</sup> State Department officers themselves admitted that any cessation of U.S. investment in that country would seriously damage the possibility to carry on a dialogue with Pretoria. Therefore, despite of the fact that American investments in South Africa totalled around a fifth of those of Britain, Washington was not ready to back economic sanctions.<sup>64</sup> However, Cold War questions could not but influence Washington's choices, as America sought to deny the control of the continent to the communist world,<sup>65</sup> though it was also true that domestic civil rights matters were increasingly involving the United States in race relation problems elsewhere. In light of this, Pretoria's choices on internal issues and even more on the question of Namibia, far from reinforcing South Africa as a bastion against communism in the world, carried the risk to foster its growth and increase the danger of its gaining power. Hence, the White House was always aware of the importance of cultivating the black African vote at the United Nations.<sup>66</sup>

##### *5. Balthazar Johannes Vorster: the architect of apartheid*

On September 6, 1966, Verwoerd was assassinated as he was taking his seat in Parliament. Shortly before the murder, he had called new general elections, whose dominant issue was still security. Although black nationalism at home was not absolutely living a positive period, disturbing events were taking place elsewhere in Africa, not least in Rhodesia, whose declaration of independence had ended up bringing economic sanctions to South Africa's doorstep. Therefore, the Government's message had been that safety depended on a determined defence of the white minority. To implement this

---

<sup>63</sup> See A.M. VAN WYK, *The USA and Apartheid South Africa's Nuclear Aspirations, 1949-1990*, in S. ONSLOW, ed., *Cold War in Southern Africa: White Power, Black Liberation*, Abingdon–New York, Routledge, 2009, p. 58.

<sup>64</sup> See *Sir Hugh Stephenson to Mr. Stewart: Relations between South Africa and the United States*, 27 June 1966, in TNA, FO 371/188081, JSA 103145/13, Confidential-Guard.

<sup>65</sup> At the same time, the South African government used the communist bogey to justify its own repressive actions and to confirm itself as an indispensable defender of the West against the socialist threat. See V. SHUBIN, *ANC: A View from Moscow*, Bellville, Mayibuye Books, 1999, p. 59.

<sup>66</sup> See *Sir Patrick Dean to Mr. Stewart: United States Policy towards South Africa*, 4 August 1966, Section 1, in TNA, FO 371/188081, JSA 103145/17, Confidential-Guard.

decision, the Nationalist Party chose as a new Prime Minister Balthazar Johannes (John) Vorster, the former Minister of Justice who had fiercely fought against African nationalism. Concerning this, he said that the security of the State came on top of his agenda, as he also believed that «The communists have been organising for years to take over South Africa».<sup>67</sup>

In the meantime, on October 27, 1966, the General Assembly passed resolution 2145, which declared the Mandate on Namibia terminated and that the Republic of South Africa had no further right to administer South West Africa. Perhaps, the worst kind of injustice perpetrated on Namibians was the deliberate provision of lower education. In fact, Bantu education and an emphasis on Afrikaans as an official language to the exclusion of English was limiting the capacity of Namibians to communicate with the outside world.<sup>68</sup> Nevertheless, that was a period of international expansion for South Africa's major companies and ties with the West were so strong that exiled black opposition leaders spoke about a spider's web systematically spun to ensnare weak African governments, while Pretoria spread white rule over Africans through the Bantustans. From this point of view, South African policies followed three lines of conduct: a) a powerful white republic surrounded by compliant black satellites, such as the Bantustans, South West Africa and the former British protectorates of Botswana, Lesotho and Swaziland; b) a Southern African bloc, including also Portuguese colonies, Rhodesia and Malawi; c) the rest of the continent, with which the Boer Republic had patchy relationships. Concerning this, the Nationalist government realised that all levels were linked to one another, and that success with one of them would provoke a sort of positive domino effect. Despite this, the Namibian resistance movement of SWAPO (South West Africa People's Organisation) had begun infiltrating guerrilla fighters into the Namibian occupied territory and clashes were taking places with government forces,<sup>69</sup> which cost very much to Pretoria in terms

---

<sup>67</sup> See BARBER, *South Africa in the Twentieth Century*, cit., p. 179.

<sup>68</sup> See W. JOHNSTON, *Namibia*, in RENÉ LEMARCHAND, ed., *American Policy in Southern Africa: The Stakes and the Stance*, Lanham, MD–London University Press of America, 1981<sup>2</sup>, p. 214.

<sup>69</sup> This was a source of embarrassment for Whitehall, as in those months there were headlines in Britain stating that Number 10 was considering ending the embargo on arms to South Africa. See H. WILSON, *The Labour Government 1964-70: A Personal Record*, Harmondsworth, Penguin Books, 1974, p. 597.

of loss of life, economic and military resources and growing international hostility.<sup>70</sup> Within this scenario, what the South Africans reproached the Americans for, was the encouragement to black Africans to disrupt the “peace and harmony” of what they claimed to be the only stable country of the continent. At the same time, the government had stated they would carry on administering South West Africa – though there was no attempt of annexation – and that they would reply with force to any challenge of being divested from that part of Africa.<sup>71</sup>

The independence of the former High Commission Territories looked like a positive change from the British point of view, as these newly formed States immediately started to pursue a working relationship with the South Africans in the economic and diplomatic field. Commonwealth leaders, such as President Nyerere of Tanzania, did not agree with a policy like this, but others, like for example the Kenyans, said that there seemed to be no possibility of overthrowing apartheid by violence, and that was why the only hope to change was through a gradual peaceful process of establishing good relations with South Africa.<sup>72</sup> The first sign of what looked like a turning point in the relations among Southern African countries, or at least an evidence of pragmatism, was the meeting between John Vorster and the new Prime Minister of Lesotho, Chief Leabua Jonathan, on January 10, 1967. Since the former Territory of Basutoland was only a small black enclave in the South African nation, with no link to the sea and with its skies controlled by Pretoria Air Force, it was impossible for it not to have good relations with the much more powerful neighbour. However, the event became a source of optimism for the British Embassy, which reminded that for a Nationalist Premier to hold such a multi-racial luncheon with the leader of an independent black State was a great step forward. Apart from the list of requests advanced by Chief Jonathan in terms of collaboration and assistance South Africa was supposed to provide, the nationalist press saw the meeting as forming a new pattern of inter-state relations in Southern Africa. Therefore, what British

---

<sup>70</sup> See BARBER-BARRATT, *South Africa's Foreign Policy*, cit., pp. 126-127.

<sup>71</sup> See *Memorandum from Edward Hamilton of the National Security Council Staff to the President's Special Assistant (Rostow): Meeting with South African Ambassador and Minister-Consueller Botha*, November 14, 1966, Confidential, in FRUS 1964-1968, vol. XXIV, Doc. 628, pp. 1062-1065.

<sup>72</sup> See *Signs of Growing Black African Acceptance of Working Relationships with South Africa*, undated, in TNA, FCO 25/585, *South Africa: Political Affairs. External-Multilateral Policy: Black Africa*, Confidential.



diplomats perceived was a new line in Mr. Vorster's policy, that is the aim of establishing happier and more fruitful relations with other independent States in the continent, while still pursuing separate development at home. The fact that Chief Jonathan had declared that difference in political philosophy were no barrier to positive relations among States, seemed to encourage that point of view.<sup>73</sup>

In view of what afore mentioned, it was not by chance that the British Joint Intelligence Committee issued a report stating a long term outlook for the Southern Africa region, with the particular aim of figuring out whether white minorities would retain control of the area in the following ten years, or if African nationalism would increase and violence spread. According to the British intelligence, there was little doubt that black African States would seek to maintain support against apartheid regimes, but it was also true that their policies would unlikely be uniform. By reading the paper, we can easily realise how concerned the British were about the question of Rhodesia, on dealing with which African Commonwealth countries were going to put pressure on Britain, with the outlook to leave the organisation should London be impotent towards the illegal regime of Salisbury. As concerned communist powers, London's experts stated that they had till then shown little interest towards that part of the planet, but at the same time it seemed likely that they would back African liberation movements as an easy way to embarrass the West at a little cost for themselves. However, even so it appeared extremely difficult for African liberation movements to successfully challenge the existing order, since the Soviet Union or China were not believed to have any decisive influence in Southern Africa. The dominant factor determining inner developments was supposed to be the determination of white minorities to keep their privileges.<sup>74</sup> Economic and industrial development required the industry to find an increasing number of skilled black workers to meet new requirements. Despite this, the government kept a lot of formal and informal barriers – such as colour bars reserving specific jobs for white employees, resistance to the registration of black apprentices, insistence by unions to

---

<sup>73</sup> See *British Embassy Cape Town Despatch No. 4: Meeting between Mr. Vorster and Chief Leabua Jonathan*, 10 February 1967, in TNA, FCO 31/92, *Lesotho: Political Affairs-Bilaterals: South Africa: Relations with*, 1031/67, Confidential.

<sup>74</sup> See *Report by the Joint Intelligence Committee: The Prospects for Southern Africa up to 1976*, 27 February 1967, in TNA, CAB 163/55, JIC (67) 28 (Final), Secret, UK Eyes Only.

observe the “rate for the job” in order to discourage employment of cheaper black workers, and serious deficiencies in the education and training available to the black – to prevent African and other non white workers to enter skilled occupations.<sup>75</sup> To this the British Embassy added that there was a good chance in the following decade for the South Africans to economically woo black States like Kenya. Certainly, the Afrikaners were no longer on the defensive and this new approach was interpreted as a way to avoid to be overcome by the overwhelming non-white majority. The reason why South Africa was showing a more realistic attitude was also due to a negative outlook of food producing in relation to population growing. In the last years, in fact, the country had been obliged to import a certain quantity of food products. Therefore, British diplomats thought the government had no alternative but seeking good relations with neighbouring black countries.<sup>76</sup> At the same time, there were a few European countries starting a really profitable arms trading with South Africa, despite the embargo. Just to give an example, since 1963 Italy and France had been playing the lion’s part in a massive effort of arms and ammunition transfer to South Africa. In the span of time between 1960 and 1975, France was going to sell something like four billion Francs of military equipment to South Africa, which in 1968 had become the third customer of French aviation industry.<sup>77</sup> In particular, South African interest in French armaments and warfare techniques had been developed since the Algerian war of independence. The political context following de Gaulle’s rise to power had certainly favoured the cooperation between the two colonialist countries. It was obvious for Pretoria to make an effort to learn anti-guerrilla techniques, after backing the French position in the North African country. As a sign of gratitude, General de Gaulle never pronounced in public the word “apartheid”.<sup>78</sup> To tell the truth, optimism in British political circles was influenced by the Ambassador’s view on the need of the Afrikaners not to feel surrounded by enemies willing to destroy their

---

<sup>75</sup> See C.H. FEINSTEIN, *An Economic History of South Africa: Conquest, Discrimination and Development*, Cambridge–New York, Cambridge University Press, 2007, pp. 191-192.

<sup>76</sup> See *Cabinet Joint Intelligence Committee: The Prospects for Southern Africa – Attachment A*, 22 May 1967, in TNA, CAB 163/55, JIC (67) (SEC) 179, Secret.

<sup>77</sup> See D.C. BACH, *Un système autonome de relations: la France et l’Afrique du Sud, 1963-1977*, in D.C. BACH, ed., *La France et l’Afrique du Sud: histoire, mythes et enjeux contemporains*, Paris, Éditions Karthala, 1990, pp. 177-178.

<sup>78</sup> See H. SADA, *Les intérêts militaires et stratégiques en Afrique australe*, in BACH, ed., *La France et l’Afrique du Sud*, cit., p. 286.

civilization. According to Sir John Nicholls, in fact, there were more and more people in South Africa ready to talk more on the complexity of racial problems and expressing concern at the human consequences of apartheid policies. Hence, though maintaining a firm stand against the racist system, the British Government were not suggested to put pressure for instant majority rule.<sup>79</sup> Apart from this, we must always remember that Britain was the most important source of foreign capital for South Africa and that South African largest banks, such as Barclays National, had British parent companies. As a matter of fact, British banks were being accused of redirecting black savings into the white economy.<sup>80</sup> Interestingly enough, CIA estimates noted that the African population in the white areas had been growing by fifteen per cent over the last three years and it appeared extremely unlikely for Bantustans to absorb significant amounts of black labourers in the next five years. In no major city were the white a majority and Pretoria was the only town where Europeans formed the largest racial group. This was going to have political implications, since the American intelligence believed that if the level of non white participation in the economy increased, at the same time there would be demand for increased political rights, as well as the will of the whites to preserve their power at all costs. Paradoxically, apartheid was favouring the job market among non-white communities, as job restrictions was banning numerous positions to white people. Therefore, Prime Minister Vorster had set up a sort of new deal policy to show other African States that his government was ready to pursue a working relationship with whomever was able to trade on a non racial basis.<sup>81</sup>

In this period, the apparent encouraging situation in South Africa was leading to a debate within the British government on a possible lift of the arms embargo. This option was also due to the serious risk of losing shares of trade with Pretoria, which was reasonably expected to turn from Britain as a supplier not only in the maritime field, but

---

<sup>79</sup> See *Cabinet Defence and Oversea Policy Committee: Memorandum by the Secretary of State for Foreign Affairs – South Africa. Annex A: Text of Letter from Sir John Nicholls, K.C.M.G., G.B.E., H.M. Ambassador, Cape Town, to the Rt. Hon. George Brown, M.P., Dated 3<sup>rd</sup> February 1967*, 21 March 1967, in TNA, CAB 148/31, OPD (67) 24, Confidential.

<sup>80</sup> See N. JOHN, *The Campaign against British Bank Involvement in Apartheid South Africa*, in «African Affairs», IC, 396, July 2000, p. 416.

<sup>81</sup> See *National Intelligence Estimate: South Africa*, 4 May 1967, NIE 73-67, Secret, Controlled Dissem., in [www.foia.cia.gov](http://www.foia.cia.gov).

also in other areas associated with defence. In case of refusal to resume normal arms transfers, British authorities were also concerned about a reduced willingness by the South Africans to make a contribution towards reaching a settlement over Rhodesia.<sup>82</sup> According to the Foreign Secretary, George Brown, despite the embarrassing consequences following that decision, on balance the better course was to agree to supply most of the equipment requested by the South Africans. In addition the Defence Secretary, Denis Healey, affirmed that the naval facilities Britain enjoyed under the Simonstown Agreements would be essential at any time. On the other hand, it was also true that supplying military equipment would be probably seen as a withdrawal from compliance with United Nations resolutions and British relations with African Commonwealth countries would become even more difficult. In short, the best solution according to the Secretary of Defence was a bargain with South Africa, during which Whitehall could somewhat relax the criteria for the supply of defence equipment, in exchange for specific South African assistance to bring about an acceptable settlement of the Rhodesian question.<sup>83</sup> To sum up, the Defence and Foreign Secretaries were facing Prime Minister Wilson on grounds of economic, military, political and even moral reasons.<sup>84</sup> Particularly in those circumstances, they said, exports of that order, paid in cash or in short-term credit, were extremely important to Britain.<sup>85</sup> The Prime Minister, instead, felt miserable and unhappy about his ministers pressing so much in favour of arms sales resumption, but he eventually conceded that in principle the sale of naval weapons to South Africa could be resumed, but there should be no final decision except as part of the deflationary package following devaluation. However, some Labour

---

<sup>82</sup> See *Cabinet Defence and Overseas Policy Committee: Memorandum by the Secretary of State for Foreign Affairs and the Secretary of State for Defence – Arms for South Africa*, 11 September 1967, in TNA, FCO 31/148, *South Africa: Defence, War and Belligerency – Armaments: Export to: Policy Regarding*, Part A, OPD (67) 70, Secret.

<sup>83</sup> See *Cabinet Defence and Overseas Policy Committee: Minutes of a Meeting Held at 10, Downing Street, S.W.1, on Thursday, 14th September 1967 at 10.00 a.m.*, 14 September 1967, in TNA, FCO 31/148, Part A, OPD (67) 30<sup>th</sup> Meeting, Secret.

<sup>84</sup> In his memories, Denis Healey writes that, in supporting George Brown on this issue, he had shown great insensitivity to the hate of apartheid both in the Labour Party and in the Commonwealth. He also adds that his personal experience in South Africa after 1970 had completely changed his attitude on the problem. See D. HEALEY, *The Time of My Life*, London, Penguin Books, 1990, p. 336.

<sup>85</sup> See *Letter to Prime Minister: Arms for South Africa*, 12 September 1967, in TNA, CAB 163/55, OPD (67) 70, Secret.

backbenchers wished to condemn any sale of arms to South Africa. At that point, tension within the party was very high and it is also likely for Wilson himself to encourage the growth of protest by the extreme left, while Brown and Healey, backed by the majority of the party, insisted that the Premier had condoned, if not actively supported negotiations with the South Africans. Hence, when the Cabinet reconsidered the issue in December, Wilson managed to take the moral ground and said that the credit of the government was at stake. The whole question had left a mark of bitterness in the relationship within the Prime Minister and the Foreign Secretary and the former had overcome the will of two of his most important ministers.<sup>86</sup> The two top ministers, in fact, underlined that South Africa had become the second most important trading partner of Britain and that Pretoria was by then able to discriminate against British firms if political reasons were strong enough. Moreover, for budget reasons the British had been obliged to withdraw some ships from South African stations, thus asking Pretoria to assume greater responsibility for the defence of Cape sea routes.<sup>87</sup>

As concerned the American Administration, President Johnson was facing a real dilemma in South Africa. As a matter of fact, he had committed himself to ending racial discrimination in the United States. Yet, the US still had substantial economic and strategic ties with Pretoria, which enjoyed one of the fastest growing economies in the world. In fact, the CIA warned that South Africa was a major supplier of minerals for the West, especially gold and uranium. Nevertheless, that country was a source of political problem for the democratic Presidency, having virtually banned any kind of opposition and arrested what the National Security Council itself regarded as black moderate leaders, such as Nelson Mandela. As a consequence of this, black South Africans were turning towards radicalism and “black consciousness”, a movement which paralleled that of “black power” in the United States.<sup>88</sup> Almost as a confirmation of these contradictions,

---

<sup>86</sup> See P. ZIEGLER, *Wilson: The Authorised Life of Lord Wilson of Rievaulx*, London, Weidenfeld & Nicolson, 1993, pp. 287-290.

<sup>87</sup> See *Cabinet Defence and Overseas Policy Committee: Memorandum by the Secretary of State for Foreign Affairs and the Secretary of State for Defence - South Africa: Maritime Defence Supplies*, 5 December 1967, in TNA, FCO 31/149, *South Africa: Defence: Export of: Policy Regarding*, Part B, OPD (67) 85, Secret.

<sup>88</sup> See Th. BORSTELMANN, *The Cold War and the Color Line: American Race Relations in the Global Arena*, Cambridge, MA and London, Harvard University Press, 2003, p. 200.

we can read that, although American tactics were clearly to refuse any renewal of the Atomic Energy Co-operation Agreement with South Africa, in practice the latter had supplied uranium to the US, but also the United Kingdom and France, without any restriction whatsoever. Despite this, in 1967 the State Department was prepared to recommend the renewal of the agreement for another ten years.<sup>89</sup> All this affected American policies on arms transfers and it is important to highlight that there was hardly any liaison on this issue among NATO allies and even between two Atlantic powers such as Britain and the United States. Having said this, we can notice that debates on the resumption of at least partial arms trading with South Africa were taking place not only within British political circles. The State Department, in fact, underlined that disparate standards among allies, especially between the Anglo-Saxon countries, were causing increasing difficulties to American manufacturers. As an example, due to the impossibility to sell British planes with American engines, the South African government was turning to the Italian Piaggio firm for similar aircrafts. The net outcome was that the American balance of payments was suffering, frictions with European governments were spreading and de Gaulle was having another chance to say that the United States was unreliable as a business partner.<sup>90</sup> Perhaps this vision was encouraged by CIA reports claiming that liberation movements in Southern Africa would be probably suffering lack of indigenous support, without any chance to expand insurgency operations sufficiently enough to shake white regimes. It was also true, according to American intelligence, that the continued frustration of the liberation movements was going to further complicate relations with the US, but there were also other factors affecting American relations with African States, such as the need of many of them to look at the United States as a source of economic aid and development capital, as well as an essential trading partner. As concerned communist support to African nationalists, the Soviet Union and communist China, though seeking to expand their influence by providing limited military and

---

<sup>89</sup> See *Items of Interest in the Field of Atomic Energy: Developments during March-April-May 1967 – Renewal of the United States-South Africa Atomic Energy Co-operation Agreement (July 1957 to July 1967)*, May 1967, in South African Foreign Affairs Archives, Brand Fourie, Developments in the Atomic Energy Field, F2190, Secret, in [www.wilsoncenter.org](http://www.wilsoncenter.org).

<sup>90</sup> See *Memorandum from the Under Secretary of State for Political Affairs (Rostow) to the Under Secretary of State (Katzenbach): South African Arms Sales*, December 20, 1967, in NARA, RG 59, Central Files, DEF 12-5 S AFR, Secret.

financial assistance, were not thought to be willing to engage in direct military intervention. The key to the whole matter, however, was always the will and ability of the white regimes to pay the military and economic costs to resist insurgency effects.<sup>91</sup>

In effect, John Vorster's first reaction to the British decision to maintain the arms ban in full was coherent with what Wilson's main collaborators had predicted:

«Mr. Wilson however will be mistaken should he perhaps believe that cooperation can be carried out one-sidedly, and that contractual relations [...] can be conveniently forgotten or exchanged for political expediency without reaction from the other part concerned. [...] I have come to the conclusion and accept that the British Government does not care whether we fall prey to aggression from the sea or land».<sup>92</sup>

By reading the documentation available, we are capable of figuring out that this threat was seriously taken in consideration by the Foreign Office, which suggested that it would not be wise to take the lead in getting international discussion on extending the arms embargo.<sup>93</sup> As concerned the possibility of communist infiltration, the Americans were not the only ones to study the structure of South African society, within which the communists had gone further than any other political organisation in supporting the aspirations of non-whites and working closely with them. On that particular point, it had never been established whether Nelson Mandela was in fact a communist, but according to the British there was some evidence that he really was. Outside South Africa, the picture was different. The South African Communist Party had its headquarters-in-exile in London, and its members seemed to be involved primarily in contacting individuals in the Anti-Apartheid Movement. What was concerning for British authorities was the communist will to completely destroy white rule in South Africa and replace it theoretically with a non-racial democracy, which in practice would be a black State. This new regime was supposed to back communist world powers and throw its weight against

---

<sup>91</sup> See *National Intelligence Estimate: The Liberation Movements of Southern Africa*, 24 November 1967, NIE 70-1-67, Secret, Controlled Dissem., in [www.foia.cia.gov](http://www.foia.cia.gov).

<sup>92</sup> *Telegram No. 1 from Pretoria to Foreign Office: South Africa and the United Kingdom*, 1 January 1968, in TNA, PREM 13/3489, Unclassified, En Clair.

<sup>93</sup> See *Letter to A.M. Palliser*, 22 February 1968, in TNA, PREM 13/3489, Confidential.

imperialists, exploiters and colonialists, among whom Britain was included.<sup>94</sup> The sense of strength of South Africa was certainly based on her strategic position and natural resources. As concerned gold, the Minister of Finance stated that Pretoria had to determine her policies for the future on the basis of that raw material. The country, he carried on, was in a very favourable position, economically strong and with a positive balance of payments, as well as a minimal foreign debt. All this made it possible for South Africa not to be obliged to sell any gold at the moment. In the meantime, the mineral was being bought by the Reserve Bank, so that future sales, once necessary to purchase foreign currencies, would be done by the mining industry under the supervision of the authorities.<sup>95</sup> Other factors favouring the Southern African country were the supply of exceptional cheap labour and a well-organised industry with large capital resources available for prospecting and investment in the most modern mining techniques and equipment. According to CIA estimates, the whole South African production accounted for about ten per cent of the GDP, was worth more than one billion dollars in 1967 and earned around forty per cent of the national foreign exchange. Moreover, gold exports represented something like forty per cent of all exports and financed close to half total imports. As concerned the Reserve Bank, this used the Bank of England as an agent on the London market, showing how Western powers were connected to South Africa, thus leaving really little room for manoeuvre on the apartheid issue.<sup>96</sup> According to American analysis, in fact, by reducing taxes on the gold industry the government could be able to maintain a high level of production for still many years to come, or also use tax revenues to develop other industrial sectors fit for exports.<sup>97</sup>

In the meantime, the South Africans did not react so well to the British intention to withdraw their military bases from East of Suez, fearing that the vacuum left would be

<sup>94</sup> See "S" Despatch from Cape Town: *Communism in South Africa*, 29 March 1968, in TNA, FCO 25/609, *South Africa: Political Affairs, Communists, Expansion, Ext. Multilateral*, JS2/24, Secret.

<sup>95</sup> See *Statement by Dr. N. Diederichs, Minister of Finance, before the House of Assembly of the Republic of South Africa*, 8 April 1968, in TNA, FCO 59/178, *International Monetary Matters, Gold, South Africa, 1967-68*, WE 4/4/1.

<sup>96</sup> Objections to a boycott of South Africa were also present within the Trade Union Congress. Unions leaders thought that a measure like that would harm the Africans and British workers themselves, rather than other groups against whom it was supposed to be oriented. See J. MAJOR, *The Trades Union Congress and Apartheid, 1948-1970*, in «Journal of Southern African Studies», XXXI, 3, September 2005, p. 488.

<sup>97</sup> See *Intelligence Memorandum: South Africa – Prospects for the Gold Industry*, April 1968, ER IM 68-37, Secret, in [www.foia.cia.gov](http://www.foia.cia.gov).



filled by communist elements. Statements like these could have been delivered for domestic purposes as well, but the sense of isolation had certainly increased South African determination to build up national navy and improve relations with other African States. Having realised that Europe's role in Southern Africa was no longer comparable with that of the past, the nationalist government was going to take into greater account countries within the black continent and in the East. On the vacuum left in the Persian Gulf, the Minister had also said that attempt had been made by Russians and Chinese to infiltrate into Southern Africa. However, the Embassy was also persuaded that such pessimistic statements were deliberately exaggerated first to rally nationalist opinion, and then to try to induce a more favourable atmosphere for the sale of arms to South Africa in the event of a change of government in the United Kingdom.<sup>98</sup> Apart from military reasons, a good way to figure out what South Africa meant for the economy of all Western powers is the reading of International Monetary Fund records. In fact, South Africa's aim in that period lay in the increase of gold price. Despite British opposition to this objective, it was high desirable that there should be no confrontation with Pretoria on this particular issue at the I.M.F. Executive Board, since that might in certain circumstances weaken the authority of that institution and push up the price of gold. It was a matter of fact that eighty per cent of the new mined gold, excluding Russia, came from South Africa.<sup>99</sup> As an outcome of all this, by 1968 a lot of businessmen in the United States were clearly hostile to the Administration's hostility to Pretoria's policies. As a matter of fact, they predicted an economic boom in South Africa, especially in the area around Johannesburg and therefore argued that official opposition to apartheid negatively affected chances for American firms to capitalise new opportunities. Outside the establishment, instead, major demonstrations against university investments in companies and banks active in South Africa were taking place. The point was that the Johnson Administration, though defending the rights of black Americans,<sup>100</sup> had never

---

<sup>98</sup> See *South African Reactions to the British Withdrawal from East of Suez*, 26 August 1968, in FCO 25/609, JS2/24, Confidential.

<sup>99</sup> See *Her Majesty's Treasury – I.M.F./I.B.R.D. Twenty-Third Annual Meeting: Gold. Annex I: South African Gold Sales*, 20 September 1968, in FCO 59/178, B.F. (68) 17, Secret.

<sup>100</sup> Until the late 1950s, the image black Americans had of Africa was the one presented in movies, such as Tarzan. Therefore, even black Americans had a very low perception of African people and civilization. It

used all possible power against apartheid South Africa. On the contrary, it was thought there would be the risk for South African retaliation to harm American economic and strategic interests. To be honest, for a lot of officials Pretoria's violation of human rights was no worse than those of a good numbers of other regimes around the planet.<sup>101</sup>

#### 6. Vorster's Outward Foreign Policy

At the end of the Johnson's mandate, the State Department had left to the successor a detailed analysis on the policy to follow towards Southern Africa. The real dilemma was always the same, that is how to conciliate indigenous claims with the safeguarding of American geo-political interests. Washington's aims in the area could be summed up as follows: a) encouraging substantial and long-term changes; b) reducing violence and confrontation; c) minimising the negative outcome of violence on national interests. In order to best pursue these objectives, it was advisable not to put white regimes under pressure too much.<sup>102</sup> However, the debate within the Administration could not ignore risks of communist influence in the area. Racial tensions, according to this analysis, gave communist countries excellent opportunities at a very low price, through funds to nationalist movements and assistance to black States.<sup>103</sup> What influenced the Americans' assessment most was the belief that the liberation movements of the area were not regarded as capable of overcoming the resistance of the white regimes for at least a few more years to come. In a nutshell, shortly before the Nixon Presidency in the region there were tangible interests which were difficult to match with idealist intentions. First of all Portugal, though led by a dictatorial regime, was a member of NATO and the Azores Islands hosted pivotal facilities to American military operations. Moreover, the

---

was only when Ghana had become the first independent black Republic in the continent that they became increasingly sensitive to that issue. See M. SITHOLE, *Black Americans and United States Policy towards Africa*, in «African Affairs», LXXXV, 340, July 1986, p. 334.

<sup>101</sup> See T.J. NOER, *Cold War and Black Liberation: The United States and White Rule in Africa, 1948-1968*, Columbia, MO, University of Missouri Press, 1985, pp. 182-183.

<sup>102</sup> See *Paper Prepared in the Policy Planning Council: National Policy Paper, Southern Africa*, November 20, 1968, in NARA, RG 59, Department of State, S/S Files, Lot 70 D263, SIG/MEMO, #107-11/22/68-U.S. Policy toward Southern Africa, 47<sup>th</sup> SIG Meeting, Secret, Noform.

<sup>103</sup> See *Memorandum of Meeting – Senior Interdepartmental Group: Chairman's Summary of Discussion and Decisions at the 47<sup>th</sup> SIG Meeting*, December 3, 1968, in NARA, RG 59, Department of State, S/S Files, Lot 70 D263, SIG/RA, #49-12/9/68 – Chairman's Summary of Discussion and Decisions at the 47<sup>th</sup> Meeting, 12/3/68, Secret.

Americans had investments amounting to more than a billion dollars, not to mention naval bases on the Southern Atlantic and the Indian Ocean.<sup>104</sup> Concerning this, Geoffrey Kemp says that having South African facilities denied in a peace-time crisis would have produced psychological effects, rather than military ones, for the Americans did not use them so much.<sup>105</sup> Though exaggerated, the reference to communist expansion was not totally wrong. Since the early 1960s, in fact, the national liberation movements of the area had been trained by the Russians as well. Vladimir Shubin, who had been assigned by the Kremlin to come in touch with the various leaders of African insurrections, writes that Soviet assistance to the South African resistance in that moment, when the whole military machine of the African National Congress faced liquidation, clearly showed its value in that area.<sup>106</sup>

The new Administration was certainly welcomed by industrial lobbies, as a Republican Presidency was supposed to be more sensitive to their requests, especially those dealing with raw materials trading. Moreover, a statesman like Henry Kissinger, recently appointed National Security Adviser and used to reading the geographical map through a Cold War perspective, could not absolutely ignore that South Africa was crucial. In addition, South Africa's gold output was of great concern because of its role in determining the price system. Finally, many of the ores needed in the nuclear industry were located in that part of the world. Therefore, some kind of control was necessary to prevent their use by others, with the consequent risk to proliferate nuclear weapons. This control had been translated into an atomic agreement between the United States and South Africa. Needless to say, the breaking of such an accord could prove extremely dangerous for the whole world.<sup>107</sup> In the meantime, the South African parliament was discussing about enacting legislation to put South West Africa under closer administrative control, thus reducing it to the status of another province of the Republic.

---

<sup>104</sup> See R. MORRIS, *Uncertain Greatness: Henry Kissinger and American Foreign Policy*, Columbia, MO, Harper & Row, 1977, p. 108.

<sup>105</sup> See G. KEMP, *U.S. Strategic Interests and Military Options in Sub-Saharan Africa*, in J.S. WHITAKER, ed., *Africa and the United States: Vital Interests*, New York, New York University Press, 1978, p. 134.

<sup>106</sup> See V. SHUBIN, *The Hot "Cold War": The USSR in Southern Africa*, London, Pluto Press, 2008, p. 245.

<sup>107</sup> See R.L. STEVENSON, *U.S. African Policy under Henry Kissinger*, in H.WALTON, JR.–R.L.STEVENSON–J.B. ROSSER, SR., eds., *The African Foreign Policy of Secretary of State Henry Kissinger: A Documentary Analysis*, Lanham, MD, Lexington Books, 2010, p. 85.

The bill in that moment under consideration made also all South African laws applicable to Namibia.<sup>108</sup> In view of all that, it was difficult for the White House to rely on economic sanctions to solve the problem. Above all, such a policy was no longer thought to match American national interests. According to new CIA reports, in fact, though African *élites* were not so easy to influence from abroad, any circumstance undermining relations with the West could be exploited by the Soviets to expand their own influence, despite not even the American intelligence believed that the Marxist-Leninist ideology could get deeply rooted in a continent crossed by waves of xenophobic nationalism.<sup>109</sup> In a few words South Africa, though founded on racial discrimination, was a State with a stable and strong government and had become a sort of bastion against any possible communist infiltration in the area. According to CIA experts, moreover, there was no chance for national liberation movements to overthrow white regime in the following decade.<sup>110</sup> As concerned racial questions, instead, United States ability to influence Pretoria's home policies was rather limited, since all whites regarded their domination as a non negotiable question of survival.<sup>111</sup> As a matter of fact, though the Soviet Union was not being so successful in Africa, Chinese diplomacy was gaining ground all over the continent. Maoist ideology, in fact, gave Beijing a leading role in the world revolution and the struggle against colonialism and white racism. In addition, the old dictator was pursuing something like a "dollar diplomacy" and to this end Zambia offered the best outlook in terms of commercial and political expansion. Apart from that, China was always ready to finance insurrection movements as well.<sup>112</sup>

---

<sup>108</sup> See *Intelligence Note from the Director of the Bureau of Intelligence and Research (Hughes) to Secretary of State Rogers: South West Africa: Shrunkon Autonomy*, February 11, 1969, Confidential, in M.F. BURTON–E.C. KEEFER, eds., FRUS, vol. XXVIII, *Southern Africa*, Washington, D.C., United States Government Printing Office, , 2011, Doc. 1, pp. 1-3.

<sup>109</sup> See *Central Intelligence Agency – Office of National Estimates Memorandum: The Soviets and Black Africa – New Approaches and the African Response*, 13 March 1969, Secret, in E.C. KEEFER, gen. ed., FRUS 1969-1976, vol. E-5, Part 1, *Documents on Sub-Saharan Africa, 1969-1972*, Office of the Historian, Bureau of Public Affairs, Washington D.C., U.S. Department of State, 2005, Doc. 1, in [www.state.gov](http://www.state.gov).

<sup>110</sup> See A. DONNO, *Stati Uniti, Sudafrica e rivolgimenti politici dell’Africa australe*, in «Nuova Storia Contemporanea», XIX, 2, marzo-aprile 2015, p. 85.

<sup>111</sup> *Intelligence Note from the Director of the Bureau of Intelligence and Research (Hughes) to Secretary of State Rogers: South Africa – The Invisible Government*, 24 June 1969, in NARA, RG 59, Central Files 1967-69, POL 23 S AFR, Secret, No Foreign Dissem, Controlled Dissem.

<sup>112</sup> See *Directorate of Intelligence – Special Report Weekly Review No. 32: Communist China’s Presence in China*, 20 June 1969, Secret, in FRUS 1969-1976, vol. E-5, Part 1, Doc. 5, in [www.state.gov](http://www.state.gov).

In light of all these economic and strategic reasons, the relationship between the United States and South Africa was getting closer and closer and the apartheid question was inevitably being relegated to the field of moral principles which did not alter *Realpolitik*. At the same time, Afrikaner leaders were perfectly aware that neither the Portuguese colonial network in Angola and Mozambique, nor the settler regime in Rhodesia were stable and armed enough to stop the wave of black nationalism. Hence, relations with Washington had become more important than those with the United Kingdom.<sup>113</sup> Thus, when in May 1969 fourteen African States in Lusaka, Zambia, issued a Manifesto to condemn the white regimes based on racial discrimination – though with quite a conciliatory tone, as the liberation of Southern Africa did not mean racialism in reverse and all people living in the continent were to be judged as “Africans” regardless of skin colour –, Kissinger was extremely realist:

«[...] African leaders will not abandon their basic opposition to white minority rule, yet they can't reach their objective [...] without outside – and especially U.S. – support. The long-run problem [...] is how to reconcile their passion with that dependence».<sup>114</sup>

The African context and the relations among black States had been translated into the meeting in April 1969 of East and central African States in Lusaka, during which a manifesto on Southern Africa had been issued, emphasising equal rights and human dignity. Therefore, there was no longer place for racism, though the whites were welcome in multi-racial States. At the same time, rather than calling for a commitment to immediate change, the document simply called for change and peaceful progress, though in case of armed struggle all black States were supposed to aid freedom fighters. On South Africa the tone was sharper, and its recommendations went much further, including the suggestion to expel that country from all international political and economic bodies. However, this distinction also contained an acknowledgement of South Africa's status as an independent, sovereign UN member, while Namibia, Mozambique, Rhodesia and Angola were colonies without recognition as states. The manifesto acknowledged the

---

<sup>113</sup> See DONNO, *Stati Uniti, Sudafrica e rivolgimenti politici*, cit., pp. 86-87.

<sup>114</sup> See *Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon: Black African Manifesto on Southern Africa*, May 15, 1969, Confidential, in FRUS, vol. XXVIII, Doc. 9, pp. 14-15.

right of all the whites who had settled to stay there, without any changes of boundaries and advocating boycott and isolation, rather than armed intervention or internal revolt. Above all, it urged negotiation and accepted that change could not come overnight. The White South African regime rejected the document and the ANC was likewise opposed as in their view the declaration legitimised apartheid. According to the document, there was one thing which distinguished South Africa from other oppressive regimes. The apartheid policy implied a position of privilege based on something which was beyond the power of anybody to change, that is the colour of skin, parentage, and ancestors. Therefore, abilities and behaviour were all irrelevant to a man's status. The whole system of government and society in South Africa was based on the denial of human equality, keeping the majority of the population under oppression. In consequence of all this, and due to the fact that no action was following declarations of intent within the international community, it was proposed to expel South Africa from the United Nations.<sup>115</sup> At first the South African government welcomed the Manifesto, but its attitude changed as that of black States hardened. In fact, shortly after the issuing of the document, the Foreign Ministers of the group decided that peaceful progress was not possible, as the white regimes had closed any door of cooperation<sup>116</sup>. In the same period the African National Congress held a conference at Morogoro, in Tanzania. The report coming out from the conference set a future based more on armed struggle than on diplomacy, thus fostering relations with communists and the Afro-Asian bloc. Another product of the conference was the so-called "Revolutionary Programme", discussing in particular the relationship between Africans and other peoples and recognising the former as indigenous owners of the country, entitled to determine its direction and destiny. However, no-one denied the right of the white in South Africa to legitimately live there. In future a democratic State had to be formed through the revolutionary forces led by the ANC itself. As regarded the Afrikaner national group and the whites in general, it was stated that a democratic government would ensure that all national groups have equal rights in a united South Africa. From an economic point of view, instead, the revolution was to be extended to

---

<sup>115</sup> See *Manifesto on Southern Africa*, proclaimed by the Fifth Summit Conference of East and Central African States, 14-16 April 1969, Lusaka, Zambia, in <http://africanactivist.msu.edu/>.

<sup>116</sup> See BARBER - BARRATT, *South Africa's Foreign Policy*, cit., pp. 146.

economic emancipation, so that the wealth of the land be returned to the people as a whole.<sup>117</sup>

The other question which arose at Morogoro was the nature and character of the movement. The outcome of this discussion was the now famous Strategy and Tactics of the ANC, claiming the alliance among all organisations opposing the regime, regardless of colour, as the only realistic alternative government. At the same time the ANC was learning from other organisations in the continent. In some African countries liberation movements, exclusively African in composition, had since independence opened their doors to non-Africans as members. Surely it had become undesirable to confine the membership of the ANC exclusively to members of the “majority group”, since this effectively denied the members of the `minority groups` an opportunity to participate in the democratic process within the ANC. This was all the more important because “participation in the democratic process” meant how to mobilise the different national groups.<sup>118</sup>

From the Afrikaner point of view, instead, black nationalism was publicised as an instrument coming from the communist powers in a global campaign in which South Africa was the main target. Following British colonial withdrawal from the area and the consequent Rhodesian independence, Pretoria had recognised that her interests were best served by taking part in the white regional bloc, within which South Africa emerged as the most developed State with an outlook of great responsibility. For this reason the government promoted what was called an “outward policy”, aimed at diversifying trade and diplomatic links and reducing political isolation. The main effort was pursued in Africa itself, where the Executive highlighted two objectives, provided there was no interference in domestic affairs, or attempts to set up common political positions: a) promoting peace based on mutual respect and co-operation; b) sharing economic and technical activities. To be more detailed, outward policy was built at three levels, that is: 1) Greater South Africa, giving the idea of a powerful white republic surrounded by compliant black States, like the Bantustans, Namibia and the former British High Commission territories; 2) the Southern Africa bloc, including also Mozambique, Angola,

---

<sup>117</sup> See BARBER, *South Africa in the Twentieth Century*, cit., pp. 203-204.

<sup>118</sup> See *The Morogoro Conference*, in <http://www.anc.org.za>.

Rhodesia and Malawi; 3) the rest of Africa, with which Pretoria had difficult relations. Regarding all this, the government recognised that the relations with the West, which were by far more important and profitable, were also determined by the relations with other African countries.<sup>119</sup>

As concerned the Namibian question, American and British manoeuvrability on the South-West Africa issue was seriously reduced due to the UN Security Council Resolution of August 12, 1969, calling for South Africa's withdrawal from Namibia within early October. In terms of mandatory sanctions, as usual the Security Council did not impose anything precise, for effective measures were requested, without specifying how. The point was that the Western powers did not share the Afro-Asian bloc's point of view, according to which it was time to appeal to Chapter VII of the United Nations Charter. Among permanent Security Council members, the United Kingdom was the one strongly opposing such measures and ready to veto, or at least diluting mandatory sanctions.<sup>120</sup> What gave South Africa a pivotal role was not only the strategic position and her economic strength, but also the transport system, since all newly independent black States were landlocked and relying on the Republic for major ports and railways. The outcome of this was that Pretoria's trade in the region was eighty per cent of the total in Africa.<sup>121</sup> Nevertheless, the Nationalist Party was split between the "*verkrampers*", believing that white rule depended on rigid opposition to any change and that every concession jeopardised the whole edifice of apartheid, and "*verligtes*", claiming a better future based on a certain degree of flexibility to protect the core of white authority. The "hawks" were led by Dr. Albert Herzog, who had been dismissed the previous year from the government due to his opposition to Vorster's policies. In April 1969 he had launched a campaign against the political merging of Afrikaners and English speakers in the new white nationalism. According to this vision, the Afrikaners were those embodying the great complex of principles witnessed by Calvinism. From this tradition, they recognised the diversity of creation, from which they appreciated the love of freedom for their own

---

<sup>119</sup> See BARBER-BARRATT, *South Africa's Foreign Policy*, cit., pp. 124-126.

<sup>120</sup> See *Intelligence Note from the Director of the Bureau of Intelligence and Research (Hughes) to Secretary of State Rogers: South-West Africa. The Issue that Won't Go away*, August 18, 1969, in NARA, RG 59, Central Files 1967-69, POL 19 SW AFR, Confidential, No Foreign Dissem, Controlled Dissem.

<sup>121</sup> See BARBER - BARRATT, *South Africa's Foreign Policy*, cit., pp. 131-133.



people and stood firm against any unlawful challenge to their authority. It was because of this Calvinist mentality, said Herzog, that the Afrikaner was a very good soldier for white civilization. On the other hand, the English were advocates of liberalism and found difficult to take drastic action against communist and leftist movements.<sup>122</sup>

Meanwhile, Vorster was aware that Conservatives in Britain had made clear that they favoured the resumption of arms sales for external defence. Therefore, the difference with Labour reinforced Pretoria's preference for the Tories. At the same time, economic lobbies, such as the South Africa-Britain Trade Association, reminded that if concentration were placed on economics, many difficulties would be removed. These words seemed to be confirmed by the Foreign Secretary George Brown saying that Britain could not contemplate any economic war with South Africa.<sup>123</sup> Vorster was persuaded that all independent States should be treated as fully self-governing and of equal worth.

«We as whites in South Africa», he said, «have a special duty towards the rest of Africa [...] and to the extent that we establish the right relations with Africa, to that extent will our problems diminish in the rest of the world [...] We are the only white people that are of Africa. [...] no-one understands the soul of Africa better than we do».<sup>124</sup>

Conservative opposition in Britain denounced what they regarded as a dangerous trend. In fact, South Africa had been Britain's second largest trading market, after the United States, but in the last months she had become the third one, after the United States and Australia. At the same time, in the last four-five years British exports to South Africa had fallen from twenty-nine per cent of the market to twenty-four per cent, while West Germany's exports there had increased by three per cent, Japan's by two per cent and Italy's by one per cent. In addition, said the Tories in the House of Commons on July 21, 1969, the balance of trade during 1968 had been in South Africa's favour for about 10 million pounds, whereas, in most previous years it had always been in Britain's favour.<sup>125</sup>

---

<sup>122</sup> See BARBER, *South Africa in the Twentieth Century*, cit., p. 181.

<sup>123</sup> See BARBER-BARRATT, *South Africa's Foreign Policy*, cit., pp. 158-159.

<sup>124</sup> *Ibid.*, p. 143.

<sup>125</sup> See *House of Commons Debate: South Africa (Trade)*, 21 July 1969, vol. 787, in <http://hansard.millbanksystems.com/>.

### 7. *National Security Study Memorandum 39 and the end of the Labour Government*

In December 1969, the National Security Council finally suggested to implement a shift on policy towards Southern Africa. The document issued in that circumstance, National Security Study Memorandum 39, became a turning point of the Nixon Administration. What was different about this report was its extreme realism, as it stated that sorting out racial problems and colonial conflicts in Southern Africa did not match American interests. Hence, Washington's involvement during the years had not been due to White House will, but rather to a kind of necessity coming out from international attentions towards those questions. As concerned national liberation movements, the attitude of the President was influenced by Kissinger's belief that they were a little more than puppets in the hands of communist powers. Such an outlook was probably due to the experience with Vietnamese revolutionary movements, that was why the National Security Adviser did not want to provoke any open conflict.<sup>126</sup> Although NSSM 39 was intended to cover the whole region of Southern Africa, the Administration's attention was primarily focused on South Africa. By reading the document, we can figure out that Washington regarded Pretoria as a reliable ally, indispensable to Western interests and responsible to shape the destiny of the whole area. The study was based on the assumption that

«the whites are here to stay and the only way that constructive change can come about is through them. There is no hope for the blacks to gain the political rights they seek through violence, which will only lead to chaos and increased opportunities for the communists. We can, by selective relaxation of our stance toward the white regimes, encourage some modification of their current racial and colonial policies and through more substantial economic assistance to the black states [...] help to draw the two groups together and exert some influence on both for peaceful change».<sup>127</sup>

In reaching these conclusions, and thus rationalising the tilt in favour of the white minority regimes, the White House was persuaded that: a) because of her growing

---

<sup>126</sup> See M. EL-KHAWAS–B. COHEN, eds., *The Kissinger Study of Southern Africa: Security Study Memorandum 39 (Secret)*, Westport, CT, Lawrence Hil & Company, 1976, pp. 26-28.

<sup>127</sup> *Paper Prepared by the National Security Council Interdepartmental Group for Africa – Study in Response to National Security Memorandum 39: Southern Africa*, December 9, 1969, AF/NSC-IG 69-8 Rev. A, in NARA, National Security Study Memoranda (thereafter NSSMs) and Related Papers, 1969-1976, Lot 80D212, NSSM 39, Secret.

dependency of African labour, Pretoria would soon be obliged to develop more moderate racial policies; b) due to lack of challenge to Pretoria's effective power, the United States was not obliged to take any active role. Finally, Africans and black Americans were too concerned about their own domestic situation to really oppose the new policy of communication between the United States and the apartheid regime.<sup>128</sup> In reviewing U.S. attitude towards the area, Kissinger himself outlined some objectives the Administration was supposed to embrace, including: a) improving American stand in black Africa and on racial issues in general; b) minimising escalation of violence in Southern Africa and the risk of American involvement; c) minimising opportunities for communist powers to exploit racial issues for propaganda and thus gain political influence with black governments and liberation movements; d) encouraging moderation in colonial and racial regimes of the area; e) safeguarding American economic, scientific, and strategic interests, starting from the South African gold market.<sup>129</sup>

This choice, nicknamed "Tar Baby" by Nixon's detractors,<sup>130</sup> implied secret arms supplies towards South Africa and Portugal. Apart from this, the United Nations, with the Afro-Asian bloc forming up to one-third of the membership, was an important forum where racial relations and the American posture towards Southern Africa affected U.S. relations with the rest of the world and the relating access to African and Asian areas, thus putting in jeopardy 2.5 billion dollars of investments in Africa, one-third of which in the white regimes. In view of all this, Washington had all the intention to protect her own material interests in South Africa, with a substantial favourable trade balance. Apart from gold, South Africa was the third largest supplier of uranium for the West and she was also eager to be included in Western defence arrangements, with the outlook to initiate some kind of collaboration with the United States in monitoring or surveillance of the Soviet

---

<sup>128</sup> See M. EL-KHAWAS-B. COHEN (eds.), *The Kissinger Study of Southern Africa*, p. 30.

<sup>129</sup> See STEVENSON, *U.S. African Policy under Henry Kissinger*, cit., p. 86.

<sup>130</sup> The nickname was invented by some Department of State officers who criticised Nixon's policies. They thought the United States would get stuck to the destinies of the white regimes in Africa, without being able then to implement an exit strategy even after their fall. See L.A. PICARD, *U.S. Foreign Policy toward Southern Africa*, in D.P. FORSYTHE, ed., *American Foreign Policy in an Uncertain World*, Lincoln, NB, and London University of Nebraska Press, 1984, pp. 457-458.

Navy in the Indian Ocean.<sup>131</sup> The confirmation of the shift in the American African policy came with the State of the Union Address on February 18, 1970:

«Though we abhor the racial policies of the white regimes, we cannot agree that progressive change in Southern Africa is furthered by force. The history of the area shows all too starkly that violence and the counter-violence it inevitably provokes will only make more difficult the task of those on both sides working for progress on the racial question».<sup>132</sup>

Within a context like this, the Nixon Administration was not totally against the Bantustan programme, since it had been developed and publicised as a way to allow black majority rule in the homelands, while denying the “urban” blacks in white areas any kind of right, thus leaving most of the country under Afrikaner control. The problem with this strategy was that it did not really look credible, as eighty-five per cent of the entire population of South Africa was supposed to be crowded into only thirteen per cent of the land. Nevertheless, at this time the State Department was not ready to completely rule out the programme, as a lot of Africans had chosen to come to terms with separate development, for no other course seemed left to them.<sup>133</sup>

Nixon’s approach to the problem was realistic: «It is obvious that we have to avoid the colonialist label, but we must analyse where our interest lies and not worry too much about other people’s domestic policies». These words were the response to what the Assistant Secretary to African Affairs, David Newson, had previously pronounced, according to whom the American investment in the whole black Africa was equal to that in South Africa. Apart from that, the international community had to simply acknowledge that white South Africans had the right to stay there, such as the Anglo-Saxons in America. Moreover, the former Secretary of State, Dean Acheson, who had always been an advocate of a sort of “Anglo-Saxon alliance” leading the West against the communist bloc, in his April 1969 paper “U.S. Policies toward Southern Africa Require Change” had

---

<sup>131</sup> See *Paper Prepared by the National Security Council Interdepartmental Group for Africa: Study in Response to National Security Study Memorandum 39*, December 9, 1969, Secret, in NARA, RG 59, NSSMS and Related Papers, 1969-1976, Lot 80 D212, NSSM 39.

<sup>132</sup> R.M. NIXON, *U.S. Foreign Policy for the 1970’s: A New Strategy for Peace. A Report to the Congress*, February 18, 1970, in FRUS 1969-1976, vol. E-5, Part 1, doc. 7, in [www.state.gov](http://www.state.gov).

<sup>133</sup> See C. COKER, *The United States and South Africa, 1968-1985: Constructive Engagement and Its Critics*, Durham, Duke University Press, 1986, pp. 69-71.

suggested that America should abandon the policy aligning the Administration with the enemies of the white regimes. Such a trend was counterproductive, as those policies were impossible to achieve, they were contrary to American interests and were also frustrating the need of stability of both black and white nations of that area.<sup>134</sup> Nixon himself, shortly before accepting the nomination to the Presidency, had said he had been disappointed by his trip to black Africa. According to the American statesman, in fact, in most cases the newly independent African nations did not have a ruling class able to achieve their development aims within a reasonable span of time.<sup>135</sup> In a nutshell, Nixon and his main collaborators were persuaded that the previous Democratic Administrations, basing their approach on a mixture of moral public rhetoric and limited diplomatic requests, had completely failed to achieve any pivotal result. On the contrary, the only outcome had been that South Africa, Portugal and Rhodesia had abandoned non violent methods, thus crushing nationalist uprisings and at the same time bypassing economic sanctions and the arms embargo.<sup>136</sup> As a confirmation of this shift in policy, a few days after the National Security Council meeting the United States and South Africa reached a mutual understanding on the marketing of South African gold, assuring that most of it would go into the free market, thus holding down the price and promoting confidence in the official price.<sup>137</sup> The situation in South West Africa, instead, was a little different due to the international status of the territory. Therefore, whatever it was decided to do, the White House regarded the South African administration of Namibia as illegal, though it did not support the use of force to terminate such an occupation.<sup>138</sup> On this question, it is interesting to notice how realistic Kissinger's approach was. The National Security Adviser, in fact, wondered what advantage the United States could gain by making concessions to the Africans. According to him, the Administration should have no

---

<sup>134</sup> See *Minutes of a National Security Council Meeting*, December 17, 1969, Secret, in FRUS 1969-1976, vol. XXVIII, Doc. 20, pp. 57-63.

<sup>135</sup> See R.M. NIXON, *The Memoirs of Richard Nixon*, New York, Grosset & Dunlap, 1978, p. 283.

<sup>136</sup> See G. IURLANO, *Henry A. Kissinger e l'Africa Australe: il National Security Study Memorandum (NSSM) 39*, in «Nuova Storia Contemporanea», XIX, 2, marzo-aprile 2015, p. 72.

<sup>137</sup> See *Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon: U.S. and South Africa Reach Understanding on Gold*, December 23, 1969, Confidential, in FRUS 1969-1976, vol. XXVIII, Doc. 22, pp. 66-68.

<sup>138</sup> See *Paper Prepared by the National Security Council Interdepartmental Group for Africa: Response to NSSM 89: South West Africa*, April 2, 1970, in NARA, RG 59, Central Files 1970-73, POL 19 SW AFR, AF/NSC-IG 70-2, Secret.

illusions that limited measures would stop African pressures. However, limiting investment in South West Africa (which was what the State Department recommended), by verbally discouraging it and terminating Export-Import Bank guarantees, could imply only a modest sacrifice for the United States, while strengthening its position in the event that a veto action at the UN became necessary to stop mandatory sanctions.<sup>139</sup> Actually, Nixon followed Kissinger's advice, ordering also his officers to encourage other nations to take similar actions, though the President made clear that such steps were not to be followed towards South Africa and the Portuguese Territories.<sup>140</sup>

By reading the documentation currently available, we can realise how embarrassed the British Labour Government was in dealing with the South Africans. The Foreign Secretary reminded the South African Ambassador on March 5, 1970, that in light of UN resolutions, if Britain decided to supply arms to Pretoria, a lot of black African States would thus conclude that the only help for them could come from the Soviet Union.<sup>141</sup> The position of the government was being tackled by a persistent Tory opposition whose policy was based on the assumption that it was in the interests of both Britain and the West in general that South Africa be able to participate in the defence of the area according to the lines indicated by the Simonstown Agreement. For this purpose, Pretoria needed arms for external defence. As a matter of fact, Conservative leaders thought that the British policy towards South Africa had to be looked as a part of a whole called Africa. Hence, while nobody could give a positive assessment to apartheid, it was also rational to resume arms supplies for external defence purposes.<sup>142</sup> After all, London was not bargaining from a position of strength as, due to the closure of the Suez Canal in 1967, the route around the Cape of Good Hope carried by then twenty-seven per cent of the British seaborne trade, with the outlook of increasing transport of ores from

<sup>139</sup> See *Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon: South West Africa (Namibia): Response to NSSM 89*, April 15, 1970, Secret, in FRUS 1969-1976, vol. XXVIII, Doc. 31, pp. 91-96.

<sup>140</sup> See *National Security Decision Memorandum 55: South West Africa*, May 22, 1970, in NARA, RG 59, Central Files 1970-73, POL 19 SW AFR, Secret.

<sup>141</sup> See *Record of a Conversation between the Foreign and Commonwealth Secretary and the South African Ambassador Held at the Foreign and Commonwealth Office on Thursday, 5 March, 1970, at 4.30 p.m.*, 5 March 1970, in TNA, FCO 46/605, *Strategic Importance of South Africa to United Kingdom*, DP 14/334/1, Part A, Confidential.

<sup>142</sup> See *Douglas-Home to Kenneth Kaunda, President of Zambia*, 19 March 1970, in TNA, PREM 13/3489, Unclassified.

Australia.<sup>143</sup> Apart from this, we cannot even ignore the American lobbies' pressure on the British Government. On June 18, 1970, in fact, the Conservatives had won elections and pressure groups overseas relied on them as a party more sensitive to market needs. To tell the truth, the new government, led by Edward Heath, did not show any enthusiasm towards UN sanctions, but at the same time they could not afford to harm British economic interests in black Africa. This is probably the reason why the Cabinet issued a report on the economic implications of a possible change in the United Kingdom arms policy. To continue the ban, it was stated, would involve the sacrifice of something like 225 million pounds of arms sales to South Africa over the following three years, not to mention substantial export losses in the private sector. On the other hand, the relaxation of the ban would call forth vigorous protests from many countries, but none of them, with the exception of Tanzania and Zambia,<sup>144</sup> were expected to take serious economic actions against the UK.<sup>145</sup> Both Anglo-Saxon executives aimed at pursuing a more indulgent policy for economic and military reasons. Southern sea routes, in fact, would have become even more important, once the British had withdrawn from the Persian Gulf area in late 1971. As a consequence of that, London did not want to risk that port facilities be threatened by the Soviets. Hence, Prime Minister Heath was thinking of selling to Pretoria a limited amount of naval war equipment, such as helicopters and frigates, provided they were not used for domestic repression purposes or to wage war on other African States. From the American point of view, the President affirmed that hostility to apartheid was certainly useful to have public opinion approval, but world powers like the United States and the United Kingdom were obliged to pursue their own national

---

<sup>143</sup> See *Ministry of Defence – Chiefs of Staff Committee: The Value of Facilities Provided under the Simonstown Agreement to British and Western Defence Interests – Note by the Secretary*, 31 March 1970, in TNA, FCO 46/605, DP 14/334/1, Part A, Secret.

<sup>144</sup> Zambia's copper production had been strategically pivotal for the United States for several years by then. Since 1964, in fact, the former British colony had produced about fifteen per cent of the whole so-called Free World's copper, amounting to 360 million dollars, around one third of which belonged to U.S. firms. However, the energy sources supplying mines were not controlled by Zambia, but by Southern Rhodesia, which was also crossed by the railway used to transport raw materials towards Indian Ocean ports, before building the network connecting Zambia to Tanzania. See C.P. WATTS, *The United States, Britain, and the Problem of Rhodesian Independence, 1964-1965*, in «Diplomatic History», XXX, 3, June 2006, p. 450.

<sup>145</sup> See *Draft Report: South Africa – Economic Implications of a Change in United Kingdom Arms Policy*, June 1970, in TNA, BT 241/2438, *South Africa: UK Arms Sales Policy*, Confidential.

interests; therefore, the Americans were ready to have normal relations with South Africa, as well as they had with Spain and Greece.<sup>146</sup>

### *Conclusions*

The relations between the Nixon Administration and the United Nations, especially the Afro-Asian bloc and the smaller States, had become cause of frustration, as the White House did not understand why they were always voting against the Americans, who had always been major supporters of their development. In particular, during his first address at the UN General Assembly, at the end of 1969, he had stated that the multilateral organisation should be assigned a special task on the environment and demographic control, rather than on security and peace keeping. This was cause of attrition between Washington and Third World countries, but the President and the National Security Advisor had already chosen to limit the damage and focusing efforts on the Soviet Union and Communist China.<sup>147</sup> Moreover, an action aimed at liberalising the political system of a sovereign State like South Africa could be easily seen as an act of foreign subversion. Hence, human rights issues were regarded by the Nixon Administration as something dealing a policy of world order, rather than as an attempt to impose objective values on other countries.<sup>148</sup> On the other hand, the dilemma for the new Conservative government dealt with how it was possible to match South Africans and UK businessmen expectations regarding relaxation of the embargo with what it was really possible to achieve without seriously jeopardising British relations with Commonwealth partners. In the long term, the Cabinet thought that South African resentment could build up to such an extent as to harm British trade in case London did not allow important requirements

---

<sup>146</sup> See *Record of a Meeting between the Prime Minister and President Nixon at Chequers*, 3 October, 1970, 11:45 am, Top Secret, in TNA, FCO 7/1815, ALUS 2/5, Annex, Records of Conversations during Visit of President Nixon to Europe, Sept/Oct 1970.

<sup>147</sup> See A. TORELLI, *L'Amministrazione Nixon, le Nazioni Unite e l'Africa. Un dialogo complesso*, in A. DONNO–G.IURLANO, eds., *L'Amministrazione Nixon e il continente africano. Tra decolonizzazione e guerra fredda (1969-1974)*, Milano, Franco Angeli, 2016, pp. 50-51.

<sup>148</sup> See I.L. VALICENTI, “*The Tar Baby Option*”: *Guerra fredda e Africa australe durante la prima amministrazione Nixon (1969-1972)*, *ibid.*, pp. 188-189.



for Pretoria. Therefore, it seemed worthwhile to gain the highest possible trade benefit with South Africa, that is allowing the sale of arms for external defence.<sup>149</sup>

Britain's shift was by then on the way. The Prime Minister had decided to resume arms supply and was making it clear in conversations with Commonwealth leaders. Heath was persuaded that Black African countries had to learn to live with South Africa, as no one was going to settle the Southern African problem by force. Moreover, African leaders could not pretend to ignore that their countries economically depended on the ongoing trade with South Africa and Rhodesia as well.<sup>150</sup> The question of arms supply had become public in Britain, and the Government did not hide the intention to give effect to the purposes of the Simonstown Agreement to export to South Africa certain limited categories of arms, as long as they were for maritime defence. This, said the Foreign Secretary Douglas-Home while addressing the House of Commons, did not mean that Whitehall agreed with the racial policies of the South African Government. Therefore, it was always made sure that in no circumstances there would be sales of arms for internal repression. In other words, the Tory government believed it necessary that South Africa have arms to efficiently collaborate with Britain. As concerned United Nations resolutions, the Foreign Secretary reminded they had never been mandatory and that the former Conservative Government had expressly accepted recommendations in so far as arms were concerned in relation to internal strife.<sup>151</sup> A few days later, quite realistically Douglas-Home stated that the policy of any Government was to sell arms to any country unless that country was a declared enemy, which was not certainly the case of South Africa, and, in addition, to attach limitations to the nature of the weapons to be sold. In addition, the Secretary of Defence stated that, in light of the revision of Agreements under the previous Labour Cabinet in 1967, South Africa had by then a more important part in the command structure of the Southern Atlantic defence. A Soviet attack of any kind was not considered as a serious imminent risk, but he said it would be idle to pretend

---

<sup>149</sup> See *Cabinet Brief for the President: Defence and Oversea Policy Committee – Sale of Arms to South Africa*, 30 June 1970, in TNA, BT 241/2438, DOP (70) 4, Secret.

<sup>150</sup> See *Record of the Prime Minister's Meeting with Sir Seewoosar Ramgoolam, Prime Minister of Mauritius*, at 4.30 p.m. on Tuesday, July 14, at No. 10 Downing Street, 14 July 1970, in TNA, PREM 15/026, Confidential.

<sup>151</sup> See *House of Commons Debate: South Africa (Arms)*, 20 July 1970, vol. 804, in <http://hansard.millbanksystems.com/>.

that the penetration of the Soviet Navy into the Mediterranean was not causing considerable concern, as Russian influence had grown not only in the Mediterranean, but also in the Middle East and in the Red Sea.<sup>152</sup>

According to Defence Department reports, as long as the Suez Canal remained closed the area off Southern Africa formed only a limited part of the seaways linking Europe, East Africa, the Indian sub-continent and the Far East. The point was that even if the South Africans had been willing to fully co-operate with Britain on the defence of those sea-routes against a possible Soviet expansion, nothing would have been effectively possible without the American naval presence in the area.<sup>153</sup> In virtue of all this, the following step the report suggested was entering into official negotiations with Pretoria, while at the same time trying to reassure Commonwealth countries by undertaking to consult with them before reaching any new arrangement with South Africa.<sup>154</sup> In light of all this, the Conservative Government was seriously thinking of reverting to the British pre-1965 position at the United Nations, that is selling to South Africa strategic arms which could not be used for the enforcement of apartheid, with the particular recommendation to link such trade with offers – such as building of social infrastructures, water supplies and irrigation networks, secondary and university education – improving material prosperity and communications of the population of the former High Commission Territories,<sup>155</sup> including the non white inhabitants of South Africa.<sup>156</sup>

---

<sup>152</sup> See *House of Commons Debate: South Africa (Sale of Arms)*, 22 July 1970, vol. 804, in <http://hansard.millbanksystems.com/>.

<sup>153</sup> Samuel P. Huntington in those years wrote that the original basis for the strategy of Containment was disappearing, since the Soviet Union had achieved military parity with the United States. Europe, Japan, and China were independent centres of economic and political power, and local hegemonic powers had emerged in the Third World. For the foreseeable future, therefore, the United States had to avoid military inferiority vis-à-vis the Soviet Union, diplomatic isolation among the major powers, and exclusion by the Russians from political or economic access to any major portion of the Third World. In order to achieve these goals, leading regional powers, otherwise called “local Leviathans” could be able to play an effective role to prevent Chinese or Soviet infiltration, provided they had good relations with the United States. See S.P. HUNTINGTON, *After Containment: The Functions of the Military Establishment*, in «Annals of American Academy of Political and Social Science», CDVI, *The Military and American Society*, March 1973, p. 6.

<sup>154</sup> See *The Defence of the Sea Routes around Southern Africa and across the Indian Ocean*, 27 July 1970, in TNA, FCO 46/606, *Strategic Importance of South Africa to United Kingdom*, Part B, Secret.

<sup>155</sup> Pretoria's efforts concerning the outward looking policy were quite well received in several French speaking countries, such as Ivory Coast, Senegal, Gabon, Madagascar, as well as in a few Anglophone States showing willingness at least to hear out South African approaches. See J. SIKO, *Inside South Africa's Foreign Policy: Diplomacy in Africa from Smuts to Mbeki*, London–New York, I.B. Tauris, 2014, p. 21.

Concerning this, Heath and Douglas-Home had a difficult task to pursue, as the question of arms sales to Pretoria was also and first of all a very emotional issue in black Africa.<sup>157</sup> Seeing it from a strictly British point of view, the prime UK defence interest in that area was to deter the Soviets from harassing or seeking to limit the free flow of trade along the Cape routes, with a focal area off the Cape of Good Hope. The association of British and South African forces, in terms of access to naval and military facilities, was obviously a good deterrent to overcome Russian maritime pressure.<sup>158</sup>

The British had practically reached the same conclusions as the Americans on how to safeguard national interests in Southern Africa. Political stability was pivotal to defend economic and military interests, and on this purpose quiet relations with Black Africa were also important. That is why Whitehall top representatives were committed in having talks with African leaders, in order to avoid the risk of important countries to quit the Commonwealth and implement discriminating measure against Great Britain. In addition, the consequence of such a policy favouring South Africa could encourage Black Africans to turn to the Soviets and the Chinese for arms and commodities, thus increasing communist influence in the area, with a possible acquisition of military facilities. On the other hand, the Cabinet thought that by accommodating Black Africans London would not gain such political gains, as similar pressures were possible in the future.<sup>159</sup> American conclusions were similar, as Kissinger complained about the lack of any moderate Black African bloc. Hence, the President and his closest collaborator were persuaded that a “local Leviathan” like South Africa could play an important role on the Cold War chess-board, thus putting off racial issues to an indefinite future. Apart from this, the United States needed raw materials for nuclear weapons and the South African country was pivotal from this point of view. Concerning this, it had become more profitable to

---

<sup>156</sup> See *Southern Africa Group: Policy on Southern Africa in the 1970s*, 4 August 1970, in TNA, FCO 45/640, *Political Relations between South Africa and United Kingdom*, 1970, CSS3/548/6.

<sup>157</sup> See *Record of the Prime Minister's Meeting with Mr. N. Mungai, Foreign Minister of Kenya at 5 p.m. on Friday, August 21, 1970 at No. 10 Downing Street*, 21 August 1970, in TNA, PREM 15/026, Confidential.

<sup>158</sup> See *Arms to South Africa: Defence Aspects*, 27 August 1970, in TNA, 46/606, FCO 46/606, Part B, Secret.

<sup>159</sup> See *Memorandum by the Foreign and Commonwealth Office – Cabinet Defence and Oversea Policy (Official) Committee: Implications for British Interests of United Kingdom Arms Sales to South Africa*, 4 September 1970, in TNA, CAB 148/104, DOP 0 (70) 3, Secret.

purchase such goods from white States exploiting cheap black workforce.<sup>160</sup> Such a way to make business was not surprising at all, if we consider how pivotal South Africa had become in terms of uranium sales not only to Britain and the United States, but also to France. In March of the following year, in fact, the CIA estimated that Pretoria had 220,000 tons of uranium oxide reserves, with an output of four thousand tons per year, representing about twenty per cent of the Western total production and placing the country third behind United States and Canada among leading suppliers. In addition, the very low comparative cost of uranium recovery, being a by-product of gold extraction, put South Africa in an extremely favourable position in the market.<sup>161</sup>

The realism characterising this new phase of Anglo-American policy towards Southern Africa was due to the awareness that the Afrikaner government had no intention whatsoever to give up apartheid, as South Africans did not stop saying that if one went further than self determination within Bantustans, the black majority would then be able to crush the white minority. Nobody in the West thought that white communities in the area would ever give up power, nor that anyone would be able to win a large-scale war against them. Moreover, the outward policy probably misled Western governments about a perceived intention to ameliorate the conditions of the African majority by pouring money into the Homelands, being also sure that none of them wanted full independence.<sup>162</sup> Moreover, in those days Prime Minister Vorster said in Parliament that he was ready to enter into a non-aggression pact with neighbouring States, as well as any other country in Africa. Instead, the Foreign Minister at the United Nations stated that he would be happy to discuss the matter further with anyone interested in that proposal.<sup>163</sup> On the other hand, Downing Street was conscious of the tensions with Black Africa States, whose leaders they tried to convince that isolating the South African regime was

---

<sup>160</sup> See A. DONNO, *Gli Stati Uniti e il Leviatano sudafricano: il dilemma di Nixon e Kissinger*, in DONNO–IURLANO, eds., *L'Amministrazione Nixon e il continente africano*, cit., pp. 292-295.

<sup>161</sup> See *Central Intelligence Agency - Scientific and Technical Intelligence Report: Atomic Energy Activities in the Republic of South Africa*, March 1971, Secret, No Foreign Dissemination, in [www.foia.cia.gov](http://www.foia.cia.gov).

<sup>162</sup> See *Record of a Conversation between the Foreign and Commonwealth Secretary and the South African Foreign Minister in the Waldorf Towers Hotel, New York, at 10 a.m. on Saturday, 26 September, 1970*, 26 September 1970, in TNA, FCO 36/632, *Political Relations between South Africa and Rhodesia*, CP 3/334/1, Part B, Secret.

<sup>163</sup> See *South African Embassy Memorandum*, 15 October 1970, in TNA, FCO 45/630, *Attitude of South Africa towards Black Africa States, 1970*, OSS 2/6.

only a way to consolidate it. Therefore, the best hope of bringing about a more liberal system, stated Edward Heath, lay in maintaining contacts between Pretoria and the outer world, relying on the economic pressure coming from industrial expansion. Instead, a charismatic figure like Julius Nyerere, President of Tanzania, pointed out that Black Africa's relations with Pretoria were not based on defence matters, but rather on considerations dealing with apartheid. What for Britain was a question of Cold War issues and balance of payments, for Black States was a matter of principle and honour. The fact that the Simonstown Agreement had been signed in 1955, when most African States had not gained independence yet, implied that a new situation request a new attitude. All defence motivations and speeches about the Soviet threat in the area did not convince the Africans about the necessity of coexisting with the South African Leviathan. For the British, in short, the overriding consideration seemed to be what London regarded as the Soviet threat to sea communications. On the contrary, for the other African States priority was South African and Portuguese policy of white supremacy.<sup>164</sup>

Nevertheless, encouraging enough for the British was the fact that the leaders of former High Commission Territories said they secretly agreed with the policy over South Africa, feeling that the Russian presence in the Indian Ocean was a serious threat, thus justifying supply of arms for external defence. Such a posture is not to be interpreted as a betrayal of racial equality principles, but rather as a lack of choice for countries completely dependent on trade with the Afrikaner regime and entrapped within an area dominated by white minorities, though they did not think that South Africa had any intention to invade African neighbours.<sup>165</sup> Instead, the most influent African countries did not share this point of view. Important and emerging States, like Nigeria, Tanzania, Zambia, focused their arguments on the alliance among racist former colonies and a dictatorial imperial reality such as Portugal. Such a combination of interests was inflaming the whole area and the British government had failed to understand the real

---

<sup>164</sup> See *Visit of the President of the United Republic of Tanzania: Record of a Meeting Held at Chequers on Sunday 11 October 1970 at 11.30*, 13 October 1970, in TNA, PREM 15/026, Secret.

<sup>165</sup> See *Record of the Prime Minister's Meeting with Chief Jonathan, Prime Minister of Lesotho, at 3.45 on Friday, October 16, 1970*, 16 October 1970, in TNA, PREM 15/026, Confidential.

nature of the problem<sup>166</sup>. According to this analysis, it was South Africa's policy to do anything possible to promote instability and weakness in the region, so that black countries could not have any chance to challenge Pretoria's basic tenets of racialism.<sup>167</sup> To tell the truth, Vorster's view was not so much a change in policy, since Verwoerd had already realised that friendly relations with as many black states as possible were necessary. As more African states became independent, resentment towards a racist and oppressive South Africa grew. If South Africa did not want to become totally isolated, she needed to maintain friendly relations. Vorster focused on economic aspects, knowing that many African countries were very poor and needed economic assistance despite their rejection of South Africa's racial policy. The principle of non-interference was at the basis of the outward-looking policy, as well as that of separation among races. The Premier stressed South Africa's successful trading performance in the past two decades, together with scientific and cultural exchanges, and this was something the British and the Americans could not afford to ignore. The apartheid country had become a reliable factor for the balance of payments, beside the strategic reasons widely shown in this paper. Tories had a realistic approach to these problems and had been likely encouraged also by Vorster's statements, according to whom South Africa's neighbours had nothing to fear from Pretoria, which instead recognised the independence of Black African States. As a gesture of good will, the Parliament had removed from the Constitution the article previously providing the possibility of incorporating former British protectorates in the area.<sup>168</sup>

The real issue was the firm white control on Southern Africa. Though London was obliged to take into account Commonwealth relations, the two Atlantic Powers were absolutely persuaded that the "colonial belt" in that part of the continent would be able to grant stability and protection from radical infiltrations, while any violent overthrow of existing regimes would expose the area to the communist threat. This was the Cold War

---

<sup>166</sup> See *Record of the Prime Minister's Discussion with President Kaunda after Dinner at No. 10 Downing Street on Friday, October 16, 1970*, 16 October 1970, in TNA, PREM 15/026, Confidential.

<sup>167</sup> See *Record of the Prime Minister's Meeting with Dr. Arikipo, Nigerian Foreign Minister, at 12.15 p.m. on Wednesday, November 4, 1970, at 10 Downing Street*, 4 November 1970, in TNA, PREM 15/026, Confidential.

<sup>168</sup> See The Hon. B.J. VORSTER, *South Africa's Outward Policy*, Cape Town–Johannesburg, Tafelberg-Uitgewers Ltd, 1970, pp. 7-9.

paradigm a lot of white citizens of Southern Africa exploited to influence Western Powers' policies, by proclaiming that movements of black emancipation were inspired and manipulated by communist forces around the world. Despite this, for at least a whole decade the outlook was thought to be favourable to the South African Leviathan, whose racist policies were regarded as a question of survival, therefore not negotiable. In a word, the American ability to influence domestic racial issues in that country was very limited and thus useless to pursue.<sup>169</sup> This was also due to the trivial nature of Vorster's outward policy. Good neighbour relationship did not mean solving the problem at all. It was more a sort of escape from the problem. The Prime Minister, in fact, was impudent enough to affirm that African States had to understand the essential features of separate development, based on the mutual protection of cultural identity not in a multi-racial land, but rather in a land with nations, each with the right to live on its own in the territory it occupied,<sup>170</sup> regardless of forced movements of most of the population to the least fertile ends of the country. On the other hand, separate development produced an outcome opposite to the one Vorster was relying on. Apartheid universities established exclusively for black students nurtured cultural reaction to government programmes of racial separation. Under the name of Black Consciousness and with the leadership of some young activists like Steve Biko, while rejecting accusations stating that they had accepted the principles of apartheid and were a product of disillusionment with liberal doctrines, those students argued that blacks should first develop their own identity and institutions, and then their own cultural strength before co-operating with whites on the basis of mutual respect. All this because until then the system had oppressed the black so much that they had become a bunch of beggars publicly smiling at the enemy and swearing at him in secret. Fear was what the whole system had been built on, said Biko. The movement was outlawed on grounds of its "revolutionary" aims. When asked in court to explain the concept of black consciousness, Biko said that the black in their own fatherland were oppressed both by the State and also by themselves, since they had been convinced to be inferior and to associate anything good with the white. The aim of the

---

<sup>169</sup> See *Central Intelligence Agency: National Intelligence Estimate: South Africa in a New Decade*, April 1972, NIE 73-72, Secret, Controlled Dissem., in [www.foia.cia.gov](http://www.foia.cia.gov).

<sup>170</sup> See The Hon. VORSTER, *South Africa's Outward Policy*, cit., p. 10.

movement, therefore, was to infuse a new pride, opposing the image of Africans as depending on the good will of the white minority:

«The most potent weapon in the hands of the oppressor is the mind of the oppressed», he carried on rejecting Bantustans and claiming «[...] a total accommodation of our interests in the total country, not in some portion of it».<sup>171</sup>

---

<sup>171</sup> See BARBER, *South Africa in the Twentieth Century*, cit., pp. 192-195.



ANGELA VILLANI

*Tutela dell'infanzia e cooperazione allo sviluppo:  
il contributo dell'UNICEF e il caso italiano  
(1947-1965)*

**Abstract:** *The United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF) was established in December 1946 to rescue mothers and children in Europe and Asia after the World War II. From the beginning it contributed to enhance the protection of motherhood and childhood within the UN political agenda and the policies of the recipient countries. In Europe, it acted at first as a humanitarian agency and then it started technical assistance programmes, urging states to build efficient welfare systems. After the emergency on the continent had ended, it shifted its interests towards Third World, thus helping to connect child welfare with economic/social development of less developed countries. In that context, UNICEF applied some successful European experiences. Italy, which was initially beneficiary of the Fund's programs and then member of the organization, was one of the most meaningful model.*

**Keywords:** Children; Development; UNICEF; Italy; Food and health security.

Nel 1947 uno studio elaborato dall'economista dello sviluppo Hans Singer, all'epoca nello *staff* dell'UN Economic Affairs Department e impegnato nel più noto lavoro sulle ragioni di scambio di lungo periodo, si occupò di esaminare il rapporto fra le condizioni dell'infanzia e le prospettive di sviluppo delle realtà arretrate.<sup>1</sup> Per la prima volta, si stabiliva un nesso fra le cattive *performance* economiche di quelle società e le condizioni della popolazione infantile: la malnutrizione, la diffusione di malattie, la mancanza di istruzione e di servizi adeguati per la tutela di madri e bambini impedivano di produrre benessere a livello permanente. Come scrisse lo stesso Singer qualche anno dopo, l'obiettivo dello sviluppo richiedeva un investimento in capitale umano e una programmazione che ponesse le esigenze dell'infanzia in cima alle priorità nazionali.<sup>2</sup> Quello studio, i cui risultati anticipavano riflessioni maturate nel dibattito sullo sviluppo

---

<sup>1</sup> Lo studio fu pubblicato a cura dell'UNICEF col titolo *The Role of Children in Economic Development: Report at the Invitation of Unicef's Executive Director*, New York, Unicef, 1947. A ricostruire la vicenda è lo stesso Singer nella intervista contenuta in UNIHP, *Interview with Hans Singer*, Cd-Rom of the Complete Oral History Transcript of UN Voices. Ricorda questo primo contributo di Singer anche J. SHAW, *Sir Hans Singer: The Life and Work of a Development Economist*, Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan, 2002, pp. 142-147.

<sup>2</sup> Cfr. H. SINGER, *International Development: Growth and Change*, New York, McGraw-Hill, 1966, p. 66.

solo alla fine degli anni sessanta, fu commissionato dal direttore esecutivo dell'UNICEF, il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia nato a dicembre del 1946 per continuare l'opera di assistenza umanitaria già avviata a favore delle madri e dei bambini nei territori attraversati dalla guerra.<sup>3</sup>

Quando ancora non esisteva consapevolezza del legame fra la tutela dell'infanzia e la questione dello sviluppo e il dibattito sulle realtà arretrate era ancora alle origini all'interno delle Nazioni Unite, l'UNICEF intraprese un cammino che contribuì ad inserire l'attenzione per i bisogni dell'infanzia all'interno delle strategie per il Terzo Mondo. Tale percorso si giovò dell'esperienza iniziale che il Fondo compì in Europa e in Asia, laboratori importanti per sperimentare strategie e modalità operative che il nuovo organismo mutuò dalle esperienze pregresse di assistenza umanitaria. Pur nascendo con un mandato speciale e temporaneo, infatti, l'UNICEF divenne il punto di riferimento per i tanti soggetti internazionali che nei decenni precedenti avevano lavorato per costruire una rete internazionale per la promozione del benessere dell'infanzia e della maternità: da una parte, le agenzie umanitarie e gli organismi di collaborazione sociale e culturale, di cui massima espressione fu la Società delle Nazioni (SDN) e gli ambienti dell'associazionismo ginevrino; dall'altra, l'illustre precedente rappresentato dall'UNRRA, da cui il Fondo per l'infanzia delle Nazioni Unite ereditò le due direttrici di *relief and rehabilitation*.<sup>4</sup> Come l'organizzazione che la precedette, nacque con l'intento di coniugare le operazioni di soccorso con i primi provvedimenti per la ricostruzione secondo un modello ben preciso fondato sul concetto di sicurezza sociale, inteso come antidoto ai totalitarismi e strumento per la stabilità e il benessere delle nazioni.

Quest'articolo intende ricostruire il contributo dell'UNICEF al dibattito sullo sviluppo fra il dopoguerra e la metà degli anni sessanta, e il suo contributo alla valorizzazione

---

<sup>3</sup> Sulla storia dell'UNICEF si vedano: J. MORRIS, *The Origins of UNICEF, 1946-1953*, Lanham, Lexington Books, 2015; R. JOLLY, *Unicef (United Nations Children's Fund). Global governance that works*, London and New York, Routledge, 2014; e i più datati Y. BEIGBEDER, *New Challenges for UNICEF: Children Women and Human Rights*, New York, Palgrave, 2001; M. BLACK, *Children First: The Story of UNICEF, Past and Present*, New York, Oxford University Press, 1996; e EAD., *The Children and the Nations: The Story of UNICEF*, New York, Unicef, 1986.

