



Dipartimento di: *Scienze Politiche*      Cattedra: *Diplomazia*

RIVOLUZIONE DIGITALE E PUBLIC DIPLOMACY  
LA POLITICA ESTERA AMERICANA IN IRAQ E IN  
AFGHANISTAN

RELATORE

Prof. *Miodrag Lekic*

CANDIDATO: *Alessandra Ripa*

Matr. *618782*

CORRELATORE

Prof. *Sergio Fabbrini*

ANNO ACCADEMICO  
2012 - 2013

## *Indice*

### *Introduzione*

## **CAPITOLO I – Dalla comunicazione diplomatica tradizionale alla Public Diplomacy**

I. 1. Breve evoluzione della diplomazia: dalla diplomazia segreta alla diplomazia aperta

I. 1. 1. *La negoziazione diplomatica tra tradizione del segreto e modernità della trasparenza*

I. 2. L'open diplomacy da Lenin a Wilson

I. 2. 1. *La politica estera di Lenin, il “precursore” di Wikileaks*

I. 2. 2. *Wilson, il nuovo ordine mondiale e la New Diplomacy*

I. 3. Glasnot: l'openness e la trasparenza di Gorbačëv

I. 4. Tra diplomazia tradizionale e Public Diplomacy

I. 5. Il nuovo volto della propaganda “Bianca”: la Public Diplomacy

I. 5. 1. *L'importanza della Public Diplomacy*

I. 5. 2. *Dalla vecchia alla nuova Public Diplomacy: la diffusione del Soft Power nelle relazioni internazionali*

I. 5. 3. La Public Diplomacy come arma ideologica durante la Guerra Fredda

I. 6. Public Diplomacy Americana

I. 6. 1. *La Public Diplomacy come strumento contro il terrorismo dopo l'11 settembre*

I. 6. 2. *La Public Diplomacy dal Vietnam all'Iraq*

## **CAPITOLO II – Gli effetti della Rivoluzione digitale sulla Public Diplomacy**

II.1. Rivoluzione della comunicazione e dell'informazione: la terza rivoluzione tecnologica

II.1.1. *Gli impatti tecnologici sulla diplomazia*

II.1.2. *Tra Media Diplomacy e Public Diplomacy*

II.1.3. *La Telediplomacy: la CNN nella guerra del Golfo ed Al Jazeera nel mondo arabo*

II.2. L'utilizzo di Internet e dei Social Media nella Public Diplomacy: la nascita della diplomazia digitale

II.2.1. *Twitter in diplomazia: la "Twiplomacy"*

II.3. La Public Diplomacy 2.0 negli Usa

II.3.1. *Obama alla prova del web 2.0*

### **CAPITOLO III - "Fenomeno Wikileaks": la fine della diplomazia <americana>?**

III. 1. Premessa

III.2. Segreto e trasparenza nell'Età digitale

III. 3. Il caso Wikileaks

III. 3.1. *Afghan War Diary: i file segreti sulle "verità" dell'occupazione*

III.3.2. *Iraq War Logs: le "verità" sul conflitto*

III.3.3. *Il Cablegate: la diplomazia statunitense "allo scoperto"*

III. 4. "Fenomeno Wikileaks": fine della diplomazia <americana>?

### **CAPITOLO IV - Public Diplomacy americana in Iraq e in Afghanistan**

IV.1 Premessa: la Public Diplomacy nel nuovo contesto internazionale

IV. 2. Gli Stati Uniti in Afghanistan dalle origini all'occupazione sovietica del 1979

IV. 3. Gli Usa in Afghanistan dopo l'11 settembre

IV. 4 Gli Usa in Iraq dalle origini alla guerra tra Iran e Iraq

V. 5. Il coinvolgimento degli USA nella Prima Guerra del Golfo

IV. 6. Gli Stati Uniti in Iraq dopo l'11 settembre

IV. 7. Public Diplomacy ed "eccezione americana" di Bush senior e di Clinton

IV. 8. Public Diplomacy statunitense dopo l'11 settembre in Iraq e in Afghanistan

IV. 8.1. *La PD dell'amministrazione G.W. Bush*

IV. 8. 2. *La Public Diplomacy statunitense in Afghanistan nel XX secolo*

IV. 8. 3. *La Public Diplomacy statunitense in Afghanistan dinanzi al pericolo "terrorismo"*

IV. 8. 3. 1. *Public Diplomacy americana come strumento di Counter-insurgency e Counter-terrorism in Afghanistan*

IV. 8. 4. *Public Security e Public Diplomacy in Afghanistan dopo il 2014: un contesto in evoluzione nell'era dei social e di Internet*

