

Messaggio alle nuove generazioni di diplomatici

Per il Circolo di Studi Diplomatici sta diventando una tradizione iniziare il nuovo anno con una riflessione sulla diplomazia. All'inizio del 2016 ritenemmo di dover far sentire la nostra voce a difesa della diplomazia professionale messa in discussione dalla prima nomina politica di un Capo Missione dagli anni immediatamente successivi alla fine della seconda guerra mondiale. Iniziammo il 2017 con una analisi della politica estera italiana ed europea in un mondo in rapido cambiamento, e nel 2018 abbiamo dedicato il primo Dialogo Diplomatico al tema dei valori e degli interessi in politica estera e su come la diplomazia ne interpreta e ne vive il rapporto.

Dedichiamo la prima Lettera Diplomatica del 2019 alla Lezione che l'Ambasciatore Salleo ha tenuto ai giovani vincitori dell'ultimo Concorso Diplomatico nel quadro del Corso di Formazione Professionale che essi stanno seguendo prima di entrare concretamente in servizio alla Farnesina.

E' ormai il secondo anno che il Ministero degli Esteri chiede al Circolo di Studi Diplomatici di organizzare e sovrintendere ad un modulo formativo per i colleghi appena entrati in carriera dedicato all'analisi geopolitica ed allo sviluppo delle capacità redazionali. La prolusione al modulo dello scorso anno fu tenuta dall'Ambasciatore Cavalchini, e la sua Lezione fu pubblicata come introduzione al Quaderno di Politica Internazionale n.31 del novembre 2017.

Questa Lettera Diplomatica, che riporta la prolusione dell'Ambasciatore Salleo alla seconda edizione del modulo, vuole essere una ulteriore testimonianza di quanto possa essere fecondo per le nuove generazioni di diplomatici lo scambio con colleghi che li hanno preceduti e che hanno dedicato al "mestiere" che essi si accingono a svolgere la parte migliore della loro vita professionale.

* * *

La professione del diplomatico contiene in sé una forte sfida intellettuale e culturale e richiede, oltre all'acume e alla preparazione, lucidità, freddezza e carattere fermo. Essa è tanto più affascinante oggi perché siete chiamati ad esercitarla in un periodo denso di incertezze, forse senza precedenti, pieno di pericoli ricorrenti nei rapporti tra gli Stati e tra i popoli. È un tempo, però, in cui le qualità umane e intellettuali della diplomazia possono fornire il rimedio alla minaccia e all'uso della forza: il periodo che condusse alle due Guerre Mondiali ce lo rammenta ogni giorno. Il progresso che la comunità delle nazioni ha costruito nei secoli per rendere razionale e praticabile la giungla internazionale (*homo homini lupus*, scriveva Hobbes), nata senza legge e, dotatasi seppur faticosamente di un diritto che è rimesso ogni giorno in questione,

rimane priva di un'autorità regolatrice che era il sogno di Immanuel Kant. Le organizzazioni internazionali sono battute in breccia, infatti, i trattati vengono rinnegati (*chiffons de papier*, li chiamò il cancelliere tedesco Theobald von Bethmann-Hollweg proprio il 4 agosto 1914!); il diritto internazionale è screditato e deriso, o sfrontatamente disapplicato; la legge del più forte è applicata senza ritegno, se non addirittura invocata come regola.

Dopo i contrasti e le guerre tra i grandi imperi, l'ottocentesco equilibrio delle forze, la nascita dei moderni Stati-nazione e, infine, le tragedie del XX secolo, rileggiamo la geopolitica che Makinder ci ha insegnato a riconoscere come matrice delle relazioni internazionali: oggi la scena è sconvolta come se le masse continentali che lo studioso descriveva siano in preda a un movimento

tettonico. Infine, l'impatto dell'odierna tecnologia sulla vita dei popoli e sulla filosofia della politica supera di molto, nel bene e nel male, quello dell'epoca delle scoperte e della rivoluzione industriale.

Opererete in un campo denso di rischi, non tanto personali quanto per il Paese che rappresenterete e, al limite, per la sicurezza generale. Non sono solo le dichiarazioni avventate di governi ed esponenti politici, infatti, ma anche gli equivoci nella rappresentazione diplomatica che possono falsare uno scenario e provocare gravi crisi: è una responsabilità che porterete con voi. Basti rammentare, in tempi più vicini a noi, nel 1991, la pilatesca risposta dell'Ambasciatore americano April Glaspie – “non abbiamo interessi nelle vostre diatribe interarabe” - che convinse Saddam Hussein che gli americani avrebbero chiuso un occhio sul Kuwait e lo indusse a invadere l'Emirato con le conseguenze che conosciamo e durano ancora.