<sup>4</sup> Cfr. JOLLY, *UNICEF*, cit., p. 25. Sulla storia dell'UNRRA si veda, fra tutti, *The History of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration, Prepared by a Special Staff under the Direction of George Woodbridge*, 3 voll., New York, Columbia University Press, 1950.

della tutela dell'infanzia sia all'interno dell'agenda politica dell'ONU, che nelle politiche dei paesi beneficiari. In tal senso, il caso dell'Italia, il secondo fra i paesi europei per ammontare di aiuti ricevuti dall'UNICEF, sarà presentato come occasione per il Fondo di diffondere una visione nuova della tutela dell'infanzia nell'Europa della ricostruzione e, successivamente, come modello da utilizzare nelle aree in via di sviluppo.<sup>5</sup>

### *Il ruolo dell'UNICEF*

#### *1. Assistenza umanitaria e welfare per l'infanzia nel secondo dopoguerra*

Il 28 aprile del 1947 una missione dell'UNICEF partì alla volta dell'Europa per verificare lo stato dei bisogni dell'infanzia prima di procedere all'invio degli aiuti. Oltre a William Schmidt, consulente sanitario per il Joint Distribution Committee delle Nazioni Unite, facevano parte del gruppo alcuni personaggi di spicco della medicina sociale del tempo: la pediatra statunitense Martha M. Eliot, che diresse, insieme a Katherine Lenroot, l'US Children's Bureau, sostenendo l'urgenza politica oltre che sociale della protezione dell'infanzia e della maternità a livello nazionale e globale;<sup>6</sup> e il polacco Ludwig Rajchman, presidente del consiglio di amministrazione dell'UNICEF e grande sostenitore della sua istituzione,<sup>7</sup> già direttore della Organizzazione d'igiene della SDN e poi dirigente dell'UNRRA.<sup>8</sup> Fra la fine di aprile e la fine di giugno di quell'anno essi poterono constatare che, nonostante i progressi e la buona volontà delle organizzazioni umanitarie e delle autorità locali che avevano operato nell'ultima fase del conflitto, la situazione era ancora drammatica: alti tassi di mortalità infantile, di malnutrizione, di

---

<sup>5</sup> Sul rapporto fra Italia e UNICEF ci permettiamo di rinviare più ampiamente al nostro *Dalla parte dei bambini. Italia e UNICEF fra ricostruzione e sviluppo*, Padova, CEDAM-Kluwer, 2016.

<sup>6</sup> Cfr. J. MORRIS, *UNICEF, Syphilis and the State: Negotiating Female Citizenship in the Post-Second World War World*, in «Women's History Review», XIX, 4, 2010, p. 636. Martha Eliot dal 1947 fu al servizio dell'UNICEF come direttrice dei servizi di consulenza tecnica dell'organizzazione.

<sup>7</sup> Cfr. BLACK, *The Children and the Nations*, cit., p. 32; J. CHARNOW, *Maurice Pate: UNICEF Executive Director, 1947-1965*, Unicef History Series, Monograph XIII, New York, Unicef, July 1989, pp. 26-27.

<sup>8</sup> Su Rajchman si vedano M.A. BALIŃSKA, *Ludwik Rajchman, Medical Statesman*, New York, Central European University Press, 1998; EAD., *Rajchman, Ludwik Witold*, in B. REINALDA - K.J. KILLE - J. EISENBERG, eds., *Io Bio: Biographical Dictionary of Secretaries-General of International Organizations*, in [www.ru.nl/fm/iobio](http://www.ru.nl/fm/iobio).

abbandono, diffusione di malattie, assenza di medicinali, di vaccini e di assistenza sanitaria.<sup>9</sup>

Si trattava di una situazione in parte già descritta qualche anno prima alla conferenza di Hot Springs che, nel giugno del 1943, aveva attirato l'attenzione sul problema della sicurezza alimentare, riprendendo ampiamente le formulazioni del primo dopoguerra, quando la SDN aveva elaborato studi specifici sul legame fra economia, alimentazione e salute.<sup>10</sup> Dopo il conflitto, la situazione s'inasprì e ciò avvenne nonostante l'intervento dell'UNRRA, che aveva affiancato i piani di razionamento allo sviluppo della produzione. Due furono le ragioni principali: la politica agricola mantenuta dai maggiori produttori, che continuarono a proteggere il mercato interno anche a discapito del *relief*; e le cattive annate di raccolti che colpirono alcuni dei maggiori esportatori di derrate alimentari. Tutto ciò accadeva nella fase di difficile riavvio dell'economia mondiale, con il *dollar shortage* che pregiudicava le importazioni e la conflittualità sociale in aumento.<sup>11</sup>

Nel corso del 1946 quella situazione fu ulteriormente documentata sia dall'UNRRA,<sup>12</sup> ormai alla fine della sua attività, sia dalla Famine Emergency Commission, voluta dal presidente Truman nel marzo del 1946 e diretta da Herbert Hoover.<sup>13</sup> La missione che questa aveva compiuto in Europa registrò che 20 milioni di bambini soffrivano per la mancanza dei cosiddetti *protective foods*, cioè cibi ad alto contenuto proteico, lipidico e vitaminico. Senza un intervento globale, il rischio era di condannare l'infanzia ad un

<sup>9</sup> Cfr. *UNICEF Program Assistance to European Countries*, Unicef History series, Monograph III, New York, Unicef, June 1986, p. 2. Sul viaggio di ricognizione compiuto dai funzionari del Fondo in Europa nella primavera del 1947 si veda l'intervista a Martha Eliot in Schlesinger-Rockefeller Oral History Project, *Interviews with Martha May Eliot, M. D., November 1973-May 1974*, in UNICEF ARCHIVES, <http://www.unicef.org/about/history/files/CF-HST-MON-1986-001-education-au-developpment-mono-I-FR.pdf>, in <http://www.CF-HST.NET/Unicef-Temp/doc-Repository/doc/doc313904.pdf>.

<sup>10</sup> Sul contributo della SDN in questi settori si rimanda a J.L. BARONA, *The Problem of Nutrition*, Brussels, Peter Lang, 2010; I. BOROWY, *Coming to Terms with World Health: The League of Nations Health Organisation 1921-1946*, Frankfurt am Main-New York, Peter Lang, 2009.

<sup>11</sup> Cfr. S. FARRE, *Colis de guerre. Secours alimentaires et organisations humanitaires (1914-1947)*, Rennes, Press Universitaires de Rennes, 2014, pp. 221-224; K. LOWE, *Savage Continent: Europe in the Aftermath of World War II*, New York, St. Martin's Press, 2012, pp. 38-40.

<sup>12</sup> Cfr. UNRRA, European regional office, Division of operational analysis, n. 46, *The food Situation in Continental Europe*, London, 1946.

<sup>13</sup> Sugli esiti della missione Hoover si vedano i diari di Hugh Gibson, collaboratore dell'ex presidente statunitense durante l'intera durata del *tour*: H. GIBSON, *Food Mission: Diaries of Hugh Gibson, 1946 and 1947*, in HOOVER ARCHIVES AT STANFORD UNIVERSITY, Hugh Gibson Papers, in <http://www.hoover.org/library-archives/col-lections/food-mission-diaries-hugh-gibson-1946-and-1947>.

destino peggiore rispetto a quello imposto dalla guerra.<sup>14</sup> Dati analoghi furono riportati nel 1946 dal primo *World Food Survey* della FAO, secondo il quale circa 2/3 della popolazione mondiale risultava malnutrita, situazione che incideva sui livelli di mortalità e sulla diffusione delle malattie. A partire da quel primo documento e per alcuni decenni, la FAO propose ai governi di collaborare su vari fronti: ampliare la produzione agricola, in particolare nei paesi in difficoltà, modernizzando le tecniche agricole e operando un'accorta programmazione nazionale; affrontare i problemi dei maggiori produttori, alle prese con le questioni dei redditi degli agricoltori e con la gestione dei surplus; e, infine, regolamentare gli scambi internazionali attraverso accordi multilaterali.<sup>15</sup>

Nell'immediato, tuttavia, si doveva far fronte all'emergenza e, in vista dell'esaurirsi dell'esperienza dell'UNRRA nel corso del 1946, l'assemblea generale dell'ONU nei primi mesi dell'anno rivolse un appello ai governi e alle agenzie internazionali per garantire la sicurezza alimentare e sanitaria.<sup>16</sup> Anche l'UNICEF accolse quel richiamo e già prima di compiere la missione di ricognizione in Europa cominciò a definire la sua strategia. Il Fondo era nato per fornire soccorso ai bambini e alle madri di tutti i paesi devastati dal secondo conflitto mondiale che ne avessero richiesto l'intervento, senza discriminazione di razza, credo, nazionalità, *status* o fede politica. Dopo aver approvato le richieste di assistenza, l'organismo avrebbe affidato la direzione dei programmi e la loro esecuzione ai governi beneficiari, impegnandosi a riattivare la rete di servizi socio-assistenziali interni in continuità con il lavoro dell'UNRRA. La ripartizione delle spese per la realizzazione dei progetti sarebbe avvenuta sulla base del principio della contropartita, che doveva rappresentare un incentivo iniziale ai governi assistiti per accedere a una piena autonomia nella gestione dei programmi, una volta conclusa l'azione dell'UNICEF.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Cfr. FARRE, *Colis de guerre*, cit., pp. 228-230.

<sup>15</sup> Cfr. FAO, *World Food Survey*, Washington, Fao, July 5, 1946.

<sup>16</sup> Cfr. D.J. SHAW, *The UN World Food Programme and the Development of Food Aid*, London and New York, Palgrave, 2001, p. 20; A.L.S. STAPLES, *The Birth of Development: How the World Bank, Food and Agriculture Organization, and World Health Organization Changed the World, 1945-1965*, Kent, Kent State University Press, 2006, pp. 84-86.

<sup>17</sup> Sulla struttura e sul funzionamento dell'UNICEF, si veda BEIGBEDER, *New Challenges for UNICEF*, cit., pp. 43-60. Sulle modalità *standard* degli accordi fra il Fondo e i governi assistiti, cfr. COMITATO ITALIANO

Il 7 gennaio 1947 la seconda riunione del consiglio di amministrazione indicò tre priorità: il soccorso alimentare, quello sanitario e la formazione dello *staff* che avrebbe operato nei paesi beneficiari. Per realizzare tali obiettivi, il Fondo aveva bisogno di conoscere i bisogni essenziali dei paesi ai quali avrebbe rivolto la sua attenzione, ma soprattutto le risorse a sua disposizione, che in base al mandato ricevuto poteva ottenere da contributi governativi o privati.<sup>18</sup> A quello scopo si mossero tutti quei soggetti che avevano sostenuto la nascita dell'organismo, a partire dalla società civile. A condurre quest'azione di *lobbying* furono, ad esempio, gli operatori umanitari che lavorarono per le tante associazioni private, cresciute esponenzialmente dopo la guerra.<sup>19</sup> Soprattutto negli Stati Uniti, questi soggetti furono spesso guidati dall'idea che prestare soccorso all'infanzia fosse un obbligo per scongiurare il pericolo di abbandonare un'intera generazione alle conseguenze nefaste della guerra e del comunismo. Secondo alcuni studi, nel mondo dell'associazionismo privato prevalse l'idea che l'assistenza a madri e bambini rappresentasse un'opportunità per esportare il modello culturale statunitense, nell'intento di porre le premesse alla nascita di società libere e democratiche. La protezione dei soggetti più vulnerabili, la cura per la crescita e per l'espressione individuale e l'amore familiare costituirono valori da utilizzare per allevare una nuova generazione in grado di promuovere libertà politica e sviluppo economico.<sup>20</sup>

In prima linea nel sostenere le richieste dell'UNICEF vi furono il direttore esecutivo, Maurice Pate,<sup>21</sup> e gli altri funzionari del Fondo, in particolare Martha Eliot, la vicepresidente canadese del Board, Adelaide Sinclair, Rajchman e John Charnow, segretario del Board. Altri esponenti di spicco del mondo politico statunitense a favore della causa

UNICEF, a cura di, *Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF)*, pubblicazione della SIOI, Padova, CEDAM, 1957, p. 15.

<sup>18</sup> Cfr. UNITED NATIONS, Official Records, Economic and Social Council, *Summary Records of the First Meeting of the Work Committee*, E/Icef/2, January 7, 1947, pp. 2, 5.

<sup>19</sup> Sulla crescita delle organizzazioni internazionali non governative fra 1945 e 1949 si veda S. SALVATICI, *Nel nome degli altri. Storia dell'umanitarismo internazionale*, Bologna, il Mulino, 2015, pp. 189-192.

<sup>20</sup> Cfr. S. FIELDSTON, *Raising the World: Child Welfare in the American Century*, Cambridge and London, Harvard University Press, 2015, pp. 47-53; MORRIS, *UNICEF, Syphilis and the State*, cit., p. 632.

<sup>21</sup> Maurice Pate aveva collaborato con Hoover in Belgio durante la Grande Guerra. Alla fine del primo conflitto mondiale era stato al servizio dell'ARA in Polonia e nel 1939 aveva coordinato da Washington gli aiuti alla popolazione polacca e lavorato poi per l'American Red Cross. Nel 1946 aveva seguito lo stesso Hoover nella sua missione per valutare lo stato dei bisogni alimentari mondiali. Cfr. CARNOW, *Maurice Pate*, cit., pp. 5-25, 78.

furono Eleanor Roosevelt, membro della rappresentanza nazionale all'ONU, e il già menzionato Hoover, che si spese sia presso la Casa Bianca, sia al congresso. Altrettanto determinata fu l'ex dirigenza dell'UNRRA, in particolare il suo direttore generale, Fiorello La Guardia, e il suo vice, sir Robert Jackson.<sup>22</sup>

Nel maggio del 1947 arrivò il primo degli stanziamenti statunitensi per un valore di 40 milioni di dollari, di cui 15 subito disponibili secondo la cosiddetta *matching clause*. Quest'ultima imponeva di ottenere nel più breve tempo possibile l'impegno di altri donatori. Pur potendo contare sull'impegno del Canada, che aveva promesso 5 milioni di dollari, e sul residuo di fondi UNRRA, stanziati per l'avvio dell'attività, l'azione da svolgere appariva ardua.<sup>23</sup> Così, la dirigenza del Fondo cominciò a prendere contatti con i governi interessati all'assistenza, ai quali fu richiesto di segnalare solo le necessità più urgenti vista la scarsità di risorse e l'impossibilità di una programmazione di lungo periodo.<sup>24</sup> A giugno, il comitato programmi approvò un piano provvisorio di aiuti in generi alimentari di prima necessità per un valore di 9 milioni di dollari, destinato a dieci paesi europei e alla Cina.<sup>25</sup>

Nel selezionare le categorie di prodotti da inviare, già in quella fase si tenne conto degli studi sul problema della malnutrizione che nel frattempo la FAO stava realizzando e della prossima istituzione della WHO, alle quali l'UNICEF chiese di elaborare linee guida comuni per i propri programmi. Sulla base di studi ormai consolidati, la priorità fu assegnata alla somministrazione di latte, l'alimento che racchiudeva tutti i nutrienti considerati essenziali per la corretta crescita dell'infanzia e per il quale sia il trasporto che la conservazione risultavano agevoli.<sup>26</sup>

L'importanza del latte si era affermata nella scienza della nutrizione e nella pratica medica sin dal primo dopoguerra, quando l'industria di lavorazione dei generi alimentari aveva subito un'evoluzione grazie all'applicazione di tecnologie innovative

---

<sup>22</sup> Cfr. *ibid.*, p. 27; MORRIS, *The Origins of Unicef*, cit., pp. 60-61.

<sup>23</sup> Cfr. COMITATO ITALIANO UNICEF, a cura di, *Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia*, cit., p. 29.

<sup>24</sup> Cfr. BLACK, *The Children and the Nations*, cit., pp. 34-35; JOLLY, *Unicef*, cit., p. 12.

<sup>25</sup> Cfr. UNITED NATIONS, Official Records, Economic and Social Council, XII Session, suppl. n. 3, *Final Report of the First Executive Board of the United Nations International Emergency Children Fund*, December 11, 1946 – December 31, 1950, E/Icef/160, p. 3. I destinatari di quei primi fondi furono: Austria, Albania, Cecoslovacchia, Cina, Finlandia, Francia, Grecia, Jugoslavia, Polonia e Italia.

<sup>26</sup> Cfr. FAO/WHO INTERIM COMMISSION, *Report on Child Nutrition*, Washington D.C., Fao, 1947.

che riuscirono a garantire alcuni degli standard nutrizionali richiesti dagli esperti e ad accelerare la commercializzazione di molti prodotti.<sup>27</sup> Nel caso dell'industria di lavorazione del latte, uno dei settori più attivi, gli Stati Uniti avanzarono velocemente fino a creare un'eccedenza di prodotto in polvere, che durante la guerra fu destinato alle truppe alleate. Nel 1945 gli Stati Uniti, insieme al Canada, erano il principale produttore mondiale. L'enorme disponibilità, unita alla posizione di forza che l'amministrazione statunitense mantenne all'interno delle organizzazioni internazionali come maggiore finanziatore e al prevalere delle cognizioni nutrizionali sopra ricordate all'interno delle agenzie dell'ONU, concorsero a dare la priorità assoluta alla fornitura di latte nei programmi di aiuto dell'UNICEF.<sup>28</sup> Già utilizzato negli anni dell'UNRRA, il latte in polvere divenne nel dopoguerra l'elemento simbolo della lotta contro la malnutrizione; in un'altra prospettiva, le confezioni di prodotto *made in Usa* divennero un ottimo strumento di propaganda statunitense all'inizio della guerra fredda.<sup>29</sup>

## 2. I primi risultati in Europa

Con queste premesse e superando le difficoltà finanziarie iniziali grazie all'arrivo di nuovi contributi, il Fondo riuscì portare a termine il primo periodo di mandato, concluso nel 1950, mantenendo la propria struttura e realizzando obiettivi importanti. Solo quell'anno ebbe a disposizione circa 150 milioni di dollari per realizzare i programmi per l'infanzia in 64 paesi e in quattro continenti. Fra il 1949 e il 1950, il culmine dell'azione in Europa, 6 milioni di bambini ricevettero razioni supplementari giornaliere di latte e di altri generi alimentari all'interno delle strutture scolastiche e attraverso i servizi socio-assistenziali.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> Cfr. R.W. WELCH - P.C. MITCHELL, *Food Processing: A Century of Change*, in «British Medical Bulletin», LVI, 1, 2000, pp. 1-17. Sugli sviluppi dell'industria del latte negli Stati Uniti si veda K. SMITH-HOWARD, *Pure and Modern Milk: An Environmental History since 1900*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2014, cap. 1.

<sup>28</sup> Cfr. J.A. GILLESPIE, *International Organizations and the Problem of Child Health, 1945-1960*, in «DYNAMIS. Acta Hisp. Med. Sci. Hist. Illus.», 23, 2003, pp. 133-134; BLACK, *The Children and the Nations*, cit., pp. 42-45.

<sup>29</sup> Cfr. MORRIS, *The Origins of Unicef*, cit., pp. 73-84.

<sup>30</sup> Cfr. UNITED NATIONS, Official Records, Economic and Social Council, Twelfth Session, Supplement no. 3, *Final Report of the First Executive Board of the United Nations International Emergency Children Fund*, December 11, 1946– December 31, 1950, E/Icef/160, p. 32 ss.



La semplice fornitura del prodotto, acquistato dall'UNICEF o ad esso donato da singoli governi, non forniva però soluzioni stabili per la nutrizione dell'infanzia. Il rapporto della FAO sulle condizioni dell'alimentazione e dell'agricoltura nel 1948 segnalava, infatti, che in Europa permanevano problemi legati alla scarsa produzione di derrate agricole e di derivati animali e il sistema degli scambi risultava ancora gravemente condizionato dalla dipendenza dall'estero.<sup>31</sup> I paesi europei sperimentavano non solo una penuria di capi di bestiame, ma anche la mancanza di industrie dotate del *know-how* e di strutture per una corretta igienizzazione e diffusione del prodotto, nonché una scarsa consapevolezza della popolazione in merito all'importanza del consumo. Per affrontare su basi permanenti quella problematica, la dirigenza del Fondo, in collaborazione con la FAO, s'impegnò a costruire nuovi impianti per la produzione di latte o rivitalizzare le industrie esistenti, che in alcuni paesi europei potevano considerarsi già sviluppate. L'obiettivo era di contribuire alla loro autosufficienza, stimolando la produzione secondo le tecniche più moderne, per rendere possibile la commercializzazione di un prodotto igienicamente perfetto e a buon mercato. Si puntò a introdurlo come alimento della dieta quotidiana, a cominciare dall'infanzia, e a diffondere la consapevolezza delle sue proprietà nutritive presso le famiglie attraverso le istituzioni scolastiche e assistenziali.<sup>32</sup>

Alla fine di novembre del 1948, una missione di tecnici dell'UNICEF visitò dieci paesi europei per valutare la fattibilità del programma.<sup>33</sup> Il Fondo avrebbe fornito macchinari e materie prime non disponibili nei paesi assistiti, mentre questi ultimi avrebbero coperto le spese d'impianto e di distribuzione e garantito la fornitura gratuita del prodotto a scopi assistenziali per un certo periodo di tempo. Fino al 1950, grazie al sostegno dell'UNICEF, furono prodotti 2,5 milioni di litri di latte in impianti attivi in 8 paesi europei. Il successo del programma indusse a estenderlo successivamente ai paesi

---

<sup>31</sup> Cfr. FAO, *The State of Food and Agriculture, 1948*, Washington, D.C., Fao, 1949, pp. 98-99.

<sup>32</sup> Cfr. BLACK, *The Children and the Nations*, cit., pp. 46-48; Gillespie, *International Organizations and the Problem of Child Health*, cit., p. 136.

<sup>33</sup> A beneficiarne furono: Italia, Finlandia, Grecia, Polonia, Romania, Jugoslavia, Austria, Bulgaria e Cecoslovacchia. Cfr. *Osservatore italiano presso le Nazioni Unite a Ministero degli Affari Esteri* (MAE), telesspresso (teles.) 1176, 2 dicembre 1948, in ARCHIVIO STORICO-DIPLOMATICO DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, Roma (ASMAE), Serie Affari politici (AP) 1946-1950, Organizzazioni internazionali (OI), busta (b.) 21, fascicolo (f.) 1.

del Mediterraneo orientale, dell'America centrale e dell'Asia, ma con risultati non comparabili a quelli ottenuti in Europa.<sup>34</sup>

Anche i progressi realizzati dal Fondo in campo sanitario furono incoraggianti in termini di lotta a malattie di larga diffusione. Solo in Europa, nella campagna di massa contro la tubercolosi, lanciata nel 1947 con il contributo dell'UNICEF e proseguita l'anno successivo dalla WHO, 30 milioni di persone furono sottoposte al test e 10 milioni furono vaccinate in meno di 3 anni. L'ampio uso di penicillina e di altri medicinali ormai a basso costo di produzione fu in grado di ridurre l'incidenza della malattia, abbassando il tasso di mortalità a meno della metà del periodo bellico.<sup>35</sup> Anche nei programmi contro la malaria, ancora a metà del XX secolo molto diffusa a livello mondiale, la produzione industriale di sostanze per bonificare i territori e di medicinali per alleviare le condizioni dei malati aprì nuove prospettive sia per la salute pubblica, sia per l'agricoltura.<sup>36</sup>

All'inizio degli anni cinquanta, gli ottimi risultati delle campagne sanitarie indussero l'UNICEF a finanziare ancora quella tipologia di programmi in Europa. Come nel caso del *Milk Conservation Program*, la logica rimase quella di garantire l'autosufficienza dei paesi beneficiari, che furono aiutati a modernizzare i loro sistemi attraverso la formazione del personale, la produzione diretta di vaccini e medicinali per prevenire e curare autonomamente le malattie più comuni e il trasferimento di strumenti e di tecniche innovative, ad esempio per la cura di gestanti e neonati.<sup>37</sup>

Fino a quel momento e limitandoci all'Europa, il Fondo per l'infanzia contribuì ad introdurre modalità di sviluppo nuove e temi di discussione, sia sul piano

---

<sup>34</sup> Cfr. UNITED NATIONS, Official Records, Economic and Social Council, Twelfth Session, Supplement no. 3, *Final Report of the First Executive Board of the United Nations International Emergency Children Fund*, December 11, 1946 – December 31, 1950, E/Icef/160, p. 32 ss.

<sup>35</sup> Cfr. BLACK, *The Children and the Nations*, cit., pp. 49-53. MORRIS, *The Origins of Unicef*, cit., pp. 95-98.

<sup>36</sup> I paesi che ne beneficiarono maggiormente furono l'Ungheria, la Polonia, la Jugoslavia e l'Italia. Cfr. BLACK, *The Children and the Nations*, cit., pp. 115-116. Sull'impegno dell'UNICEF contro la malaria sia in Europa che negli altri continenti si veda *ibid.*, capitolo 5. Sull'attività della WHO si vedano J. SIDDIQI, *World Health and World Politics: The World Health Organization and the UN System*, Columbus, University of South Carolina Press, 1995, pp. 128-134; Y. BEIGBEDER - M. NASHAT - M.A. ORSINI - J.F. TIERCY, *The World Health Organization*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Pub.- Kluwer, 1998, pp. 125-130.

<sup>37</sup> Cfr. BLACK, *The Children and the Nations*, cit., pp. 49-55; B.B. ILERCIL, *Unicef Program Assistance to European Countries*, cit.

dell'alimentazione sia su quello della sanità, che intendevano spingere i singoli governi a considerare quei settori non tanto come azioni filantropiche, ma come strumenti di promozione dello sviluppo sociale ed economico, secondo un approccio che intese valorizzare i diritti fondamentali di madri e bambini, su un piano di uguaglianza e non discriminazione, piuttosto che la loro tutela speciale. Oltre ad agire come agenzia umanitaria, dunque, il Fondo sollecitò i paesi beneficiari a ricostruire i propri sistemi di *welfare* per l'infanzia, indirizzandoli alla costruzione di un sistema autosufficiente, solido e rispettoso del principio di sicurezza sociale. Ciò avvenne in un contesto europeo particolarmente permeabile a quegli impulsi, segnato dal processo di elaborazione delle nuove costituzioni nazionali, dal dibattito sulla rifondazione del concetto di cittadinanza e di costruzione dello stato sociale.<sup>38</sup>

L'azione dell'UNICEF, in sintesi, agì come stimolo al processo di modernizzazione delle società, contribuendo all'edificazione dei sistemi nazionali di assistenza per l'infanzia e la maternità che si realizzò nel secondo dopoguerra.<sup>39</sup> Ciò avvenne con maggiore facilità nel vecchio continente, che in quella fase prestò particolare attenzione ai temi della cittadinanza democratica e dette vita a diversi sistemi di *welfare* a partire dall'esperienza di legislazione sociale dei decenni precedenti.

### 3. *La questione dello sviluppo arriva all'UNICEF*

Fino al 1950 le campagne umanitarie e i programmi di assistenza tecnica in Europa impegnarono quasi totalmente il bilancio del Fondo. Fra il 1947 e il 1950 l'80% delle risorse dell'UNICEF, per un ammontare superiore ai 60 milioni di dollari, fu speso nel vecchio continente.<sup>40</sup> Dal 1950 in avanti quella tendenza s'invertì, segnalando che la fase critica poteva dirsi superata, fatta eccezione per alcune realtà dell'area sud-

---

<sup>38</sup> Su questi temi si rimanda a F. CONTI - G. SILEI, G., *Breve storia dello stato sociale*, Roma, Carocci, 2013; P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, vol. IV, *L'età dei totalitarismi e della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2001

<sup>39</sup> Cfr. N. BERKOVITCH, *From Motherhood to Citizenship: Women's Rights and International Organizations*, Baltimore and London, The John Hopkins University Press, 1999, pp. 130-138.

<sup>40</sup> Cfr. *The Work of the United Nations International Children's Emergency Fund: Its Origin and Policies, Statements to the General Assembly of the United Nations by the Honorable Alan S. Watt, Australian Delegation, and The Honorable Eleanor Roosevelt, United States Delegation*, United Nations International Children's Emergency Fund, Lake Success, New York, May 1949, in UNICEF ARCHIVES, CF/HST/1985-034/Anx.02/02.

orientale che fino agli anni sessanta richiesero la prosecuzione di programmi nei settori dell'istruzione primaria, della formazione professionale e della produzione alimentare. Nei paesi dell'Europa dell'Est, invece, la guerra fredda comportò l'interruzione dei rapporti con l'UNICEF all'inizio degli anni cinquanta, cosa che avvenne nello stesso momento anche in Cina.<sup>41</sup>

I buoni risultati e l'esaurirsi dell'emergenza sembravano preludere alla chiusura del Fondo; nelle aree extra-europee, tuttavia, il Fondo trovò nuove motivazioni per mantenere la sua attività e spunti ulteriori per estendere campi d'azione e strategie. Nel caso dell'Asia, si trattò non solo di soccorrere le popolazioni vittime del conflitto in un contesto da ricostruire, ma di confrontarsi con la questione del sottosviluppo.

In tutto il continente asiatico nel 1945, 450 milioni di bambini vivevano in condizioni croniche di fame, malattia e malnutrizione. Qualsiasi programma su vasta scala per l'assistenza alimentare risultò irrealizzabile, considerata l'ampiezza dei territori, la quantità dei soggetti interessati, la mancanza di comunicazione, di strutture, di servizi e di amministratori esperti. Si decise, così, di diversificare gli interventi, privilegiando i programmi sanitari, proponendo sia la fornitura di materiali di laboratorio, vaccini, medicinali e prodotti per la bonifica idrica e dei terreni; sia la formazione di medici e paramedici.<sup>42</sup> All'inizio degli anni cinquanta le tipologie di assistenza sperimentate in Asia furono estese all'America Latina e incontrarono le stesse difficoltà. Quelle esperienze indussero a ripensare il proprio ruolo. Ampliare il raggio d'azione, a livello geografico e settoriale, significava superare il mandato originario e implicava un impegno finanziario più gravoso. L'assistenza umanitaria, ormai limitata alle situazioni di emergenza, lasciava spazio alla dimensione tecnica, le cui formule peraltro erano già state recepite dal Fondo sia nei programmi sanitari, sia in quelli per la costruzione delle centrali del latte.<sup>43</sup>

L'importanza dell'assistenza tecnica come pre-condizione per sostenere lo sviluppo economico delle aree arretrate, del resto, era il *leit motiv* degli studi elaborati fra la fine

---

<sup>41</sup> Cfr. ILERCIL, *Unicef Program Assistance to European Countries*, cit.; BLACK, *The Children and the Nations*, cit., pp. 58-61.

<sup>42</sup> Cfr. W. WONG, *Unicef in Asia: A Historical Perspective*, Unicef History Series, Monograph X, Unicef, New York, June 1988.

<sup>43</sup> Cfr. BLACK, *The Children and the Nations*, cit., pp. 69-81.

degli anni quaranta e l'inizio della decade successiva dagli economisti al servizio delle Nazioni Unite. Quelle riflessioni, che partivano dall'analisi delle cause e delle possibili soluzioni al problema del sottosviluppo, indicavano senza dubbio la necessità per i paesi più poveri di maturare conoscenze e competenze per incamminarsi sulla strada della modernizzazione. Frutto congiunto del lavoro degli economisti delle Nazioni Unite e dell'impegno statunitense, nell'ambito del *Point Four Programme*, fu l'*Expanded Program of Technical Assistance* (EPTA), la prima istituzionalizzazione sul piano multilaterale delle politiche di assistenza al Terzo Mondo, che richiese un confronto all'interno dell'ONU per adeguare il sistema di cooperazione economico-sociale esistente.<sup>44</sup>

Fu in quel contesto che la sopravvivenza dell'UNICEF fu messa in discussione. Sebbene avesse svolto egregiamente il proprio ruolo, le sue funzioni avrebbero potuto essere ripartite fra le agenzie specializzate e il nuovo sistema di assistenza tecnica lanciato con l'EPTA. Si aprì allora un dibattito all'interno del quale prevalse il partito dei sostenitori del Fondo, capitanato, oltre che dalla sua dirigenza, dai paesi di recente indipendenza; questi ultimi intendevano trasformare l'UNICEF in un organismo permanente e al servizio della causa dello sviluppo. Le resistenze dei maggiori donatori, USA e Canada in primo luogo, furono superate grazie ad un nuovo compromesso che prolungava di un triennio il mandato dell'UNICEF, posticipandone, di fatto, l'istituzionalizzazione. Già in quella fase fu sancito il cambiamento di rotta del Fondo, che spostava ufficialmente l'attenzione ai programmi a lungo termine a favore dei PVS.<sup>45</sup>

L'azione sul campo aveva evidenziato che le problematiche dell'infanzia e della maternità nel Terzo Mondo richiedevano un investimento diverso, su settori nuovi, secondo una programmazione di lungo periodo. Nonostante potesse contare soltanto su

---

<sup>44</sup> Sul dibattito all'ONU si vedano R. JOLLY - L. EMMERIJ - D. GHAI - F. LAPEYRE, *UN contributions to Development Thinking and Practice*, Bloomington, Indiana University Press, 2004, pp. 50-54, 68-71; e O. STOKKE, *The UN and Development: From Aid to Cooperation*, Bloomington, Indiana University Press, 2009, pp. 45-59. Sulla politica statunitense in questa fase, si veda L. TOSONE, *La politica di assistenza americana (1949-1963)*, in EAD. - L. TOSI, a cura di, *Gli aiuti allo sviluppo nelle relazioni internazionali del secondo dopoguerra. Esperienze a confronto*, Padova, CEDAM, 2006, pp. 1-7. Più in generale, sul *Point Four Program*, si veda S.Y. SHENIN, *The United States and the Third World: The Origins of Postwar Relations and the Point Four program*, New York, Nova Science Pub. Inc., 2000.

<sup>45</sup> Sul dibattito che condusse all'istituzionalizzazione del Fondo, si vedano JOLLY, *Unicef*, cit., pp. 13-19; MORRIS, *The Origins of UNICEF*, cit., pp. 110-120.

un mandato a tempo definito, fra il 1950 e il 1953 l'UNICEF si misurò con quello scenario, grazie ad un incremento importante delle risorse a disposizione. Fra il 1951 e il 1953, infatti, il bilancio era cresciuto da 7.917.000 a 16 milioni di dollari, con un aumento dell'80% rispetto al 1950. I maggiori contribuenti fino al 1953 rimasero gli stati del Nord America e dell'Europa, con in testa gli Stati Uniti; crebbe il numero dei paesi asiatici contribuenti netti, che passarono da 5 a 13; e anche quello dei paesi latino-americani, che aumentarono da 5 a 11.<sup>46</sup>

Il 6 ottobre 1953 una nuova risoluzione dell'assemblea generale, seguita da una raccomandazione unanime dell'ECOSOC, decretò la continuazione del suo mandato a tempo indefinito. Obiettivo dell'UNICEF divenne quello di creare le condizioni favorevoli per la realizzazione di programmi di sviluppo a lungo termine, in collaborazione con l'ONU e con i maggiori donatori internazionali.<sup>47</sup> Gli aiuti umanitari lasciarono il passo ai programmi di assistenza tecnica, destinata a diventare l'unico terreno d'intervento delle Nazioni Unite per lo sviluppo, come avrebbero mostrato gli esiti del progetto del SUNFED.<sup>48</sup>

#### 4. *Una nuova agenzia per lo sviluppo*

La ridefinizione della strategia dell'UNICEF cominciò a marzo del 1953, quando si aprì il dibattito sul bilancio dell'ultimo triennio.<sup>49</sup> Archivate le difficoltà finanziarie e potendo contare su risorse in crescita, l'UNICEF iniziò a ridefinire le linee guida delle sue attività. L'impulso iniziale arrivò dal direttore esecutivo che a settembre di quell'anno presentò al *Board* alcune riflessioni che fornirono la base per le discussioni.<sup>50</sup> Le condizioni dell'infanzia nel mondo non potevano migliorare con interventi settoriali, bensì attraverso un'azione più ampia e integrata in collaborazione con le agenzie specializzate. L'impegno sostenuto fino a quel momento, in particolare la

<sup>46</sup> Cfr. E/Icef/248, February 5, 1954. Dati aggiornati definitivamente nel successivo report dell'*Executive Board* in E/Icef/178, November 1954.

<sup>47</sup> Cfr. A/Res.802, VIII, October 6, 1953. E/Res495, XVI, July 20, 1953. UNITED NATIONS, *Yearbook of the United Nations, 1953*, New York, Dept. of Public Information, 1954, pp. 466-468.

<sup>48</sup> Cfr. BEIGBEDER, *New Challenges for UNICEF*, cit., p. 18. Sul progetto del SUNFED e sui suoi esiti si veda STOKKE, *The UN and Development*, cit., pp. 83-116.

<sup>49</sup> Cfr. E/Icef/Sr. 107-108, March 25, 1953.

<sup>50</sup> Cfr. E/Icef/236, September 3, 1953.

partecipazione alle campagne sanitarie mondiali e la logica dell'aumento della produzione alimentare, secondo Pate, non era stato sufficiente ad affrontare la massa di bisogni dell'infanzia nel mondo. Spesso i PVS non possedevano adeguate risorse da stanziare in bilancio per proseguire i programmi e mantenere i risultati raggiunti, né le risorse umane per attuare le tipologie di interventi richiesti; il basso reddito pro-capite della popolazione e la scarsa diffusione di conoscenze, inoltre, rendevano ulteriormente difficile creare mercati interni per prodotti nuovi e una consapevolezza diffusa di standard nutrizionali e di pratiche igienico-sanitarie adeguate. Era necessario definire una programmazione di medio-lungo periodo, seguendo criteri che tenessero conto delle esigenze dei paesi beneficiari e dei limiti strutturali dei loro sistemi; era da rivedere, ad esempio, la regola della contropartita nella realizzazione dei progetti, così come quella di fornire solo beni non presenti nel paese.<sup>51</sup>

Le proposte di Pate, discusse e approvate alla sessione di settembre del *Board*, diedero ottimi spunti di riflessione per sviluppare l'azione successiva, anche se l'avvio non fu immediato. Fino al lancio della prima decade dell'ONU per lo sviluppo, infatti, la priorità dell'UNICEF continuò ad essere assegnata ai programmi di lotta alle malattie, in particolare alla malaria, gestiti in collaborazione con il WHO, che nel 1955 lanciò il piano globale di sradicamento.<sup>52</sup> L'UNICEF fornì vaccini, medicinali, strutture di laboratorio e materiale sanitario vario, investendo in tali attività quasi metà del proprio bilancio annuale fino alla fine del decennio. Quei programmi ebbero successi importanti in Europa, nel continente americano e in alcune parti dell'Asia. Minori risultati si ebbero in Africa, dove alla fine degli anni sessanta si abbandonò l'approccio globale, volto allo sradicamento della malattia, per adottare la strategia della limitazione.<sup>53</sup>

Fu la scarsa incidenza ottenuta dalle campagne di massa che fece spazio ai progetti di portata più limitata e indirizzati ad accogliere bisogni primari e rivolti soprattutto alle

---

<sup>51</sup> Cfr. *ibid.*

<sup>52</sup> Cfr. SIDDIQI, *World Health and World Politics*, cit., pp. 133-134.

<sup>53</sup> Sull'impegno contro la malaria nelle aree extra-europee e sui risultati più modesti che indussero a modificare l'approccio si rimanda a BLACK, *The Children and the Nations*, cit., pp. 114-140.

piccole comunità e alle aree rurali, in sinergia con le agenzie specializzate.<sup>54</sup> Si cominciò a dare importanza alla fornitura di servizi specifici, come l'approvvigionamento idrico e la costruzione di servizi igienici, e al settore del *Maternal and Child Welfare*. Si rafforzò l'attenzione per le attività di formazione e per l'istruzione e si affermò un interesse inedito per il ruolo delle donne all'interno delle società meno sviluppate, stimolata dalle sollecitazioni dell'UNESCO sin dall'inizio del decennio per migliorare l'istruzione femminile nell'ottica della cura dei figli.<sup>55</sup>

L'altro grande capitolo dell'assistenza UNICEF, quello per la nutrizione, si distinse ancora fra la fornitura diretta di derrate, che subì un decremento notevole e fu riservata solo ai casi di emergenza, e il sostegno alla realizzazione di impianti per la produzione di alimenti proteici. Questi ultimi, in particolare i *Milk Conservation Programs*, in Europa diedero ottimi risultati e furono progressivamente estesi all'America Latina, ai paesi del Mediterraneo e dell'Asia, con esiti non del tutto positivi. A fronte di un contributo finanziario significativo per le attrezzature e la formazione del personale, infatti, l'obiettivo di fornire a donne e bambini latte in quantità sufficiente e a buon mercato fu raggiunto solo in parte, tanto che alla fine degli anni sessanta non si sarebbe più sponsorizzata la creazione di nuovi impianti, tornando all'invio di surplus. Anche l'idea di sostenere la produzione di alimenti proteici alternativi al latte si sarebbe rivelata fallimentare, nonostante un investimento totale fino al 1965 di circa 24 milioni di dollari.<sup>56</sup> In generale, la realizzazione dei programmi condotti fino a quel momento nei PVS, sia sul piano della nutrizione che su quello sanitario, risultò estremamente difficoltosa per mancanza di infrastrutture, di personale specializzato e di strutture adeguate e accessibili, per le condizioni climatiche e per le resistenze culturali. Tutti quei fattori complicarono anche la parte preliminare della programmazione, lo studio cioè della reale portata dei problemi che s'intendevano risolvere.

---

<sup>54</sup> Cfr. UNITED NATIONS, Official Records, Economic and Social Council, XVI session, suppl. 6A, *United Nations International Children's Emergency Fund: A Special Report of the Executive Board*, March 25, 1953, E/Icef/226, in UNICEF ARCHIVES, Cf/HST/1985-034/Anx.02/04, cit., E/Icef/249, February 22, 1954.

<sup>55</sup> Cfr. V. HAZZARD, *Women, the Long Voyage: A Historical Perspective*, Unicef History Series, Monograph VII, New York, Unicef, March 1987, p. 2.

<sup>56</sup> Cfr. BLACK, *The Children and the Nations*, cit., pp. 145-167.



Già a metà degli anni cinquanta l'UNICEF sperimentò sul campo la difficoltà di realizzare gli obiettivi posti nella programmazione per i PVS. Si comprese che lo sforzo messo in campo avrebbe potuto avere un impatto positivo solo a condizione che le autorità nazionali ne recepissero gli intenti e avessero la possibilità di proseguirne l'azione, elaborando politiche nazionali specifiche e mettendo a disposizione risorse economiche. Sul finire del decennio, la realtà del Terzo Mondo richiese all'UNICEF di rivedere nuovamente la propria strategia. Si pose la necessità di diversificare l'assistenza a seconda delle esigenze del singolo paese beneficiario e, sulla base di una disponibilità crescente di risorse finanziarie, si strutturarono programmi di medio-lungo termine fondati sul cosiddetto *country approach*. Il problema della povertà richiedeva a quelle società di contribuire ai programmi sulla base dei bisogni e delle culture di cui erano espressione. Era un fatto che le condizioni dell'infanzia, dalla fase prenatale fino all'età scolare, dipendevano non solo dall'impegno assunto dallo stato, ma più in generale dall'ambiente in cui i bambini crescevano, dalla famiglia alla comunità locale. Si cominciò a privilegiare, dunque, l'assistenza alle piccole comunità, secondo il modello del *community development*, attraverso la formazione di personale locale da destinare ai servizi socio-sanitari e alla diffusione di pratiche igieniche e nutrizionali adeguate. Sul piano alimentare, si diede spazio al sistema dell'*applied nutrition*, secondo il quale la fornitura di aiuti per rendere le comunità locali autosufficienti nella produzione di beni alimentari di prima necessità si affiancava all'attività di educazione nutrizionale, i cui principali destinatari erano le istituzioni scolastiche e le famiglie. Le donne, in particolare, potevano rappresentare una risorsa inestimabile in questo genere di progetti e già all'interno dei movimenti indipendentisti che attraversarono il continente africano si distinsero nel reclamare diritti, assistenza e soprattutto istruzione e lavoro.<sup>57</sup>

L'UNICEF non espresse, almeno fino agli anni sessanta, un interesse specifico per la questione dell'emancipazione femminile, interessandosi unicamente alla dimensione

---

<sup>57</sup> Cfr. UNITED NATIONS, Official Records, Economic and Social Council, Unicef, *Progress Report of the Executive Director*, E/Icef/336, March 18, 1957; e *ibid.*, E/Icef/374, September 30, 1958; M. BLACK, *The Children and the Nations*, cit., pp. 204-205.

della maternità secondo una visione di genere alquanto tradizionale.<sup>58</sup> Fino alla prima decade per lo sviluppo, inoltre, la direzione del Fondo evitò di legare la propria azione alla tutela dei diritti dell'uomo, puntando piuttosto ad accogliere i bisogni di base e a programmare interventi concreti che dessero risultati tangibili secondo un approccio integrato. Fu con la *Dichiarazione sui diritti del fanciullo* del 1959, frutto del lavoro della commissione per i diritti umani, che il Fondo per l'infanzia fu proiettato in quella dimensione.<sup>59</sup>

Il rapporto *Children of the Developing Countries*, presentato da Pate a giugno del 1961,<sup>60</sup> raccolse tutte quelle riflessioni e le sintetizzò nella formula “*the whole child*”. L'UNICEF si impegnava a considerare le necessità del bambino nella loro totalità e complessità, fornendo non solo cibo e altri beni di prima necessità, ma promuovendo l'autosufficienza dei PVS nei settori cruciali per il benessere dell'infanzia che ormai comprendevano anche l'istruzione, il rispetto dei diritti fondamentali, la valorizzazione del ruolo delle donne in quelle società. La validità di questa nuova strategia fu riconosciuta da un gruppo di insigni economisti che, nell'aprile del 1964, si riunirono a Bellagio nella sede della fondazione Rockefeller. Si trattava di studiosi che sostenevano la dimensione sociale dello sviluppo, fra i quali Jan Tinbergen, il futuro premio Nobel per l'economia, Alfred Sauvy e Hans Singer, insieme a V.K.R.V. Rao, capo della commissione del governo indiano per la programmazione nazionale e primo sostenitore del SUNFED.<sup>61</sup> Con il documento finale di quell'incontro, la tutela dell'infanzia non solo entrava definitivamente all'interno della strategia per lo sviluppo economico del Terzo Mondo, ma contribuiva ad ampliarla secondo una visione globale e integrata, che insisteva sui bisogni primari, chiedeva di assegnare priorità al benessere dei minori nella

<sup>58</sup> Cfr. HAZZARD, *Women, the Long Voyage*, cit.

<sup>59</sup> Cfr. M. BLACK, *Children First: The Story of UNICEF, Past and Present*, New York, Oxford University Press, 1996, p. 22; P.W. JONES - D. COLEMAN, *The United Nations and Education: Multilateralism, Development and Globalisation*, London and New York, Routledge, 2005, pp. 143-144.

<sup>60</sup> Cfr. E/Icef/431, June 7, 1961.

<sup>61</sup> Gli altri partecipanti furono i ministri per la programmazione economia della Tunisia e della Tanzania, gli osservatori delle commissioni economiche regionali dell'ONU, delle agenzie specializzate (FAO, WHO, ILO) e dell'*UN Bureau of Social Affairs*. Cfr. H.D. STEIN, *Unicef in Bellagio: A Memoir*, Unicef History Paper, New York, Unicef, 2007. Sulla conferenza si veda anche R. JOLLY, *UNICEF, Economists and Economic Policy: Bringing Children into Development Strategies*, in I. ORTIZ - L. MOREIRA DANIELS - S. ENGLBERTSDÓTTIR, eds., *Child Poverty and Inequality: New Perspectives*, New York, Unicef, Division of Policy and Practice, 2012, pp. 2-3.

programmazione nazionale di lungo periodo e introduceva definitivamente il *country approach* come metodo di lavoro. In tal senso, scegliendo di calibrare gli interventi a seconda delle necessità e delle esigenze dei PVS, che da tempo invocavano interventi mirati, e non sulla base di standard validi per tutti, lasciava ai singoli paesi la responsabilità di contribuire direttamente allo sviluppo e all'UNICEF una funzione di sostegno.<sup>62</sup>

Quell'approccio anticipava in larga misura la visione dello sviluppo maturata nel corso degli anni settanta, quando l'aumento della povertà e delle disuguaglianze, nonostante le buone *performance* macro-economiche in alcuni paesi del Terzo Mondo, indusse a spostare l'attenzione verso la dimensione sociale dello sviluppo.

### *Il caso italiano*

#### *1. Il paese dell'infanzia martoriata dalla guerra*

Come nel resto del continente, anche in Italia la guerra aveva provocato una generale penuria di materie prime e di beni di prima necessità, danneggiato i settori produttivi e la rete di infrastrutture, generato migliaia di profughi e sfollati, nuovi focolai di malattie, nuova povertà.<sup>63</sup> Il dato che racchiudeva questo stato di cose si riferiva all'andamento dei tassi di mortalità infantile, che, con la seconda guerra mondiale, avevano registrato un nuovo incremento, arrivando in media al 115‰ fra il 1941 e il 1943. Nel 1946 il livello era sceso all'87‰, ponendo l'Italia fra i paesi occidentali con tassi maggiori; quella situazione rimase invariata fino a metà degli anni cinquanta, mantenendo la media annua nazionale al 60%. Si trattava di condizioni migliori rispetto

---

<sup>62</sup> Cfr. STEIN, *Unicef in Bellagio*, cit.

<sup>63</sup> Fra i numerosi studi sull'economia italiana del secondo dopoguerra, si vedano, ad esempio, G. MORI, *L'economia italiana tra la fine della seconda guerra mondiale e il "secondo miracolo economico"*, in F. BARBAGALLO, a cura di, *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. I, *La costruzione della democrazia. Dalla caduta del fascismo agli anni cinquanta*, Torino, Einaudi, 1994, pp. 131-134; V. ZAMAGNI, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia 1861-1981*, Bologna, il Mulino, 1990, pp. 409-413. Sulle condizioni della società italiana, si vedano E. VOLPI, *Storia della popolazione italiana dall'Unità ad oggi*, Firenze, La Nuova Italia, 1989, pp. 135 ss.; G. FIOCCO, *L'Italia prima del miracolo economico. L'inchiesta parlamentare sulla miseria, 1951-1954*, Manduria, Lacaita, 2004, pp. 8-12.

alla situazione registrata in Europa meridionale e centro-orientale, ma gli indicatori restavano ancora oltre la soglia critica.<sup>64</sup>

L'emergenza alimentare, solo in parte legata alle conseguenze del conflitto e alle distorsioni nel sistema degli scambi, si riferiva alle carenze strutturali dell'economia italiana. Il paese possedeva una forte caratterizzazione rurale, ma un sistema agricolo frammentato e arretrato, dipendente dalle importazioni.<sup>65</sup> La situazione di miseria delle famiglie, senza casa e con un reddito *pro-capite* dimezzato rispetto ai valori del 1938, si ripercuoteva principalmente su quella delle madri e dei minori; per questi ultimi le condizioni risultavano peggiori se inseriti all'interno di strutture per bambini orfani o abbandonati. Stime dell'UNRRA documentarono che, dopo la liberazione, 250.000 soggetti in Italia erano ospitati negli orfanotrofi o nelle case comunali e, ancora nel 1948, ben 10.000 risultavano abbandonati o senza una sistemazione definitiva.<sup>66</sup> Ad essi andavano aggiunti i fanciulli di strada, 180.000 nel 1946 nelle sole città di Napoli, Roma e Milano. I rapporti dei prefetti dei maggiori centri urbani denunciarono fenomeni di delinquenza e prostituzione minorile in una situazione generale di degrado e povertà.<sup>67</sup>

Pur avendo ereditato una struttura complessa di enti sanitari ed assistenziali, pubblici e privati, cresciuti durante il ventennio fascista, e un buon patrimonio di conoscenze mediche e nutrizionali, i governi italiani non riuscirono a risollevarsi senza l'aiuto internazionale.<sup>68</sup> Per affrontare quelle emergenze, subito dopo la firma dell'armistizio poterono contare su varie forme di aiuto, inviato da organizzazioni private o concesso dalle autorità alleate fra il 1943 e il 1947;<sup>69</sup> la parte più rilevante dell'assistenza ricevuta

---

<sup>64</sup> Cfr. G.A. CORNIA, *Child Poverty and Deprivation in the Industrialized Countries: from the End of World War II to the End of the Cold War Era*, in ID. - S. DANZIGER, eds., *Child Poverty and Deprivation in the Industrialized Countries, 1945-1995*, Oxford, Oxford University Press, 1997, pp. 25-26; B.R. MITCHELL, *European Historical Statistics, 1750-1975*, London, Macmillan, 1981, p. 141.

<sup>65</sup> Cfr. E. BERNARDI, *La riforma agraria in Italia e gli Stati Uniti. Guerra fredda, Piano Marshall e interventi per il Mezzogiorno negli anni del centrismo degasperiano*, Bologna, il Mulino, 2006, p. 36.

<sup>66</sup> Cfr. UNRRA, Division of operational analysis, *Unrra's Welfare Programme in Italy*, vol. I, *Supplementary feeding of mothers and children*, London, Unrra, 1946.

<sup>67</sup> Cfr. D. MACARDLE, *Children of Europe: Their War-Time Experiences, Their Reactions, and Their Needs, with a Note on Germany*, London, Gollanz, 1949, pp. 202-204, 300; S. COLARIZI, *La seconda guerra mondiale e la Repubblica*, Torino, UTET, 1984, pp. 330-331.

<sup>68</sup> Su questi aspetti si rimanda a VILLANI, *Dalla parte dei bambini*, cit., pp. 16-36.

<sup>69</sup> Per una sintesi degli aiuti statunitensi ricevuti dall'Italia fra il 1943 e il 1947, si veda F. FAURI, *Il Piano Marshall e l'Italia*, Bologna, il Mulino, 2010, pp. 129-134.

prima dell'approvazione del piano Marshall arrivò dall'UNRRA e fu destinata sia ai bisogni essenziali della popolazione sia alla ripresa produttiva. Due accordi con quell'organizzazione portarono in Italia i soccorsi e le direttive per la ricostruzione del sistema di *welfare* per la maternità e l'infanzia e gestirono l'assistenza ai profughi e agli sfollati, in attesa che fosse istituita l'International Refugees Organization.<sup>70</sup>

Con quelle premesse, nel maggio del 1947 il governo italiano accolse favorevolmente l'offerta di aiuti dell'UNICEF.<sup>71</sup> Peraltro, l'Italia aveva già mostrato il suo interesse per l'ONU e per le sue agenzie specializzate, ottenendo gradualmente di rientrare nell'ILO, di essere ammessa alla FAO, alla WHO, negli organismi che prepararono la nascita dell'IRO ed iniziando l'iter che l'avrebbe condotta nell'UNESCO a novembre del 1947. A quelle agenzie, alle quali sarebbe toccato il compito di promuovere condizioni di progresso economico e sociale e di sviluppo delle società, l'Italia intendeva rivolgersi per ottenere sostegno nell'azione di ricostruzione e nella prospettiva di una sua ammissione all'ONU, dalla quale si attendeva il riconoscimento del nuovo corso democratico che la Resistenza e il processo costituente testimoniavano.<sup>72</sup>

I primi carichi di merci destinati all'infanzia europea giunsero anche in Italia fra l'estate e l'autunno del 1947.<sup>73</sup> A novembre dello stesso anno fu firmato il primo degli

---

<sup>70</sup> Cfr. S. SALVATICI, "Not enough food to feed the people": *L'Unrra in Italia (1944-1945)*, in "Contemporanea", XIV, 1, 2011, pp. 83-84, 90-97. Per un quadro dettagliato dell'assistenza fornita dall'UNRRA all'Italia, si rimanda a UNRRA, *The History of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration*, cit., pp. 257-294. In particolare, sui programmi di *welfare* rivolti a madri e bambini, si veda UNRRA, European regional office, Division of operational analysis, *Unrra's Welfare Programme in Italy*, vol. I, *Supplementary feeding of mothers and children*, cit.

<sup>71</sup> Delegazione del governo italiano per i rapporti con l'UNRRA (Deleg. it. UNRRA), *Verbale della riunione tenuta presso la Missione italiana dell'Unrra, sabato 24 maggio 1947 con i rappresentanti dell'ICEF*, in Acs, Minint, Aai, Presid., b. 71, f. 1, Unicef. Sulle modalità *standard* degli accordi fra il Fondo e i governi assistiti cfr. COMITATO ITALIANO UNICEF, a cura di, *Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia*, cit., p. 15.

<sup>72</sup> Sulle motivazioni dell'interesse italiano per l'ONU e sulle posizioni espresse dalle forze politiche sin dall'8 settembre 1943, si rimanda a L. TOSI, *Alle origini della politica estera della repubblica. L'Italia e la nascita dell'Onu*, in «La Comunità Internazionale», LIX, 3, 2004, pp. 419-461; ID., *Le "stigmati di San Francisco". De Gasperi e la mancata ammissione dell'Italia all'ONU*, in P.L. BALLINI, a cura di, *Quaderni degasperiani per la storia dell'Italia contemporanea*, vol. IV, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012, pp. 193-238. Sull'ammissione italiana alla FAO e sui primi anni di attività, si veda L. TOSI, *L'Italia e la FAO (1946-1955)*, in E. DI NOLFO ET ALII, a cura di, *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1950-1960)*, Milano, Marzorati, 1992, pp. 545-584. Sulla storia dell'ammissione italiana all'UNESCO, cfr. L. MEDICI, *Dalla propaganda alla cooperazione. La diplomazia culturale italiana nel secondo dopoguerra (1944-1950)*, Padova, CEDAM, 2009, pp. 115-132.

<sup>73</sup> Cfr. DEL. IT. UNRRA, *Relazione sulla conferenza del Comitato Programmi del Fondo internazionale di*

accordi con il Fondo,<sup>74</sup> che finanziò due gradi tipologie di programmi di assistenza materiale fra il 1947 e il 1949: quello alimentare, destinato a madri e bambini in condizioni di indigenza, che consistette principalmente nell'invio di generi alimentari di prima necessità, soprattutto latte in polvere, distribuito nelle mense scolastiche e nelle strutture socio-assistenziali; e quelli sanitari, che si concretizzarono sia nell'invio di medicinali e macchinari sia nelle campagne di vaccinazione di massa contro la tubercolosi e nei programmi di sradicamento della malaria.

Quando l'UNICEF spostò la sua attenzione fuori dall'Europa, ritenuta ormai fuori dalla fase emergenziale, e cominciò a specializzarsi in assistenza tecnica alle aree arretrate, nuove tipologie di programmi furono destinate ai paesi europei, Italia compresa. Sul fronte sanitario, visti anche i risultati eccellenti delle campagne di massa sopra ricordate, si privilegiarono interventi di portata ridotta e più specifici, relativi alla formazione del personale e alla fornitura di macchinari all'avanguardia in settori specialistici, come la cura dei prematuri e la riabilitazione dei fanciulli con disabilità.<sup>75</sup>

Anche in Italia l'UNICEF contribuì alla nascita e alla ricostruzione dell'industria di lavorazione del latte. Nel quadro della crescita economica vissuta dal paese nel corso degli anni cinquanta e della modernizzazione agricola introdotta dal contributo dei fondi ERP, quei programmi ebbero un ottimo impatto e concorsero a migliorare gli standard di vita della popolazione, poiché contribuirono a diffondere il consumo di un prodotto igienicamente sano e ricco di tutti i nutrienti essenziali per superare la malnutrizione e le patologie ad essa collegate. Con quei programmi, inoltre, l'UNICEF stimolò l'evoluzione di quel comparto produttivo, oltre che la maturazione di nuove politiche agricole e della nutrizione; infine, richiese l'impegno iniziale nella distribuzione gratuita del latte a scopi assistenziali, contribuendo a mantenere i risultati raggiunti con i precedenti programmi rivolti agli indigenti.<sup>76</sup> All'interno di quei programmi l'Italia, fra

---

*emergenza per l'Infanzia (Icef), Parigi, 18-23 agosto 1947*, in ASMAE, Ap 1946-1950, Oi, b. 21, f. 1. Dati su questi primi stanziamenti anche in MAE, Sii a Del. It. Unrra, 7 ottobre 1947, in ASMAE, Ap 1946-1950, Oi, b. 21, f. 1; e E/Icef/42, February 9, 1948.

<sup>74</sup> Cfr. UNITED NATIONS, Treaty Series, 1950, no. 236, *Accordo tra il Fondo Internazionale di Emergenza per l'Infanzia e il governo italiano*, Washington, 6 novembre 1947.

<sup>75</sup> Sui programmi sanitari finanziati dall'UNICEF in Italia si veda, più ampiamente, VILLANI, *Dalla parte dei bambini*, cit., pp. 77-83, 131-133.

<sup>76</sup> I risultati dei programmi in Italia nel corso degli anni cinquanta in UNICEF, Executive Board, *Unicef*

l'altro, sviluppò originali programmi di educazione alimentare, che sperimentò attraverso progetti pilota in alcune città, contribuendo a consolidare il contributo già ricevuto dal Fondo e fornendo a quest'ultimo il modello di un'esperienza innovativa.<sup>77</sup>

Più in generale, la stagione dell'intervento dell'UNICEF in Italia contribuì alla modernizzazione del settore della cura dell'infanzia e della maternità, alla riduzione dei tassi di mortalità infantile e dell'incidenza delle malattie. I programmi dell'UNICEF portarono in Italia le tecniche di produzione più moderne, conoscenze e buone pratiche nel settore della nutrizione, in quello sanitario e dell'assistenza sociale, mettendo tecnici e politici di fronte ad una cultura nuova, di matrice anglosassone, che legava benessere dell'infanzia e ricostruzione democratica in Occidente.<sup>78</sup>

Nel fornire assistenza all'Italia, infatti, l'UNICEF chiese di adeguarsi ai propri standard e di costruire un sistema di *welfare* moderno ed efficiente.<sup>79</sup> Queste richieste, che immaginò come stimolo alla ricostruzione secondo il proprio modello, s'inserirono nel dibattito ricco di spunti e di entusiasmi che precedette e accompagnò in Italia la fase costituente. In quella cornice, la classe politica antifascista recepì molte delle istanze che si affermarono nel dopoguerra nel novero della tutela dei diritti umani. Si era, infatti, alla vigilia della dichiarazione universale del 1948 che individuò la famiglia come cellula fondamentale della società che aveva diritto a essere protetta anche contro le interferenze arbitrarie degli stati.<sup>80</sup> In Italia i padri costituenti intesero segnare una discontinuità con l'ideologia fascista e puntarono a un nuovo *status* di cittadinanza per

---

*Aid to Europe: Statement to the Unicef Executive Board on 9 September 1953, by Charles A. Egger, E/Icef/239, September 11, 1953; e ibid., E/Icef/382, July 1959. Sui progressi del settore si veda anche AAI, Il Latte. Alimento per tutti nel pensiero di fisiologi, igienisti e clinici italiani, Roma, Istituto nazionale della nutrizione, 1957.*

<sup>77</sup> Un esempio per tutti fu quello realizzato dal sindaco di Firenze, Giorgio La Pira, a partire dall'inverno del 1951. Si veda L. PAGLIAI, *Giorgio La Pira e il piano latte. La funzione sociale della Centrale*, Firenze, Polistampa, 2010.

<sup>78</sup> Sul rapporto fra politiche per l'infanzia e guerra fredda, si rimanda a M. PEACOCK, *Innocent Weapons: The Soviet and American Politics of Childhood in the Cold War*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2014; FIELDSTON, *Raising the World*, cit.

<sup>79</sup> Cfr. DEL. IT. UNRRA, *Verbale della riunione tenuta presso la Missione italiana dell'UNRRA, sabato 24 maggio 1947 con i rappresentanti dell'ICEF*, in Acs, Minint, Aai, Presid., b. 71, f. 1, Unicef. Sulle modalità e sulle condizioni poste dall'UNICEF ai governi assistiti cfr. COMITATO ITALIANO UNICEF, a cura di, *Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF)*, cit., p. 15.

<sup>80</sup> Cfr. T. ZAHRA, *I figli perduti: la ricostruzione delle famiglie europee nel secondo dopoguerra*, Milano, Feltrinelli, 2012, pp. 130-132. M. MINESO, *Stato e infanzia nell'Italia contemporanea. Origini, sviluppi e fine dell'Omni 1925-1975*, Bologna, il Mulino, 2007, p. 144.

donne e minori.<sup>81</sup> Con l'avvio della prima legislatura repubblicana quei richiami, tuttavia, rimasero inattuati come del resto gran parte della carta. Le ragioni furono legate alle scarse risorse finanziarie da destinare a quel capitolo nel contesto della ricostruzione, che fu concepita prioritariamente come processo di crescita economica, piuttosto che come opportunità di costruire un *welfare state* strutturato e completo. Non giovarono alla realizzazione di quella prospettiva, poi, né la tensione politica fra i maggiori partiti, alimentata dalla guerra fredda, né la più generale resistenza opposta dalla miriade di enti e strutture pre-esistenti rispetto all'esigenza di riformare il sistema assistenziale italiano.<sup>82</sup>

Gli ambienti del cattolicesimo sociale e del socialismo riformista, che erano stati i più fervidi sostenitori della questione sociale, sostenuti dall'associazionismo femminile e dagli strati più attivi della società civile, mantennero quegli obiettivi anche dopo il 1948, rappresentando il luogo politico più vicino ai richiami dell'UNICEF. In quei contesti si sosteneva l'esigenza di gestire gli aiuti internazionali secondo un progetto politico accorto che tenesse in considerazione la dimensione sociale della ricostruzione, alla quale si legava il processo di rinnovamento democratico del paese. Fra gli interlocutori di spicco di questo *milieu* vi fu Lodovico Montini, figlio del deputato popolare Giorgio e fratello del futuro pontefice Paolo VI, che De Gasperi volle alla presidenza della delegazione del governo italiano per i rapporti con l'UNRRA e che, dal 1947, pose alla guida dell'amministrazione per gli aiuti internazionali (AAI). Si trattava dell'ente pubblico scelto per guidare una parte delle attività assistenziali italiane, a partire da quelle sostenute dai contributi internazionali; fu proprio l'AAI, infatti, a mantenere i legami con l'UNICEF e con le altre organizzazioni internazionali impegnate nel settore della cooperazione sociale. Montini proveniva dalla tradizione del volontariato cattolico bresciano e apparteneva a quella generazione di cattolici di sinistra che sostenevano l'impegno dello stato per il bene comune e la giustizia sociale, valori da lui stesso trasfusi nel codice di Camaldoli.<sup>83</sup> Come presidente dell'AAI,

---

<sup>81</sup> Cfr. MINESSO, *Welfare e minori nell'Italia del Novecento*, cit., pp. 147-183.

<sup>82</sup> Cfr. M. FERRERA, *Il welfare state in Italia*, Bologna, il Mulino, 1984, pp. 37-40.

<sup>83</sup> Su Lodovico Montini e sulla sua formazione si rimanda a L. BARBAINI, *Cattolicesimo, modernità, europeismo in Lodovico Montini*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2013. Sull'esperienza dell'AAI si vedano i saggi contenuti in A. CIAMPANI, a cura di, *L'Amministrazione per gli aiuti internazionali*. La



Montini gestì i rapporti con l'UNICEF, mostrando una sensibilità non comune sui temi dell'assistenza sociale e coinvolgendo gruppo di soggetti, membri dell'associazionismo femminile, tecnici ed esperti di scienze mediche e nutrizionali, parti dell'amministrazione pubblica, accomunati dall'esigenza di dare alla ricostruzione una dimensione sociale, oltre che economica.

Nell'autunno del 1948, quando le trattative iniziali con il *Board* dell'UNICEF si erano concluse e i programmi erano stati avviati, Montini e i funzionari dell'AAI, insieme al ministero degli esteri, sostennero la richiesta di ammissione al Fondo per l'infanzia. I moventi furono identici a quelli che avevano guidato le analoghe richieste rivolte alle agenzie specializzate: vi era la tendenza generale a considerare l'ingresso nel sistema delle Nazioni Unite come uno strumento di riabilitazione internazionale del paese; si valutavano, inoltre, i benefici che ne potevano derivare, sia in termini politici che di nuovi aiuti da ricevere, grazie alla possibilità di influenzare dall'interno le decisioni del Fondo.<sup>84</sup> Nella stessa direzione era andata anche la richiesta di ammissione all'IRO, che secondo Montini avrebbe portato “conseguenze concrete”, cioè nuova assistenza e la possibilità di presentare le esigenze del sistema italiano.<sup>85</sup>

Quelle riflessioni arrivarono alla vigilia del dibattito che si svolse all'ECOSOC e in assemblea generale fra il 1949 e il 1950 e che decretò la trasformazione del Fondo in una agenzia dell'ONU per lo sviluppo del Terzo Mondo. L'Italia, pur essendo fuori dal *Board*, si spese per la sopravvivenza del Fondo e per il mantenimento della sua vocazione umanitaria. Di fronte al cambiamento di rotta, che coincise con la sua elezione al consiglio di amministrazione a dicembre del 1950, i rappresentanti italiani dovettero confrontarsi con la tendenza a considerare l'Europa già salva e con una

---

*ricostruzione dell'Italia tra dinamiche internazionali e attività assistenziali*, Milano, FrancoAngeli, 2002.

<sup>84</sup> Cfr. Cigliana a Montini, *Appunto sul viaggio in Cecoslovacchia, Polonia, Danimarca e Francia*, 29 ottobre 1948, in ACS, Minint, Aai, Presid., b. 60, f. Unicef 7, Viaggio in Cecoslovacchia, Polonia, Danimarca, Francia, 11/20 novembre 1948. Cambi alla Presidenza del Consiglio (PCM), Gabinetto (GAB.), 14 gennaio 1949, in ASMAE, Ap 1946-1950, Oi, b. 21, f. 2. Lo stesso presidente dell'AAI in parlamento aveva sostenuto l'opportunità della candidatura. Cfr. Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, I legislatura, Documenti, disegni di legge e relazioni, n. 245 A, *Relazione dell'on. Montini per la Commissione Esteri*, 17 dicembre 1948, pp. 4-5.

<sup>85</sup> Cfr. Atti Parlamentari, Camera, Discussioni, seduta del 15 febbraio 1949, pp. 6327-6332.

strategia che ormai aveva spostato il *focus* degli interventi verso l'Asia e l'America latina.<sup>86</sup>

## 2. *L'Italia nell'UNICEF: nuovi aiuti e nuove responsabilità*

Nel momento in cui l'UNICEF muoveva i primi passi nel campo dell'assistenza al Terzo Mondo, l'Italia non si interessò al dibattito sullo sviluppo che si stava svolgendo all'interno dell'ONU e alle sue connessioni con le dinamiche della guerra fredda. Semmai, provò ancora a intercettare canali di assistenza per le proprie esigenze di modernizzazione interna. Sia alle Nazioni Unite, sia negli altri organismi multilaterali nei quali era rappresentata, infatti, continuò a porre l'accento sui persistenti bisogni nazionali e cercò nuove occasioni di sostegno ai propri programmi.

Nel primo triennio di attività al consiglio di amministrazione, i rappresentanti italiani mantennero una posizione di basso profilo, richiamando costantemente la scarsa considerazione riservata alle aree depresse del continente europeo. Fino all'inizio degli anni sessanta, riuscirono a ottenere nuovi limitati fondi per sostenere i programmi già in corso di attuazione,<sup>87</sup> ebbero la sponsorizzazione dell'UNICEF nel corso dei negoziati per accedere al nuovo piano di aiuti statunitensi lanciato nel 1954 per lo smaltimento dei surplus agricoli<sup>88</sup> e chiesero assistenza per la Somalia. In quest'ultimo caso, oltre ad ottemperare agli obblighi imposti dal mandato di amministrazione fiduciaria, furono sollecitati dagli Stati Uniti, che già in quella fase dedicarono al Corno d'Africa un'attenzione speciale, in ragione degli interessi strategici occidentali che vi erano concentrati. L'impegno richiesto all'Italia contro la presenza comunista nell'area passava attraverso un ampliamento dei flussi di assistenza che, tuttavia, per ragioni legate alle priorità imposte dai piani di sviluppo interno e dall'assenza di una politica nazionale di cooperazione ben strutturata, non trovarono i riscontri richiesti

---

<sup>86</sup> Cfr. UNITED NATIONS, Official Records, Economic and Social Council, Twelfth Session, Supplement no. 3, *Final Report of the First Executive Board of the United Nations International Emergency Children Fund*, December 11, 1946 – December 31, 1950, E/Icef/160, p. 32 ss. M. BLACK, *The Children and the Nations*, cit., pp. 59-61, 69-77.

<sup>87</sup> Cfr. VILLANI, *Dalla parte dei bambini*, cit., pp. 149-151.

<sup>88</sup> Cfr. Cao Pinna a Montini e Cambi, *Missione negli Usa, Contatti con gli uffici italiani ed internazionali di New York*, 9 febbraio 1954, in ACS, AAI, Presid., b. 57, f. Programma surplus (cartella nr. 1/b), sf. Relazioni dott. Cao Pinna missione Usa.

dall'amministrazione americana.<sup>89</sup> Si cercò di ovviare a quei limiti richiedendo l'intervento delle organizzazioni internazionali impegnate nel settore.

Il 28 maggio 1956 l'Italia firmò con il Fondo un protocollo aggiuntivo che estese al paese africano i termini e le condizioni dell'accordo originario del 6 novembre 1947.<sup>90</sup> Nei mesi successivi fu richiesta e ottenuta la prosecuzione degli aiuti nel settore sanitario fino al 1959. Altri programmi di assistenza alimentare, per il *training* di personale specializzato e gli aiuti di emergenza elargiti in occasione della carestia che colpì la popolazione somala fra il 1958 e il 1959, segnarono l'ultima fase del mandato di amministrazione fiduciaria italiana.<sup>91</sup>

Ancora a metà degli anni cinquanta, in un contesto internazionale profondamente mutato, all'interno del quale i termini della cooperazione allo sviluppo si inserivano fra le dinamiche del conflitto bipolare, la risposta del governo italiano restava condizionata dalla necessità di non distogliere lo sguardo dai problemi economici interni, nonostante gli indicatori principali segnalassero i primi segni del decollo economico. La carta delle aree depresse, così come le ricadute politiche dell'assistenza statunitense in senso anti-comunista, furono utilizzate come strumenti di pressione per ottenere il rinnovo fino al 1962 dell'accordo con l'amministrazione Eisenhower per i surplus agricoli.<sup>92</sup> Gli esiti dell'*Inchiesta sulla miseria*<sup>93</sup> e il problema meridionale denunciarono effettivamente la persistenza di miseria e disagio sociale, particolarmente rilevante nel caso della popolazione infantile. I lavori della commissione parlamentare, che aveva operato sotto

---

<sup>89</sup> Riferimento agli interessi statunitensi nel Corno d'Africa in L. TOSONE, *Aiuti allo sviluppo e guerra fredda. L'amministrazione Kennedy e l'Africa sub-sahariana*, Padova, CEDAM, 2008, pp. 199-224.

<sup>90</sup> Cfr. NATIONS UNIES, *Recueil des Traités, Protocole additionnel à l'Accord signé le 6 novembre 1947 concernant les activités du FISE en Italie. Signé à New-York, le 28 mai 1956*, vol. 243-5, n. 3445, pp. 45-49.

<sup>91</sup> Cfr. E/Icef/Sr. 162, October 22, 1956. UNITED NATIONS, Official Records, Economic and Social Council, Unicef, Program Committee, *Recommendation of the Executive Director for an Allocation, Somaliland under Italian Administration, Malaria Control*, E/Icef/L. 1120, August 9, 1957. Si veda anche Plaja a Mae, 4 ottobre 1958, in ASMAE, Rappresentanza permanente d'Italia alle Nazioni Unite (Rpi Onu), versamento (vers.) II, b. 15, f. Unicef-Somalia. Sull'attività in Somalia nel decennio dell'amministrazione fiduciaria, cfr. MAE, *Rapport du Gouvernement Italien à l'Assemblée Générale des Nations Unies sur l'administration de tutelle de la Somalie*, voll. I-X, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1950-1960.

<sup>92</sup> Cfr. AAI, *Svolgimento del programma attuale. Richieste di aiuti per il 4° anno*, 2 settembre 1957, in ACS, Minint, Aai Presid., b. 57, f. Programma surplus USA. Trattative per nuovo accordo 1957.

<sup>93</sup> Cfr. i risultati dell'inchiesta in CAMERA DEI DEPUTATI, *Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, voll. I-IX, Roma, Camera dei Deputati, 1953.

la presidenza di Ezio Vigorelli e la vice presidenza di Montini a partire da giugno del 1952, rivelarono che un quarto della popolazione italiana, concentrata essenzialmente nel meridione e nelle isole e di cui facevano parte 3 milioni di bambini, viveva ancora in condizioni di povertà.<sup>94</sup> Ciò confermava i dati del secondo *World Food Survey* della FAO che proprio nel 1952 aveva annoverato l'Italia, unico caso in Occidente, fra i paesi che avevano una disponibilità alimentare non sufficiente a garantire il fabbisogno calorico quotidiano.<sup>95</sup>

Fino alla fine degli anni cinquanta, l'Italia all'UNICEF mantenne una posizione da stato beneficiario, piuttosto che avere coscienza di essere un paese che doveva contribuire al benessere dell'infanzia nel Terzo Mondo. Ciò era testimoniato anche dal contributo finanziario modesto al bilancio dell'organizzazione. Nel 1949, nella prospettiva della candidatura, il governo stanziò 500.000 dollari; due anni dopo fu deciso un nuovo contributo *una tantum* di 100.000 dollari, la cui erogazione avvenne con estrema difficoltà.<sup>96</sup> Nell'autunno del 1953, a qualche mese di distanza dalla sua rielezione al consiglio di amministrazione dell'UNICEF, un nuovo progetto di legge stabilizzò il contributo italiano a 40.000 dollari annui per cinque anni e a partire dall'esercizio finanziario 1952-1953.<sup>97</sup>

### 3. *Un modello per l'UNICEF e un esempio per il Terzo Mondo*

L'ammissione dell'Italia all'ONU fu accompagnata da dichiarazioni di interesse per la cooperazione economica, sociale e culturale e per la presenza all'interno dell'ECOSOC, che di quei settori era l'organo di riferimento principale.<sup>98</sup> In realtà, subito dopo l'ingresso fu molto attenta a valorizzare il ruolo delle Nazioni Unite nella soluzione

<sup>94</sup> Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, Cpm, *Elementi e dati statistici estratti dagli Atti dell'inchiesta parlamentare sulla miseria in Italia*, Roma, Camera dei Deputati, 1953, pp. 7-14, 21-22.

<sup>95</sup> Cfr. FAO, *Second World Food Survey*, Rome, Fao, 1952; TOSI, *L'Italia e la Fao*, cit., p. 570.

<sup>96</sup> Cfr. AAI, *Verbale della XXII riunione del Comitato dell'Amministrazione Aiuti Internazionali, tenuta il giorno 8 agosto 1951 alle ore 20*, in ACS, Minint, Aai, Segreteria del vice direttore generale Lucio Sergi Rosati, 1945-1962 (Segr. Rosati), b. 3, f. 9. Aai, *Verbale della XXV riunione del Comitato dell'Amministrazione Aiuti Internazionali, tenuta il giorno 26 giugno 1952, alle ore 17, ibid.*

<sup>97</sup> Cfr. E/Icef/248, February 5, 1954. Rpi Onu a Mae, teles. 2461/1607, 17 dicembre 1953, in ACS, Minint, Aai, Pres., b. 72, f. Pratiche Unicef 1955 varie. COMITATO ITALIANO UNICEF, a cura di, *Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia*, cit., p. 124.

<sup>98</sup> Cfr. *Celebrazioni dell'entrata dell'Italia nelle Nazioni Unite*, in «La Comunità Internazionale», XI, 1, 1956, 1, pp. 7-26.

delle crisi internazionali, come nel caso di Suez o durante la crisi ungherese, ma più che puntare all'elezione al consiglio economico e sociale, chiese un seggio elettivo in consiglio di sicurezza, preoccupandosi di guadagnare uno *status* paritario rispetto ai propri alleati. Con quella richiesta, il governo Segni e i successivi governi di marca centrista che lo seguirono nel corso del decennio intendevano essere coinvolti, ad esempio, nei negoziati sul disarmo che dentro le Nazioni Unite avevano una delle sedi di confronto. D'altro canto, essere coinvolti nei dibattiti dell'ECOSOC nel momento dell'affermazione delle istanze terzomondiste risultava particolarmente impegnativo, considerata la presenza crescente dei paesi afro-asiatici e la rilevanza dell'anti-colonialismo, e implicava la necessità di districarsi fra le richieste del Terzo Mondo, i vincoli della solidarietà occidentale e le proprie esigenze di sviluppo interno. Nel primo quinquennio di presenza nell'organizzazione, dunque, l'ONU rappresentò per l'Italia il teatro della solidarietà occidentale, piuttosto che il luogo del dialogo fra Occidente e Terzo Mondo, come avrebbero voluto i neo-atlantisti.<sup>99</sup>

Fu solo a partire dalla fine del decennio che questa dimensione cominciò ad essere progressivamente abbandonata. Il primo passo fu segnato dalla breve esperienza del secondo gabinetto guidato da Fanfani, che puntò sulla cooperazione multilaterale allo sviluppo nel contesto più generale della valorizzazione delle Nazioni Unite, facendosi promotore di alcune proposte, come il progetto per il Medio Oriente e la richiesta di un ruolo più forte per le Nazioni Unite nella soluzione delle crisi internazionali. Questo cambiamento di strategia fu segnato anche dall'aumento del contributo italiano alle agenzie specializzate e ai programmi dell'ONU, annunciato a settembre del 1958 e onorato dal 1960.<sup>100</sup> A partire da quell'anno, l'Italia raddoppiò il contributo al fondo speciale e al programma ampliato di assistenza tecnica, aumentò la somma versata al bilancio generale dell'ONU e la quota per l'UNICEF passò da 100.000 a 300.000 dollari, per un totale di circa 180 milioni di lire.<sup>101</sup>

---

<sup>99</sup> Cfr. A. VILLANI, *L'Italia e l'Onu negli anni della coesistenza competitiva (1955-1968)*, Padova, CEDAM, 2007, pp. 49-88.

<sup>100</sup> Cfr. A/Pv. 758, XIII, 25 settembre 1958. Le cifre dei contributi in MAE, Servizio storico e documentazione, *Cronistoria documentata delle attività italiane alle Nazioni Unite (1 Ottobre 1947 - 31 Dicembre 1969)*, a cura di A. D'ANNEO, Roma, s.d.

<sup>101</sup> Cfr. A/Pv. 804, XIII, 23 settembre 1959. A/Pv. 876, XV, 28 settembre 1960. Quell'intento fu

Queste scelte, segno della maggiore attenzione della politica estera italiana per la cooperazione multilaterale, oltre che per la valorizzazione dell'ONU, furono la risposta ai richiami degli Stati Uniti a condividere il peso del *foreign aid*; segnarono, inoltre, anche una sensibilità nuova per i temi dello sviluppo, che cominciava a maturare in circoli ristretti e limitatamente a poche figure del panorama politico nazionale.<sup>102</sup> Tale visione fu seguita, nel corso degli anni sessanta, dai governi delle convergenze democratiche e poi dal centro-sinistra. Ne fu prova il voto favorevole sulla dichiarazione contro il colonialismo a dicembre del 1960, di fronte all'astensione di USA, Gran Bretagna e Francia; così come la richiesta di intervento dell'ONU nel corso delle crisi internazionali che si susseguirono nel corso del decennio, da Cuba al Medio Oriente fino al Sud-Est asiatico; fino all'elaborazione di alcune proposte, come quella del comitato di studio per affrontare la questione della rappresentanza cinese o il progetto di moratoria nucleare.<sup>103</sup>

Pur condizionata da alcuni fattori ingombranti, come la questione alto-atesina e i legami commerciali con il governo sudafricano,<sup>104</sup> sul piano della cooperazione economica e sociale l'Italia tentò di elaborare una strategia propria, che espresse anche all'interno dell'UNICEF nei dibattiti che accompagnarono il cambiamento di strategia del Fondo. I rappresentanti italiani furono presenti al *Board* senza soluzione di continuità fino al 1965, motivati dal concomitante impegno all'ECOSOC sin dal 1961. Essi sostennero il nuovo approccio globale e integrato, ricordando l'importanza cruciale della dimensione sociale nelle politiche di ricostruzione e la produttività

---

confermato durante i colloqui che il presidente del consiglio Segni e il ministro degli esteri Pella ebbero con l'amministrazione Eisenhower durante la visita a Washington alla fine di settembre del 1959. US DEPARTMENT OF STATE, *Foreign Relations of the United States*, 1958-60, vol. VII, part 2, *Western Europe*, Washington, US GPO, 1993, docc. 241-258, pp. 537-571.

<sup>102</sup> Cfr. KAUFMAN, *Trade and Aid*, cit., pp. 183-185. E. CALANDRI, *Italy's Foreign Assistance Policy 1959-1969*, in «Contemporary European History», XII, 4, 2003, p. 509.

<sup>103</sup> L'insistenza sulla valorizzazione dell'organismo trovò concreta applicazione anche nel sostegno finanziario e logistico alle missioni di *peace-keeping* già attive, cioè l'UNEF e l'UNOC; nel contributo alla soluzione della crisi finanziaria dell'organizzazione, che si evidenziò all'inizio degli anni sessanta; e nell'appoggio all'ampliamento dei consigli permanenti e alle altre istanze di riforma che provenivano dai paesi afro-asiatici e latino-americani. Fu in quel contesto che, a settembre del 1965, Fanfani riuscì ad ottenere a larga maggioranza l'elezione alla presidenza dell'assemblea generale. Su questi temi si rinvia a VILLANI, *L'Italia e l'Onu*, cit., pp. 133-145.