IV. 8. 5. *La PD statunitense dopo l'11 settembre in Iraq: le nuove funzioni affidate all'esercito*

IV. 9. Il futuro della Public Diplomacy statunitense: favorire il "dialogo delle idee"

IV. 9. 1. Che ne sarà dell'Afghanistan dopo il 2014?

*Conclusione*

*Bibliografia*

## *Introduzione*

La comunicazione istantanea, la rivoluzione delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione, la capacità di trasmettere e diffondere una notizia, la nascita e l'espansione sempre più rapida di Internet hanno alterato il concetto stesso di diplomazia, rimpiazzando le forme tradizionali del potere e alimentando il *Soft Power*, inteso come abilità di raggiungere il risultato desiderato negli affari internazionali attraverso l'attrazione piuttosto che attraverso la coercizione.

La diplomazia come strumento di comunicazione tra entità politiche è vecchia migliaia di anni. Tra le funzioni che spettano al diplomatico, quella che ha subito nel corso della storia e con il processo di globalizzazione e l'avvento dei nuovi mezzi di comunicazione, un'evoluzione maggiore e delle trasformazioni concrete consiste proprio nella funzione comunicativa, nella capacità di informare e trovare il supporto dell'audience.

“Comprendere, informare e influenzare i pubblici stranieri ampliando il dialogo tra cittadini ed istituzioni e le loro controparti all'estero” è la funzione dell'attività di Public Diplomacy. Essa include sia le comunicazioni dal governo a persone (G2P) che la comunicazione people- to-people (P2P) tra persone e comprende tutta una serie di attività, tra cui le comunicazioni tramite TV, radio, Internet e le nuove piattaforme, i social media per raggiungere il pubblico straniero; scambi educativi e culturali; comunicazione e dialogo; formazione linguistica. Nel caso specifico degli Stati Uniti sono cinque le agenzie responsabili nella conduzione della Public Diplomacy: il Broadcasting Board of Governors (BBG), che sovrintende tutte le trasmissioni non militari; il Dipartimento di Stato (DOS), l'Agenzia statunitense per lo Sviluppo Internazionale (USAID), la Casa Bianca (tramite il Consiglio di Sicurezza nazionale) e il Dipartimento della Difesa (DOD).

L'obiettivo del seguente lavoro è quello di analizzare nello specifico il concetto di *Public Diplomacy*, soffermando l'attenzione sulle sue caratteristiche ed in particolare sul modello americano, per poi dimostrare l'influenza subita dalla

rivoluzione digitale che ha completamente rivoluzionato tale attività con l'utilizzo dei social media e la trasformazione dopo l'11 settembre come strumento efficace di "war on terror"; il legame tra diplomazia, rivoluzione digitale, Public Diplomacy e fenomeno "Wikileaks" ed infine l'analisi delle relazioni tra gli Stati Uniti e i due Paesi interessati in primo luogo alla "war on terror", per poi documentare le attività condotte dalla grande potenza in materia di Public Diplomacy sino ai nostri giorni in Afghanistan e in Iraq.

Nel Primo Capitolo del presente elaborato, analizzo il dilemma tra segretezza e pubblicità che caratterizza la storia della diplomazia sin dalle sue origini, anche se essa nasce come una pratica segreta. Di solito, gli studiosi, associano il concetto di "vecchia diplomazia" con "diplomazia segreta" e quello di "nuova diplomazia" con "diplomazia aperta". I fattori che contribuirono furono in particolare il peso crescente dell'opinione pubblica e lo sviluppo delle comunicazioni. Tanto Wilson quanto Lenin diedero in modalità differenti un importante contributo alla "pubblicità" nei trattati internazionali. Wilson proclamando l'*open diplomacy* nel primo dei suoi Quattordici Punti come principio alla base del nuovo ordine mondiale, Lenin rendendo pubblici i trattati degli Zar tra cui il Trattato segreto che l'Italia aveva stipulato a Londra nel 1915 con le potenze alleate sui vantaggi territoriali che li sarebbero spettati dopo la vittoria.