Diplomazia d'oggi

La diplomazia odierna è multitematica: non è solo concentrata sulla politica e la sicurezza, ma comprende la rappresentanza complessiva di un grande Paese. È cultura e immagine, commercio ed economia, protezione consolare e tutela della collettività. La diplomazia d'oggi è perciò multifunzione: come il direttore d'orchestra non suona uno strumento, ma assicura coerenza e armonia, l'ambasciatore in sede e i vertici della struttura ministeriale nella capitale coordinano – per quanto possibile – le diverse funzioni estere dello Stato nella direttiva generale dell'interesse nazionale. È diplomazia bilaterale e multilaterale. Quest'ultima è essenziale per un Paese che vuole esser presente in tutte le sedi dove si decidono gli equilibri mondiali: per far valere gli interessi permanenti del Paese e la tradizione della propria antica civiltà, l'Italia opera attivamente nell'Unione Europea e nell'Alleanza Atlantica, nelle Nazioni Unite e nell'Organizzazione Mondiale del Commercio, nel Fondo Monetario Internazionale e nella Banca Mondiale, per citare gli organismi più rilevanti, partecipa

con impegno alle convenzioni umanitarie. L'Italia repubblicana è saldamente ancorata al multilateralismo (come prevede la Costituzione), al rispetto degli accordi (*pacta sunt servanda*), alla visione di progresso e di pace che solo l'ordine internazionale liberale, pur oggi profondamente turbato, permette.

Diplomazia e politica estera. Un concetto bifronte

Alternativa (ma talora complementare...) alla guerra, la diplomazia consiste essenzialmente nella gestione delle relazioni internazionali, è “la tecnica o l'arte” (ritiene l'Oxford Dictionary) di definirle e condurle. La diplomazia è anche la struttura umana che concretamente pone in essere quei rapporti, sia nella propria capitale (la Farnesina, i colleghi e voi stessi, il governo per quanto attiene ai rapporti esterni) e all'estero (ambasciate e rappresentanze multilaterali, missioni *ad hoc*, incontri e vertici, conferenze internazionali). A entrambe le forme in cui si sostanzia la diplomazia sarete chiamati a contribuire attivamente al meglio delle vostre capacità. La diplomazia professionale e la diplomazia politica dei tempi moderni si intersecano di continuo con la presenza nelle riunioni e nelle missioni di esponenti governativi e con la partecipazione dei diplomatici: ciascuna parte deve saper restare nella propria sfera istituzionale.

I costituzionalisti ci mostrano come nasce la politica estera di un Paese democratico: già con il voto di fiducia il governo sottopone al parlamento la propria politica estera nel programma che è poi discusso in dettaglio in sede di bilancio del Ministero degli Esteri, trova quindi affinamento nel dialogo tra i due poteri e, nelle sue competenze, in quello con il Capo dello Stato.

Dovete anzitutto rammentare che già nella fase iniziale – in vista della fiducia, non certo nella formula partitica - la diplomazia professionale non può essere esclusa dal processo, ma è necessario che sia consultata dal governo incaricato circa il realismo del programma, i costi politici e di sicurezza comparati ai vantaggi attesi, la disponibilità dei mezzi, il quadro degli interessi permanenti del Paese cui la politica estera deve riferirsi, i

pericoli incombenti. I rischi derivanti dall'incompetenza e dalla superficialità devono essere prevenuti perché sono ben difficili da riparare più tardi, non meno dei cedimenti alle esigenze politiche interne o persino elettorali.

In aperta polemica con le multiformi istanze interne, Otto von Bismarck teorizzò il *Primat der Aussenpolitik*: dal ruolo internazionale che un Paese (o una classe dirigente) si assegna, sostenne, discendono "a caduta" gli assetti interni e le relative decisioni. Al monito di Bismarck corrisponde ai nostri tempi quello di Henry Kissinger: non si deve fare di "*foreign policy a subsidiary of domestic politics*"¹. Conoscete la differenza tra i due termini...

Il rapporto della politica estera con quella interna è, quindi, fondamentale, ma è complesso per la molteplicità degli attori e degli interessi. La Farnesina invia Consiglieri Diplomatici al Quirinale, a Palazzo Chigi, presso parecchi ministeri tecnici: il loro compito è rafforzare il raccordo reciproco, fornire il consiglio e la competenza internazionale, rappresentare il MAE e le esigenze della politica estera. Al governo compete d'impartire le istruzioni alla propria rete diplomatica, alla struttura ministeriale spettano la redazione e l'attuazione di quelle. Collaborazione stretta e fiduciosa: l'interconnessione della struttura professionale con l'autorità governativa è necessaria per predisporre decisioni e dare istruzioni al servizio estero.

Etica e politica

L'indipendenza della diplomazia professionale presuppone vigore intellettuale ed etico, riconosciuta competenza e documentata proposizione di argomenti: si manifesta nel consiglio e nella diuturna assistenza al governo. Dobbiamo, però, ricordare che l'indipendenza weberiana dal potere politico comporta un prezzo, ma è necessaria al corretto funzionamento della politica estera e della stessa diplomazia, non troppo diversamente da quanto riguarda la

magistratura e le forze armate, la Banca d'Italia e le strutture tecniche dello Stato come quella finanziaria e fiscale, pur non essendo la diplomazia un potere dello Stato com'è, invece, l'ordine giudiziario. Il necessario prezzo, anche se non imposto dalla legge, ma dall'etica professionale, richiede che il diplomatico in servizio a Roma o all'estero, pur mantenendo le proprie convinzioni, non possa partecipare all'attività di partiti politici: non è una *deminutio* della cittadinanza, ma comporta garanzia di indipendenza e di libertà d'opinione, conferma della fedeltà allo Stato nelle sue legittime strutture.