<sup>104</sup> Cfr. *ibid.*, *passim*.

dell'investimento nel benessere dell'infanzia;<sup>105</sup> accolsero positivamente, poi, gli esiti della conferenza di Bellagio, sottolineando l'importanza dei nuovi settori di intervento e proponendo l'UNICEF come garante del *welfare* per l'infanzia nei piani di sviluppo bilaterale finanziati dai maggiori donatori.<sup>106</sup> Su un altro fronte, quello della tutela dei diritti dell'infanzia, oltre ad aver contribuito all'elaborazione della dichiarazione del 1959 all'interno della commissione per i diritti umani, l'Italia ne richiamò costantemente il valore nel corso dei dibattiti sull'evoluzione della strategia del Fondo.<sup>107</sup>

Il contributo di idee che i rappresentanti italiani diedero nella prima metà degli anni sessanta non si limitò alle dichiarazioni di intenti. Quando il Fondo immaginò che “certe zone e certi programmi” realizzati in Europa nell'immediato dopoguerra potessero divenire fonte di esperienza, di osservazione e di *training* per i PVS,<sup>108</sup> il caso italiano fu immediatamente considerato per i progetti di educazione alimentare e per i programmi di produzione del latte.

In quest'ultimo caso, l'Italia registrò risultati eccellenti. Il successo sia in termini di produzione e di consumo, che di commercializzazione del prodotto divenne un modello per alcuni paesi dell'Europa mediterranea, come la Grecia, la Spagna e la Jugoslavia, che non avevano raggiunto risultati paragonabili in quel settore. Per questo, nell'aprile del 1962 il *Board* decise di stanziare a favore di quei tre paesi alcune borse di studio per esperti da formare in Italia.<sup>109</sup>

Nel caso dei programmi di educazione alimentare, l'AAI si era distinta per aver avviato alcuni progetti pilota sin dalla metà degli anni cinquanta, quando ancora l'UNICEF non aveva espresso interesse in quell'ambito. Si trattò di esperienze nate a margine dei programmi latte, finanziati dallo stesso Fondo ma, soprattutto, nel contesto dell'accordo italo-statunitense per la gestione dei surplus. L'obiettivo dell'AAI era di

---

<sup>105</sup> Cfr. E/Icef/Sr. 246, March 16, 1960. E/Icef/Sr. 264, 269, August 29, 1961. Cfr. L. MONTINI, *Assistenza all'infanzia e politica di sviluppo nel mondo*, in «Assistenza d'Oggi», XII, 4, 1961, pp. 3-11.

<sup>106</sup> Cfr. E/Icef/Sr. 316, June 23, 1964.

<sup>107</sup> Sul sostegno alla dichiarazione espresso all'interno dell'UNICEF cfr. E/Icef/Sr. 246, March 16, 1960. Sul contributo italiano in commissione per i diritti umani si veda ROSSI, *Tutela dei diritti umani e Realpolitik*, cit., pp. 83-86.

<sup>108</sup> Cfr. Cao Pinna a Plaja, 8 luglio 1961, in ASMAE, Rpi Onu, vers. II, b. 45, f. Unicef-Parte generale 1957-1969.

<sup>109</sup> Cfr. E/Icef/447/Add. 5, April 18, 1962, pp. 8-10.

formare e diffondere una coscienza nutrizionale presso la popolazione, non solo per costruire un mercato interno, ma per evitare pericolose sperequazioni sociali negli anni del boom economico.<sup>110</sup> Negli stessi anni, peraltro, e sempre a partire dal settore dell'istruzione, il modello italiano fu valorizzato anche dall'UNESCO, che utilizzò nei paesi africani l'esperienza fatta nel Mezzogiorno nei programmi per l'educazione degli adulti.<sup>111</sup> Già in quella fase, l'Italia maturava una propensione per l'assistenza tecnica e per la dimensione multilaterale degli aiuti, due aspetti che sarebbero divenuti centrali nella strategia del paese verso il Terzo Mondo.

L'interesse per l'infanzia nel mondo non si disperse nonostante l'uscita dell'Italia dal Consiglio di amministrazione alla fine del 1965. Quello stesso anno, fu presentata la proposta di candidatura di Montini alla direzione dell'UNICEF, di cui la rappresentanza italiana a New York si fece promotrice dopo la scomparsa di Pate, ma che si scontrò con la candidatura vincente dello statunitense Henry Labouisse.<sup>112</sup>

Alla vigilia della seconda decade dell'ONU per lo sviluppo, quando si prospettò la possibilità di una nuova elezione al *Board*, che poi giunse nel 1970, l'Italia avrebbe sottolineato il rinnovato interesse aumentando il contributo annuale al Fondo, che passava da 200 a 300 milioni di lire.<sup>113</sup>

### *Conclusioni*

Fra la sua istituzione e la metà degli anni sessanta, l'UNICEF fu impegnata a dimostrare che la tutela dell'infanzia non era questione da affrontare con la mera assistenza umanitaria in situazioni di emergenza, essendo, al contrario, un aspetto essenziale del concetto di capitale umano elaborato dagli economisti. Obiettivi e strategie, che sarebbero maturati nel contesto del dibattito sui modelli per lo sviluppo, furono il frutto

<sup>110</sup> Cfr. VILLANI, *Dalla parte dei bambini*, cit., pp. 124-132, 153-164. Sul contributo dell'AAI in tema di sicurezza alimentare, si veda anche S. INAUDI, *Assistenza ed educazione alimentare: l'Amministrazione per gli aiuti internazionali, 1947-1965*, in «Contemporanea», III, 3, luglio-settembre 2015, pp. 373-400.

<sup>111</sup> Il riferimento specifico è all'esperienza dei centri di cultura popolare, istituiti nel Mezzogiorno d'Italia a cura dell'Unione nazionale per la lotta all'analfabetismo. Su quest'argomento si veda MEDICI, *Aspetti e momenti della partecipazione italiana all'Unesco*, cit., p. 92.

<sup>112</sup> Cfr. Lettera Vinci a Lupis, 29 gennaio 1965, in ASMAE, Rpi Onu, vers. II, b. 45, f. Unicef parte generale 1957-1959. Vinci a Lupis, 3 febbraio 1965, *ibid.* Vinci a Lupis, lettera riservata-personale, 10 febbraio 1965, *ibid.*

<sup>113</sup> Cfr. MAE, Dgap, al Minint, Rpi Onu, Rpi presso le OI, Ginevra, marzo 1969, in Acs, Minint, Aai, b. 70, f. contributo del governo italiano.



di una linea che l'organizzazione sperimentò sin dalle origini, ma che in fondo erano legate al carattere speciale del suo ruolo e delle sue funzioni. Come ha sottolineato Richard Jolly, infatti, l'UNICEF fu un organismo che, diversamente dalle agenzie specializzate, non si occupò di produrre norme internazionali o di fornire semplicemente conoscenze ed *expertise* in uno specifico settore; esso associò assistenza umanitaria ad assistenza tecnica, sperimentò e mise a punto direttamente sul campo una metodologia di lavoro multidisciplinare, maturata attraverso l'attività di funzionari di diversa formazione che, nella maggior parte dei casi, avevano un *background* legato alle pratiche umanitarie e alla cooperazione sociale della prima metà del secolo. La sua struttura decentralizzata, inoltre, con più di metà del personale presente sui territori dei PVS, la presenza di un bilancio autonomo e, dunque, di una capacità di spesa più flessibile, nonché la crescente disponibilità finanziaria sperimentata a partire dal 1953 gli consentirono di verificare nel breve periodo l'impatto dei programmi e di confrontarsi con le *élites* governative e con la società civile per migliorare passo dopo passo strategie e approcci.<sup>114</sup>

Su quel presupposto il Fondo aveva impostato la sua strategia di *capacity building* nel sostenere l'azione degli stati per la costruzione di moderni sistemi di *welfare* per l'infanzia e la maternità.<sup>115</sup> Fu quello che accadde in Europa, prima metà dell'assistenza dell'UNICEF e presto esempio di buone pratiche che lo stesso organismo avrebbe utilizzato nelle aree extra-europee.

L'Italia fu uno di questi modelli, avendo sperimentato direttamente l'assistenza dell'UNICEF e avendo ottenuto alcuni risultati rilevanti. Fino a quando aveva dato priorità alle esigenze dello sviluppo interno, vantando una posizione da paese beneficiario, mantenne una posizione assai critica rispetto all'apertura verso le istanze del Terzo Mondo, rivendicando invece l'attenzione per le aree depresse del continente europeo. Alla fine degli anni cinquanta, per ragioni legate all'evoluzione del contesto internazionale, che ormai teneva insieme guerra fredda e questione dello sviluppo, e al boom economico, riuscì a condividere il progetto dell'UNICEF e, anzi, a presentarsi

---

<sup>114</sup> Cfr. JOLLY, *Unicef*, cit., pp. 19-24; JOLLY - EMMERIJ - WEISS, *UN Ideas That Changed the World*, cit., p. 145.

<sup>115</sup> Cfr. JOLLY, *Unicef*, cit., p. 26.

come un esempio per i PVS. Così come avvenne all'UNESCO, i risultati di alcuni programmi condotti con successo in Italia fecero di quest'ultima un punto di riferimento per altre realtà in via di sviluppo. Si trattava di esperienze maturate nel settore dell'educazione alimentare e della produzione di latte, due momenti in cui i benefici dell'assistenza tecnica proposta dall'UNICEF si erano sommati al bagaglio di *expertise* nazionale, producendo risultati tanto incoraggianti da venire esportati.

A metà degli anni sessanta, quando ancora la politica nazionale di cooperazione allo sviluppo muoveva i primi passi e manifestava tutta la difficoltà di accogliere le richieste di aiuti finanziari e di revisione del sistema commerciale globale, l'Italia fece del modello offerto attraverso le agenzie specializzate la sua ricetta. Facendo di necessità virtù, la propensione per l'assistenza tecnica e per la dimensione multilaterale degli aiuti divennero punti di forza della politica italiana di cooperazione con il Terzo Mondo.

Nel momento in cui i teorici della modernizzazione definivano i paradigmi universali dello sviluppo, che continuava ad essere sinonimo di crescita economica, l'Italia accolse il nuovo corso dell'UNICEF, che intendeva rispettare le specificità dei paesi beneficiari, richiamando l'attenzione sui bisogni primari della popolazione e invocando un approccio integrato per il benessere dell'infanzia. In anticipo rispetto alle riflessioni degli anni settanta, l'UNICEF indicò che qualsiasi azione a favore dei PVS avrebbe dovuto considerare obiettivi sociali e culturali, non solo quelli meramente economici.

ILARIA LEZZI

*Le relazioni sino-giapponesi dal secondo dopoguerra ad oggi:  
tra sicurezza nazionale ed instabilità regionale*

**Abstract:** *The balance of power between China and Japan and their respective perceptions are fundamental determinants for the stability in East Asia. Sino-Japanese interaction is part of a wider political and strategic-military competition in the region, anchored to opposite interpretations about the Sino-Japanese Wars of the nineteenth century. Over the past two decades, most of the international debate refers to the rise of Chinese power as the main threat to the regional order. Chinese assertiveness is described as a strategy aimed to upset the status quo and, therefore, not in compliance with the conduct of other regional actors. Nevertheless, the analysis of the Sino-Japanese interaction since the Second Postwar up until nowadays proves that China has been in a reactive position, as restricted by the U.S.-Japan military alliance and by the Japanese reluctance to apologize for its imperialist past in China.*

**Keywords:** Sino-Japanese relations; East Asia; U.S.-Japan alliance; China's assertiveness; East China Sea.

L'equilibrio di potere tra Cina e Giappone e le rispettive percezioni al riguardo sono i principali fattori determinanti della stabilità nella regione dell'Asia-Pacifico. Le relazioni sino-giapponesi sembrano avere una duplice struttura costruita attorno alla lunga storia di interazione tra i due paesi. Esse fanno leva su sentimenti duplici e conflittuali per via della superiorità percepita l'uno nei confronti dell'altro nelle relazioni gerarchiche della regione. Per essere più specifici, i cinesi hanno una sorta di complesso di superiorità derivante dalla loro influenza culturale nella storia pre-moderna, interrotta dall'aggressione giapponese nel diciannovesimo secolo, per poi sperimentare un senso di inferiorità verso l'economia giapponese dopo la seconda guerra mondiale, di cui la Cina diviene beneficiaria. Dall'altro lato, i giapponesi manifestano un' inferiorità dovuta al debito culturale verso la Cina e il disonore derivato dall'aggressione ai suoi danni, mantenendo un complesso di superiorità basato sull'assistenza alla modernizzazione cinese nel periodo post-bellico. In tale situazione di compromesso, le relazioni tra i due stati convivono con l'elemento di sfiducia che emerge sistematicamente e produce complessi problemi nel corso delle relazioni bilaterali. Nonostante che a partire dagli anni '70 le relazioni tra i due vicini si siano riallacciate, esse si sono limitate alla minima integrazione possibile, principalmente

circoscritta all'ambito economico-finanziario, modellando un assetto relazionale di tipo “*Hot economics, Cold politics*”; la lunga tradizione culturale ed i forti legami economici stridono tuttora con la debolezza delle relazioni politiche, militari e, nel complesso, con la divergenza delle rispettive esigenze di sicurezza nella regione dell'Asia-Pacifico.

Il dibattito degli ultimi due decenni in merito alle possibili sfide all'ordine dell'Asia-Pacifico rintraccia nella crescita del potere politico, militare ed economico della Repubblica Popolare Cinese la principale minaccia alla stabilità regionale, suscitando l'idea secondo cui la Cina stia intraprendendo questi passi in vista di un più grande disegno di competizione internazionale. Il dibattito sulla minaccia della crescita cinese legittima allo stesso modo il Giappone ad acquisire una maggiore autonomia militare, tanto su un piano strategico che tattico, rivedendo lo *status* dell'alleanza militare con gli Stati Uniti che dal secondo dopoguerra forgia la sicurezza nazionale giapponese. Le azioni e reazioni cinesi e giapponesi agli specifici incidenti sono parte di una più estesa dinamica di competizione politica e strategico-militare nella regione che fa perno su un'interpretazione divergente del passato comune, principale fattore di esaltazione del pubblico nazionalista di entrambi i paesi. In tale competizione, entrambe le parti appaiono avere un comportamento assertivo in risposta a apparenti provocazioni, mostrando allo stesso tempo vincoli e compromessi nella gestione delle loro relazioni.

### 1. *Il secondo dopoguerra e la normalizzazione delle relazioni diplomatiche*

Il militarismo giapponese ha lasciato uno strascico di risentimento nei paesi dell'Asia orientale, in gran parte alleviato con l'istituzione della clausola “anti-bellica” sancita nella costituzione giapponese e introdotta dalle potenze occupanti dopo la seconda guerra mondiale.<sup>1</sup> Invero, l'articolo 9 della costituzione giapponese del 1947 proclama il principio di un pacifismo assoluto: con esso il Giappone rinuncia alla guerra e alla minaccia dell'uso della forza, quindi alla possibilità di dotarsi di armi offensive e, in

---

<sup>1</sup> Durante la cosiddetta “Età dell'Impero” nel tardo diciannovesimo secolo, il Giappone segue l'esempio di altre potenze mondiali nella creazione di un impero, perseguendo tale obiettivo in modo aggressivo e causando milioni di vittime. I crimini di guerra giapponesi avvengono in molti paesi dell'Asia e del Pacifico, soprattutto durante la seconda guerra sino-giapponese (1937-1945) e la seconda guerra mondiale. La maggior parte dei crimini avviene durante la prima parte del periodo Showa, il nome dato al regno dell'imperatore Hirohito, fino alla sconfitta militare dell'impero giapponese nel 1945. Tali crimini sono descritti come l'“Olocausto asiatico”.

generale, di una autonomia politica di sicurezza e difesa. Tale politica di vincolo e limitazione ha fatto sì che il Giappone non potesse divenire una “normale” potenza, elemento controbilanciato, tuttavia, dal fatto di non subire alcuna minaccia per via dell’accordo di sicurezza con gli Stati Uniti. A seguito della firma del trattato di pace di San Francisco e del trattato di sicurezza nippo-americano, entrambi sottoscritti nel 1951, gli Stati Uniti divengono gli unici garanti della sicurezza giapponese;<sup>2</sup> in cambio, il Giappone diviene un indispensabile fornitore di basi e strutture militari a supporto della strategia militare statunitense nella regione dell’Asia-Pacifico. L’obiettivo di Washington, a partire dagli anni ’50, è quello di rendere il Giappone un bastione contro il comunismo internazionale, in particolar modo dopo l’istituzione della Repubblica Popolare Cinese nel 1949, che si pone come potenziale minaccia regionale alla strategia di *containment* statunitense.

Dopo la guerra civile cinese, che vede contrapposti i comunisti di Mao Zedong ai nazionalisti (Kuomintang) di Chiang Kai-shek, il 1° ottobre 1949 Mao Zedong proclama l’istituzione della Repubblica Popolare Cinese con capitale Pechino. Chiang Kai-shek, con circa 600.000 soldati e 2.000.000 di civili, abbandona la Cina continentale con l’appoggio statunitense per rifugiarsi sull’isola di Taiwan e, nel dicembre dello stesso anno, nomina la città di Taipei come capitale provvisoria della Repubblica di Cina, rivendicando di essere l’unico e vero governo legittimo cinese. Taiwan rientra subito nella strategia di *containment* anti-comunista di Washington e, a causa della pressione statunitense, Tokyo riconosce Taipei come sola rappresentante di Cina.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> L’8 settembre 1951 gli Stati Uniti e altri quarantasette paesi membri delle Nazioni Unite concludono il trattato di pace con il Giappone a San Francisco. Alcuni stati, tra cui la Repubblica Popolare Cinese, rifiutarono di siglarlo. Nonostante la clausola costituzionale, il Giappone si dota di un corpo di forze di autodifesa in grado di garantire un livello di sicurezza interna. La legge giapponese del 1954 sulle forze di autodifesa stabilisce che le forze di terra, mare e aria debbano preservare la pace e l’indipendenza della nazione e mantenerne la sicurezza, conducendo operazioni per difendere il paese contro aggressioni dirette ed indirette. Cfr. MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN, *San Francisco Peace Treaty*, September 8, 1951, in <http://www.mofa.go.jp/region/europe/russia/territory/edition92/period4.html>; MINISTRY OF DEFENSE OF JAPAN, *Overview and Fundamental Concepts of National Defense*, in [http://www.mod.go.jp/e/d\\_act/d\\_policy/overview.html](http://www.mod.go.jp/e/d_act/d_policy/overview.html).

<sup>3</sup> Il trattato di Taipei, siglato da Giappone e Repubblica di Cina (Taiwan) il 28 aprile 1952, pone fine formalmente alla seconda guerra sino-giapponese. Tokyo riconosce implicitamente Taipei come unica rappresentante della popolazione cinese. Cfr. *Treaty of Peace between the Republic of China and Japan*, Signed at Taipei, April 28, 1952. Entered into force, August 5, 1952, by exchange of the instruments of ratification at Taipei, in <http://www.taiwandocuments.org/taipei01.htm>.

Il rinnovo del trattato di sicurezza tra Stati Uniti e Giappone nel 1960 – noto come trattato di mutua sicurezza e cooperazione – definisce in maniera chiara le responsabilità dei due attori all'interno della sfera di sicurezza. Secondo le sue disposizioni, infatti, entrambe le parti riconoscono che un attacco armato contro i territori posti sotto l'amministrazione giapponese costituisce una minaccia per la pace e la sicurezza, ragion per cui entrambi i paesi sarebbero stati responsabili nell'agire per affrontare il pericolo comune, pur sempre però attenendosi ai propri riferimenti costituzionali.<sup>4</sup> L'alleanza di sicurezza nippo-americana s'inserisce in un più grande sistema di alleanze di tipo “*hub and spoke*” che gli Stati Uniti creano a partire degli anni '50 per contenere l'espansione del comunismo nella regione dell'Asia-Pacifico.<sup>5</sup> Il Giappone, all'indomani della sconfitta nella seconda guerra mondiale e agli albori della sua ripresa economica, ha un ruolo passivo dal punto di vista strategico ed in più la dura lezione del 1945 lascia sperare qualche forma di ottimismo sul suo comportamento futuro.

La Repubblica Popolare Cinese e l'alleanza nippo-statunitense sono accomunate, seppur per motivi diversi, dalla principale minaccia alla loro sicurezza: l'Unione Sovietica. Infatti, se negli anni immediatamente successivi alla proclamazione del governo di Pechino, l'Unione Sovietica diviene stretto alleato e sostenitore cinese, negli anni '60 le relazioni tra i due stati comunisti degenerano principalmente a seguito di una divergenza ideologica che culmina nel conflitto sul confine sino-sovietico nel 1969.<sup>6</sup> La minaccia di un'invasione sovietica induce la Cina a intraprendere un processo di revisione dell'apparato militare. Mantenendo l'impronta rivoluzionaria della “guerra del

<sup>4</sup> Cfr. MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN, *Japan-U.S. Security Treaty*, January 19, 1960, artt. 5-6, in <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/q&a/ref/1.html>.

<sup>5</sup> Il sistema di tipo “*hub and spoke*” si riferisce alla rete di alleanze bilaterali che gli Stati Uniti firmano con singoli paesi dell'Asia orientale agli albori della guerra fredda. Questo sistema costruisce un'architettura di sicurezza bilaterale, a differenza dell'architettura di sicurezza multilaterale in Europa. Gli Stati Uniti sono al centro di tale struttura e gli altri paesi sono legati singolarmente ad esso; pertanto, tra questi ultimi non vi sono connessioni. Oltre al trattato col Giappone, gli Stati Uniti siglano un accordo sullo stato delle forze con la Corea del Sud nel 1953 e un trattato di mutua difesa con la Repubblica di Cina nel 1954.

<sup>6</sup> La proposta sovietica di perseguire una coesistenza pacifica con l'Occidente viene condannata da Mao Zedong, che accusa i sovietici di revisionismo ideologico, a sua volta restando ancorato ad una posizione rigida e belligerante verso l'Occidente. Nel pieno della tensione irrompe una serie di schermaglie sul confine sino-sovietico nei pressi del fiume Ussuri: secondo la Cina, i russi avevano ingiustamente ottenuto quei territori durante le trattative tra la dinastia Qing e lo zar russo nel diciannovesimo secolo. Il conflitto si risolve con una nuova demarcazione del confine.

popolo” di Mao, la strategia e la tattica vengono ridefinite attorno alla necessità della moderna guerra convenzionale e nucleare, vale a dire una “guerra del popolo sotto condizioni moderne”.<sup>7</sup> Il concetto di difesa attiva maoista – azione tatticamente offensiva ma con strategia difensiva – modella il bisogno cinese di scongiurare, o nel caso contenere, una potenziale invasione esterna.<sup>8</sup> L’abbandono dell’ideologia e del supporto economico sovietico porta la Cina ad inaugurare una politica di apertura economica negli anni ’70 e ’80 e ad accettare le linee base della cooperazione regionale e globale; alla luce di ciò, per fronteggiare la minaccia sovietica da un punto di vista diplomatico, la possibilità di inaugurare solide relazioni con il mondo occidentale, inclusi Stati Uniti e Giappone, diviene un’ottima condizione cautelativa. Il presidente statunitense Richard Nixon e il segretario di stato Henry Kissinger credono anch’essi che la Cina possa essere un funzionale alleato contro l’Unione Sovietica e allo stesso indispensabile per concludere la guerra del Vietnam. L’incontro del primo ministro cinese Zhou Enlai con Henry Kissinger, seguito da quello di Mao Zedong e Richard Nixon, che pongono le basi per la cooperazione sino-americana contro l’Unione Sovietica, diviene uno degli eventi più affascinanti della storia diplomatica contemporanea. Zhou Enlai e Henry Kissinger sono capaci di uno scambio di vedute su una serie di questioni globali e di forgiare una relazione costruttiva identificando le aree di comune interesse. Sotto pressione americana, Tokyo accoglie l’ingresso della Cina nelle Nazioni Unite e intraprende un’apertura commerciale. Eisaku Sato, il longevo primo ministro del Giappone post-bellico, conservatore e con deboli relazioni con la Cina, viene rimpiazzato da Tanaka Kakuei, per il quale la normalizzazione sino-giapponese si traduce in un’opportunità vantaggiosa per aumentare la sua popolarità.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Cfr. P.H. GODWIN, *China’s Defense Dilemma: The Modernization Crisis of 1976-77*, in «Contemporary China», IV, 2, Autumn 1978, pp. 63-85.

<sup>8</sup> Il programma di modernizzazione riguarda principalmente tre ambiti. In primo luogo, l’esercito è slegato dall’ambito civile-politico e viene ristabilito il controllo civile sui militari, rivitalizzando la struttura politica del partito ed il controllo ideologico all’interno dell’esercito. In secondo luogo, la modernizzazione riguarda la riforma dell’organizzazione, la dottrina e l’addestramento militare, atti ad incrementare l’efficacia di combattimento con armi combinate. Il terzo obiettivo di modernizzazione militare è la trasformazione dell’apparato di difesa in un sistema in grado di mantenere in modo indipendente una forza militare moderna. Per approfondimento, cfr. di T.W. ROBINSON, *China Military Modernization since 1980s*, in «The China Quarterly», 90, June 1982, pp. 231-252.

<sup>9</sup> La decisione di Tanaka di visitare la Cina sembra essere adeguatamente preparata; infatti, il primo ministro intrattiene una dura lotta per il potere con Fukuda Takeo durante la corsa presidenziale per

Con la normalizzazione delle relazioni diplomatiche, il Giappone riconosce la Repubblica Popolare Cinese come unico governo legittimo di Cina ma non prende una posizione formale sullo *status* legale di Taiwan. Il *communiqué* sino-giapponese del 1972 riafferma la posizione del governo cinese secondo cui «Taiwan è parte inalienabile del territorio della Cina» e l'accettazione giapponese dell'articolo 8 della proclamazione di Potsdam del 1945, in base al quale il Giappone avrebbe restituito alla Cina tutti i territori occupati durante la seconda guerra mondiale.<sup>10</sup> In tal modo, Tokyo evita di prendere una posizione diretta sullo *status* di Taiwan.

Nonostante Tokyo sia stata vaga in merito ai suoi interessi verso Taipei, l'interesse primario di Pechino è di indurre il governo giapponese a sottoscrivere la clausola “anti-egemonica” nel *communiqué* sino-giapponese del 1972. Difatti, per mezzo dell'avvicinamento del Giappone, la Cina si sarebbe garantita implicitamente l'appoggio nella sua lotta contro l'Unione Sovietica. Con essa, Pechino intende ridurre il numero dei suoi avversari e ottenere un guadagno strategico contro Mosca per mezzo della sua politica di apertura verso Washington e Tokyo. Le aspettative cinesi sono disattese dal rifiuto giapponese ad opporsi apertamente all'egemonia sovietica; cosicché, il disaccordo sulla “clausola anti-egemonica” costituisce il principale ostacolo alla conclusione del trattato di pace ed amicizia subito dopo la normalizzazione delle relazioni.

Tra il 1975 ed il 1978, sforzi intensivi e compromessi fanno sì che le due parti riducano il disaccordo e finalmente possano concludere il trattato. I due paesi, infatti, hanno politiche differenti verso Mosca: per via della tensione sino-sovietica, la Cina intende stabilire un fronte comune contro l'Unione Sovietica e, pertanto, insiste affinché la clausola anti-egemonica della dichiarazione congiunta venga inserita nel trattato di pace che Cina e Giappone avrebbero siglato di seguito; al contrario il

---

succedere a Sato Eisaku, che ha posto le concrete basi per la possibilità del riavvicinamento diplomatico tra Cina e Giappone. Cfr. H. IJIRI, *The Politics of Japan's Decision to Normalize Relations with China 1969-72*, Berkeley, University of California, 1987; ID., *Sino-Japanese Controversy since the 1972 Diplomatic Normalization*, in «The China Quarterly», 124, December 1990, pp. 641-661.

<sup>10</sup> La dichiarazione di Potsdam del 26 luglio 1945 viene firmata dal presidente degli Stati Uniti Harry S. Truman, dal primo ministro britannico Winston Churchill e dal presidente del governo nazionale della Repubblica di Cina Chiang Kai-shek, con la finalità di esporre le condizioni per la resa giapponese. Cfr. NATIONAL DIET LIBRARY OF JAPAN, *Potsdam Declaration*, July 26, 1945, in <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/etc/c06.html>.



Giappone, poiché non considera l'Unione Sovietica come la principale minaccia alla sua sicurezza, predilige una politica neutra e di equa distanza tra Mosca e Pechino. La pressione cinese nell'indurre il Giappone ad accettare la clausola anti-egemonica non è finalizzata esclusivamente a creare un blocco contro la supremazia sovietica; con essa la Cina intende raggiungere un accordo affinché né Cina né Giappone acquisiscano l'egemonia nell'Asia-Pacifico. In altre parole, nonostante ci si riferisca solo all'Unione Sovietica, la clausola è intesa a scongiurare in senso lato la creazione di una posizione egemonica o di coalizioni di potenze in Asia orientale. I cinesi riescono a condividere la clausola anti-egemonica con il Giappone solo nel 1978, due anni dopo la morte di Mao Zedong e dopo ben quattro anni di negoziazioni, sotto la nuova *leadership* di Deng Xiaoping. Secondo le disposizioni del trattato di pace e di amicizia del 12 agosto 1978, Cina e Giappone avrebbero sviluppato relazioni durature di pace e di amicizia, promettendo di risolvere le controversie senza il ricorso all'uso o la minaccia della forza e impegnandosi ad ampliare la loro cooperazione economica e culturale. Le due parti, infine, si impegnano a non perseguire l'egemonia nella regione dell'Asia-Pacifico o in altre regioni e a impedire che ciò avvenga da parte di stati terzi.<sup>11</sup>

Poiché i cinesi intendono rafforzare velocemente le relazioni con il Giappone, dimostrano una grande flessibilità; essi consentono l'incorporazione di una clausola indicando che il trattato in sé non avrebbe condizionato le relazioni con terze parti. In vista di tale clausola, il trattato non avrebbe vincolato le relazioni tra Giappone e Unione Sovietica. In tal modo, Cina e Giappone possono concludere il compromesso, ponendo fine agli screzi interpretativi. Le necessità geopolitiche fungono da collante al riavvicinamento sino-giapponese e, a seguire, le relazioni economiche, politiche e culturali iniziano a svilupparsi.

---

<sup>11</sup> Durante le trattative, Deng Xiaoping spiega ai giapponesi che la Cina sarebbe stata pronta ad auto-limitarsi e che l'inclusione di tale vincolo nel trattato sarebbe stata benefica per il Giappone, oltre che necessario a assicurare la Cina, considerate le due guerre nel secolo precedente. Cfr. Z. BAIJIA, *Chinese Politics and Asia-Pacific Policy*, in *The Golden Age of the U.S.-China-Japan Triangle, 1972-1989*, edited by E. VOGEL - M. YUAN - A. TANAKA, Harvard, The Harvard University Asia Center, 2002, p. 46; MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, *Sino-Japanese Treaty of Peace and Friendship*, August 12, 1978, in [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/ziliao\\_665539/3602\\_665543/3604\\_665547/t18012.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/ziliao_665539/3602_665543/3604_665547/t18012.shtml).

Tra il 1971 ed il 1978 l'incremento di fiducia tra la Cina ed il mondo circostante viene sublimato dalle politiche di "riforme ed apertura" di Deng Xiaoping. Con l'obiettivo di raggiungere la modernizzazione, la Cina s'impegna nel creare attorno a sé un ambiente di scambi economici in cui sarebbe stata in grado di acquisire tecnologia, così come di espandere i suoi mercati e acquisire a sua volta capacità per investimenti. Non è un caso che la Cina inauguri la politica riformista nel mese di dicembre e nello stesso mese gli Stati Uniti annuncino l'accordo di normalizzazione delle relazioni sino-americane.<sup>12</sup> La gerarchia degli interessi nazionali di Pechino è volta al rafforzamento del "*comprehensive national power*", che diviene la strategia nazionale cinese, in base alla quale sviluppare una forte e moderna economia risulta essenziale per la sicurezza nazionale cinese.<sup>13</sup> Il raggiungimento dell'indipendenza politica è modellato attorno ai *Cinque principi della coesistenza pacifica*, definiti dalla Cina alla conferenza di Bandung del 1955 e ribaditi nella costituzione del 1982; difatti, il preambolo della nuova costituzione cinese stabilisce che la

«Cina avrebbe sviluppato una politica estera indipendente e basata sui cinque principi di mutuo rispetto per la sovranità ed integrità territoriale, non aggressione, non interferenza altrui, equi e mutui benefici e pacifica coesistenza per mezzo dello sviluppo di relazioni economiche e culturali con altri paesi».<sup>14</sup>

Il Giappone gioca un ruolo vitale nel processo di riforme economiche e di sviluppo cinese; in virtù dei diversi livelli di sviluppo di Cina e Giappone, le relazioni economiche sono mutualmente benefiche e costituiscono la colonna portante delle relazioni bilaterali, oltre che garanzia della sicurezza economica cinese. Il Giappone è

<sup>12</sup> Cfr. J. CARTER, *Speech on Establishing Diplomatic Relations with China*, December 15, 1978, in <http://millercenter.org/president/carter/speeches/speech-3935>.

<sup>13</sup> Cfr. DENG XIAOPING, *Speech by Chairman of the Delegation of the People's Republic of China, Deng Xiaoping, at the Special Session of the U.N. General Assembly*, April 10, 1974, in <https://www.marxists.org/reference/archive/deng-xiaoping/1974/04/10.htm>.

<sup>14</sup> Cfr. THE NATIONAL PEOPLE'S CONGRESS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, *Constitution of the People's Republic of China*, December 4, 1982, in [http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Constitution/node\\_2825.htm](http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Constitution/node_2825.htm). I *Cinque principi di coesistenza pacifica* vengono elencati per la prima volta nel dicembre 1953 da Zhou Enlai durante il ricevimento di una delegazione indiana, come principi guida delle relazioni pacifiche tra stati. Nell'aprile 1955, Zhou Enlai ribadisce i principi durante la conferenza dei paesi dell'Asia e dell'Africa tenutasi a Bandung. I *Cinque principi di coesistenza pacifica* sono alla base delle relazioni internazionali della Repubblica Popolare Cinese.

un ricco mercato per i prodotti cinesi e le esportazioni cinesi sono essenziali nell'accumulazione delle riserve estere. Nel periodo che va dal 1970 al 1973, il 20% delle esportazioni cinesi sono dirette in Giappone e, nel 1975, il volume commerciale raggiunge il 26%.<sup>15</sup> Nello stesso periodo, la Cina diviene la potenza con maggiore tasso di esportazioni in Giappone, seconda solo agli Stati Uniti. Come potenza economica, il Giappone è in ottima posizione per supportare la modernizzazione cinese e il ruolo-guida del Giappone come partner commerciale è rafforzato dalla sua posizione di maggior garante di capitale estero, così che la Cina diviene la più grande destinataria di prestiti governativi giapponesi (ODA). I prestiti giapponesi sono abbondanti anche per via dei lunghi periodi di restituzione e dell'accurata scelta di progetti; essi giocano un ruolo fondamentale nella costruzione economica cinese ed in generale nella sua sicurezza nazionale.

In linea generale l'assistenza economica dal Giappone agevola la *leadership* cinese a sostenere la riforma economica e l'apertura cinese al mondo capitalista, così il Giappone supporta il programma di modernizzazione cinese e la politica della "porta aperta" cinese sin dagli anni '80. Nonostante l'interdipendenza economica tra i due e la complementarità nella rispettiva strategia di sviluppo, una serie di problemi limita il compimento del processo di graduale riavvicinamento intrapreso a partire dagli anni '70. La potente economia del Giappone è un'arma a doppio taglio per le percezioni di sicurezza cinese; è ancora vivo l'amaro ricordo della "sfera di co-prosperità dell'Asia orientale" che il Giappone aveva cercato di imporre durante la seconda guerra mondiale. Difatti, una serie di eventi e omissioni avvalorano il timore cinese in merito alle azioni presenti e future del Giappone.

### *1.2 L'omissione delle "scuse" nella dichiarazione del 1972 e la questione dei libri di testo giapponesi del 1982*

La priorità cinese nell'includere il Giappone nel suo disegno "anti-egemonico" e nella sua strategia di sicurezza economica fa sì che questioni importanti come la memoria

---

<sup>15</sup> Cfr. MINISTRY OF COMMERCE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, *Foreign Trade Cooperation between China and Japan (1970-1975)*, in <http://english.mofcom.gov.cn/article/statistic/foreigntradecooperation/>.

della guerra passino in secondo piano per non rischiare di compromettere il riavvicinamento sino-giapponese, tuttavia finendo col causare degli stalli diplomatici di difficile risoluzione. La vittoria comunista nella guerra di resistenza contro il Giappone costituisce il fondamento della storia della Repubblica Popolare Cinese e la base di legittimazione domestica del partito comunista cinese. Tra Cina e Giappone non esiste dialogo sulla guerra fino a quando la normalizzazione prende l'avvio negli anni '70 e da allora la questione delle scuse e delle riparazioni sembra oggetto di risoluzione veloce ed amichevole.<sup>16</sup>

Nonostante che nel 1972 i cinesi non chiedano le riparazioni di guerra, si aspettano tuttavia uno spontaneo riconoscimento di responsabilità da parte giapponese. In visita a Pechino, il primo ministro Tanaka esprime «profondo biasimo» per ciò che il «Giappone ha causato alla popolazione cinese in un periodo sfortunato». Tale espressione ambigua, oltre a non specificare le azioni giapponesi del “periodo sfortunato”, non utilizza altrettanto la parola “scusa”. La risposta immediata cinese è quella di rimarcare l'importanza della questione della responsabilità in guerra e premere, pertanto, per il bisogno di inclusione di una frase che avrebbe pienamente riflesso il riconoscimento giapponese degli eventi passati. Le due parti, infine, concordano sulla formulazione finale della dichiarazione congiunta del 1972:

---

<sup>16</sup> Le guerre che la Cina combatte contro il Giappone sono note come prima guerra sino-giapponese (1894-1895) e seconda guerra sino-giapponese (1937-1945). I due conflitti fanno parte di un lungo periodo – che i cinesi chiamano “Secolo dell'Umiliazione” (1839-1949) – inaugurato con le guerre dell'oppio e concluso con l'istituzione della Repubblica Popolare Cinese, durante il quale la Cina ha dovuto fronteggiare cessione di territori, pagamento di indennità e numerose vittime da parte delle potenze imperialiste europee e del Giappone. La prima guerra sino-giapponese diviene il simbolo della degenerazione e dell'indebolimento della dinastia Qing e la dimostrazione del successo dell'occidentalizzazione e della modernizzazione giapponese. La principale conseguenza è stata lo spostamento del dominio regionale in Asia dalla Cina al Giappone e la perdita di legittimità, sia della dinastia Qing, sia della tradizione cinese classica. Durante la seconda guerra sino-giapponese, l'impero giapponese compie un'invasione su larga scala della Cina partendo dalla Manciuria, infliggendo alla popolazione cinese distruzione e violenza di ogni tipo; essa è l'esperienza bellica più distruttiva dell'Asia nel ventesimo secolo, che conduce alla morte complessiva di 35 milioni di cinesi e di 1,5 milioni di giapponesi.

Le relazioni sino-giapponesi dal secondo dopoguerra ad oggi

«Il Giappone è pienamente consapevole della responsabilità per il serio danno causato in passato alla popolazione cinese per mezzo della guerra».<sup>17</sup>

Secondo la clausola 5 della dichiarazione congiunta del 1972,

«il governo cinese dichiara che la rinuncia alla richiesta di indennità di guerra dal Giappone è nell'interesse dell'amicizia tra Repubblica Popolare Cinese e Giappone».<sup>18</sup>

La Cina lascia scivolare la questione in vista dei vantaggi che il riavvicinamento sino-giapponese avrebbe apportato alla sua strategia di sicurezza; tuttavia, tale episodio costituisce il primo segno di dissonanza tra Cina e Giappone nel trattare le azioni passate e nel risolvere la controversia storica. L'omissione giapponese sulla sua responsabilità in guerra viene interpretata dai cinesi come un abuso della memoria storica comune e della propria identità e, da qui in avanti, viene sistematicamente sottolineata dalla *leadership* di Pechino. Il processo di normalizzazione diplomatica ha tentato di rimuovere gli ostacoli immediati, permettendo a entrambe le parti di beneficiare di un riavvicinamento superficiale, senza però cancellare la frizione sostanziale che le divide. Come si vedrà in seguito, i problemi nascono dalla precisa terminologia delle scuse ufficiali e finiscono col compromettere il riavvicinamento, costituendo seri punti di stallo nell'avanzamento del processo di normalizzazione.

Nel luglio 1982, anno che segna il decimo anniversario dalla normalizzazione sino-giapponese, il ministero dell'educazione giapponese decide di rimuovere dai libri scolastici alcuni riferimenti riguardo la condotta giapponese durante la seconda guerra mondiale. Il governo cinese accusa il ministero dell'educazione giapponese di aver “manomesso” e “distorto” la storia comune che tratta le atrocità commesse dai giapponesi e di averle trasferite nella nuova versione di libri di testo.<sup>19</sup> Immediatamente,

---

<sup>17</sup> MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN, *Joint Communiqué of the Government of Japan and the Government of the People's Republic of China*, September 29, 1972, in <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/china/joint72.html>.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Il 26 luglio la protesta ufficiale del governo cinese giunge per mezzo della delegazione diplomatica che incolpa il governo giapponese di falsificare la storia delle aggressioni militari giapponesi in Cina, cambiando l'espressione da «aggressione contro la Cina del Nord» in «avanzamento verso la Cina del Nord», cosa che costituirebbe una palese distorsione della realtà. Notizia del «Renmin Ribao» del 30

i media cinesi lanciano una campagna contro la revisione dei libri di testo con una forte copertura mediatica; il quotidiano ufficiale del governo «Renmin Rinbao» pubblica nel complesso 232 articoli relativi alla questione nei due mesi successivi all'accaduto.<sup>20</sup> La controversia dei libri di testo illustra il ruolo cruciale che la storia gioca nel delicato e complesso rapporto tra Cina e Giappone. L'insegnamento della storia consente ai *policymakers* di costruire una identità nazionale collettiva che agevola il mantenimento del loro sistema, innestando nella società una serie di valori politici, culturali e sociali; a tal fine, i libri di testo sono usati come uno strumento politico per formulare una “corretta” visione della storia nazionale e per stabilire una forte identità nazionale. Dal momento che le identità nazionali ruotano attorno alla storia, la controversia sui libri di testo non riguarda solamente l'agenda politica dei rispettivi governi, ma compromette anche il mantenimento dello spirito nazionale. Con l'ingresso nel mercato capitalista e lo sgretolamento del supporto ideologico comunista, il governo cinese incoraggia indirettamente il nazionalismo, promuovendo campagne che dipingono la Cina come un paese vittima di un Giappone aggressivo e riluttante a chiedere scusa. Il rafforzamento del nazionalismo cinese a seguito della controversia sui libri di testo scatena un forte sentimento anti-giapponese, accompagnato da eroiche descrizioni della resistenza cinese contro l'esercito imperiale giapponese. La vittimizzazione cinese definisce il generale approccio diplomatico verso il Giappone, così come la credenza che la Cina abbia responsabilità morale di educare il Giappone a riconoscere e a rimediare alle sue azioni passate. Il governo cinese rafforza il nazionalismo, connettendo la controversia sui libri di testo al timore diffuso nella società sulla rimilitarizzazione giapponese.<sup>21</sup>

Abbracciando la nuova narrativa della vittimizzazione, l'emotività sociale cinese esplose. Le prime manifestazioni anti-giapponesi scoppiano nel 1985 quando, il 15 agosto – anniversario della sconfitta giapponese nella seconda guerra mondiale – il primo ministro giapponese Nakasone Yasuhiro rende omaggio a Tojo Hideki, militare

---

giugno 1982, riportata in *Sino-Japanese Controversy since 1972 Diplomatic Normalization*, edited by H. IJRI, in «The China Quarterly», 124, December 1990, p. 644.

<sup>20</sup> Cfr. C. ROSE, *Sino-Japanese Relations: Facing the Past, Looking to the Future?*, Londra, Routledge Courzon, 2005, p. 64.

<sup>21</sup> Il governo costruisce una serie di musei di guerra in numerosi luoghi dove si erano avute atrocità giapponesi e li designa come basi di educazione patriottica, tra cui il memoriale per le vittime del massacro di Nanchino e delle truppe dell'unità giapponese 731. Gli accademici vengono incaricati di condurre studi sulle atrocità giapponesi, utilizzando documentazioni del governo e altre fonti primarie.

giapponese, presso il santuario Yasukuni, dove sono commemorati i caduti giapponesi in guerra.<sup>22</sup> Nonostante sin dal secondo dopoguerra diversi primi ministri giapponesi si siano recati in commemorazione, è a partire dagli anni '80 che tali visite danno adito a polemiche.<sup>23</sup> Per la Cina, infatti, la visita al santuario costituisce una grave offesa alla nazione cinese, perché in esso sono commemorati anche i criminali di guerra che hanno inflitto dure sofferenze alla popolazione cinese. Studenti universitari scendono nelle strade delle maggiori città cinesi protestando e boicottando una serie di prodotti giapponesi nel mercato cinese. Con tutto ciò, per via del ruolo fondamentale che il Giappone ricopre nel processo di modernizzazione cinese, una politica di chiusura all'economia giapponese non sarebbe stata possibile; pertanto, le manifestazioni anti-giapponesi causano un problema per il governo di Pechino. L'opinione pubblica cinese gioca un ruolo importante nell'influenzare la politica estera cinese – malgrado la natura autoritaria del regime – e, nonostante il governo cinese critichi le azioni giapponesi, cerca comunque di contenere le manifestazioni sociali di protesta. Il governo cinese è consapevole del pericolo di ignorare le proteste per timore che queste possano sfociare in movimenti incontrollabili; la consapevolezza cinese dei benefici di lungo termine nel promuovere la mutua intesa e pacifiche relazioni bilaterali rimane indispensabile per garantire uno stabile sviluppo economico in Asia. Nonostante Pechino tenda a sfruttare la questione storica per limitare l'influenza politica giapponese in Asia, sia Giappone che Cina comprendono che il nazionalismo costituisca un generatore di sospetto e di sfiducia tra le due nazioni.

La controversia sui libri di storia nel 1982 e le visite dei primi ministri giapponesi nel 1982 e 1985 a Yasukuni generano seri problemi per l'avanzamento delle relazioni tra Cina e Giappone. A partire dalla controversia del 1982, la questione della memoria storica diviene gradualmente sempre più divisiva tra i due paesi, arrivando a costituire uno dei maggiori ostacoli all'avanzamento delle relazioni bilaterali.

---

<sup>22</sup> Originariamente chiamato *Shokonsha* – il posto dove sono invitati gli spiriti divini – il monumento di *Yasukuni* viene costruito nel 1869 per volontà dei Meiji con il fine di rendere omaggio allo spirito eroico dei soldati giapponesi. Dieci anni dopo diviene “Monumento imperiale di status speciale” e rinominato *Yasukuni* – paese pacifico – come parte del programma nazionale per creare una nuova ideologia di stato.

<sup>23</sup> Yoshida Shigeru compie la prima visita post-bellica nel 1951; con l'eccezione del primo ministro Hatoyama Ichiro, tutti i capi di governo sin dal 1974 visitano regolarmente il santuario.

## 2. *La fine della guerra fredda e le nuove sfide per la sicurezza nazionale*

La fine della guerra fredda produce pressioni politiche, economiche e strategiche, inducendo Cina e Giappone a riformulare le rispettive politiche di sicurezza. Il collasso dell'Unione Sovietica e del comunismo su scala globale pone fondamentali sfide di carattere ideologico, economico e militare alla sicurezza nazionale cinese. Nonostante la lotta all'egemonismo sovietico che la Cina conduce sin dagli anni '70, l'Unione Sovietica rimaneva l'unico alleato cinese. Alla luce di ciò, la Cina ridefinisce i pilastri della propria sicurezza nazionale, facendoli ruotare attorno al concetto di “*comprehensive security*” (*quan mian hua*).<sup>24</sup> La sicurezza cinese richiede una forte difesa nazionale, ma implica anche stabilità e unità politica così come un'economia prospera. L'interdipendenza economica costituisce il pilastro del concetto di sicurezza cinese nella metà anni '80, direttamente collegato alla necessità di un ambiente esterno pacifico e stabile. Le cause della nuova rotta cinese risiedono tanto nel mutato ordine internazionale, quanto nella crisi di legittimazione del partito comunista cinese. La decadenza dell'ideologia comunista porta quest'ultimo a enfatizzare il suo ruolo patriottico e di guardiano dell'orgoglio nazionale al fine di ottenere nuove basi di legittimazione per auto-sostenersi. Lo sviluppo economico, la stabilità dello stato-nazione, l'indipendenza, l'unità politica e la grandezza della Cina divengono le nuove basi di legittimazione del partito, soppiantando la causa ideologica comunista. Il collegamento con l'antica gloria e l'umiliazione subita pongono il punto di partenza per il moderno nazionalismo cinese. L'arretratezza economica cinese è identificata come la fonte di quella debolezza che ha portato all'abuso delle potenze occidentali e del Giappone nel diciannovesimo secolo; la necessità di incrementare il potere economico e militare diviene, quindi, un comportamento necessario per un regime con debole legittimazione domestica e internazionale, e intenzionato a restaurare lo *status* di supremazia culturale e geo-strategica di cui godeva fino al diciannovesimo secolo. In

---

<sup>24</sup> I pianificatori strategici cinesi spesso ricorrono al concetto più inclusivo di “*comprehensive national strength*” nel discutere la strategia di sicurezza di lungo termine. Cfr. W. HU, *China Security Agenda After Cold War*, in «Pacific Review», VIII, 1, 1995, p. 120. Per un'analisi più approfondita sul dibattito, cfr. la documentazione contenuta nell'articolo di L. TIANRAN, *On the Question of Comprehensive National Strength*, in «Journal of International Studies», 2, April 1990, pp. 52-58.



parallelo al successo economico, l'uso della storia come aspetto-chiave di una nuova propaganda nazionalistica fa parte del processo di sicurezza nazionale per il partito comunista cinese. Il ritorno al prestigio cinese, dunque, è accompagnato da un processo di mitizzazione – ossia una celebrazione della grandezza della civiltà cinese e dei suoi valori – per mezzo di campagne di educazione patriottica e di commemorazioni delle sofferenze inflitte alla popolazione cinese durante il secolo delle guerre.<sup>25</sup>

Se, da un lato, la venerazione dei valori cinesi implica il ricordo della loro distruzione per mano delle potenze occidentali e del Giappone, dall'altro la florida crescita economica cinese necessita di uno stabile legame con Tokyo. Poiché il governo cinese è consapevole che il successo economico è reso possibile da relazioni amichevoli col Giappone, il nazionalismo può divenire un'arma a doppio taglio. Durante questo periodo, la cooperazione sino-giapponese negli affari internazionali è resa possibile grazie al rafforzamento delle relazioni bilaterali; nonostante sia in larga parte indiretta, essa garantisce comunque un'importante base per ulteriori collaborazioni in futuro. La dichiarazione congiunta sino-giapponese e il trattato di pace ed amicizia sino-giapponese avevano creato un tessuto di principi per lo sviluppo di una cooperazione costruttiva tra le due parti; Cina e Giappone conducono consultazioni multi-livello in seno agli incontri tra i *leader*, sostanzialmente rafforzando e accelerando il processo di mutua intesa. Lo scambio di alto livello riflette un nuovo stadio delle relazioni politiche bilaterali ed entrambi le parti valutano le modalità per poterle rafforzare. Nonostante i punti di frizione, nessuna di esse ha permesso che l'andamento positivo delle relazioni si alterasse.

Nel 1992, in occasione del ventesimo anniversario dalla normalizzazione delle relazioni sino-giapponesi, Pechino e Tokyo valutano il corso della loro interazione. I cinesi notano che, per mezzo della dichiarazione congiunta, i due paesi avevano

---

<sup>25</sup> Negli anni '90, l'*élite* politica cinese lancia la campagna di educazione patriottica, insistendo sull'assioma secondo cui la stabilità politica e lo sviluppo economico avrebbero richiesto il mantenimento del partito al potere; il partito comunista cinese, inoltre, rafforza la sua legittimità auto-proclamandosi unico governo legittimo di Cina per aver servito la causa del nazionalismo cinese ottenendo la vittoria sul Giappone. Il processo di mitizzazione ha inizio con i sistemi scolastici centralizzati e le riforme di educazione degli anni '80 e '90, in cui la narrazione delle atrocità di guerra commesse dal Giappone durante la seconda guerra mondiale è al centro. Il modo con cui la guerra viene ricordata in Cina fa parte della stessa storia e cultura della Cina moderna, di cui tanto la società quanto l'*élite* politica sono parte fondante.

effettivamente inaugurato un nuovo capitolo nelle loro relazioni e, perciò, i successi raggiunti dagli sforzi congiunti di lungo periodo sarebbero stati preziosi. La visita dell'imperatore giapponese Akihito in Cina nell'ottobre 1992 – la prima compiuta da un monarca giapponese – simboleggia il rafforzamento delle relazioni tra i due giganti dell'Asia orientale. Per la *leadership* cinese, la visita dell'imperatore giapponese è di enorme importanza simbolica e, inoltre, costituisce un'ottima occasione per rinvigorire il prestigio diplomatico cinese; dal momento che le sofferenze cinesi sono state inflitte nel nome dell'impero, la visita di Akihito apre una speranza per negoziare la controversia storica. I cinesi, tuttavia, sono talmente ansiosi che il viaggio avvenga che non avanzano alcuna richiesta, aspettandosi piuttosto un'offerta spontanea. Appena giunto a Pechino, l'imperatore riconosce che

«nella lunga storia tra i due paesi vi è stato un periodo sfortunato in cui il Giappone ha causato grande sofferenza alla popolazione cinese e in merito al quale prova profonda tristezza».<sup>26</sup>

Le autorità cinesi non si esprimono in merito a tali dichiarazioni, entusiaste della buona riuscita dell'incontro. Invero, la visita s'inserisce in uno stallo storico in cui il governo cinese si trova in tensione tra l'onore nazionale e il rischio di un collasso economico e diplomatico cinese. Nel 1993 il Giappone diviene il maggior *partner* commerciale della Cina e mantiene questo *status* fino al 2003. Complessivamente, i due decenni dal 1972 al 1992 costituiscono il periodo di maggiore successo delle relazioni sino-giapponesi nel ventesimo secolo.<sup>27</sup>

### 2.1 La “China Threat theory” e la dichiarazione di Tomiichi Murayama del 1995

Sin dagli anni '90 la Cina ha mantenuto uno dei più alti tassi di crescita al mondo. Allo stesso tempo emerge un dibattito internazionale attorno all'idea che la crescente potenza cinese possa rappresentare una fonte di instabilità regionale ed internazionale; difatti,

---

<sup>26</sup> Y. HE, *History, Chinese Nationalism and the Emerging Sino-Japanese Conflict*, in «Journal of Contemporary China», XVI, 50, 2007, p. 6.

<sup>27</sup> Cfr. K.G. BURNS, *China and Japan: Economic Partnership to Political Ends, Economic Confidence-Building and Regional Security*, in *The Rise of China and Its Effect on Taiwan, Japan and South Korea: U.S. Policy Choices*, edited by M. KREPON - C. GAGNÉ, Washington, D.C., The Henry L. Stimson Center, 1999, pp. 45-46.

secondo i proponenti del dibattito sul “*China Threat*”, la rapida crescita economica cinese avrebbe potuto implicare una crescita militare e, pertanto, la Cina sarebbe potuta divenire una minaccia per l’ordine regionale ed internazionale.<sup>28</sup> Un fattore determinante per avvalorare questa tesi risiede nella conservazione del sistema politico socialista autoritario cinese: col collasso dell’Unione Sovietica, Pechino assume la posizione dell’ultimo bastione comunista nel mondo, compiendo piccoli progressi nella sfera delle riforme politiche e rifiutando di adottare i valori democratici occidentali.

Secondo i cinesi, Stati Uniti e Giappone ricorrono all’argomentazione del “*China Threat*” per dare contenuto ai loro obiettivi di sicurezza nell’Asia-Pacifico, nel nuovo ordine internazionale in via di definizione.<sup>29</sup> L’alleanza nippo-statunitense è il prodotto della guerra fredda; con la fine di quest’era, i successivi sviluppi della globalizzazione economica e il rafforzamento della tendenza al multipolarismo politico pongono dei dubbi sul futuro dell’alleanza e della sicurezza nazionale giapponese. Il successo economico che Tokyo sperimenta a partire dalla fine degli anni ’80 delinea la possibilità di un preminente ruolo giapponese nelle nuove relazioni regionali ed internazionali. L’emersione del Giappone come superpotenza economico-finanziaria coincide con la consapevolezza cinese dell’ascesa degli Stati Uniti, il collasso dell’Unione Sovietica e l’inizio delle relazioni cooperative tra Washington e Mosca. Le percezioni cinesi riguardo al Giappone passano da un valido alleato per contrastare l’egemonia sovietica ad un forte centro nel mondo multipolare in via di definizione.

L’aumento del *budget* di difesa giapponese allarma i cinesi; invero, la spesa, fissata all’1% del PIL giapponese, subisce un incremento naturale per via della complessiva

---

<sup>28</sup> Dal 1978 al 1992 la Cina stima un tasso di crescita del 9,5 per cento che diviene 10,2 per cento tra il 1992 e il 1995. Diverse versioni cinesi sono state avanzate in merito alla genesi e evoluzione del dibattito sul “*China Threat*”. L’accademico Xu Xin, assistente alla difesa degli Stati Uniti, in un discorso all’Heritage Foundation del 25 agosto 1992 accusa la Cina di star intraprendendo una corsa agli armamenti nella regione dell’Asia-Pacifico. L’espressione “*China Threat*” viene pronunciata dall’allora ambasciatore americano in Cina, James Lilley ad Hong Kong, allorché egli critica apertamente l’espansione militare cinese. Un articolo del «Beijing Review», invece, attribuisce le sue origini ad un *report* di un professore dell’accademia della difesa nazionale del Giappone dell’agosto 1990. Cfr. Y. DENG, *Reputation and The Security Dilemma: China Reacts to China Threat Theory*, in *New Directions in the Study of China’s Foreign Policy*, edited by R. ROSS - A.I. JOHNSTON, Redwood City, Stanford University Press, 2006, p. 189.

<sup>29</sup> Ad aumentare i sospetti, l’adozione del provvedimento giapponese nel 1991 per permettere alle forze di autodifesa di partecipare alle operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite e nel 1992 la vendita, da parte dell’amministrazione Bush, di 150 aerei F-16 a Taiwan.

crescita economica giapponese. Durante la sessione del congresso nazionale del popolo del marzo 1991, il ministro degli esteri cinese Qian Qichen sostiene come “naturalmente necessario” mantenere una vigilanza contro la possibilità di riemersione del militarismo giapponese.<sup>30</sup> A ciò si aggiunga che, dopo la guerra del Golfo, con la pressione statunitense ad avere maggior responsabilità militare, il governo giapponese inizia a prendere in considerazione la possibilità di modificare la costituzione “pacifica” nipponica, per permettere alle forze di autodifesa di svolgere delle azioni militari. Acquisire capacità militare non significa logicamente divenire uno stato militarista; tuttavia, per la Cina, tale condizione, sommata al trascorso storico ed all’interpretazione soggettiva sulla storia comune, costituisce il maggior motivo di preoccupazione per la propria sicurezza nazionale. La Cina continua a percepire il Giappone ancora profondamente legato alla guerra. Ciò nonostante, i cinesi sono consapevoli che gli Stati Uniti sono in grado influenzare la politica estera giapponese per mezzo del trattato di mutua sicurezza del 1952; pertanto, la persistenza delle forze americane nella regione è percepita come deterrente alla possibile auto-determinazione giapponese. Secondo i cinesi, il Giappone avrebbe utilizzato la narrativa del “*China Threat*” come pretesto per aumentare il proprio apparato militare, offuscare il passato comune e riaggiustare la propria strategia internazionale per mezzo dell’alleanza con gli Stati Uniti; in tal modo, la “*China Threat Theory*” non solo potrebbe giustificare la reinterpretazione e la revisione dell’articolo 9 della costituzione giapponese, ma addirittura assolverebbe il Giappone dalla sua responsabilità nel periodo di guerra del ventesimo secolo.

La dichiarazione del primo ministro giapponese Tomiichi Murayama nell’agosto 1995 – compiuta nel momento in cui la questione storica diviene il maggior ostacolo all’avanzamento delle relazioni sino-giapponesi – è ben accolta dalla Cina. Allo stesso tempo, essa non costituisce un punto di svolta, poiché alcune azioni immediatamente successive da parte di gruppi politici giapponesi contraddicono la sua enfasi. Nel 1995 si celebra il cinquantesimo anniversario della fine della seconda guerra mondiale e Murayama approfitta della ricorrenza per fornire una dichiarazione di rendiconto sulle azioni passate del Giappone. Per l’occasione, il governo propone l’adozione di una

---

<sup>30</sup> Cfr. S. CHU, *The PRC Girds for Limited, High-Tech War*, in «Orbis», XXXVIII, 2, Spring 1994, p. 183.

risoluzione della dieta che, tuttavia, per via della serrata opposizione del conservatore partito liberal-democratico, non ottiene la maggioranza alla camera dei consiglieri.<sup>31</sup> La dichiarazione di Murayama si basa su una decisione governativa; in altre parole, essa non riflette l'intera volontà della popolazione giapponese. Invero, nei dibattiti pubblici giapponesi la memoria bellica viene contestata con grande vigore per tutti gli anni '90, in particolar modo con l'ondata di legittimità acquisita dai gruppi politici conservatori e neo-nazionalisti. Dagli anni '90, all'interno del partito liberal-democratico giapponese si fa strada l'intenzione di reinterpretare la storia giapponese e fortificare la consapevolezza patriottica. La commissione sulla storia – proposta nell'agosto 1993 per iniziativa del partito liberal-democratico, ma poi sciolta – avrebbe avuto l'obiettivo di elaborare una nuova narrativa sul ruolo giapponese nella guerra nell'Asia-Pacifico per poi essere pubblicata in un libro il 15 agosto 1995, in occasione del cinquantesimo anniversario della sconfitta giapponese nella seconda guerra mondiale.<sup>32</sup>

In ogni caso, la Dichiarazione di Murayama contrassegna un momento chiave nel processo di negoziazione del passato sino-giapponese; le parole del Primo Ministro giapponese sono in netto contrasto con l'ambiguità delle espressioni dei precedenti capi di governo e pongono le basi affinché il Giappone possa inaugurare una fase di mutua fiducia con la Cina e, nel complesso, contribuire alla stabilità delle relazioni dell'Asia orientale. Murayama intraprende una serie di misure per promuovere le relazioni di buon vicinato durante il suo mandato. Ad esempio, il 31 agosto 1994 annuncia l'"Iniziativa di pace, amicizia e scambi", secondo cui Cina e Giappone avrebbero dovuto intraprendere una ricerca storica congiunta nel Centro della documentazione storica asiatica – divenuto poi Centro giapponese per la ricerca storica asiatica – come

---

<sup>31</sup> Il testo votato alla camera dei rappresentanti così recita: «Riflettendo solennemente sulle istanze del potere coloniale e sugli atti di aggressione in età moderna», si riconosce che «il Giappone ha inflitto pene e sofferenze alle popolazioni di altre paesi e pertanto i membri della camera esprimono profondo rimorso». MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN, *Prime Minister's Address to the Diet*, June 9, 1995, in <http://www.mofa.go.jp/announce/press/pm/murayama/address9506.html>. Il testo completo della dichiarazione del presidente del Giappone, Tomiichi Murayama, del 15 agosto 1995 è in <http://www.mofa.go.jp/announce/press/pm/murayama/9508.html>.

<sup>32</sup> Il racconto avrebbe dovuto descrivere la guerra contro la Cina come auto-difesa e inoltre dimostrare come il massacro di Nanchino ed altre avvenimenti fossero delle montature. Nella narrazione, le parole "invasione" o "aggressione" sono rimpiazzate da "avanzamento" o "incidente" e la frase "scontro sino-giapponese" da "i giapponesi vengono attaccati dai cinesi". Cfr. Y. TAWARA and H. ISHIJAMA, *Focus on Textbook Authorization and Today's Textbook Problem*, Tokyo, University of Tokyo Press, 1995, pp. 70-76.

parte della strategia di condivisione della documentazione ufficiale del governo giapponese.<sup>33</sup> Tali sforzi confermano la comprensione della responsabilità storica giapponese ed esprimono un'accurata riflessione sull'aggressione perpetrata in passato. I primi ministri che si susseguono a Murayama, pur essendo esponenti di differenti partiti, seguono i principi del suo predecessore, anche se nessuno raggiungerà il livello delle sue iniziative.

## 2.2 L'evoluzione dell'alleanza tra Stati Uniti e Giappone e la Smile Diplomacy cinese

A seguito della prima crisi nucleare nordcoreana nel 1994, un *report* del dipartimento di difesa degli Stati Uniti sull'Asia orientale nel febbraio 1995 qualifica l'alleanza strategico-militare tra Stati Uniti e Giappone «alla base delle politiche di sicurezza statunitensi nell'Asia del Pacifico e della strategia globale».<sup>34</sup> Il *Report* Nye pone nuova enfasi sul mantenimento e rafforzamento dell'alleanza militare; esso riafferma la centralità delle alleanze di sicurezza statunitensi in Asia, richiedendo, al contempo, un incremento di forze americane ed una maggiore cooperazione nippo-americana, inclusa la possibilità di un contributo giapponese al supporto logistico.

La dichiarazione congiunta sulla sicurezza tra Stati Uniti e Giappone del 1996 e le linee guida per la cooperazione di difesa del 1997 delineano i cambiamenti basilari nelle relazioni nippo-americane nel post-guerra fredda. Per mezzo della cooperazione regionale e globale con Washington, Tokyo diviene in grado di estendere la sua influenza prendendo parte alla risoluzione di affari politici e di sicurezza regionali e globali come “*partner* uguale” e, quindi, condividendo comuni responsabilità. In cambio della cooperazione giapponese alla strategia globale americana, gli Stati Uniti esprimono apertamente il supporto affinché il Giappone possa ottenere il seggio permanente al consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, avallando gli sforzi di Tokyo nel divenire una grande potenza internazionale. Difatti, gli Stati Uniti hanno interesse ad aumentare il ruolo politico dell'alleanza, rendendola strumento del mantenimento degli

<sup>33</sup> Cfr. MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN, *Outline of the “Peace, Friendship, and Exchange Initiative”*, August 31, 1994, in <http://www.mofa.go.jp/policy/postwar/outline.html>.

<sup>34</sup> *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, February 1995, in <http://www.dod.gov/pubs/easr98/easr98.pdf>. Il *report* è conosciuto anche come *Report Nye*, prendendo il nome dal direttore della commissione Gerald Nye.

interessi strategici americani e del loro assetto geo-strategico in Asia orientale nel ventunesimo secolo. Durante la guerra fredda, l'alleanza era asimmetrica ed ineguale; invero, essa era caratterizzata sostanzialmente dall'assoggettamento di un perdente ad un vincitore; nell'era post-guerra fredda, la crescita di potenza giapponese – spinta dalle crescenti domande dell'élite domestica conservatrice nell'elevare il ruolo internazionale del Giappone – contribuisce al riadattamento della strategia di sicurezza tra i due paesi. Il 17 aprile 1996, il presidente americano Bill Clinton ed il primo ministro giapponese Ryutaro Hashimoto siglano la *Dichiarazione congiunta sulla sicurezza: alleanza per il ventunesimo secolo*, con l'intenzione di prolungare il loro impegno in funzione della stabilità nell'Asia-Pacifico;<sup>35</sup> nello specifico, il Giappone garantisce l'accesso delle basi alle forze americane, si adopera ad aumentare il suo ruolo logistico e, infine, si impegna a lavorare per lo sviluppo di un sistema di difesa missilistico-balistico.

Il rinvigorimento dell'alleanza concretizza la consapevolezza cinese che, nell'assetto regionale post-guerra fredda, la vicinanza tra Stati Uniti e Giappone sia maggiore rispetto a quella che la Cina aveva con ognuno di essi; parimenti, alimenta lo scetticismo di Pechino sugli effettivi propositi e limiti del disegno nippo-americano. Se l'obiettivo originale dell'alleanza consisteva principalmente nel difendere il Giappone da potenziali minacce, il nuovo documento si riferisce al bisogno, per Giappone e Stati Uniti, di proteggere «la pace e la stabilità della regione dell'Asia-Pacifico».<sup>36</sup> La Cina teme che la vaghezza dei limiti geografici possa avallare la possibilità che il Giappone minacci la sicurezza e l'influenza cinese nella regione. Nonostante Tokyo e Washington abbandonino velocemente tale riferimento, la revisione delle *Linee guida della difesa tra Stati Uniti e Giappone* nel 1997 formalizza la *Dichiarazione* del 1996. Le *Linee guida* non rassicurano Pechino: esse stabiliscono che i propositi dell'alleanza siano applicabili alle «situazioni nelle aree adiacenti al Giappone» e che la definizione di tali aree sarebbe stata dettata da imperativi “situazionali”, piuttosto che geografici,

---

<sup>35</sup> Cfr. MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN, *National Defense Program Outline in and after FY 1996*, December 1995, in <http://www.mofa.go.jp/policy/security/defense96/>.

<sup>36</sup> ID., *Japan-U.S. Joint Declaration on Security – Alliance for the 21<sup>st</sup> Century*, April 17, 1996, in <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/security.html>.

aumentando la convinzione cinese che, prima o poi, il Giappone sarebbe intervenuto per compromettere gli obiettivi di sicurezza nazionale cinese.<sup>37</sup>

La disaffezione di Pechino per l'ordine in via di definizione dopo la guerra fredda e per il tentativo nippo-statunitense di stabilire una supremazia militare in Asia orientale sono chiari segnali del nuovo corollario di politica estera di sicurezza cinese, noto come *New Security Concept*.<sup>38</sup> Il nuovo concetto di sicurezza riflette le aspirazioni cinesi per un nuovo ordine di sicurezza internazionale nell'epoca post-guerra fredda. La nuova generazione della *leadership* cinese interpreta il concetto tradizionale di sicurezza nazionale, che ha dominato il conflitto bipolare internazionale, come un gioco a somma zero, in cui la sicurezza di un blocco corrisponde all'insicurezza dell'altro. Secondo il Libro Bianco del 1998, al contrario,

«la sicurezza non può essere garantita con un aumento degli armamenti o per mezzo di alleanze militari; la sicurezza dovrebbe basarsi piuttosto sulla mutua fiducia e sugli interessi comuni in un ordine multipolare. La fiducia è promossa per mezzo del dialogo, della cooperazione, del rispetto della sovranità altrui, della risoluzione pacifica delle controversie e della promozione di uno sviluppo comune».<sup>39</sup>

Il *New Security Concept* può essere meglio compreso come un aggiustamento tattico alle circostanze estere della Cina piuttosto che un drammatico cambiamento della politica estera cinese. In effetti, i principi-chiave di un ambiente armonico e stabile, così come il rispetto della propria posizione all'interno dell'ordine costituito, trovano una congiunzione temporale con i valori confuciani, oltre che con i *Cinque principi della coesistenza pacifica* della costituzione cinese.

In considerazione di ciò, il nuovo concetto di sicurezza è un tentativo cinese di impegnarsi attivamente nel sistema internazionale, proteggendo simultaneamente le

<sup>37</sup> Cfr. T.J. CHRISTENSEN, *China, the U.S.-Japan Alliance, and the Security Dilemma in East Asia*, in «International Security», XXIII, 4, Spring 1999, p. 50.

<sup>38</sup> Cfr. MINISTRY OF NATIONAL DEFENSE THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, *China's National Defense in 1998*, in <http://eng.mod.gov.cn/Database/WhitePapers/1998.htm>.

<sup>39</sup> *Ibid.* A seguito dell'annuncio del *New Security Concept*, la Cina diviene partecipante attiva nella cooperazione economica regionale in vari ambiti e a vari livelli, sposando le dinamiche dell'ASEAN Plus Three (istituzione nata dopo la crisi finanziaria del 1997), prendendo parte alla Shanghai Cooperation Organization (SCO) e all'ASEAN Regional Forum (ARF). Per aumentare la trasparenza della sua posizione militare, inizia a pubblicare i Libri Bianchi sulla difesa nazionale con una cadenza biennale, a partire dal 1998. Nel 2003 diviene uno dei sei membri dei Six Party Talks sulla denuclearizzazione della Corea del Nord.



priorità strategiche della Cina che includono la conservazione del partito comunista cinese, la stabilità domestica, lo sviluppo e la crescita economica, la difesa della sovranità nazionale e l'integrità territoriale. Pechino stima come essenziale la ramificazione di relazioni bilaterali ed eque tra grandi potenze al centro del sistema internazionale in via di ridefinizione; di conseguenza, ristabilire solidi canali con Giappone e Stati Uniti sarebbe stato un obiettivo fondamentale non solo per la sicurezza nazionale cinese, ma altrettanto per la stabilità regionale. Il *New Security Concept*, dunque, fa da corollario al tentativo di *engagement* cinese nei riguardi del Giappone: la *Smile Diplomacy*. Secondo tale approccio, l'adozione di un atteggiamento amichevole per mezzo di comunicazione e fiducia verso il Giappone avrebbe favorito la cooperazione e la promozione degli interessi comuni nelle relazioni sino-giapponesi. Secondo Feeng Zhaokui, uno studioso cinese fautore del nuovo approccio di politica estera, una postura di *engagement* verso il Giappone avrebbe influenzato la politica domestica giapponese e, in cambio, favorito un atteggiamento amichevole verso la Cina.<sup>40</sup> Le azioni dei *leader* cinesi consolidano la strategia della *Smile Diplomacy*: il presidente Jiang Zemin partecipa alla conferenza sugli scambi culturali sino-giapponesi ed il vice premier Qian Qichen definisce gli scambi come un'attitudine di buon vicinato e cooperazione.<sup>41</sup> Nonostante il nobile approccio e affidando esclusiva importanza agli scambi economici, diplomatici e culturali, la *Smile Diplomacy* trascurava la soluzione della controversia storica nelle relazioni col Giappone. Il suo fallimento è la dimostrazione che, assieme all'importanza degli interessi della cooperazione bilaterale e regionale nei calcoli di sicurezza cinese, il nazionalismo anti-giapponese, radicato nella società cinese, è un elemento di debita considerazione nella strutturazione della politica di sicurezza verso il Giappone; a dimostrazione di ciò, nel 2001, a seguito di una riforma scolastica patriottica giapponese, manifestazioni di protesta e boicottaggio

---

<sup>40</sup> La *Smile Diplomacy* è proposta da Feeng Zhaokui in un saggio accademico. Cfr. F. ZHAOKUI, *How to Behave as Neighbours: Reflections on Sino-Japanese Relations at the Turn of the Century*, in «World Affairs», XXX, 1, January 2000, pp. 1-21.

<sup>41</sup> BEIJING XINHUA DOMESTIC SERVICE, *Jiang Attends, Qian Speaks at PRC-Japan Exchange Meeting*, May 20, 2000, <http://www.xinhuanet.com/english/wtstxns.htm>.

economico anti-giapponese si propagano in tutta la Cina, riportando le relazioni in una nuova fase di stallo.<sup>42</sup>

### 3. *Lo sciovinismo dell'era di Junichirō Koizumi e il New Thinking cinese*

Nel marzo 2001 il ministero dell'educazione giapponese approva una nuova revisione dei libri scolastici. La posizione ufficiale cinese viene manifestata il 16 maggio 2001, quando il capo dell'ufficio del ministero cinese per gli affari esteri asiatici incontra l'ambasciatore giapponese ed insieme siglano un memorandum contenente la lista delle sezioni di testo obiettate dalla Cina.<sup>43</sup> Il governo cinese chiede alla Società giapponese per la riforma dei libri di testo di attuare una serie di modifiche poiché alcune parti dei testi distorcerebbero i fatti storici; il punto centrale dell'indignazione cinese riguarda le azioni dell'Unità 731, una sezione dell'esercito giapponese che, durante la guerra mondiale, ha condotto una sperimentazione di armi batteriologiche su cavie cinesi in Manciuria. Nell'agosto 2002, la corte di Tokyo impugna una sentenza riconoscendo le atrocità commesse dall'Unità 731, non ritenendo, tuttavia, necessaria alcuna compensazione da parte del governo giapponese. I media cinesi commentano la decisione come “ridicola” e “carente di buon senso”.<sup>44</sup> Malgrado la riluttanza giapponese ad assecondare le richieste cinesi, la questione non sfocia in alcuno stallo diplomatico tale da compromettere irrevocabilmente le relazioni; nell'opinione pubblica cinese si delinea, però, una percezione negativa di profondo timore sui futuri atteggiamenti giapponesi, di fronte ai quali sarebbe stato necessario assumere una postura rigida. Il pragmatismo nella risposta dal governo cinese è prima di tutto volto al mantenimento delle relazioni economiche ma, al contempo, la *leadership* cinese guarda alla questione con grande meticolosità, poiché percepita come un preludio di un nuovo approccio militarista giapponese.

I cambiamenti nell'ambiente internazionale – l'emersione della minaccia nucleare nordcoreana e l'aumento del potere economico e militare cinese – costituiscono i

<sup>42</sup> Cfr. G. ROZMAN, *Northeast Asia's Stunted Regionalism: Bilateral Distrust in the Shadow of Globalization*, New York, Cambridge University Press, 2004, p. 121.

<sup>43</sup> Cfr. BBC NEWS, *Japan Court Rejects Germ Warfare Case*, August 27, 2002, in <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asiapacific/2218266.stm>.

<sup>44</sup> Cfr. L. YAN, *No Denial of History of Japan's War Crimes in China*, in «Renmin Ribao», August 30, 2002, in [http://english.peopledaily.com.cn/200208/30/print20020830\\_102356.html](http://english.peopledaily.com.cn/200208/30/print20020830_102356.html).

principali fattori della virata nazionalistica giapponese.<sup>45</sup> La difesa aperta del passato militarista giapponese è connessa con il dilemma che fronteggia il governo e, cioè, la necessità di ristrutturare radicalmente l'economia stagnante e di adottare una politica estera assertiva, incluso l'obiettivo di ravvivare lo spirito di potenza militare giapponese. In tali condizioni, figure come il primo ministro Junichirō Koizumi e il governatore di Tokyo Shintarō Ishihara cercano deliberatamente di innalzare il sentimento patriottico giapponese, compiendo gesti simbolici per la coscienza comune. Vari sforzi sono compiuti per legittimare e ravvivare la storia e i simboli del militarismo giapponese; tra questi, la possibilità della revisione dell'articolo 9 della costituzione – e quindi la possibilità di dotarsi di un esercito a tutti gli effetti – avrebbe reso il Giappone un “paese normale” e una potenza responsabile per la stabilità regionale ed internazionale.

Il nuovo sciovinismo giapponese nella sua politica estera e di difesa pone un cambiamento di lungo periodo nelle relazioni sino-giapponesi. Le reazioni di Pechino dinanzi alla decisione del primo ministro giapponese Koizumi di rendere omaggio al santuario Yasukuni durante tutti gli anni del suo mandato dimostrano la risolutezza cinese a mantenere salde le relazioni bilaterali ed evitare che lo spirito nazionalista prevarichi sugli imperativi della sicurezza nazionale. Per la Cina, Yasukuni è il simbolo del passato militare giapponese e una visita ministeriale rappresenta un tentativo di giustificare la guerra e commemorare i criminali di guerra.

Junichirō Koizumi compie la sua prima visita ufficiale al santuario di Yasukuni nell'agosto 2001, destando sgomento ed apprensione nell'*establishment* politico cinese. Il ministero degli affari esteri cinese definisce il gesto di “difficile comprensione”, dal momento che la pratica della visita è in contraddizione con l'apparente desiderio del Giappone di “sviluppare relazioni pacifiche”.<sup>46</sup> Nonostante la contrarietà del governo, le

---

<sup>45</sup> Dal 1986 al 2005 l'economia giapponese vive un periodo di ridotta crescita economica. Al contrario, a partire dalla riforma degli anni '80, l'economia cinese conosce un tasso annuale di crescita del 9%. I Libri Bianchi della difesa giapponese esprimono preoccupazione per la rapida modernizzazione cinese; il governo giapponese usa gli ODA per manifestare la sua disapprovazione, annunciandone la riduzione del 20% nel 2004 e prospettandone l'interruzione per il 2008.

<sup>46</sup> Cfr. MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, *Spokesperson Zhang Qiyue on Japanese Prime Minister Koizumi's Visit to the Yasukuni Shrine*, August 14, 2001, in [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjb\\_663304/zzjg\\_663340/yzs\\_663350/gjlb\\_663354/2721\\_663446/2725\\_663454/t16034.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zzjg_663340/yzs_663350/gjlb_663354/2721_663446/2725_663454/t16034.shtml).

autorità cinesi limitano tanto la diffusione delle informazioni sull'accaduto, quanto le manifestazioni di protesta nella società cinese, col fine di contenere gli effetti negativi nelle relazioni bilaterali con Tokyo. In occasione della seconda visita nell'aprile 2002, la risposta cinese è simile a quella dell'anno precedente. Secondo l'articolo del quotidiano ufficiale di governo,

«le parole di auto-coscienza di Koizumi risuonano ancora nelle orecchie dei cinesi; Koizumi, infatti, sta intraprendendo azioni errate che non possono essere accettate dall'etica orientale e dalla moralità internazionale [...]. [Egli] sparge sale sulle ferite di coloro che hanno sofferto in guerra».<sup>47</sup>

Dimostrazioni in Cina da parte dei sopravvissuti in guerra pervadono i luoghi simbolo del conflitto e proteste scritte vengono inviate da cittadini cinesi direttamente al primo ministro giapponese; tuttavia, ancora una volta, il dissenso viene represso dalle autorità cinesi. Koizumi giustifica pubblicamente la sua terza visita nel gennaio 2003, sostenendo che fosse suo dovere di *leader* nazionale prestare riconoscenza ai soldati caduti, dal momento che «la pace e la prosperità giapponese sono basate sul sacrificio di chi ha perduto la sua vita in guerra».<sup>48</sup>

Nel maggio 2003, quando alcuni membri dell'*élite* politica giapponese visitano la Cina e quando Koizumi incontra il presidente cinese Hu Jintao in Russia, i *leader* cinesi appaiono pacati, nonostante le irritanti azioni giapponesi. L'attitudine che l'*establishment* politico cinese assume nei riguardi delle provocazioni del governo giapponese nel pieno del suo sciovinismo costituisce l'aspetto pragmatico della strategia di sicurezza cinese del *Peaceful Rise* e del *New Thinking*. La prima è volta alla rivendicazione di un ambiente regionale e internazionale stabile e alla promozione dell'immagine della Cina come paese pacifico e responsabile al suo interno; il secondo è un dibattito accademico che prevede una strategia di *engagement* nei confronti del Giappone per evitare che le relazioni bilaterali giungano ad un punto di stallo.

---

<sup>47</sup> *As Japanese Prime Minister Visits Yasukuni Shrine, Li Zhaoxing Makes Solemn Representations to the Japanese*, in «Remnin Ribao», April 22, 2002.

<sup>48</sup> BBC NEWS, *Anger after Koizumi Shrine Visit*, January 14, 2003, in <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/2655977.stm>.

L'approccio di entrambe le strategie si focalizza sul concetto di "he", che significa "pace, armonia e unione" e viene impiegato per forgiare la politica estera cinese al fine di concretizzare la proiezione dei valori tradizionali cinesi in un ambiente internazionale cosmopolita.<sup>49</sup> Il Libro Bianco del consiglio di stato cinese del 22 dicembre 2005, intitolato *La strada per lo sviluppo pacifico della Repubblica Popolare Cinese*, chiarisce in maniera completa e sistematica la strategia della politica estera cinese fissando degli obiettivi chiave: lo sviluppo pacifico che costituisce la sola via inevitabile per la modernizzazione della Cina; il contributo della crescita cinese alla pace e allo sviluppo mondiale; l'idea che lo sviluppo si sarebbe dovuto basare sulle proprie forze, sulla riforma e sull'innovazione; infine, la ricerca di mutuo vantaggio e sviluppo comune con altri paesi per un mondo armonioso basato sulla pace e sulla prosperità comune.<sup>50</sup>

Questi imperativi fanno da corollario all'avvio di un dibattito proposto dal giornalista cinese Ma Licheng e approvato dall'apparato politico cinese durante la delicata fase di transizione politica che vedrà Hu Jintao succedere a Jiang Zemin nel 2003.<sup>51</sup> L'intento del *New Thinking* è quello di ridefinire le relazioni cinesi tanto col Giappone, quanto con gli Stati Uniti, col fine di attenuare gli effetti potenzialmente negativi della politica assertiva dell'amministrazione Bush e Koizumi. Secondo quanto scritto da Ma Licheng sul «Renmin Ribao» nel novembre 2002, un rafforzamento delle relazioni col Giappone avrebbe accelerato la crescita economica cinese.<sup>52</sup> Il "New Thinking" fa leva sui tre pilastri del sedicesimo congresso del partito: la possibilità di un "ambiente internazionale pacifico e di uno regionale amichevole", la "centralizzazione

---

<sup>49</sup> Cfr. CHINA.ORG.CN, *Hold High the Great Banner of Socialism with Chinese Characteristics and Strive for New Victories in Building a Moderately Prosperous Society in All: Report to the Seventeenth National Congress of the Communist Party of China on October 15, 2007*, in <http://www.china.org.cn/english/congress/229611.htm>.