Gli Stati Uniti rappresentano la novità all'interno del sistema internazionale già durante la Prima Guerra Mondiale e non solo per i principi di apertura e trasparenza, ma anche per il ruolo messianico che tendono ad attribuirsi. Nel corso del capitolo si dimostra come, a partire dall'*open diplomacy* di Wilson, la storia fu caratterizzata dal ricorso alla trasparenza, molto spesso come necessità come nel caso dell'Unione Sovietica del 1985 quando Gorbačëv a capo del Partito comunista sovietico e Aleksander Yakovlev a capo della Segreteria del partito compresero la necessità di ottenere il sostegno popolare e la credibilità necessaria per la realizzazione della *perestroika*, il programma di ristrutturazione economica, attraverso la *glasnot*, ossia la trasparenza: negli affari pubblici, della stampa, dell'educazione e libertà di parola che tra i vari effetti portò al crollo del

comunismo. Apertura e trasparenza costituiscono da sempre i concetti basilari delle relazioni internazionali.

Dopo un breve excursus inerente la storia della diplomazia, nel corso del capitolo darò una spiegazione del concetto di *Public Diplomacy* per molti assimilata al concetto di *open diplomacy*, teorizzato da Wilson. La *Public Diplomacy*, in realtà, ha una caratterizzazione più ampia e più complessa. In particolare, il *Murrow Center of Public Diplomacy* ne dà una definizione concreta considerandola come la comunicazione di un attore internazionale nei confronti di un pubblico straniero, molto spesso assimilata alla propaganda, la quale assumendo una caratterizzazione negativa negli anni dei regimi totalitari, venne sostituita dal “lavoro di informazione”.

Nel 1953 negli Stati Uniti, nacque l'*USIA, United States Information Agency*, in piena Guerra Fredda che come agenzia autonoma rispetto al Dipartimento di Stato, avrebbe dovuto svolgere proprio tale “attività di informazione”. Edmund Gullion, occupando il suo posto al Edward R. Murrow Center presso la Tuft's University Fletcher School of Law and Diplomacy individuò una nuova terminologia adatta a questa attività. *Public Diplomacy*, appunto.

Nel corso della trattazione sarà possibile vedere come essa ha varie interpretazioni. Si potrebbe pensare ad un nuovo modo di fare propaganda, alla “propaganda bianca”, alla comunicazione strategica. Secondo J. Cull, direttore del Corso di Laurea in Public Diplomacy al Center on Public Diplomacy dell' University of Southern California, le componenti fondamentali sono il listening, l'advocacy, l'exchange diplomacy e l'international broadcasting, a cui si aggiunge “la guerra psicologica” intesa come l'uso da parte di un attore internazionale della comunicazione per raggiungere un obiettivo in tempo di guerra, attraverso la comunicazione col pubblico nemico. Le azioni psicologiche influenzano i comportamenti ostili e favoriscono il raggiungimento di obiettivi nazionali. Il broadcasting internazionale racchiude tutte queste attività utilizzando strumenti mediatici, la radio e la tv prima, internet e i new media oggi.

Ognuno dei canali tradizionali di Public Diplomacy si è trasformato con l'arrivo della *New Public Diplomacy*, termine coniato da Melissen, esperto in Diplomacy e Public Affairs, caratterizzata dalla rivoluzione delle comunicazioni e

dall'avvento della rivoluzione digitale. Essa costituisce il maggior paradigma di cambiamento nella comunicazione politica internazionale che da unidirezionale diviene bidirezionale, favorita dal dialogo e dalla partecipazione. Il processo di globalizzazione, le nuove tecnologie, in particolare lo sviluppo dei social media, e dal punto di vista geopolitico l'11 settembre, costituiscono i tre elementi di cambiamento.