L'argomento dell'indipendenza e della libertà d'opinione ci conduce ai dilemmi che sorgono quando decisioni politiche o istruzioni non sono condivise dal diplomatico: che fare? Argomentare senza remore è doveroso ma, se le critiche sono respinte, il servizio estero deve attuarle al meglio. Il limite è dato dalla coscienza e dal primato dell'interesse nazionale.

In tutt'altre circostanze, "*il faut se soumettre ou se démettre*" fu il monito di Léon Gambetta. Nell'estate 1914, fermato che fu sulla Marna il *Blitzkrieg* tedesco, il governo Salandra intraprese i contatti che avrebbero portato all'entrata in guerra dell'Italia a fianco dell'Intesa. Informati "per conoscenza" delle istruzioni impartite all'Ambasciatore a Londra, gli Ambasciatori a Vienna Avarna e a Berlino Bollati, consultatisi tra loro, vennero a Roma e rassegnarono le dimissioni giudicando il cambio di alleanze un grave errore, assai nocivo al Paese. Il Presidente del Consiglio Salandra e il ministro degli Esteri San Giuliano le respinsero ritenendo che, divenute irrimediabilmente note, le dimissioni dei due ambasciatori avrebbero svelato il segreto disegno, con grave danno. I due diplomatici tornarono in sede: potete immaginare con che animo consegnarono, nel 1915 il primo e l'altro un anno dopo, la dichiarazione di guerra ai governi di accreditamento.

Nello stesso senso si deve collocare la relazione speciale di fiducia che il diplomatico all'estero ha con il proprio governo nel rapporto quotidiano. Deve riferire

¹ H. A. Kissinger, Does America need a Foreign Policy?, New York 2001.

obiettivamente quanto vede, valutare – in scienza e coscienza – la situazione del Paese di accreditamento, spiegare come il proprio governo sia visto colà, consigliarlo sulla condotta a suo avviso più saggia, senza remore e senza tema di dispiacere a una parte politica al potere nella propria capitale, o in quella di accreditamento. Ne consegue la necessaria confidenzialità delle comunicazioni. La corrispondenza diplomatica non è solo *reporting* – la stampa e le agenzie son lì per quello - ma è valutazione obiettiva ed esperta, consiglio e proposta alle proprie autorità. La confidenzialità deve essere sempre protetta, specie in tempi calamitosi quando debordano i *social media* e prospera lo *hacking*.

Diplomazia professionale e nomine politiche

Dell'indipendenza del servizio estero è anche parte integrante il dilemma annoso tra la diplomazia di carriera e quella di nomina politica, un problema che riguarda molti Paesi – soprattutto, gli Stati Uniti – ma che, per quanto ci concerne, ha toccato solo di striscio la diplomazia della Repubblica subito dopo la fine della guerra per evidenti ragioni. La Farnesina ha sinora saputo tenere il punto.

L'argomento è stato trattato da par suo da George Kennan in un saggio del 1997 per sostenere la necessità dell'indipendenza della politica estera, quindi della diplomazia professionale, dall'influenza del Congresso e dei poteri locali, dalla prepotenza dei vari

dicasteri e dalle pressioni dei grandi gruppi economici e finanziari e aggiungeva, in polemica con l'abitudine diffusa con lo *spoils system* di ricoprire le ambasciate con persone scelte dal presidente, di non riconoscere loro, fatte debite eccezioni, "qualità necessariamente connesse con qualsiasi preparazione, o persino attitudine professionale". Kennan ne traeva la conclusione che la decadenza della politica estera del suo Paese fosse divenuta "istituzionale" perché derivante dall'ingerenza del potere politico (dei partiti, diremmo noi) nel funzionamento della diplomazia con il risultato della sua frammentazione fra tante istanze non coordinate, sovente a scapito dell'interesse nazionale permanente.

Il più grande diplomatico del XX secolo concludeva sul primato della diplomazia di carriera e della sua indipendenza con un argomento suggeritogli dalla familiarità con gli studi classici: riteneva necessario che al concorso pubblico debba seguire un addestramento professionale condotto secondo "gli stessi *standard* d'onore, disciplina e dedizione degli ufficiali"².

Ferdinando Salleo

² G. Kennan. Diplomacy without Diplomats?, in Foreign Affairs settembre-ottobre 1997. V. anche F. Salleo. La lezione di George Kennan, in Limes 5/2005.

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Giovan Battista Verderame

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Via degli Astalli, 3/A – 00186 Roma

Per l'associazione: Tel e fax: 06.679.10.52 – www.studidiplomatici.it – e-mail: studidiplomatici@libero.it

Conto corrente bancario del CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del
Corso "A"

Via del Corso, 307 - 00186 Roma

c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051