<sup>50</sup> Cfr. *China Peaceful Development Road*, in «Renmin Ribao», December 22, 2005, in [http://en.people.cn/200512/22/eng20051222\\_230059.html](http://en.people.cn/200512/22/eng20051222_230059.html). Concretamente, la Cina si impegna nella creazione di *partnership* strategiche volte a bilanciare tentativi di potere egemonico, promuovendo una politica di buon vicinato nella regione dell'Asia-Pacifico, aumentando gli scambi commerciali e partecipando a vari sistemi di cooperazione regionale. A seguito della crisi finanziaria del 1997, Pechino attenua gli effetti non svalutando la sua moneta e mobilitando le sue riserve di valuta estera, contribuendo così a stabilizzare l'economia regionale.

<sup>51</sup> Hu Jintao inizia la sua corsa al potere con il sedicesimo congresso del 2002 e il disegno di Ma Licheng viene presentato nello stesso mese.

<sup>52</sup> Cfr. M. LICHENG, *New Thinking on Relations with Japan: The Anxieties Between the Chinese and Japanese People*, in «Strategy and Management», 11, 2002, p. 47.

di potere e un benessere sociale complessivo” ed infine il “rafforzamento di relazioni vicine amichevoli”.<sup>53</sup> Il regionalismo avrebbe rinvigorito la posizione economica cinese e permesso di costruire delle organizzazioni multilaterali in cui massimizzare il proprio ruolo. Buone relazioni con il Giappone sono particolarmente importanti per far sì che tale strategia possa realizzarsi; in secondo luogo, la Cina teme che le profonde relazioni nippo-americane possano portare ad un *containment* anti-cinese. Inoltre, se sia la Cina sia il Giappone fossero stati in grado di superare i rispettivi nazionalismi e “guardare oltre” lavorando insieme alla stabilità regionale, ci sarebbero stati benefici per entrambi; in aggiunta, il rafforzamento delle relazioni con il Giappone avrebbe aumentato la vicinanza della Cina agli Stati Uniti. Per far ciò, sarebbe stato necessario trascurare la questione storica e le tematiche connesse che infiammano lo spirito patriottico cinese; ma la maggior parte del pubblico cinese non è intenzionata ad accantonare le atrocità passate per venire incontro al Giappone.<sup>54</sup> Per di più, l’assenza di “*New Thinking*” da parte giapponese nei riguardi della Cina indebolisce il tentativo di approccio; difatti, oltre che dalla resistenza domestica cinese, il dibattito è seguito da una nuova ondata di sciovinismo giapponese.

Il 19 febbraio 2005 Giappone e Stati Uniti compiono la maggiore ridefinizione della loro alleanza sin dal 1996. Il segretario di stato americano Condoleezza Rice e il segretario della difesa Donald Rumsfeld incontrano le loro controparti giapponesi, il ministro degli esteri Nobutaka Machimura ed il direttore generale dell’agenzia di difesa Yoshinori Ono per discutere la natura dell’alleanza. L’obiettivo dell’incontro è fondamentalmente incentrato sulla pressione da esercitare sulla Corea del Nord per riportarla al tavolo delle trattative per la risoluzione della crisi nucleare e, nello stesso tempo, per incoraggiare la Cina «ad aumentare la trasparenza dei suoi affari militari».<sup>55</sup> Secondo la dichiarazione congiunta, il *containment* della potenza cinese sarebbe rimasto l’obiettivo principale dell’alleanza. Il nuovo piano di sicurezza è basato su due scenari ipotetici in cui la Cina avrebbe potuto attaccare il Giappone. Nel primo

<sup>53</sup> UNITED PRESS INTERNATIONAL, *China Tightens Rules on Japan Reporting*, October 4, 2004, in [http://www.upi.com/Top\\_News/2004/10/04/China-tightens-rules-on-Japan-reporting/66301096887473/](http://www.upi.com/Top_News/2004/10/04/China-tightens-rules-on-Japan-reporting/66301096887473/).

<sup>54</sup> Cfr. L. ZHIBO, *Questioning the “New Thinking on Japan Policy”*: A Discussion with Professor Shi Yinhong, in «Journal of the War of Resistance Against Japan», 2, 2003, p. 217.

<sup>55</sup> MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN, *Japan-United States of America Relations*, February 19, 2005, in <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/scc/>.

scenario, se la tensione tra Pechino e Tokyo fosse aumentata nel Mar Cinese orientale, la Cina avrebbe potuto schierare le truppe per difendere i suoi interessi; nel secondo, se Taipei avesse dichiarato l'indipendenza, la Cina avrebbe potuto attaccare il Giappone per colpire le basi americane su suolo giapponese e scoraggiare un loro intervento. In entrambi i casi, il Giappone avrebbe schierato le sue forze. In linea generale, la dichiarazione congiunta prolunga i tentativi giapponesi di divenire una "normale" potenza militare. I media cinesi descrivono la dichiarazione come «causa di gravi conseguenze» e «una sfida diretta alla sovranità, integrità territoriale ed alla sicurezza nazionale cinese»; in linea generale, la dichiarazione pare confermare i sospetti cinesi rispetto ai tentativi di *containment* della potenza cinese.<sup>56</sup> Le proteste che scoppiano a partire dal 2 aprile 2005 nelle maggiori province cinesi vengono bloccate da Pechino; difatti, il governo impartisce ordini per interrompere le dimostrazioni.<sup>57</sup> In risposta alla campagna giapponese per ottenere un seggio permanente al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (UNSC), l'attivismo cinese sul *web* raggiunge livelli inimmaginabili, adottando una petizione con più di 10 milioni di firme contrarie alle intenzioni giapponesi.<sup>58</sup> Il governo cinese è colto di sorpresa dalla notizia sui disegni giapponesi ed è costretto a prendere una posizione, nonostante non cerchi di mostrare una serrata opposizione. Pur non dichiarando alcuna posizione ufficiale, il ministro degli esteri cinese rende nota la sua aperta condanna in una conferenza stampa durante la sua visita in India nell'aprile 2005.<sup>59</sup>

La decisione di Koizumi di recarsi in visita a Yasukuni per la quinta volta nell'ottobre 2005 lascia i cinesi con ridotte capacità di manovra, soprattutto per il rischio di subire una forte protesta domestica da parte di un'opinione pubblica già

---

<sup>56</sup> Cfr. J. YUAN, *China Seethes at US-Japan Meddling*, in «Asia Times», February 24, 2005, in <http://www.atimes.com/atimes/China/GB24Ad01.html>.

<sup>57</sup> Il ministro degli esteri Li Zhaoxing, il ministro della sicurezza pubblica e il segretario del commercio Bo Xilai sostengono che il boicottaggio dei prodotti giapponesi danneggia l'economia cinese. Cfr. *China Moves to Crackdown on Protests against Japan*, in «The New York Times», April 23, 2005, in <http://www.nytimes.com/2005/04/23/world/asia/china-moves-to-crack-down-on-protests-against-japan.html>.

<sup>58</sup> Cfr. J. REILLY, *China's Online Nationalism towards Japan*, in *Online Chinese Nationalism and China's Bilateral Relations*, edited by S. SHEN and S. BRESLIN, Plymouth, Lexington Books, 2010, pp. 45-72.

<sup>59</sup> Cfr. CHINA.ORG.COM, *Chinese Foreign Ministry Severely Condemns War Shrine Visit*, October 18, 2005, in <http://www.china.org.cn/english/2005/Oct/145773.htm>.

infiammata. La copertura mediatica cinese è satura di articoli e di commenti alle azioni di Koizumi e di minacce di «serie conseguenze politiche».<sup>60</sup> Con la crescita del potere economico cinese e con la sua sfida al dominio giapponese in Asia, Tokyo decide di interrompere il programma di assistenza ufficiale allo sviluppo cinese (ODA). Le azioni giapponesi scatenano l'exasperazione dello spirito nazionalista cinese. Nell'aprile 2005 dimostrazioni anti-giapponesi su larga scala scoppiano in trenta grandi città cinesi e, concentrate in quartieri ad alta concentrazione diplomatica e finanziaria giapponese, invitano a boicottare i prodotti giapponesi: con l'aumento della tensione, il governo di Pechino esorta alla calma e reprime gli atti di vandalismo che possano danneggiare gli interessi giapponesi. Nonostante l'obiettivo del contenimento della protesta sia raggiunto, il sentimento anti-giapponese si mantiene vivo e compromette le relazioni economiche. Il livello del commercio sino-giapponese passa dal 23.65% del 1985 al 16.4% nel 2002, fino a toccare il 14.5% nel 2004.<sup>61</sup> Cina e Giappone giungono al minimo storico nel loro tentativo di normalizzazione delle relazioni bilaterali.

#### *4. Il fallimento del ricongiungimento sino-giapponese e l'assertività cinese*

Gli anni che seguono la fine del mandato del governo Koizumi lasciano sperare in una nuova fase nelle relazioni sino-giapponesi; un'epoca fatta di un impegno comune per un riavvicinamento progressivo e reciprocamente vantaggioso, in grado di porre le basi per una pacifica convivenza regionale. La prima manifestazione di politica estera del nuovo governo giapponese guidato da Shinzō Abe è apertamente indirizzata al consolidamento delle relazioni politiche e di sicurezza con la Cina. Abe interrompe la consuetudine del viaggio a Washington che i primi ministri giapponesi rispettano appena insediati al governo, scegliendo di visitare Pechino nell'ottobre 2006.

Il governo cinese accoglie l'intenzione nipponica di inaugurare la nuova era di relazioni «strategiche mutualmente benefiche», richiedendo di risolvere prima di tutto «gli esistenti

---

<sup>60</sup> Cfr. J. KHAN, *China is Pushing and Scripting Anti-Japanese Protests*, in «The New York Times», April 15, 2005, in <http://www.nytimes.com/2005/04/15/world/asia/china-is-pushing-and-scripting-antijapanese-protests.html>.

<sup>61</sup> Cfr. NATIONAL BANK OF JAPAN, *Trade Between Japan and China: Dramatic Expansion and Structural Changes*, in «Economic Research Division», 3, August 2003, pp. 1-6.



problemi con la Cina». <sup>62</sup> Il risultato della visita del primo ministro giapponese a Pechino prende forma nell'assunzione di un impegno congiunto per una *Relazione mutualmente benefica basata sui comuni interessi strategici*, a cui i governi successivi a Shinzō Abe ed al presidente cinese Hu Jintao avrebbero dovuto lavorare per realizzarla. Gli sforzi congiunti avrebbero promosso un graduale riavvicinamento e aumentato la cooperazione bilaterale su questioni che vanno dalla dimensione economica ed ambientale alla denuclearizzazione nord-coreana, tuttavia accantonando le questioni sostanziali che dividono i due paesi. L'approvazione cinese diviene esplicita nella visita ricambiata a Tokyo dal *premier* Wen Jiabao nel 2007, quando, rivolgendosi alla dieta giapponese, manifesta l'intenzione cinese di intraprendere un cammino di mutuo *engagement*, fatto di scambi politici, diplomatici, economici e culturali mutualmente benefici; Wen riconosce, inoltre, l'importanza del supporto e dell'assistenza giapponese alla modernizzazione cinese e, quanto al passato imperialista e alle violenze subite, addossa la responsabilità all'esercito imperiale giapponese, dichiarando come anche la popolazione giapponese avesse sofferto la guerra. <sup>63</sup>

I principali progetti su cui i due governi iniziano a testare la cooperazione riguardano la possibilità di giungere ad una interpretazione comune sulla storia del ventesimo secolo e all'intenzione di estendere la cooperazione economica al settore energetico. Abe e Wen si accordano sull'istituzione di un progetto sulla ricerca storica congiunta sino-giapponese, con l'intenzione di rafforzare la mutua comprensione del passato, prendendo come punto di partenza l'aggressione giapponese nel ventesimo secolo; ciò nonostante, il lavoro finale rilasciato nel 2010 rileva un'enorme divergenza di interpretazione storica sulla natura della guerra e sulle rispettive responsabilità. <sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Cfr. XINHUA, *Hu Calls on Joint Efforts to Settle China-Japan Disputes*, April 30, 2006, in [http://news.xinhuanet.com/english/2009-04/30/content\\_11289692.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2009-04/30/content_11289692.htm).

<sup>63</sup> Cfr. MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, *Speech by Premier Wen Jiabao of the State Council of the People's Republic of China at the Japanese Diet For Friendship and Cooperation*, April 13, 2007, in [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjb\\_663304/zzjg\\_663340/yzs\\_663350/gjlb\\_663354/2721\\_663446/2725\\_663454/t311544.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zzjg_663340/yzs_663350/gjlb_663354/2721_663446/2725_663454/t311544.shtml).

<sup>64</sup> Partendo dall'incidente del ponte di Marco Polo, il quale – secondo molti storici cinesi – sarebbe stato “pianificato” dall'esercito imperiale, mentre secondo i giapponesi sarebbe avvenuto accidentalmente, l'interpretazione delle due parti non combacia su alcun argomento. Cfr. MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN, *The First Meeting of the Japan-China Joint History Research Committee (Summary)*, December 2006, in <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/china/meet0612.html>.

Malgrado gli sforzi nel guardare congiuntamente al passato, entrambi i paesi sono consapevoli della persistenza delle forti animosità storiche e convivono col mutuo scetticismo in merito alle azioni future. Un fattore decisivo per alimentare l'incertezza nelle relazioni bilaterali è il mutamento di potenza economica tra i due stati. La crescita economica della Cina, malgrado la crisi economica del 2008, la sua sofisticata diplomazia in Asia orientale e l'aumento della sua statura internazionale sfidano i presupposti di lungo periodo del dominio economico regionale e internazionale giapponese. Nel 2006 la Cina diviene il maggior *partner* commerciale giapponese e nel 2007 il suo principale mercato di esportazione, rimpiazzando gli Stati Uniti in entrambi i ruoli.<sup>65</sup> Allo stesso tempo, il successo economico cinese si specchia nella modernizzazione dell'esercito (PLA) che allarma Tokyo: in particolar modo, le attività navali della marina (PLAN) nelle acque attorno al Giappone e il progetto di operazioni su larga scala con l'impiego di sottomarini e di portaerei divengono oggetto dell'attenzione mediatica giapponese, alimentando lo scetticismo sui possibili sviluppi futuri. Le nuove *Linee guida del programma della difesa nazionale giapponese*, adottate dall'amministrazione di Naoto Kan nel dicembre 2010, fanno espresso riferimento all'apparato militare cinese, mostrando come esso fosse «questione di preoccupazione per la stabilità regionale e internazionale» e reclamano espressamente un rafforzamento della difesa dei mari territoriali e degli arcipelaghi giapponesi, incluse le isole Diaoyu/Senkaku, oggetto di disputa con la Cina.<sup>66</sup> La reazione di Pechino è negativa e simile alla retorica diplomatica dell'era di Koizumi. Un editoriale del «Renmin Ribao» definisce le *Linee guida* giapponesi una «strategia di difesa paranoica, ancorata alla mentalità della guerra fredda», che fa «emergere gli elementi conservatori e nazionalisti della società giapponese», intimando che il documento avrebbe «compromesso la

---

<sup>65</sup> Cfr. FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE, *Direction of Trade Statistics Yearbook 2011*, Washington, DC, 2011, p. 305.

<sup>66</sup> MINISTRY OF DEFENSE OF JAPAN, *National Defense Program Guidelines for FY 2011 and Beyond*, December 17, 2010, in <http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2011/index.html>. Le isole, a cui i giapponesi si riferiscono con il nome Senkaku e i cinesi con quello di Diaoyu, formano un piccolo arcipelago disabitato nel Mar Cinese orientale. Attualmente, sono sotto amministrazione giapponese, tuttavia sono reclamate dalla Repubblica Popolare Cinese, che rivendica la sovranità sull'arcipelago in base a criteri storici e geografici.

stabilità e la pace internazionale». <sup>67</sup> Secondo i cinesi, il Giappone starebbe cercando una scusa per ricostruire il proprio apparato militare, addossando la responsabilità al “normale” sviluppo militare cinese. <sup>68</sup>

La fenomenale crescita cinese come grande potenza è accompagnata da un cambiamento nel suo comportamento di politica estera, adottando una posizione di confronto, incluso il ripetuto ricorso ad attività paramilitari, sanzioni economiche e altri metodi intimidatori per gestire le sue dispute territoriali nel mar cinese orientale e meridionale. <sup>69</sup> La Cina diviene assertiva nella difesa dei suoi “*core interests*” nazionali, reagendo in maniera pragmatica a ogni gesto percepito come lesivo del suo orgoglio e della sua sovranità nazionale e facendo dubitare di aver abbandonato la diplomazia di basso profilo di Deng Xiaoping. L’assertività cinese nel difendere i suoi “*core interests*” non è accompagnata, tuttavia, da un’auto-percezione di potenza globale, facendo della Cina uno stato spesso riluttante ad assumersi delle responsabilità internazionali. Nonostante l’invito del presidente della banca mondiale, Robert Zoellick, a far della Cina un “attore responsabile” nel sistema internazionale, Pechino è restia ad assumersi degli impegni regionali e globali, al costo di dover trascurare i suoi “*core interests*”. Mentre la società cinese esalta la grandezza e la potenza cinese per via della sua storia, cultura e popolazione, Pechino pretende ancora di essere un paese in via di sviluppo e cerca di evitare impegni in affari internazionali che non rientrano tra gli interessi strettamente nazionali.

Sin dal novembre 2009 – quando è presa in considerazione nella dichiarazione congiunta sino-americana tra Hu Jintao e Barack Obama – la nozione di “*core interests*” riceve numerose attenzioni dai media. <sup>70</sup> La *leadership* politica cinese si riferisce alla salvaguardia del sistema statale cinese, della sicurezza nazionale, della sovranità

---

<sup>67</sup> *Japan’s Military Ambition Editorial*, in «Remnin Ribao», December 20, 2010, in [http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2010-12/20/content\\_11724893.htm](http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2010-12/20/content_11724893.htm).

<sup>68</sup> Cfr. *ibid.*

<sup>69</sup> Oltre alle isole Diaoyu/Senkaku disputate con il Giappone, la Cina reclama la sovranità delle isole Paracel, disputate da Vietnam e Taiwan, e delle isole Spratly, reclamate da Vietnam, Malesia, Filippine e Taiwan. Entrambi gli arcipelaghi si trovano nel Mar Cinese Meridionale.

<sup>70</sup> La dichiarazione congiunta include la seguente espressione: «Le due parti convengono che il rispetto dei rispettivi *core interests* è fondamentale a garantire uno stabile andamento delle relazioni sino-americane». *Joint Declaration between the People’s Republic of China and the United States of America*, November 17, 2009, in <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjzb/zzjg/bmdyys/xwlb/t629497.htm>.

nazionale, dell'integrità territoriale ed all'obiettivo di sviluppo stabile e continuo della economia e della società cinesi. Molti osservatori interpretano l'uso di tale concetto da parte del governo cinese come indice di una forte e crescente assertività nell'arena internazionale per tre ragioni: prima di tutto, poiché nei recenti anni il concetto è stato ridefinito formalmente e incluso nelle dichiarazioni ufficiali della Repubblica Popolare Cinese con una maggiore enfasi rispetto al passato; in secondo luogo, perché tali interessi sono definiti come "non negoziabili per natura" e pertanto presagiscono il rischio di giungere ad attività militari; infine, perché la Cina sta definendo come "*core interests*" questioni di un'alta rilevanza strategica e politica, tra cui Taiwan e i diritti di sovranità sulle isole Diaoyu/Senkaku, disputate col Giappone.<sup>71</sup> La difesa o la protezione della sicurezza nazionale cinese, del regime della Repubblica Popolare Cinese, della sovranità ed integrità sono i pilastri della sicurezza nazionale cinese da decenni; tuttavia, per la prima volta, Pechino dimostra di adottare una postura rigida e pragmatica. Rafforzando la capacità militare, le missioni della marina cinese espandono le loro operazioni dalla difesa delle coste cinesi al controllo delle risorse e delle linee di rifornimento energetico che vanno dal Mar Cinese orientale al canale delle Ryūkyū, passando per Taiwan, le Filippine, lo Stretto di Malacca ed il Mar Cinese Meridionale. Avvalendosi di equipaggi moderni e di personale addestrato, Pechino intensifica le azioni di pattugliamento come segno di rivendicazione della sua sovranità. In assenza di

---

<sup>71</sup> Il termine è inizialmente usato dai media ufficiali cinesi negli anni '90 con riferimento agli interessi nazionali di altri paesi. Il «Renmin Ribao» utilizza per la prima volta il termine nel giugno 1980 nel discutere come l'invasione sovietica dell'Afghanistan e il supporto sovietico all'invasione vietnamita della Cambogia minacciasse i "*core interests*" dell'Occidente. Cfr. *Critical Appeasement Undercurrent*, in «Renmin Ribao», June 21, 1980, in <http://data.people.com.cn/directLogin.do>. Il termine viene poi strettamente associato con l'espressione "interessi fondamentali" che la Cina applica per definire le riforme economiche e sociali e il generale mantenimento dell'ordine e della stabilità domestica. Cfr. MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, *U.S. Embassy Held Important Talks with General Secretary Hu Jintao*, January 11, 2009, in <http://www.mfa.gov.cn/chn/gxh/tyb/zwbdt531443.htm>. La prima citazione ufficiale del termine con riferimento alla "sovranità e integrità territoriale cinese" avviene nell'aprile 2004 nel contesto di una discussione su Taiwan. MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI DELLA REPUBBLICA POPOLARE CINESE, *Foreign Ministry Spokesperson Kong Quan Warns the U.S. for Its Decision to Sell Taiwan the Long-Range Radar System at a Press Conference*, January 1, 2004, <http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/fyrbt/dhdwt82122.htm>. La questione della "sicurezza nazionale" viene menzionata ufficialmente in un discorso del ministro degli esteri Li Zhaoxing nel settembre 2006 e riportata dal «Renmin Ribao», *Valuable Spiritual Wealth of New China's Diplomatic Work - Studying Jiang Zemin's Diplomatic Thought*, in «Renmin Ribao», September 30, 2006.

un accordo sui confini marittimi, il rischio di scontro tra imbarcazioni cinesi, giapponesi e americane è molto alto.

Con le economie occidentali oscillanti e la posizione economica e diplomatica cinese in crescendo, i *leader* cinesi divengono più decisi a difendere ciò che loro chiamano “*core interests*”. A spiegare il cambiamento della postura estera cinese, oltre alla sua auto-percezione di essere in grado di trattare questioni come i diritti territoriali con medie e grandi potenze, vi è la frustrazione cinese sui tentativi di Stati Uniti e Giappone di contenere la pacifica crescita cinese; a sua volta, tale frustrazione alimenta il sentimento nazionalista nel rivendicare i “*core interests*” cinesi. Come risultato della percezione del cambiamento dell’equilibrio di potenza a suo favore, Pechino è diventata sempre più convinta della sua capacità di trattare i propri interessi nazionali facendo valere le sue posizioni e di essere in grado di modellare l’ambiente esterno, piuttosto che subirlo passivamente. Se l’assertività cinese è guidata in primo luogo dai contemporanei sentimenti di frustrazione e di crescente auto-fiducia, le incertezze domestiche giocano un importante ruolo. La sovranità dello stato e l’integrità territoriale vengono naturalmente invocate per via dello spirito nazionalista, linfa della legittimità del partito, la cui sopravvivenza è il “*core interest*” che viene prima di tutto per via della natura autoritaria del sistema politico cinese; a seguire, lo sviluppo economico ed il mantenimento della stabilità sociale divengono il secondo e terzo “*core interest*”, poiché sono alla base del processo di legittimazione che il partito ha definito a partire dagli anni ’80 per giustificare la permanenza del suo potere.

#### 4.1 La strategia di “*anti-accesso*” cinese e il revisionismo militare di Shinzō Abe

Il 23 novembre 2013 la Repubblica Popolare Cinese istituisce una zona di identificazione per la difesa aerea (ADIZ) nel Mar Cinese orientale;<sup>72</sup> questa decisione implica che, che all’interno dello spazio aereo identificato, qualsiasi velivolo sia obbligato a presentare il proprio piano di volo e, quindi, a rendere note alle autorità la provenienza e la direzione del mezzo. La rivendicazione cinese dell’ADIZ è una misura

---

<sup>72</sup> Cfr. *Air Sea Battle Renew New Ostilities*, in «Remnin Ribao», November 14, 2011, in <http://en.people.cn/90780/7643679.html>.

finalizzata ad aumentare il controllo sul suo spazio aereo e a tutelare la propria sicurezza nazionale. Mantenere un'ADIZ è una pratica relativamente comune; l'ADIZ giapponese, creata dagli Stati Uniti immediatamente dopo la fine della seconda guerra mondiale, copre anche le zone oggetto di disputa con la Cina nel Mar Cinese orientale; di conseguenza, la possibilità di scontro tra aerei cinesi, giapponesi ed americani è altissima. L'ADIZ è il maggior passo verso le ambizioni cinesi di monitorare e restringere le sue attività militari estere in ciò che considera “mari di prossimità nazionale”. Essa è il risultato di un attento processo politico di lungo periodo mirato a neutralizzare le forze nippo-americane al fine di garantirsi un accesso nel Mar Cinese orientale. Coerentemente con il suo passato, Pechino descrive le sue azioni come opportune misure difensive, in reazione alle provocazioni delle attività militari e politiche del Giappone; invero, l'ADIZ può considerarsi una risposta alla decisione del governo giapponese di nazionalizzare tre delle isole Diaoyu/Senkaku nel settembre 2012 e, più in generale, alla revisione della politica di sicurezza giapponese con la nuova amministrazione di Shinzō Abe.<sup>73</sup>

Il ritorno al potere del primo ministro Shinzō Abe nel dicembre 2012 fa riaffiorare una politica di sicurezza assertiva e di alto profilo regionale e internazionale. La politica di Abe come ideologo del “revisionismo” giapponese, combinata con il trascorso della precedente amministrazione nipponica, rende chiara l'intenzione di condurre il Giappone verso una nuova postura estera, caratterizzata da una politica di difesa meno condizionata dai vincoli anti-militari, una maggiore integrazione dell'alleanza con gli Stati Uniti ed un'enfasi per una diplomazia attiva in Asia orientale. L'agenda diplomatica di Abe è talmente articolata che può essere definita come una vera e propria dottrina in grado di mettere in discussione i principi del primo ministro Yoshida Shigeru, che aveva incanalato il Giappone nella sua traiettoria pacifista dopo la seconda guerra mondiale, per mezzo di una politica di basso profilo, di una postura forzatamente limitata e di un totale affidamento all'alleanza con gli Stati Uniti.

---

<sup>73</sup> Il 18 aprile 2012 il primo ministro giapponese Yoshihiko Noda dichiara ufficialmente di aver preso in considerazione la possibilità di negoziare l'acquisto di tre delle quattro isole private dell'arcipelago Senkaku/Diaoyu. L'acquisto verrà poi formalizzato l'11 settembre 2012.

Oltre ad aver ripristinato l'abitudinaria visita ministeriale al santuario di Yasukuni, Abe inaugura un percorso di radicale revisione della politica di sicurezza nipponica. La lista delle riforme include la creazione di un consiglio nazionale della sicurezza, l'adozione di una strategia della sicurezza nazionale, una legge sulla segretezza di stato, la revisione delle *Linee guida della difesa* ed un processo legislativo per rivedere l'articolo 9 della costituzione e ammettere quindi che le forze di auto-difesa costituiscano un vero e proprio esercito, rendendo il Giappone un "paese normale". Nel luglio 2014 il governo di Abe annuncia la decisione di reinterpretare l'articolo 9 della costituzione, ridefinendo qualitativamente e quantitativamente le forze di auto-difesa e ottimizzando la loro capacità di operazione. Ricorrendo a una decisione governativa per modificare l'articolo, e pertanto evitando un possibile ostruzionismo parlamentare o un referendum, Abe rafforza il corpo delle forze di auto-difesa.<sup>74</sup> L'adozione del nuovo provvedimento da parte della camera dei rappresentanti giapponese, il 19 settembre 2015, è un segnale della fine del pacifismo del paese.<sup>75</sup> L'atto modifica le disposizioni legislative esistenti, permettendo alle forze giapponesi di mobilitarsi nei seguenti casi: un attacco al Giappone o a un suo alleato tale che possa minacciare la sopravvivenza giapponese e porre un chiaro pericolo alla sua popolazione, oppure quando non c'è altro mezzo per respingere un attacco alla sopravvivenza giapponese; esso, inoltre, stabilisce che ogni ricorso alla forza debba essere "minimo". La vaghezza delle disposizioni legislative, passibili di un'interpretazione ampia, alimenta le preoccupazioni cinesi. Per Pechino, l'approvazione della legislazione costituisce uno "scenario terrificante" e, in un commentario, si invoca una metafora paragonando il provvedimento ad una «spada di samurai che spazza via settanta anni di pacifismo».<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Cfr. *Japan's Break With Peace*, in «The New York Times», July 16, 2014, in <http://www.nytimes.com/2014/07/17/opinion/norihiro-kato-japans-break-with-peace.html>.

<sup>75</sup> Il provvedimento stabilisce la possibilità per il Giappone di prendere parte a operazioni militari regionali e internazionali e, pertanto, inverte la politica di sola "auto-difesa" prevista per le forze militari giapponesi. La legislazione è entrata in vigore a partire dal 29 marzo 2016. Cfr. *Japan's Parliament Approves Overseas Combat Role of Military*, in «The New York Times», September 18, 2015, in [http://www.nytimes.com/2015/09/19/world/asia/japan-parliament-passes-legislation-combat-role-for-military.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2015/09/19/world/asia/japan-parliament-passes-legislation-combat-role-for-military.html?_r=0).

<sup>76</sup> XINHUA, *Passage of New Security Bills Is a Dark Stain for Japan*, July 16, 2015, in [http://news.xinhuanet.com/english/2015-07/16/c\\_134418901.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2015-07/16/c_134418901.htm); XINHUA, *Shinzo Abe Slashes 7 Decades of Pacifism, Switches Japan to War Mode*, July 16, 2015, in [http://news.xinhuanet.com/english/2015-07/16/c\\_134418523.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2015-07/16/c_134418523.htm). Il ministro degli esteri cinese elabora

Reinterpretando la costituzione, Abe sta aumentando la capacità giapponese nel contrapporsi alla Cina, se non addirittura nel minacciarla. La politica tenta di risolvere i problemi della sicurezza nazionale giapponese puntando sul revisionismo ideologico; tuttavia, è proprio questa dinamica che potrebbe minare la stabilità in Asia orientale. Il raggiungimento di un'autonomia nella politica di difesa e, potenzialmente, di uno svincolamento dall'alleanza con gli Stati Uniti aumenterebbe il risentimento di Cina e degli altri paesi vittime dell'imperialismo giapponese. Tale evenienza aggraverebbe le tensioni e porrebbe dei seri rischi per le relazioni di sicurezza regionale. Per il governo e la popolazione cinese, che attendono da settanta anni il riconoscimento delle responsabilità passate giapponesi, sarebbe il peggiore degli scenari possibili, in grado di compromettere irrevocabilmente l'andamento oscillante delle relazioni con Tokyo. La decisione di rivedere il passato – e, quindi, non solo di distorcerne l'interpretazione – unita a misure strategico-militari compromettenti, costituisce un vero e proprio attacco alla sicurezza nazionale della Repubblica Popolare Cinese, smascherando il percorso di fraintendimenti che è stata la costante di questi 43 anni di storia.

### *Considerazioni finali*

Il dilemma della sicurezza tra Repubblica Popolare Cinese e Giappone è un meccanismo complesso, intriso di dinamiche conflittuali e di molteplici aspetti di sicurezza da tutelare. La comprensione della sua articolazione appare fondamentale non solo per valutare il grado di stabilità della regione dell'Asia orientale, ma anche per provare la teoria che vede nella crescita del potere economico e militare cinese un'azione propositiva e finalizzata alla sovversione dello *status quo* regionale.

La manifestazione dell'assertività cinese emerge come risultato dell'esacerbazione del dilemma della sicurezza, in cui i due attori sperimentano forme di reciproca insicurezza e in cui la Cina vede falliti i suoi tentativi di assicurazione da parte del Giappone. L'analisi delle relazioni sino-giapponesi dal secondo dopoguerra a oggi

---

una dichiarazione speciale *ad hoc* descrivendo l'approvazione come una mossa senza precedenti verso la seconda guerra mondiale». MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, *Foreign Ministry Spokesperson Hua Chunying's Remarks on Japan's House of representatives Approving New Security Bills*, July 16, 2015, in [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/xwfw\\_665399/s2510\\_665401/2535\\_665405/t1281847.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2535_665405/t1281847.shtml).



dimostra come la Cina abbia ricoperto il ruolo di attore reattivo perché vincolato dalla memoria del “secolo dell’umiliazione” e dall’evoluzione dell’alleanza militare tra Stati Uniti e Giappone. Il sistema di alleanze militari statunitensi in Asia orientale – ed in particolar modo l’alleanza militare tra Stati Uniti e Giappone – costituiscono per Pechino una perenne sfida alla quale diviene necessario reagire. L’alleanza militare nippo-americana suggella una complessità di problematiche questioni di sicurezza per la Cina: essa è prima di tutto l’emblema ancora tangibile dell’infiltrazione estera e della sostituzione dell’ordine sino-centrico con un nuovo ordine filo-occidentale; per di più, essa è l’assillante ricordo dell’aggressività del Giappone imperialista e l’inevitabile timore che tale attitudine possa ripresentarsi. L’alleanza agisce come un vero e proprio accerchiamento militare atto a contenere un’eventuale crescita militare cinese o, in casi estremi, a fungere da base di lancio per eventuali operazioni offensive a danno della Cina. Infatti, quello percepito da Pechino è un evidente sbilanciamento di forze a vantaggio nippo-americano, cui diviene necessario intraprendere un’azione di bilanciamento e, nonostante la sua connotazione difensiva, l’entità della sua estensione quantitativa e qualitativa rende Pechino timorosa per qualsiasi scenario.

Di fronte a tali vincoli, Pechino ha reagito con una postura di apertura e di *engagement* nel quadro dei principi basilari della sua politica estera, incentrati sulla riluttanza ad incorrere in scontri militari, sulla non-interferenza negli affari di altri stati e sulla promozione di una crescita pacifica, con l’intenzione di restaurare la sua gloria tradizionale all’interno di un ordine regionale stabile. Ciò nonostante, il Giappone, costretto tra le necessità strategiche dell’alleanza con gli Stati Uniti e una opinione pubblica devota al ripristino del suo passato glorioso, rifugge dall’assecondare le esigenze di sicurezza cinese.

I tentativi di rassicurazione cinese – suggellati dalla *Smile Diplomacy* del 1998 e dal *New Thinking* del 2004 – non trovano riscontro positivo e anzi sono seguiti da reazioni di profonda chiusura e provocazione da parte di Tokyo. Le strategie di rassicurazione di Pechino sono la dimostrazione che la *leadership* cinese ha perfetta consapevolezza delle percezioni di insicurezza giapponese; al contrario, il governo giapponese, saldamente ancorato ad un concetto di sicurezza tradizionale, rifugge dall’interpretazione oggettiva

del nuovo concetto di sicurezza cinese e della sua crescita pacifica in un ambiente regionale stabile. I principi-chiave dell'ambiente armonico e stabile, così come il rispetto della propria posizione all'interno dell'ordine costituito, trovano una congiunzione temporale con i valori confuciani e con i *Cinque principi della coesistenza pacifica* posti a fondamento della sicurezza nazionale della Repubblica Popolare Cinese sin dalla sua istituzione. Mentre il Giappone reputa minacciosa la crescita del potere cinese, la *leadership* cinese vi si riferisce con un altro appellativo: rinvigorimento (*fixing*). Con questo termine, la Cina enfatizza la determinazione a restaurare la sua posizione e la gloria perdute. La crescita del potere economico e militare, pertanto, non è altro che l'azione di bilanciamento intrapresa da Pechino per sopperire al disequilibrio tra forze nella regione. L'appellativo "*fu guo, qiang bing*", ossia un "paese ricco e un esercito forte", che contraddistingueva la Cina di tre millenni fa, rimane la regola per la sicurezza nazionale cinese, in virtù della quale lo sviluppo economico e la potenza militare appaiono inestricabilmente correlati. Tale concezione stride con quella giapponese – ed in generale occidentale – secondo cui alla base dell'accumulo di potere economico e militare di uno Stato ci sia l'intenzione di sovvertire lo *status quo* esistente. Tuttavia, osservando l'evoluzione delle interazioni cinesi con l'ambiente circostante, è importante evidenziare come Pechino abbia evitato in tutti i modi il confronto militare con le grandi potenze, traendo vantaggio da un ambiente internazionale stabile al fine di rafforzare la sua economia e in generale il suo potere nazionale, avanzando gradualmente in una posizione di preponderanza regionale.

Un grande vincolo alla ricettività del governo giapponese sulle insicurezze e intenzioni cinesi è costituito dalle sfide poste dalla società nipponica. Il nazionalismo è il principale vincolo all'avanzamento delle relazioni bilaterali: esso, difatti, riveste un ruolo vitale nella sicurezza interna di entrambi i paesi. Emergono, tuttavia, delle differenze, tanto in merito al peso che il nazionalismo ha nel processo di legittimazione domestica, quanto alla capacità dei due governi di bilanciare le esigenze di sicurezza interna ed estera. In Cina il nazionalismo soppianta l'ideologia comunista sin dalla fine della guerra fredda e diviene il presupposto di legittimazione del regime; al contrario, per il governo giapponese il nazionalismo costituisce il *leitmotiv* per l'ascesa della

fazione conservatrice che reclama il ripristino del passato glorioso giapponese e che, pertanto, è totalmente avversa a politiche di accondiscendenza verso i paesi vittime dell'imperialismo giapponese. Le esigenze di sicurezza interna dei due attori, dunque, risultano diverse: se per la Cina il nazionalismo costituisce la linfa del regime, per il Giappone esso è funzionale ai gruppi politici conservatori nella loro competizione contro le fazioni progressiste. Parimenti, risultano totalmente differenti le modalità con le quali i governi giapponesi e il regime cinese gestiscono il nazionalismo e la sua regolazione in merito alla strategia di politica estera. Ad esempio, le proteste della società giapponese hanno vanificato la possibilità che il governo statuisse una dichiarazione scritta di scuse sulle guerre sino-giapponesi; ancor peggio, le visite dei primi ministri al santuario di Yasukuni e la decisione del governo giapponese di nazionalizzare le isole Diaoyu/Senkaku nel 2012 – gesti strumentali ad un aumento di legittimità domestica dei gruppi conservatori – hanno alzato la sensibilità cinese ed ostruito i processi di ricongiungimento. Al contrario, il regime cinese si è dimostrato meticoloso nel contenere le proteste anti-giapponesi per non compromettere le relazioni diplomatiche e economiche tra i due stati. Poiché la vittoria del partito comunista cinese nella guerra di resistenza contro il Giappone costituisce il fondamento della storia della Repubblica Popolare Cinese, il regime di Pechino si trova ad affrontare enormi sfide di bilanciamento tra sicurezza interna ed esterna. Ciò nonostante, i membri del governo cinese si rivelano essere degli attori razionali in grado di bilanciare il bisogno di mantenere stabile la legittimità interna con il fine di perseguire obiettivi internazionali di lungo periodo.

L'assertività cinese è, quindi, una strategia di sicurezza difensiva e, nello stesso tempo, la manifestazione della quintessenza dell'insicurezza cinese. Alla luce di ciò, l'interpretazione – quasi unanime – dell'assertività militare cinese come azione propositiva e non come reazione difensiva pone Stati Uniti e Giappone nella condizione logica di reagire a quello che loro percepiscono come uno sbilanciamento di potenza in Asia orientale. L'omissione del nesso causale della reazione cinese alla percepita destabilizzazione dello *status quo* in Asia orientale definisce il potenziale per risultati disastrosi per le politiche estere degli stati coinvolti e per la stabilità della regione. Cina

e Giappone sono obbligati a intraprendere sforzi per distinguere i fraintendimenti dalle reali costrizioni di sicurezza. Fino ad ora l'assetto bilaterale e regionale ha sperimentato una stabilità precaria principalmente per via di tre condizioni: il rigoroso rispetto cinese dei principi della coesistenza pacifica e la sua capacità di adattamento nel tempo mantenendo una postura difensiva; l'assenza di un'autonoma strategia di difesa giapponese; la riluttanza degli Stati Uniti a impegnarsi in un potenziale conflitto ed anzi il loro intendimento di rendere la Cina un attore responsabile nella comunità internazionale. La condivisione di interessi economico-finanziari ha giocato un ruolo parziale nella configurazione di tale stabilità precaria; invero, ad essa non è seguito un incremento delle relazioni politiche e piuttosto ha dato vita alla particolare configurazione relazionale di tipo "*hot economics, cold politics*", vanificando le aspettative della pace commerciale.

L'assenza di oggettività nell'interpretazione della storia e delle finalità della crescita del potere cinese nella regione rimangono i principali ostacoli psicologici nel processo di creazione di fiducia tra Cina e Giappone. La riluttanza giapponese a scusarsi per le azioni passate fornisce una giustificazione psicologica per i cinesi per nutrire sospetti sul futuro orientamento della politica estera giapponese. Non c'è dubbio che Pechino possa mantenere il suo comportamento assertivo fino a quando percepisce la rivalità statunitense e giapponese come un gioco a somma zero: prevenire tale risultato è uno dei maggiori imperativi per Giappone e Stati Uniti. Il percepito senso d'insicurezza cinese aumenta con l'incremento delle provocazioni diplomatiche e retoriche giapponesi e con l'intensificazione degli impegni diplomatici, economici e militari statunitensi in Asia. La Cina non agirebbe secondo una postura assertiva se Giappone e Stati Uniti non la considerassero la principale minaccia alla stabilità regionale: è necessario, quindi, che questi ultimi comprendano in maniera oggettiva le esigenze di sicurezza cinese. La comprensione della strategia di sicurezza cinese non solo è il primo passo per ricostituire le basi di solidità del rapporto tra le due potenze ma anche una condizione necessaria per non esacerbare la tensione regionale.

A seguito della consapevolezza della posizione difensiva della Repubblica Popolare Cinese, il Giappone dovrebbe compiere gradualmente sforzi di rassicurazione nei suoi

confronti. Le istanze di rassicurazione nipponiche sono necessarie affinché possa intraprendersi un processo di creazione di mutua fiducia tra i due attori. Il governo e la società giapponesi dovrebbero dimostrarsi intenzionati ad affrontare in modo oggettivo la storia delle guerre del ventesimo secolo; in seconda istanza, sarebbe opportuno che il governo giapponese precisasse il fine ultimo dell'acquisizione di autonomia nella politica di difesa, svincolandolo dal passato imperiale ed indirizzandolo piuttosto verso un ruolo di potenza regionale responsabile, sulla scia del percorso pacifico post-bellico. La mutua fiducia è l'elemento chiave per stabilire delle relazioni bilaterali stabili e costruttive nel ventunesimo secolo: questo risultato non è stato mai raggiunto fino ad ora della due potenze. Le misure di *trust building* riducono la possibilità di fraintendimenti e possono portare a forme di cooperazione strutturata e istituzionalizzata; a sua volta, un rafforzamento delle relazioni politiche garantirebbe un migliore ambiente per i dialoghi militari e di sicurezza. Come principali potenze nella regione, Cina e Giappone hanno una speciale responsabilità nel garantire un nuovo ordine di sicurezza regionale. Una strategia di rassicurazione da parte giapponese e a un graduale processo di creazione di mutua fiducia creerebbero le condizioni necessarie ad attenuare i confronti militari, ridurre la mutua sfiducia strategica ed aumentare la cooperazione mutualmente benefica nel lungo periodo, eliminando le radici della conflittualità passata, presente e futura in Asia orientale.



ANDREA VENERDI

*La sicurezza nazionale e il caso dell'internamento dei cittadini americano-giapponesi  
durante la seconda guerra mondiale (1942–1946)*

**Abstract:** *The casus belli that signed the United States entry in the WWII was the attack to the base of Pearl Harbor on December 1941. After the attack, the consequences on the national security affected the civilian sphere of rights, notably the rights of the Japanese-American living on the West Coast and of their sons. This article aims to show the effects of the national security measures on the civilian population of Japanese origin during the WWII. In conclusion of this article, a great importance is attributed to a movement, set up by the Japanese American Citizens League (JACL) representatives, for obtaining the admission of the error.*

**Keywords:** World War II; American Japanese; Internment; Yellow peril; Relocation program; Japanese American Citizens League (JACL).

In seguito all'attacco alla base aero-navale di Pearl Harbor, gli Stati Uniti votarono per l'ingresso in guerra al fianco degli alleati. Le conseguenze influenzarono non solo la sfera militare, ma anche quella civile della nazione. Poche ore dopo l'attacco, una proclamazione presidenziale attribuiva speciali poteri d'indagine alle autorità militari e di polizia verso tutti i giapponesi e cittadini nippo-americani residenti negli Stati Uniti. Due giorni dopo altre due proclamazioni estendevano le indagini ai cittadini tedeschi e italiani. Le *Presidential Proclamations*, emanate a dicembre del 1941, costituivano una deroga al quarto emendamento che tutelava i cittadini da perquisizioni indiscriminate. Ne era ben consapevole il procuratore generale Francis Biddle che, nonostante tentasse di difendere i diritti civili dei giapponesi, non poté opporre alcuna resistenza o valida alternativa alle indagini indiscriminate e, successivamente, all'evacuazione. Insieme con lui altre personalità, protagoniste delle decisioni prese dai dipartimenti della giustizia e della difesa, contribuirono a delineare il processo di internamento lontano dalla West Coast. La commissione d'inchiesta sull'internamento dei civili e sulla loro *relocation* in tempo di guerra (Commission on Wartime Relocation and Internment of Civilians -

CWRIC) terrà a sottolineare che non furono mai presentate delle valide alternative al presidente, il quale, alla fine, subì le pressioni dei militari e degli interventisti. Il risultato fu l'internamento e la riduzione dei diritti civili dei cittadini d'origine giapponese.

L'internamento terminò nel 1946, ma la lotta per i diritti civili continuerà fino agli anni '90, periodo in cui fu riconosciuto formalmente l'errore commesso e stanziati i risarcimenti per i superstiti.

### 1. Background *politico-economico dei giapponesi in America: il preludio dell'internamento*

I primi contatti con il Giappone furono avviati nel 1853 grazie alle spedizioni, partite dall'America, per avviare nuovi contatti commerciali.<sup>1</sup> In seguito a quella che fu definita la “rivoluzione giapponese” nel 1868,<sup>2</sup> la struttura interna della politica e dell'economia iniziarono a cambiare direzione. Il governo giapponese decise di aprirsi al commercio estero ma, a causa delle condizioni di vita estremamente basse, legate all'alto tasso di disoccupazione e di povertà, fu intrapresa una decisa azione di apertura all'emigrazione verso l'America. Il punto di arrivo principale erano le isole Hawaii e la California. Al tempo delle prime emigrazioni, le isole non erano ancora sotto la giurisdizione degli Stati Uniti; vi passarono solo alla fine del XIX secolo.<sup>3</sup>

I giapponesi si rivelarono degli instancabili lavoratori. Inizialmente impegnati in lavori a bassa specializzazione, tra l'inizio del novecento e le successive quattro decadi, passarono dall'essere coltivatori in affitto di terreni condivisi a proprietari terrieri famosi per le loro tecniche innovative ad alta intensità.<sup>4</sup> Il successo il campo agricolo era, però, osteggiato da un'ampia porzione di industriali ed agricoltori che erano riluttanti a

<sup>1</sup> Cfr. *Japanese Americans during WWII: Relocation & Internment, Personal Justice Denied*, 1982-1983, part I, cap. 1, p. 30, Maryland, U.S., in <http://www.archives.gov/research/japanese-americans/justice-denied/>.

<sup>2</sup> Il 1868 si collocava in un periodo di rinnovamento per il Giappone. In seguito a una serie di scontri tra le forze lealiste dello Shogun e quelle ribelli guidate dai signori fedeli all'imperatore si concluderà il periodo Edo e inizierà il periodo Meiji con la restaurazione del potere imperiale. Tale periodo verrà anche definito “rinnovamento Meiji”. Cfr. *Background for the Relocation Program*, 1942, Special Collections and Archives, Topaz Internment Camp Documents, 1942-1943, p. 1. MSS COLL 170, box 1, folder 8, UTAH, US, Utah State University Merrill-Cazier Library, 2005-2010, in <http://digital.lib.usu.edu/cdm/compoundobject/collection/Topaz/id/5297/rec/5>.

<sup>3</sup> Cfr. *ibid.*

<sup>4</sup> Cfr. *Japanese Americans during WWII: Relocation & Internment, Personal Justice Denied*, part I, cap. 1, cit., p. 42.



veder crescere ancora la porzione di mercato in mano giapponese. Nel 1905, le associazioni di lavoratori decisero di costituire una lega per l'esclusione degli asiatici (Asian Exclusion League), che nel breve tempo di tre anni raggiunse più di centomila membri.<sup>5</sup> Gli attacchi condotti dalla lega erano sostenuti dalle piattaforme politiche e dai giornali, tra i quali il più noto era il «San Francisco Chronicles». Grazie all'aiuto dei membri al congresso, si giunse alla proclamazione di leggi indirizzate a limitare i poteri e le azioni dei giapponesi, e degli asiatici in generale, residenti negli Stati Uniti. Ben nota fu l'*Alien Land Law* che impediva l'acquisizione di terra agli stranieri,<sup>6</sup> producendo forti danni alla crescita economica della zona. La legge sulla terra si inseriva in una catena di interventi legislativi che sono fondamentali per tracciare l'evoluzione statunitense dei rapporti con i suoi cittadini stranieri. Cronologicamente, la prima legge a incidere sui diritti civili fu il *Naturalization Act* del 1790, che impediva l'acquisizione della cittadinanza agli stranieri non bianchi.<sup>7</sup> Nel 1922 la corte suprema reinterpretò la legge per circoscriverne gli effetti a tutti gli asiatici.<sup>8</sup> Un ulteriore atto fu il *Gentlemen's Agreement*, che Roosevelt stipulò con il governo del Giappone nel 1907, il quale si impegnavano a limitare i flussi migratori in cambio di una rimozione delle barriere da parte degli Stati Uniti.<sup>9</sup> L'atto ebbe effetti fino al 1924, anno in cui fu sostituito dall'*Immigration Act*.<sup>10</sup> L'analisi delle leggi porta in risalto i continui conflitti delle popolazioni locali con gli stranieri asiatici, problemi che il governo seppe affrontare solo attraverso limitazioni all'immigrazione e riduzione dei diritti civili ed economici. Non può, quindi, essere

---

<sup>5</sup> Cfr. *ibid.*, p. 33.

<sup>6</sup> Cfr. N. GRANT, *White Supremacy and the Alien Land Laws of Washington State*, Washington, D.C., University of Washington, 2008, in [http://depts.washington.edu/civilr/alien\\_land\\_laws.htm](http://depts.washington.edu/civilr/alien_land_laws.htm).

<sup>7</sup> Nel tempo si susseguirono vari atti di naturalizzazione che estendevano l'ottenimento della cittadinanza a misure sempre più restrittive. Nel 1795 si richiese anche una residenza negli Stati Uniti di almeno cinque anni. Nel 1798 questo parametro fu esteso fino a quattordici anni. Solo nel 1952, con l'*Immigration and Nationality Act* si eliminarono le discriminazioni di razza e sesso quali limiti per ottenere la cittadinanza. Cfr. UNITED STATES CONGRESS, *An Act to Establish an Uniform Rule of Naturalization* (March 26, 1790); *An Act to Establish an Uniform Rule of Naturalization; and To Repeal the Act Heretofore Passed on that Subject* (January 29, 1795), in *American History I*, <http://www.indiana.edu/~kdhist/H105-documents-web/week08/naturalization1790.html>.

<sup>8</sup> Cfr. GRANT, *White Supremacy and the Alien Land Laws of Washington State*, cit.

<sup>9</sup> Nel 1907 con il *Gentlemen's Agreement* gli USA s'impegnavano a non limitare ulteriormente l'immigrazione dei giapponesi, ma il Giappone a sua volta s'impegnava a non permettere ulteriori flussi migratori verso le coste statunitensi. L'atto non fu mai ratificato ed i suoi effetti ebbero fine nel 1924 con l'*Immigration Act*, che stabiliva nuove regole sul flusso di persone in entrata. Cfr. *Japanese Americans during WWII: Relocation & Internment, Personal Justice Denied*, Part I, cit., pp. 33-34.

<sup>10</sup> Cfr. GRANT, *White Supremacy and the Alien Land Laws of Washington State*, cit.

considerato strano che una cronica avversione verso i giapponesi fosse presente e che alla fine il risultato fosse stato il fallimento dell'integrazione e lo sfociare di paure verso quello che fu definito come il pericolo giallo (*yellow peril*).<sup>11</sup> L'invasione della Manciuria e la diserzione dalla Lega delle Nazioni non furono di certo utili ad abbattere lo spirito di sospetto che risiedeva tra le popolazioni della West Coast. I risultati derivanti dalla concatenazione di atti anti-asiatici portò, inevitabilmente, all'attuazione di misure restrittive dopo l'attacco di Pearl Harbor, tali da rendere nulli gli effetti del quarto emendamento il quale tutelava da perquisizioni indiscriminate.

Ad acuire ulteriormente la situazione intervenivano i fattori culturali e religiosi. In particolar modo destava timore, non solo tra la popolazione ma anche tra le forze politiche, l'influenza rappresentata dalla religione shintoista sui singoli individui. Essa costituì uno dei cardini attraverso i quali venne giudicata come rischiosa la presenza di cittadini di origine giapponese nelle zone soggette a restrizioni militari, tanto da portare personaggi come il generale John DeWitt a teorizzare l'inassimilabilità della cultura asiatica con quella occidentale, cosa che lo portò alla famosa espressione «*a Jap is a Jap*».<sup>12</sup> Lo shintoismo insisteva su uno stretto legame con il signore feudale e il singolo individuo, il quale otteneva una posizione non come persona ma solo come membro del clan.<sup>13</sup> Alla cultura religiosa era strettamente legata quella militare. Il fulcro di tale legame ruotava intorno al servizio militare, il quale era obbligatorio per tutti i cittadini giapponesi. Essendo la cittadinanza giapponese trasmissibile per *ius sanguinis*, ogni cittadino americano di origine giapponese poteva essere richiamato per seguire

---

<sup>11</sup> L'espressione "pericolo giallo" (*Yellow Peril*) è il simbolo del pregiudizio razziale verso i giapponesi e, in generale, verso le popolazioni asiatiche, associate anche a stereotipi sessuali come mostrano alcune vignette dell'epoca. Cfr. A.D. RENTELN, *A Psychohistorical Analysis of the Japanese American Internment*, in «Human Rights Quarterly», XVII, 4, November 1995, pp. 627, 633.

<sup>12</sup> «*A Jap is a Jap*» fu una sfortunata frase pronunciata da DeWitt che caratterizza la storia dell'internamento dei giapponesi americani. Per lui non era possibile distinguere un giapponese leale da uno traditore, in quanto lo stile di vita orientale era troppo differente da quello occidentale e ciò aveva come conseguenza l'impossibilità di comprenderne gli schemi mentali, almeno nel breve periodo. Oltre a questo, la frase stava a significare il mancato assorbimento dei valori occidentali da parte dei giapponesi trapiantati in America. Cfr. J.L. DEWITT, *Final Report: Japanese Evacuation from the West Coast*, 1943, in <https://archive.org/details/japaneseevacuati00dewi>.

<sup>13</sup> Cfr. C.B. MUNSON, *Japanese on the West Coast*, in *American Concentration Camps*, vol. I, July 1940–December 1941, p. 6, in <http://www.michiweglyn.com/wp-content/uploads/2010/06/Munson-Report.pdf>.

l'addestramento in patria, cosa che avvenne, in particolar modo, per i cosiddetti *kibei*,<sup>14</sup> i quali erano tenuti sotto stretta osservazione.

Di particolare utilità si rivelarono due report stilati da inviati speciali a cui fu affidato il compito di analizzare le caratteristiche principali della cultura giapponese e la possibile influenza che la loro struttura sociale poteva avere sulla sicurezza nazionale. Prima di Pearl Harbor, il governo aveva avviato indagini per prevenire e difendersi da operazioni di spionaggio, da sabotaggio e da eventuali quinte colonne. I due reporter, cui furono affidate le indagini, erano Curtis B. Munson e il tenente della marina Kenneth D. Ringle.<sup>15</sup> I rapporti mettevano in risalto che tra il 75% e il 90% la popolazione di origine giapponese di seconda generazione poteva essere considerata fedele, con esclusione dell'elemento *kibei* e *issei*.<sup>16</sup> Munson, inoltre, chiariva che

«non c'è alcun problema giapponese sulla costa. [...] Non ci saranno rappresaglie armate da parte dei giapponesi. [...] Ci sarà indubbiamente qualche sabotaggio finanziato dal Giappone ed eseguito in larga parte da agenti introdotti [negli Stati Uniti]».<sup>17</sup>

Inoltre, tali sabotaggi sarebbero stati opera di spie esterne e agenti presenti sul territorio americano già prima della guerra, in quanto il governo del Giappone non nutriva fiducia nei suoi cittadini trapiantati in America, come fu confermato da Ringle dopo che ebbe accesso ai documenti segreti del consolato giapponese di Los Angeles.<sup>18</sup> I due reporter tracciavano una sintesi molto accurata sulla struttura culturale e sociale dei giapponesi e

---

<sup>14</sup> La seconda generazione che aveva vissuto parte della sua adolescenza in Giappone a scopo educativo ed erano, successivamente, rientrati negli Stati Uniti. Molti di loro erano stati addestrati nell'esercito giapponese, come prescritto dalla legge. Cfr. C.B. MUNSON, *Report and Suggestions Regarding Handling the Japanese Question on the Coast*, December 20, 1941, in <http://ddr.densho.org/ddr/densho/67/5/>.

<sup>15</sup> Cfr. G. ROBINSON, *John Franklin Carter*, in *Densho Encyclopedia*, 2016, in <http://encyclopedia.densho.org/John%20Franklin%20Carter/>.

<sup>16</sup> Cfr. MUNSON, *Japanese on the West Coast*, in *American Concentration Camps*, cit., p. 1; K.D. RINGLE, *Ringle Report: On the Japanese Question in the U.S.A.: Compilation of Memoranda*, June 19, 1942, in W. INJERD, ed., *The Preservation of People*, in <http://www.mansell.com/eo9066/1942/42-01/Ringle.html>.

<sup>17</sup> MUNSON, *Japanese on the West Coast*, cit., p. 13.

<sup>18</sup> Durante un'operazione segreta, il governo venne in possesso di materiale segreto conservato presso il consolato giapponese a Los Angeles. I documenti confermarono che il governo non nutriva fiducia verso i suoi cittadini residenti in America e per tale motivo faceva uso di personale esterno o non giapponese. L'operazione è nota come "affare Tachibahana", dal nome dell'ufficiale della marina giapponese che coordinava la rete di spionaggio. Cfr. K. RINGLE, *What Did You Do Before the War, Dad?*, December 6, 1981, in «Washington Post», <https://www.washingtonpost.com/archive/lifestyle/magazine/1981/12/06/what-did-you-do-before-the-war-dad/a80178d5-82e6-4145-be4c-4e14691bdb6b/>.

concludevano sostenendo che le azioni da intraprendere verso questa popolazione, in nome della sicurezza nazionale, dovevano essere ben ponderate. Al termine del suo rapporto, Ringle tenne a ricordare ai suoi lettori che

«se le prossime giovani generazioni [di giapponesi] saranno veramente americane nel modo di pensare, di parlare, di agire e nei sentimenti dipenderà da come sono trattate oggi [...]».<sup>19</sup>

## 2. Pearl Harbor e l'evacuazione degli americani-giapponesi

Dopo l'attacco di Pearl Harbor, il 7 dicembre 1941, l'isteria di guerra esplose sulla West Coast, risvegliando sentimenti xenofobi verso le popolazioni asiatiche. Contemporaneamente, quelle piattaforme partitiche, che facevano affidamento sui giornali e le radio per diffondere le proprie idee, adottarono, ancora una volta, una propaganda mirante a diffondere insicurezza e paura. Lo scopo principale era indebolire l'amministrazione Roosevelt, presentandola come incapace di adottare efficaci iniziative per fronteggiare il nuovo pericolo giapponese.<sup>20</sup> Immediatamente dopo l'attacco, Roosevelt emanò la *Presidential Proclamation n. 2525* (PP 2525), con la quale era stabilito l'arresto e la detenzione di tutte le persone con cittadinanza di una nazione ostile, se ritenute una minaccia, o in violazione di leggi e regolamenti.<sup>21</sup>

L'8 dicembre si votò per l'ingresso in guerra al fianco degli alleati. In poco più di mezz'ora il congresso si espresse, quasi all'unanimità, a favore della guerra.<sup>22</sup> Nello stesso giorno furono emanate altre due PP, la n. 2526 e la n. 2527, che come la precedente, estendeva le misure di arresto e detenzione anche a italiani e tedeschi.<sup>23</sup>

I giornali divennero il mezzo attraverso il quale echeggiavano i sentimenti anti-giapponesi sulla West Coast. Illustri giornalisti pubblicarono articoli politicamente o-

---

<sup>19</sup> RINGLE, *Ringle Report: On the Japanese Question in the U.S.A.: Compilation of Memoranda*, cit., conclusion.

<sup>20</sup> Cfr. *Japanese Americans during WWII: Relocation & Internment, Personal Justice Denied*, part I, cit., pp. 71-72.

<sup>21</sup> Cfr. F.D. ROOSEVELT, *Presidential Proclamation 2525*, December 7, 1941, in <http://www.foitimes.com/internment/Proc2525.html>.

<sup>22</sup> Cfr. F.L. KLUCKHOHN, *U.S. Declares War, Pacific Battle Widens*, in «The New York Times», December 9, 1941, in <http://www.nytimes.com/learning/general/onthisday/big/1208.html>.

<sup>23</sup> Cfr. F.D. ROOSEVELT, *Presidential Proclamation 2526*, December 7, 1941, in <http://www.foitimes.com/internment/Proc2526.html>; Id., *Presidential Proclamation 2527*, December 7, 1941, in <http://www.foitimes.com/internment/Proc2527.html>.

rientati a sostenere una forma di esclusione dei cittadini, di nazionalità nemica, fuori dalle zone a rischio di attacco. Tra questi, Walter Lippman scrisse sul «Washington Post» che sarebbe stato opportuno evacuare tutta la popolazione non necessaria e che il pericolo non era rappresentato solamente dai nativi giapponesi, ma anche dalla classe dei *nisei*, ossia le seconde generazioni, sottolineando che prendevano parte ad attività tese a favorire la fuga di informazioni verso il nemico.<sup>24</sup> Le dichiarazioni furono sfruttate dal generale del Western Defense Command (WDC), John DeWitt, e dal procuratore Earl Warren, entrambi sostenitori della evacuazione, per accelerare la richiesta di un intervento diretto delle forze armate per mettere in sicurezza l'area e allontanare la minaccia giapponese.<sup>25</sup>

Nel tempo che trascorse dall'attacco a Pearl Harbor e la decisione finale di evacuare e internare i giapponesi stranieri e i cittadini americani di origine giapponese, si consumarono numerosi scontri tra le forze dell'amministrazione Roosevelt. Da una parte, il dipartimento della giustizia (USDJ) e, dall'altra, il dipartimento della guerra (USDW), guidato dal Henry Stimson. All'apice dell'USDW, insieme al segretario, vi era la figura di DeWitt, nominato a capo delle forze armate per tutta la West Coast. La figura di DeWitt è centrale per delineare l'evoluzione degli avvenimenti tra il dicembre del 1941 e il febbraio del 1942. Reso famoso, come riferito, per la sua espressione «*a Jap is a Jap*», sostenne che non era possibile stabilire il grado di fedeltà verso il governo degli Stati Uniti in quanto

«i giapponesi sono una razza di nemici e mentre molte seconde e terze generazioni di giapponesi nati sul suolo degli Stati Uniti [...] sono divenuti americanizzati, i tratti razziali rimangono non diluiti».<sup>26</sup>

Sarà questa la pietra angolare che convinse il presidente ad avallare il processo di evacuazione, perché i rappresentanti civili del'USDJ, più propensi ad una soluzione meno

---

<sup>24</sup> Cfr. W. LIPPMANN, *Today and Tomorrow*, in «Washington Post», February 12, 1942, in <http://encyclopedia.densho.org/sources/en-denshopd-i67-00001-1/>.

<sup>25</sup> Earl Warren fu un procuratore generale dello stato della California al tempo dell'attacco a Pearl Harbor. Fu uno dei più accaniti sostenitori del processo di evacuazione ed ebbe influenza su DeWitt e sul giornalista Lippmann. Dopo la guerra diverrà un sostenitore dei diritti civili. Dopo la sua morte furono pubblicate le sue memorie in cui chiese scusa per il sostegno dato al *Relocation Program*. Cfr. *Earl Warren*, in *Densho Encyclopedia*, [http://encyclopedia.densho.org/Earl\\_Warren/](http://encyclopedia.densho.org/Earl_Warren/).

<sup>26</sup> *Ibid.*

drastica, non riuscirono, nel poco tempo a disposizione, a proporre una valida strategia che risolvesse il problema della fedeltà o meno dei giapponesi presenti negli Stati Uniti.

Nell'arco di tempo dei tre mesi che precedettero l'ordine esecutivo 9066, continuavano le perquisizioni e gli arresti dei soggetti ritenuti una minaccia per la sicurezza. Già nel 1940, dopo i successi della campagna militare di Hitler, il servizio immigrazione e naturalizzazione del dipartimento del lavoro, «essenzialmente un'agenzia che protegge», venne trasferito al dipartimento della giustizia, «essenzialmente una agenzia che persegue».<sup>27</sup> Questi, in collaborazione con l'FBI, redassero una lista di persone da internare in caso di guerra.<sup>28</sup> Le perquisizioni e gli arresti, attuati dall'FBI, a capo del quale sedeva il direttore Edgar J. Hoover, avvenivano su tutto il territorio nazionale. Hoover, da attento osservatore qual era, espresse più di una volta la sua opinione sulle misure di sicurezza che venivano adottate. In particolare, il 2 febbraio 1942, scrisse al procuratore Biddle che i risultati delle perquisizioni dimostravano che «i giapponesi sono in possesso di armi da fuoco, radio a corto raggio e altro materiale di contrabbando», ma che molti di questi rapporti erano «infondati» e che le armi rinvenute erano di piccolo calibro così «come ogni persona ne può essere in possesso, specialmente un coltivatore».<sup>29</sup>

Dall'USDJ, il procuratore generale Francis Biddle, già nel dicembre 1941, aveva autorizzato la perquisizione di ogni casa in cui «almeno uno dei residenti fosse uno straniero di nazionalità nemica».<sup>30</sup> Le perquisizioni erano affidate alla polizia militare diretta dall'ufficio di Allen W. Gullion, il Provost Marshall General. Contemporaneamente Biddle, per fermare una deriva di potere verso le autorità militari e per placare le azioni di protesta dei cittadini americani, dichiarò pubblicamente che «i cittadini non saranno arrestati [...], a meno che ci [sia] una causa, provabile, per credere che un crimine sia stato commesso».<sup>31</sup> Molti erano preoccupati per le sorti che avrebbe preso la guerra e per le ripercussioni sulla vita in America. Il congelamento dei conti correnti, quale mi-

---

<sup>27</sup> R. DANIELS, *Prisoners Without Trial*, New York, Hill & Wang, 2004, p. 24.

<sup>28</sup> Cfr. *ibid.*

<sup>29</sup> E. HOOVER, *Memorandum for the Attorney General*, February 2, 1942, Ch. "San Francisco", in [http://www.internmentarchives.com/showdoc.php?docid=00094&search\\_id=13744](http://www.internmentarchives.com/showdoc.php?docid=00094&search_id=13744).

<sup>30</sup> DANIELS, *Prisoners Without Trial*, cit., p. 32.

<sup>31</sup> Cit. in *Japanese Americans during WWII: Relocation & Internment, Personal Justice Denied*, cit., part I, cap. 2, p. 62.

sura di sicurezza, costrinse molti a fare affidamento su aiuti o ad avviare azioni tese a tutelare le proprietà private.<sup>32</sup>

Nei mesi che seguirono l'attacco, la situazione continuava a peggiorare. Le continue vittorie della marina giapponese preoccupavano i vertici militari e politici. DeWitt insisteva che solo l'evacuazione, in primo luogo, e l'internamento,<sup>33</sup> in un secondo momento, avrebbero garantito sicurezza. L'unica persona che sosteneva misure alternative con decisione e argomentando chiaramente le proprie posizioni era Hoover. Egli aveva ben compreso l'evolversi della situazione e commentava a Biddle che

«[...] la necessità di un'evacuazione di massa è basata principalmente sulla pressione pubblica e politica più che su dati concreti. L'isteria pubblica e, in alcuni casi, i commenti della stampa e dei giornalisti radiofonici hanno provocato una tremenda pressione [...]».<sup>34</sup>

Le perquisizioni e le valutazioni fatte dalle autorità fino a questo momento si inseriscono in quelle che possono essere le variabili principali che hanno portato a sostenere che l'evacuazione della West Coast fosse necessaria. Oltre ai risultati delle perquisizioni e all'impossibilità di determinare, in tempi brevi, la lealtà degli stranieri e dei giapponesi-americani si aggiunge un altro elemento che può essere considerato fondamentale e che, alla luce delle vittorie del Giappone, acquisisce molto più valore. Si tratta dei risultati delle intercettazioni ottenute attraverso il sistema di decrittazione denominato MAGIC, figlio ed evoluzione del sistema britannico ENIGMA. Il sistema era tenuto segreto e solo poche figure istituzionali potevano averne accesso. Tra queste, il segretario Stimson diramava i risultati alle persone competenti dei vari settori interessati, come il generale DeWitt.<sup>35</sup> Negli anni '80 sarà dimostrato che molte delle intercettazioni erano errate

---

<sup>32</sup> Cfr. DANIELS, *Prisoners Without Trial*, cit., p. 26.

<sup>33</sup> Durante il periodo tra il dicembre del 1941 e il febbraio 1942 non era ancora stata delineata una chiara politica su quali sarebbero dovute essere le fasi che avrebbero accompagnato l'evacuazione. Era, però, ben chiaro, nelle menti degli autori del programma, che le persone che avrebbero dovuto abbandonare la West Coast non potevano essere lasciate libere di muoversi, senza controlli, per l'interna nazione. Per tale motivo, si delinearono delle fasi che prevedevano il ricollocamento all'interno dei campi della Wartime Relocation Authority.

<sup>34</sup> HOOVER, *Memorandum for the Attorney General*, cit., p. 1.

<sup>35</sup> Dalla testimonianza di McCloy di fronte alla Commission on Wartime Relocation and Internment of Civilians, si può tratteggiare una sintesi della gerarchia di funzionamento del sistema MAGIC, che investiva dell'autorità di accesso alle informazioni solo le più alte cariche dello stato. Cfr. *Japanese-American*

e non potevano essere utilizzate come materiale valido per giustificare l'evacuazione. Nonostante ciò, i messaggi furono usati per dimostrare l'esistenza di una necessità militare e d'intervento per garantire la sicurezza. Fu John J. McCloy, assistente al segretario della guerra Stimson che, di fronte alla sottocommissione di ascolto sul ricollocamento, testimoniò sull'importanza del sistema MAGIC. Gli fu espressamente chiesto se le intercettazioni avevano avuto un ruolo nel «determinare le decisioni di coloro che ordinarono l'evacuazione». La sua risposta fu che non aveva «il minimo dubbio su questo».<sup>36</sup> La critica più forte che fu posta al sistema MAGIC venne dalla commissione federale sulle comunicazioni (Federal Communication Commission), la quale affermava che la maggior parte delle intercettazioni non aveva senso e che il personale militare addetto al monitoraggio era incompetente al punto che «l'esercito e la marina riportavano le comunicazioni dell'uno con l'altro come [se fossero] giapponesi».<sup>37</sup>

Nonostante le insicurezze sui rapporti, il comandante DeWitt decise di comunicare, il 3 febbraio, al segretario Stimson che esistevano intercettazioni che comprovavano l'esistenza di spie giapponesi in California, le quali comunicavano con sottomarini al largo della costa.<sup>38</sup> A febbraio le idee iniziarono a prendere la forma dell'evacuazione e del conseguente internamento, intervento mai avvenuto prima. Ricorda lo storico Roger Daniels che

«durante la seconda guerra mondiale, negli Stati Uniti l'internamento era individuale e presumibilmente basato su qualcosa che l'individuo aveva fatto; l'incarcerazione di massa che ebbe luogo fu basata semplicemente sulle origini etniche e geografiche»,<sup>39</sup>

elemento che verrà messo in risalto anche dalla CWRIC. Tra il 31 gennaio ed il 7 febbraio il procuratore Biddle emanava una serie di dichiarazioni ufficiali in cui elencava le 84 aree proibite in cui sarebbe stata suddivisa la West Coast. Anche se Biddle rimase sempre un difensore dei diritti civili, alla fine di gennaio dovette arrendersi all'evidenza che

---

*and Aleutian Wartime Relocation, Hearings*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1985, in W. INJERD, ed., *The Preservation of People*, 2015, in <http://www.mansell.com/eo9066/1984/IA213.html>.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Cit. in *Japanese Americans during WWII: Relocation & Internment, Personal Justice Denied*, cit., part I, cap. 2, p. 63.

<sup>38</sup> Cfr. *ibid.*, p. 65.

<sup>39</sup> DANIELS, *Prisoners Without Trial*, cit., p. 27.



l'evacuazione era la scelta che raccoglieva più consensi, in particolare dopo che alcuni membri californiani del congresso avevano chiesto a Roosevelt

«[...] l'immediata evacuazione di tutte le persone con un lignaggio giapponese e tutte le altre, stranieri e cittadini, la cui presenza sarà ritenuta pericolosa o ostile alla difesa degli Stati Uniti [...]».<sup>40</sup>

Il punto di svolta definitivo arrivò il 10 febbraio, quando, durante una riunione con il presidente, questi dichiarò di «andare avanti e fare tutto quello che era necessario».<sup>41</sup> Fu questa decisione che portò McCloy e Stimson ad accettare l'evacuazione e l'internamento. Il 17 febbraio il procuratore Biddle tentava un ultimo approccio con il presidente. Gli ricordava che alla base della proposta d'internamento e delle manifestazioni vi erano gli interessi degli agricoltori della California e che molte delle dichiarazioni fatte dalle autorità militari, circa una possibile invasione dalla costa, erano false e non provate.<sup>42</sup> Nonostante i tentativi, nei giorni successivi i due dipartimenti lavorarono insieme per delineare il progetto che prese la forma dell'*Executive Order 9066* (EO 9066), emanato dal presidente il 19 febbraio 1942. Stabiliva i compiti delle autorità militari e le limitazioni di movimento e residenza dei cittadini della West Coast.<sup>43</sup>

### 3. I Relocation Centers e le strategie della WRA

Le procedure che furono attivate prevedevano la creazione di un apposito piano di evacuazione dalla West Coast e la costruzione di opportuni alloggiamenti nei quali gli evacuati sarebbero stati alloggiati. Entrambe queste condizioni necessitavano di una preventiva ricerca delle zone in cui costruire gli appositi campi di ricollocamento, che per lo scopo presero il nome di Relocation Centers (RC). Contemporaneamente, il 21 marzo, il congresso emanava la *Public Law n. 503*, la quale rendeva penalmente perseguibile qualsiasi violazione di ordini militari all'interno delle zone soggette a restrizioni e poste

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> Cfr. F. BIDDLE, *Memorandum to the President from Attorney General Francis Biddle*, February 17, 1942, pp. 8-9, in <http://www.fdrlibrary.marist.edu/archives/pdfs/internment.pdf>.

<sup>43</sup> Cfr. F.D. ROOSEVELT, *Executive Order 9066*, February 19, 1942, in U.S. NATIONAL ARCHIVES & RECORDS ADMINISTRATION, <http://www.ourdocuments.gov/doc.php?doc=74&page=transcript>.

sotto l'autorità militare.<sup>44</sup> Le procedure per l'attuazione degli ordini militari, emanati dal WDC, avvenivano tramite le *Public Proclamation* (PP). La prima di queste, emanata il 2 marzo, stabiliva la suddivisione della West Coast in area A ed area B. L'area A precludeva ai giapponesi l'accesso; l'area B era invece limitata solo ad alcune categorie, a particolari condizioni.<sup>45</sup>

L'intero processo di evacuazione e internamento seguirà un'evoluzione rappresentata da PP consecutive che estenderanno sempre più le zone da evacuare. L'intera evacuazione si estese per tre periodi. In un primo momento, si assistette a una forma di evacuazione volontaria al di fuori dalle aree proibite. Le tempistiche prevedevano l'evacuazione in sette giorni.<sup>46</sup> Durante questo periodo di tempo, un membro della famiglia doveva recarsi presso una stazione di controllo dei civili (Civil Control Station - CCS) per registrare i componenti ed essere istruito sui passi da seguire. Sfortunatamente, il processo di evacuazione volontaria si rivelò un fallimento,<sup>47</sup> a causa delle scarse adesioni e di un'inefficace comunicazione da parte delle autorità militari. Per tale motivo, il 27 marzo, il WDC, emanò la PP n. 4 che imponeva di non abbandonare più le aree e di attendere ulteriori istruzioni.<sup>48</sup>

Per sopperire alle lacune del piano di evacuazione, fu organizzato un nuovo sistema che risultò più efficace. Le fasi da seguire erano tre: la registrazione presso un CCS; il trasferimento verso campi con alloggiamenti temporanei (Assembly Centers – AC); infine il trasferimento nei RC gestiti dalla Wartime Relocation Authority.<sup>49</sup>

Cronologicamente, l'evacuazione ebbe inizio il 29 marzo 1942 e si concluse i primi giorni di giugno con l'emanazione delle PP 6 e 7.<sup>50</sup> Da giugno fino a novembre iniziò la fase di trasporto dagli AC ai RC.<sup>51</sup> Le agenzie principali impegnate nell'evacuazione e

---

<sup>44</sup> Cfr. U.S. CONGRESS, *Public Law 503*, March 21, 1942, in [http://www.internmentarchives.com/showdoc.php?docid=00104&search\\_id=9609](http://www.internmentarchives.com/showdoc.php?docid=00104&search_id=9609).

<sup>45</sup> Cfr. *Public Proclamation 1*.

<sup>46</sup> Cfr. DEWITT, *Final Report: Japanese Evacuation from the West Coast*, cit., p. 92.

<sup>47</sup> Cfr. *ibid.*, p. 107.

<sup>48</sup> Cfr. *Japanese Americans during WWII: Relocation & Internment, Personal Justice Denied*, cit., part I, cap. 3, p. 103.

<sup>49</sup> Cfr. DEWITT, *Final Report: Japanese Evacuation from the West Coast*, cit., p. 94.

<sup>50</sup> Cfr. *Japanese Americans during WWII: Relocation & Internment, Personal Justice Denied*, cit., part I, cap. 3, p. 111,

<sup>51</sup> Cfr. *ibid.*, part I, cap. 6, p. 149.

nell'assistenza agli evacuati erano la Wartime Civil Control Administration (WCCA),<sup>52</sup> rientrante nel ramo civile della quarta armata e diretta da Karl R. Bendetsen, e la WRA costituita con l'*Executive Order 9102*<sup>53</sup> e alle dirette dipendenze del presidente sotto la supervisione di Dillon Myer. La WCCA aveva il compito di ospitare e gestire gli evacuati negli AC fino a quando gli RC non fossero stati ultimati. Successivamente, sarebbero stati trasferiti sotto l'autorità civile della WRA e l'esercito avrebbe svolto solo funzioni di sorveglianza esterna ai campi, cosa che era tra i suoi obiettivi sin dal principio, con il chiaro intento di ridurre al minimo i costi di mantenimento dei giapponesi.<sup>54</sup> Dato il grande numero di persone da evacuare, circa 120.000, la costituzione di 15 AC fu indispensabile per la loro gestione, in attesa che la WRA ultimasse i suoi campi con tutte le strutture indispensabili<sup>55</sup> e, soprattutto, a fronte delle costanti violenze e minacce che si consumavano contro gli evacuati.<sup>56</sup>

L'evacuazione, che rappresentò la distruzione dello stile di vita dei giapponesi, l'abbandono delle case e del lavoro, fu sostenuta da un piano di assicurazioni sociali ed economiche tese a tutelare il patrimonio. Nella mente di coloro che progettarono e misero in atto l'evacuazione vi era la consapevolezza che ciò che fu definito internamento non fosse una misura da portare avanti per un tempo indefinito, ma solo fino al termine della guerra, come misura di sicurezza. Per tale motivo, agenzie come la Federal Reserve Bank e la Farm Security Administration furono attivate per tutelare i beni degli internati nei RC.<sup>57</sup> Nonostante ciò, gli effetti dell'evacuazione furono analizzati già nel maggio del 1942 dalla commissione Tolan, che al termine dei lavori si domandò quali sarebbero state le conseguenze del programma di ricollocamento (Relocation Program –

---

<sup>52</sup> Cfr. DEWITT, *Final Report: Japanese Evacuation from the West Coast*, cit., p. 41.

<sup>53</sup> Cfr. F.D. ROOSEVELT, *Executive Order 9102 Establishing the War Relocation Authority*, March 18, 1942, Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, THE AMERICAN PRESIDENCY PROJECT, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=16239>.

<sup>54</sup> Come ebbe a dire Karl Bendetsen, messo a capo della WCCA, il compito dell'esercito era di «uccidere i giapponesi, non di salvarli». *Memo of a conversation between Col. Bendetsen and Bernard Gufler*, February 21, 1942, in DENSHO DIGITAL REPOSITORY, p. 2, <http://ddr.densho.org/ddr/densho/67/80/>.

<sup>55</sup> Cfr. DEWITT, *Final Report: Japanese Evacuation from the West Coast*, cit., pp. 47-48.

<sup>56</sup> Cfr. MYER, *The Relocation Program*, cit., p. 8.

<sup>57</sup> Cfr. *ibid*, p. 8.

RP) sul futuro della nazione.<sup>58</sup> Sfortunatamente, le opinioni della commissione arrivarono troppo tardi rispetto al RP.

Tra la primavera e l'inverno del 1942, furono realizzate le strutture dei campi della WRA, ora diretta da Dillon Myer.<sup>59</sup> I problemi nei campi gestiti da Bendetsen e da Myer non erano pochi. Si andava dalle avversità climatiche<sup>60</sup> a quelle strutturali,<sup>61</sup> per finire ai problemi legati agli approvvigionamenti.<sup>62</sup> Tutti quanti questi problemi erano il frutto della fretta e delle condizioni in cui furono sviluppati i centri, i quali dovevano essere situati in zone lontane da luoghi di importanza strategica, quindi costruiti interamente da zero. La struttura del RC era fondamentalmente un campo con alloggi situati in apposite caserme, bagni in comune, ma anche strutture di svago quali sale da ballo, centri sportivi ed associazioni culturali.<sup>63</sup> Erano molte le associazioni giovanili statunitensi che si adoperavano per estendere i loro servizi anche ai giovani all'interno dei campi.<sup>64</sup> Ma il lavoro svolto da Myer con la WRA non deve creare l'illusione della normalità. La vita degli internati nei centri era ristretta a una serie limitata di libertà, sempre sotto la stretta sorveglianza di polizia ed esercito. Sarà appurato dalla CWRIC che un campo circondato da filo spinato e da torri di guardia non poteva non essere definito un campo di concentramento,<sup>65</sup> termine che però verrà omissso dopo aver scoperto l'uso che ne veniva fatto dai nazisti. Sintomo della realtà del RC furono i visibili effetti di natura psicologica documentati dalle *équipe* mediche presenti negli ospedali dei centri. In molte persone fu-

---

<sup>58</sup> Cfr. 77<sup>th</sup> CONGRESS, *Hearing 1911*, p. 16, in [http://www.gaic.info/docs/HR1911\\_-\\_77th\\_Congress.doc.pdf](http://www.gaic.info/docs/HR1911_-_77th_Congress.doc.pdf).

<sup>59</sup> Dillon Myer fu il secondo direttore della WRA. Successe a Milton Eisenhower, fratello del celebre generale. Myer si adoperò per creare più opportunità e agevolazioni possibili agli internati nei RC. Fu colui che diede vita al programma di permessi lavorativi che sarà la rampa di lancio per il processo di reinserimento dei giapponesi in America.

<sup>60</sup> Cfr. *Japanese Americans during WWII: Relocation & Internment, Personal Justice Denied*, cit., part I, cap. 6, pp. 156-157.

<sup>61</sup> Cfr. *ibid*, part I, cap. 5, p. 143.

<sup>62</sup> Cfr. M. EISENHOWER, *Report: Second Quarterly Report of The War Relocation Authority, July 1 to September 30 1942*, in TRUMAN LIBRARY, undated, c. late 1942, paper by Ph. NASH, pp. 3-4, in [http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study\\_collections/japanese\\_internment/documents/index.php?documentdate=1942-00-00&documentid=15&pagenumber=1](http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/japanese_internment/documents/index.php?documentdate=1942-00-00&documentid=15&pagenumber=1).