La data storica dell'attacco alle Torri Gemelle, corrisponde ad un fallimento per gli Stati Uniti ma costituirà un momento importante per l'attività di Public Diplomacy dopo il declino totale a fine Guerra Fredda con con l'abolizione dell'USIA nel 1999 e la sua fusione al Dipartimento di Stato con una riduzione del budget.

Prima di considerare la Public Diplomacy come un importante strumento di contrasto del terrorismo si comprende l'importanza durante la Guerra Fredda quando esso diventa uno strumento fondamentale e necessario per le due superpotenze per influenzare il pubblico attraverso le loro ideologie. Da parte americana, lo strumento principalmente utilizzato era la radio in particolare *Voice of America*, *Radio Liberty* e *Radio Free Europe*. Dal 1980 il governo americano inserì anche strumenti televisivi come *Worldnet* e *Dialogue* e poi *Reagan Radio e Television Marti* per destabilizzare il regime di Castro a Cuba e il Presidente Clinton *Radio Free Asia* per promuovere democrazia e protezione dei diritti umani in Cina e *Radio Free Iraq* per minare il regime di Saddam Hussein.

L'obiettivo degli Stati Uniti era quello di "Comprendere, informare, e influenzare il pubblico dei Paesi stranieri in modo da promuovere l'interesse nazionale americano". La Public Diplomacy intesa come bisogno di informare e influenzare il pubblico estero è stata, dunque, parte della lunga storia americana ancor prima del programma di informazione verso l'estero nata nel 1953 con l'USIA. La pratica di Public Diplomacy venne sempre più associata agli USA in particolare nella comunicazione dell' "*American Way of Life*" nei confronti del pubblico estero, ma se dal 1950 al 1980 essa subì un'importante crescita, gli anni '90 e più precisamente la fine della Guerra Fredda ne diminuirono l'importanza con l'incorporazione dell'USIA nel Dipartimento di Stato.

Rinata dopo l'11 settembre come strumento di contrasto alla "war on terror" negli USA e nel mondo, costituisce molto più di uno strumento tecnico di politica estera, è parte integrante delle relazioni internazionali, permette di fornire un contro-programma, una contro-narrazione rispetto a quella di Al Qaeda, ad esempio.

Alla fine del capitolo si dimostrerà come tanto il conflitto in Vietnam quanto quello in Iraq del 2003 mutarono profondamente la Public Diplomacy poiché entrambi implicarono una perdita di fiducia e di credibilità nei confronti del potere americano.

Dopo aver dato una nozione di Public Diplomacy, nel corso del secondo capitolo, analizzo le trasformazioni che essa, e nel caso specifico quella statunitense, ha subito a seguito della terza grande rivoluzione della storia, che sta provocando lo sgretolamento delle vecchie strutture di potere e ne sta attestando di nuove. Il fattore accelerante è rappresentato dal cambiamento tecnologico; la rivoluzione dell'informazione ha aumentato la potenza dei singoli mettendo fuori moda le vecchie gerarchie. Il fatto che la comunicazione sia fondamentale nell'attività diplomatica dimostra come nella storia ogni avanzamento nelle tecnologie dell'informazione ha influenzato automaticamente la pratica della diplomazia. Che si parli di *Cyberdiplomacy*, di *Virtualdiplomacy* o di *Mediadiplomacy*, o *Public Diplomacy 2.0*, le nuove tecnologie della comunicazione come Internet, i cellulari e più recentemente i social media in particolar modo le piattaforme di networking come Twitter e Facebook, stanno ridisegnando le interazioni sociali e stanno contribuendo a formare l'opinione pubblica straniera. I nuovi media rientrano tra gli strumenti utilizzati dalla Public Diplomacy. L'affermarsi dell'era dell'informazione e del cosiddetto *villaggio globale* ha fatto sì che gran parte dell'immagine di uno Stato venisse veicolata attraverso la radio prima, la TV poi ed Internet oggi.