<sup>63</sup> Cfr. DEWITT, *Final Report: Japanese Evacuation from the West Coast*, cit., p. 265.

<sup>64</sup> Cfr. MYER, *WRA: A Story of Human Conservation*, cit., p. 108; CWRIC, *Testimony of Rachel Kawasaki*, July 2, 1981, in W. INJERD, ed., *The Preservation of People*, 2015, <http://www.mansell.com/eo9066/1981/IA145.html>.

<sup>65</sup> Cfr. CWRIC, *Testimony of Retired Colonel Boris T. Pash*, August 11, 1981, in INJERD, ed., *The Preservation of People*, cit., <http://www.mansell.com/eo9066/1981/IA196.html>.

rono riscontrate patologie psicosomatiche legate all'impatto psicologico dell'evacuazione.<sup>66</sup> Causa di questi effetti fu anche la disgregazione del nucleo familiare e dell'autorità delle figure genitoriali.<sup>67</sup>

Il più grande merito della WRA rimase, oltre ogni dubbio, il progetto di ricollocamento lavorativo e scolastico concesso a tutti gli internati. Il cardine di questo progetto risiedeva nell'idea che «la lealtà cresce solo quando le viene data la possibilità di crescere».<sup>68</sup> Dal 1942 Myer si adoperò per realizzare un piano di permessi stagionali,<sup>69</sup> che dessero l'opportunità alla moltitudine di agricoltori presenti nei RC di lavorare ed essere ricompensati con un salario forfettario predisposto dalla WRA.<sup>70</sup> Il lavoro dei giapponesi americani diede un notevole contributo alla produzione cerealicola degli stati in cui erano ospitati,<sup>71</sup> tanto da rendere quasi ingestibile la domanda di lavoratori.<sup>72</sup>

Sul fronte scolastico, furono avviate convenzioni con varie università che, grazie alla collaborazione della piattaforma National Student Relocation,<sup>73</sup> diedero la possibilità, a più di 4300 cittadini americano-giapponesi, di continuare gli studi senza alcuna interruzione, al di fuori dei centri di internamento.<sup>74</sup> Oltre alla collaborazione di istituti esterni, furono avviati percorsi scolastici all'interno delle strutture dei centri. Si andava da corsi di professionalizzazione e americanizzazione<sup>75</sup> fino alle più semplici forme di istruzione

---

<sup>66</sup> Cfr. L.J. ARRINGTON, *The Price of Prejudice: The Japanese-American Relocation Center in Utah during World War II*, Logan, UT, The Topaz Museum, 1997<sup>2</sup>, p. 43.

<sup>67</sup> Cfr. D.S. MYER, *Letter of Dillon S. Myer to the Secretary of War*, March 11, 1943, in *War Relocation Authority*, Confidential, p. 5, <http://www.trumanlibrary.org/>.

<sup>68</sup> D.S. MYER, *Press Conference of Dillon S. Myer*, Washington DC, May 14, 1943, p. 7, in <http://www.trumanlibrary.org/>.

<sup>69</sup> Il sistema di permessi rientrava nelle capacità legislative della WRA, così come stabilito dall'EO 9102. Cfr. MYER, *The Relocation Program*, cit., p. 9.

<sup>70</sup> La WCCA e la WRA pagavano il lavoro svolto dagli internati sia all'interno dei centri, sia fuori. Erano previste delle cifre forfettarie che non potevano essere superate. Cfr. DEWITT, *Final Report: Japanese Evacuation from the West Coast*, cit., pp. 204-205.

<sup>71</sup> L'aiuto della manodopera giapponese permise di produrre un sovrappiù di 100 milioni di libbre di zucchero. Senza il loro aiuto le coltivazioni sarebbero state perdute. Cfr. DANIELS, *Prisoners Without Trial*, cit., p. 74.

<sup>72</sup> Cfr. MYER, *Press Conference of Dillon S. Myer*, cit., p. 12.

<sup>73</sup> Presieduta da Clarence Pickett, su pressione del direttore Eisenhower, fu una commissione che metteva in comunicazione vari college e università in America per facilitare il processo di trasferimento degli studenti. Cfr. DANIELS, *Prisoners Without Trial*, cit., p. 74.

<sup>74</sup> Cfr. *Japanese Americans during WWII: Relocation & Internment, Personal Justice Denied*, cit., part I, cap. 6, p. 181.

<sup>75</sup> Cfr. ARRINGTON, *The Price of Prejudice*, cit., p. 42.

scolastica per adolescenti.<sup>76</sup> L'evoluzione del programma si ebbe nel 1943, quando un nuovo regolamento introdusse la distinzione in tre categorie dei permessi concessi agli internati. Si andava da permessi di lavoro stagionale, attraverso permessi di breve scadenza, a quelli a tempo indeterminato, che consentivano di soggiornare e lavorare presso un'azienda senza limiti di tempo,<sup>77</sup> ma rispettando uno scrupoloso protocollo, supervisionato dalla WRA stessa dal 1943.<sup>78</sup> Il programma ebbe il merito di facilitare il reintegro dei giapponesi nelle comunità americane dopo la fine della guerra. Il controllo dei permessi, era, inoltre, determinato da un rigido *iter* di analisi sulla vita del soggetto che faceva richiesta di lavorare fuori dai campi.<sup>79</sup> L'*iter* prevedeva controlli effettuati in cooperazione con l'FBI e, successivamente, tramite una piattaforma costituita *ad hoc*, denominata Japanese American Joint Board (JAJB). Superati questi controlli, si otteneva un nulla osta di sicurezza. I controlli sulla sicurezza nazionale non si limitarono solamente a fornire permessi di lavoro e autorizzazioni. L'iniziativa che ebbe più eco al livello mediatico era legata all'idea di arruolamento militare degli americani giapponesi, i cosiddetti *nisei*. Già dal 1942, il generale George C. Marshall iniziò a intravederne la possibilità, dopo aver ricevuto un memorandum sull'utilizzo dei *nisei* in guerra.<sup>80</sup> L'idea si sviluppò, sostenuta da esperti come Edwin O. Reischauer e il colonnello Oscar N. Solbert, che ritenevano molto importante l'effetto psicologico che avrebbe avuto l'arruolamento sulla comunità internazionale e sul Giappone.<sup>81</sup> Il 28 gennaio 1943 il se-

---

<sup>76</sup> Cfr. *ibid.*

<sup>77</sup> Cfr. MYER, *The Relocation Program*, cit., pp. 16-17.

<sup>78</sup> Cfr. MYER, *WRA: A Story of Human Conservation*, cit., p. 135.

<sup>79</sup> Tale struttura prevedeva ricerche sulla vita del soggetto, confronti con gli archivi dell'FBI e dell'esercito e, infine, il rilascio di un primo permesso che consentiva la successiva concessione dell'autorizzazione per l'uscita dal campo. Cfr. *ibid.*; cfr., anche, E.L. MULLER, *Japanese American Joint Board*, 2007, in DENSHO ENCYCLOPEDIA, in <http://encyclopedia.densho.org/>.

<sup>80</sup> Cfr. T. TSUKIYAMA, *442nd Regimental Combat Team: Origins of The 442nd*, 1993, in <http://www.100thbattalion.org/>.

<sup>81</sup> L'idea era di iniziare a creare un rapporto di fiducia con la popolazione giapponese che, dopo la guerra, avrebbe collaborato più facilmente con il governo americano. Cfr. E.O. REISCHAUER, *Memorandum on Policy Towards Japan*, September 14, 1942, in <http://www.javadc.org/>.

gretario Stimson rese pubblica la costituzione di un'unità di soldati *nisei*.<sup>82</sup> Pochi giorni dopo, il presidente espresse pubblicamente la sua fiducia alla proposta.<sup>83</sup>

Il prezzo da pagare fu, però, quello di sottoporre tutti i residenti della WRA a un questionario volto ad assicurare la lealtà agli Stati Uniti. Il questionario produsse grandi divisioni poiché si richiedeva che si accettasse di rinunciare alla propria cittadinanza in nome dell'America.<sup>84</sup> Il risultato fu una divisione tra persone considerate leali e chi invece, rifiutandosi di rispondere, fu trasferito in un campo di segregazione a Tule Lake.<sup>85</sup> Nonostante il prezzo pagato in termini di fiducia, l'arruolamento ebbe il concreto merito di riabilitare la reputazione dei giapponesi.<sup>86</sup>

Alla fine del lungo internamento degli americani giapponesi, si può affermare che il lavoro svolto dalla WRA ebbe un notevole impatto nel migliorare, fin dove era possibile, la vita all'interno degli RC. Eco di questi risultati fu data nel 1943, quando la sotto-commissione Costello<sup>87</sup> aprì un'inchiesta sulle attività della WRA. Lo scopo era screditare il lavoro dell'agenzia e trascinare il presidente in un pubblico attacco alla sua amministrazione. Grazie all'impegno di Myer e dei suoi collaboratori i risultati furono opposti a quelli previsti dalla commissione. Myer dimostrò infondate tutte le accuse rivolte alla WRA e i media coinvolti nel "processo" poterono constatare che si era trattato del

---

<sup>82</sup> Cfr. PRESS BRANCH, *Loyal Americans of Japanese Ancestry to Compose Special Unit in Army*, January 28, 1943, in WAR DEPARTMENT – BUREAU OF PUBLIC RELATIONS, <http://www.javadc.org/>.

<sup>83</sup> Cfr. F.D. ROOSEVELT, *FDR Letter to Secretary of War Approving AJA Combat Team*, February 1, 1943, in THE WHITE HOUSE, Washington, D.C., <http://www.javadc.org/>.

<sup>84</sup> Il problema era legato alle domande 27 e 28. Dato che molti degli internati non potevano avere accesso alla cittadinanza statunitense a causa del *Naturalization Act*, rinunciare a quella giapponese voleva dire diventare apolidi e non godere più della tutela di alcun governo. I problemi erano derivati da un'inaccurata comunicazione con i residenti dei RC. Cfr. *Japanese Americans during WWII: Relocation & Internment, Personal Justice Denied*, cit., part I, cap. 7, p. 192. Cfr. anche SELECTIVE SERVICE SYSTEM, *Statement of United States Citizen of Japanese Ancestry*, January 23, 1943, in Selective Service System, <http://www.javadc.org/>.

<sup>85</sup> Cfr. P.R. DAVISON, *Segregation of Japanese in WRA Centers*, April 17, 1943, in HEADQUARTERS NINTH SERVICE COMMAND – OFFICE OF COMMANDING GENERAL, Fort Douglas, Utah, <http://www.javadc.org/>.

<sup>86</sup> Le gesta del 442<sup>nd</sup> reggimento e del 100<sup>th</sup> battaglione furono simboliche ai fini di una rivalsea dei giapponesi americani. Tuttavia, le due unità divennero tra le più decorate della seconda guerra mondiale.

<sup>87</sup> Cfr. B. NIYYA, *Dies Committee*, 2016, in DENSHO ENCYCLOPEDIA, <http://encyclopedia.densho.org/>.

tentativo di screditare Roosevelt.<sup>88</sup> Il risultato fu un'enorme eco mediatica che portò molte persone, prima indifferenti, a schierarsi a favore di Myer.<sup>89</sup>

#### 4. *La fine dell'internamento*

L'evoluzione degli eventi, che portarono alla decisione di porre fine all'internamento, seguì tre distinte fasi che videro il superamento degli ostacoli che si opponevano alla chiusura dei centri. Le tre fasi furono così caratterizzate: nel 1943, l'antagonismo di DeWitt e Bendetsen a qualsiasi forma di rilascio dei giapponesi americani; nel 1944, il cambio dei vertici nella WDC; nel 1945, la chiusura dei centri della WRA. Le sfide che occorreva superare furono principalmente quattro: vincere l'antagonismo di DeWitt e Bendetsen e gli attacchi alla WRA; convincere Roosevelt che il programma di internamento poteva avere fine; dimostrare che non esisteva più una minaccia militare; infine, creare un piano per la chiusura dei centri e il reinserimento degli internati nella società civile (*resettlement*). Già dal 1943, si discuteva sulle ripercussioni del questionario sulla lealtà. Dimostrare la sua efficacia avrebbe fatto cadere la *raison d'être* dei RC,<sup>90</sup> creati appositamente per ospitare le persone di origine giapponese di cui non poteva essere valutata la lealtà.<sup>91</sup> Bendetsen sosteneva che la reazione dell'opinione pubblica, per le ingenti spese, non avrebbe tardato a farsi sentire.<sup>92</sup>

Un primo passo fu fatto da McCloy, quando nel 1943, dopo le pressioni ricevute da Myer,<sup>93</sup> lavorò con Bendetsen alla revisione del *Final Report* scritto da DeWitt. Il rapporto fu rimodulato in modo tale da non presentare più l'internamento come una procedura istituita per un tempo indeterminato, ma solo fino a quando non fosse stata verificata la lealtà dei cittadini.<sup>94</sup> Nel 1944, alcune associazioni, tra cui la California Ameri-

---

<sup>88</sup> Cfr. *Japanese Americans during WWII: Relocation & Internment, Personal Justice Denied*, cit., part I, cap. 8, p. 226.

<sup>89</sup> Cfr. H.S. PRYOR, *Oral History Interview with Dillon S. Myer*, Berkeley, July 7, 1970, p. 202, in <https://www.trumanlibrary.org/>.

<sup>90</sup> Cfr. *Japanese Americans during WWII: Relocation & Internment, Personal Justice Denied*, cit., part I, cap. 8, p. 218.

<sup>91</sup> Cfr. *ibid.*

<sup>92</sup> Cfr. *ibid.*

<sup>93</sup> Cfr. H.S. PRYOR, *Oral History Interview with Dillon S. Myer*, Berkeley, July 7, 1970, p. 199, in <https://www.trumanlibrary.org/>

<sup>94</sup> Cfr. *Japanese Americans during WWII: Relocation & Internment, Personal Justice Denied*, cit., part I, cap. 8, p. 223.



can Legion (CAL), si adoperarono per screditare l'operato della WRA ed evitare il reintegro degli internati sulla West Coast. L'intento era di destabilizzare Roosevelt, avvicinandosi le nuove elezioni del 1944.<sup>95</sup> L'azione fallì, ma alzò un'ondata di proteste che investirono Myer, accusato di "coccolare" gli internati.<sup>96</sup> Le polemiche che si diffusero portarono la commissione Dies ad indagare.<sup>97</sup> Fu costituita la sottocommissione Costello che concluse i lavori nell'estate del 1943. Dopo aver esposto varie accuse all'agenzia di Myer, questi ribatté punto per punto facendo apparire i lavori della commissione per quello che realmente erano: un'inquisizione, più che una inchiesta.<sup>98</sup> La stampa si rese presto conto della verità che traspariva dalle indagini e iniziò a portare duri attacchi contro l'inchiesta in corso.<sup>99</sup> Alla fine, Myer ebbe a dire che la commissione «aveva fatto un favore anziché danneggiarci sul lungo termine».<sup>100</sup>

Gli attacchi della stampa portarono i vertici militari alla decisione di voler distogliere l'attenzione dal ruolo avuto dal WDC, in particolare dalle eccessive dichiarazioni e posizioni di DeWitt e Bendetsen. I due furono trasferiti e il generale Emmons prese il posto di comandante sulla West Coast. Finalmente l'ostilità di DeWitt era stata messa a tacere e l'opinione pubblica iniziava a cambiare il proprio modo di vedere l'internamento dei giapponesi. Durante la primavera del 1944, i dipartimenti iniziarono a fare pressioni sul presidente per avviare la chiusura dei centri. Secondo le dichiarazioni di McCloy, occorreva attendere i risultati delle elezioni che si sarebbero tenute nel novembre del 1944.<sup>101</sup> Nel frattempo, Emmons veniva sostituito dal generale C.H. Bonesteel, che concordava con il suo predecessore sul fatto che non esistesse più una minaccia militare.<sup>102</sup>

---

<sup>95</sup> Cfr. C. MCWILLIAMS, *Prejudice Japanese-Americans Symbol of Racial Intolerance*, Boston, Little Brown and Company, 1944, p. 232.

<sup>96</sup> Cit. *ibid.*, pp. 242-247.

<sup>97</sup> Cfr. NIJYA, *Dies Committee*, 2016, in DENSHO ENCYCLOPEDIA, <http://encyclopedia.densho.org/>.

<sup>98</sup> Cfr. MCWILLIAMS, *Prejudice Japanese-Americans Symbol of Racial Intolerance*, cit., p. 255.

<sup>99</sup> Cfr. *Japanese Americans during WWII: Relocation & Internment, Personal Justice Denied*, cit., part I, cap. 8, p. 226.

<sup>100</sup> Cit. in PRYOR, *Oral History interview with Dillon S. Myer*, cit., p. 202.

<sup>101</sup> Cfr. F. BARBASH, *The West Coast Turns Into a War Zone*, in «Washington Post», December 8, 1982, in <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1982/12/08/the-west-coast-turns-into-a-war-zone/80f909ab-1ee9-4bf4-84c5-8bd098ea1f67/>.

<sup>102</sup> Cfr. *Japanese Americans during WWII: Relocation & Internment, Personal Justice Denied*, cit., part I, cap. 8, p. 228.

Il 10 novembre, dopo le elezioni, alla prima riunione di gabinetto, si decise di concedere agli internati di fare ritorno alle loro case, seguendo un processo graduale, mirante a favorire una dislocazione su tutto il territorio statunitense, così come auspicato da Roosevelt.<sup>103</sup> Probabilmente, la decisione fu presa anche in seguito al rischio di far procedere due casi giudiziari fino alla corte suprema, cosa che doveva essere assolutamente evitata per non generare un immediato rientro disorganizzato degli internati.<sup>104</sup> Il 17 dicembre 1944, il generale Henry C. Pratt, nuovo comandante del WDC, proclamò la *Public Proclamation n. 21*, con la quale

«cancellava tutti gli ordini di esclusione ed evacuazione emanati da DeWitt e ristabiliva, per tutti i giapponesi-americani, non soggetti a ordini di esclusione individuale o internati a Tule Lake, i pieni diritti di entrare e rimanere nelle aree militari del WDC».<sup>105</sup>

Il 4 settembre 1945, fu emanata la *Public Proclamation n. 24*, che cancellò tutti gli effetti imposti dalle precedenti *proclamations* verso qualunque persona di origine giapponese.<sup>106</sup> Tra il 1945 e il 1946, tutte le funzioni della WRA vennero gradualmente disattivate e si procedette al reintegro degli ex-internati verso le loro originali residenze o verso altre zone, da loro scelte.<sup>107</sup> La WRA si adoperò per fornire servizi di ricerca lavorativa e alloggiamenti temporanei.

### 5. Il movimento per i risarcimenti

Sin dalla fine dell'internamento nel 1946, presero vita piccoli movimenti di protesta che operavano per ristabilire i diritti violati durante la guerra e, là dove fosse stato possibile, stimolare azioni di compensazione per le perdite subite in termini economici dai giap-

<sup>103</sup> Cfr. J. TENBROEK - E. NORTON, *Prejudice, War, and the Constitution*, California, University of California Press, 1954, p. 171.

<sup>104</sup> Il caso processuale *Shiramazu vs. Bonesteel* rischiava di generare ripercussioni in seno alla corte suprema. Per evitare scelte inaspettate si optò per emanare uno speciale permesso che evitasse ulteriori procedimenti giudiziari, che probabilmente avrebbero portato alla fine immediata dell'internamento. Cfr. *Japanese Americans during WWII: Relocation & Internment, Personal Justice Denied*, cit., part I, cap. 8, p. 230.

<sup>105</sup> P.H. IRONS, *Justice at War: The Story of the Japanese American Internment Cases*, 1983, p. 276, in <https://books.google.it/books?id=9IGoAyo4LEoC&pg>.

<sup>106</sup> Cfr. WESTERN DEFENSE COMMAND, *Public Proclamation n. 24*, September 4, 1945, in HEADQUARTERS WESTERN DEFENSE COMMAND – OFFICE OF COMMANDING GENERAL, Presidium of San Francisco, CA, in <http://www.javadc.org/>.

<sup>107</sup> Cfr. MYER, *Relocation: The Final Chapter*, cit.

ponesi in America, anche se non fu mai elaborata una reale stima di esse. Le prime lotte per i diritti civili si ebbero tra la fine degli anni '40 e gli inizi degli anni '50. Nel 1948, con espressa sollecitazione di Truman, fu approvato il *Japanese American Claims Act*, che avrebbe dovuto garantire forme di compensazione per chi aveva subito la perdita della proprietà.<sup>108</sup> Nel 1952, invece, passò una risoluzione che

«cancellò le barriere etniche e razziali che ostacolavano l'immigrazione e la naturalizzazione, così che anche gli asiatici, inclusi i giapponesi, potessero diventare cittadini naturalizzati».<sup>109</sup>

Le principali iniziative e i maggiori successi furono opera della lega dei cittadini americano-giapponesi (Janapanese American Citizen League – JACL), che, a sua volta, assunse due distinte connotazioni; un altro gruppo, gli esterni, riunito nella National Council for Japanese American Redress (NCJAR), richiedeva compensazioni economiche;<sup>110</sup> altri, invece, gli interni, riuniti nella Redress Commission, ritenevano che questo avrebbe sminuito le sofferenze patite e chiedeva invece le scuse formali da parte del congresso, optando per un approccio mirante a creare una commissione di inchiesta sui fatti avvenuti durante la guerra.<sup>111</sup> Le differenze si acuirono dopo che, nel 1976, il presidente Ford emanò la *Presidential Proclamation, n. 4417*, con la quale ribadiva che le misure adottate nel 1942 non erano più in vigore.<sup>112</sup> Molti videro la proclamazione come una forma di scusa formale, ma molti altri avrebbero voluto una maggiore assunzione di responsabilità da parte del governo americano.

La svolta arrivò con la riapertura di importanti casi giudiziari di persone condannate negli anni '40, e riportati innanzi alle corti federali tramite l'appello alla dottrina *coram nobis*.<sup>113</sup> La riapertura dei più importanti processi<sup>114</sup> fu il risultato di una ricerca portata

---

<sup>108</sup> Cfr. H.S. TRUMAN, *Special Message to the Congress on Civil Rights*, February 2, 1948, in TRUMAN LIBRARY – PUBLIC PAPERS OF THE PRESIDENT HARRY S. TRUMAN, <http://www.trumanlibrary.org/>.

<sup>109</sup> DANIELS, *Prisoners Without Trial*, cit., p. 88.

<sup>110</sup> Cfr. *ibid.*, p. 92.

<sup>111</sup> Cfr. *ibid.*, p. 94.

<sup>112</sup> Cfr. G.R. FORD, *Proclamation 4417: An American Promise*, February 19, 1976, in THE AMERICANA PRESIDENCY PROJECT, <http://www.presidency.ucsb.edu/>.

<sup>113</sup> La dottrina *coram nobis*, anche se raramente usata, è un sistema giurisprudenziale secondo il quale, a fronte di chiare prove, evidenti ma nascoste o occultate, permette la riapertura di un caso già chiuso in giudicato. Cfr. DANIELS, *Prisoners Without Trial*, cit., p. 99.

<sup>114</sup> Ebbero grande risonanza i casi Korematsu e Hirabayashi. Cfr. DANIELS, *I casi giudiziari dei cittadini americani di origine giapponese. Una storia sociale*, cit., p. 131.

avanti dalla signora Aiko Herzig-Yoshinaga, coadiuvata dal noto storico Peter Irons e di un *team* di avvocati che si adoperavano per i diritti civili dei giapponesi in America.<sup>115</sup> Questi dimostrarono che, negli anni '40, furono nascosti importanti documenti alla corte suprema, documenti che avrebbero inciso profondamente sul risultato finale delle sentenze.<sup>116</sup> Appellandosi alla dottrina, i processi furono riaperti e le corti federali prosciolsero gli imputati da ogni accusa. Nel 2011, l'ufficio del procuratore informò la stampa che l'allora direttore dell'ufficio Charles Fahy, nel 1944, aveva nascosto rapporti riservati che avrebbero potuto smentire i sospetti sulla minaccia rappresentata dagli americani-giapponesi.<sup>117</sup>

Alla base della riapertura dei processi vi fu il grande contributo offerto dalla CWRIC, commissione appositamente creata per indagare sull'internamento di civili in tempo di guerra.<sup>118</sup> La commissione diede grande pubblicità alle ingiustizie patite dai cittadini di origine giapponese, giungendo, infine, a concludere che

«le grandi motivazioni storiche che hanno dato forma a queste decisioni furono il pregiudizio razziale, l'isteria di guerra e il fallimento della *leadership* politica».<sup>119</sup>

La commissione prescrisse una serie di risoluzioni atte a compensare le perdite subite per l'ammontare totale di 1,5 miliardi di dollari.<sup>120</sup> Le risoluzioni furono interamente incorporate nel *Civilian Liberties Act* del 1988,<sup>121</sup> dopo una lunghissima lotta contro l'amministrazione Reagan, che in tempo di elezioni non voleva avallare un progetto di svariati miliardi di dollari. Dopo una lunga polemica, alla fine, il presidente accondiscesse ad accettare l'atto, anche se furono necessari altri sforzi per sbloccare i risarcimenti

---

<sup>115</sup>Cfr. TH.Y. FUJITA-RONY, *Aiko Herzig-Yoshinaga*, 2016, in DENSHO ENCYCLOPEDIA, <http://encyclopedia.densho.org/>.

<sup>116</sup> Cfr. FRED KOREMATSU INSTITUTE, *Fred T. Korematsu. Abbreviated Biography*, in Fred Korematsu Institute, San Francisco, CA, in <http://www.korematsuinstitute.org/>.

<sup>117</sup> Cfr. D.G. SAVAGE, *U.S. Official Cites Misconduct in Japanese American Internment Cases*, in «Los Angeles Times», May 24, 2011, <http://www.latimes.com/>.

<sup>118</sup> Cfr. 96<sup>th</sup> CONGRESS, *Public Law 96-317*, July 31, 1980, Washington, D.C., in <https://www.govtrack.us/congress/bills/96/s1647/text/enr>.

<sup>119</sup> *Japanese Americans during WWII: Relocation & Internment, Personal Justice Denied*, cit., part 2, p. 5.

<sup>120</sup> Un ricalcolo portò la somma a 1,6 miliardi di dollari. Cfr. *ibid.*, pp. 9-10.

<sup>121</sup> Cfr. 100<sup>th</sup> CONGRESS, *Public Law 100-383*, August 10, 1988, Washington, D.C., in <https://www.gpo.gov/>.

monetari. I risarcimenti erano bloccati dalla legge Rudman-Holling, la quale impediva maggiorazioni sulle spese statali.<sup>122</sup> L'*escamotage* fu ideato dal senatore Inouye, il quale suggerì di inserire i risarcimenti tra i fondi assistenziali per l'anno fiscale 1990-1991, sfruttando una clausola relativa alle disposizioni di *budget* che prevedevano un'eccezione per i fondi destinati alla sicurezza sociale.<sup>123</sup> Il senato accolse l'emendamento e il presidente George Bush firmò la risoluzione trasformandola in legge. I risarcimenti non iniziarono a essere pagati prima della fine del 1990.

### *Conclusioni*

L'internamento di 120.000 cittadini americani e di stranieri di origine giapponese rappresenta uno dei più grandi fallimenti della *leadership* politica americana. In un periodo che vedeva lo sviluppo dei diritti civili a livello internazionale, l'internamento rappresentava certamente una scelta che non poteva non generare pesanti ripercussioni sulla politica statunitense e sulla storia contemporanea. Nonostante ciò, non bisogna mai dimenticare il periodo e le condizioni in cui si trovò ad agire il governo. La minaccia di un'invasione era concreta e le misure di sicurezza scarseggiavano, così come misero in luce Munson e Ringle. Allo stesso tempo, personaggi quali il generale DeWitt dimostravano una forte avversione verso il nemico giapponese, senza porre le dovute distinzioni per chi viveva da decenni negli Stati Uniti; si evidenziò l'incompatibilità etnica e culturale della razza asiatica con quella occidentale, visione che si scontrò con quella di chi, invece, sosteneva apertamente che esistesse un alto livello di fedeltà dei giapponesi in America, se rimossi gli elementi più pericolosi. Le accuse mosse al governo da parte della CWRIC furono indirizzate chiaramente a mettere in luce non solo il fallimento politico, ma anche la perdita di numerosi documenti fondamentali che avrebbero ribaltato l'esito di molte sentenze.

---

<sup>122</sup> Cfr. DANIELS, *Prisoners Without Trial*, cit., p. 104.

<sup>123</sup> Cfr. *ibid.*



GIOVANNA BINO

*Coi vecchi padri in casa...ed il focolare spento...  
Noi donne andammo  
sui campi e nelle 'industrie'...  
per un tozzo di pane*

**Abstract:** *This essay studies the work of women on the other side of the front. By studying the papers of judicial and administrative records kept in the Record Office of Lecce, the trials report the female manifestations of protest in various towns of Terra d'Otranto: women condemned for defending the poor conditions in which they were forced to live. They were the great protagonists in the fight against hunger and lack of bread, which damaged the health of their sons and their old fathers.*

**Keywords:** Great War; Hungry women, children and old men; Trials against women; Female revolts against authorities.

*Alla memoria di mio padre Mario*

Coinvolte dalla guerra da subito, le donne di campagna, contadine spose e madri, si trovarono inaspettatamente, senza i loro uomini mobilitati per la patria, a combattere un nemico: la fame. I campi dovevano essere coltivati comunque dai civili per alimentarsi e per alimentare anche l'enorme numero di militari. Donne di famiglie generalmente povere, di piccoli proprietari, mezzadri e braccianti, caduta, infatti, la normale divisione del lavoro, furono costrette a manovrare le macchine agricole, a svolgere anche i più gravosi lavori, come spostare i covoni di fieno o i sacchi di grano, ad accudire, gestire la vendita e l'acquisto del bestiame. La divisione del lavoro nell'ambiente contadino destinava a tutte le donne della famiglia anche il compito di tessere e confezionare abiti e biancheria, arte che spesso costituiva lavoro a domicilio e che, pur remunerato al di sotto delle reali prestazioni, impinguava la debole trama economica familiare. Dallo scoppio del conflitto al suo evolversi, fra i soldati si sviluppò un senso di appartenenza al gruppo, al reparto, senza precedenti: la durata della guerra, la sua

crudeltà, il progressivo distacco dalla famiglia e dal paese d'origine fu per molti la trincea, il reparto, la vera "casa"; nei luoghi familiari, nelle città svuotate, si modellarono intanto nuovi ruoli per nuove donne, che pur coscienti del peso delle responsabilità nei confronti dei mariti al fronte e giuridicamente sottomesse, ebbero cura dei piccoli e degli anziani padri in casa.

Con lo spettro della fame si confrontò l'universo femminile, nella sua quotidiana lotta consumata tra il focolare domestico e le piazze cittadine. La Grande Guerra, sottraendo manodopera all'agricoltura, perché molte braccia erano rimaste inerti sul Carso o nel Trentino o in fondo «all'amarissimo Adriatico»,<sup>1</sup> modificava l'assetto produttivo:

«Fino a qualche anno fa, il Salento era formato da oliveti, vigneti, seminatoi ed altre colture, [...] aveva il vanto di essere la prima in Italia per estensione di oliveti [...], [ma] negletta e saltuaria la potatura [...], trascurata la rimonda, trattato l'albero quasi come pianta da bosco, [...] divenne più facile preda dei parassiti aggravando le condizioni di malnutrizione».<sup>2</sup>

Le famiglie bisognose dei militari richiamati ricevevano un modesto sussidio, che diventava sempre di minor valore reale man mano che aumentava l'inflazione.<sup>3</sup> Ma vi erano anche delle famiglie che, pur povere, non rientravano nei casi previsti per la concessione del sussidio, come per esempio le famiglie naturali, i figli di età superiore ai 12 anni, i genitori di età inferiore ai 60.<sup>4</sup>

La grave carenza dei generi alimentari nel periodo della Grande Guerra, conseguente al calo dei rifornimenti e alla riduzione dei consumi prevista dai programmi governativi,

---

<sup>1</sup> *La nostra agricoltura di domani*, in «L'Agricoltura Salentina: bollettino mensile dell'Ufficio centrale di Lecce e delle sezioni circondariali di Taranto, di Brindisi, di Gallipoli e di Tricase», Lecce, 10, 1917, p. 253.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 250.

<sup>3</sup> Durante il periodo di guerra il sussidio non sarà sufficiente per garantire alle famiglie il precedente rapporto fra redditi e consumi. Infatti, nonostante che, nel periodo 1915-1917, il costo della vita fosse aumentato del 43%, l'importo dei sussidi sarebbe stato elevato di 15 centesimi per la moglie e di 10 centesimi per il figlio, solo a decorrere dal 1° agosto 1917 con il decreto luogotenenziale n. 662 del 23 aprile 1917. Cfr. P. MELOGRANI, *Storia politica della Grande Guerra 1915-1918*, Milano, Mondadori, 1998, pp.112-113.

<sup>4</sup> Secondo i calcoli, in Italia «fu sussidiato non più del 63% dei parenti dei richiamati». G. PROCACCI, *Assistenzialismo e politiche di controllo sociale in Italia liberale e fascista*, in [www.dep.unimore.it/Materiali](http://www.dep.unimore.it/Materiali) di discussione, p. 32.



Coi vecchi padri in casa...ed il focolare spento...

determinò, in Terra d'Otranto, malcontenti e proteste da parte di chi era rimasto in casa ad affrontare la vita: uomini inabili, minori ed un esercito di donne armato di volontà mista a disperazione. Il patrimonio dell'archivio di stato di Lecce scopre una storia non "confezionata": in un *excursus* tra la documentazione giudiziaria, si attesta una storia femminile di sofferenze, protagonista nei processi penali delle preture, nei fascicoli del giudice istruttore del tribunale e nelle "carte" del gabinetto della prefettura. Negli atti, nelle sentenze, domina una casistica di donne penalizzate dalla lontananza del marito, con le case piene di vecchi, tra i camini spenti e i pianti di fame dei piccoli nati, donne che si confrontano con i disagi, le malattie, la dura vita dei campi e delle "industrie", donne che scendono a protestare nelle piazze della provincia di Terra d'Otranto, donne che, con magre certezze nella propria terra, si confrontano con l'inedia, con la penuria alimentare e con la tragicità della lotta per la sopravvivenza: tutto ciò è l'amaro tributo offerto alla causa.

E dalla lettura delle carte archivistiche, il mondo femminile appare nella sua interezza, coeso a lottare contro la disattenzione, la leggerezza di alcuni provvedimenti restrittivi, a rivendicare con animosità le razioni giornaliere alimentari sufficienti per sfamare i figli e ricevere pane commestibile. Nelle piazze della provincia il fenomeno dilagò: madri, mogli e figlie fecero sentire il grido disperato per la "quistione" del pane:

«A Lecce – ove il gusto del pane bianco era generalizzato in tutte le classi – ha fatto una cattiva sensazione avere un pane cattivo [...]. Sta bene che accettare il pane casalingo a tipo unico significa compiere un atto di patriottismo [...] ma il patriottismo non autorizza gli ingordi speculatori a profittare di questi momenti eccezionali per impinguarsi a danno della salute e della borsa della popolazione».<sup>5</sup>

Sulla tavola contadina venivano consumate razioni di legumi, come fagioli, fave cotte in abbondante acqua, nella quale si bagnava il pane ottenuto da farina di frumento miscelata con farina di mais, di miglio, d'orzo, di segale e qualsiasi altro elemento poco salutare. Il pane, sia per la mancata distribuzione o per l'esigua razione assegnata, sia per il rialzo del prezzo e per la qualità scadente, fu causa non di rado di malesseri infantili.

---

<sup>5</sup> *La Quistione del pane*, in «Gazzetta delle Puglie», 13, 2 aprile 1915.

Il dissenso si manifestava specialmente nei confronti delle autorità municipali, accusate di indolenza e disinteresse, contro le quali esplodeva la protesta in alcuni casi violenta. I reati contestati cadono nella sfera penale, perché in quasi tutti i casi si tratta di opposizione alla forza pubblica, oltraggio e minacce, ma l'esigenza bellica impone anche il divieto di riunioni o accorpamenti presso l'ufficio di polizia o presso il municipio, o nelle piazze cittadine. Era necessario controllare lo spirito degli abitanti; le disposizioni legislative approvate dallo stato indirizzavano la popolazione a "raffreddare" contrastanti comportamenti, incoraggiando, per quanto possibile, scelte di vita austere e poco gradevoli:

«I cittadini devono imporsi una severa disciplina, sopprimendo i consumi superflui e contenendo i necessari entro i limiti più ristretti [...]. Un vero sentimento di abnegazione deve animare e fortificare tutti [...]».<sup>6</sup>

Il richiamo era diretto alla coscienza di ciascuno:

«Essendo, nell'ora presente, dovere di ogni cittadino sopportare in silenzio qualsiasi sacrificio che le ragioni di amor patrio impongono».<sup>7</sup>

A Gallipoli, il 6 maggio 1917,<sup>8</sup> gli agenti di pubblica sicurezza intervengono per sedare una rivolta "rosa". La sommossa, sorta con l'intento di riuscire ad avere il pane, divenne pretesto per le donne che avevano il marito al fronte per esternare il proprio profondo dissenso, spargendo la voce che fosse stata ordinata dalla regina "per ottenere subito la pace". A Corigliano d'Otranto, il 19 agosto 1917, il settantenne Nicola Colazzo si rivolge al giudice istruttore di Lecce per la scarcerazione della figlia Lucia, imputata di avere preso parte a una dimostrazione di donne per la cattiva qualità del pane:

«Da due anni ci si fa mangiare un pane impossibile ma quello dei giorni 9 e 10 corrente poi era un veleno. Si fece una dimostrazione di donne e mia figlia Colazzo Lucia vi accorse, perché fu ingannata che si trattasse di far venire suo marito in licenza [...]. Intanto la notte venne arrestata

---

<sup>6</sup> Circolare 31 ottobre 1916, in ARCHIVIO DI STATO DI LECCE [d'ora in poi AS LE], Bollettino della Prefettura 21, a. 1916, pp. 329-330.

<sup>7</sup> AS LE, *Tribunale, Sentenze penali*, a. 1917, n. 842; *ibid.*, a. 1918, n. 159.

<sup>8</sup> Cfr. AS LE, *Tribunale, Processi del giudice istruttore*, b. 419, fasc. 243.

Coi vecchi padri in casa...ed il focolare spento...

ed ora sono rimasto io povero vecchio di 70 anni con parecchi suoi figli, il più grande di sette anni, senza beni [...]».<sup>9</sup>

La carenza di cibo, la rigidità delle razioni giornaliere di pane non placa gli animi esasperati che invadono gli spazi pubblici di una provincia in grave affanno: a Novoli, a Mesagne, a San Cesario, a Martano, a Montesano, a Fellingine insorgono eserciti di donne esasperate dalla drastica riduzione degli spacci per la vendita del pane. Il 5 aprile 1918, si chiede la libertà provvisoria per Lucia Stabile<sup>10</sup> di Strudà, madre di quattro figli – il primo dei quali caduto in guerra – e con il marito chiamato alle armi, accusata di essere stata promotrice di una riunione di donne recatesi dal prefetto per invocare provvedimenti in ordine al servizio dell'annona che, nell'infelicissimo paesello di Strudà, soggiace da tempo alla trascuranza o addirittura all'abbandono da parte di chi è chiamato a svolgerlo. Il 20 aprile 1918, a Montesano Salentino, lo scontento generale spinge una moltitudine di disperate e di ragazzi, armati di bastone, randelli e roncole, a protestare per la mancanza del pane davanti alla casa comunale del paese.<sup>11</sup>

Il pane aveva un ruolo significativo all'interno di regimi alimentari scarsamente proteici e calorici costituiti dalle leguminose (la "carne" dei poveri) e dal maiale, che, quando presenti, rendevano la tavola contadina più vivace e consistente, assieme ad olio d'oliva e vino, ad aglio e cipolla, pomodori ed ortaggi, compensando un regime dietetico complessivamente deficitario o squilibrato. In un clima di amare privazioni, per ottimizzare la distribuzione del cibo e sfamare i più bisognosi, il segretariato del popolo impiantava, ove possibile, sul territorio del paese, nei quartieri cittadini, le cucine economiche:

«Si potrà sia consumare in refettorio sia ritirare per portare a domicilio la minestra, la vivanda, il pane: una porzione di minestra o di pane costerà 10 centesimi, una porzione di pasta asciutta o di carne costerà 20 centesimi [...]. Per i poverissimi il comitato offre in vendita ai cittadini benefici libretti da dieci buoni che i cittadini stessi potranno poi distribuire gratuitamente».<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> AS LE, b. 428, fasc. 420.

<sup>10</sup> Cfr. AS LE, *Tribunale, Processi del giudice istruttore*, b. 448, fasc. 170.

<sup>11</sup> Cfr. AS LE, *Pretura di Tricase, Processi politici*, b.1, fasc. 7.

<sup>12</sup> *Bollettino della Prefettura. Pubblicazioni di Atti ufficiali per i Municipi e le opere pie di Terra d'Otranto*, 15, 1915, p. 229.

Le cucine economiche non solo assicurano

«un cibo sano, abbondante ed a prezzo ridotto, permettono alle famiglie una grande economia di tempo e di lavoro domestico e una sicurezza indipendente dalle fluttuazioni del costo dei viveri».<sup>13</sup>

Nella provincia di Terra d'Otranto, lo stile di vita mutava assecondando le esigenze della guerra; provvedimenti ministeriali imponevano un rigido controllo sul fabbisogno granario e cerealicolo, sul consumo della carne, sui generi alimentari:

«Il prefetto Caruso, constatata la mancanza di zucchero in Lecce, emanava immediato provvedimento per recuperare quantità necessarie al fabbisogno della popolazione [...]. Giunsero da S. Pierdarena 100 quintali [...] presso le nostre ditte Calilli e Conte [...]».<sup>14</sup>

Ne «Il Settimanale d'Italia» del 2 ottobre 1917, si consigliava agli agricoltori meridionali di introdurre, dove non era in uso, e di estendere, dove già lo fosse, la coltivazione invernale delle patate; mentre Vallese, il direttore del bollettino «L'Agricoltura Salentina», indirizzava i salentini

«a serbare le patate per coltivarle in primavera, se troveranno braccia sufficienti e di dedicarsi alle colture invernali degnamente rappresentate dai loro piselli, dalle loro fave, che nulla hanno da invidiare alle patate come derrate alimentari».<sup>15</sup>

Nella seduta del 2 febbraio 1918, il consiglio provinciale di Terra d'Otranto esponeva la situazione degli approvvigionamenti in relazione ai bisogni dell'alimentazione cittadina; attribuiva la causa di gravi carenze di sementi di cereali e legumi alla tipologia del clima, sostenendo la necessità di eseguire alcune colture in anticipo di circa un mese, rispetto alle altre regioni. Le coltivazioni di leguminose, prendendo in parte il posto del maggese, davano la possibilità, alle popolazioni contadine più indigenti, di disporre di generi alimentari alternativi a buon mercato, di uso quotidiano; si piantavano melanzane, fave, ceci e piselli, si producevano anche i carciofi. In particolare, la pianta del carciofo, oltre che costituire alimentazione

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 229.

<sup>14</sup> *Ibid.*, 13 luglio 1916, p. 206.

<sup>15</sup> *Per la produzione di derrate alimentari*, in «L'Agricoltura Salentina», 9, 1917, p. 231.

Coi vecchi padri in casa...ed il focolare spento...

familiare, veniva usata come foraggio duro, per il nutrimento degli animali, bovini ed equini che ne ruminavano le foglie più tenere.

La gravità della guerra imponeva l'altro duplice dovere non solo di produrre quanto più possibile in campagna e in città, ma anche di consumare di meno, rispetto al poco che già c'era sui deschi. Si attuava, in linea con i tempi, una forma di ecosistema alimentare che doveva equilibrare produzione e consumo delle risorse naturali:

«La patria oggi ci domanda di diminuire per quanto è possibile. [...] Noi dobbiamo rispondere con entusiasmo essendo oltre che dovere e amor di patria anche interesse individuale quello di mantenersi sani col minor dispendio possibile».<sup>16</sup>

La cattedra ambulante di agricoltura adottava il monito di David Alfred Thomas, controllore alimentare: «Bisogna che tutti stringano un po' la cintura [...]»,<sup>17</sup> per esortare i lavoratori ad intensificare la produzione di derrate alimentari e specialmente quelle che potevano, se non la carne – della quale sino ad un certo punto si può fare a meno – sostituire il pane.

La pesca, intesa come fonte di approvvigionamento alimentare quotidiano, diversa da quella agricola, risultava più complessa e costosa; il pesce costituiva un prodotto, forse abbondante, ma facilmente deperibile, sottoposto, purtroppo, a pesanti speculazioni e manteneva un prezzo troppo elevato per poter essere usato nell'alimentazione quotidiana. Nei difficili anni della “breve guerra” si trasse dalla produzione agraria quasi tutto il necessario per garantire la sopravvivenza; si adottava una politica alimentare che privilegiava alimenti con quantità maggiore di sostanze proteiche, ma in vendita ad un prezzo relativamente inferiore rispetto ad altri:

«Coll'alimentazione razionale dunque si raggiunge lo scopo, non solo di viver sani, ma anche quello di ridurre il consumo degli alimenti, la qual cosa costituisce forse il più importante dovere dell'ora presente».<sup>18</sup>

Il “regime nutrizionale”<sup>19</sup> indirizzava al consumo di alcuni prodotti, in sostituzione di altri, come legumi, margarina, pane bruno o pane raffermo in luogo di carne, di burro e

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 240.

<sup>17</sup> *Ibid.*, 12, 1917, p. 305.

<sup>18</sup> E. VIOLA, *Alimentazione razionale dell'Uomo e degli Animali*, *ibid.*, 12, 1917, pp. 233-242.

di pane bianco;<sup>20</sup> la frugalità alimentare veniva a configurarsi come forma di sobrietà, piuttosto che di necessità, che poteva esprimere la miseria economica e fisiologica. Facendo leva sul dovere patrio, Enrico Viola esortava al sacrificio e alle privazioni: «Diminuire per quanto possibile consumi, [...] utilizzare quanto meglio tutte le sostanze atte al soddisfacimento dei bisogni umani»,<sup>21</sup> ed adottava il motto “Combattiamo almeno col ventre”, coniato dal britannico David Lloyd George, ministro della guerra nel 1916. La cattedra, per tramite del periodico, divulgava e informava i suoi lettori, ma tentava di rendere meno “amara” la tragicità quotidiana della guerra riflessa sul desco dei contadini:

«Col concorso dello stato e colla buona volontà di tutti, si aumenti la produzione delle derrate alimentari, che è il fondamento di quella resistenza, riconosciuta da tutti l’arma più potente per fronteggiare e vincere gl’invasori di casa nostra».<sup>22</sup>

Fu inutile battaglia. Nell’infernale gioco della guerra, nove milioni di uomini caddero sui campi di battaglia, e tanti, troppi civili, benché le loro sofferenze restino tuttora molto meno indagate di quelle dei combattenti. Dopo lo scoppio del conflitto le possibilità di approvvigionamenti alimentari dei civili si fecero sentire a partire dal 1916, quando le importazioni di cereali crollarono e 1/5 del terreno coltivabile fu destinato alle patate e quindi alle rape. La progressiva riduzione del foraggio produsse una reazione a catena. E mentre la carne, il latte, i formaggi e il burro sparivano dal mercato, i grassi vegetali erano riservati alla produzione degli esplosivi. Anche altri prodotti quali il cotone, la lana e il cuoio vennero riservati in proporzione sempre maggiore alla produzione di calzature e divise militari rendendo più difficile ai civili proteggersi dai rigori del clima.

A causa della denutrizione, la resistenza alle malattie diminuì rapidamente: tra il dicembre 1916 e la fine del conflitto i casi di tubercolosi raddoppiarono; nel solo 1917 le morti infantili (da 5 a 15 anni) superarono di 50.000 quelle dell’ultimo anno di pace.

---

<sup>19</sup> Cfr. *Tabella degli alimenti, sostanze proteiche e calorie, ibid.*, 9, 1917, pp. 234-235, 240-241.

<sup>20</sup> «Il pane bianco di prima qualità che ha un prezzo superiore a quello delle altre qualità ha un contenuto in sostanze proteiche relativamente inferiore». *Ibid.*, 9, 1917, p. 239.

<sup>21</sup> *Per aumentare le provviste alimentari, ibid.*, 12, 1917, p. 307.

<sup>22</sup> *Ibid.*, 12, 1917, p. 305.

Coi vecchi padri in casa...ed il focolare spento...

La mortalità delle giovani donne, dai 15 ai 25 anni, negli anni di guerra triplicò. Il cibo occupava i loro pensieri di giorno e i loro sogni di notte e l'unico desiderio era che la guerra terminasse in ogni modo possibile, così che il blocco potesse essere allentato e il cibo potesse entrare liberamente nel paese. Per i bambini e i vecchi non ci fu "alcun riguardo speciale", né nelle distribuzioni alimentari né nell'assistenza. Toccò alle donne provvedere alla sopravvivenza, dissodando la terra, lavorando nelle fabbriche e in casa, nascondendo cibo e animali, spigolando e rubando. Le privazioni alimentari e l'impossibilità per le madri denutrite di allattare incisero sulla sorte degli infanti, le cui reali condizioni taciute, ignorate, sminuite o giustificate, continuarono a peggiorare, quando lungo la costa adriatica i porti pugliesi furono costretti ad accogliere un numero sempre più alto di profughi che proveniva dalle aree dei Balcani, dove il conflitto si combatteva in maniera sempre più cruenta; occorrevano spazi e cibo per sfamare donne e bambini. Accanto ai neonati e agli infanti, bisognava nutrire i trovatelli, ruolo assegnato alle balie interne o esterne del brefotrofo<sup>23</sup> del circondario, cosa che non sempre li sottraeva alla morte, per la carenza di norme igieniche, per malattie endemiche e denutrizione. Alle levatrici si appellavano le madri che versavano in gravi condizioni economiche, perché portassero i neonati ai vari istituti affinché si prestassero a far passare per abbandonati o illegittimi bambini che non lo erano, non potendo sostenere il loro mantenimento, in genere a carico dei comuni di provenienza delle donne.

Negli anni della prima guerra mondiale nei brefotrofi si lamentava appunto la scarsità delle balie, soprattutto nel periodo estivo, in cui le donne erano maggiormente occupate nei lavori dei campi. Infatti, quasi tutte le nutrici, sia sedentarie che esterne, provenivano dalla campagna. Le balie interne erano ricercatissime da tutti gli ospizi e i loro salari erano generalmente più alti di quelli corrisposti alle nutrici "foresi": «Ad ogni balia interna, oltre il vitto (giornaliero £ 1,50) mensile £ 420».<sup>24</sup> Negli illegittimi, assai più che nei legittimi, erano diffuse malattie tipicamente dovute a un'errata alimentazione, quali enterite, dissenteria e gastrite. Già le numerose inchieste pre-

---

<sup>23</sup> Cfr. *Schema di regolamento pel servizio di mantenimento degli esposti*, Lecce, Tipografia editrice leccese Bortone e Miccoli, 1915.

<sup>24</sup> *Ibid.*, pp. 35-36.

belliche sulla mortalità infantile evidenziarono, tra i fattori determinanti, la condizione economica dei genitori e insieme il ruolo della madre – casalinga o lavoratrice – che con il parto trasferiva al neonato malattie croniche e danni di una alimentazione inadeguata. Il bisogno di tutelare il lavoro delle donne portò inevitabilmente a sollevare il problema della cura dei figli e della loro alimentazione.

In tale contesto, negli anni a ridosso del conflitto, il funzionamento dei giardini d'infanzia,<sup>25</sup> secondo il metodo froebeliano, rivestiva un ruolo fondamentale per l'educazione pre-scolastica associato ad una dieta alimentare:

«Il vitto da distribuirsi ai bambini consisterà in razioni di qualità e quantità stabilita, a seconda dei diversi giorni della settimana a secondo l'ordine disposto dal regolamento interno con apposite tabelle. Un giorno la settimana: riso in brodo, carne di vitello, e pane. Riso 1<sup>a</sup> qualità grammi ottanta; carne di vitella (polpa senz'osso) grammi trenta; pane 1<sup>a</sup> qualità grammi cento; sale grammi sette. Un giorno la settimana: pasta con conserva a lardo, carne e pane. Pasta (maccheroni) grammi ottanta; carne di vitella (polpa senz'osso) grammi cinquanta. Conserva grammi dodici. Lardo grammi sedici. Una volta la settimana: pasta con lardo e conserva, pane. Una volta la settimana: riso con lardo e conserva e pane. Una volta la settimana: pasta e legumi con lardo e pane. Legumi grammi trenta».<sup>26</sup>

Lo stesso vitto in razioni più abbondanti era distribuito al personale docente ed agli inservienti. La conseguente contrazione di frumento e la riorganizzazione produttiva, legata alla complessità della guerra, peggiorarono le condizioni di vita, e il valore calorico alimentare *pro capite* precipitò verso una soglia minima, producendo corpi malati e denutrizione.

Naturalmente la mortalità era inversamente proporzionale al reddito familiare, anche se influivano sulla vita del bambino le condizioni della madre. Il profondissimo amore materno poteva esplicarsi nelle cure e nell'allattamento prolungato al seno, se non si richiedeva lavoro extra-domestico alla madre; la situazione si aggravava, in particolare, dal secondo anno di vita per assenza di criteri igienici, con cibo inidoneo e non abbastanza nutriente – pane, legumi mal cotti, frutta acerba. La vita vissuta in ambienti

---

<sup>25</sup> Cfr. AS LE, Prefettura, serie II, b. 146, fasc. 1608 Gallipoli. Giardino d'Infanzia "Edmondo De Amicis", 1908.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 23.



Coi vecchi padri in casa...ed il focolare spento...

malsani, in strada e nei campi, esposta ai fattori atmosferici e ad ogni sorta di infezione, costituiva solo uno stato peggiorativo per il minore. Le disposizioni legislative e regolamentari riguardanti la salubrità e integrità dei cibi e dei luoghi domestici e pubblici nulla poterono contro la condizione umana degradata nella quale giacevano le comunità rurali.

La testimonianza emerge dagli atti di morte dello stato civile<sup>27</sup> del circondario di Terra d'Otranto, in cui appare evidente, nella percentuale di deceduti, la notevole presenza di bambini. Nel corso del 1916, a Otranto, le giovani madri piangono impotenti le perdite di Idrusa (25 giorni di vita), Donata Maria (4 anni e 4 mesi), Maria Michela (2 anni e 11 mesi), Luigi Martire (8 mesi e 15 giorni), Francesco (1 anno e 8 mesi), Maria (7 anni), Abbondanza (7 mesi), Cosimo (11 anni), un lungo elenco di sessantacinque vite ancora in embrione, vittime innocenti di una guerra impastata di povertà e malnutrizione; il dolore, la disperazione, il vuoto lasciato nel cuore materno non appare sulle fredde pagine dei registri di morte. Le prime elaborazioni del censimento della popolazione del 1919 rivelarono le dimensioni della mortalità infantile che, sommandosi al declino della natalità, aveva ridotto di un terzo la classe di età tra 1 e 5 anni e del cinquanta per cento quella da 1 a 3 anni rispetto al 1910. Era indubbio che la causa più importante di una tale mortalità doveva essere attribuita all'“affamamento” della popolazione”. La testimonianza dell'impegno umano per arginare lo spettro della fame e delle morti viene dalle donne della terra, un esercito “rosa” a cui si riconosce il lavoro sui campi e le si incentiva a proseguire per il bene del paese:

«Premi alle donne che presero parte ai lavori agricoli [...]. Ecco le 125 donne premiate nella provincia di Terra d'Otranto [...] distinte nei lavori dei campi in sostituzione degli uomini chiamati alle armi nella decorsa annata agraria [...]».<sup>28</sup>

Storie amare di vita, storie di grande slancio e generosità, storie di abnegazione pubblicate sinteticamente sulle pagine del periodico «L'Agricoltura Salentina»:

---

<sup>27</sup> Cfr. AS LE, *Atti di Stato Civile, nascita, matrimoni e morte: Uggiano La Chiesa, Otranto, Casarano e Gallipoli, aa. 1914-1918.*

<sup>28</sup> AS LE, Biblioteca, in «L'Agricoltura Salentina», 3, 1916, pp. 25-27.

«Annunziata Longo di Surbo, [...] avendo due fratelli al fronte, uno della classe 1891 nome Salvatore e l'altro Domenico della classe 1894 ed avendo il padre inabile al lavoro, perché colpito da febbri malariche, ha sostituito i fratelli ed il padre nella conduzione della masseria e nei differenti lavori di zappatura, seminazione, mietitura e governo degli animali. Rollo Lucia, moglie del soldato De Lorenzis, rimasta sola per la chiamata del marito sotto le armi, madre di quattro figli, il maggiore dei quali ha circa 7 anni, ha dovuto da sola coltivare, falciare e trebbiare i terreni in fitto del proprio marito. Brigante Paolina di Castrignano del Capo, moglie del soldato Maruccia Andrea, che malgrado il suo stato di maternità avanzato, ha continuato da sola senza l'aiuto di alcun parente la gestione della masseria in contrada "Cozzo", di cui il Maruccia era affittuario».<sup>29</sup>

Non furono certamente i "premi agricoli" ad incentivare la produzione sul territorio del paese, che non avvertì la mancanza di manodopera maschile e conservò il livello del 90% del periodo pre-bellico; fu significativa la consapevolezza tra il genere femminile di una capacità di "poter fare" in un mondo di genere maschile. Si aprirono nuovi scenari e mondi "*extra-moenia*" sino ad allora sconosciuti, nei quali timidamente si affacciarono donne che avevano faticosamente dimostrato dignità e valore. Interrogando le carte del patrimonio archivistico nazionale, per la particolare tipologia delle fonti, si hanno risposte, percorsi ed una opportunità, quella di scrivere una storia di genere maschile e femminile.

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 26.

NOTE E DISCUSSIONI  
*NOTES AND DISCUSSIONS*



CHIARA AGAGIÙ

*“Nel giardino del vicino”. Alcune considerazioni intorno alla storiografia  
sull’occupazione italiana in Slovenia (1941-1943)\**

**Abstract:** *In 1941 the Italian Army invaded Slovenia, annexing it to the Kingdom of Italy. The reasons of the attack concern both domestic and external affairs, including those affairs were officially presented by fascist propaganda as justification for the invasion, as well as the necessary creation of a “buffer zone” between Italy and Germany – an ally that revealed itself to be an uncertain friend. In order to chronicle a complete portrayal of the situation, it is also necessary to discuss the complex relationships in that region, and the impact of both resistance and collaboration in the theatre of war. This topic has to be examined with a critical eye and by a comparison of historiographies in order to understand all the differences of identity (e.g. political and cultural), the ideologies, and the ethnic differences in the borderland between these nations.*

**Keywords:** 1939-1943; Italy; Slovenia; World War II historiography; Fascism; War crimes; Italian internment camps; Italian-Yugoslav relations; Rescue of Jews; History and memory.

«È stato bene farlo: tocca ai nipoti raccontare, sottraendo ai genitori un compito che non avrebbero potuto svolgere con giustezza; tocca a noi questo scegliere o tralasciare, sapendo che ogni parola nostra o azione avvicinerà la pace o il male che devono arrivare».  
Massimo Zamboni, *L’eco di uno sparo*, 2015

*A mio nonno Gabriele*

*1. Le ragioni del ritardo storiografico italiano, dalla questione delle fonti ai condizionamenti ideologici*

L’attacco italiano alla Slovenia si svolge in un periodo compreso tra il 1941 e il 1943; le ostilità si aprono, precisamente, il 6 aprile 1941 e, già il mese successivo, Lubiana è dichiarata “provincia autonoma” dell’impero fascista. Contemporaneamente all’offensiva italiana si svolge quella tedesca e, benché in misura ridotta rispetto alle prime due, anche l’Ungheria occupa parte del territorio. Sono questi i tre paesi che invadono e si spartiscono la Slovenia, e ciò in base a sfere d’influenza dettate, principalmente, dalla Germania. In ambiente italiano, i primi segnali d’interesse

---

\* Il presente contributo s’inserisce nel mio progetto “Memorie di confine”, vincitore per l’a.a. 2014-15 di una borsa di studio bilaterale Italia-Slovenia (MAE-CMEPIUS) presso la Filozofska Fakulteta – Oddelek za zgodovino, Univerza v Ljubljani. Si ringraziano il dott. Angelo Izzo, direttore dell’Istituto italiano di cultura a Lubiana per il supporto in loco e il prof. Antonio Donno per l’attenzione e l’ospitalità dimostrate nei confronti della mia attività di ricerca.

storiografico al tema sono a firma di Teodoro Sala ed Enzo Collotti: si tratta di interventi raccolti in volumi curati dall'Istituto nazionale per la storia del movimento di liberazione in Italia che, ad oggi, rappresenta il principale promotore di studi e pubblicazioni sull'argomento. Benché riflesso di un'urgenza in primo luogo politica, gli scritti che di seguito saranno citati rappresentano il primo tentativo di far luce su vicende che, si vedrà, fino agli anni novanta del secolo scorso hanno occupato un ruolo marginale nella storiografia italiana. I volumi *L'Italia nell'Europa danubiana durante la seconda guerra mondiale* (1966) e *Le potenze dell'Asse e la Jugoslavia. Saggi e documenti 1941-1943* (1974) sono entrambi il risultato di colloqui tenutisi, rispettivamente, a Budapest (13-15 ottobre 1966) e a Belgrado (2-4 ottobre 1973) e inseriti in una serie di iniziative promosse dall'INSMLI in cooperazione con il Comité International d'histoire de la deuxième guerre mondiale. Per quanto concerne il primo volume, il contributo di maggiore interesse per l'argomento è *Occupazione militare e amministrazione civile nella "provincia" di Lubiana* di Teodoro Sala, primo intento di trattazione sistematica dell'intervento armato in Slovenia.<sup>1</sup> Si parla di "tentativo" proprio a causa dell'esiguo numero di documenti al tempo disponibili: Sala aveva a disposizione, infatti, pochi esperimenti storiografici (tra cui le prime pubblicazioni di Tone Ferenc, e uno scritto di Ivo Juvančič da cui riprende ampi passi),<sup>2</sup> «poche dichiarazioni ufficiali coeve» e qualche «memorialistica del dopoguerra», tra cui i diari di Giacomo Zanussi, Mario Roatta, Ugo Cavallero e Galeazzo Ciano.<sup>3</sup> Le fonti da cui lo storico attinge sono relative alla sezione italiana dell'archivio di Lubiana per la storia del movimento operaio (Institut za zgodovino delavskega gibanja) e al «Bollettino ufficiale per la provincia di Lubiana - *Službeni list za Ljubljansko pokrajino*». Nella documentazione citata da Sala si ritrovano anche i celebri *Ventinue mesi di occupazione italiana nella provincia di Lubiana. Considerazioni e documenti*

<sup>1</sup> Cfr. T. SALA, *Occupazione militare e amministrazione civile nella "provincia" di Lubiana*, in T. SALA - E. COLLOTTI - G. VACCARINO, *L'Italia nell'Europa danubiana durante la seconda guerra mondiale*, Monza, INSMLI, 1966, pp. 73-93.

<sup>2</sup> Cfr. I. JUVANČIČ, *Italijanski okupator v Ljubljani, 1941-43*, in «Prispevki za zgodovino delavskega gibanja», III, 1, 1962, pp. 63-143.

<sup>3</sup> Cfr. V.G. ZANUSSI, *Guerra e catastrofe d'Italia. Giugno 1940-giugno 1943*, Roma, Corso, 1946; U. CAVALLERO, *Comando supremo. Diario del capo di stato maggiore dell'esercito. 1940-43*, Bologna, Cappelli, 1948; M. ROATTA, *Otto milioni di baionette. L'esercito italiano in guerra dal 1940 al 1944*, Milano, Mondadori, 1946; G. CIANO, *Diario*, vol. II, 1941-43, Milano, Rizzoli, 1946.

“Nel giardino del vicino”

(Ljubljana, 1946) di Giuseppe Podgornik (meglio conosciuto come Giuseppe Piemontese) e definiti, a ragione, un’“illustrazione sommaria” dei fatti in ragione del proprio grado di attendibilità. L’argomento principale resta, ad ogni modo, la politica d’occupazione del territorio sloveno, e le motivazioni che hanno portato un’occupazione negli intenti tendenzialmente “pacifica” a divenire, l’anno successivo, teatro di un forte inasprimento dei rapporti civili e militari. Nonostante l’esile novero di documentazione, Sala accenna a due importanti questioni: la prima, riguardante la violenza della lotta partigiana slovena, da cui sarebbe poi derivata la reazione repressiva dell’esercito occupante; poi, non meno importante, la mancanza di una strategia e di dialogo tra autorità civili e militari italiane. Sala non affronta direttamente la questione delle motivazioni alla base dell’attacco, ma riporta un celebre passo tratto dal diario di Ugo Cavallero:

«Dopo la sconfitta della Jugoslavia ci siamo trovati sulle braccia metà di una provincia, e bisogna aggiungere la metà più povera. I germanici ci hanno comunicato un confine: noi non potevamo che prenderne atto».<sup>4</sup>

Con questo brano, riportato dalla quasi totalità degli storici che hanno affrontato la questione, è possibile collegare gli intenti del volume *Le potenze dell’Asse e la Jugoslavia. Saggi e documenti 1941-1943* che, benché non contenga interventi specifici sulla Slovenia, delinea gli interessi economici italiani nei territori ex-jugoslavi e, più ampiamente, nell’area sudorientale dell’Europa. Il territorio sloveno non è citato neanche nel rapporto SOEG (*Südosteuropa-Gesellschaft*), ovvero l’ente promotore delle attività economiche tedesche nell’area che, come riportato da Collotti e Sala, contiene un quadro delle tipologie d’intervento economico (e relative prospettive) dell’alleato italiano. Come si ricava dai toni, le mire espansionistiche italiane non risultavano essere preoccupanti o concorrenziali rispetto a quelle tedesche; Collotti analizza qui, a seguito di un decennio in cui muta la disponibilità delle fonti per lo studio e la consultazione, l’intreccio dei rapporti economici che Italia e Germania andavano costruendo nell’area danubiano-balcanica. Esclusa, dunque, la diretta espansione economica in territorio

---

<sup>4</sup> Cfr. CAVALLERO, *Comando supremo*, cit., pp. 297-298.

sloveno, e confermata la “delusione” circa la spartizione dettata dalla Germania (che ottiene la zona settentrionale, più ricca di giacimenti, mentre all’Italia spetta l’area meridionale, prevalentemente agricola), non resta che vagliare le opinioni degli storici sulle motivazioni alla base dell’attacco, cercando di seguire la cronologia degli interventi in ragione, anche, della disponibilità di nuove fonti, come quelle diplomatiche.

A cavallo tra gli anni settanta e ottanta un altro filone storiografico sull’argomento è costituito dalla discussione intorno al tema dei crimini di guerra: sfatare il mito del *dobro italiano* diventa una necessità di prim’ordine e anche gli storici italiani iniziano a indagare questo scivoloso territorio. Gli studi di Giacomo Scotti saranno seguiti, tra gli altri, da quelli di Davide Rodogno, Filippo Focardi, Davide Conti, Angelo del Boca, Brunello Mantelli, Costantino di Sante (cfr. par. 3). Due contributi d’interesse pubblicati nel corso degli anni novanta sono *6 aprile 1941: l’attacco italiano alla Jugoslavia*, a cura di Stefano Bianchini e Francesco Privitera (1993) e il volume di Marco Cuzzi che, nel 1998, fornisce alla storiografia militare il primo contributo sistematico sull’attacco italiano e che, ancora oggi, risulta essere la ricostruzione maggiormente esaustiva degli eventi, principalmente dal punto di vista bellico.<sup>5</sup> Mentre la prima opera citata rappresenta un contributo originale dal punto di vista delle fonti consultate (documenti rinvenuti negli archivi ex-jugoslavi), ma tratta la vicenda nel più ampio contesto balcanico, nel lavoro di Cuzzi vi è, invece, una dettagliata ricostruzione di ogni fase dell’offensiva: dall’intervento armato e la successiva occupazione, con l’ingresso a Lubiana nel maggio del 1941, per passare dalla modifica dell’assetto amministrativo con lo scontro tra autorità militari e civili e per giungere, infine, al crollo dell’autorità italiana nel settembre 1943. Anche questo lavoro nasce in assenza di studi specifici

---

<sup>5</sup> Cfr. S. BIANCHINI - F. PRIVITERA, *6 aprile 1941: l’attacco italiano alla Jugoslavia*, Milano, Marzorati, 1993; M. CUZZI, *L’occupazione italiana in Slovenia 1941-1943*, Roma, Ufficio storico dello stato maggiore dell’esercito, 1998. L’Ufficio storico dello SME aveva già pubblicato, in merito alla situazione ex-jugoslava: O. TALPO, *Dalmazia - Una cronaca per la storia, 1941-44*, 3 voll., 1985-1990-1994; S. LOI, *Le operazioni delle unità militari in Jugoslavia*, 1978; F. FATUTTA, *Cronache di guerriglia in Jugoslavia*, 1993. Tra i contributi che hanno analizzato l’aspetto bellico della questione si vedano i lavori di E. CATALDI sulla divisione granatieri di Sardegna: *La Jugoslavia alle porte*, Firenze, Club degli autori, 1968; *Le stagioni balcaniche. Il II battaglione complementi granatieri di Sardegna nella guerriglia jugoslava (gennaio 1942-settembre 1943)*, Roma, S.E.A., 1995.



“Nel giardino del vicino”

sull'argomento e riscontra, a detta dell'autore, serie difficoltà interpretative a causa dello stesso assetto delle fonti, in particolare quelle slovene di matrice titoista, dove lo studioso accerta un “difetto di obiettività” soprattutto nella trattazione dei fenomeni di collaborazionismo (come il *belogardismo*). Parallelamente all'assenza di storiografia, Cuzzi sottolinea il rinnovato interesse degli studiosi all'area ex-jugoslava che riguarda, soprattutto, i territori della Dalmazia, della Bosnia-Erzegovina e del Montenegro. Lo storico non giustifica pienamente le ragioni della marginalità slovena, ma accenna alla possibilità che

«tale indifferenza fosse motivata dai residui di quel disinteresse nutrito dal regime fascista nei riguardi della Slovenia oppure avesse tratto le sue origini da una sorta di pudore nel dover affrontare tematiche ritenute “scottanti”, non ci è dato di sapere».<sup>6</sup>

Il lavoro di Cuzzi, benché nell'avvertenza bibliografica citi numerose fonti (anche di stampo memorialistico e narrativo), attinge principalmente a documenti provenienti dall'archivio storico dello stato maggiore dell'esercito, e considera solo marginalmente il più ampio contesto delle relazioni diplomatiche entro cui l'evento s'inserisce, le quali sono trattate da lavori “di più ampio respiro” (lo storico cita autori come Renzo De Felice ed Ennio di Nolfo,<sup>7</sup> interessati alla politica estera fascista). È negli anni duemila che si assiste a una vera e propria proliferazione di studi riguardanti l'area balcanica e il confine orientale, cui si dedicano molti storici, tra i quali il già citato Rodogno, Luciano Monzali, Francesco Caccamo, Marina Cattaruzza, Raoul Pupo (quest'ultimo dedica particolare attenzione alla questione di Trieste e alle foibe). Rodogno, con *Il nuovo ordine mediterraneo*, attingendo a un novero variegato di fonti e documenti, fornisce alla storiografia un contributo originale e dinamico, presentando le politiche di occupazione dell'Italia fascista nell'area balcanica (comprendente la Jugoslavia, ma anche la Grecia e l'Albania) e anche nei territori francesi (tralasciando la situazione

---

<sup>6</sup> CUZZI, *L'occupazione italiana in Slovenia*, cit., p. 371.

<sup>7</sup> Cfr. E. DI NOLFO, *Mussolini e la politica estera italiana*, Padova, CEDAM, 1960; R.H. RAINERO, *L'Italia e la politica di potenza in Europa*, Milano, Marzorati, 1985; R. DE FELICE, *Mussolini l'alleato*, vol. I, *L'Italia in guerra, 1940-1943*, Torino, Einaudi, 1996. Ai lavori citati da Cuzzi è doveroso aggiungere quello di A.G.M. DE' ROBERTIS, *La frontiera orientale italiana nella diplomazia della seconda guerra mondiale*, Napoli, ESI, 1981.

nord-africana).<sup>8</sup> Per quanto concerne l'area alto-adriatica, Rodogno è attento a sottolineare le peculiarità delle politiche attuate di territorio in territorio: è importante evidenziare, infatti, che – benché il dominio sull'Adriatico e la costituzione di un "impero" rientrassero nelle ambizioni del duce – la situazione che si venne a creare non fu dettata da una politica estera semplicemente espansionista. L'autore definisce l'Italia, infatti, come lo *junior partner* della Germania nazista, con la quale condivide parte degli intenti, ma dalla quale dovrà anche difendersi preservando, in primo luogo, i propri confini. L'espansione italiana nei Balcani è determinata, infatti, dall'avanzata della Germania, che concede all'Italia fin dove essa, volontariamente, si arresta. Rodogno individua, dunque, le differenti politiche di occupazione che si attuano in territori come quello croato, dalmata e montenegrino (dove l'Italia ha interessi diretti, per questioni dinastiche o ragioni puramente economiche) e sottolinea le dovute differenze rispetto alla politica adottata in Slovenia, dove l'Italia non avanza dirette rivendicazioni territoriali:

«Se le annessioni relative al litorale dalmata furono influenzate dalla questione croata, le frontiere della provincia di Lubiana furono direttamente decise dai tedeschi».<sup>9</sup>

Una volta occupato il territorio, Roma si affretta a rinvenire giustificazioni storiche a tale mossa: le rivendicazioni spaziano dagli antichi collegamenti con Emona (Lubiana), all'estensione del patriarcato di Aquileia, per giungere alle remote province illiriche dell'impero romano e, come immediatamente si evince, sono ben distanti da motivazioni più recenti, come quelle che riguardano i territori dalmati.

Lo iato tra le altisonanti giustificazioni propagandistiche e le effettive motivazioni strategiche è evidente e, allo stato attuale delle conoscenze, non può certo essere sostenuta una tesi basata esclusivamente sui roboanti discorsi del duce (ed è, probabilmente, anche in questo luogo della questione che si incontra il nodo del

---

<sup>8</sup> «Credo che lo studio delle occupazioni non debba affrontare il caso francese isolatamente; esso rientra nel medesimo piano di conquista del fascismo, nello stesso progetto di ordine nuovo post-bellico, fa parte delle stesse aspirazioni, e fu segnato dal medesimo fallimento al momento delle realizzazioni». D. RODOGNO, *Il nuovo ordine mediterraneo. Le politiche di occupazione dell'Italia fascista in Europa (1940-43)*, Torino, Bollati Boringhieri, 2013, p. 491.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 112.

“Nel giardino del vicino”

condizionamento ideologico). Anche Cuzzi – citato a più riprese da Rodogno e autore di un contributo nel volume *L'occupazione italiana della Jugoslavia* di Caccamo e Monzali – afferma che

«la Slovenia non era “terra di conquista”, non faceva parte delle rivendicazioni post risorgimentali, irredentiste, nazionaliste, fasciste. Gli italiani che giunsero a Lubiana nel 1941 non portarono con sé il patrimonio storico ideologico dei loro camerati che stavano raggiungendo Spalato».<sup>10</sup>

Riprendendo, dunque, le posizioni di Teodoro Sala, Cuzzi ricorda che è alla Croazia (con la quale l'Italia stabilisce un'altalenante collaborazione grazie agli *ustasha*) che Mussolini guarda, e ciò per motivazioni di carattere economico (riserve minerarie e fattori produttivi): «La scelta slovena fu dunque obbligata da ragioni di opportunità collegate [...] alla solita ricerca di prestigio di Mussolini».<sup>11</sup> Anche Massimo Bucarelli, autore di importanti contributi alla questione (soprattutto in relazione ai rapporti intrattenuti con le autorità di Belgrado), afferma che

«l'iniziativa di Mussolini era dettata dal bisogno di avviare in qualche modo la realizzazione dei progetti di espansione territoriale e di predominio politico a lungo coltivati dal fascismo, approfittando della caduta francese e della debolezza britannica; ma era motivata anche dall'opportunità di anticipare eventuali iniziative hitleriane nell'area balcanica, dove la Germania era economicamente e politicamente sempre più presente».<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> CUZZI, *La Slovenia italiana*, in CACCAMO - MONZALI, a cura di, *L'occupazione italiana della Jugoslavia, 1941-1943*, cit., p. 224.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 227.

<sup>12</sup> M. BUCARELLI, *Disgregazione jugoslava e questione serba*, in CACCAMO - MONZALI, *L'occupazione italiana della Jugoslavia*, cit., p. 18. Tra i lavori dello storico si citano: “Manicomio jugoslavo”. *L'ambasciatore Carlo Galli e le relazioni italo-jugoslave tra le due guerre mondiali*, in «Clio», XXXVIII, 3, 2002, pp. 467-509; *Mussolini e la Jugoslavia (1922-1939)*, Bari, B.A. Gaphis, 2006; *A Late Friendship: Italian-Yugoslav Relations in the Second Half of 20<sup>th</sup> Century (1947-1992)*, in «Tokovi Istorije», 3, 2012, pp. 14-36. Di interesse sono anche i contributi inseriti in F. BOTTA - I. GARZIA, a cura di, *Europa adriatica. Storia, relazioni, economia*, Bari, Laterza, 2004; M. BUCARELLI - L. MONZALI, *Slovenia e Italia tra passato, presente e futuro*, Roma, Studium, 2009. Si tratta di lavori che forniscono una prospettiva critica alle vicende storiche che giunge all'età contemporanea.

Si può ritenere, dunque, che l'azione fosse in parte dettata dal sogno di dominio sull'Adriatico,<sup>13</sup> ma, allo stesso tempo, che un ruolo importante ebbe la politica di allontanamento della penetrazione tedesca lungo i confini nazionali. In *Alleati del nemico*, benché il lavoro faccia riferimento alla situazione croata, Eric Gobetti esordisce con un *incipit* significativo:

«Nell'aprile del 1941 l'Italia concorre all'offensiva tedesca contro la Jugoslavia, partecipando alla spartizione dei territori di quel paese».<sup>14</sup>

L'utilizzo del verbo "concorrere" è significativo:

«Sebbene rappresenti l'unica vittoria militare ottenuta fino ad allora dall'Italia, la conquista della Jugoslavia non è però il frutto dell'iniziativa italiana, ma della schiacciante superiorità bellica tedesca».<sup>15</sup>

Anche Caccamo e Monzali, nel già citato volume, sostengono che l'Italia sia, semplicemente, un partner della Germania nazista «nell'aggressione alla Jugoslavia e nell'elaborazione di un "nuovo ordine" per i Balcani occidentali».<sup>16</sup> Infatti, come sottolinea Marina Cattaruzza ne *L'Italia e il confine orientale*, volume che si presenta come la prima ricostruzione complessiva del *borderland* orientale dalla fine del XIX secolo al trattato di Osimo, l'Italia aveva soltanto apparentemente soddisfatto la sua aspirazione nazionalista, ma il contesto in cui avveniva tale conquista non era certo dei più rassicuranti:

«La stessa occupazione della Slovenia, che mai era stata tra gli obiettivi anche dei nazionalisti più radicali, avveniva in buona misura per impedire la presenza dell'ingombrante alleato immediatamente ai confini orientali, con la funzione, quindi, di *Pufferzone*».<sup>17</sup>

Una politica estera reattiva che, però, è condotta con inettitudine politica e militare:

---

<sup>13</sup> Cfr. H.J. BURGWIN, *Empire on the Adriatic: Mussolini's Conquest of Yugoslavia 1941-1943*, New York, Enigma, 2005.

<sup>14</sup> E. GOBETTI, *Alleati del nemico. L'occupazione italiana in Jugoslavia (1941-1943)*, Roma-Bari, Laterza, 2013, p. VII.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>16</sup> CACCAMO - MONZALI, *L'occupazione italiana della Jugoslavia*, cit., p. 5.

<sup>17</sup> M. CATTARUZZA, *L'Italia e il confine orientale*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 210. Sulla storia del *borderland* orientale, si veda anche AA.VV., *Dall'impero austro-ungarico alle foibe. Conflitti dell'area alto-adriatica*, Torino, Bollati Boringhieri, 2009.

“Nel giardino del vicino”

«La debolezza militare dell'Italia aveva permesso al governo nazista di assumere la *leadership* anche nella questione jugoslava; Mussolini, incapace di reggere il confronto con l'alleato e di dare seguito al disegno di guerra parallela, fu costretto a riconoscere la propria subordinazione al *führer* non più solo in campo militare, ma anche in quello politico e diplomatico».<sup>18</sup>

Attraverso la dovuta integrazione della vicenda nel complesso scacchiere diplomatico, è possibile mettere da parte i condizionamenti ideologici che hanno determinato la visione di un attacco esclusivamente scaturito da atavici rancori, pregiudizi “anti-slavi” o infondati diritti di supremazia declamati dalla propaganda fascista; infatti, è anche questo il luogo in cui il condizionamento ideologico ha influito sullo studio delle vicende italo-slovene. Secondo Collotti, già citato in apertura per i suoi lavori condotti negli anni sessanta e settanta, ancora nel 2005 la causa del ritardo storiografico è attribuibile a

«forti limiti metodologici (soprattutto negli studi promossi dagli uffici storici militari), da angolature settoriali, da insufficienze documentarie e soprattutto dalla sottovalutazione del nesso tra storia militare, storia politica e storia sociale del nostro paese».<sup>19</sup>

Anche Caccamo e Monzali, curatori nelle pagine d'apertura dello scritto sopra citato, denunciano la reticenza della storiografia ad affrontare la questione:

«Nonostante la sua eccezionale importanza, il tema dell'occupazione della Jugoslavia è rimasto a lungo trascurato in Italia. [...] Questo quadro ha cominciato a modificarsi solo negli ultimi quindici vent'anni»,<sup>20</sup>

e ciò grazie alla disponibilità di fondi archivistici fino a quel momento inaccessibili, ma anche per la rinnovata attenzione all'area balcanica a seguito della dissoluzione della federazione jugoslava avvenuta negli anni novanta. Ritardo denunciato anche da Elena Aga Rossi e Maria Teresa Giusti in *Una guerra a parte*, che si presenta come la prima

---

<sup>18</sup> BUCARELLI, *Disgregazione iugoslava e questione serba*, in *Il fascismo come potenza occupante*, cit., p. 24.

<sup>19</sup> E. COLLOTTI, *Sull'Italia come potenza d'occupazione*, in S. NERI SERNERI, a cura di, *Il fascismo come potenza occupante. Storia e Memoria*, in «Contemporanea», VIII, 2, 2005, p. 313.

<sup>20</sup> CACCAMO - MONZALI, *L'occupazione italiana della Jugoslavia*, cit., p. 6. Cfr. anche A. PITASSIO, *Una storia riscritta: l'Italia nei Balcani e in Grecia*, in «Il mestiere di storico», VI, 1, 2014, pp. 5-15.

trattazione complessiva delle vicende militari nei Balcani (Albania, Grecia e Jugoslavia) e dove la vicenda slovena è trattata parallelamente a quella croata e dalmata.<sup>21</sup> E, ancora, secondo Amedeo Osti Guerrazzi,

«la storiografia non ha saputo spiegare in maniera univoca la decisione del dittatore di incorporare un territorio privo di alcun interesse dal punto di vista economico e presumibilmente ostile, dove gli italiani erano poche centinaia».<sup>22</sup>

Si tratta di un tema a cui si avvicina anche la storiografia internazionale, soprattutto tedesca e statunitense, con i contributi di autori come James Burgwyn, Stevan Pavlovich, Rolf Wörsdörfer.<sup>23</sup> In particolare, la storiografia anglosassone ha focalizzato la sua attenzione sul tema dei crimini di guerra e sugli interrogatori avviati dagli alleati a seguito delle richieste avanzate da Belgrado e, soprattutto, sulla questione ebraica (cfr. par. 3).

Sottolineare il fatto che la politica estera fascista fosse subordinata alle decisioni diplomatiche tedesche non riveste un'attenuante per i crimini perpetrati ai danni della popolazione civile; allo stesso modo, scorgere le dovute differenze nelle rivendicazioni territoriali non giustifica il grado di violenza che assunse il conflitto a partire dal 1942. È però doveroso sottolineare, a fronte del rigore applicato negli studi citati, che talune prospettive storiche, ormai desuete, possono non solo essere fuorvianti, ma soprattutto dannose per il dialogo scientifico tra gli storici di qualunque provenienza geografica, oggi.

## 2. La storiografia slovena: il dibattito sull'uso politico della storia e della memoria

L'intervento di Milica Kacin Wohinz, apparso su «Razgledi» il 3 marzo 1999, sembra sintetizzare al meglio il rapporto tra aspettative slovene e memoria italiana: l'autrice

---

<sup>21</sup> Cfr. E. AGA ROSSI - M.T. GIUSTI, *Una guerra a parte: i militari italiani nei Balcani, 1940-1945*, Bologna, Il Mulino, 2009.

<sup>22</sup> A. OSTI GUERRAZZI, *L'esercito italiano in Slovenia 1941-1943. Strategie di repressione antipartigiana*, Roma, Viella, 2011.

<sup>23</sup> Cfr. J. TOMASEVICH, *War and Revolution in Yugoslavia 1941-1945*, Stanford, Stanford University Press, 1975; R. WÖRSDÖRFER, *Krisenerd Adria 1915-1955: Konstruktion und Artikulation des Nationalen im italienisch-jugoslawischen Grenzraum*, Paderborn, Schöningh, 2004; BURGWYN, *Empire on the Adriatic*, cit.; S.K. PAVLOWITCH, *Hitler's New Disorder: The Second World War in Yugoslavia*, New York, Columbia University Press, 2008.

“Nel giardino del vicino”

nell'articolo coglie l'occasione per sottolineare come soltanto l'anno precedente, ovvero nel marzo 1998, il presidente della camera Luciano Violante e Gianfranco Fini, allora presidente di Alleanza Nazionale, involontariamente avessero alzato un polverone mediatico a proposito delle vicende italo-slovene.<sup>24</sup> Ciò che emerge dallo scritto, però, è che la disattenzione italiana riguardasse principalmente l'opinione pubblica, e non l'ambiente storiografico che, se pur inizialmente rappresentato da una sparuta minoranza di storici, nel tempo si sarebbe rivelato attento alle tematiche riguardanti le vicende del confine alto-adriatico. Se è vero che la dimenticanza italiana continuava a persistere ancora al volgere del secolo scorso, è vero anche che il 1991 rappresenta un vero e proprio spartiacque nel dibattito storiografico: è negli anni novanta, infatti, che la storiografia slovena inizia anch'essa a fare i conti con il proprio passato e a domandarsi quanto sia stata influenzata dalla prospettiva politica predominante, sebbene già negli anni ottanta la discussione avesse iniziato a vivacizzarsi, e ciò in fisiologica concomitanza con la morte di Tito. Tra i primi contributi al dibattito storiografico sloveno, apparsi anche in lingua italiana, si segnala *La storiografia sulla seconda guerra mondiale in Slovenia dopo il rovesciamento politico del 1990* di Tone Ferenc, compianto membro della comunità accademica lubianese.<sup>25</sup> L'autore qui sottolinea l'importanza rivestita dal materiale d'archivio del movimento partigiano, rimasto *in loco* a differenza di quanto era avvenuto negli altri stati appartenenti all'ex-federazione; le difficoltà della ricerca storica nel 1992 erano costituite, invece, dall'inaccessibilità all'archivio storico del ministero degli interni a seguito della rottura con Belgrado, nonché dal divieto di importare la letteratura sull'emigrazione politica. Lo storico, successivamente, entra nel vivo delle tematiche “calde”, ovvero: l'ondata di revisionismo storiografico e la strumentalizzazione del collaborazionismo; la definizione di “guerra civile” in atto durante la seconda guerra mondiale in Slovenia; il

---

<sup>24</sup> Cfr. M. KACIN WOHINZ, *Zgodovinisje in italijansko-slovenski odnosi: ob delu Carla Spartaca Capogreca Renicci, un campo di concentramento in riva al Tevere (1942-1943)*, in «Razgledi», III, 3, 1999; trad.it. di G. GIRALDI, *Storiografia e rapporti italo-sloveni*, in «Qualestoria», XXVII, 1, 1999, pp. 270-277. Sulla questione delle foibe, si veda l'agile ma denso volume di R. PUPO - R. SPAZZALI, *Foibe*, Milano, Mondadori, 2003.

<sup>25</sup> Cfr. T. FERENC, *La storiografia sulla seconda guerra mondiale in Slovenia dopo il rovesciamento politico del 1990*, in «Storia contemporanea in Friuli», XXII, 23, 1992, pp. 139-144.

carattere “rivoluzionario” del movimento di liberazione. A detta dell’autore, la totalità degli storici “di professione” converrebbe sul fatto che la guerra nazionale di liberazione sia stata un fatto legittimo e legale, elemento fondante della nazione; che di “guerra civile” non si possa parlare, perché circoscritta ad alcuni luoghi e momenti (in particolare, nella provincia di Lubiana); e che per gli anni 1941-45 non si possa parlare di “rivoluzione” nel senso stretto del termine (perché non si verificarono i collaterali effetti economici e sociali, come invece avvenne in seguito). Ferenc conclude sul collaborazionismo sostenendo che,

«come storici, naturalmente pensiamo che molte volte le motivazioni decisive siano state altre, più modeste, meno coscienti, anche opportunistiche».<sup>26</sup>

La già citata Kacin Wohinz, nel medesimo numero della rivista, prosegue questa riflessione sottolineando altri aspetti del dibattito storiografico sloveno, tra cui il decremento di studi riguardanti le età medievale e moderna. Tale diminuzione sarebbe dipesa, a detta dell’autrice, dalle più o meno esplicite direttive del regime avviate a partire dagli anni cinquanta, quando si chiese agli storici di occuparsi prevalentemente della “rottura rivoluzionaria comunista” e favorendo, dunque, «determinati temi, più suscettibili di essere utilizzati in chiave ideologica».<sup>27</sup> Risulta interessante il concetto di “autocensura” introdotto dalla storica:

«Non fu esercitata una diretta pressione ideologico-politica sugli storici, ma si trattò di un clima, di un’atmosfera, che inducevano all’autocensura e che, fattore decisivo, dettavano – anche per ragioni di congiuntura storico-politica – la scelta dei temi d’indagine».<sup>28</sup>

Successivamente, la storica aggiunge al novero dei tabù storiografici sopramenzionati da Ferenc

«le deportazioni e l’infoibamento degli oppositori della NOB (*Narodna Osvobodilna Borba* – Lotta nazionale di liberazione) e degli italiani

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 144.

<sup>27</sup> M. KACIN WOHINZ, *Appunti sull’attuale storiografia slovena*, cit., p. 145.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 146.



“Nel giardino del vicino”

(1945); i processi contro i nemici del regime, l'internamento a Goli Otok, la nazionalizzazione, ecc.». <sup>29</sup>

A cavallo tra gli anni ottanta e novanta il dibattito prosegue con tavole rotonde e sulla stampa (si ricorda, in particolar modo, il ruolo della rivista d'opposizione «Nova revija», ma anche «Borec» e «Sodobnost»); si discute intorno al valore storiografico della memorialistica e al problema dell'insegnamento nelle scuole. Tutti questi temi vengono rilanciati negli anni novanta, definiti da Branko Marušić la “terza fase” entro la quale si colloca il confronto storiografico, ovvero la terza svolta, quella del 1991, che caratterizza la storia della nazione slovena (preceduta dalla caduta della monarchia austro-asburgica e dalla conseguente formazione della Jugoslavia nel 1918, e dall'avvio dell'esperimento socialista del 1945). Con un contributo sui «Quaderni giuliani di storia», nel 1997, Marušić fornisce un quadro esaustivo della situazione in cui versava la storiografia slovena a metà degli anni novanta: i dubbi intorno alla storiografia di stampo marxista; la chiusura territoriale e nazionalistica ai limiti dello sciovinismo; l'omissione di eventi come l'eccidio dei *domobranci*, ovvero dei collaborazionisti.<sup>30</sup> L'autore cita la rivista «Zgodovinski časopis» («Periodico di storia») nata nell'immediato periodo post-bellico, la quale, se durante il regime richiamava gli storici alla responsabilità davanti alla nazione, già all'alba della democratizzazione del paese ospita le parole di Vasko Simoniti, uno dei protagonisti del dibattito politico e storiografico della neonata democrazia slovena:

«Solamente la storia inflessibile può non essere manipolata, solamente la storia libera può servire l'uomo libero [...] c'è solo da sperare che il sistema democratico, il quale si sta stabilendo solo oggi nella Repubblica di Slovenia, sarà più stabile del precedente, in cui la materia di storia nelle scuole e la scienza storica dipendevano dall'invecchiamento biologico dei politici e della loro unidirezionale concezione». <sup>31</sup>

La risposta arriva prontamente nelle pagine della medesima rivista, con un intervento a firma del medievista Bogo Grafenauer, il quale, pur contestando le prospettive

---

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> Cfr. B. MARUŠIĆ, *La storiografia slovena oggi*, in «Quaderni giuliani di storia», XVIII, 2, 1997, pp. 141-158.

<sup>31</sup> V. SIMONITI, *O slovenskem zgodovinopisju 1945-1990 ali kako je na zgodovinopisje vplivalo staranje oblasti*, in «Zgodovinski časopis», XLVI, 3, 1992, pp. 387-394.

teleologiche della storia, difendeva l'importanza di alcune opere di stampo marxista (il pomo della discordia era costituito dall'opera di Edvard Kardelj, *Razvoj slovenskega narodnega vprašanja - Lo sviluppo del problema nazionale sloveno*, sebbene questo lavoro non rappresenti l'ortodossia della metodologia marxista).<sup>32</sup> Tale dibattito, non l'unico e neanche il primo, pur animando le file degli storici, s'inserisce nel clima di cambiamento che andava timidamente profilandosi già negli anni ottanta, caratterizzato dalla crescente diffidenza verso il materialismo dialettico, e il parallelo entusiasmo per la "nuova storia" delle «Annales». Marušić, pur citando numerose occasioni di dibattito, ritiene che la tavola rotonda di Tolmino del 1986 abbia rivestito un'importanza fondamentale, benché, a detta dell'autore, i tempi non fossero ancora abbastanza maturi e le prospettive dei partecipanti irrimediabilmente divergenti.<sup>33</sup> Gli storici "ufficiali", tacciati di aver posto esclusiva attenzione alla resistenza e al movimento di liberazione come momento costitutivo dell'identità nazionale, erano parimenti accusati di aver taciuto in merito all'eccidio di migliaia di *domobranzi*, consegnati alle autorità comuniste e, dunque, al proprio destino, dagli inglesi. Cercando di impedire che la questione, nonostante la distanza temporale, assumesse una valenza squisitamente politica, gli storici furono chiamati a rispondere ad alcuni "questionari", ricorda Marušić. E, ancora negli anni novanta, spinti dalle posizioni anti-comuniste di parte della comunità intellettuale, s'iniziò a riflettere intorno alla definizione di "guerra civile" in atto durante la seconda guerra mondiale. Parallelamente alla coeva visione di Peter Vodopivec,<sup>34</sup> Marušić definisce la questione come un momento di trasformazione,

«un processo di metamorfosi della storiografia slovena che non si è ancora concluso, lo concluderà – se veramente necessario – il tempo e

---

<sup>32</sup> Cfr. B. GRAFENAUER, *Ob pisanju o slovenskem zgodovinopisju*, in «Zgodovinski časopis», XLVII, 1, 1993, pp. 117-129. Le posizioni dell'autore sulla situazione della scienza storica sono presenti anche in GRAFENAUER, *Kako je z zgodovinsko vedo nasploh in kaj se godi z zgodovino pri Slovencih in o Slovencih?*, in «Sodobnost», XXXVIII, 8-9, 1990, pp. 732-744. Sul marxismo scientifico, cfr. anche W.S. VUCINICH, *Postwar Yugoslav Historiography*, in «The Journal of Modern History», XXIII, 1, 1951, pp. 41-57.

<sup>33</sup> L'incontro di Tolmino è citato anche da Kacin Wohinz: «Noi storici sloveni [...] per la prima volta ci siamo scontrati con questa problematica», in *Appunti sull'attuale storiografia slovena*, cit., p. 150.

<sup>34</sup> Cfr. P. VODOPIVEC, *L'historiographie en Slovénie dans les années 80*, in A. MARES, *Histoire et pouvoir en Europe médiane*, Parigi-Montréal, L'Harmattan, 1996, pp. 127-138.

“Nel giardino del vicino”

non più – come spera sinceramente il sottoscritto – le direttive ideologiche (politiche)».<sup>35</sup>

Il dibattito andava colorandosi tanto delle istanze politiche, quanto delle distanze generazionali, viste l'eterogeneità costitutiva dell'ambiente intellettuale e, anche, una distanza temporale dagli eventi ancora non sufficientemente ampia per consentire uno sguardo imparziale alla storia delle relazioni tra i paesi coinvolti. Ricordata in chiusura dallo stesso Marušić è l'istituzione della commissione storico-culturale italo-slovena, costituita nel 1993 su iniziativa dei ministri dei rispettivi paesi: iniziativa nata, non a caso, proprio nel clima immediatamente successivo alla dissoluzione della federazione jugoslava. Per l'Italia, gli storici coinvolti erano Sergio Bartole (nel 1999 sostituito da Giorgio Conetti), Elio Apih (poi Marina Cattaruzza), Angelo Ara, Paola Pagnini, Fulvio Salimberti, Fulvio Tomizza (sostituito da Raoul Pupo), Lucio Toth; per la Slovenia: Milica Kacin Wohinz, France Dolinar, Boris Gombač (poi Aleksander Vuga), Branco Marušič, Boris Mlakar, Nevenka Troha, Andrej Vovko. La commissione, tra alterne vicissitudini, concluderà i propri lavori soltanto nel duemila, e nel 2001 diffonderà a mezzo stampa una snella relazione sui rapporti italo-sloveni dal 1880 al 1956. Si tratta di un'iniziativa di carattere istituzionale, ma il confronto tra gli storici italiani e sloveni procede parallelamente in più luoghi come, per esempio, nell'ambito del già citato INSMI e nelle sue ramificazioni regionali. Certamente non stupisce che i centri di ricerca maggiormente interessati agli eventi siano Trieste, Gorizia, Udine e Rovigo, quindi in virtù della vicinanza territoriale al confine orientale e della condivisione di molte vicende susseguitesesi nel corso del tempo; ma la traduzione italiana degli interventi ha consentito di fruire dei risultati delle rispettive indagini. Gli autori sloveni maggiormente noti al pubblico italiano, tanto per il rigore delle proprie ricerche, quanto per le pronte traduzioni dei lavori, sono Jože Pirjevec e il già citato Ferenc: il primo si è occupato, in particolare, della storia jugoslava del XX secolo, ponendo attenzione alle differenziazioni interne al regno (poi federazione); per quanto riguarda la prolifica produzione di Ferenc, si ricorda la pubblicazione in edizione bilingue italiano/sloveno

---

<sup>35</sup> B. MARUŠIČ, *La storiografia slovena oggi*, cit., p. 158.

di numerosi documenti riguardanti il periodo bellico, tra cui la vicenda del campo di Arbe e l'organizzazione della "provincia" italiana di Lubiana.<sup>36</sup>

Grazie al numero *Fra invenzione della tradizione e riscrittura del passato* della rivista «Qualestoria», si dispone non solo della traduzione dello scritto di Kacin Wohinz citato in apertura, ma anche di numerosi interventi di storici che hanno contribuito al dibattito storiografico intorno ai rapporti italo-sloveni, come Marta Verginella, Peter Vodopivec, Bojan Godeša, Božo Repe.<sup>37</sup> Verginella, curatrice del numero, riprende la già citata riflessione di Marušić e gli esiti sul dibattito sloveno pubblicati da Vodopivec nel 1996, insistendo sul legame tra apporto storiografico e processo di *nation building*. Citando la nota opera di Hobsbawm, *The Invention of Tradition e Imagined Communities* di Anderson e inserendosi a pieno nel clima dei "cultural studies", l'autrice si domanda quanto la contemporaneistica slovena avesse compiuto il suo processo di "laicizzazione" dai dogmi nazionalisti. Verginella riprende, dunque, il dibattito storiografico a proposito delle opere pubblicate nell'immediato dopoguerra, citando il già menzionato Kardelj, poi Boris Zihelr, e le considerazioni non soltanto intorno alla metodologia marxista, ma anche riguardo l'autocensura degli storici durante il periodo comunista. L'autrice recupera, inoltre, il dibattito tra Simoniti e Grafenauer, che, al di là degli orientamenti politici e dei rispettivi retroterra, esprimeva la necessità di una definitiva liberazione dalle (ormai troppo strette) maglie ideologiche della comunità accademica. In sostanza, la storiografia slovena non poteva più permettersi l'omissione degli eventi del passato, come i processi contro "i nemici del regime" e gli episodi delle foibe (un altro ampissimo capitolo è costituito dall'esodo giuliano-dalmata, altro tabù storiografico messo in luce negli anni di questo dibattito). Nel numero in questione sono presenti anche il saggio di Ervin Dolenc sulla storiografia

---

<sup>36</sup> Cfr. T. FERENC, *La provincia "italiana" di Lubiana. Documenti 1941-42*, Udine, Aura, 1994; T. FERENC, *Rab - Arbe - Arbissima. Confinamenti - rastrellamenti - internamenti nella provincia di Lubiana 1941 - 1943. Documenti*, Ljubljana, Istituto di Storia Moderna, 2000; J. PIRJEVEC, *Il giorno di San Vito. Jugoslavia 1918-1992. Storia di una tragedia*, Torino, Nuova Eri, 1993; J. PIRJEVEC, *Serbi, croati, sloveni. Storia di tre nazioni*, Bologna, Il Mulino, 1995; J. PIRJEVEC - M. KACIN-WOHINZ, *Le guerre jugoslave 1991-1999*, Torino, Einaudi, 2001.

<sup>37</sup> Cfr. i fascicoli monografici *Fra invenzione della tradizione e ri-scrittura del passato. La storiografia slovena degli anni novanta*, in «Qualestoria», XVII, 1, 1999, e *La storia al confine e oltre il confine. Uno sguardo alla storiografia slovena*, in «Qualestoria», XXXV, 1, 2007.

“Nel giardino del vicino”

slovena tra le due guerre e il lavoro di Bojan Godeša sulle politiche di assimilazione fascista ai danni della popolazione autoctona. Proprio Godeša è autore di un brillante saggio in cui bene si abbina il rigore della ricerca con l'onestà intellettuale.<sup>38</sup> Qui l'autore conviene sul fatto che la storiografia abbia cominciato a “svecchiarsi” proprio nella metà degli anni ottanta, e ciò in ragione dei cambiamenti politico-culturali cui la Slovenia andava incontro, ma anche grazie a nuove metodologie di ricerca applicate, soprattutto, dalla nuova generazione degli storici:

«The political relaxation during the mid-1980s thus made for an important contribution to transcending monolithic opinions and laid the ground for a new assessment of ideologically stereotyped and one-sided views, an elimination of taboos, and an introduction of plural models of interpreting history».<sup>39</sup>

Per quanto concerne l'utilizzo del metodo marxista, Godeša ci tiene a precisare che, sebbene alcuni autori si facessero portavoce di esso, in realtà nessuno lo avrebbe mai pienamente adottato:

«Scientific marxism presented by the regime's ideologists as the supreme form of scientific activity, is practically non existing in historians' works»;<sup>40</sup>

gli storici avrebbero proseguito, piuttosto, l'applicazione della metodologia di stampo positivistic. A detta dell'autore, il cambiamento più significativo è rappresentato dall'introduzione degli studi socio-culturali all'interno della storiografia tradizionale permettendo, finalmente, un superamento della rigidità metodologica e interpretativa degli eventi. Visto, infatti, lo scenario poliedrico che si venne a creare con l'occupazione tedesca e italiana del territorio sloveno, ovvero l'organizzazione del movimento di resistenza (*Osvobodilna Fronta*) e, parallelamente, delle compagini collaborazioniste (e *domobranci*, *belogardisti*, *cetnici*), non sarebbe possibile descrivere il panorama sloveno né come unitariamente partigiano, tantomeno come collaborazionista. Sembrerebbe una considerazione lapalissiana, ma lo è soltanto a

---

<sup>38</sup> Cfr. B. GODEŠA, *Social and Cultural Aspects of Historiography on the Second World War in Slovenia*, in «Mitteilungsblatt des Instituts für soziale Bewegungen», XLI, 1, 2009, pp. 111-126.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 111.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 113.

prima vista perché, come già detto in precedenza, dalle pagine di storia immediatamente postbelliche fino agli anni ottanta l'omissione volontaria dei “*dark side of the war*” era all'ordine del giorno. Parallelamente all'animoso dibattito storiografico e all'entusiasmo per il pluralismo delle opinioni emerge, dunque, anche una prospettiva totalmente revisionista di parte degli storici. Il quesito, però, è il seguente:

«Our views of World War II in Slovenia were kept long with the confines of an explicitly one-sided ideological and political perception of the four-year period. The question that therefore poses itself is: how can this image be balanced by another one that is just as schematic, ideological and single-sided, only written by the anti-partisan side?».<sup>41</sup>

Secondo Godeša, dunque, il pericolo sarebbe oggi costituito, anche, da un revisionismo tale da obliare una parte della storia costitutiva della Slovenia, ovvero il movimento partigiano, cavallo di battaglia della storiografia ufficiale. A detta di Marta Verginella, il rischio maggiore che attualmente si corre è rappresentato dalla corsa alla commemorazione che, propugnata da determinate forze politiche e attraverso l'effetto dirompente dei mass media, produrrebbe quella che la storica definisce come “bulimia commemorativa”:

«Questa grande attenzione per le vittime non si traduce automaticamente in maggior approfondimento storiografico, poiché nel contesto commemorativo il piano di conoscenza storica tende ad essere sostituito con un piano politico-memoriale in cui le vittime sono circondate sempre più da una specie di sacralità e potere».<sup>42</sup>

Ricordando la cerimonia di riconciliazione avvenuta nel 1990 presso il Kočevski rog, Verginella è critica nei confronti tanto delle forze politiche attuanti un totale revisionismo storico, quanto verso la comunità ecclesiastica, che sovente si esprime a favore delle formazioni *domobrane*, le quali avrebbero agito in difesa dello stato.<sup>43</sup> A detta dell'autrice, mentre le forze di destra avrebbero sfruttato la risonanza mediatica per portare avanti l'intento di revisionismo anti-comunista, la sinistra non avrebbe conferito, invece, la dovuta importanza al movimento partigiano e alla lotta anti-

---

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 115.

<sup>42</sup> M. VERGINELLA, *Lo svilimento della memoria e l'uso politico della storia in Slovenia*, in G. PAROTTO, a cura di, *Le memorie difficili. Ricordo e oblio dopo le guerre in Jugoslavia*, Trieste, Beit, 2013, p. 10.

<sup>43</sup> Cfr. J. PLETESKI, *Revizija zgodovine?*, in «Sodobnost», cit., pp. 751-754; cfr. anche gli interventi di Spomenka Hribar apparsi su «Borec», XLII, 5-6-7, 1990.

“Nel giardino del vicino”

fascista, ricorrendo a compromessi con la memoria. Ritornando a Godeša, anch'egli avverte che la situazione sia ben lungi dall'essere risolta: si legge nel saggio, datato 2009, che ancora oggi il dibattito non si è placato e che la divergenza di opinioni, in primo luogo politiche, ha avuto anche una certa influenza sulla ricerca storiografica. Godeša cita la creazione istituzionale di un *panel* di esperti (tra cui lo stesso autore e alcuni storici già citati e noti, come Zdenko Čepič, Tone Ferenc, Aleš Gabrič, Boris Mlakar, Dušan Nečak, Joše Prinčič, Janko Prunk, Božo Repe, Anka Vidovič-Miklavčič, Peter Vodopivec e Milan Ževart), che avrebbe dovuto produrre una relazione sugli anni 1929-1955, da pubblicare per conto dell'Istituto di storia contemporanea di Lubiana. In realtà, l'esperienza del *report*, pubblicato nel 1995, non fece che acuire le differenze all'interno della stessa commissione di storici, delineando una visione multiprospettica e, per molti versi, dagli esiti inconciliabili. Nonostante i toni aspri e a tratti intolleranti, la “battaglia culturale” che animò il primo decennio democratico sloveno condusse, secondo l'autore, a un'effettiva apertura al dialogo e al proliferare di ricerche in ambiente accademico. Al di là delle visioni perentorie e delle demolizioni revisioniste (perduranti), si fa spazio l'intento di de-mitologizzare il passato e di operare una seria ricognizione delle complessità e delle ambiguità del periodo bellico.<sup>44</sup> L'atmosfera manichea dell'ambiente storiografico sarebbe stata ammorbidita, a detta dell'autore, dagli studi riguardanti gli aspetti economici, sociali e culturali della popolazione ai tempi di guerra, dunque volti a scandagliare l'eterogeneità delle posizioni assunte. Tali studi servirebbero non tanto a soppiantare le tradizionali ricerche sulla storia politica, diplomatica e militare del paese, ma a consentire una dovuta integrazione per la resa di quel complesso e problematico scenario che fu, nella realtà, la Slovenia degli anni quaranta con i suoi cittadini. La vicenda slovena, infatti, se da un lato necessita di essere inserita nel più ampio contesto jugoslavo, dall'altro deve essere condotta anche a livello territoriale. Ma, avverte l'autore, il “territoriale” non riguarda la sola “provincia” di Lubiana, che presenta tratti peculiari rispetto ad altre aree slovene: si pensi al litorale, o alle zone d'influenza tedesca; è noto, infatti, come delineato nel primo paragrafo, che ogni area occupata assunse l'amministrazione dell'occupante; lo stesso Ferenc ricorda

---

<sup>44</sup> Cfr. B. REPE, *Between Myths and Ideology: Some Views on Contemporary Slovene Historiography*, Ljubljana, Univerza v Ljubljani - Filozofska Fakulteta, 2009.

che «il territorio nazionale sloveno non era stato smembrato in tre pezzi [...] ma fu anche suddiviso in dieci o undici unità amministrative». <sup>45</sup> Qui l'autore passa in rassegna una folta bibliografia di studi condotti da quei ricercatori in accordo sul fatto che non sia possibile fornire una visione unitaria del panorama sloveno durante il secondo conflitto mondiale, e che hanno dunque dedicato i propri sforzi scientifici alla ricostruzione del variegato *background* della vita socio-economica in quegli anni: Doroteja Lešnik e Gregor Tomc, che descrivono l'organizzazione tanto delle forze partigiane, quanto della “guardia bianca”; Damian Guštin, che analizza i campi di detenzione organizzati dagli eserciti occupanti; Alexander Žižek, che si occupa della ricostruzione storica delle vicende accadute in Stiria; e, infine, gli studi culturali e sul ruolo delle donne condotti da autori come i già citati Verginella e Vodopivec. Dopo aver lamentato la marginalità degli argomenti riguardanti la seconda guerra mondiale in Slovenia presso il “grande pubblico”, Godeša riassume in questo modo la sua posizione sulla storiografia:

«In my opinion the distinction between classical historical themes and new approaches is beside the point. Rather, the question is one of balance, to ensure as integral and substantial a depiction of the wartime events as possible. It may be said that Slovenian World War II historiography has experienced a breakthrough in quality over the last 20 years [...] but many open questions remain. Conflicting evaluations of the achievements are best illustrated by the old dilemma of whether the glass is half-full or half-empty». <sup>46</sup>

In sostanza, ogni fazione potrà rivendicare l'inoppugnabilità della propria prospettiva con sufficienti prove documentarie e un denso apporto storiografico: «Se il bicchiere sia mezzo pieno o mezzo vuoto» è un problema che riguarda, principalmente, la delicata questione intorno ai vissuti dei propri avi e, argomento meno nobile, l'attuale propaganda partitica e mediatica. Al di là delle lenti interpretative e dei “veli di Maya”, sembra che la storiografia slovena sia, ad oggi, impegnata nella ricerca e nella ricostruzione del proprio passato, svincolandosi dall'ideologia con rinnovato interesse e rigore storiografico. A testimonianza di ciò, tra i molti titoli editi si citano: *La Slovenia durante la seconda guerra mondiale* di Zdenko Čepič, Damijan Guštin e Nevenka

<sup>45</sup> FERENC, *La storiografia sulla seconda guerra mondiale in Slovenia*, cit., p. 140.

<sup>46</sup> GODEŠA, *Social and Cultural Aspects of Historiography on the Second World War in Slovenia*, cit., p. 125.



“Nel giardino del vicino”

Troha, volume che offre una prospettiva peculiare agli eventi bellici e post-bellici, in grado di fornire un’ottica interessante al lettore italiano; altro volume recentemente pubblicato è *To Walk with the Devil* di Gregor Kranjc, che analizza bene il tema del collaborazionismo con le forze di occupazione, senza però svilire l’importanza, per la storia nazionale slovena, del movimento di liberazione.<sup>47</sup>

### 3. Il mito del dobro italiano: scheletri nell’armadio e debiti di gratitudine

È noto che anche l’Italia non sia stata immune ai processi di strumentalizzazione politica e mediatica degli eventi bellici (e post-bellici) avvenuti sul confine orientale. Ovviamente, il differente retaggio degli assetti politico-istituzionali delle due nazioni coinvolte nel dibattito ha dato origine a differenti processi di “revisione” e rimozione; se si può affermare, da un lato, che tale procedimento abbia investito principalmente l’opinione pubblica, dall’altro la stessa storiografia ha dimostrato le sue “reticenze” nell’affrontare il tema: a parte i pionieristici studi (per esempio, del già citato Collotti e anche del collega Sala), ne è evidente prova il ritardo nella trattazione sistematica delle politiche adottate nei territori di occupazione (cfr. par. 1). Un risveglio d’attenzione verso argomenti come la condotta dei reparti militari e dei relativi crimini di guerra riscontrati nelle zone d’operazione, insieme alla questione inerente al funzionamento dei campi fascisti d’internamento, si riscontra a partire dagli anni novanta-duemila: soltanto oggi, dunque, si possiede una bibliografia abbastanza ampia sui temi citati.<sup>48</sup> Il

---

<sup>47</sup> Cfr. Z. ČEPIČ - D. GUŠTIN - N. TROHA, *La Slovenia durante la seconda guerra mondiale*, Udine, IFSML, 2012; G. KRANJC, *To Walk with the Devil: Slovene Collaboration and Axis Occupation 1941-1945*, Toronto, University of Toronto Press, 2013; ID., *Between the Star and the Swastika: Slovene Collaboration and National Identity, 1941-1945*, Toronto, University of Toronto Press, 2006. Un volume sull’*Osvobodilna Fronta* ricco di materiale fotografico è il collettaneo *Resistance, Suffering, Hope. Slovene Partisan Movement 1941-43*, Trieste-Ljubljana, National Committee of Union of Societies of Combatants of the Slovene National Liberation Struggle, Zložništvo Tržaškega tiska, 2008.

<sup>48</sup> Tra gli storici italiani maggiormente attivi e cui si fa riferimento nel corso del paragrafo, si citano Angelo Del Boca, Davide Rodogno, Filippo Focardi, Davide Conti. Cfr. inoltre P. MORACA, *I crimini commessi da occupanti e collaborazionisti in Jugoslavia durante la seconda guerra mondiale*, in E. COLLOTTI, a cura di, *L’occupazione nazista in Europa*, Roma, Editori Riuniti, 1964, pp. 517-552; A. DAL PONT, *I Lager di Mussolini. L’altra faccia del confino nei documenti della polizia fascista*, Milano, La Pietra, 1975; G. ROCHAT, *Ufficiali e soldati. L’esercito italiano dalla prima alla seconda guerra mondiale*, Udine, Gaspari, 2000; G. ROCHAT, *Le guerre italiane 1935-1943*, Torino, Einaudi, 2005; C. DI SANTE, a cura di, *I campi di concentramento in Italia. Dall’internamento alla deportazione (1940-1945)*, Atti del Convegno di Teramo, 23-24 marzo 1998, Milano, Franco Angeli, 2001; L. BORGOMANERI, a cura

principale intento degli storici è stato quello di far luce su vicende che riguardano, in maniera ravvicinata, la costruzione della memoria pubblica e, dai risultati delle opere prodotte e prese in esame, si vedrà che al rafforzamento del mito del *dobro italiano* abbia contribuito una serie di fattori eterogenei, dalla quale direttamente deriva la complessità dell'analisi. Per sostenere il grado di efferatezza (o, al contrario, la "cedevolezza") del regio esercito, gli storici sovente ricorrono al confronto con l'atteggiamento assunto dal *senior partner* dell'Italia: se, infatti, il grado di fascistizzazione dei militari italiani non possa essere comparato con l'ideologia dominante i comparti della Wehrmacht, i recenti studi si sono rivolti, soprattutto negli ultimi due decenni, allo smantellamento di un "mito duro a morire",<sup>49</sup> avviando così un processo di riflessione e autocritica denso di implicazioni per la costruzione dell'identità collettiva:

«Tra il 1941 e il 1943, la gestione dei territori occupati fu caratterizzata da profonde divergenze fra i due partner dell'Asse e da differenze di atteggiamento rispetto al tipo di repressione derivate sia dal diverso peso politico-militare dei due alleati sia dai loro diversi obiettivi di conquista. La violenza della repressione contro i movimenti partigiani e le popolazioni civili risposero a logiche differenti: l'exasperazione della politica d'occupazione da parte dell'Italia spesso risultò essere il risvolto della sua sostanziale debolezza, mentre la spietatezza della repressione da parte della Germania ubbidì non soltanto a una maggiore forza d'urto del suo apparato militare e poliziesco, ma anche a una maggiore radicalità degli obiettivi».<sup>50</sup>

Nel già citato *Il nuovo ordine mediterraneo*, Rodogno prende in analisi la circolare «3 C», provvedimento-manifesto attuato dal generale Mario Roatta nei territori jugoslavi; l'autore, che procede a una comparazione delle pratiche di occupazione fascista, sostiene l'univocità delle normative repressive in tutti i territori occupati dall'Italia. Come già messo in luce da Collotti, anche Rodogno sottolinea che tra le

---

di, *Crimini di guerra. Il mito del bravo italiano tra repressione del ribellismo e guerra ai civili nei territori occupati*, Milano, Guerini, 2006; NERI SERNERI, a cura di, *Il fascismo come potenza occupante*, cit.

<sup>49</sup> Cfr. D. BIDUSSA, *Il mito del bravo italiano. Persistenze, caratteri e vizi di un paese antico/moderno, dalle leggi razziali all'italiano del duemila*, Milano, Il Saggiatore, 1994; M. FRANZINELLI, *Le stragi nascoste. L'armadio della vergogna: impunità e rimozione dei crimini di guerra nazifascisti 1943-2001*, Milano, Mondadori, 2002; M. BATTINI, *I peccati della memoria. La mancata Norimberga italiana*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

<sup>50</sup> RODOGNO, *Il nuovo ordine mediterraneo*, cit., p. 398 sgg.

“Nel giardino del vicino”

misure di repressione adottate dall'esercito fossero previsti: lo sgombero di parte della popolazione; gli incendi di villaggi potenzialmente ricettivi per i ribelli; la presa di ostaggi; un particolare accanimento sulle famiglie dei semplici sospetti. Ma, secondo lo storico, la circolare oltrepassa ampiamente la strategia di repressione anti-partigiana, essendo in essa presente l'intento politico e, precisamente, di stampo coloniale, di procedere a una vera e propria “bonifica etnica” dei territori occupati (sottolineando che anche i trasferimenti di popolazione fossero previsti dai piani militari);<sup>51</sup> la tesi è condivisa da Del Boca, il quale sostiene che

«i crimini commessi dalle truppe di occupazione nei Balcani sono stati sicuramente, per numero e ferocia, superiori a quelli consumati in Libia e in Etiopia».<sup>52</sup>

Un altro fattore di cui si è occupata la storiografia riguarda il diffuso sentimento “anti-slavo”, presente soprattutto nelle aree di confine tra i due paesi e nei territori ove fossero presenti comunità “allogene”: si tratta del “fascismo di frontiera”, fenomeno che, pur essendo circoscritto all'area nord-orientale della penisola e che si suole avviare con l'incendio del Narodni Dom a Trieste nel 1920, viene considerato nel generalizzato livore dimostrato ai civili presenti delle aree occupate tra il 1941 e il 1943.<sup>53</sup>

Un ulteriore aspetto citato è quello dell'irredentismo, più strettamente connesso all'aspirazione coloniale fascista, ma che, come si è visto, avrebbe dovuto interessare, in ragione delle antiche rivendicazioni, principalmente l'area istriano-dalmata. Ancora un raffronto a sostegno della tesi del tentativo colonialista è costituito dalla struttura dei campi d'internamento: Carlo Spartaco Capogreco parla, infatti, di un'organizzazione

---

<sup>51</sup> Cfr. CAVALLERO, *Comando Supremo*, cit., pp. 297-299.

<sup>52</sup> «L'operazione oltrepassò chiaramente gli obiettivi di mantenimento dell'ordine e di repressione del movimento ribelle, sembrò piuttosto voler preparare il terreno per l'imminente colonizzazione di una provincia che nulla aveva di italiano». RODOGNO, *Il nuovo ordine mediterraneo*, cit., p. 403. Cfr. anche A. DEL BOCA, *Italiani, brava gente?*, Vicenza, Neri Pozza, 2005 (per la Slovenia, pp. 237-259).

<sup>53</sup> Cfr. E. APIH, *Italia, fascismo e antifascismo nella Venezia Giulia (1918-1943)*, Bari, Laterza, 1966; T. SALA, *Programmi di snazionalizzazione del fascismo di frontiera*, in «Qualestoria», II, 2, 1974, pp. 24-29; M. KACIN-WOHINZ, *I programmi fascisti di snazionalizzazione di sloveni e croati nella Venezia Giulia*, in «Storia contemporanea del Friuli», XVIII, 19, 1988, pp. 9-33; KACIN-WOHINZ - PIRJEVEC, *Storia degli sloveni in Italia 1866-1998*, cit.; T. SALA, *Il fascismo italiano e gli slavi del sud*, pref. di E. COLLOTTI, Trieste, ISRML, 2008.

affine a quella tentata in territorio libico.<sup>54</sup> Ma qui, benché a pochi chilometri dal confine, superata la staccionata ed entrato “nel giardino del vicino”, l’esercito dovette constatare che la provincia di Lubiana “nulla aveva di italiano”. La lucida sintesi di Burgwyn sottolinea tanto le divergenze sorte tra gli alti comandi civili e quelli militari (al limite dell’*impasse*), quanto il parallelo inasprirsi della violenza partigiana diretta, oltre che sugli occupanti, sui connazionali che avessero intrapreso la strada del collaborazionismo:

«Lasciando per un momento da parte lo stravagante linguaggio di Robotti, c’era tuttavia del vero nella sua raffigurazione della ferocia dei comunisti [...]. Il fronte di liberazione sloveno non conosceva mezze misure: si era partigiani o nemici».<sup>55</sup>

Il generale Robotti (che succede a Roatta) è l’autore di un altro documento citato dalla totalità degli storici, dove è presente la celebre esortazione rivolta alla Supersloda, per cui l’appellativo di “buon italiano” avrebbe dovuto cessare di essere rivolto ai soldati italiani, in quanto sinonimo di debolezza; il “si ammazza troppo poco!”, divenuto anche il titolo di un’opera di Ferenc, sanciva l’inasprimento della repressione.<sup>56</sup> Si trattava, dunque, di un’occupazione tutt’altro che “allegra”, per riprendere l’espressione citata più volte da Gobetti:

«Anche in relazione al progressivo riavvicinamento tra i due paesi, alcuni studiosi jugoslavi cominciarono a usare l’espressione *vesela okupacija* [...] Questa formula racchiudeva un duplice significato: dispregiativo (gli italiani sarebbero stati pessimi soldati) ed elogiativo (essi avrebbero dimostrato una mitezza e un’umanità ben diversa dalla spietatezza espressa dagli altri occupanti e dai nemici interni)».<sup>57</sup>

Il termine di paragone affiancato al regio esercito non è costituito, dunque, soltanto dall’esercito tedesco, ma anche dalle forze militari degli *ustasha* e dei *četnici*; si tratta di

---

<sup>54</sup> Cfr. C.S. CAPOGRECO, *I campi del duce. L’internamento civile nell’Italia fascista (1940-1943)*, Torino, Einaudi, 2004, p. 141.

<sup>55</sup> J. BURGWIN, *Le divergenze tra i “professionisti” della controguerriglia italiana in Slovenia e Dalmazia*, in L. BALDISSARA - P. PEZZINO, a cura di, *Crimini e memorie di guerra*, Napoli, L’ancora, 2004, pp. 247-259.

<sup>56</sup> Cfr. T. FERENC, “*Si ammazza troppo poco*”. *Condannati a morte, ostaggi, passati per le armi nella Provincia di Lubiana. 1941-1943. Documenti*, Ljubljana, Društvo piscev zgodovine NOB - Inštitut za novejšo zgodovino, 1999.

<sup>57</sup> E. GOBETTI, *Il mito dell’occupazione allegra. Italiani in Jugoslavia (1941-1943)*, in *Crimini e memorie di guerra*, cit., p. 164.

“Nel giardino del vicino”

un paragone tra compagini armate che, secondo lo storico, non ha ragion d'essere: le formazioni collaborazioniste serbe e croate erano, infatti, impegnate in una lotta fratricida, mentre l'esercito occupante mirava al dominio diretto del territorio. Gobetti è attento a sottolineare, però, che i diversi appoggi dati ai collaborazionisti favorirono, in qualche modo, il compiersi delle relative “pulizie etniche”. L'altro termine di paragone quasi ovunque ripreso in sede storiografica è quello, come anticipato, dell'esercito tedesco: sebbene gli storici convengano sul punto che molte delle misure adottate fossero analoghe (in particolare, quella della “terra bruciata”), nel caso italiano c'è da riscontrare un'effettiva discrepanza tra gli ordini emanati e le effettive attuazioni di essi. Una delle dispute storiografiche è sorta su questo punto, ovvero su una presunta e deliberata volontà di non ottemperare agli ordini impartiti dagli alti comandi militari. In realtà, come si vedrà per la questione ebraica, a tale inosservanza contribuirà una serie di fattori; e, probabilmente, come puntualizzato “letterariamente” da Capogreco e Bidussa, l'analisi storica dovrebbe liberarsi dal “demone dell'analogia” e puntare alle peculiarità dei sistemi repressivi adottati dal regime fascista. Come si è visto dalla citazione della circolare di Roatta e dalle roboanti dichiarazioni di Robotti, è a partire dal 1942 che la politica di repressione si fece sempre più dura: sebbene l'intento iniziale fosse quello di dar luogo a un'occupazione “pacifica” (per quanto avesse già violato, con l'annessione diretta, le elementari norme del diritto internazionale), alla metà del '42 si intensificavano i rastrellamenti e interi gruppi di civili venivano trasferiti nei campi a essi destinati, e ciò in ragione della potente reazione dell'*Osvobodilna Fronta*:

«I campi italiani della seconda guerra mondiale, a parte il nome, avevano poco o nulla a che fare con i *Konzentrationslager*. Neppure le strutture di concentramento “per slavi” fecero parte, difatti, di un organico “sistema concentrazionario” di tipo totalitario. La “filosofia ispiratrice” dell'internamento civile fascista, in linea di principio, non mirava infatti allo sfinimento degli individui o allo sfruttamento del lavoro schiavistico. L'obiettivo da esso perseguito era la messa al bando degli elementi ritenuti pericolosi, sospetti o indesiderabili (a partire dagli oppositori interni) e inoltre – soprattutto nelle zone d'occupazione – la “pulizia” dei territori considerati a rischio».<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> CAPOGRECO, *I campi del duce*, cit., pp. 81-82.

Come riscontrato da Capogreco, storico che dagli anni ottanta si occupa della ricostruzione del funzionamento dei campi fascisti d'internamento, non è possibile ricavare esatti dati sul numero degli internati;<sup>59</sup> ciò che invece appare chiaro è che essi debbano essere distinti, caso per caso, in ragione del proprio peculiare funzionamento. L'autore, che si è occupato della mappatura dei campi in Italia e oltre confine, denuncia non solo la totale assenza di storiografia sul tema ma, anche, la generalizzata confusione tra il confino di polizia e l'internamento civile (oltre che della nozione di "concentramento");<sup>60</sup> parallelamente alla ricognizione dei campi situati in Italia (distinguendo, dunque, tra quelli amministrati dal ministero dell'interno e quelli direttamente gestiti dal regio esercito; inoltre, differenziando il periodo fascista monarchico dalla fase della repubblica di Salò), l'autore si occupa anche dei campi dedicati agli "slavi", ovvero ciò che è definito come "internamento parallelo".<sup>61</sup> Svincolato dalla normativa ufficiale e attuato, durante il periodo bellico, nei territori jugoslavi e nel nord-est italiano (dedicato, quindi, anche agli elementi "allogeni" presenti prevalentemente nella Venezia Giulia), il processo di internamento che riguardò la popolazione slovena era principalmente diretto all'isola di Arbe (Rab).<sup>62</sup> Tale campo era gestito dalla Supersloda (II armata), la quale, nonostante il tentativo di passaggio delle consegne al ministero dell'interno, ne detenne il controllo fino all'8 settembre.<sup>63</sup> Con la circolare summenzionata, Roatta prevedeva lo sgombero di venti-

<sup>59</sup> Capogreco parla di circa centomila internati jugoslavi, di cui 25000 sloveni, precisando l'inattendibilità della cifra avanzata da Belgrado, pari a 67230 internati sloveni. Cfr., inoltre, C.S. CAPOGRECO, *Per una storia dell'internamento civile nell'Italia fascista*, in A.L. CARLOTTI, a cura di, *Italia 1939-1945. Storia e memoria*, Atti del Convegno di Milano, 24-26 maggio 1995, Milano, Vita e Pensiero, 1996.

<sup>60</sup> «In sede storiografica, sarebbe più opportuno limitare la denominazione di campo di concentramento alle strutture di internamento civile "parallelo", nelle quali venivano internati individui privi di qualsiasi tutela; usando invece quella di "campo di internamento" per gli stabilimenti "regolamentari" sottoposti al ministero dell'interno che possedevano una legalità formale, riconosciuta dalla croce rossa e dagli stessi paesi in guerra contro l'Italia». CAPOGRECO, *I campi del duce*, cit., p. 81.

<sup>61</sup> Cfr. C.S. CAPOGRECO, *Una storia rimossa dell'Italia fascista. L'internamento dei civili jugoslavi (1941-1943)*, in «Studi Storici», XLII, 1, 2001, pp. 203-230.

<sup>62</sup> Cfr. FERENC, *Rab-Arbe-Arbissima*, cit.; T. FERENC, *La deportazione di massa della popolazione jugoslava nella seconda guerra mondiale*, in R. FALCIONI, a cura di, *Spostamenti di popolazione e deportazioni in Europa (1939-1945)*, Atti del Convegno di Carpi, 4-5 ottobre 1985, Bologna, Cappelli, 1987, pp. 152-161. Tra le differenti prospettive del campo di Arbe, si citano: F. POTOČNIK, *Il campo di sterminio fascista: l'isola di Rab*, Torino, ANPI, 1979; A. KERSEVAN, *Lager italiani. Pulizia etnica e campi di concentramento fascisti per civili jugoslavi. 1940-1943*, Roma, Nutrimenti, 2008.

<sup>63</sup> Cfr. C.S. CAPOGRECO, *Renicci. Un campo di concentramento in riva al Tevere*, Milano, Mursia, 2003. Per l'elenco dei restanti campi per "slavi" dislocati in Jugoslavia, cfr. CAPOGRECO, *I campi del duce*, cit.,

“Nel giardino del vicino”

trentamila sloveni, e l'internamento di civili che fossero anche solo “simpatizzanti del movimento partigiano”, disoccupati o appartenenti al ceto intellettuale.<sup>64</sup> Gli internati erano, poi, tipologicamente suddivisi in “repressivi” o “protettivi”: a quest'ultima categoria appartenevano tanto coloro che si fossero volontariamente presentati alle autorità italiane (in particolar modo, anti-comunisti che temevano i connazionali partigiani), quanto gli sgomberati, i collaborazionisti e gli ebrei:

«Dovendo dare un giudizio sulla realtà (e le responsabilità) del campo di Arbe si impone un distinguo fondamentale. Per gli internati sloveni e croati, deportati abusivamente [...] fu un campo di concentramento ad altissima mortalità. [...] La differenza nelle condizioni di vita non va ricondotta unicamente alle ragioni “politiche” che determinavano un diverso trattamento per le due categorie di reclusi (gli ebrei, “protettivi”; gli slavi, “repressivi”), ma anche a fattori casuali. Tenendo conto che, per una serie di ragioni oggettive (anzitutto ambientali e climatiche), dalla primavera del 1943 – quando gli ebrei cominciarono ad arrivare ad Arbe – la situazione cambiò per tutti gli internati».<sup>65</sup>

Tra le ragioni oggettive cui fa riferimento Capogreco, figurano la cattiva organizzazione dei campi; la carenza cronica di cibo e di vestiario adatto alle rigide invernate; il sovraffollamento e le precarie condizioni igienico-sanitarie. È qui che si situa la polemica intorno al differente trattamento riservato agli ebrei, la cui ridotta mortalità, a detta di Capogreco, fu principalmente determinata dalle favorevoli condizioni climatiche. La disputa, però, concerne la stessa nozione di “salvataggio”: la popolazione ebraica internata sull'isola era costituita (per la maggior parte) da rifugiati, mentre esigua era la minoranza degli autoctoni sloveni di origini ebraiche; i profughi ebrei trovarono, infatti, una via di fuga alla furia tedesca e croata rifugiandosi nei territori dalmati tra il 1942 e il 1943.<sup>66</sup> Tra i lavori che hanno elogiato l'atteggiamento

---

pp. 69 sgg. [Per l'utilizzo “d'emergenza” di ulteriori campi siti in Italia, p. 75; per l'internamento delle comunità “allogene” nel regno d'Italia, pp. 78-79, pp. 106-113, p. 136; per la mappatura dei campi per “slavi”, pp. 251-276].

<sup>64</sup> Per quanto concerne l'internamento del ceto intellettuale lubianese, si veda B. GODEŠA, *Le autorità italiane di occupazione e gli intellettuali sloveni*, in «Qualestoria», XXVII, 1999, pp. 168-169.

<sup>65</sup> CAPOGRECO, *I campi del duce*, cit., p. 147.

<sup>66</sup> Sul tema si possiede una ricca bibliografia, dalla quale si vedano: Z. LÖWENTAL, *Zločini fašističkih okupatora i njihovih pomagača protiv Jevreja u Jugoslaviji (The Crimes of the Fascist Occupants and Their Collaborators against Jews in Yugoslavia)*, Belgrado, Federation of Jewish Communities of the Federative People's Republic of Yugoslavia, 1957; L. POLIAKOV - J. SABILLE, *Jews under the Italian Occupation*, Parigi, Éditions du Centre, 1955; D. CARPI, *The Rescue of Jews of the Italian Zone of Croatia*, in *Rescue Attempts during the Holocaust*, Jerusalem, Proceedings of the Second Yad Vashem

protettivo dei soldati italiani spicca l'opera di Menachem Shelah, storico e testimone degli eventi: l'autore parla di un vero e proprio "debito di gratitudine" nei confronti degli italiani, che avrebbero permesso a circa 3500 ebrei di salvarsi dai nazisti e dagli *ustaša* sia attraverso il lasciapassare concesso alle frontiere, sia con la pratica dell'internamento protettivo.<sup>67</sup> In più luoghi del lavoro, l'autore ribadisce e valorizza l'iniziativa personale di molti ufficiali e soldati:

«Ogni funzionario ed ufficiale italiano agì in questo contesto di sua iniziativa, senza alcuna direttiva dall'alto; una piccola parte di essi ricacciò i profughi oltre la linea di demarcazione, ma la maggior parte concesse ai rifugiati di restare [...] molti italiani, dunque, militari, civili e religiosi, furono testimoni dei crimini compiuti dai croati e ne furono disgustati. Certo, in questo senso agirono anche per questioni politiche, ma è chiaro che la condotta degli italiani fu dettata in primo luogo da una spontanea reazione umanitaria, quale era possibile attendersi da parte di uomini di antica e radicata civiltà».<sup>68</sup>

Lo storico insiste, nel corso dell'opera, tanto sulla condotta dei singoli, quanto sulla strategia del "prendere tempo" che sarebbe stata attuata ai vertici; Shelah definisce lo stesso Mussolini un uomo dai pensieri "instabili" e che "si servì dell'anti-semitismo come arma politica". Anche il ritratto del generale Roatta, precedentemente incontrato a proposito della circolare "3 C", è definito come un filo-semita e anti-tedesco, il quale si prodigò per il salvataggio degli ebrei rifiutando ogni richiesta tedesca che, con il tempo, si faceva più pressante. Meno lusinghieri, però, appaiono i toni di Rodogno: lo storico specifica che la "protezione" diplomatica fu attuata, principalmente, per gli ebrei di nazionalità italiana, e ciò in risposta a Shelah, dove afferma che

---

International Historical Conference, 1977, pp. 465-525; N. MICHAELIS, *Mussolini and the Jews: German-Italian Relations and the Jewish question in Italy, 1922-1945*, Oxford, Clarendon Press, 1978, I. HERZER, *The Italian Refugee: Rescue of Jews during the Holocaust*, Washington, DC, The Catholic University of America Press, 1989; J. STEINBERG, *All or Nothing*, London-New York, Routledge, 1990; N. CARACCILO, *Uncertain Refuge: Italy and the Jews during the Holocaust*, Urbana, University of Illinois Press, 1995; A. MILLO, *L'Italia e la protezione degli ebrei nelle zone occupate in Jugoslavia*, in CACCAMO - MONZALI, *L'occupazione italiana della Jugoslavia*, cit., pp. 354-378. In linea generale, cfr. R. DE FELICE, *Storia degli ebrei italiani sotto il fascismo*, Milano, Mondadori, 1977.

<sup>67</sup> Cfr. M. SHELAH, *Un debito di gratitudine. Storia dei rapporti tra l'esercito italiano e gli ebrei in Dalmazia (1941-1943)*, Roma, Ufficio Storico Stato Maggiore dell'Esercito, 1991.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 50 e sgg.



“Nel giardino del vicino”

«solo l'Italia protesse tutti gli ebrei, senza distinzione di cittadinanza e di provenienza, che si trovavano nei territori sotto il suo controllo»;<sup>69</sup>

ciò che avvenne oltre confine, a detta di Rodogno, fu dettato da ragioni di conflitto interno tra le potenze dell'Asse; l'autore ritiene, infatti, che il rifiuto di consegnare ai croati gli ebrei corrispose, più che a una politica umanitaria, a una forte reazione all'ingerenza tedesca.<sup>70</sup>

L'atteggiamento nei confronti degli ebrei si scontra, dunque, con «l'internamento in condizioni disumane» patito dagli “slavi”, inserito tra i capi d'accusa nell'elenco dei crimini di cui erano accusati gli occupanti.<sup>71</sup> Ma, sebbene Belgrado avesse presentato presso le Nazioni Unite una lista dei criminali di guerra italiani e richiesto l'estradizione per lo svolgimento dei relativi processi, la vicenda si protrasse per anni senza alcun risultato. Lo scambio triangolare tra Roma, Belgrado e i vertici delle Nazioni Unite si concluse con la rivendicazione italiana di un cavillo giuridico presente nella relazione jugoslava. Le ragioni addotte dagli storici spaziano dalla presentazione di una “contro-documentazione” italiana (Focardi, poi Del Boca; ci si riferisce, anche, alla questione delle foibe),<sup>72</sup> alla delicata situazione diplomatica in cui versava l'Italia nel 1948: è proprio su quest'ultima motivazione che Davide Conti fornisce un interessante spaccato della memoria pubblica italiana conducendo un'indagine sulla stampa. Per il primo periodo di analisi (bellico e post-bellico, anni 1943-1948), Conti prende in considerazione gli articoli apparsi su «L'Italia libera», «L'Avanti», «Il Tempo» e «L'Unità», mentre, per il secondo momento di riflessione (anni ottanta e novanta), la

---

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 161.

<sup>70</sup> Cfr. J. WALSTON, *History and Memory of Italian Concentration Camps*, in «The Historical Journal», XL, 1, 1997, pp. 169-183.

<sup>71</sup> Cfr. *Saopćenje o talijanskim zločinima protiv Jugoslavije i njenih naroda*, Dražavna Komisija za utvrđivanje zločina okupatora i njihovih pomagača, Belgrado, AVNOJ, 1946; *History of the United Nations War Crimes Commission and the Development of the Laws of War*, London, UNWCC, 1948. Tra i contributi storiografici si vedano R.P. DOMENICO, *Italian Fascists on Trial, 1943-1948*, New York, Chapel Hill, 1991; E.G.H. PEDALIU, *Britain and the Hand-Over of Italian War Criminals to Yugoslavia, 1945-1948*, in «Journal of Contemporary History», XXXIX, 4, 2004, pp. 503-529.

<sup>72</sup> Cfr. DEL BOCA, *Italiani, brava gente?*, cit., p. 253; Tra i contributi di Focardi si vedano: *La memoria della guerra e il mito del «bravo italiano». Origine e affermazione di un autoritratto collettivo*, in «Italia Contemporanea», CCXX-CCXXI, 2000, pp. 393-399; *L'Italia fascista come potenza occupante nel giudizio dell'opinione pubblica italiana: la questione dei crimini di guerra*, in «Qualestoria», XXX, 1, 2002, pp. 157-183; *I crimini impuniti dei “bravi italiani”*, in «Storia contemporanea», VIII, 2, 2005, p. 330.

selezione dell'autore riguarda principalmente il «Corriere della Sera», «La Stampa», «La Repubblica» e «Il Manifesto». Lo storico sostiene, sostanzialmente, che la ragione per cui la vicenda del processo ai criminali di guerra “cadde nell'oblio” fu dettata, come anticipato, dagli equilibri con gli alleati:

«Stabilizzatosi il quadro politico generale interno e internazionale, dopo le elezioni del 18 aprile 1948 in Italia, la firma del patto atlantico a Washington (4 aprile 1949) e la costituzione ufficiale della NATO (24 aprile 1949) la questione dei crimini di guerra venne riassorbita sia dal punto di vista dei rapporti tra gli stati, sia riguardo al dibattito sulla stampa».<sup>73</sup>

A detta dell'autore, dunque, la commissione per i crimini di guerra «non volendo indebolire il blocco anti-sovietico, fu contraria ad aprire la questione delle estradizioni»; si tratta, anche, della politica di *concealment* adottata, a detta di Pedaliu, dalla Gran Bretagna.<sup>74</sup> Avrebbe iniziato a consolidarsi qui, dunque, la deresponsabilizzazione italiana, volta a sostenere la sua totale dipendenza dalla Germania, prima alleata, poi nemica e aguzzina. E sempre qui si sarebbe rafforzata, parallelamente, l'immagine del soldato italiano vittima degli eventi e dello stesso regime, “catapultato in contesti bellici del tutto estranei alla sua indole”, mentre

«l'anti-fascismo divenne l'elemento della nuova unità nazionale, nel quale ogni italiano avrebbe dovuto ritrovare la propria identità storica, culturale e patriottica, e che avrebbe sancito una rottura con il passato fascista, chiudendo una parentesi buia della storia italiana, recuperando i valori positivi del risorgimento e dell'unità d'Italia».<sup>75</sup>

A seguito di decenni di silenzio il dibattito si riaccendeva sulla stampa e, precisamente, a cavallo tra gli anni ottanta e novanta: Conti qui cita le note posizioni di Renzo De Felice e Norberto Bobbio (anni '87-'88) e la vera e propria ondata di polemiche scaturita a seguito della proiezione di *Fascist Legacy*, documentario trasmesso dalla BBC diretto da Michael Palombo e Ken Kirby. Parallelamente al dibattito pubblico, s'intensificavano i primi studi sul tema, tra cui quelli di Angelo Del

---

<sup>73</sup> D. CONTI, *L'occupazione italiana nei Balcani. Crimini di guerra e mito della brava gente, 1940-1943*, Roma, Odradek, 2008, p. 216; cfr. anche C. DI SANTE, a cura di, *Italiani senza onore. I crimini in Jugoslavia e i processi negati (1941-1951)*, Verona, Ombre Corte, 2005.

<sup>74</sup> PEDALIU, *Britain and the Hand-Over of Italian War Criminals to Yugoslavia*, cit.

<sup>75</sup> CONTI, *L'occupazione italiana nei Balcani*, cit., p. 203.

“Nel giardino del vicino”

Boca, in polemica con Indro Montanelli sull'utilizzo dei gas in Etiopia.<sup>76</sup> Un altro storico che interviene nel dibattito è il già citato Lutz Klinkhammer, il quale denunciava gli storici di “parzialità” sulle vicende delle occupazioni italiane,<sup>77</sup> tema che sarà ancora al centro delle polemiche con l'istituzione del Giorno del Ricordo nel 30 marzo 2004, scatenando gli scambi tra il Presidente Napolitano e il Primo Ministro croato Stipe Mesic. A detta di Conti, «nuove ragioni di stato sembrano impedire ancora oggi una presa di coscienza e un'assunzione di responsabilità generale da parte italiana rispetto ai conti con il proprio passato».<sup>78</sup> Scrive, a questo proposito, Capogreco:

«Sia l'insabbiamento delle indagini sui criminali di guerra italiani che l'epurazione di facciata del personale coinvolto col fascismo contribuirono al formarsi di una coscienza collettiva della recente storia nazionale largamente autoassolutoria e rassicurante. Il colonialismo fu definito “umanitario”; l'anti-semitismo fu liquidato come “prodotto di d'importazione”, e i delitti commessi dalle nostre truppe nelle colonie e nei Balcani vennero coperti da una cortina di silenzio [...]. Nel dopoguerra contribuì anche l'atteggiamento delle forze politiche di sinistra e dell'anti-fascismo nel suo insieme, che, in nome della ragion di stato, preferirono sottolineare i meriti dell'Italia partigiana piuttosto che le colpe di quella fascista».<sup>79</sup>

Non è un caso, dunque, che il dibattito italiano, come sottolineato da Conti, inizi a vivacizzarsi al volgere degli anni ottanta, ovvero in pieno clima “distensivo”; di conseguenza, anche in Slovenia fiorivano le occasioni di dibattito, e ciò in virtù, anche, della strada intrapresa verso l'indipendenza e della preparazione all'ingresso in Europa. Parallelamente, negli anni novanta, gli storici tedeschi affrontano il comportamento della Wehrmacht sul fronte orientale, riaccendendo il dibattito sui crimini di guerra anche oltre i propri confini.<sup>80</sup> Per quanto concerne il caso italiano, ad esempio, la stessa storiografia militare è stata accusata di aver protratto un'immagine eccessivamente “umanitaria” del proprio esercito e, probabilmente, anche gli effettivi meriti sono

---

<sup>76</sup> Cfr. A. DEL BOCA, *Gli italiani in Libia*, Bari, Laterza, 1986; ID., *I gas di Mussolini. Il fascismo e la guerra d'Etiopia*, Roma, Editori Riuniti, 1996.

<sup>77</sup> F. FOCARDI, L. KLINKHAMMER, *La questione dei “criminali di guerra” italiani e una Commissione d'inchiesta dimenticata*, in «Contemporanea», IV, 3, 2000, pp. 497-528.

<sup>78</sup> CONTI, *L'occupazione italiana nei Balcani*, cit. p. 235. Cfr. anche S. LUSA, *Slovenia/Italia 1990-1994*, Pirano, Il Trillo, 2001.

<sup>79</sup> CAPOGRECO, *I campi del duce*, cit., p. 4.

<sup>80</sup> Cfr. M. ERMACORA, *I crimini della Wehrmacht sul fronte orientale*, in «DEP», XIII, 15, 2011, pp. 318-331.

passati, per necessità o quieto vivere, in secondo piano.<sup>81</sup> Storiografia e dibattito pubblico, in tutti i casi citati, risultano strettamente correlati, anzi: spesso sono state proprio le occasioni di riflessione pubblica a incentivare la ricerca storiografica. Gli studi, ad oggi moltiplicati e intensificati, sembrano seguire la linea del distacco ideologico e del dialogo internazionale, benché, come sappiamo, si tratti di temi ancora “caldi” che, sebbene attualmente supportati da una solida ricerca documentaria, presentano l’insito rischio di essere potenzialmente utilizzabili, da un versante o dal suo opposto lato, per fini meno nobili della ricerca storiografica.

---

<sup>81</sup> Cfr. AGA ROSSI - GIUSTI, *Una guerra a parte*, cit., p. 461, nota 20.

PAOLO MACRÌ

*Riflessioni su Ordine mondiale di Henry A. Kissinger*

Lo scorso anno è apparso in Italia *Ordine mondiale* (Milano, Mondadori, 2015, pp. 405), l'ultimo lavoro di Henry A. Kissinger, pubblicato negli Stati Uniti da Penguin nel 2014. Il testo rappresenta una sintesi del pensiero dello statista, che aggiorna e rielabora le posizioni espresse nelle precedenti pubblicazioni, alle quali aggiunge analisi e indicazioni, frutto di rielaborazioni concettuali operate sulla spinta delle più recenti crisi internazionali. L'impostazione dell'autore resta ben ancorata al paradigma realista e a una visione sistemica delle relazioni internazionali, che costituiscono ancora oggi, secondo il pensiero di numerosi studiosi del ventesimo secolo, gli strumenti concettuali più utili all'interpretazione delle complesse interazioni statuali e internazionali dalla nascita del sistema westfaliano. Di questo approccio Henry Kissinger è stato considerato un autentico campione, al punto da essere ritenuto da alcuni critici – non senza malevolenza – un cinico interprete della visione più integralista del pensiero neorealista. Le considerazioni esposte non si prestano, tuttavia, a una riduzione così semplicistica. Kissinger, infatti, nel suo *Ordine mondiale* non si discosta a livello analitico dall'interpretazione storicistica delle relazioni internazionali utilizzata per la redazione del suo *Diplomacy* del 1994, ma a quest'approccio aggiunge un'importante serie di riflessioni sull'importanza di una “struttura” in grado di garantire l'equilibrio tra legittimità e potere esercitati dai soggetti coinvolti nell'assetto dell'ordine da mantenere. In altre parole, Kissinger rileva la necessità ideologica di un “ordine mondiale” per garantire una prospettiva di stabilità delle relazioni internazionali, salvo essere costretto a rilevare l'evidenza storica dell'assenza di un ordine mondiale “realmente globale”.

In proposito, Kissinger indica i limiti storici e culturali del concetto di ordine westfaliano, nato nell'Europa del diciassettesimo secolo ed evidenzia la necessità di comprendere le radici di altre concezioni di “ordine”: quello cinese, quello della cultura islamica, quello nord-americano, quello delle culture dell'Estremo Oriente e quello

degli stati aderenti all'Unione Europea, nato dal superamento delle sovranità nazionali. Il ragionamento di Kissinger prosegue con l'individuare non un solo "ordine mondiale", ma anche una declinazione di "ordini internazionali", differenti per ampiezza e livelli, frutto di concezioni culturali di "ordine mondiale", diverse per ogni ambito culturale di "civiltà" di riferimento e, infine, un "ordine regionale" circoscritto ad un numero limitato di soggetti insistenti in un limitato ambito territoriale del globo. Quest'approccio, dalla vaga eco huntingtoniana, offre a Kissinger numerosi spunti di riflessione, che si traducono in un'esposizione dettagliata e convincente, frutto di un'ampia rielaborazione di letture, suggestioni e confronti accademici, che porta a esiti non scontati e, in alcuni casi, a successive interpretazioni critiche non prive di polemiche.

Kissinger ricostruisce i precedenti storici dell'ordine internazionale europeo, analizzandone la nascita, l'evoluzione e la crisi, indicando i passaggi più importanti: la guerra dei trent'anni, la pace di Westfalia, la rivoluzione francese, il congresso di Vienna, la prima guerra mondiale. Egli non si limita a riformulare un percorso narrativo puramente storiografico, ma arricchisce la rassegna di esiti analitici, dando rilievo inedito alle conseguenze di alcuni fenomeni di lungo periodo sull'evoluzione dell'ordine mondiale westfaliano, come, ad esempio, l'ininterrotta espansione territoriale della Russia tra il 1552 e il 1917. I risultati della ricostruzione sono affrontati problematicamente e Kissinger auspica per l'Unione Europea un futuro di maggiore coesione e di rafforzamento dei rapporti con la comunità atlantica nella prospettiva di un contributo europeo decisivo alla definizione e al mantenimento di un equilibrio dell'ordine globale.

Notevole l'attenzione rivolta dall'autore al "disordine", che caratterizza le dinamiche politico-culturali dell'islamismo e delle organizzazioni statali del Medio Oriente. Kissinger riprende le peculiarità storiche dell'islam e della sua espansione, non mancando di sottolineare le differenze tra gli esiti dell'ideologia occidentale westfaliana e le ripercussioni storiche di questa mentalità sulla riorganizzazione politica delle province dell'impero ottomano a partire dal trattato di Sèvres. L'analisi delle dinamiche mediorientali proposta dallo statista approfondisce le radici storiche e le dinamiche

politiche e internazionali delle crisi israelo-palestinesi, della cosiddetta “primavera araba” e della “catastrofe siriana”, con una particolare attenzione alle interpretazioni filosofiche formulate dai Fratelli musulmani Hasan al-Banna e Sayyid Qutb. Kissinger traduce in termini di politica internazionale le tensioni devastanti all’interno del mondo musulmano tra *Shia* e *Sunna* e non manca di sottolineare la profonda schizofrenia dell’Arabia Saudita, alleata dell’Occidente ma divisa dalla secolare tensione di due famiglie, i regnanti Al Saud e gli ulema Aal Al-Sheick, in lotta da oltre duecento anni per la definizione politica e religiosa della penisola arabica.

Le conseguenze del perenne conflitto inter-islamico tra sunniti e sciiti sono valutate dall’autore come il maggiore elemento di dis-equilibrio regionale, potenzialmente in grado di sconvolgere gli equilibri globali. L’attenzione si focalizza su un aspetto particolare di questa contrapposizione, quello della radice culturale, religiosa e politica del concetto di ordine mondiale nella repubblica islamica dell’Iran. Le considerazioni di Kissinger analizzano la dialettica dei rapporti iraniano-statunitensi e, in particolare, i riflessi sulle relazioni bilaterali tra i due paesi rispetto alla decennale questione del nucleare iraniano, mediato dal gruppo P5 dell’ONU e dall’AIEA, la cui recente soluzione sembra incentivare il caos mediorientale, piuttosto che contribuire a un pacifico riassetto.

Il successivo sforzo analitico è rivolto ai molteplici aspetti della dimensione geopolitica dell’Asia. Kissinger considera le differenti concezioni di potere in Asia e in Europa e analizza l’evoluzione delle relazioni internazionali dei principali paesi asiatici (Giappone, India e Cina), offrendo numerosi spunti di riflessione su un “ordine regionale” asiatico in una prospettiva di lungo periodo. Lo statista rileva anche l’artificiosità del concetto occidentale di “Asia”, che ricomprende cinquanta stati, tre potenze economiche mondiali e almeno due paesi estesi su vasti arcipelaghi, liberatisi dal colonialismo europeo e giapponese durante il ventesimo secolo al prezzo di sanguinosi conflitti.

Quanto agli Stati Uniti, Kissinger rivendica il ruolo fondamentale svolto nel definire e costruire l’ordine mondiale dei nostri giorni. Le riflessioni sull’eccezionale contributo americano partono dall’apertura culturale e dai principi democratici delle emancipate

colonie inglesi nord-americane per considerare la pretesa universalità dei valori statunitensi come un vero e proprio imperativo morale per il riordino del caos globale. Kissinger prosegue analizzando l'evoluzione della politica estera statunitense dall'iniziale chiusura continentale alla piena affermazione come potenza mondiale. Passando dalla cosiddetta "dottrina Monroe" al realismo geopolitico di Teddy Roosevelt e all'universalismo morale wilsoniano, secondo l'autore gli Stati Uniti si sono affermati come potenza globale già alla conclusione della prima guerra mondiale. È durante la presidenza di Franklin Delano Roosevelt nell'agosto del 1941, tuttavia, che gli Stati Uniti da "coscienza del mondo" diventano i veri artefici del nuovo ordine globale. La formulazione della carta atlantica da parte di Churchill e Roosevelt, secondo Kissinger, costituisce l'apogeo della visione idealistica wilsoniana e, allo stesso tempo, il suo superamento. Roosevelt, infatti, si sarebbe spinto oltre Wilson nell'enunciare i principi su cui fondare la pace internazionale, dando avvio alle dinamiche, alle strutture e alle tensioni protagoniste dei decenni successivi. In particolare, Kissinger ritiene che i dodici presidenti degli Stati Uniti, succedutisi al governo del paese dopo la seconda guerra mondiale, abbiano tutti prestato fede all'eccezionalismo statunitense, ritenendo di poter applicare i principi americani a livello globale. L'idealismo di questa pretesa eccezionalità del ruolo degli Stati Uniti nel mondo è stato tradotto in azioni di politica estera di differente portata, rispondendo ai cambiamenti socio-culturali ed economici del paese. La corrispondenza tra l'esperienza storica, le tradizioni della classe dirigente e le convinzioni delle popolazioni è mutata nel tempo, dando forma a strategie differenti.

Kissinger esamina rapidamente le scelte dell'amministrazione Truman all'inizio della guerra fredda e durante la guerra di Corea, quelle dei presidenti Kennedy e Johnson durante la guerra del Vietnam e le posizioni assunte da Richard Nixon per il riassetto dell'ordine mondiale e per la definizione di una rinnovata politica estera americana verso la Cina, sorvolando sullo straordinario contributo personale fornito. Lo statista prosegue analizzando il contributo di Gerald Ford al superamento del trauma della presidenza interrotta di Nixon e accenna alle sfide affrontate da quella di Carter, per soffermarsi invece sulle straordinarie circostanze che hanno coniugato l'idealismo,



la retorica e la visione strategica di Ronald Reagan in un'azione diplomatica capace di una sintesi perfetta tra potere e legittimità, in grado di portare la debolezza del sistema sovietico oltre il punto critico, favorirne il collasso e porre fine alla guerra fredda. I rapidi cenni ai mandati di George Bush, senior, e di Bill Clinton servono a Kissinger per introdurre il tema degli interventi militari in Iraq e in Afghanistan, voluti da George H.W. Bush dopo gli eventi dell'11 settembre 2001, sui quali lo statista non manca di rilevare gli aspetti problematici e, soprattutto, i risultati a suo parere sin troppo simili a quelli del ritiro americano dal Vietnam.

Kissinger, nella parte finale del suo lavoro, affronta i problemi posti dalla proliferazione nucleare e quelli inediti della dimensione del cyberspazio, conseguenza di una rivoluzione tecnologica invasiva e in pieno svolgimento. Proprio il cyberspazio aggiunge alle dimensioni terrestri, marittima, area e spaziale un ambito strategico, nel quale è impossibile discriminare con certezza i limiti di azioni offensive e difensive, e rispetto al quale il concetto stesso di avversario o "nemico" è sfuggente, potendosi applicare indistintamente a un governo ostile o a un singolo individuo, che rappresenta solo se stesso. Essendo quella dello spazio cibernetico una nuova dimensione spazio-temporale, parallela e sottostante a quelle conosciute ma ancora non sufficientemente definita, Kissinger rileva con notevole lucidità che il grado di asimmetria introdotto dalle tecnologie cibernetiche e virtuali, a danno dell'ordine mondiale, necessita di una struttura, attraverso la quale i soggetti delle relazioni internazionali possano compensare il potenziale destabilizzante di attacchi cibernetici e favorire l'equilibrio in questo ambiente ancora poco conosciuto e privo di regole certe.

Ulteriori riflessioni sono rivolte alle conseguenze della rivoluzione digitale sulle capacità individuali di recuperare ed elaborare informazioni, paventando un prossimo futuro nel quale i decisori politici possano perdere capacità di analisi e, soprattutto, una visione prospettica delle questioni internazionali, confidando sull'immensa capacità di recupero di dati ed elementi informativi dalla rete internet. In altre parole, Kissinger teme l'instaurarsi di una mentalità che non provi ad anticipare i problemi ma che si limiti a tentare di risolverli con decisioni avulse dal loro contesto, considerandole come eventi isolati e non parte di un *continuum* storico. In questo senso, lo statista sembra

cogliere i limiti dell'attuale uso delle risorse tecnologiche e, soprattutto, i rischi di un vero e proprio mutamento antropologico, che potrebbe comportare la riduzione delle capacità analitiche e critiche degli individui, inducendo un cambiamento nella coscienza umana e nel concetto occidentale di verità.

Kissinger, dopo aver esaminato i rischi della politica estera nell'era digitale, conclude con una serie di osservazione sulle prospettive di ordine mondiale nella nostra epoca, rilevando la crisi del modello universalistico occidentale, del quale molti paesi di cultura differente da quella euro-atlantica ne apprezzano gli esiti e alcuni valori (come quello della ricerca tecnologica e scientifica), senza condividerne pienamente l'applicazione. In particolare, l'autore esamina tre fragilità dell'attuale prospettiva internazionale: la crisi del modello politico statale, a causa della progressiva erosione di sovranità; la contrapposizione tra l'organizzazione politica e quella economica del mondo, incapaci di governare in armonia la crescita dei paesi e le crisi economiche frutto della globalizzazione; l'assenza di un efficace meccanismo per le consultazioni tra le grandi potenze, malgrado l'esistenza di numerose strutture internazionali, delle quali fanno parte.

In chiusura, Kissinger indica nella ricerca di una strategia coerente l'unica soluzione per la ricostruzione del sistema internazionale. La sfida che attende gli attuali e futuri soggetti politici non è tanto quella di evitare i prossimi conflitti, quanto di impedire ai diversi concetti culturali di "ordine internazionale" di evolversi rinunciando a ogni forma di dialogo, ma, soprattutto, quella di ristabilire l'ordine partendo dal livello regionale, nella prospettiva di rivedere il concetto stesso di "equilibrio di potere" a livello globale. In questa visione degli impegni futuri, Kissinger assegna ancora un ruolo fondamentale agli Stati Uniti, sia a livello filosofico che a livello politico. Sottolinea, però, come un "autentico ordine globale" potrà essere raggiunto soltanto se i soggetti che ne fanno parte acquisiranno una seconda cultura globale, strutturale e politica, preservando, allo stesso tempo, i propri valori peculiari, base della loro identità e punto di partenza di ogni azione efficace di politica estera.

**“Looking backward”. Un’applicazione di teoria dei giochi  
e di analisi strategica alla Grande Guerra**

a cura di Francesca Salvatore e Marcello Ciola

**PARTE I**

FRANCESCA SALVATORE

*Game Theory e Grande Guerra: un esperimento*

Sebbene la Teoria dei Giochi sia esplosa come disciplina accademica negli anni quaranta del Novecento, essa proviene da un’onda lunga che affonda le sue radici negli studi strategici dei primi anni del secolo, per poi imporsi con forza nel 1944, in seguito alla pubblicazione di *Theory of Games and Economic Behavior* di John Von Neumann e Oskar Morgenstern. L’incipit della guerra fredda, appena un anno dopo, sembrò l’occasione giusta per utilizzare alcuni “giochi” allo scopo di prevenire mosse e contromosse dei sovietici, decretando il battesimo internazionale della dottrina stessa.

Ma perché la Teoria dei Giochi è stata applicata esclusivamente alle situazioni geopolitiche della Guerra Fredda? La ragione è presto spiegata. Il conflitto tra Unione Sovietica e Stati Uniti costituisce l’espressione paradigmatica della Teoria dei Giochi poiché presenta una serie di fattori che rendono il conflitto freddo/nucleare perfettamente assimilabile a una partita di scacchi o di poker: l’esistenza di due competitori che non si fidano uno dell’altro, una grande posta in gioco (il dominio del mondo bipolare o la sopravvivenza stessa dell’umanità) ed una parziale *asimmetria informativa* che rende il gioco *quasi* simultaneo.<sup>1</sup> Questa formula ben si adatta agli

---

<sup>1</sup> Ciò implica che nessuna nazione agirà in base ad un principio di azione e reazione, ma pressoché al buio. L’esistenza di sistemi di spionaggio più o meno efficienti edulcora lievemente questo aspetto: tuttavia si può affermare, con un buon grado di approssimazione, che la maggior parte degli episodi della guerra fredda possano essere considerati *giochi simultanei*.

schemi tradizionali della Teoria dei giochi, vale a dire il *Dilemma del Prigioniero* o il *MAD*.<sup>2</sup>

Sebbene qualsiasi forma di conflitto, più o meno puro (nonostante lo stesso Thomas C. Schelling abbia sostenuto come, in realtà, forme di conflitto puro non esistano), possa trovare una sua schematizzazione o visione sistemica nei dettami della *game theory*, il caso della grande guerra si appresta ad essere analizzato con non poche difficoltà.

La prima risiede, indubbiamente, negli ambienti accademici che hanno permeato il concetto di strategia e di sistema internazionale negli anni venti: si tratta prevalentemente del liberalismo utopico, pervaso dal concetto di natura umana buona ed eterodiretta, tutta tesa a vedere le relazioni internazionali come cooperative ed il sistema internazionale come un luogo in cui coltivare buoni sentimenti e pacifiche relazioni internazionali. Questo *humus*, che si concretizzerà in quella corrente che Russell Mead definì “wilsonismo”,<sup>3</sup> non avrebbe mai potuto generare una corrente dedicata alla strategia o alla deterrenza; altro fattore fondamentale fu il carattere della prima guerra mondiale: essa fu, senza dubbio, guerra totale, ma rappresentò, allo stesso tempo, un ibrido fra forme di combattimento dell’era napoleonica e nuove armi (si pensi alle mine o ai sottomarini) che solo parzialmente sostituirono i classici assalti all’arma bianca. La trincea, luogo fisico di dolore e di attesa, la baionetta, il cannone confermarono un legame carnale tra il soldato e il combattimento, impedendo quella distanza “democratica” ingenerata dalle armi atomiche, che è stata, per paradosso, l’innovazione introdotta dalla guerra fredda e all’origine del pensiero strategico neo-realista.

Continuando a investigare il sostrato della Grande Guerra, dobbiamo di certo soffermarci su un elemento base del conflitto, ovvero la sua *non bipolarità*: sebbene la guerra fredda sia stata un confronto tra blocchi di stati, edulcorato lievemente dalla presenza dei non-allineati, fu sempre riducibile, in ogni suo episodio, ad uno scontro uno contro uno; non si può dire lo stesso della Grande Guerra che, sebbene abbia visto coinvolti due principali schieramenti, presentava una complessità di interessi divergenti,

---

<sup>2</sup> Acronimo di *Mutually Assured Destruction*.

<sup>3</sup> Sull’argomento, cfr. W.R. MEAD, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*, New York, Routledge, 2002.

cause e intenti (oltre ad una estrema flessibilità degli schieramenti) che certo non possono far parlare di blocchi o di conflitto bipolare.

Un ultimo aspetto è quello che riguarda l'elemento cooperativo: se, come ha sostenuto Schelling, i giochi possono essere cooperativi all'interno dello scenario della guerra fredda, risulta difficile immaginare un qualche scopo cooperativo all'interno dell'Europa del 1914-1918 o durante le trattative di Versailles. Il primo conflitto mondiale, infatti, presenta delle persistenti logiche di stampo imperiale, coloniale e di potenza, che resero questo conflitto ancora del tipo *a somma zero*: nei fatti, dunque, la "vittoria" di un giocatore-stato è numericamente uguale alla perdita di un altro giocatore-stato. Questo elemento si affievolisce nel sistema-mondo della guerra fredda poiché l'ombra del futuro che si getta sui giocatori coinvolti implica anche l'opzione peggiore, ovvero quella della catastrofe nucleare, rea dell'estinzione della specie umana. Nonostante la scarsa compatibilità tra gli elementi caratteristici della Grande Guerra e gli assiomi della Teoria dei Giochi, dei tentativi di conciliazione sono stati esperiti da più di qualche studioso. Alcune battaglie, poi, prese singolarmente, si prestano perfettamente come piccoli segmenti "bipolari" di un macro-conflitto che bipolare non fu. Si pensi alla battaglia di Verdun (1916), ad esempio, come finestra bipolare all'interno del conflitto principale: l'esercito prussiano, conscio di non poter vincere lo scontro, optò per una strategia di logoramento a danno dei francesi, finalizzata a produrre perdite talmente ingenti da influire sulla crescita demografica futura della Francia. Ma si prestano ad una rappresentazione in forma di matrice anche altre situazioni di scontro diretto fra due parti, come il fronte di Ypres in occasione della celebre "tregua di Natale", oppure ancora lo sbarramento del Canale d'Otranto nel tentativo di imbottigliare la marina austro-ungarica nell'Adriatico. Eccellenti esempi sono forniti anche dalle battaglie marittime, nelle quali i fronti sono chiari e il teatro geopolitico interessato è circoscritto ad una determinata area in mare aperto.

In occasione del laboratorio dedicato alla Teoria dei giochi e alle relazioni internazionali durante la Grande Guerra, tenutosi presso il corso di laurea magistrale in Scienze geopolitiche e internazionali dell'università del Salento, alcuni studenti si sono cimentati in questo esperimento: applicare i fondamentali della Teoria dei Giochi ad

episodi singoli della Grande Guerra. Qui di seguito ecco tre esempi fra i più vevoli, relativi, nello specifico, all'atteggiamento italiano alla conferenza di Versailles, alla battaglia di Tannenberg e all'origine del problema israelo-palestinese.

FEDERICO LEO

*Versailles 1919*

All'indomani della fine della Grande Guerra, dal gennaio al giugno 1919, l'attenzione del mondo si concentrò su Parigi, e precisamente a Versailles, dove si tenne la conferenza di pace che avrebbe dovuto stabilire il nuovo ordine mondiale. I protagonisti dell'evento furono i *leaders* delle quattro potenze vincitrici, ovvero W. Wilson per gli Stati Uniti, G. Clemenceau per la Francia, D. Lloyd George per la Gran Bretagna e V. E. Orlando per l'Italia.