Data l'importanza della TV che grazie alla trasmissione dell'immagine influenza in modo determinante il modo di condurre l'attività diplomatica mi soffermo anche sul ruolo svolto dalla CNN durante la Guerra del Golfo che costituì un'arma per comunicare e trarre vantaggio anche al di fuori del campo di

battaglia, e da Al Jazeera che guadagna importanza in Occidente durante la guerra in Afghanistan e ulteriormente in quella in Iraq. La *real time global television*, messa in onda in tempo reale attraverso le tecnologie satellitari fece parlare di *telediplomacy*. Gli Stati Uniti costituiscono nuovi strumenti di Public Diplomacy nella zona, Al Hurra e Radio Sawa per vincere la battaglia dei cuori e delle menti degli arabi, per rilanciare l'immagine del governo americano e per concretizzare l'attività di Public Diplomacy.

Dal ruolo svolto dalla TV nell'attività di Public Diplomacy passo ad analizzare le possibilità offerte dalla Rete che promuove l'orizzontalità degli scambi, poiché ciascuno di noi diviene un "medium credibile di informazione". I nuovi network stanno spingendo verso una convergenza tra diplomazia tradizionale e attività di Public Diplomacy. Pagine Facebook delle ambasciate, Summit in diretta su YouTube, blog dei diplomatici, profili Twitter dei Ministri degli Esteri sono solo alcuni degli strumenti che stanno rivoluzionando il modo di promuovere i propri interessi strategici all'estero. Ancora una volta sono gli Stati Uniti, nella veste di superpotenza diplomatica a guidare il processo di apertura della diplomazia ad Internet. Fu in particolare il discorso tenuto dall'ex Segretario di Stato Hillary Clinton su *Internet Freedom* a dar vita alla nuova era della diplomazia digitale, dove il web diviene una questione internazionale, uno strumento che i diplomatici devono tenere in considerazione, dando vita alla diplomazia 2.0.

Tra tutti i new media, che nello scenario comunicativo globale hanno portato all'avvio di una nuova era per le relazioni tra gli Stati, mi focalizzo su Twitter, che ha costituito uno strumento fondamentale dopo le elezioni presidenziali del 2009 in Iran. Si trattò, infatti, dell'unico strumento sfuggito alla censura del governo permettendo a Moussavi e al suo popolo di trasmettere la propria voce, esso è stato il vero protagonista della rivolta iraniana, l'unico strumento di comunicazione funzionante a disposizione dei manifestanti. Lo stesso governo americano non poteva non rendersi conto delle potenzialità dello strumento nella sfera della comunicazione internazionale, come importante arma diplomatica. Twitter diventa fondamentale nell'attività di Public Diplomacy: si può informare un nuovo tipo di pubblico sulle posizioni e sulle idee degli Stati Uniti in un

formato più agevole, si eliminano le barriere, ci si avvicina ai cittadini, li si ascolta e si interagisce con essi.

Per gli Stati Uniti, la diplomazia digitale costituiva un passo significativo nella promozione dell'immagine nel mondo e del dialogo con i cittadini stranieri. Inoltre "twittare", postare su Facebook o condividere un video su YouTube plasma l'immagine di un politico all'avanguardia disponibile al dialogo e alle eventuali critiche. Grazie all'alleanza tra Washington, simbolo del potere politico globale e San Francisco, capitale di Internet e dei social media, la diplomazia digitale americana vanta una superiorità che nessuno è in grado di scalfire.

Gli Stati Uniti, quindi hanno una lunga storia di sviluppo delle nuove tecnologie come meccanismo di Public Diplomacy, l'evoluzione del web e della Public Diplomacy sono intrecciate tra loro. La Public Diplomacy 2.0 comporta delle novità per tutti e cinque le categorie definite da J. Cull. In particolare i funzionari americani si sono impegnati nel corso degli anni per portare il Dipartimento di Stato "nel XXI secolo" il più rapidamente possibile. Furono varie le iniziative e fondamentale fu il ruolo svolto da Glasmann, Sottosegretario di Stato per la Diplomazia e gli Affari Pubblici sotto l'amministrazione Bush. Il Dipartimento di Stato ha consolidato anche il proprio ruolo di protagonista nella comunicazione strategica contro il terrorismo che ha portato alla riconfigurazione del CSCC, *Center for Strategic Counterterrorism communication* che ha cercato di utilizzare i nuovi media contro l'estremismo islamico.