Le rivendicazioni italiane presentate alla conferenza riguardavano tre differenti aree – Africa, Medio Oriente ed Europa – ma il fulcro del problema era costituito da quelle relative all'Adriatico e al porto di Fiume. Gli italiani chiedevano ciò che era stato promesso loro durante la stipula del patto di Londra (1915), basato sui principi della vecchia diplomazia, mentre gli americani erano schierati a difesa della nuova. Ma era anche un conflitto di personalità, tra Wilson da una parte e Sonnino dall'altra.

I territori rivendicati dagli italiani erano stati promessi dalla Gran Bretagna e dalla Francia con il patto, segreto, di Londra, da Wilson aborrito, oppure erano abitati in gran parte da slavi – ciò andava contro il principio di auto-determinazione – o erano l'una e l'altra cosa insieme. Era stato Orlando a coniare la formula «patto di Londra più Fiume», formula che aveva infiammato i nazionalisti e fatto infuriare gli alleati, mentre Sonnino sosteneva il trattato di Londra, ma non aveva particolare interesse per Fiume.

La guerra prima e la conferenza poi promettevano all'Italia di completare l'opera che aveva avuto inizio col risorgimento. Con il patto di Londra, oltre all'area dal Trentino a Trieste, britannici e francesi vi aggiunsero dell'altro: alcune isole e un tratto della Dalmazia lungo la costa adriatica dell'Austria-Ungheria, il porto albanese di Valona, un protettorato sulla parte centrale dell'Albania, le isole del Dodecaneso lungo la costa dell'Asia Minore e una quota dell'impero ottomano, qualora fosse crollato.

Per Sonnino, il trattato del 1915 rappresentava un impegno solenne; per Francia e Gran Bretagna, nel 1919, era divenuto un impaccio, mentre Wilson aveva più volte affermato che gli Stati Uniti non si ritenevano vincolati da alcun accordo segreto. Il

colonnello House, membro della delegazione americana a Parigi, aveva consigliato a Sonnino di presentare le richieste italiane dopo che la Gran Bretagna e la Francia avessero ottenuto ciò che volevano: sarebbe stato difficile per la conferenza di pace opporre un rifiuto. «L'ho fatto per pura cattiveria. Mi godrò la scena di Sonnino e Orlando che presentano le proprie argomentazioni basandosi sulle richieste britanniche e francesi»,<sup>4</sup> scriverà House nel suo diario.

Mentre Orlando perseverava nel suo ottimismo – «Credo a Wilson e alle sue idee. Io accetto il wilsonismo in quanto include i diritti e gli interessi degli italiani»<sup>5</sup> – Sonnino, verso la fine di gennaio, aveva avuto un colloquio tempestoso col presidente americano, arrivando a dire a Wilson di «non immischiarsi negli affari europei, ma di pensare soltanto alla sua America».<sup>6</sup>

Il memorandum ufficiale italiano fu presentato il 7 febbraio 1919: si accennava di sfuggita al trattato di Londra, ma di fatto ne ripeteva le clausole senza modificarle. Wilson era disposto a transigere su un'ingiustizia ai danni dei tedeschi del Tirolo, ma non ad accettare le rivendicazioni italiane quando si scontravano con quelle iugoslave.

In una prima fase gli americani, con l'appoggio dei francesi e degli inglesi, incoraggiarono Italia e Jugoslavia a definire i propri confini. La delegazione italiana inorridì al pensiero di una simile evenienza ma, sia nel consiglio supremo, sia nel consiglio dei quattro, presero la parola quasi esclusivamente per sostenere gli interessi del loro paese. Diveniva palese l'indisponibilità italiana ai compromessi.

In aprile, quando le rivendicazioni italiane vennero nuovamente sottoposte a nuove discussioni, gli alleati erano palesemente meno disponibili, citando la famosa osservazione di Bismarck, secondo cui l'appetito degli italiani era sempre più grande dei loro denti. Il 3 aprile 1919 Orlando rifiutò la proposta di trasformare Fiume in uno stato libero sotto l'egida della Società delle Nazioni e respinse il contraddittorio iugoslavo. Iniziavano a circolare delle voci secondo le quali Orlando stava meditando la

---

<sup>4</sup> E.M. HOUSE, *House Papers*, New Haven, CT, Yale University Library, 1928, vol. XIV, p. 40.

<sup>5</sup> Cit. in R. VIVARELLI, *Il dopoguerra in Italia e l'avvento del fascismo (1918-1922): Dalla fine della guerra all'impresa di Fiume*, Napoli, Istituto Italiano per gli Studi Storici, vol. I, p. 386.

<sup>6</sup> Cit. in M. MACMILLAN, *Parigi 1919, sei mesi che cambiarono il mondo*, Milano, Mondadori, 2006, p. 368.



possibilità di lasciare la conferenza. Nonostante le prove di dialogo, Wilson rimase ancorato alle parole che aveva pronunciato durante il viaggio verso l'Europa: «Ditemi che cosa è giusto e io combatterò per ottenerlo».<sup>7</sup>

Il 14 aprile il colloquio tra il presidente americano e il primo ministro italiano fu definito, da quest'ultimo, "molto tempestoso". Resistere era l'unica cosa che Orlando e Sonnino pretesero di fare, dal momento che si erano messi in una posizione tale per cui qualsiasi compromesso sarebbe sembrato una concessione di grande portata. Lloyd George e Clemenceau cercarono di mediare, proponendo la trasformazione di Fiume in città libera. Wilson acconsentiva a questi accomodamenti, ma restava indisponibile ad un compromesso al ribasso. Gli italiani, dal canto loro, minacciavano di non firmare il trattato con la Germania e di lasciare la conferenza, seguiti dai giapponesi e dai belgi.

Il 21 aprile Wilson fece vedere a Lloyd George e a Clemenceau una dichiarazione da lui stesso battuta a macchina in cui, con parole chiare e dirette, appellandosi agli italiani, spiegava perché il trattato di Londra doveva essere messo da parte. Inglese e francesi consigliarono la cautela ma, dopo che anche l'ultimo tentativo era caduto nel vuoto, nel pomeriggio del 23 aprile 1919, Wilson consegnò la sua dichiarazione ai giornali.

Orlando decise di tornare in Italia il giorno seguente, mentre il governo italiano decideva di mettere sotto protezione l'ambasciata italiana e in tutto il paese i muri venivano ricoperti da caricature di Wilson con l'elmetto austriaco.

La posizione italiana si era ulteriormente deteriorata: gli Stati Uniti ritardavano l'elargizione di crediti per il valore di 25 milioni di dollari, mentre Gran Bretagna e Francia si dichiaravano svincolate dal Patto di Londra.

La scelta di abbandonare la conferenza fu presa da una posizione di debolezza e pochi giorni dopo, il 5 maggio, Orlando e Sonnino annunciarono che sarebbero rientrati a Parigi.

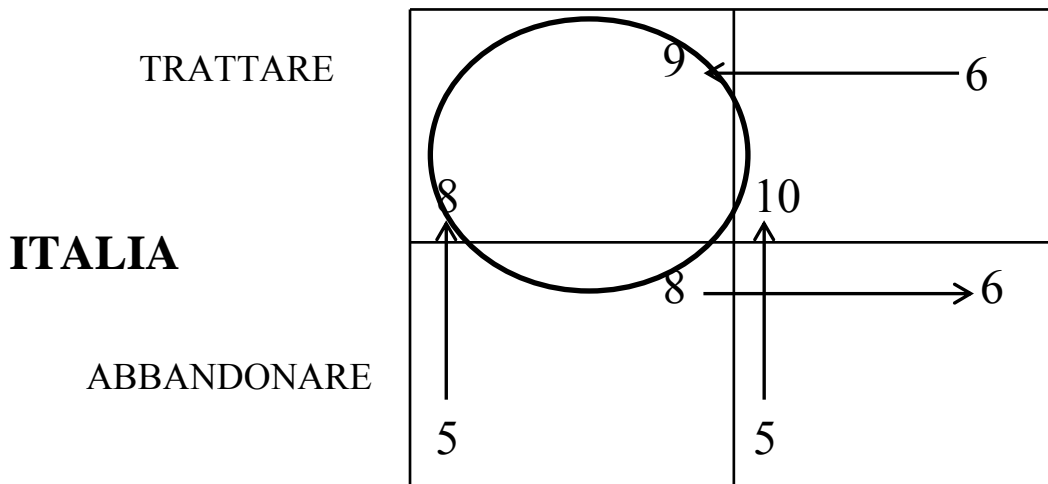
---

<sup>7</sup> Cit. in D.H. MILLER, *My Diary at the Conference at Paris*, New York, Appeal Printing Company, 1924, vol. II, pp. 372.



### USA - FRANCIA - GRAN BRETAGNA

INTRANSIGENZA      ACCONTENTARE



ELEONORA MARROCCO  
*La battaglia di Tannenberg*

La battaglia di Tannenberg si svolse tra il 26 e il 30 agosto del 1914, e fu il primo grande scontro sul fronte orientale durante la prima guerra mondiale. Qui le truppe tedesche, guidate da Paul von Hindenburg, accerchiarono e sconfissero le truppe russe che avevano raggiunto la Prussia orientale. Grazie alla vittoria di questa battaglia, il generale von Hindenburg, insieme al suo capo di stato maggiore, Erich Ludendorff, divennero un punto di riferimento per quel che riguardava la condotta militare e politica tedesca della prima guerra mondiale. L'esercito russo era stato mobilitato su due fronti su insistenze della Francia. Un fronte nord-occidentale, il quale avrebbe dovuto attaccare la Germania dalla Prussia orientale, e, un fronte sud-occidentale, che avrebbe attaccato l'Austria-Ungheria dalla Galizia, la regione situata tra l'Ungheria e la Russia, al di là dei Carpazi.



Le battaglie della Galizia si svolsero tra il 23 agosto e l'11 settembre del 1914 e videro la vittoria dell'esercito russo. Infliggendo pesanti perdite all'esercito austro-ungarico, i russi riuscirono a conquistare la città di Leopoli, capitale galiziana, e a penetrare in

profondità nell'impero di Austria e Ungheria. Sebbene queste battaglie segnassero l'avanzata russa, la prima grande battaglia sul fronte orientale, appunto quella di Tannenberg, aveva prodotto un sentimento di scoraggiamento nell'impero russo, derivante proprio dalla pesante vittoria che l'esercito guidato da von Hindenburg aveva riportato sul cosiddetto "rullo compressore russo".<sup>8</sup>

Gli accordi militari intercorsi tra le due nazioni alleate della duplice intesa, Francia e Russia, avevano previsto uno spiegamento di forze in modo tale che la Germania fosse stata attaccata, sia da est, che da ovest, con un'offensiva organizzata. Le truppe francesi avrebbero attaccato da ovest, mentre quelle russe, mobilitate su due fronti, galiziano e prussiano, avrebbero attaccato a est. Nello specifico, l'offensiva russa in territorio prussiano prevedeva un'articolata manovra a tenaglia: la I armata, composta da quattro corpi, guidati dal generale Pavel Karlovič von Rennenkampf, avrebbero attaccato dal Niemen, mentre la II armata, composta da cinque corpi e guidata da Aleksandr Vasil'evič Samsonov, avrebbe attaccato dalla Vistola e dal Narew, a sud della regione dei laghi Masuri. Questa manovra avrebbe dovuto distruggere le truppe tedesche o, quantomeno, costringerle a ripiegare a ovest del Vistola, mentre i due schieramenti russi sarebbero dovuti convergere su Danzica e Königsberg.

Il 16 agosto del 1914, l'offensiva russa in territorio prussiano ebbe inizio. Dopo alcune battaglie, come quella di Stalluponen e quella di Gumbinnen, dove l'esercito russo riuscì ad avere la meglio su quello tedesco guadagnando territorio, il capo di stato maggiore dei tedeschi, il generale Von Moltke, operò un cambio nel comando dell'esercito, esonerando Prittwitz e il suo capo di stato maggiore George von Waldersee. Al loro posto furono designati, rispettivamente, Paul von Hindenburg e Erich Ludendorff, i quali avrebbero segnato le sorti dell'armata rossa.

I due schieramenti russi, intanto, proseguivano tra le difficoltà. Nonostante le pesanti perdite e l'assenza quasi totale di comunicazione e coordinazione tra i due schieramenti,

---

<sup>8</sup> "Rullo compressore russo" era l'appellativo con il quale veniva chiamato l'esercito russo dei "mugiki-soldati". Una potente macchina da guerra temuta dalle potenze europee per la sua dimensione: 1.500.000 soldati nel 1914, il più grande esercito del mondo che prevedeva un ulteriore ampliamento fino a raggiungere i 2 milioni nel 1917. In realtà, l'esercito russo deteneva il primato solo per le dimensioni: a ben guardare, era molto arretrato, con forti carenze sia in campo organizzativo, che per quanto concerne armi e munizioni. Anche gli ufficiali ai quali era affidato il comando delle varie armate erano divisi tra di loro da contrasti che impedivano un'efficiente coordinazione tecnica e logistica.

dovuta alla inimicizia che correva tra i due generali russi, Von Rennenkampf e Samsonov, e la mancata conoscenza della posizione dell'avversario tedesco da parte dello schieramento guidato da Samsonov, il quale era privo di un servizio di ricognizione aerea e cavalleria, l'avanzata russa provocava comunque preoccupazioni in Germania.

L'esercito russo avanzava costringendo i tedeschi alla ritirata, fin quando la notte del 25 agosto il quartier generale tedesco era indietreggiato tanto da giungere a Tannenberg. Proprio in virtù di questo continuo ritirarsi delle truppe tedesche, il generale Samsonov, intanto, decise di non proseguire verso nord per potersi avvicinare al generale Rennenkampf, ma proseguì verso ovest, convinto che le truppe tedesche stessero battendo ritirata. In realtà, Samsonov aveva ignorato la difficoltà in cui versavano le sue truppe: indebolite, decimate e prive di vettovagliamento, non avrebbero resistito a lungo tra quei territori paludosi.

I generali tedeschi, al contrario, continuavano a trasferire truppe verso il fronte sud-orientale della Prussia, avendo anche intercettato dei messaggi di Samsonov che svelavano le strategie tattiche dei giorni seguenti. Contemporaneamente, la notizia che, sul fronte occidentale, la battaglia delle frontiere si era conclusa a favore dei tedeschi generò ulteriore entusiasmo. Altri tre corpi d'armata e una divisione di cavalleria furono trasferiti sul fronte orientale.

La mattina del 25 agosto il generale tedesco diramò l'ordine di attaccare l'ala sinistra russa. Dopo varie incertezze e scontri tra i generali tedeschi, causati dall'opportunità o meno di attaccare subito, considerata la mancanza di riserve di munizioni e di artiglieria pesante, la tranquillità fu ristabilita da alcune notizie intercettate che i russi di Rennenkampf si scambiavano tramite messaggi non codificati. In questo modo, i tedeschi ebbero la certezza che la I armata si stava dirigendo lentamente a ovest e non sarebbe stata in grado di correre in soccorso dell'armata di Samsonov in caso di attacco. In conseguenza di ciò, entro la mezzanotte del 25 agosto furono diramati gli ordini definitivi: l'armata russa di Samsonov doveva essere attaccata da destra, al centro e sull'ala sinistra. E così fu.

Si susseguirono giorni di pesanti attacchi all'esercito russo, il quale subiva l'accerchiamento tedesco, del tutto impreparato ad un attacco di tale portata. Infatti, quando le truppe russe si trovarono di fronte il nemico tedesco, pensarono che fossero truppe spinte verso sud dall'armata del generale Rennenkampf. Ben presto, però, si resero conto del pericolo, e, anche quando il generale Samsonov si accorse della difficile situazione in cui versavano le sue truppe, non rinunciò a combattere. Le comunicazioni che si susseguirono tra le due armate russe furono prive di codificazione e facilmente intercettabili dai tedeschi, e, nonostante le ripetute richieste di soccorso alle truppe della II armata, Rennenkampf sembrò non curarsene e proseguì nella direzione prestabilita.

Nei pressi di Tannenberg, la manovra di accerchiamento tedesco riuscì, non senza preoccupazioni e contrasti all'interno del comando generale, ma ancora più disastrosa fu la ritirata russa tra il 29 e il 30 agosto, messa in atto per sfuggire al nemico. Le perdite subite dai russi furono enormi: quasi 92.000 soldati furono fatti prigionieri, i feriti furono circa 50.000; il generale Samsonov si suicidò per non comparire al cospetto dello zar dopo quella pesante sconfitta, e altri 9 generali russi furono catturati. Tre corpi d'armata furono distrutti e altri due subirono ingenti perdite. I tedeschi persero circa 37.000 soldati.

La disfatta della II armata russa a Tannenberg influenzò tutta la campagna in Prussia nel 1914 e, dal 4 settembre, le truppe tedesche si concentrarono nell'offensiva contro la I armata di Rennenkampf, la quale subì una pesante sconfitta il 14 settembre del 1914, e fu costretta a ritirarsi dai territori conquistati in Prussia.

In conclusione, si può affermare che la battaglia di Tannenberg non abbia rappresentato un successo incondizionato per la Germania, perché il successo iniziale delle truppe russe si rifletteva sull'esercito francese che, a occidente, combatteva l'invasione tedesca. Inoltre, il trasferimento di truppe tedesche dal fronte occidentale a quello orientale determinarono molto probabilmente la sconfitta tedesca sul fronte orientale a favore della vittoria anglo-francese.

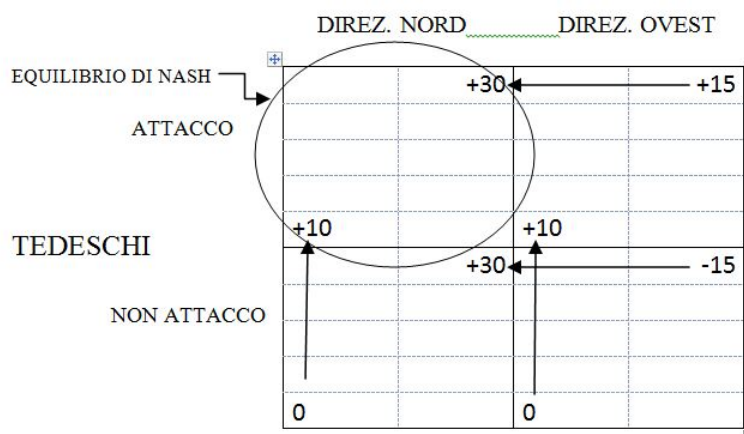
La battaglia di Tannenberg rimase nell'immaginario tedesco simbolo di resistenza e di un momento glorioso che consacrò l'abilità del generale von Hindenburg, il quale sarebbe stato eletto successivamente presidente della repubblica di Weimer.

Qui di seguito ho provato ad illustrare la battaglia di Tannenberg mediante la matrice dei *payoff*, tipica della teoria dei giochi. Ho provato ad individuare l'equilibrio di Nash, ossia una situazione in cui entrambi i giocatori, in questo caso i russi della II armata e i tedeschi, giocando simultaneamente, nell'attuare le loro strategie, non sono portati a fuggire da una determinata situazione che sembra essere, per entrambi, la migliore.

Dalla matrice si può notare che l'equilibrio di Nash si ha nel primo quadrante, situazione in cui sia l'esercito russo che quello tedesco dovrebbero attuare le strategie dominanti, cioè quella che vede i russi di Samsonov dirigersi a nord in modo da convergere con la I armata di Rennenkampf, e i tedeschi che attaccano.

In effetti, negli altri quadranti le strategie che i due eserciti potrebbero mettere in atto non risultano le migliori. Il II quadrante, infatti, vede i russi proseguire verso ovest, disattendendo gli accordi di convergere a nord, e i tedeschi che attaccano: in questo caso, l'esercito russo della II armata ha un vantaggio inferiore determinato dalla mancanza di aiuto della I armata. Nel III quadrante, nel quale è illustrata la decisione dei tedeschi di non attaccare e dei russi di dirigersi ad ovest, viene delineata una situazione sconveniente per entrambe gli eserciti, situazione appunto dalla quale conviene fuggire. Il IV quadrante, invece, illustra una strategia che per i russi potrebbe essere migliore, perché rispetta la decisione di convergere a nord con la I armata, ma che, per i tedeschi, non rispecchia una strategia vincente, poiché il non attacco non comporta alcun miglioramento della situazione. Come si è detto inizialmente, l'equilibrio di Nash si ha nel I quadrante perché le decisioni prese da entrambe i giocatori hanno la maggiore utilità per ambedue e, quindi, risultano preferibili.

### RUSSI di Samsonov (II armata)





SARA RUCCO

*Le radici storiche del problema israelo-palestinese*

Durante la prima guerra mondiale ci fu il problema di come governare i territori appartenuti all'impero ottomano. Poiché la Società delle Nazioni non poteva amministrarli direttamente, affidò questo compito alle potenze vincitrici:

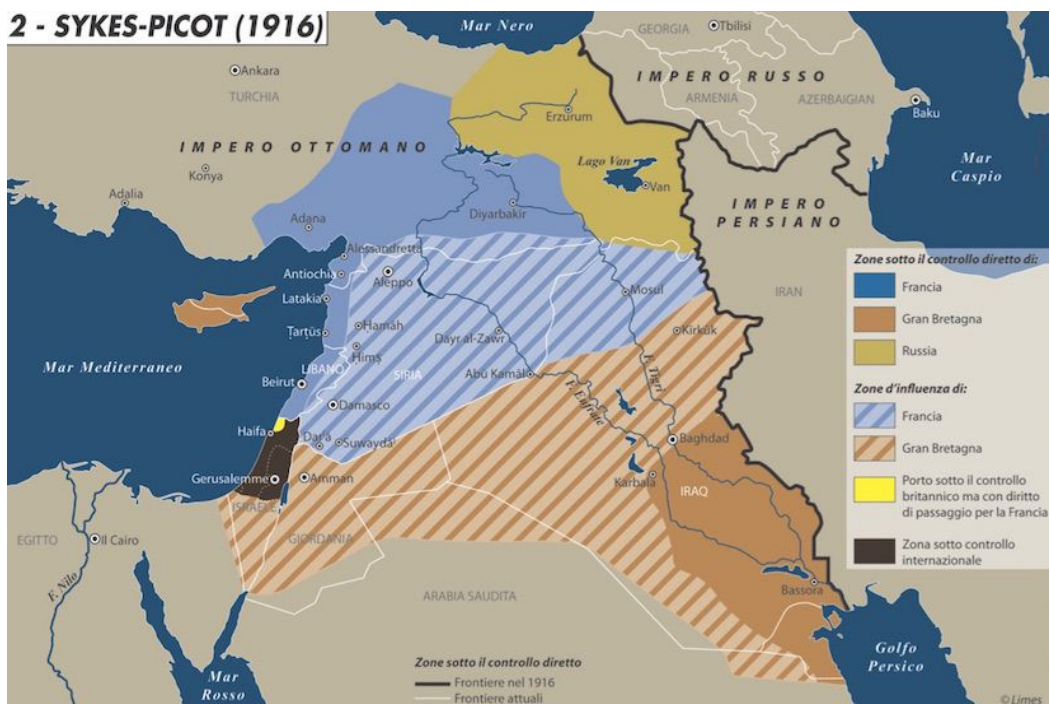
- Gran Bretagna: alla quale venne affidato il mandato sulla Mesopotamia e la Palestina;
- Francia: alla quale venne affidato il mandato su Siria e Libano.

Il mondo arabo non era soddisfatto di questa soluzione, dato che durante la prima guerra mondiale, la Gran Bretagna aveva fatto leva sulla ribellione delle tribù arabe contro il dominio ottomano, accordandosi con Alì Hussein. In queste circostanze erano state fatte delle “promesse di indipendenza”: la costruzione di un grande stato arabo unificato comprendente la Palestina. Esse, però, non vennero mantenute poiché, già nel maggio del 1916, vi fu l'accordo Sykes-Picot, in cui Francia e Gran Bretagna si accordarono sulla spartizione futura dei domini ottomani in quell'area.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Prima che la rivoluzione d'ottobre lo travolgesse, si prospettò anche il controllo dell'impero russo sulla Turchia orientale.

## 2 - SYKES-PICOT (1916)



Le aree a tinta unita blu, ocra e terra indicano le regioni la cui amministrazione diretta sarebbe dovuta spettare, rispettivamente, a Francia, impero russo e impero britannico. Quelle tratteggiate, invece, le zone di influenza che Parigi e Londra si ritagliarono fra Aleppo a Bassora. Una zona di controllo internazionale avrebbe infine ricompreso i territori palestinesi e la città di Gerusalemme.<sup>10</sup> Tutto questo fece crescere il nazionalismo arabo, dentro cui si mescolavano diverse componenti:

- la rivendicazione dell'indipendenza politica dei diversi stati arabi creati dopo la guerra: Libano, Siria e Iraq;
- iracheni, siriani, egiziani, algerini, tunisini, marocchini rivendicavano questioni legate a stati creati dal colonialismo;
- al tempo stesso, si rifacevano ad un'entità sovrannazionale, cioè miravano ad una “grande nazione araba” che si estendeva dal Marocco alla Mesopotamia: il pan-islamismo, un movimento che mirava ad unire i popoli che erano legati dall'islam, arabi e non arabi, dai Balcani all'India di cui facevano parte i “fratelli musulmani”.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> <http://www.limesonline.com/sykes-picot-1916-2/52793>

<sup>11</sup> Fondato in Egitto nel 1928, il movimento proponeva il ritorno ad una società basata sulla rigida applicazione della legge coranica (*shariah*) e sull'educazione religiosa.

Un problema particolare era causato dalla Palestina: le rivendicazioni d'indipendenza si intrecciarono con il conflitto tra arabi ed ebrei.

Nel 1881, prima che iniziasse l'emigrazione di ebrei in Palestina per via del sionismo,<sup>12</sup> la popolazione palestinese era composta da un numero maggiore di arabi, musulmani, greco-ortodossi e da una minoranza di ebrei. Le comunità ebraiche e cristiane si concentravano nelle città, mentre la popolazione arabo-musulmana era rurale e si concentravano nei villaggi. Questo creava una differenza sociale tra molti contadini ed i pochi privilegiati che vivevano nelle città, che, nell'800, grazie ai lavori delle attività amministrative svolte per l'impero ottomano, avevano costruito ampie proprietà terriere. Fu da queste famiglie palestinesi che i coloni ebrei giunti in Palestina, all'inizio del 900, acquistarono le terre dei primi insediamenti.

Inizialmente, i coloni ebrei utilizzavano manodopera araba, ma, nei primi anni del '900, si sviluppò un desiderio di riscatto e di ideali nazionalistici, sfociato nel "lavoro ebraico". I coloni non dovevano sfruttare manodopera locale a buon mercato, ma fare tutto da soli, costruendo una specie di "economia separata", basata sui kibbutz (fattorie collettivistiche autosufficienti). Questa scelta, da un lato, separò gli insediamenti ebraici dalle comunità indigene e, dall'altro, rinforzò fra i contadini palestinesi la paura di essere espropriati delle terre e delle possibilità di lavoro. Nacquero, così, le prime tensioni a livello locale fra coloni e nativi, causati da differenze linguistiche, culturali, religiose ed economiche.

Nel 1914, con lo scoppio della Grande Guerra, vi erano in Palestina più di 60.000 ebrei. Il conflitto tra nativi e coloni stava assumendo dimensioni "nazionali" per via del diffondersi del sionismo. Iniziavano a preoccuparsi anche i dirigenti palestinesi che erano sedotti dal nazionalismo. Durante la prima guerra mondiale la situazione si aggravò per via della dichiarazione Balfour del 1917. Il governo della Gran Bretagna era favorevole alla creazione in Palestina di un «focolare nazionale per il popolo ebraico». La dichiarazione Balfour mirava, così, a legittimare la futura presenza inglese nella regione, contrastando le rivendicazioni della Francia. Tutto questo ebbe delle

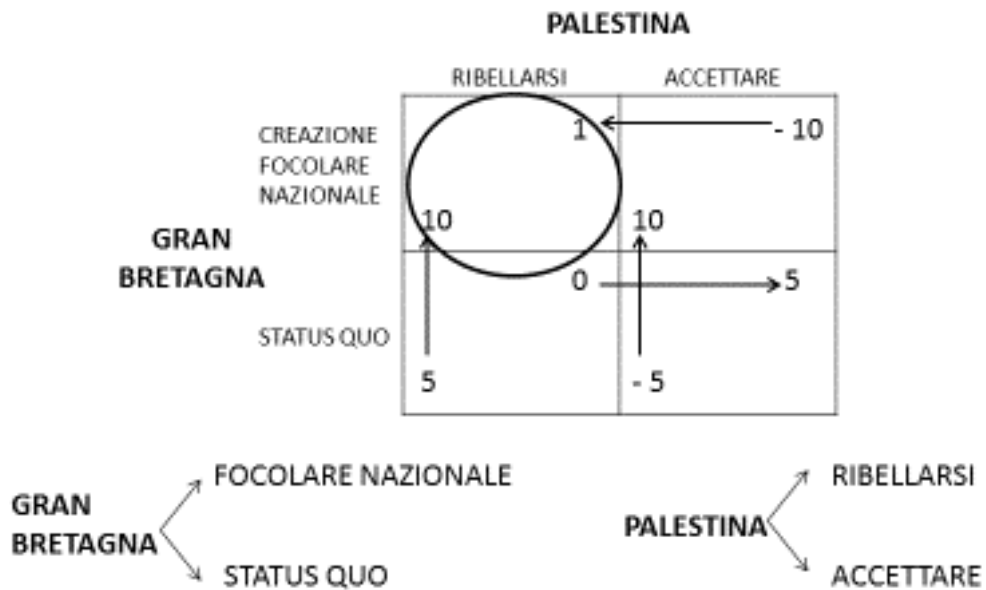
---

<sup>12</sup> Prende il nome da Sion, la collina di Gerusalemme, la terra dell'antico Israele. Questo movimento nacque in Europa alla fine dell'800 per rivendicare la realizzazione di uno stato ebraico riconosciuto dal diritto internazionale.

conseguenze in Palestina perché fu il primo riconoscimento ufficiale del sionismo e dei suoi obiettivi da parte di una grande potenza, cosa che provocò entusiasmo tra gli ebrei ma un forte risentimento negli arabi, che iniziarono a considerare l'imperialismo e il sionismo come degli avversari nella lotta per l'indipendenza nazionale. La Gran Bretagna, da parte sua, cercò di rispettare gli impegni presi con i sionisti, evitando di aumentare la tensione nel paese e facendo in modo di non alienarsi le classi dirigenti arabe. Questa politica, però, non diede ottimi risultati e sfociò nella rivolta araba (1936-1939), che iniziò con uno sciopero generale per rivendicare il blocco degli acquisti di terre da parte degli ebrei e proseguì in violenze e attentati contro gli ebrei e le truppe inglesi. Essa rappresentò un passo verso la militarizzazione del conflitto. A fronte di ciò, gli ebrei lasciarono agli inglesi il compito di combattere gli arabi.

Nel 1938, gli inglesi – per guadagnare il consenso da parte delle classi dirigenti arabe e avendo paura che gli arabi si potessero avvicinare sempre più alla Germania – limitarono sia l'acquisto di terreni in Palestina da parte degli ebrei, sia l'immigrazione ebraica. Tale decisione non fu apprezzata dagli arabi e, allo stesso tempo, tale manovra sconvolse anche gli ebrei, sempre più convinti di “dover fare per conto proprio” e nel modo da loro deciso.

Looking backward



**EQUILIBRIO DI NASH (FOCOLARE NAZIONALE, RIBELLARSI)**

Spiegazione: analizzando la matrice, si può notare che l'equilibrio di Nash risiede nel primo quadrante in cui la Gran Bretagna attua la strategia da cui trarrebbe maggior vantaggio creando appunto un focolare nazionale, mentre la Palestina, essendo contraria, si ribellerebbe (quello che accade tuttora).

## PARTE II

MARCELLO CIOLA

### *La Grande Guerra: alcuni esercizi di Analisi Strategica*

La sezione di «Eunomia» che segue è frutto di una sinergia nata tra il CeSRAM (Centro Studi sulle Relazioni Atlantico Mediterranee) e «Mediterranean Affairs». È un esperimento che ha coniugato la storia delle relazioni internazionali con l'analisi del testo strategico in una sorta di esercizio di immedesimazione storica molto utile per gli studenti. Tale esperimento, così come è ivi pubblicato, scaturisce da un periodo di lavoro durato quattro mesi che è iniziato con una lezione sull'analisi delle relazioni internazionali nell'ambito del corso di Storia dei trattati e politica internazionale della professoressa Iurlano ed è terminato con una esercitazione scritta che gli studenti hanno condotto a gruppi o singolarmente.

Le premesse e le esigenze su cui è stato concordato questo tipo di lavoro sono da subito apparse chiare: apprendere le differenze tra un analista, un giornalista e un ricercatore, comprendere l'autonomia e l'identità intrinseca dell'esperto delle relazioni internazionali (o, meglio, di una fetta specifica di queste), capire come esso opera, il suo rapporto con il committente e con il mezzo di comunicazione e come ricerchi e utilizzi le fonti, tutto ciò aiuta a dare un senso – uno dei tanti – alla scienza politica come “materia autonoma e indipendente” rispetto alle ben più classiche scienze che, nel corso dei passati decenni, hanno cercato di appropriarsi di questa autonomia, fagocitandola. Si pensi soprattutto alle scienze giuridiche e a quelle economiche o, anche, alla sociologia. Questa parte teorica sarebbe stata “incompleta” se non fosse stata seguita dall'esercitazione scritta. Le tracce assegnate agli studenti riguardavano alcuni eventi della prima guerra mondiale. Gli studenti si sono dovuti immedesimare in un analista delle relazioni internazionali del tempo che, rispondendo alla richiesta di un dato committente, doveva analizzare i fatti relativi alla traccia scelta, prevedendo gli scenari “futuri” senza però attingere al bagaglio d'informazioni che cento anni di ricerca sul tema ci hanno donato.

La parte scritta ha assunto un valore anche più importante di quella teorica. Non è stata un'esercitazione di "storia contro fattuale" e neanche un vero e proprio *what-if* in stile statunitense, ma ci si è avvicinata molto. L'esercitazione è stata una maniera per sfatare lo slogan (talvolta totemizzato) che "la storia non si fa con i se e con i ma". Al contrario, interrogarsi su quali scenari si sarebbero potuti manifestare nel passato, quand'esso (nella fantasia degli studenti) era ancora futuro, ha consentito di comprendere e apprezzare in maniera più profonda e reale quello che davvero è successo. Inoltre, abbandonarsi al gioco "*dei se e dei ma*" ha messo gli studenti nella condizione di fondere, senza mai però con-fondere, il metodo dello storico con quello dello scienziato politico comprendendo in maniera più marcata le differenze che vi sono nei due metodi. La produzione scritta e, soprattutto, ragionata di queste analisi (di cui sono state selezionate le più valide) ha permesso anche una migliore memorizzazione degli eventi rendendo più chiaro lo scorrere del tempo e il susseguirsi degli eventi storici secondo un preciso nesso di causalità che spesso si perde attraverso l'utilizzo di sole lezioni frontali o letture di libri. Infine, tutto questo rende evidente il significato del tanto declamato (e talvolta vituperato) "esercizio della memoria": esercitare la storia non è la custodia di un ricordo appreso durante letture occasionali, ma è continua riflessione e ragionamento da applicare quotidianamente, soprattutto se si è amatori o professionisti delle relazioni internazionali (e ovviamente della storia); è dunque prassi – seppure riferita solamente alla scrittura di analisi – utile alla comprensione del presente e alla costruzione del domani.

SABRINA ARNESANO

*Report to the President of the United States*

July 30, 1914, at 6.30 a.m.

*Communication on the future of the Austro-Hungarian Empire*

Following the attack in Sarajevo, the heads of State expressed their opinion on the issue. Tuesday, 1 July, the Chief of staff of the Austrian Franz Conrad von Hötzendorf and Emperor Franz Joseph falter on a possible intervention against Serbia. The Hungarian Prime Minister says he is worried that Austria is attacked by Russia and that Germany does not intervene. Actually there was a colloquium in Potsdam, between the Kaiser and the Austrian Ambassador in Berlin, Ladislaus von Szogyeny, during which the Austria ensured that Germany will speak at his side in case of a conflict with Serbia. William II has assured its support to Austria, but only if the war between the austro-Hungarian Empire and Russia is inevitable, even if he believes that Russia is not at all ready for war. The Germans announced that the Baghdad railway will be extended to Basra, so that Germany has an outlet to the Persian Gulf and overland access to the Indian Ocean. There is an agreement with London, the railway should not be a source of friction between the two countries.

Monday, July 6, German Chancellor Theobald von Bethmann Hollweg sent a telegram to his Ambassador in Vienna, Austria and Germany urging the position officially to intervene as soon as possible against Serbia, in order to put Europe fait accompli. Berlin and Vienna are linked by an old friendship and on behalf of itself, Germany will not hesitate to intervene, respecting also the obligations of the Covenant. German Chancellor Bethmann Hollweg proved seriously concerned for the future of Europe. According to him, Russia has in the hands of the future, because it grows without brakes. German opinions are different. German Foreign Secretary Gottlieb von Jagow, in fact, reported to his Ambassador in London, Karl Max Lichnowsky: «A Saint Petersburg will surely make a racket, but the important thing is that right now the Russia is not ready for war». To date, Prince Lichnowsky is the only one to raise strong objections about the conflict.



### *Looking backward*

Tempers are definitely more calm in the rest of Europe. Italian Foreign Minister Antonino di San Giuliano met the Austrian Ambassador Kajetan Mérey and posed the question of territorial compensation to Italy in case of Austrian annexation in Serbia. Russian Foreign Minister Sergey Sazonov insists for Austria do not take measures too harsh, but he doesn't speak any military retaliation.

Thursday, July 23, Austria has delivered in the evening the ultimatum to Serbia, fifteen points, with asking Serbia, convicted of the assassination of Archduke Franz Ferdinand and his wife, the condemnation of propaganda against the Austrians, a joint Serbian-Austrian Commission of inquiry, the condemnation of the military implicated in the bombing, the cessation of Serbian interference in Bosnia, attended by Austrian officials to the judicial investigation and the establishment of the judgment against the plotters.

The British Foreign Secretary Edward Grey spoke about the Austrian ultimatum stating that, this, both the document harder than ever one State has directed to another State. Navy Minister Winston Churchill is of the same opinion and described the ultimatum as the document more insolent than ever has been formulated.

Saturday morning, Belgrade agreed reluctantly the Austrian ultimatum, in all its conditions, except one and the Russian Foreign Minister Sazonov said that there is no justification for an intimidation so hard on the part of Austria. At eleven, Tsar Nicholas II announced the start of the preparatory period in the war, but has made it clear that this is not a mobilisation but want to be only a preventive State of the army. At 12 a.m. on Tuesday the Austria signed the Declaration of war on Serbia. Statement arrived in Belgrade with a telegram. The Serbia agreed to prohibit propaganda against the Austrians, to repress subversive movements, to prosecute people involved in the assassination of the Archduke. As for the request of Austria to participate in the judicial inquiry on Serbian territory, the heaviest of all, appealed to the International Court in the Hague. At 15 pm, Serbia was ready to mobilize.

The conflict at the time did not involve other countries. Indeed, Sunday 26 July British Foreign Secretary Edward Grey proposed a Conference in London between representatives of France, Germany, Italy, Russia and Britain to try to find a way to

prevent that things complicate the international situation. Received cold response from all representatives except for Rome, which was the only one to explicitly adhere to the proposal.

Aside from Germany and Russia, all European countries are willing to stay outside the conflict. Even Russia, actually it says unable to face a war next to Serbia and probably will not intervene in the conflict. In fact, on Saturday afternoon, the Serbian Government had received the latest news from its Ambassador in Russia, with the announcement of the Tsar fitting thread what was said in the morning. Meanwhile, Serbia has mobilized. When they are ready to intervene in Vienna and Berlin.

The Austria actually it says ready to an invasion of Serbia not before few weeks. When only a part of the Habsburg military is deployed on the frontier of the Balkans, a second more substantial is positioned on the border with Russian Poland, a third, mobile, is meant to strengthen one of the two fronts. The militias are too few to deal with the Serbian army. On the other hand, however, Berlin insists that the Austrian army to intervene rapidly, while in many German cities follow demonstrations for peace.

The Austria appears to be too weak to face the Serbian army and probably, could take advantage of the difficulties of Russia, Germany could decide to anticipate the moves of Serbian and Austrian ally to step in and bombard Belgrade. If Berlin were to be first in the war against Serbia, to personal enmity with Russia, the balance between Vienna and German countries might be compromised and may invalidate the Alliance. If Germany proved to be overly interested in the conflict, because of its rivalry with Russia, which is currently still unprepared for war, it could reap huge benefit. This could trigger the wrath of Emperor Franz Joseph and could bring the Austria to intervene against Germany and Russia. If this were to happen, you might find upset about the scenarios of the European continent.

FEDERICO PLANTERA

*A bloody Sunday in Sarajevo: much ado about nothing?*

July 30, 1914

Another violent incident erupts in the Balkans, in a land that does not seem to be able to find peace: after years of conflicts in the region, the armed struggle takes over again as the only way to support any cause, to solve settling of scores and to continuously change the precarious balances between the forces on the field – whether they are institutional or occult - contending the area. A perpetual conflict where frictions and their backers are not always clear, and even less they are this time. But let us get to the facts.

June 28 is a bloody Sunday. The Archduke Franz Ferdinand, the designated heir to the throne of Francis Joseph I von Österreich, was killed as a result of a double attack to the royal parade during an official visit to Sarajevo. Two bombers were hiding in the crowd gathered on the riverfront Appel to welcome the Archduke, and the police have already blocked them: they are Nedeljko Čabrinović, who just turned 19, and Gavrilo Princip, who is also 19 years old. Despite the readiness of the police in stopping the two bombers immediately after performing the deed, other people possibly linked directly or indirectly to the events are still wanted. Investigators have not yet a precise idea of how many others may be involved in the organization of the attacks, but it is feared that a Serb separatist organization active between Belgrade and Sarajevo could be behind the actions of the two young attackers.

The fact that we are dealing with a premeditated action and not with a couple of fools who have acted on their own initiative, brings to our attention the first critical point of the matter: the reign of Franz Joseph I is fragile, the Balkans are a powder keg ready to explode and the Habsburgs are no longer able to maintain control over the region in any way. For Franz Joseph I the outlooks are not very rosy: although Vienna has welcomed the news of the death of Franz Ferdinand with relative ease because of his political projects (support for the introduction of universal male suffrage in the Empire, the creation of a third semi-independent Slavic-Croatian political unit), it is

neglected a crucial point that could have shored up the future - at least the immediate future - of a state in obvious agony. We are talking about the friendship between the Kaiser Wilhelm II of Germany and the deceased heir to the Austro-Hungarian throne, a relationship that could have played an important role in maintaining the equilibrium in Central and South-Eastern Europe.

The second point, two days after the events in Sarajevo, is actually a question: who mourns the death of Franz Ferdinand? Not Vienna, as we have seen, because of cross-cutting disagreements between the heir to the throne and much of the political establishment of the Empire; nor Belgrade or Sarajevo, interested in the Archduke's ideas, but still places of origin of the two bombers, proof that the hunger of freedom of the Slavic and Croatian independence movements goes beyond the recognition of a political semi-autonomy still tied and double-locked to the will of Vienna. Apart from the mild regret in Berlin, other capitals of Europe have shown a substantial indifference to the events, dismissing the question as just another friction in an area without peace, thinking of far more pressing problems in domestic policy.

How much can we rely on the line taken by the embassies of Europe against the attacks? May what happened in Sarajevo be the spark of something bigger? Putting aside for a moment the fact that the United States should not care too much about what happens in a small piece of land in an old continent tired after a century of riots that have partially undermined the legitimacy of some of its governments, the common sense view that we can express should lead us to think that, in this case, there is *way too much ado about nothing*. It is true that the typewriters of the European embassies have written strong words these days, as well as it is correct that the international press in some cases described the attack as an "outrage" not limited to the Austro-Hungarian Empire; but while waiting to see what are the next moves of Franz Joseph I and whether there will actually be aftermaths of separatist violence as a result of the actions of two young Serbs, we must base any possible future projection on what the facts seem to tell us. Two bombers, advocating a micro-regional cause, killed the heir to the throne of a regional power - and certainly not continental anymore - disliked by the majority of his partners and with few friends not only in Austria, but also in the rest of Europe.

The possibility that Austria-Hungary would not be able to handle this crisis lies in the hands of Franz Joseph I, and it is up to him to decide how to respond to the pressure from-below of Serbian independence movements. Misjudgements, by the way, are not allowed: the Serbian people have friends in the east of its territorial boundaries that could decide to enter the game. According to the official information we have on the military capabilities of the forces that could take the field in the worst case scenario, a Vienna-Berlin axis could not win without a great and important military effort if the Russian Empire of Nicholas II will intervene in the dispute in favour of Serbia. France, Italy and Britain, for their part, do not seem to be concerned by the outbreak of a war in the Balkans, both because of the area object of the contest and both because of the existence of internal and external policy issues not related to the powers that may take the field. Italy seems to be more focused on Africa and the Aegean Sea; Britain has the Irish hassle to solve, much closer to London than how a potential conflict in the Balkans would be; the public opinion and the French government are following with great interest the developments of the affaire Calmette-Caillaux, and with only three weeks to go to the trial, the debate is more fiery than ever.

If war will be, it is very likely that it will remain confined to the Balkans, if not exclusively to the east coast of the Adriatic Sea. It is hard to believe that the heart of Europe would be shaken by two 19-years-old Serbs shooting at an heir to the throne with more enemies than friends (even in his own home country). Poincaré and Kaiser Wilhelm II have the power to cool down the situation and keep the water calm in a continent worn down by a number of identity causes more and more fragmented and particular. The biggest problem? With no doubt it is that these independence issues are almost all there, in the Balkan pocket, constituting together a bomb ready to be triggered. The hardest part lies in determining if the head of governments in Europe will decide to blow it up in a controlled way, as we are reasonably led to believe, or whether they will uncover a Pandora's Box of which at the current time, considered the characteristics of the situation, only with a crystal ball it could be possible to predict the consequences.

For now, just *let them be*. It is unlikely that the situation will escalate so quickly in the next weeks to directly demand for a diplomatic intervention or a military effort by our side. Plus, for this and other reasons mentioned above, for sure we will have enough time to observe Franz Joseph's moves a little more and – eventually – prepare ourselves for any possible outcome. At the moment, the future of Europe is not in our hands: let's not make it our business then.

FRANCESCO BACILE  
ANTONIO DURANTE  
ANXHELA GEGA

*Evolution of the Italian front during the war.  
November, 5, 1917*

The front includes the set of warfare fought between Kingdom of Italy and its allies against the armies of Austria-Hungary and Germany in the area defined by the border of the Switzerland and the northern shores of the Gulf of Venice. The conflict is also known as "Italian-Austrian War" or "Fourth war of independence".

After it has entered into an alliance with the powers of the Entente (Britain, France and Russia) and abandoning the deployment of the Triple Alliance (Germany and Austria), Italy declared war on Austria-Hungary May 23, 1915, starting military operations the next day: the front of contact between the two armies united in northeastern Italy, along the Alpine borders and the Carso's region. In the first step of clash the Italian forces, led by Chief of Staff Army General Luigi Cadorna, launched a series of massive frontal offensive against the Austro-Hungarian defense in the Isonzo's region, held by the army of General Svetozar von Borojevic Bojna, while lower flow operations came to life on the Alpine hills and in particular in the area of the Dolomites.

In May 1917 Cadorna taken the initiative by starting off the Tenth Battle of the Isonzo, but again the results were minimal in comparison to the human lives lost to achieve them. At the end of July was summoned a conference in Paris where the Allies requested Italy to implement two new offensive, as soon as possible, to ease the pressure on the Western Front, but Cadorna guaranteed only one (eleventh battle of the Isonzo) which ended in a stalemate.

All these battles, as just said, cost a heavy loss of both opponents, but for the Austro-Hungarians the situation was more serious, since their effective were about 40% less than the Italians. For them it was therefore necessary to request the assistance of the Germans, who responded by sending at the front some units of excellence and some great commanders like General Otto von Below and his chief of

Staff Konrad von Krafft Dellmensingen.

The conflict soon turned into a bloody trench warfare, similar to that which was fighting on the western front: the long series of battles on the Isonzo bring to Italians some miserable territorial gains at the price of heavy losses among the troops, well soon exhausted and demoralized by the performance of operations. The Austro-Hungarian forces were confined to defend themselves by launching limited counterattacks , except for the massive offensive on the Plateau of Asiago in the May-June 1916, blocked by the Italians.

The situation underwent a change in October 1917, when a sudden attack of Austro-Germans in the Caporetto area led to a breakthrough of the Italian defense and an abrupt collapse of the whole front: the Royal Army was forced to retreat along the Piave River, leaving in enemy hands Friuli and the northern Veneto as well as hundreds of thousands of prisoners.

The defeat was mainly caused by two reasons: the first reason was due to the strengthening of the Austro-Hungarian and German armies, after the Russian retreat, which could move troops from the Eastern Front to the West (particularly in Italy); the second reason was linked to serious tactical mistakes of the Italian General Cadorna.

*Now, taking into account these considerations, the possible scenarios that can open on the scene are different:*

- Italy, no stranger to change sides, could ask for the signing of an armistice to the Austro - German forces that would mark the conclusion of hostilities, rather than resist it. In doing so, it is very likely the sale of certain territories and as many military bases along the Adriatic coast; this would allow the imperial forces an immediate entry to the Mediterranean and, therefore, easy penetration in the Balkan territories (via the Adriatic) and North Africans. But a military occupation by the Austro - Germans would force Entente's army to a shift of the front. The liberation would be crucial to tear the Alliance any opportunities that might acquire in the Mediterranean. Obviously this could lead to a possible extension of



hostilities and any setbacks on other fronts.

- Italy reorganizes the army and manages to bring an offensive to drive out the Austrians; from here several different perspectives may be opened : Italy after rejecting the Austrians continue to support Entente's forces or declare himself neutral and sustain a purely defensive war. Or again, ensure the allied forces to use some military bases, without guaranteeing strong military support. The materialisation of these scenarios will also depend on the effort made to repel the Austro-Germans and, then by, the subsequent decisions of the king, the government and the new military hierarchy.
- Without waiting for any impacts of the earlier defeat of Caporetto (either in the case of Italian resistance, or in case of total victory of the Austro - German armies), Entente's armies could act quickly to defeat the Austro-German army so that the hypotheses envisaged in the first scenario can't take life. The Mediterranean and especially the Adriatic (regarding the Balkan front) are outlets too important to be left in enemy hands. As already said before, a massive shift of troops on the Italian front might cause the slowing down of the operations on other fronts and the loss of other territories (in a more pessimistic perspective).



LUCIO TONDO

*Una nuova collana di studi storici*

L'Editore Pensa Multimedia di Lecce, già da anni molto attivo nella pubblicazione di opere dei docenti e degli studiosi dell'Università del Salento e non solo, ha inaugurato una nuova collana di studi storici, che ha per titolo "Storia contemporanea e relazioni internazionali". La collana è diretta dai professori Gianni Donno, Giuliana Iurlano, Loredana Pellé e Domenico Sacco, tutti dell'Università del Salento, e si avvale del sostegno di un comitato scientifico di primo livello, composto dai professori Ester Capuzzo (Sapienza, Roma), Piero Craveri (Istituto Universitario Suor Orsola Benincasa di Napoli), Ennio di Nolfo (Università di Firenze), Antonio Donno (Università del Salento), Fabio Grassi Orsini (Università di Siena), Bernard Reich (George Washington University, Washington), Mario Sznajder (Hebrew University of Jerusalem).

Come si legge nella presentazione della collana, essa intende ospitare opere sulla storia contemporanea italiana e internazionale dei secoli XIX e XX, ponendo particolare attenzione, sul piano metodologico, a evitare chiusure ideologiche che ne comprometterebbero la qualità scientifica.

La collana è divisa in due settori, i "Quaderni" e gli "Albi", in cui sono già apparsi due volumi. Negli "Albi", Gianni Donno propone uno studio sulla liberazione della Val di Sambro (settembre-ottobre 1944), attraverso un'attenta analisi di un materiale documentario di prima mano mai finora recuperato e analizzato. Si tratta degli *Official Field Reports* del 168° reggimento fanteria dell'esercito degli Stati Uniti, impegnato in un particolare settore della Linea Gotica d'importanza cruciale, dove, giorno dopo giorno, in condizioni ambientali difficilissime, divisi in gruppi spesso molto piccoli, i soldati americani furono impegnati a ricacciare indietro i soldati tedeschi, in scontri spesso isolati ma durissimi, dagli esiti sempre incerti e dai risultati apparentemente poco significativi in sé, ma complessivamente decisivi nel far arretrare lentamente ma inesorabilmente l'esercito tedesco all'interno dei boschi dell'Appennino bolognese. Una

piccola pagina dell'immenso contributo dato dagli americani alla liberazione dell'Italia e riportata in questi *reports* asciutti, quasi impersonali, ma dai quali emerge un'umanità straordinariamente legata ai valori della libertà per i quali essa combatteva. Il titolo completo del volume è *La liberazione della Val di Sambro (settembre-ottobre 1944). Dagli Official Field Reports del 168° reggimento fanteria (34<sup>a</sup> divisione) quinta armata USA*, con presentazione di Alessandro Santoni, sindaco di San Benedetto Val di Sambro.

Il primo volume dei "Quaderni" è di Emanuela Primiceri, *L'emigrazione italiana e il piano Marshall. La politica migratoria del centrismo negli anni della ricostruzione*, prefazione di Gianni Donno. Il volume ripercorre una fase poco nota dell'emigrazione italiana all'estero, vale a dire quella del secondo dopoguerra, pienamente inserita e "guidata" dalla politica centrista italiana nel contesto degli aiuti del piano Marshall. Le scelte di politica economica dei governi centristi durante la ricostruzione post-bellica si riversarono anche nell'utilizzo di fondi dell'*European Recovery Program* (ERP) allo scopo di facilitare il deflusso di manodopera verso l'America Latina, in particolare, così da alleggerire il quadro della disoccupazione interna alla società italiana. Il saggio di Primiceri analizza *in primis* il dibattito parlamentare sull'art. 35 della Costituzione, ponendo in risalto le due maggiori posizioni, quella della DC, favorevole all'emigrazione, e quella della sinistra, che, invece, sosteneva la necessità di utilizzare la manodopera per risollevare il mercato del lavoro interno, un mercato fortemente penalizzato, come dimostrarono le due importanti inchieste promosse in quegli anni sulla disoccupazione e sulla miseria nel paese. Insomma, la tendenza continuava ad essere quella di considerare l'emigrazione come una "valvola di sfogo" per attenuare la pressione demografica, esattamente come per le grandi ondate migratorie precedenti. Tuttavia, questa volta, le scelte italiane andarono a cozzare contro le linee strategiche americane, poco propense ad accompagnare l'idea dell'emigrazione all'estero, ma determinate, invece, a sollecitare riforme strutturali interne, che poco sembravano aver presa sui governi centristi italiani. L'emigrazione italiana fu, comunque, realizzata soprattutto verso l'Argentina, il Brasile e l'Australia, paesi con i quali l'Italia aveva firmato dei trattati specifici per regolamentare i flussi migratori, degli accordi bilaterali stipulati con governi di paesi che avessero manifestato sia carenza di manodopera, sia

presenza di risorse naturali inutilizzate, tutte condizionate, queste, che avrebbero potuto facilitare la politica migratoria italiana.

Ancora, sono in preparazione due altri volumi. Il primo, che sarà inserito tra gli "Albi", è di Loredano Pellé Stani, professore aggregato di Storia Contemporanea nell'Università del Salento, e avrà per titolo *Michele Arditi di Castelvetro nella cultura europea (1749-1838)*. Arditi fu testimone delle vicende rivoluzionarie del 1789 e poi partecipò dei sommovimenti politici e costituzionali che animarono la vita del regno napoletano. In particolare, Arditi fu protagonista della più significativa fase della vita del regno, quella definita del riformismo borbonico, quando egli si impegnò nell'opera di studioso e organizzatore di cultura. In questo lavoro di Pellé e nell'appendice-epistolario, emerge la figura dell'"intellettuale-tecnico", una figura che, nella storia successiva italiana, si distinse nell'attività di "lavoro sul campo". Nel caso di Arditi, egli si occupò della raccolta e divulgazione di memorie storiche, del recupero di reperti dell'antichità e della creazione di istituzioni culturali, come la biblioteca e il museo di Napoli. In qualche modo, Arditi anticipò di alcuni decenni quello che fu uno dei tratti caratteristici della successiva cultura positivista, impegnata nella ricerca delle testimonianze della storia e anche della vita quotidiana delle comunità locali e nazionali.

Il secondo volume dei "Quaderni" è costituito dal lavoro di Domenico Sacco, professore associato di Storia Contemporanea nell'Università del Salento, che avrà per titolo (provvisorio) *Il consiglio dell'emigrazione in età giolittiana*. Tra l'inizio dell'età giolittiana e la prima guerra mondiale avviene ciò che gli storici chiamano il "decollo amministrativo" italiano, in coincidenza con il repentino e tumultuoso sviluppo delle funzioni pubbliche e con la crescita di una nuova domanda sociale. La riforma che sul piano pratico si rivelò più importante fu la legge sull'emigrazione del 1901, destinata a durare sino all'avvento del fascismo, legge che prevedeva, oltre all'istituzione del commissariato generale dell'emigrazione (CGE), anche la creazione di un consiglio dell'emigrazione. Esso fu creato con funzioni consultive e direttive, ebbe venticinque anni di vita e fu espressione di un "liberalismo sociale"; era, inoltre, di supporto al ministro degli Esteri, di cui doveva indirizzare e coadiuvare l'opera, per le questioni più rilevanti dell'emigrazione e aveva anche il compito di impartire direttive per l'azione del CGE, il quale doveva provvedere alla gestione dei servizi per la tutela dell'emigrante.

Il lavoro di Sacco intende ricostruire e commentare i dibattiti politici e sociali all'interno del consiglio in età giolittiana.

RASSEGNE  
*REVIEW ARTICLES*





ANTONIO DONNO

*Alcuni recenti studi sulla politica estera degli Stati Uniti e sulla guerra fredda*

La produzione scientifica sugli anni della guerra fredda è sempre particolarmente copiosa, con un particolare riguardo al ruolo degli Stati Uniti. Due libri ci consentono di rivisitare la storia internazionale del secondo dopoguerra e l'azione degli Stati Uniti in tale contesto. Innanzitutto, sul piano generale, di grande utilità è il volume di Wayne C. McWilliams e Harry Piotrowsky, *The World since 1945: A History of International Relations* (Boulder, CO and London, Lynne Rienner, 2014<sup>8</sup>, pp. 620), che consente al lettore di spaziare su un campo vastissimo di relazioni internazionali, che gli autori suddividono per aree geografiche, spesso incentrando la loro analisi sull'impatto della guerra fredda nelle varie regioni del sistema politico internazionale. Un'opera indispensabile – giunta a giusta ragione alla sua ottava edizione – sia per gli studiosi sia per gli studenti di relazioni internazionali. Accanto a questo studio deve essere collocato il volume a cura di due storici americani di grande fama, Frank Costigliola e Michael J. Hogan, *America in the World: The Historiography of American Foreign Relations since 1941* (New York, Cambridge University Press, 2014, pp. 376), che affidano ad una serie di studiosi l'incarico di analizzare la storiografia sulle relazioni internazionali americane a partire dal 1941 sino ai nostri giorni, dividendo il vastissimo campo di studi per argomenti. Il libro è uno strumento prezioso per chi voglia affrontare i più svariati campi dell'impegno degli Stati Uniti nel sistema politico internazionale. Anche in questo volume il tema della guerra fredda attraversa come un filo rosso tutti i saggi.

Passando al tema vero e proprio della guerra fredda, questa rassegna non può che iniziare da un momento cruciale della stessa guerra fredda – forse *il* momento cruciale – che vide il primo confronto diplomatico tra Truman, Stalin e Churchill a Potsdam nel luglio del 1945. Analizza questo incontro fondamentale per la storia mondiale nel secondo dopoguerra Michael Neiberg in *Potsdam: The End of World War II and the Remaking of Europe* (New York, Basic Books, 2015, pp. 310). Neiberg si sofferma ad analizzare le personalità dei tre protagonisti per poi giungere a affrontare il tema

principale: gli esiti dei colloqui, che, come tutti ben sanno, determinarono la divisione dell'Europa in due blocchi e la divisione della stessa Germania, un esito che costituirà il nucleo centrale geopolitico della guerra fredda. Com'era naturale che accadesse, l'Europa non poteva che risentire degli esiti della seconda guerra mondiale e delle ambizioni delle due superpotenze. Una conclusione più che scontata. L'Unione Sovietica non era più l'alleato degli Stati Uniti, ma il suo nemico. Queste erano le conclusioni delle analisi di uno dei più intelligenti personaggi della *leadership* americana degli anni di Truman; anzi, colui che di fatto aprì gli occhi dell'amministrazione Truman sul pericolo comunista: George F. Kennan. David Felix, in *Kennan and the Cold War: An Unauthorized Biography* (New Brunswick, N.J. – London, Transaction Publishers, 2015, pp. 209), traccia un efficace profilo del diplomatico americano che, come ben si sa, con il suo “*long telegram*” da Mosca del 22 febbraio 1946, analizzò l'intima natura del comunismo sovietico e il suo progetto di espansione a livello planetario, cui gli Stati Uniti avrebbero dovuto opporre una paziente, solida, sicura, intelligente opera di contenimento, politica che, tra alti e bassi, ha costituito il *leit motiv* dell'azione anti-comunista degli Stati Uniti per tutto il secondo dopoguerra, con gli esiti felici che conosciamo. Il crollo del comunismo va ascritto sì a fattori endogeni di decrepitezza ideologica, politica, economica, ma anche – è innegabile – alla contrapposizione che gli Stati Uniti furono in grado di esercitare grazie anche alle grandi intuizioni di Kennan. Ma un contributo fondamentale fu dato anche da alcuni emigrati tedeschi, che, dopo la caduta della repubblica di Weimar e per sfuggire al nazismo, ripararono negli Stati Uniti, e qui si impegnarono intellettualmente ad elaborare le linee fondamentali del contenimento anti-comunista e dell'azione americana nella guerra fredda. Udi Greenberg, in *German Émigrés and the Ideological Foundations of the Cold War: The Weimar Century* (Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2014, pp. 276), traccia il profilo intellettuale di Carl J. Friedrich, Ernst Fraenkel, Waldemar Gurian, Karl Loewenstein e Hans Morgenthau e studia il contributo politico-ideologico da loro dato alla definizione della lotta contro il comunismo, alla luce della loro esperienza del totalitarismo nazional-socialista. Un libro

di primaria importanza per lo studio di un aspetto fondamentale dell'elaborazione del mondo intellettuale americano nei primi anni della guerra fredda.

Se si scende nei casi specifici della guerra fredda, due libri devono essere posti all'attenzione del lettore, ambedue relativi alla guerra di Corea, momento-cardine dei primi anni del confronto bipolare. Innanzitutto, occorre fare riferimento allo studio di Larry Blomstedt, *Truman, Congress, and Korea: The Politics of America's First Undeclared War* (Lexington, KY, The University Press of Kentucky, 2016, pp. 305), che ha il pregio di analizzare soprattutto il processo interno di decisione di fronte all'invasione della Corea del Sud da parte della Cina comunista. Truman, scrive Blomstedt, otteneva informazioni contrastanti sulle intenzioni della Cina: la CIA sosteneva che l'invasione fosse imminente, mentre il generale MacArthur la escludeva. Ma il *focus* del libro è sul dibattito interno. Truman avrebbe potuto creare un fronte *bipartisan* sul problema dell'intervento americano in Corea, ponendo il problema al congresso; al contrario, egli sposò, invece, la risoluzione delle Nazioni Unite, una risoluzione favorevole all'invio dei caschi blu dell'ONU, grazie all'errore marchiano commesso da Mosca nel rifiutarsi di partecipare, per protesta, alla riunione del consiglio di sicurezza. Tutto sommato, però, Truman, alla luce dei fatti successivi, ebbe ragione, anche nel momento di decidere per una "guerra limitata" in Corea, contrariamente alle posizioni di MacArthur. Comunque, il libro di Blomstedt è un contributo non trascurabile su questo evento. Viceversa, il libro di Masuda Hajimu, *Cold War Crucible: The Korean Conflict and the Postwar World* (Cambridge, MA and London, Harvard University Press, 2015, pp. 388) è tutto incentrato sugli aspetti internazionali della guerra di Corea. Di più: Hajimu sostiene a ragione che la guerra di Corea fu il catalizzatore della guerra fredda, non solo a livello internazionale, ma anche nella politica interna americana. In tutti i paesi del "mondo libero", l'aggressione cinese alla Corea del Sud fu interpretata come un aspetto della guerra fredda nelle sue dinamiche generali, ma, nello stesso tempo, ancor più pericolosamente, come una nuova fase dello scontro tra democrazia e comunismo, perché, nel caso della Corea, un regime comunista diverso dall'Unione Sovietica entrava prepotentemente nella logica della guerra fredda. Nelle capitali europee questo evento fu letto come una drammatica accentuazione del

confronto Est-Ovest, quasi come il profilarsi della possibilità di una terza guerra mondiale. A ciò, com'è noto, è da aggiungersi il timore della presenza interna di elementi filo-comunisti, il che aggravò il clima di tensione interna e internazionale. Appena terminata la guerra di Corea nel 1953, nel Sud-Est asiatico scoppiò un caso in Cambogia che la storiografia ha trascurato da molti anni, ma che deve essere appieno inserito nel contesto della guerra fredda. Norodom Sihanouk, *leader* della Cambogia, non volle schierarsi dalla parte americana in quella regione strategicamente fondamentale per non coinvolgere il proprio paese nella guerra fredda e farlo precipitare lungo la china del Laos e del Vietnam. In *Eisenhower and Cambodia: Diplomacy, Covert Action, and the Origins of the Second Indochina War* (Lexington, KY, University Press of Kentucky, 2016, pp. 348), William J. Rust, sulla scorta di nuova documentazione, racconta come gli Stati Uniti di Eisenhower, per evitare che la Cambogia cadesse sotto l'influenza di Mosca e divenisse un altro fronte della guerra fredda, operò forti pressioni su Sihanouk perché uscisse dalla neutralità e portasse la Cambogia nell'orbita americana. Sihanouk si oppose decisamente alle richieste americane dal 1953 al 1961, finché, nel 1959, la CIA tentò di spodestarlo con una *covert action*. Il colpo di stato, organizzato dagli americani con il sostegno del Sud Vietnam e della Thailandia, fallì, rinforzando il potere del principe cambogiano nel proprio paese. Un'operazione, quella della CIA, che si rivelò, a tutti gli effetti, controproducente.

La successiva e ben più grave crisi della guerra fredda riguardò la Cuba di Castro. In un innovativo volume, tutto incentrato sul carteggio fra Kennedy, Khrushchev e Castro – James G. Blight and Janet M. Lang, *The Armageddon Letters: Kennedy/Khrushchev/Castro in the Cuban Missile Crisis* (Lanham, MD, Rowman and Littlefield, 2015 [2012], pp. 304) – la novità più eclatante è costituita dalla paura sia di Kennedy, sia di Khrushchev di dare inizio ad una spirale incontrollabile che avrebbe potuto portare ad una guerra nucleare a causa della questione di Cuba, mentre Castro era dell'avviso di dare inizio ad un vero e proprio Armageddon nucleare. Questa nuova evidenza documentaria è veramente sconvolgente. In realtà, dopo la fallita impresa della Baia dei Porci, l'epistolario tra Kennedy e Khrushchev, ora a disposizione degli studiosi, dimostra come i due *leaders* intendessero trovare una soluzione tenendo fuori

l'irruento Castro. Ma gli interessi sovietici e le continue, insistenti pressioni di Castro spinsero alla fine il *leader* di Mosca a concedere i missili ai cubani al fine di non perdere l'isola. Da parte sua, Castro riteneva – erroneamente – che tale concessione volesse significare che l'Unione Sovietica fosse pronta allo scontro frontale con gli Stati Uniti, cosa del tutto lontana dalle intenzioni di Khrushchev. «Ma, nel momento in cui gli imperialisti attaccassero Cuba – scrisse Castro a Khrushchev il 31 ottobre 1962, tentando, ancora una volta, di coinvolgere direttamente Mosca in un confronto militare con Washington – mentre le forze armate sovietiche stazionano a Cuba per aiutarci nella difesa da un attacco proveniente dall'esterno, gli imperialisti, con questo loro atto, saranno gli aggressori di Cuba e dell'Unione Sovietica, e noi risponderemo in modo tale da annichilirli» (p. 162).

Tre recenti libri si occupano del ruolo specifico dell'Unione Sovietica nella guerra fredda. In realtà, il libro di Lise Namikas, *Battleground Africa: Cold War in the Congo, 1960-1965* (Stanford, CA, Stanford University Press – Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press, 2013, pp. 350) affronta la questione del Congo in una prospettiva più ampia, grazie alla grande messe di documenti provenienti dagli archivi occidentali, ma anche dell'Europa Orientale e della stessa Unione Sovietica. Nella guerra del Congo, dopo l'indipendenza del paese africano, entrarono in gioco gli Stati Uniti, che appoggiavano Mobutu, il presidente congolese, e l'Unione Sovietica, che sosteneva Lumumba, che aveva decretato la scissione del Katanga, regione ricchissima di materie prime e perciò imperdibile da parte degli occidentali. Ne scaturì una guerra civile, che Namikas analizza con grande attenzione, riportando continuamente i fatti interni agli interventi provenienti dalle potenze straniere. Il libro di Namikas è un'opera importante perché ci introduce negli scenari della guerra fredda nell'Africa meridionale, fino a quel momento estranea alla competizione tra le due superpotenze. Per restare nel tema dell'interesse di Mosca verso l'Africa, un altro libro di rilevante importanza è *The Soviet Union and the Horn of Africa during the Cold War: Between Ideology and Pragmatism*, di Radoslav A. Yordanov (Lanham, MD, Lexington Books, 2016, pp. 293). Per molti anni, dopo la fine del secondo conflitto, Mosca non dimostrò soverchio interesse verso i paesi del Terzo Mondo e, in particolare, verso l'Africa. Nel caso del

Corno d’Africa, fu nel 1977-1978 che la dirigenza sovietica cominciò a capire che un continente, come quello africano, non poteva essere lasciato agli interessi degli occidentali. Così, si elaborò una nuova strategia globale in cui fattori locali (Corno d’Africa), regionali (Medio Oriente e Africa del Nord-Est) e generali (guerra fredda) si fusero in un’unica visione di intervento generale in tutti i punti del pianeta dove fosse possibile contrastare le mire degli Stati Uniti. Il sostegno a Mengistu, dittatore dell’Etiopia, rientrò negli interessi strategici di Mosca, anche in contrasto con la Somalia filo-occidentale. Il libro di Yordanov analizza, sulla scorta di una grande quantità di documenti sovietici, la nuova tendenza della politica internazionale di Mosca verso i paesi del Terzo Mondo e, nel nostro caso, verso il Corno d’Africa, la cui posizione strategica fu finalmente apprezzata dal Cremlino. Una particolare attenzione è rivolta da Yordanov all’azione di attrazione dei regimi locali nei confronti delle due superpotenze, dalle quali si attendevano aiuti economici, militari e di altro genere, con l’impegno di sostenere gli interessi politici e strategici di Mosca o di Washington a livello regionale. Ma, al tradizionale confronto tra le due superpotenze nel Terzo Mondo, a partire dai primi anni ’70 si intromise un terzo incomodo: la Cina di Mao. Il libro di Jeremy Friedman, *Shadow Cold War: The Sino-Soviet Competition for the Third World* (Chapel Hill, N.C., The University of North Carolina Press, 2015) è, su questo tema, veramente innovativo. Negli stessi anni in cui Mosca scopriva l’importanza del Terzo Mondo per la competizione con gli Stati Uniti e si adoperava per colmare il vuoto strategico, la Cina comunista, ideologicamente in opposizione al comunismo sovietico, si dava anch’essa da fare per competere con Mosca in molte aree del Terzo Mondo. Così, l’Unione Sovietica, paradossalmente, si trovò a fronteggiare non solo Washington, ma anche Pechino nelle stesse aree d’interesse strategico della guerra fredda. Sulla scorta di una vasta documentazione di fonte sovietica e cinese, Friedman traccia una mappa degli interessi dei due paesi comunisti in competizione, dall’Africa del Nord all’India, dall’Africa centro-meridionale sino al Nord-Vietnam e all’Indonesia. Anche Cuba fece parte del confronto intra-comunista. In molti casi, afferma Friedman, pur di contrastare il passo a Mosca, Pechino venne a trovarsi dalla

stessa parte di Washington, contendendo all'Unione Sovietica la *leadership* della rivoluzione mondiale.

La fine della guerra fredda, come si è potuto leggere in innumerevoli libri dell'ultimo ventennio, ha posto gli Stati Uniti in una nuova dimensione politica e strategica nel sistema politico internazionale. Ma, sostiene Michael Mandelbaum in *Mission Failure: America and the World in the Post-Cold War Era* (New York, Oxford University Press, 2016, pp. 485), gli Stati Uniti non sono stati capaci di trarre vantaggio dalla loro indiscussa superiorità e hanno fallito. Mandelbaum riconosce che l'unico, vero impegno americano fu l'intervento in Iraq, pur sottolineando che quell'intervento riguardò la politica e l'economia interne dell'Iraq, ma trascurò ciò che accadeva intorno all'Iraq in una regione di estrema volatilità. Viceversa, nei casi di Somalia, Haiti, Bosnia, Kosovo, Afghanistan, sul problema dei diritti umani in China, della politica di democratizzazione in Russia, dell'espansione della NATO e del processo di pace israelo-palestinese, l'azione di Washington è stata fallimentare. Se la guerra fredda significò la difesa dell'Occidente, la politica estera americana del post-guerra fredda avrebbe dovuto puntare alla sua estensione politica e ideologica. Questo non solo non è avvenuto, continua Mandelbaum, ma molti paesi del Terzo Mondo hanno oggi un atteggiamento anti-americano. Le relazioni internazionali degli Stati Uniti dopo il 1991 hanno segnato un passivo molto grande. Quale che sia il giudizio sulle valutazioni di Mandelbaum, il suo libro offre spunti molti importanti di discussione, e non sempre a favore delle sue tesi.





*Short Reviews/Brevi recensioni*

a cura di GIULIANA IURLANO



**ISADORA ANDERSON HELFGOTT, *Framing the Audience: Art and the Politics of Culture in the United States, 1929-1945*, Philadelphia – Rome – Tokyo, Temple University Press, 2015, pp. 293.**

L'interessante saggio di Isadora Anderson Helfgott esplora le linee della politica culturale negli anni della Grande Depressione e della seconda guerra mondiale, utilizzando il paradigma dell'apprezzamento della società americana – in particolare dell'uomo comune – nei confronti delle tendenze artistiche del periodo. Si tratta di un periodo particolare, che, in qualche modo, segue le tendenze già emerse in altri paesi, e soprattutto nella Russia rivoluzionaria, laddove si tendeva a lanciare un'arte popolare secondo canoni prestabiliti dallo stato o dalle forze in esso emergenti. Insomma, anche la società americana si pose il problema di avere una rappresentazione artistica di sé e della propria identità nazionale, espandendone la base sociale e allacciandola alle scelte più generali che gli Stati Uniti si trovavano di fronte. Non era un argomento completamente nuovo: già tra gli anni Trenta e gli anni Sessanta dell'Ottocento, infatti, si era dibattuto sul rapporto esistente tra l'arte e la percezione popolare di essa: è in quell'arco temporale che la pittura di panorami o di paesaggi "accompagna", per così dire, l'espansione della giovane repubblica americana lungo la linea arretrante della frontiera e, nello stesso tempo, contribuisce a chiarire i termini e le caratteristiche della nuova identità nazionale. Ma negli anni tra le due guerre mondiali – e, soprattutto, durante la gravissima crisi economica americana – vi è l'esigenza di un'arte più vicina alle scelte politiche statunitensi, un'arte che implicasse anche un'attenta riflessione sulla crisi del capitalismo e sulle nuove alternative che, proprio da tale crisi, sarebbero emerse. Gli artisti sembrarono, per la maggior parte, partecipi in prima persona del cambiamento sociale e il governo americano utilizzò tale movimento per sostenere e sponsorizzare le proprie linee strategico-culturali. Insomma, anche gli Stati Uniti si allinearono agli accadimenti in ambito artistico che stavano caratterizzando l'Unione Sovietica (dove Stalin aveva rigettato il costruttivismo in favore del realismo socialista, l'unico in grado – a suo dire – di definire la forma visiva che la rivoluzione avrebbe dovuto avere), la Germania hitleriana (che aveva demarcato chiaramente la "buona" arte da quella "degenerata", costringendo gli artisti a creare solo al servizio dello stato), l'Italia di Mussolini con la sua estetica fascista e il Messico di Diego Rivera e dei suoi artisti muralisti che realizzavano opere "indigene", rigettando tutta la storia di colonizzazione europea. Gli Stati Uniti, pertanto, non mancarono all'appello: i progetti artistici federali del New Deal esplicitamente sostennero la politicizzazione dell'arte, collegandone le varie manifestazioni ai dettami statali, mentre gli stessi artisti elaborarono una nuova consapevolezza artistico-politica che si esprimeva attraverso i loro sindacati, che – alla stregua di quelli degli altri lavoratori americani – si opponevano al fascismo all'estero e al razzismo in patria. Al di là delle pur profonde divisioni interne, gli artisti del periodo si ritrovavano uniti nell'obiettivo comune di superare il *gap* tra l'arte con la lettera maiuscola e le sue manifestazioni più popolari.

**GREG BARNHISEL, *Cold War Modernists: Art, Literature, & American Cultural Diplomacy*, New York, Columbia University Press, 2015, p. 322.**

La cultura della guerra fredda, nella sua contrapposizione bipolare, recuperò il modernismo pittorico e architettonico della fine dell'Ottocento e dei primi anni del Novecento, reinterpretandolo in termini di un'arte autonoma dalla pratica della vita quotidiana, non soggetta a criteri di valutazione sociali e politici. Nel far ciò, scollegò la corrente artistica da ogni identificazione di tipo rivoluzionario o, al contrario, reazionario, per celebrare, invece, le virtù peculiari della libertà e della sovranità dell'individuo, contrapposte alla statalizzazione propria del comunismo sovietico. Insomma, il modernismo – depurato da alcune sue caratteristiche

originarie – si prestò facilmente a rappresentare i valori dell'Occidente e a divenire strumento di propaganda degli Stati Uniti nella dura contrapposizione della guerra fredda. Gerg Barnhisel, dunque, attraverso un'interessante ricerca d'archivio, ricostruisce con estrema precisione la strategia di diffusione del modernismo all'estero nel periodo cruciale della *Cold War*, vale a dire tra il 1946 e il 1959, e i progetti sottesi a tale linea culturale, progetti che miravano a sganciare il movimento da quelli che erano stati i presupposti politico-culturali della società americana di fine XIX secolo, facendolo “sterzare” verso un'*American middle-class audience*. Alla base della tesi revisionista – elaborata da personaggi quali Max Kozloff, Eva Cockroft, David e Cecile Shapiro, Serge Guilbaut e Frances Stonor Saunders – vi era la convinzione che l'espressionismo astratto, apolitico e, dunque, credibile sul piano internazionale, potesse costituire uno strumento ideale della guerra fredda da parte degli Stati Uniti, soprattutto nella contrapposizione tra individualismo e collettivismo. Soltanto un'arte veramente sganciata dagli interessi e dagli obiettivi statali avrebbe potuto svilupparsi in una società libera, realizzando le condizioni per una vera e ulteriore creazione artistica. Cosa che, alla fine, avrebbe ribaltato l'annoso e stantio pregiudizio che gli Stati Uniti non avessero mai veramente avuto una profonda cultura di base.

**HALLVARD NOTAKER – GILES SCOTT-SMITH – DAVID J. SNYDER, eds., *Reasserting America in the 1970s: U.S. Public Diplomacy and the Rebuilding of America's Image Abroad*, Manchester, Manchester University Press, 2016, pp. 287.**

I “lungi anni Settanta” costituiscono l'argomento di questo interessante volume collettaneo, che – prendendo spunto proprio dall'esaurirsi dell'entusiasmo per l'affermazione dei valori americani contrapposti all'ideologia sovietica nelle prime fasi della guerra fredda – esamina attentamente le caratteristiche della “*post-confidence era*”, un periodo che mostra sì i limiti della potenza americana, ma che, nello stesso tempo, costringe gli Stati Uniti a cercare nuove strategie per superare ciò che Thomas Zeiler definisce il FUD (*fear, uncertainty, doubt*). Sono gli anni della disillusione e dell'amarezza, ma anche gli anni di un ripensamento profondo della società americana e della sua cultura di fronte a quello che venne definito come lo “*shock of the global*”. In quel periodo cominciò a cambiare anche il lessico americano, con l'introduzione di espressioni nuove quali “guerriglie urbana”, “stagflazione”, “auto ingorda di benzina”, e altre simili, tutte inserite nel contesto di un nuovo pessimismo culturale, che induceva gli americani a ritrarsi nel privato, nell'intimità della propria vita familiare, e ad uscirne soltanto sulle note della *disco music*, di *Saturday Night Live*, o di lunghissime ed insipide *sit-coms* televisive.

Ma il volume esplora anche i nuovi modi con cui gli Stati Uniti riorganizzano se stessi sul piano culturale, presentando spesso quella che verrà definita da più parti “l'altra America”, quella che contesta il Vietnam, che sostiene i diritti civili per i neri e per le donne e che può esportare i “veri” valori americani, al di là delle forme tradizionali del potere. Aspetti, questi, che non sono affatto censurati dai governanti americani, ma che vengono a far parte integrante del nuovo pacchetto di “diplomazia culturale” esportato dagli Stati Uniti; ciò avvenne soprattutto con l'USIA (United States Information Agency), di cui parla Nicholas J. Cull o, per il movimento femminista americano, il contributo di Laura A. Belmonte, o con il Sister-City Network, nato proprio tra la fine degli anni Sessanta e gli anni Settanta, di cui parla Brian C. Etheridge, oppure della diffusione, da parte della CIA, di «Radio Free Europe» (Kenneth Osgood). Non mancarono, in quegli anni di cambiamento, interventi sul razzismo e sui diritti civili – come ci mostra Michael L. Krenn – oppure quella che venne chiamata la “*paintbrush politics*”, che segnò il distacco dei principali artisti americani dalle scelte di politica estera compiute dagli Stati Uniti (Claire Bower), ma emerse anche la nuova diplomazia spaziale (Teasel Muir-Harmony), o quella dell'eurocomunismo in Francia e in Italia (Alessandro Brogi), del Sud Africa (John C. Stoner), di Berlino Ovest (Benjamin P. Greene), delle agenzie religiose

di volontariato (Paul M. McGarr) o del bicentenario della Dichiarazione d'Indipendenza, che servì a normalizzare i rapporti diplomatici tra Svezia e Stati Uniti (M. Todd Bennett) o a definire meglio i contorni dell'alleanza occidentale (John M. Rosenberg), anche alla luce delle vicende del Vietnam (Robert J. McMahon) o dell'entusiasmo per la diplomazia dei diritti umani di Carter (Barbara Keys).

**CHARLES N. EDEL, *Nation Builder: John Quincy Adams and the Grand Strategy of the Republic*, Cambridge – London, Harvard University Press, 2014, pp. 392.**

L'interessante saggio di Edel esplora il pensiero di John Quincy Adams, sesto presidente degli Stati Uniti d'America e figlio di John Adams, uno dei padri fondatori della repubblica federale statunitense, ma lo svolge nel periodo immediatamente successivo alla seconda guerra anglo-americana del 1812, quando Adams fu nominato ministro a Londra, città che raggiunse con la propria famiglia per risiedere in una tranquilla casa di campagna. Fu proprio in quest'arco temporale, tra i negoziati di pace che portarono al trattato di Gand e la sua nomina a segretario di stato del presidente James Monroe, che in lui maturò una profonda riflessione sul ruolo della giovane nazione, nata dalla guerra rivoluzionaria e che offriva al mondo un modello unico e speciale di governo e di società. Insomma, fu proprio in quegli anni che il futuro presidente degli Stati Uniti elaborò l'idea di una "great strategy", una linea politica consapevole che integrasse – sul lungo termine – le risorse militari, economiche, sociali, politiche, diplomatiche e morali della nazione per perseguire degli obiettivi che l'avrebbero resa una vera e propria potenza globale. In questo senso, l'intervento che volle fare per raggiungere tale scopo fu non soltanto a livello personale, ma anche nazionale e morale; insomma, la propria indole avrebbe dovuto coniugarsi strettamente al perseguimento sia degli interessi nazionali degli Stati Uniti, che della missione morale che essi – proprio perché "eccezionali" nel panorama istituzionale del tempo – avrebbero dovuto sostenere. Come diplomatico, egli operò per allontanare l'America dalla tendenza alla conflittualità europea e, dunque, a configurare una strategia di neutralità della giovane repubblica americana; come segretario di stato, invece, si adoperò per sviluppare una strategia di espansione continentale e di egemonia, che avrebbero condotto gli Stati Uniti ad una capacità autonoma di difesa da eventuali attacchi delle potenze europee e, soprattutto, avrebbe trasformato gli Stati Uniti nella principale potenza dell'emisfero occidentale; come presidente, tentò di ancorare la crescita a lungo termine del paese allo sviluppo di importanti infrastrutture commerciali ed educative; infine, come esponente del congresso nelle file degli anti-schiavisti fece di tutto per anticipare l'emancipazione dei neri e per realizzare la promessa contenuta nella dichiarazione d'indipendenza e nella costituzione americana.

**LISA MCGIRR, *Suburban Warriors: The Origins of the New American Right*, Princeton – Oxford, Princeton University Press, 2015 [2001<sup>1</sup>], pp. 395.**

Con una nuova prefazione dell'autrice, viene ripubblicato questo interessante volume sulle origini della destra conservatrice americana, in un'atmosfera, oggi, sicuramente più attenta a comprenderne le dinamiche interne e ad evitare le condanne più o meno esplicite che, alla sua prima uscita, avrebbero potuto caratterizzarlo, soprattutto da parte di ambienti *liberal*. Questi "suburban warriors" invece, a partire dagli anni ottanta, hanno rivitalizzato la politica interna americana, lottando per tagliare la tassazione e la burocrazia federale, e conquistandosi un posto importante nel partito repubblicano, soprattutto dopo l'approvazione dell'*Affordable Care Act* nel 2009, che ha segnato la nascita dei *Tea Party* e che ha costretto i democratici a stare su posizioni essenzialmente difensive. Indubbiamente, la ricostruzione fatta da McGirr sottolinea il ruolo fondamentale avuto da uomini e donne comuni in *enclaves* come Orange County, in

California, o Atlanta in Georgia, o Charlotte nel North Carolina, o Phoenix in Arizona, luoghi in cui la destra conservatrice si è trasformata in un movimento flessibile e dinamico, che ha accantonato molti vecchi pregiudizi sulla supremazia dell'uomo bianco, sviluppando, invece, un *set* di idee filosofiche sui diritti individuali, sulla proprietà privata e della propria abitazione. Questo conservatorismo più *soft* e *color-blind* alla fine ha pagato, riuscendo ad attrarre molti voti verso il partito repubblicano e, soprattutto, mettendo in evidenza il ruolo fondamentale avuto dalle donne in questo percorso di cambiamento, che univa la tradizione e i suoi valori ad un attivismo sociale impensato: le donne – mogli e madri – hanno spesso ricalcato il loro ruolo di guardiane della virtù morale dei propri figli e, insieme ai movimenti di risveglio religioso, hanno puntato a sottolineare i valori di base su cui una società deve essere costituita. Insomma, la lente puntata su Orange County permette di focalizzare la base sociale e le correnti interne che hanno consentito di attuare una delle più potenti trasformazioni nella politica americana del ventesimo secolo.

**THEDA SKOCPOL – VANESSA WILLIAMSON, *The Tea Party and the Remaking of Republican Conservatism*, Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 259.**

Il volume di Skocpol e di Williamson è il frutto di una ricerca sul campo iniziata nel 2009 allo scopo di indagare i movimenti di base sia del partito democratico che di quello repubblicano in merito alla proposta di Obama della riforma del sistema sanitario statunitense. I risultati della ricerca mostrarono da subito una differenza sostanziale tra l'OFA (Organizing for America) – l'organizzazione che, sin dal 2008, seguiva la campagna obamiana – e gli attivisti di base dei Tea Party. Il loro modo di agire e di fare attività politica era molto diverso: i primi seguivano lo schema quasi "impiegatizio", dietro uno scrivania a rispondere al telefono o alle mail; i secondi, invece, sembravano animati da una sorta di "fuoco sacro": davano vita a drammatizzazioni talvolta esagerate sulla riforma che Obama voleva introdurre, organizzavano *meetings* e incontri nei quartieri e nelle case, sollecitavano l'intervento diretto dei cittadini a difesa dei loro diritti. Insomma, l'impatto dei *Tea Partiers* sul partito repubblicano fu assolutamente nuovo e decisivo. L'analisi portata avanti dalle due studiose non si basa sull'elaborazione di argomentazioni teoriche, ma su osservazioni dirette di natura etnografica e sulla conoscenza delle principali dinamiche interne e dei processi del sistema partitico statunitense. Non sempre, l'attivismo di base corrisponde alle scelte del partito repubblicano: molti *Tea Partiers*, infatti, erano spesso favorevoli ad alcune riforme del *Medicare* e del *Social Security Program*, ma le loro posizioni non venivano prese in considerazione dai vertici del partito. E, tuttavia, il movimento dei Tea Party ha avuto grande risonanza, anche per il risalto dato loro da «Fox News», che non solo copriva gli eventi da essi organizzati, ma li promuoveva in maniera capillare.

**DON H. DOYLE, *The Cause of All Nations: An International History of the American Civil War*, New York, Basic Books, 2015, pp. 382.**

L'importante saggio di Doyle rilegge la guerra civile americana dal punto di vista delle relazioni internazionali, nel senso che esamina la propaganda effettuata all'estero sia dall'Unione che dalla Confederazione per ottenere sostegno e appoggio morale alla propria causa. Naturalmente, la guerra che spaccò in due gli Stati Uniti non fu una guerra per eliminare la schiavitù – come per molto tempo è stata letta e insegnata nei manuali scolastici – ma un sanguinoso conflitto per affermare i valori democratici, un'interpretazione costituzionale in armi, che mise di fronte due concezioni divergenti di federalismo. Ma la guerra, come sostiene Doyle, non si svolse soltanto sui campi di battaglia americani: essa si trasferì anche nelle principali piazze europee, dove gli emissari delle due sezioni del paese cercavano di affermare la giustizia della propria posizione

e di fare proseliti. È il caso dell'italiano Giuseppe Garibaldi, avvicinato dagli unionisti a nome di Lincoln affinché prendesse il comando di un'armata dell'Unione: l'"eroe dei due mondi" rifiutò decisamente, motivando la sua risposta proprio per il fatto che si trattava dell'ennesima guerra civile, senza alcuna conseguenza morale per il mondo intero. Tuttavia, l'azione diplomatica delle parti in conflitto non cessò e ben presto molti osservatori esteri, *leaders* politici o diplomatici, insieme a numerosi opinionisti, giornalisti e intellettuali dell'epoca si schierarono con una delle due parti belligeranti, sostenendone le ragioni e spingendo per una presa di posizione dei rispettivi governi. I confederati si appellavano a gran voce alle tematiche sulla democrazia e sul diritto dei singoli stati sovrani di decidere delle questioni più importanti, mentre gli unionisti sostenevano che la loro battaglia era a favore dell'eguaglianza e della libertà per tutti. Ma ciò che più conta è che, nel volume di Doyle, si sottolinei come il concetto di *public diplomacy* – di solito in uso soltanto dopo la prima guerra mondiale – fosse in realtà già praticato in maniera consapevole durante la guerra civile americana.

**GARY GERSTLE, *Liberty and Coercition: The Paradox of American Government from the Founding to the Present*, Princeton – Oxford, Princeton University Press, 2015, pp. 452.**

Il volume di Gary Gerstle mette in luce uno dei principali paradossi della storia americana, vale a dire l'insistenza a fare a meno, quanto più possibile, dello stato nelle questioni soprattutto di tipo etico e, dall'altra, la tendenza a ricorrere allo stato federale per avere sostegno proprio sulle questioni educative, religiose, familiari ed etiche. Ciò avviene, in sostanza, per il fatto che la costituzione americana ha introiettato, sin dall'inizio, due opposte concezioni di libertà: la prima, finalizzata a restringere al minimo l'invasione del governo nella sfera delle libertà personali dell'individuo; la seconda, autorizzando lo stesso governo federale a prediligere l'obiettivo del benessere collettivo rispetto ai diritti individuali. La conseguenza è stata un'altalena continua tra libertà e coercizione, tra diritti individuali e benessere della collettività. Insomma, tra coloro che vedono proprio nell'autorità centrale il rischio maggiore di perdita dei propri diritti e coloro che, invece, si appellano al governo perché una serie di *freedoms* vengano realmente realizzate, al di là del principio del diritto concesso a tutti gli uomini sin dalla nascita alla *liberty*. Tale paradosso si sta estrinsecando soprattutto nel XXI secolo, in quanto gli stati, diventati ormai protagonisti dinamici della politica americana, hanno acquisito nella proprie agende una serie di tematiche quali l'immigrazione, i matrimoni omosessuali, il salario minimo, l'aborto, la marijuana, il riscaldamento globale e il diritto dei lavoratori pubblici di organizzarsi per sostenere i propri diritti. Tutto ciò li ha resi dei nuovi Leviatani, disponibili ad usare il monopolio della forza pur di affermare alcuni diritti di categorie specifiche; ma ciò allontana la concezione costituzionale americana dal principio, altrettanto fondamentale, che è quello di tenera a bada la tendenza al *big government*, garantendo quelli che sono i diritti degli individui, anche e soprattutto rispetto all'ingerenza dello stato nelle loro vite private.

**THOMAS C. LEONARD, *Illiberal Reformers: Race, Eugenics & American Economics in the Progressive Era*, Princeton – Oxford, Princeton University Press, 2016, pp. 250.**

Tra gli anni Settanta dell'Ottocento e l'ingresso degli Stati Uniti nel primo conflitto mondiale la società americana andò modificandosi radicalmente, fino a configurarsi come un mondo moderno, urbano, industriale e multiculturale, nel quale le principali decisioni politiche venivano prese da un apparato amministrativo di governo. È il periodo che la storiografia americana definisce come "*Progressive Era*" e che trova le sue radici proprio nella trasformazione dell'apparato produttivo, che portò gli Stati Uniti a diventare i protagonisti incontrastati della seconda rivoluzione industriale, insieme alla Germania e al Giappone. Tra

depressione economica di fine secolo, conflittualità sociale, crisi finanziarie e potenti flussi migratori, gli intellettuali e i riformatori americani avevano dato vita ad un intenso dibattito sulle modalità di un intervento dello stato per arginare le conseguenze negative delle trasformazioni economiche in atto. I “riformatori illiberali” – come li definisce Thomas C. Leonard – cominciarono ad occupare i posti di prestigio nelle università americane o a ricoprire incarichi importanti in ambiti sociali, culturali ed economici. Soprattutto, essi – molti dei quali appartenenti a gruppi evangelici protestanti – trasformarono la loro vocazione in impegno politico e sostennero la fine del libero commercio e l’incapacità, ormai acclarata a loro dire, di un’auto-regolamentazione del capitalism. Dalla fede religiosa alla fede nelle possibilità che lo stato mettesse a punto un programma scientifico di intervento nel sociale, tali riformatori diedero vita ad una vera e propria crociata, che andò a toccare alcuni gangli vitali della convivenza umana, come l’eugenetica o la razza, l’efficienza nella pubblica amministrazione, il darwinismo sociale, e così via. Alla fine, il tentativo di intervenire per migliorare quanto più possibile la società, eliminandone alla radice i mali, finì per trasformarsi in un vero e proprio condizionamento dall’alto delle scelte anche private dei cittadini americani.

**C. DUNN HENDERSON, ed., *Tocqueville’s Voyage: The Evolution of His Ideas and Their Journey Beyond His Time*, Indianapolis, Liberty Fund, 2015, pp. 476.**

L’importantissimo volume collettaneo curato da Christine Dunn Henderson fa fare un notevole passo avanti agli studi su *La democrazia in America* di Tocqueville, prendendo spunto dall’edizione storico-critica di Eduardo Nolla, che ha aperto nuove strade interpretative sul processo di composizione della famosa opera dello studioso francese. Il *fil rouge* che unisce tutti i numerosi contributi è il tema del viaggio e i cambiamenti che esso comporta. Nella prima parte del volume, intitolata appunto “*Tocqueville as Voyager*”, oltre al già citato saggio di Nolla, che esplora i segreti “nascosti” nella redazione dell’opera tocquevilliana, vi è quello di S.J.D. Green, che sottolinea la prospettiva comparativistica di un Tocqueville “filosofo politico”, la sua candida ammissione che “in America [aveva] visto molto più dell’America” e che non poteva smettere di “pensare all’Europa” (p. 33), e quello di Harvey Mansfield, secondo il quale Tocqueville non è mai stato un vero e proprio filosofo, quanto un pensatore che ha cercato di adattare la democrazia all’istanza basilare della libertà. James Schleifer e Jeremy Jennings esplorano, invece, ciò che il viaggio in America aveva insegnato al francese: rispettivamente, i rischi, per certi versi, “agghiaccianti” della democrazia, ma anche i rimedi e, comunque, la sua base importantissima costituita dall’uso dell’“*art of liberty*” (p. 78), oltre alla capacità di cogliere, senza pregiudizi o idee precostituite, la novità costituita dalla democrazia americana. Studiosi come James Ceaser, Catherine Zuckert e Alan Kahan esaminano, invece, le radici culturali – da Montesquieu a Rousseau a Pascal – che hanno influenzato il pensiero di Tocqueville nella redazione della sua opera. A chiusura di questa prima parte, ma anche come cerniera di collegamento con la seconda parte, vi sono tre saggi molto interessanti di Barbara Allen, di Jean-Louis Benoît e di Cheryl Welch sulla concezione delle “tre razze che abitano i territori degli Stati Uniti”.

La seconda parte del volume, dal titolo “*Tocquevillian Voyages*”, esplora, invece, le modalità del viaggio e la loro applicazione ad altri contesti: in questo senso, interessanti sono i contributi di Enrique Aguilar, che si interroga sul rapporto basilare tra leggi e costumi individuato dal pensatore francese e sulla sua eventuale esistenza nel contesto argentino; quello di Aurelian Craiutu, che pone lo stesso problema a proposito dell’Europa orientale; il saggio di Reiji Matsumoto, relativamente alla democrazia in Giappone; e, infine, quello di Filippo Sabetti, che ricorda – e ne sottolinea l’importanza – il viaggio di Tocqueville in Sicilia nel 1827, che diede il via alla visione comparativistica del pensatore francese, trasfusa poi nel suo capolavoro.



**F. CLARA – C. NINHOS, eds., *Nazi Germany and Southern Europe, 1933-45: Science, Culture and Politics*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2016, pp. 269.**

Quale fu l'approccio diplomatico-culturale della Germania nazista verso l'Europa meridionale? È da questo interrogativo che parte l'analisi collettanea del volume curato da Fernando Clara e Cláudia Ninhos, un volume che intende esplorare l'internazionalizzazione del pensiero scientifico tedesco nei principali paesi europei attraverso un vero e proprio processo di "esportazione/circolazione/appropriazione" del sapere durante gli anni del nazismo. Non è un caso che il nazional-socialismo tedesco pubblicasse una cospicua serie di opere di carattere scientifico, che dovevano servire a diffondere l'ambito della ricerca universitaria, ma anche a creare le condizioni di una condivisione culturale con i paesi strategicamente significativi per la Germania hitleriana. L'obiettivo sarebbe stato sempre la promozione delle accademie tedesche, o delle scienze e delle arti durante il nazional-socialismo, in un contesto di "soft power" di relazioni internazionali bilaterali e, talvolta, anche multilaterali. La scienza tedesca – che, come ben si sa, cercava di diffondere la superiorità della razza ariana e l'eugenetica – produceva, oltre alle pubblicazioni, anche una serie enorme di scambi culturali e di mobilità studentesca; ma anche la musica tedesca, il turismo, la tecnologia, le biblioteche: tutto ciò serviva a creare un *network* che facilitasse la circolazione e la condivisione – era questo, infatti, l'obiettivo ultimo – delle basi culturali del nazional-socialismo hitleriano. Naturalmente, i paesi più "accreditati" in tali scambi culturali erano la Spagna, la Grecia, l'Italia e il Portogallo, vale a dire quei paesi dell'Europa meridionale più propensi ad accogliere il messaggio sottostante la politica culturale degli scambi, quello, cioè, di accettarne la valenza politico-ideologica. Insomma, la Germania nazista curava la diplomazia culturale, ne tracciava le linee interpretative e ne stabiliva anche i confini, nel senso che cercava di produrre una sorta di mobilitazione pan-fascista che sarebbe stata funzionale alla logica espansionistica tedesca.

**BRIAN C. RATHBUN, *Diplomacy's Value: Creating Security in 1920s Europe and the Contemporary Middle East*, Ithaca and London, Cornell University Press, 2014, pp. 267.**

Il libro di Rathbun si occupa di teoria delle relazioni internazionali, e in particolare del ruolo della diplomazia nella conduzione degli affari internazionali. Le conclusioni dell'analisi sono contestualmente applicate alle vicende europee degli anni '20 e a quelle contemporanee del Medio Oriente. Rathbun parte ponendosi il seguente interrogativo: l'azione diplomatica ha un valore in sé, oppure è sempre legata ai fattori strutturali della politica internazionale e, in particolare, alle capacità di ogni singolo stato di operare nello scenario internazionale a proprio vantaggio? Insomma, il negoziato è un'arte in sé o è sempre funzionale a un determinato obiettivo? La risposta, secondo Rathbun, è complessa, perché innumerevoli fattori contribuiscono a rendere la diplomazia non definibile in modo certo, perché essa è legata indissolubilmente al fattore umano. Così detta, la conclusione di Rathbun non è particolarmente originale, come dimostrano le vicende della politica europea (Francia e Gran Bretagna, *in primis*) nelle aggrovigliate vicende negoziali sul Medio Oriente alla fine della prima guerra mondiale, in cui la diplomazia dimostrò tutti i suoi limiti a causa delle ambiguità della politica franco-britannica, che nel tempo si ritorse contro gli interessi delle stesse due potenze, contribuendo a creare, insieme alle richieste pressanti dei *leaders* arabi della regione, una situazione potenzialmente esplosiva nel Medio Oriente, come le vicende successive dimostreranno in maniera inequivoca.

**LANDON R.Y. STORRS, *The Second Red Scare and the Unmaking of the New Deal Left*, Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2013, pp. 404.**

Storrs esordisce affermando che negli anni '40 e '50 i conservatori americani misero in atto una seconda "caccia alle streghe" dopo quella degli anni '20. Ciò è completamente sbagliato, anzi fuorviante. Affermare che i conservatori americani, globalmente intesi, abbiano iniziato questa politica contro i sostenitori del New Deal significa accusare tutto il movimento conservatore americano di un'attività persecutoria nei confronti dei *liberals* americani di matrice newdealista. Secondo Storrs, in quei due decenni si sviluppò un'autentica crociata intesa a espellere i *liberals* dalle posizioni da loro acquisite negli anni '30. Il *loyalty program* di Truman era inteso proprio in questo senso. Ma Truman era il successore democratico di Roosevelt e le agenzie messe in campo per scoprire presunti nemici degli Stati Uniti e collaboratori del comunismo sovietico erano opera dell'apparato del partito democratico. Il fenomeno McCarthy, esponente del partito repubblicano, non può e non deve essere attribuito, come fa Storrs, ai conservatori americani nel loro complesso. Studiare in questo modo la "caccia alle streghe" di quegli anni è un'operazione completamente sbagliata, che produce un'interpretazione errata di ciò che avvenne negli Stati Uniti negli anni di Truman ed Eisenhower.

**IAN TYRRELL – JAY SEXTON, eds., *Empire's Twin: U.S. Anti-Imperialism from the Founding Era to the Age of Terrorism*, Ithaca and London, Cornell University Press, 2015, pp. 299.**

L'anti-imperialismo nella storia degli Stati Uniti è parte costitutiva del suo opposto, benché abbia avuto una fortuna storiografica molto minore; anzi, è elemento di primaria importanza nella tradizione politica americana. I saggi che compongono questo pregevole volume hanno lo scopo di ricostruire la storia dell'anti-imperialismo americano fin dagli esordi della giovane nazione. Uno degli aspetti più interessanti messo in rilievo nel volume è la varietà del fenomeno anti-imperialista, che, a seconda dei momenti, ebbe un profilo politico o sociale e si colorò, di volta in volta, di anti-monarchismo, anglofobia, auto-determinazione, anti-colonialismo ed anche di anti-americanismo domestico. I saggi della prima parte (Peter S. Onuf, Jeffrey Ostler, Jay Sexton) esaminano l'anti-imperialismo nel XIX secolo; quelli della seconda parte (Julian Go, Alan Knight, Ussama Makdisi) studiano l'imperialismo e il suo contrario negli anni dell'espansione oltre oceano degli Stati Uniti (fine ottocento-primi anni del novecento); quelli della terza parte (Erez Manela, Patricia A. Schechter, Ian Tyrrell) analizzano i limiti dell'anti-imperialismo nello svolgimento della politica estera americana del novecento; infine, i saggi della quarta parte (Laura A. Belmonte, Robert Buzzanco, Ian Tyrrell and Jay Sexton) affrontano il tema dell'anti-imperialismo nel secondo dopoguerra, con una particolare attenzione per gli anni della guerra fredda). Un libro di notevole valore scientifico.

**DAVID EKBLADH, *The Great American Mission: Modernization & the Construction of the American World Order*, Princeton-Oxford, Princeton University Press, 2010, pp. 386.**

Il concetto di "modernizzazione" non è per niente nuovo, ma è nuovo sicuramente l'uso che ne è stato fatto a partire dal primo conflitto mondiale da parte degli Stati Uniti. È questa la tesi interessante di David Ekbladh, che ripercorre lo sviluppo concettuale e ideologico dell'idea di "modernizzazione" e, soprattutto, la sua estensione interpretativa come strumento globale di egemonia. L'"*American Style of Development*" fu elaborato nei primi decenni del novecento come applicazione concreta del tentativo di ricostruzione delle Filippine e del mercato cinese, quest'ultimo letteralmente "bloccato" sul piano commerciale. Da questa prima esperienza, gli

americani ricavarono una specie di modello applicabile su vasta scala, soprattutto negli anni della guerra fredda, ai paesi del Terzo Mondo, che più di tutti mostravano la necessità di incamminarsi sulla strada dello sviluppo. In tale contesto, una tappa importante fu quella costituita dal *liberalism* del New Deal, che introdusse nuove ed avanzate tecnologie nell'ambito delle scienze sociali, dell'amministrazione statale e dell'intera società civile, allo scopo di rendere quanto più capillare e diffuso il cambiamento. La modernizzazione, infatti, avrebbe potuto ridurre al minimo l'influenza delle ideologie totalitarie e, nel periodo post-bellico, contrastare e contenere il modello di sviluppo sovietico. In sostanza, essa costituì una vera e propria strategia di diffusione egemonica della potenza americana nel mondo, una strategia efficace, tant'è vero che – con la fine della guerra fredda – gli americani la usano ancora, questa volta, però, nella lotta al terrorismo internazionale.

**JOHN A. THOMPSON, *A Sense of Power: The Roots of America's Global Role*, Ithaca-London, Cornell University Press, 2015, pp. 343.**

L'interessante volume di John A. Thompson ripercorre, dall'interno, il dibattito vivace sul ruolo americano nel mondo nel XX secolo. La novità interpretativa del saggio, infatti, è l'aver messo in luce l'insorgere graduale della consapevolezza, da parte dei *leaders* americani, dell'importanza dell'interesse nazionale e di come e perché gli Stati Uniti avrebbero dovuto mantenere un ruolo internazionale egemonico. Non si trattò, dunque, di motivazioni economico-commerciali o di sicurezza nazionale – che pure c'erano, indubbiamente –, ma di un forte senso di responsabilità nei confronti dell'equilibrio mondiale, ritenuto instabile e precario, se gestito con i criteri della diplomazia europea tradizionale. Occorreva, pertanto – e, di questo, Wilson e Truman per primi se ne fecero interpreti – una *leadership* innovativa sul piano diplomatico, che facesse comprendere la necessità di contrastare (con l'intervento americano nella prima guerra mondiale) l'autoritarismo tedesco e, poi, di contenere l'espansionismo sovietico. Gli Stati Uniti non avrebbero potuto più sottrarsi ad un coinvolgimento internazionale, ritirandosi – come pure avevano fatto nel periodo tra le due guerre mondiali – in una posizione di isolazionismo, ma avrebbero dovuto prendere atto che non bastava aver vinto una guerra per metter fine ai rischi di autoritarismo, perché esso, nella sua versione totalitaria, era pronto a riemergere se non avesse trovato un argine adeguato, in grado di bloccarne la diffusione. E l'unico argine possibile era la potenza americana, l'unica in grado di concepire, definire e realizzare un ordine mondiale basato sui valori e sulla *leadership* americani.

**HENRY R. NAU, *Conservative Internationalism: Armed Diplomacy under Jefferson, Polk, Truman, and Reagan*, Princeton-Oxford, Princeton University Press, 2013, pp. 321.**

Nell'ambito delle relazioni internazionali, alle tradizionali correnti interpretative – vale a dire, il liberalismo, il realismo e il nazionalismo – Henry R. Nau ne aggiunge una quarta, l'internazionalismo conservatore, che recupera alcune istanze delle altre scuole per configurare una direttrice di ricerca e di azione originale e, sicuramente, molto più adatta al ruolo statunitense nel mondo. Il punto di partenza è la considerazione che, sin dalla nascita degli Stati Uniti, i presidenti americani hanno cercato di indirizzarne la politica estera secondo alcuni paradigmi interpretativi originali: si deve a Thomas Jefferson, per esempio, l'elaborazione del modo internazionalistico di trattare gli affari esteri americani, con la sua sottolineatura che l'America avrebbe potuto modificare il tradizionale *modus operandi*, portando tutti i paesi del mondo a confrontarsi sul piano di una diplomazia e di un commercio liberi e pacifici. Così come si deve ad Alexander Hamilton l'aver enunciato il modello realista di relazioni internazionali, fatto di forza, di alleanze e di difesa dei confini del territorio nazionale, e a George Washington

la concezione nazionalistica delle relazioni estere, che prevedeva anche l'isolazionismo pur di preservare l'indipendenza e l'autonomia degli Stati Uniti. Su questa linea, poi, si sono di volta in volta inseriti gli altri presidenti americani: da Andrew Jackson a James K. Polk (per l'approccio nazionalistico), da Theodore Roosevelt a Richard Nixon (per quello realista) e da Woodrow Wilson a Franklin Delano Roosevelt (per quello internazionalistico). E tuttavia, sostiene Nau, oggi è emerso un nuovo paradigma, quello conservatore, che recupera il tema della libertà caro ai liberali, l'approccio pragmatico-diplomatico militare tipico dei realisti, e quello insistente sulla sovranità nazionale, proprio della corrente nazionalista. Con tale modello, gli Stati Uniti propongono uno scenario internazionale fatto di governi limitati e di "repubbliche sorelle" indipendenti, al posto del vecchio sistema incentrato sulle grandi potenze o sulle istituzioni internazionali centralizzate.

**JEANNE MOREFIELD, *Empires without Imperialism: Anglo-American Decline and the Politics of Deflection*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2014, pp. 288.**

Il saggio di Jeanne Morefield intende esplorare la retorica "liberal-imperialista" di marca britannica e statunitense. L'occasione per un tale studio è venuta dalle giustificazioni *a posteriori* dei crimini commessi dagli anglo-americani nei confronti dei terroristi catturati e imprigionati dopo l'11 settembre, crimini alla cui base vi era sempre la negazione della responsabilità di certi comportamenti, ritenuti estranei alla linea valoriale su cui gli "imperi liberali" (quello britannico, prima; quello statunitense, oggi) si sono proiettati nel mondo. Morefield, invece, cerca di portare allo scoperto anche gli aspetti volutamente "nascosti" ed ignorati di una tale retorica, analizzando una serie di opere di intellettuali favorevoli al liberal-imperialismo, dalle quali si evince chiaramente la forte contraddizione esistente tra il liberalismo politico e le pratiche violente ed anti-democratiche proprie dell'imperialismo. La strategia adoperata da tali pubblicisti è volutamente indirizzata a deviare l'attenzione dei lettori verso altre cause, considerate più valide a spiegare i comportamenti violenti e, comunque, mai veramente idonee a mettere in discussione il principio di base del "*who we are*", vale a dire la ragione di fondo che sottostà alle scelte dei popoli profondamente liberali. Da Jan Smuts ad Alfred Zimmern a Niall Ferguson e Michael Ignatieff, tutti questi pensatori descrivono due imperi senza imperialismo e mostrano di credere volutamente al fatto che proprio essi siano vittime della violenza statale imperiale. Insomma, a parere di Morefield, occorre cambiare completamente la domanda, optando per una riflessione profonda su ciò che gli imperi liberali vogliono veramente essere. La loro repulsione palese per la violazione dei diritti umani in tutto il mondo e la loro insistenza sul fatto che essa avvenga anche nei territori imperial-liberali, ma che qui sia giustificata da cause di forza maggiore (per esempio, la sicurezza nazionale) non fa altro che evidenziare la contraddizione di fondo della loro posizione.

**DONALD R. HICKEY – CONNIE D. CLARK, eds., *The Routledge Handbook of the War of 1812*, New York, Routledge, 2016, pp. 328.**

La guerra anglo-statunitense del 1812 è poco nota ai più, ma anche nel campo degli studi storici di americanistica non ha ricevuta un'attenzione adeguata. Negli ultimi anni, però, l'argomento è stato ripreso e approfondito, come dimostra l'interessante volume curato da Hickey e Clark. Esso esamina la seconda guerra d'indipendenza americana da molti punti di vista differenti, da quello militare e politico a quello culturale e sociale, senza trascurare il ruolo avuto dai nativi americani, dai neri e dalle donne. Si tratta di uno studio per certi versi multiprospettico, perché analizza il contesto internazionale, anche canadese, della guerra del 1812, ma si sofferma su alcuni aspetti inediti, quali le battaglie marittime (che videro la grande

sfida portata dalla giovane repubblica americana alla più grande flotta europea) e lacustri, il ruolo della corsa, il fronte interno sia americano che britannico, l'intreccio socio-culturale che si sviluppò negli anni del conflitto e, soprattutto, quella che fu l'eredità durevole di una piccola guerra nel configurare un mondo ormai transatlantico. Molto interessante, infine, in chiusura il saggio di uno dei curatori, Donald R. Hickey, che fa il punto sullo stato dell'arte della storiografia relativa a questo conflitto "dimenticato", mettendo in evidenza una vera e propria riscoperta di esso negli ultimi cinque anni. Ciò significa che gli studiosi possono disporre oggi di un *corpus* di letteratura specifica che illumina su molti aspetti della guerra, soprattutto quelli di natura militare e navale, anche se continua ad esserci un certo vuoto di analisi storica di parte britannica e canadese, un *gap* che – se colmato – permetterebbe finalmente di avere un quadro molto più esaustivo sull'argomento.

**ANTONIO S. THOMPSON – CHRISTOS G. FRENTZOS, eds., *The Routledge Handbook of American Military and Diplomatic History, the Colonial Period to 1877*, New York-London, Routledge, 2015, pp. 410.**

Il volume collettaneo curato da Thompson e Frenzos raccoglie i contributi storiografici più aggiornati sul periodo che va dalla fase coloniale a quella rivoluzionaria e, poi, fino alla fine del XIX secolo, alla vigilia – per intenderci – di quello che sarebbe stato, da quel momento in poi, il ruolo egemonico ricoperto dagli Stati Uniti nello scenario internazionale. La novità di quest'opera sta soprattutto nell'aver riletto la storia americana da una prospettiva multidirezionale, che contribuisce ad approfondire aspetti già noti, ma anche ad aprire nuovi fronti di studio su questioni finora non affrontate dagli storici. Così, per esempio, la storia militare coloniale è ampliata anche sul piano socio-culturale ed etnostorico, tanto da comprendere anche l'analisi dell'“*American way of war*”, o i numerosi conflitti inter-tribali dei nativi americani e di questi con i coloni inglesi. Un esempio per tutti è costituito dalle guerre anglo-powhatan (o *Tidewaters Wars*), dalla *Pequot War* o dalle guerre della confederazione irochese contro i coloni inglesi ed olandesi. Nella seconda metà del XVII secolo e fino alla rivoluzione americana, le guerre interne al Nuovo Mondo continuarono, con gli indiani di volta in volta nelle vesti di alleati o di nemici dei coloni inglesi. Ma fu proprio questa fase traumatica che configurò il successivo modo di interagire con i nativi, fino alla famosa guerra franco-indiana del 1754, preludio della più nota guerra dei sette anni combattuta in Europa e che fu la prima vera guerra “mondiale”.

Una serie di saggi interessanti coprono la fase rivoluzionaria e post-rivoluzionaria: dalla rivoluzione vesaminata dal punto di vista della storia militare e dell'organizzazione dell'esercito continentale (quest'ultimo in grado di utilizzare strategie belliche sia convenzionali, che non convenzionali), all'alleanza franco-statunitense e alla sua evoluzione, fino al ruolo delle milizie coloniali afro-americane, sicuramente poco noto. La fase post-rivoluzionaria esamina lo scontro tra federalisti e anti-federalisti e le prime due presidenze americane, fino ad arrivare alla seconda guerra d'indipendenza, quella del 1812, combattuta durante l'amministrazione Jefferson. Da quel momento in poi, la storia americana si sarebbe snodata attraverso l'idea del *Manifest Destiny* e, in politica estera, secondo le coordinate dettate dalla dottrina Monroe. Dalla guerra col Messico del 1846-1848 fino alla politica estera dei “generali” durante la presidenza Polk, il percorso degli Stati Uniti cominciò a configurarsi in maniera netta, anche se tragicamente interrotto dalla guerra civile americana. Anche sul ruolo dell'esercito confederato e della ricostruzione dell'unità del paese, il volume contribuisce a colmare alcuni vuoti storiografici e a dare un quadro più ampio e approfondito della complessità del percorso statunitense.

**EDMUND FAWCETT, *Liberalism: The Life of an Idea*, Princeton-Oxford, Princeton University Press, 2014, pp. 468.**

Il volume di Edmund Fawcett, giornalista de «The Economist» per molti anni, è un originale contributo alla storia e alla pratica dell'idea di liberalismo così come si è sviluppato nel corso dell'ottocento e del novecento. Il suo percorso tematico segue quattro fasi cronologiche, scandite al loro interno da alcuni profili di personaggi illustri – appartenenti a paesi come la Gran Bretagna, gli Stati Uniti, la Francia e la Germania – che, a suo dire, hanno configurato in forme e modalità differenti le caratteristiche principali del liberalismo. Alla prima fase temporale (1830-1880) – che vede un giovane liberalismo prendere coscienza di sé – appartengono “*Founding Thinkers*” come Humboldt e Constant, Guizot, Tocqueville e Schultze-Delitzsch, Chadwick e Cobden, Smiles e Channing, Spencer e Mill, ma anche quel novero di politici che hanno cercato di applicare il liberalismo nei loro paesi, come Lincoln, Labulaye, Richter o Gladstone.

La seconda fase, quella della maturità, va dal 1880 al 1945 e si caratterizza per il confronto, a volte molto serrato, con l'altra grande idea, quella della democrazia, in un rapporto controverso alla ricerca di un compromesso non sempre realizzabile. In tale ambito, ritroviamo personaggi come Chamberlain, Lloyd George, Clemenceau, Wilson, solo per fare alcuni nomi. Ma è la terza fase (1945-1989) che mostra la tenuta del liberalismo (nella sua versione democratica) nel contesto della guerra fredda e che lo caratterizza proprio come il vero vincitore rispetto al suo grande avversario, il comunismo sovietico. Nell'ultima fase, ancora in corso, il liberalismo deve fare i conti con nuove e grandi sfide e, soprattutto, deve essere in grado di ripensare se stesso, eventualmente modificandosi e adattandosi alla nuova realtà.

**ANDERS ÅSLUND – SIMEON DJANKOV, eds., *The Great Rebirth: Lessons from the Victory of Capitalism over Communism*, Washington, DC, Peters Institute for International Economics, November 2014, pp. 320.**

Il volume contiene i contributi dei principali attori dei paesi ex sovietici nella transizione post-comunista verso un mercato capitalistico. L'iniziativa, presa dall'ex primo ministro delle finanze bulgaro, Simeon Djankov, e da Anders Åslund, membro del prestigioso Peters Institute for International Economics di Washington, è stata realizzata grazie ad una conferenza tenutasi a Budapest nel maggio del 2014, in collaborazione con la Public Policy School presso la Central European University. L'incontro fu molto positivo, proprio perché raccolse le esperienze concrete di cambiamento – o di tentativo di cambiamento – dei governi dei paesi dell'Europa orientale prima soggetti al controllo sovietico. La “grande rinascita”, di cui i curatori del volume parlano, è quella che ha messo in moto un vero e proprio *shift*, talvolta riuscito, altre volte, invece, molto rallentato per l'esistenza di una serie di fattori interni, che hanno bloccato il processo di cambiamento. Insomma, modificare l'obiettivo, portando l'economia di un paese verso il libero mercato, non è stato semplice. Se per paesi come la Polonia o l'Estonia il successo è visibile a tutti, per altri il processo di cambiamento risulta ritardato. Nel caso polacco, come spiega l'ex ministro delle finanze Leszek Balcerowicz, la formula vincente è stata la velocità nel cogliere le opportunità di cambiamento e l'aver comunicato a tutti la strada intrapresa dal governo. Lo stesso non può dirsi per l'Ungheria, che – pur avendo sviluppato rapidamente delle istituzioni europee – non è riuscita a crescere adeguatamente a causa dell'onere di una pesante tassazione. Per le repubbliche baltiche (Estonia, Lettonia e Lituania), vincente è stata la chiarezza delle intenzioni e la coerenza nell'implementazione delle riforme in senso democratico. Anche per la repubblica ceca, fondamentale è stata la liquidazione incondizionata dell'intero sistema comunista. Molte difficoltà sono state incontrate, invece,

dalla Russia, che però ha comunque proceduto alle privatizzazioni e alla costruzione di un'economia di mercato, non trascurando, a partire dal 1998, la stabilità macroeconomica.

Accanto a tali paesi che hanno avuto successo, ci sono, però, i ritardatari, come la Slovacchia, o paesi come la Bulgaria, il cui processo riformista si è arenato di fronte alla difficoltà di smantellare l'apparato centralizzato dei servizi segreti, o come la Georgia, che ha dovuto lottare strenuamente al suo interno per abbattere il sistema di corruzione imperante, o, infine, come l'Ucraina, che ha mostrato più false partenze, che un vero e proprio decollo.

**RICHARD BOURKE, *Empire & Revolution: The Political Life of Edmund Burke*, Princeton-Oxford, Princeton University Press, 2015, pp. 1001.**

Molto importante nella ricostruzione del pensiero politico di Edmund Burke, questo poderoso volume contribuisce a diradare le nebbie e ad allontanare i pregiudizi che da ormai molto tempo hanno ritratto il pensatore britannico come il sostenitore accanito della tradizione in contrapposizione al progresso. Richard Bourke, invece, ne restituisce la corretta fisionomia politica, contestualizzandola adeguatamente anche rispetto agli eventi della sua epoca e, soprattutto, ai dibattiti molto vivaci che li accompagnarono. Così, accanto all'appassionato ed energico statista settecentesco qual era Burke, emerge anche la sua profondità e originalità di pensiero, molto spesso riduttivamente interpretata, fino ad etichettarlo – e a liquidarlo sommariamente – come esponente del conservatorismo britannico. In realtà, la complessità del personaggio è messa in risalto attraverso la ricostruzione minuziosa dei suoi interventi pubblici, dei suoi scritti e dei suoi epistolari, anche privati. Ciò che ne viene fuori è un attentissimo osservatore del suo tempo, un pensatore che aveva a cuore l'impero britannico e che, per tempo, si rese conto dei rischi che esso stava correndo, non dando uno spazio adeguato ai suoi sudditi in terra americana. Solo per fare un esempio (ma se ne potrebbero fare tanti altri, seguendo il tracciato dell'autore del volume), durante la rivoluzione americana, Burke più volte si espresse sulla necessità di trovare una soluzione di compromesso, per evitare una pericolosa spaccatura, ma, soprattutto, criticò aspramente e pubblicamente l'uso degli indiani – la cui ferocia in combattimento era nota – nella guerra contro i coloni, così come aveva a suo tempo criticato l'invito del parlamento britannico e del sovrano agli schiavi neri ad unirsi agli inglesi, con la promessa di un loro futuro affrancamento. Burke non accettava l'uso “improprio”, diremmo oggi, di strumenti idonei a garantire la vittoria; non era affatto convinto della bontà del detto che “il fine giustifichi i mezzi”, ma riteneva che l'impero britannico fosse un impero diverso da tutti gli altri e che proprio tale diversità ne avrebbe garantito l'esistenza. Burke era, comunque, ciò che oggi definiremmo un “realista”, in grado di analizzare le dinamiche della società britannica del suo tempo e, soprattutto, quelle di uno scenario internazionale che ormai si stava irrimediabilmente evolvendo, con la nascita di una giovane repubblica federale proprio dall'alveo imperiale britannico. In questo, il suo essere un filosofo in azione si manifestava in particolare nella lettura, attraverso la lente del pensiero illuministico, della realtà politica del suo tempo, attingendo a pensatori del calibro di Hume, Montesquieu e Rousseau. Insomma, il volume costituisce un'importante – e dovuta – rivisitazione del pensatore britannico.

**BARBARA WATSON ANDAYA – LEONARD Y. ANDAYA, *A History of Early Modern Southeast Asia, 1400-1830*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, pp. 363.**

Il volume si propone come un agile e interessante manuale, che definisce prima di tutto l'area geografica ricadente sotto il concetto di “Asia sud-orientale”, e che ne ricostruisce, poi, la storia in età moderna. Effettivamente, come notano gli autori, la prima volta in cui il concetto fu usato come meritevole di costituire un ambito di studio accademico risale ad almeno settant'anni fa,

quando ancora si discuteva del fatto se gli stati moderni asiatici sud-orientali fossero un'unica area coerente, oppure se fossero semplicemente "collocati" tra la Cina e l'India, senza avere alcun elemento di coesione interna. Oggi, la definizione più esatta include 11 paesi, 5 considerati come "mainland" (Myanmar [Burma], Thailandia, Vietnam, Cambogia e Laos) e 6 come "island" (Filippine, Malesia, Singapore, Brunei e Timor Est), ma effettivamente c'è voluto molto tempo prima di identificare anche i confini, per molto tempo in passato decisi dai colonialisti europei, che imponevano anche divisioni (o unioni) artificiali tra le comunità del posto.

Anche relativamente all'applicazione della categoria storiografica di "età moderna" gli autori del volume hanno dovuto fare alcune importanti precisazioni, per il semplice fatto che non sempre, e non per tutti i paesi, si può identificare l'inizio di un processo di modernizzazione consapevole, ma spesso la transizione da una fase pre-moderna ad una moderna è imposta dall'esterno, vale a dire dai colonizzatori che si sentono i principali protagonisti del cambiamento. Nel libro, pertanto, vengono sottolineati tre temi strettamente interconnessi, vale a dire le diverse modalità con cui le società asiatiche sud-orientali si sono evolute in relazione al loro ambiente specifico, la natura dei cambiamenti economico-politico-culturali di vasta portata, e le dinamiche di localizzazione, attraverso le quali le società hanno reagito e si sono adattate al processo di cambiamento. Proprio riguardo a quest'ultimo aspetto, si può sostenere che vi è stata sicuramente un'interazione vitale, che ha consentito ai paesi dell'Asia sud-orientale di inserirsi volontariamente in quel più ampio fenomeno costituito dal sistema economico e culturale globale.

**DANIEL A. BELL, *The China Model: Political Meritocracy and the Limits of Democracy*, Princeton-Woodstock, Princeton University Press, 2015, pp. 318.**

La tesi di Daniel A. Bell, docente della Tsinghua University di Beijing, è per certi aspetti stimolante e, insieme, provocatoria, perché contesta la democrazia elettorale (basata sul principio "una persona, un voto"), esaltando al contempo la bontà del modello cinese di meritocrazia politica. Innanzitutto, occorre uscire dallo schema occidentale che divide i sistemi politici in "buone" democrazie e "cattivi" regimi autoritari. Per la Cina, questa categorizzazione non vale, perché – nonostante il peso di un passato ancora da superare completamente – si è giunti all'elaborazione di un sistema che consente di superare gli aspetti negativi della democrazia elettorale (vale a dire, il controllo sull'operato dell'eletto e, *a posteriori*, la sua non rielezione, nel caso in cui non sia stato all'altezza del compito), valorizzando, invece, il percorso *step by step* di natura eminentemente meritocratica (nel senso che arrivano al *top* soltanto i *leaders* più adatti e competenti). Può sembrare, naturalmente, un paradosso che proprio il sistema cinese venga proposto come "modello" alternativo a quello occidentale, ma – lo si ricordava prima – il saggio di Bell è soprattutto una provocazione, probabilmente diretta verso la stessa Cina, che pare non abbia adeguatamente compreso lo scopo del lavoro e che continua ad attribuire solo al partito comunista la responsabilità di scegliere i più meritevoli. Comunque lo si voglia leggere, il volume di Bell mette sotto accusa quegli aspetti del sistema democratico che tendono ad inficiarne la validità, anche se la sottolineatura dell'importanza del merito in ambito politico non sempre può risultare efficace; insomma, governi tecnici o "dei tecnici" ce ne sono stati tanti – uno per tutti, forse il più noto, quello newdealista americano –, ma questo non ha necessariamente portato alla risoluzione di problemi importanti. Certo, sostiene Bell, non basta essere tecnici, occorre dimostrarlo gradualmente, "scalando" il sistema fino a giungere al vertice e avendo le spalle coperte dal riconoscimento degli altri. Resta il problema annoso: chi valuta i valutatori?



**ARRIGO PALLOTTI – CORRADO TORNIMBENI, eds., *State, Land and Democracy in Southern Africa*, Farnham-Burlington, Ashgate, 2015, pp. 185.**

Il tema saliente di questo volume curato da Pallotti e Tornimbeni è il rapporto tra istituzioni statuali, terra e democrazia, un rapporto mai veramente risolto per quanto riguarda i paesi dell’Africa meridionale, dove le ineguaglianze socio-economiche e i livelli di povertà estrema delle singole realtà contribuiscono ad indebolire la legittimità di governi anche democraticamente costituiti, rendendoli incapaci di inserirsi con efficacia sulla scia dello sviluppo economico. La “questione agraria” – come sostiene Mario Zamponi – è ancora un problema aperto nell’Africa meridionale, anche per il fatto che essa non è più al centro dell’economia globale, mentre l’accumulazione nazionale nella maggior parte dei paesi africani è ancora in piedi. In sostanza, si può affermare che esiste una questione agraria relativa alle classi lavoratrici e, in particolare, della relazione esistente tra queste e la trasformazione rurale più generale.

Nella prima parte del volume, vengono analizzati i casi del Malawi (passato, nel corso del processo di democratizzazione, ad un contesto economico neo-liberale), della Tanzania (ancora fortemente intrappolata in una situazione di estrema povertà della popolazione), dello Zambia (dove l’approccio strategico alla risoluzione della questione rurale è complicato dalla debolezza delle associazioni degli agricoltori, ancora troppo frammentate e disunite), del Mozambico (dove lo sviluppo agricolo è messo in discussione dal controllo del potere centrale sul mercato del lavoro). Un caso a sé, analizzato da diverse prospettive, è quello dello Zimbabwe, dove la riforma agraria si è trovata ad essere il punto d’incontro di diplomazie straniere ed *élites* locali e regionali, in un percorso che ricostruisce il *background* storico dell’allocazione delle attività e del loro rapporto con una definizione chiara di cittadinanza e di diritti umani, in un processo graduale di cambiamento politico ed economico.

**RONALD GRIGOR SUNY, “*They Can Live in the Desert but Nowhere Else*”: A History of the Armenian Genocide, Princeton-Oxford, Princeton University Press, 2015, pp. 490.**

Ci sono alcuni tragici eventi su cui, ancora oggi, la memoria storica non è condivisa; anzi, la ricostruzione del passato è dualistica e fortemente caratterizzata da una lettura contrapposta e conflittuale. Il genocidio armeno del 1915 è tra quelli. Il termine stesso “genocidio” non è mai stato accettato dal governo turco e ancora oggi, a più di cento anni da quando è stato perpetrato contro un milione e mezzo di cristiani armeni che abitavano nell’impero ottomano, la Turchia condanna ufficialmente chi utilizza tale espressione storiografica. Eppure, vi era stato nel 2000, presso la University of Chicago, un *Workshop in Armenian-Turkish Studies* (WATS), che aveva riunito studiosi armeni, turchi e curdi, insieme a storici europei e americani, nel tentativo di creare le basi per un’analisi comparata su argomenti ancora “caldi”. In effetti, anche allora la distanza fu marcata, anche se furono messe sul tavolo una serie di fonti inedite su cui cominciare a lavorare. Il volume di Ronald Grigor Suny è un importante tentativo di ricostruire, al di là delle interpretazioni di parte, ciò che è veramente accaduto nel 1915, anche superando la pur preziosa analisi di Bernard Lewis, che aveva inscritto il genocidio armeno all’interno dell’emergente nazionalismo turco. Per Suny, invece, la spiegazione è molto più complessa, perché comunque si resta nell’ambito del tentativo di modernizzazione statale dei Giovani Turchi, che non erano affatto fondatori di uno stato etnico nazionale, quanto piuttosto la classe politica che si riteneva la più adatta a governare il paese in una fase così difficile di transizione, sotto gli appetiti delle potenze europee. Insomma, l’allontanamento forzato degli armeni – e poi dei greci – pose le basi per lo stato kemalista, l’attuale repubblica turca, di cui molti di quei Giovani Turchi che si macchiarono delle atrocità nei confronti del popolo armeno furono tra i

fondatori. In questo modo, si ottenne una sorta di “scrematura” etnica a favore della componente musulmana, che ritenne – in una fase cruciale di decadenza del “grande malato” – che gli armeni si fossero alleati con i russi contro gli ottomani (cosa solo parzialmente vera, perché era vero anche il contrario, e cioè che molti armeni avessero aiutato gli ottomani contro i russi). Purtroppo, dopo la sconfitta ottomana sul fronte caucasico, i Giovani Turchi ne attribuirono la responsabilità al tradimento armeno: i soldati armeni furono disarmati e trasferiti in battaglioni di lavoro, dove furono uccisi deliberatamente, diventando così le prime vittime di quello che si sarebbe poi trasformato in un vero e proprio genocidio di un popolo.

**GIUSEPPE CARAMUSCIO – LUIGI MONTONATO, a cura di, *Ripensare la Grande Guerra. Idee per rinarrare un conflitto obliato*, Presentazione di ORNELLA CASTELLANO; Prefazione di MARIO SPEDICATO, Lecce, Edizioni Grifo, 2016, pp. 254.**

Il centenario della Grande Guerra ha l’indubbio merito di aver fatto uscire dall’oblio della storia una serie di vicende locali, che – rilette una accanto all’altra – hanno restituito una visione allargata della partecipazione italiana al terribile conflitto mondiale. Ma la ricostruzione ha avuto spesso inizio proprio all’interno degli istituti scolastici, che – grazie ad una didattica avanzata nei metodi, ma ferma su alcuni pilastri valoriali fondamentali, quali la democrazia e la cittadinanza attiva – ha permesso di collegare strettamente la memoria storica collettiva all’analisi di fonti primarie inedite. Il volume curato da Giuseppe Caramuscio e da Luigi Montonato è un fecondo esempio di tale integrazione tra ricostruzione storica e didattica attiva. La prima parte, più teorica, analizza “Ragioni e Regioni della Grande Guerra”, con un saggio di Edward George Langel sulla memorialistica austro-tedesca e britannica, con un interessante contributo di Montonato sulle espressioni linguistiche che accompagnarono – e sostennero, oppure criticarono – la sanguinosa guerra, con un saggio sull’arditismo italiano dalla Bainsizza a Vittorio Veneto di Salvatore Capodieci. La seconda parte, invece, si apre con una riflessione di Caramuscio sul ruolo della memoria in ambito educativo, soprattutto quando si tratta di una memoria bellica, che sembra contrastare apertamente con la cultura della civile convivenza su cui l’educazione si basa. Prosegue, poi, con una rassegna ragionata delle parole in trincea, di Luigi Montonato, della scrittura molto personale dei soldati che, in tal modo, rispondevano ad un bisogno dell’anima che li aiutava a superare il profondo senso di spaesamento di una situazione assolutamente inedita e, per molti di loro, assurda. Ma la sezione si articola anche in proposte innovative, come quella dell’utilizzo delle tecnologie multimediali, del *digital storytelling* e del *webquest* per rinarrare la Grande Guerra, suggerita da Caramuscio, il quale ha anche fatto il punto sulla ricerca e la memoria nei progetti scolastici, o come quella del laboratorio didattico per la realizzazione di un annullo postale speciale, di cui parla Pietro Manca a proposito dell’esperienza di una classe dell’Istituto Comprensivo “Falcone” di Copertino. Chiudono la sezione l’interessante contributo di Salvatore Pietro Polito sulla propaganda e l’iconografia bellica e il saggio di Annalisa Santantonio sulla prima guerra mondiale nei manuali scolastici tedeschi.

**ISTITUTO DI CULTURA E LINGUE MARCELLINE, *Sulle orme di Madre Marina. La presenza marcellina a Lecce tra gli anni 1882-1915 e 2014-2015*, Atti di convegno (Lecce, 16 aprile 2015), a cura di CARMELO CIPRIANI – LORELLA INGROSSO – LOREDANA MARULLI, Lecce, Editrice Salentina, 2016, pp. 127.**

L’interessante volume collettaneo che contiene gli atti del convegno, svoltosi a Lecce il 16 aprile 2015, dal titolo “Sulle orme di Madre Marina. La presenza marcellina a Lecce tra gli anni 1882-1915 e 2014-2015”, intende essere il primo di una collana annuale che consenta al più

vasto pubblico di conoscere alcuni aspetti inediti della storia dello storico istituto e delle interessanti attività che si svolgono al suo interno. Come giustamente ha ricordato Annalisa Bianco, il ruolo delle “signore Marcelline” – così menzionate frequentemente nei documenti d’archivio – giunte a Lecce il 13 settembre 1882, provenienti da Milano, per dirigere l’educandato Vittorio Emanuele, è assolutamente imprescindibile dal percorso di scolarizzazione iniziato nel capoluogo salentino nella seconda metà dell’ottocento. Le Marcelline erano state precedute da una grande fama per l’opera educativa e morale che, sin dalla loro fondazione, avevano svolto e, al loro arrivo a Lecce, come documenta il saggio di Concetta Caruso, instaurarono uno stretto rapporto di collaborazione con l’amministrazione comunale e col sindaco Antonio Guariglia. Guidate dalla direttrice generale, madre Marina Videmari – una donna determinata a poter agire in maniera autonoma anche nel capoluogo salentino, così com’era in uso fare nelle altre sedi – le suore iniziarono la loro attività di educandato femminile nell’ottobre del 1882. Da allora e fino alla vigilia del primo conflitto mondiale, vi fu sempre, da parte del comune di Lecce, un sostegno economico e una forte solidarietà istituzionale, anche quando, nell’agosto del 1889, in occasione della visita del re Umberto di Savoia, fu richiesta proprio la collaborazione delle suore Marcelline, come ci ricorda Alessandro Laporta. La bontà e l’efficacia dell’intervento educativo trova origine nella pedagogia innovativa e moderna del beato Luigi Biraghi e di madre Marina, che hanno insistito sul valore della “marcellinità” per “il bene della Chiesa e dello Stato”, educando le fanciulle a “stare bene nel mondo” (Tamara Gianni).

La seconda parte del volume costituisce il catalogo della mostra e propone una serie di documenti interessanti sull’istruzione classica prima e dopo l’unità, sulla scuola a Lecce tra il 1860 e il 1915, sulla congregazione e sul regolamento delle Marcelline, sul programma degli studi e sulla vita d’istituto, comprendente anche numerose attività teatrali, pittoriche e musicali. Molto interessante, tra i documenti proposti, è la pianta di Lecce elaborata dall’ing. Michele Astuti nel 1882, che individuava i luoghi dell’istruzione nel capoluogo salentino. La mostra intitolata “Marcelline tra ieri e oggi” si è sviluppata attraverso due sezioni: la sezione “Abiti d’epoca” e la sezione “Educare, istruire e formare a Lecce, 1861-1915”.



*Recensioni/Reviews*



MARIO NEVE, *Il disegno dell'Europa. Costruzioni cartografiche dell'identità europea*, Milano-Udine, Mimesis, 2016, pp. 360; FRANCESCO ANGHELONE – ANDREA UNGARI, *Atlante Geopolitico del Mediterraneo 2016*, Prefazione di ANTONIO IODICE, Introduzione di ANDREA MARGELLETTI, Roma, Bordeaux, 2016, pp. 409; ERAN LERMAN, *The Mediterranean as a Strategic Environment: Learning a New Geopolitical Language*, BESA (The Begin-Sadat Center for Strategic Studies), *Mideast Security and Policy Studies*, n. 117, February 2016, pp. 53.

Può l'Europa essere stata soltanto un costruito artificiale, astratto, destinato ad essere trasformato in una credenza condivisa? È possibile che l'identità europea non sia mai veramente esistita? A questi interrogativi cerca di rispondere il bel saggio di Mario Neve, che – dalla prospettiva geografica – rilegge la storia di un'idea attraverso la sua rappresentazione cartografica. La domanda pressante è: l'Europa che conosciamo sarebbe stata la stessa senza le mappe geografiche? E quante delle odierne difficoltà nell'immaginare/realizzare una reale unità europea sono da attribuire a una sorta di “sindrome cartografica”? Il *mapping*, infatti, è un'operazione mentale antecedente alla scrittura e alla numerazione, un'operazione vicina alle prime forme di concettualizzazione e, dunque, permette di immaginare spazi inaccessibili alla visione diretta, di rendere visibili le connessioni, quelle che von Humboldt chiamava “*zusammenhäng*” e che, parafrasando Aristotele, costituivano la base per quel *sensorium communis*, quello spazio di mediazione tra i racconti dei viaggiatori e i paradigmi gnoseologici disponibili. Ora, la rappresentazione cartografica dell'Europa ce la presenta già con un “vizio d'origine”: non si tratta, infatti, di un “continente”, ma di una “piccola penisola” – per dirla con

Valéry –, di un prolungamento dell'Asia, la cui delimitazione, tradizionalmente corrispondente alla catena degli Urali, produce delle anomalie ancora più importanti della sua conformazione ambigua. Insomma, spiega l'A., il mito dell'assolutezza della rappresentazione cartografica vacilla ancor prima che si affermi la convinzione pseudoscientifica indotta dagli strumenti satellitari. Ed allora, per comprendere quella che viene definita come “identità europea” occorre rivisitarne le “mappe”, più ideali che reali, che, dal mondo antico fino al secondo dopoguerra, hanno costruito un concetto, quello di Europa, appunto. Si pensi soltanto al fatto che, solamente con gli anni Cinquanta del Novecento, l'immagine cartografica dell'Europa coincide per la prima volta con un'istituzione, la CEE, composta da sei paesi. Ma ora, l'Unione Europea si è allargata a dismisura e quella coincidenza concettuale e cartografica è di nuovo venuta meno. Che cosa significa tutto ciò? Che l'Europa non esiste senza una mappa. E proprio tale consapevolezza ne mostra i limiti intrinseci. Finché non costruiremo un'identità europea senza mappa, non potremo assolutamente pensare a un'Europa realmente esistente. E unita.

Ma l'Europa non può essere concepita senza il Mediterraneo, quel “continente alla rovescia” che è fatto soprattutto di connessioni e di mobilità. Un'identità europea che trascuri le coste settentrionali dell'Africa o il Vicino Oriente finirebbe per negare se stessa e la propria storia di confronto/scontro economico e culturale. *L'Atlante Geopolitico del Mediterraneo 2016* – frutto di un poderoso lavoro di storici, analisti di politica internazionale ed esperti della comunicazione – cerca di cogliere le dinamiche più recenti della sponda sud del Mediterraneo, soprattutto alla luce del fallimento delle “primavere arabe” e al sorgere del fenomeno del terrorismo statalizzato dell'*Islamic State*. Le 11 schede paese che compongono

l'utilissimo volume presentano una parte storica ed una propria dell'attualità politica, economica e sociale più recente, facendo in modo che il Mediterraneo non costituisca più un "altrove", ma una realtà molto viva e presente per i paesi europei, che vivono – e non solo di riflesso – i fenomeni migratori massicci e i rischi che il terrorismo islamista pone all'Occidente in genere. Insomma, come precisa Andrea Margelletti, "la crisi del Mediterraneo allargato non è una mera crisi di sicurezza e stabilità, bensì rappresenta una crisi di legittimità politica, sviluppo socio-economico e dignità umana" (p. 10).

Che il Mediterraneo costituisca, ora più che mai, un "ambiente strategico" è cosa nota, ma che occorra apprendere l'uso di un nuovo linguaggio geopolitico è ancora una lontana consapevolezza. Eppure, non è più possibile ignorare che il *Mare Nostrum* rischi di trasformarsi in una realtà caotica e assolutamente ingestibile. È necessario, allora, pensare alla possibilità di costruire un'identità strategica che unisca, anziché dividere, il "Great Sea", per usare l'espressione di David Abulafia. Come sostiene Eran Lerman, si deve costruire un vitale *Sea Lane of Communications* (SLOC) tra l'Atlantico e l'Asia, che colmi quello che potrebbe essere un ostacolo, trasformandolo in nuove opportunità di crescita, in uno spazio culturale e di pluralismo politico, che si configuri veramente come una nuova comunità nelle avversità da affrontare.

GIULIANA IURLANO

**FRANCESCA SALVATORE, *Teoria dei Giochi e Relazioni Internazionali. La "strategia del conflitto" di Thomas C. Schelling*, Torino, L'Harmattan Italia, 2016, pp. 81.**

L'agile e molto interessante saggio di Francesca Salvatore analizza un aspetto – per certi versi ancora poco noto ai non specialisti – del neo-realismo strategico

della guerra fredda. La Teoria dei Giochi (TdG) è un insieme di modelli e strategie di matrice economico-matematica, utilizzato nello scenario "semplificato" del bipolarismo per creare analisi e previsioni relativamente alle possibilità di gestione di un conflitto. La notorietà della TdG, in verità, si è avuta anche grazie al film di Ron Howard, *A Beautiful Mind* (2001), e alla magistrale interpretazione da parte di Russell Crowe di John F. Nash, il raffinato matematico ed economista statunitense insignito del premio Nobel nel 1994.

L'interessante trasposizione della teoria di Nash alle relazioni internazionali è avvenuta grazie agli studi innovativi di Thomas C. Schelling, il quale ha intuito la necessità di superare sia il concetto di conflitto "puro" in uno scenario strategico internazionale, che quello di "gioco a somma zero", per analizzare adeguatamente e in modo razionale la strategia del conflitto. Uno dei presupposti di base della TdG è il fatto che il "gioco", metaforicamente parlando, non è mai un "solitario", ma si realizza sempre con almeno due giocatori: questo significa che i "giocatori" sanno sin dall'inizio, nel momento in cui decidono di prendervi parte, che potrebbero vincere, perdere o pareggiare. Dunque, devono assolutamente mettere in conto una valutazione realistica delle proprie forze e delle possibilità che ad esse corrisponda una situazione più o meno favorevole, sulla base dell'analisi comparativa della forza del proprio avversario. È proprio questo elemento che caratterizza la novità assoluta della TdG applicata alle relazioni internazionali, in quanto essa fa entrare a pieno titolo l'idea della contrattazione: nel momento in cui la valutazione dei probabili esiti di un conflitto-gioco fosse altamente sfavorevole, diventa necessario pensare alla possibilità di minimizzare quanto più possibile le perdite. Scrive Francesca Salvatore: «È per questa ragione che "vincere", per Schelling, non vuol dire vincere rispetto ai propri avversari, ma piuttosto guadagnare rispetto al proprio



sistema di valori: ciò si può ottenere contrattando ed evitando comportamenti di reciproco danno. Dunque, la strategia non concerne l'applicazione efficiente della forza, ma l'utilizzo della forza potenziale: non si riferisce a nemici che vogliono distruggersi, ma a *partners* che non si fidano gli uni degli altri» (pp. 17-18). Insomma, la TdG è essenzialmente l'arte della diplomazia e della negoziazione, vale a dire la ricerca di un esito migliore rispetto ad alternative pericolose e, soprattutto nell'ambito della contrapposizione nucleare, di distruzione reciproca.

GIULIANA IURLANO

**PATRIZIA CARRATTA, *Washington e Riyad. Fra confronto bipolare e guerra fredda araba*, pref. di ANTONIO DONNO, Roma, Aracne, 2016, pp. 353.**

La solida relazione tra Stati Uniti e Arabia Saudita, iniziata e consolidatasi negli anni successivi alla fine della seconda guerra mondiale, subì una brusca battuta d'arresto negli anni della presidenza Kennedy. Il *casus belli* fu rappresentato dall'ascesa al potere in Egitto di Nasser, il quale si propose di avviare una politica verso il mondo arabo in grado di unificarlo sotto un'unica linea di condotta politica globale e sotto un'unica *leadership*, la propria. Il che non poteva che provocare il risentimento degli altri *leaders* arabi, sia che fossero amici degli Stati Uniti, sia che guardassero all'Unione Sovietica come modello di riferimento ("socialismo arabo"). La "guerra fredda araba", secondo la brillante definizione di Malcolm H. Kerr, investì in pieno il mondo arabo e mise in crisi la politica americana fino a quel momento seguita.

Queste sono le premesse dell'ottimo lavoro di Patrizia Carratta, che ha studiato i fatti con un lunga, attenta disamina dei documenti inglesi e americani di quegli anni. Il libro, quindi, è un contributo di primo livello per la comprensione di una

pagina fondamentale della storia del Medio Oriente e della stessa politica mediorientale degli Stati Uniti ai tempi di Kennedy. Il quale impostò la propria politica di approccio all'ambiziosissimo Nasser, facendo leva su una sorta di "diplomazia personale", fondata sulla possibilità di una diretta comprensione reciproca e, occorre anche dirlo, sulla convinzione del giovane presidente di sapersi porre nel giusto mondo nei confronti del *leader* egiziano, cioè come interlocutore brillante, amichevole e convincente.

Questo approccio fallì, perché le mire di Nasser erano ben più importanti rispetto ai giri di valzer con il presidente americano. Nasser voleva acquisire il dominio del mondo arabo, anche attraverso una guerra decisiva contro Israele. Per far questo occorreva piegare le *leaderships* moderate e filo-americane presenti nella regione. Così, Nasser iniziò una politica di dura contrapposizione nei confronti del regime saudita, il più solido amico degli Stati Uniti, mettendo in crisi definitiva il progetto, alquanto illusorio, di Kennedy. Carratta, nella parte centrale del libro, dedica pagine interessanti proprio alla dura realtà che si presentò agli occhi di Kennedy, che si era dimostrato troppo sicuro dei suoi mezzi nell'approccio politico all'astuto Nasser.

Quando le truppe egiziane invasero lo Yemen, giudicato il punto debole della penisola arabica per iniziare un'invasione dello stato saudita, Kennedy dovette riconoscere che il proprio progetto per il Medio Oriente era totalmente fallito. Si dovette tornare indietro precipitosamente. L'impresa yemenita di Nasser fallì e, da parte americana, si dovette ritornare alle vecchie certezze di un tempo: il consolidamento delle alleanze con i paesi arabi moderati e filo-americani e la ripresa della *special relationship* con Israele.

LUCIO TONDO

**AUTORI VARI, *The Arab Awakening: America and the Transformation of the Middle East*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2011, pp. 381.**

Benché le “primavere arabe”, che hanno avuto inizio nel 2011 in Tunisia, siano tutte miseramente fallite, il volume offre agli studiosi la possibilità di approfondire uno dei fenomeni più importanti accaduti nel mondo arabo dopo la seconda guerra mondiale. È qui ovviamente impossibile dar conto del contenuto dei diciotto saggi opera di altrettanti studiosi della regione mediorientale. Tuttavia, il quadro generale che è offerto ci consente di dire che il fenomeno, almeno nella sua fase iniziale, sembrò avvalorare l’idea che il mondo arabo mediorientale stesse per imboccare una nuova strada, nella direzione della democrazia o in una sua forma simile. Nella sua introduzione, Kenneth M. Pollack afferma che le “primavere arabe” stanno producendo «uno *shock* nelle fondamenta politiche, sociali e intellettuali del Medio Oriente».

La generazione alla testa delle “primavere arabe”, si legge nel libro, intende rivoluzionare gli assetti politici dei paesi arabi, benché gli indirizzi e gli esiti siano assai incerti. La protesta violenta non sembra avere un punto di riferimento politico certo, concentrandosi prevalentemente nel desiderio spasmodico di abbattere i dittatori. D’altro canto, gli Stati Uniti non furono in grado di leggere con la dovuta correttezza il fenomeno e, come si sa, successivamente Obama sostenne il progetto di Sarkozy di abbattere il dittatore libico Gheddafi, con i risultati che sono sotto gli occhi di tutti.

Il libro, comunque, offre la possibilità al lettore e agli studiosi di analizzare gli aspetti fondamentali del grande rivolgimento del Medio Oriente arabo, le tendenze dell’opinione pubblica dei paesi interessati dal fenomeno, il ruolo dei media, le condizioni socio-economiche che

innestarono il sommovimento, l’influenza delle forze islamiste interne al movimento e le conseguenze che le “primavere arabe” avrebbero potuto comportare sul processo di pace israelo-palestinese. La lezione per gli Stati Uniti non può che riguardare il loro tradizionale atteggiamento verso il Medio Oriente: «Ciò che Washington deve evitare è di ricadere nel solito, erroneo paradigma fondato sulla valutazione che nulla può cambiare nel Medio Oriente». Oggi, possiamo dire che tutto è cambiato, ma in peggio.

ANTONIO DONNO

**IRA M. LAPIDUS, *A History of Islamic Societies*, New York, Cambridge University Press, 2014<sup>3</sup>, pp. 980.**

Tra il gran numero di libri che negli ultimi due decenni sono stati dedicati all’islam, questo di Lapidus, giunto alla terza edizione, spicca senz’altro per l’autorevolezza dell’autore e per la qualità dell’analisi. Lapidus parte dalla descrizione delle società mediorientali prima dell’avvento dell’islam, per poi studiare i processi religiosi e sociali lungo i quali l’islam si radicò nelle regioni in cui tuttora è presente. La fondazione dell’impero arabo-islamico, che durò dal 632 al 945 è, ovviamente, la base d’analisi per tutto il successivo sviluppo politico e sociale dell’islam in quelle regioni: uno sviluppo non sempre omogeneo in tutte le società islamiche, ma che tuttavia offre un quadro storico veramente potente della diffusione e del radicamento della religione di Maometto. Fondamentale fu la scissione tra islamismo sunnita e islamismo sciita, cui Lapidus dedica pagine di grande profondità, che consentono al lettore non islamico di superare le superficiali conoscenze odierne sull’opposizione tra sciiti e sunniti per comprendere le ragioni religiose di quello scisma.

Una parte importante è dedicata all’analisi della struttura sociale e

comunitaria delle società islamiche, compreso il ruolo delle donne, analisi che, applicata in molti capitoli alla società islamica del Medio Oriente, ci permette di comprendere la complessa realtà di un'immensa regione a noi molto vicina, perché ai confini dell'Europa ed anzi presente in molti contesti prettamente europei, soprattutto nella realtà regionale balcanica.

La parte terza del libro affronta il vastissimo tema dell'espansione globale dell'islam dal settimo al diciannovesimo secolo, un periodo lunghissimo, che Lapidus tratta magistralmente, operando una sintesi molto efficace dell'evoluzione della conquista islamica soprattutto nell'Africa settentrionale e in Spagna. Nei capitoli successivi, Lapidus ci offre un quadro affascinante dello sviluppo dell'islam in Asia e in Africa, per soffermarsi successivamente sulle trasformazioni interne dei paesi islamici nel ventesimo secolo, con una particolare attenzione allo sviluppo del nazionalismo e della secolarizzazione in particolari contesti.

Il libro di Lapidus è insieme un'opera di consultazione indispensabile per conoscere la storia e la filosofia dell'islam, ma anche un punto di riferimento imprescindibile per gli studiosi.

ANTONIO DONNO

## Gli Autori

**Chiara Agagiù** consegue la laurea in Lettere Moderne presso l'Università del Salento con una tesi interdisciplinare dal titolo "Volti narranti" (letteratura, psicanalisi, fotografia) in Critica letteraria ed Ermeneutica del testo, di cui prosegue la ricerca nell'ambito verbo-visivo del tema. È curatrice, traduttrice (inglese) e autrice, insieme a Ferdinando Scianna, dei testi presenti nel libro fotografico *Arneo* di Ulderico Tramacere (Lecce, Edizioni Grifo, 2015). Membro fondatore della rivista «Generazioni di scritture» (Edizioni Milella, Lecce), è attualmente responsabile della sezione "Recensioni" della rivista. Vincitrice nel 2015 di una *scholarship* bilaterale Italia-Slovenia (Ministero degli Affari Esteri-Cmepius), conduce un progetto di ricerca sulla memoria e sull'identità del confine italo-sloveno a partire dal secondo conflitto mondiale. Dal 2016 è responsabile di "Partnership e relazioni internazionali" del Laboratorio di Studi Lacaniani – Università del Salento.

**Giovanna Bino**, laureata in Lingue e letterature straniere, si è specializzata in Biblioteconomia, perfezionandosi poi in storia regionale pugliese. È direttrice coordinatrice di biblioteca nel ruolo del MiBACT nelle sedi dell'Archivio di Stato di Brindisi dal 1979 e di Lecce dal 1985. Si occupa di studi storici e metodologie della ricerca bibliografica. Collabora, come esperta, nel laboratorio TASC di Storia dell'arte contemporanea dell'Università del Salento. Già docente di Biblioteconomia presso la Scuola di specializzazione del MiBACT con sede in Bari, ha pubblicato articoli e saggi su periodici e miscellanee, in particolare sulla condizione delle donne in Terra d'Otranto. Attualmente collabora a "I linguaggi risorgimentali per la nazione" dell'Università del Salento. Ha pubblicato nel 2015 *Stampa periodica in Terra d'Otranto. Fonte pericolosa per la sicurezza, pregio e rarità per gli archivi*.

**Marcello Ciola** ha conseguito la laurea magistrale presso la Luiss "G. Carli" con una tesi dal titolo "La Shanghai Cooperation Organization, Prospettive di un nuovo Great Game". Ha frequentato i corsi di Analisi delle relazioni internazionali dell'ASERI (Alta Scuola di Economia e Relazioni). È membro del direttivo dell'associazione culturale "Identità Europea" e membro fondatore e vice-CEO del Centro Studi "Mediterranean Affairs". È *associate analyst* del *think tank* "Il Nodo di Gordio" dal 2013.

**Antonio Donno** è professore ordinario di Storia delle Relazioni Internazionali nell'Università del Salento. Ha insegnato la stessa disciplina presso la Luiss "G. Carli" di Roma. Americanista per formazione e studi, ha pubblicato quindici volumi fra monografie e curatele e più di centocinquanta articoli e saggi in riviste e miscellanee in Italia e all'estero. Fa parte del comitato scientifico di numerose riviste. Pubblicazioni recenti: *In nome della libertà. Conservatorismo americano e guerra fredda* (2004); *Barry Goldwater. Valori americani e lotta al comunismo* (2008); (con Giuliana Iurlano) *Nixon, Kissinger e il Medio Oriente, 1969-1973* (2010); *Una relazione speciale. Stati Uniti e Israele dal 1948 al 2009* (2013); (con Giuliana Iurlano), *L'amministrazione Nixon e il contenente africano. Tra decolonizzazione e guerra fredda, 1969-1974* (2016). Sempre con Giuliana Iurlano, sta completando un volume sulle relazioni internazionali degli Stati Uniti dall'indipendenza agli esiti della guerra anglo-americana del 1812-1815.

**Giuliana Iurlano** è professore aggregato di Storia delle Relazioni Internazionali presso l'Università del Salento. Autrice di vari saggi di storia degli Stati Uniti e di relazioni internazionali, ha pubblicato: *Sion in America. Idee, progetti movimenti per uno Stato ebraico, 1654-1917* (2004) e ha curato, insieme ad Antonio Donno, *Nixon, Kissinger e il Medio Oriente, 1969-1973* (2010). Sempre con Antonio Donno ha curato il volume *L'amministrazione Nixon e il contenente africano. Tra decolonizzazione e guerra fredda, 1969-1974* (2016). Fa parte del comitato scientifico di questa rivista ed è presidente del CeSRAM (centro Studi Relazioni Atlantico-Mediterranee).

**Ilaria Lezzi** si è laureata con lode in Scienze Politiche e delle Relazioni Internazionali presso l'Università del Salento e ha conseguito una Laurea Magistrale con lode in Scienze Internazionali e Diplomatiche, specializzandosi in Politica e Sicurezza Internazionale, presso l'Università di Bologna - Campus di Forlì. Ha ricercato su sicurezza e stabilità in Asia Orientale e sull'equilibrio di potenza tra Stati Uniti e Cina.

**Paolo Macrì**, giurista e dottore di ricerca in Storia delle relazioni e delle organizzazioni internazionali, è corrispondente per l'Italia dell'associazione *Varian Fry France* e socio fondatore del Centro Studi Relazioni

Atlantico-Mediterranee (CeSRAM). Nel 2013 ha pubblicato il volume *L'American Friends Service Committee e il soccorso quacchero in Europa dalla Grande guerra al 1923*. Esperto di tutela dei diritti umani in contesti internazionali e di protocolli di cooperazione civile-militare in ambito NATO, dal 2014 collabora ai piani di ricerca del Centro militare di studi strategici presso il CASD del ministero della difesa.

**Gianluca Pastori** è professore associato di Storia delle relazioni politiche fra il Nord America e l'Europa, Facoltà di Scienze Politiche e Sociali, Università Cattolica del Sacro Cuore. Collabora con vari enti di ricerca e formazione pubblici e privati, fra cui l'ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale – Milano), dove insegna nel Master in Diplomacy e nel Master in International Cooperation. È autore o curatore di volumi e contributi scientifici, in Italia e all'estero. Fra gli altri: *Il viaggio e la politica. Il Raj di George Nathaniel Curzon e la Frontiera come "immaginario imperiale"*, in «Storia Urbana. Rivista di Studi sulle Trasformazioni della Città e del Territorio in Età Moderna», XXXVIII, 146, 2015, pp. 95-113; *The Impact of the British Policy on the Institutional System of the Khanate of Kalat (North-West India, 1870-1914)*, in A. BIAGINI–G. MOTTA, eds., *Empires and Nations from the Eighteenth to the Twentieth Century*, Newcastle upon Tyne, Cambridge Scholars Publisher, 2014, vol. II, pp. 3-11; *Steel and Blood: The Social Construction of Hedged Weapons Image in Late Nineteenth/Early Twentieth Century*, in K. JONES–G. MACOLA–D. WELCH, eds., *A Cultural History of Firearms in the Age of Empire*, Franham, Ashgate, 2013, pp. 149-62.

**Bruno Pierri**, laureato in Lingue e Letterature Straniere presso l'Università di Lecce nel 1995, dottore di ricerca in Storia, Istituzioni e Relazioni Internazionali dei Paesi Extra-Europei presso l'Università di Pisa, ha usufruito di assegni di ricerca in Storia delle Relazioni Internazionali presso l'Università del Salento e di borse di studio, tra cui l'*Exchange Visitor Program* del Dipartimento di Stato degli Stati Uniti. È autore di numerosi saggi, di cui alcuni in inglese. Ha scritto le monografie *Guerra fredda e illusioni imperiali*, 2007, *Gran Bretagna 1945*, 2000, *Giganti petroliferi e grandi consumatori*, 2015. Ha insegnato Lingua Inglese presso le Facoltà di Lettere e Filosofia e di Economia dell'Università del Salento e attualmente è docente di Lingua e Civiltà Inglese presso l'I.I.S. "Racchetti-Da Vinci" di Crema (CR) e professore a contratto di History of Italian Foreign Policy presso l'Università di Parma.

**Francesca Salvatore** ha conseguito nel 2014 un dottorato di ricerca in Studi Storici, Geografici e delle Relazioni Internazionali presso l'Università del Salento. Ha svolto periodi di ricerca presso i Kew Gardens Archives (London), la NARA (Washington, DC) e i National Archives di New Delhi. È stata, inoltre, borsista presso l'Euromediterranean School of Law and Politics della Scuola Superiori ISUFI. È *publication manager* di «Eunomia, rivista semestrale on-line di storia e politica internazionali». Dal 2012 collabora con il Centro Studi Relazioni Atlantico-Mediterranee (CeSRAM). Il suo libro "*Friends, not allies*". *Le relazioni Stati Uniti-India negli anni dell'amministrazione Kennedy. Nascita, evoluzione e crisi del contenimento nel sub-continente indiano (1961-1963)* è in corso di stampa presso Aracne editrice. Nel 2016 ha pubblicato *Teoria dei Giochi e Relazioni Internazionali* con L'Harmattan Italia.

**Lucio Tondo**, già professore a contratto di Linguaggio Diplomatico e assegnista di ricerca presso l'Università del Salento e Dottore di Ricerca dell'Università di Pisa. Svolge attività di collaborazione con la Cattedra di Storia delle Relazioni Internazionali dell'Università del Salento. È autore di una monografia e di numerosi saggi sulla politica estera americana nei riguardi del Medio Oriente, della Russia bolscevica, del Giappone tra le due guerre mondiali e della prima guerra mondiale pubblicati presso riviste scientifiche quali «Clio», «Nuova Storia Contemporanea». Sta completando una monografia sui rapporti tra l'amministrazione Nixon e il Libano.

**Andrea Venerdi** si è laureato nel 2016 in Scienze della Politica presso l'Università del Salento. Ha discusso una tesi in Relazioni Internazionali dal titolo "La sicurezza nazionale e il caso dell'internamento dei cittadini americano-giapponesi durante la Seconda Guerra Mondiale (1942–1946)", da cui è tratto il presente lavoro.

**Claudio Vercelli** è ricercatore di storia contemporanea presso l'Istituto di studi storici "G. Salvemini" di Torino, per il quale conduce il programma didattico pluriennale *Usi della storia, usi della memoria*. Giornalista pubblicitista, è collaboratore, tra gli altri, di *Pagine ebraiche*, *Moked*, nonché del periodico *Prometeo*. Svolge attività di consulenza didattica e insegnamento a contratto. Per il biennio accademico 2015-2016 e 2016-2017 è docente presso il Master di I livello *Fonti, storia, istituzioni e norme*

*dei tre monoteismi: ebraismo, cristianesimo e Islam* per la direzione di Paolo Branca, all'Università Cattolica di Milano. Per la Fondazione Università popolare di Torino è titolare dell'insegnamento di Storia contemporanea. Le sue aree di competenza sono la storia europea del Novecento, quella mediorientale e i regimi totalitari. Ha pubblicato, tra gli altri, i volumi *Tanti Olocausti. La deportazione e l'internamento nei Lager nazisti* (La Giuntina, Firenze, 2005); *Israele e Palestina: una terra per due* (Ega, Torino 2005); *Israele. Storia dello Stato 1881-2008, dal sogno alla realtà* (La Giuntina, Firenze, 2007-2008); *Breve storia dello Stato d'Israele* (Carocci, Roma, 2009); *Storia del conflitto israelo-palestinese* (Laterza, Roma-Bari 2010); *Triangoli viola. La persecuzione e la deportazione dei testimoni di Geova nei Lager nazisti* (Carocci, Roma, 2012); *Il negazionismo. Storia di una menzogna* (Laterza, Roma-Bari, 2013); *Il dominio del terrore. Deportazioni, internamenti e stermini nel Novecento* (Salerno editrice, Roma, 2016), insieme alla co-curatela, con Francesca Romana Recchia Luciani, del volume collettaneo *Pop Shoah? Immaginari del genocidio ebraico* (Il Nuovo Melangolo, Genova, 2016). È inoltre coautore del manuale di storia per i licei e l'università *Nel segno dei tempi. Milleduemila: un mondo al plurale*, per la cura di Valerio Castronovo (La Nuova Italia, Firenze 2009-2015). Per la primavera dell'anno entrante pubblicherà *Soldati. Una storia sociale dell'esercito italiano, dall'Unità ad oggi* (Laterza, Roma-Bari, 2016).

**Angela Villani** è ricercatrice confermata di Storia delle relazioni internazionali presso il Dipartimento di Scienze politiche e giuridiche dell'Università degli studi di Messina. I suoi interessi di ricerca riguardano la storia delle organizzazioni internazionali, la storia della politica estera italiana del secondo dopoguerra, in particolare il contributo al processo d'integrazione europea e la politica di cooperazione allo sviluppo. Fra le sue pubblicazioni principali si ricordano: *L'Italia e l'Onu negli anni della coesistenza competitiva (1955-1968)*, Cedam, 2007; (con M. Saija), *Gaetano Martino 1900-1967*, Rubbettino, 2011; *Dalla parte dei bambini. Italia e Unicef fra ricostruzione e sviluppo*, Cedam-Kluwer, 2016. Fa parte del gruppo di ricerca del CISOI (Centro Interuniversitario per lo Studio della storia delle organizzazioni internazionali e dei processi e movimenti di cooperazione internazionale).



## **Eunomia**

**Rivista semestrale di Storia e Politica Internazionali**

<http://siba-ese.unisalento.it/index.php/eunomia>

© 2016 Università del Salento – Coordinamento SIBA



<http://siba.unisalento.it>