L'avvento del web 2.0 ha trasformato l'ambiente operativo della Public Diplomacy, ha reso possibile la creazione di networks orizzontali permettendo lo scambio di informazioni. L'arrivo di Obama alla Casa Bianca è accompagnata soprattutto dalla necessità di ridare un'immagine positiva degli Stati Uniti al pubblico estero. Il suo obiettivo consiste nell'essere più influente e più efficace grazie ai nuovi strumenti di comunicazione dando priorità e ristrutturando le relazioni col mondo arabo musulmano profondamente deteriorate dopo la guerra in Afghanistan e in Iraq.

Nel terzo capitolo, mi focalizzo su un fenomeno particolarmente attuale rappresentato da Wikileaks chiedendomi se esso ha costituito la "fine della

diplomazia”, americana soprattutto, come alcuni studiosi ritengono. Il caso Wikileaks sembra costituire un paradosso per gli Stati Uniti. La superpotenza per eccellenza si trova oggi a competere con l’audience globale e con i nuovi micro-actors, tra cui proprio Julian Assange e il suo sito Wikileaks.

Essa si è impegnata ad accogliere le nuove tecnologie e i nuovi strumenti dell’informazione, ma la rivoluzione digitale ha reso ogni singolo individuo un medium, un mezzo di informazione, un attore, parte della sfera pubblica. Fenomeno che non ha fatto altro che ritorcersi contro con Wikileaks. Il “fenomeno Wikileaks” fa ripensare il rapporto tra segreto e trasparenza in un mondo completamente rinnovato dalla rivoluzione digitale. I principi di segreto e di trasparenza hanno da sempre costituito il terreno della diplomazia sin dalle origini ma gli effetti delle nuove tecnologie stanno conducendo ad un nuovo ordine internazionale e Wikileaks reinterpreta il significato del principio di trasparenza e di segreto nel nuovo ordine internazionale. Il risultato della lotta per un mondo totalmente trasparente come rivela l’operazione di Wikileaks potrebbe portare alla dissoluzione della diplomazia nel senso tradizionalmente inteso.

Esso ha smascherato l’altra faccia della retorica sulla libertà della rete da parte dell’amministrazione Obama. Il caso Wikileaks è una pagina della storia moderna, della politica interna ed internazionale ma anche una cronaca che guarda al passato. Certo è che, il segreto che costituisce la regola della diplomazia non è più sostenibile oggi. La regola del segreto nell’era di internet è inattuabile e pericolosa.

Dopo aver analizzato nel concreto il caso di Wikileaks, dimostrando una certa comunanza con la “fuga di notizie” di Lev Trotskij, mi focalizzo *sull’Afghan War Diary*, i file segreti sulle verità dell’occupazione statunitensi dell’Afghanistan, archivio più significativo sulla realtà della guerra ad essere stato reso noto durante la guerra stessa e sugli *Iraq War Logs* in cui sono descritte le verità sul conflitto e in dettaglio la realtà nuda e cruda e spesso sconosciuta della guerra in Iraq, uno dei più sanguinosi conflitti internazionali degli ultimi dieci anni che ha macchiato la reputazione di George Bush.

Si dimostra come l’attività di Public Diplomacy, strumento fondamentale per gli Stati Uniti durante la guerra in Iraq e in Afghanistan, ha costituito un supporto alla

“war on terror” eppure è bastato questo fenomeno per mettere a repentaglio l’immagine degli Stati Uniti durante l’amministrazione Bush, motivo per cui quella di Obama sarà una grande sfida.

Oltre alle verità sui due conflitti, l’affaire Wikileaks ha messo allo scoperto la diplomazia statunitense con il Cablegate: 250.000 dispacci, note e telegrammi scambiati tra le ambasciate e il Dipartimento di Stato nel periodo 2007- 2010 vennero resi pubblici, mostrando il mondo visto dagli occhi della diplomazia americana. Rilascio di documenti che mina quel senso di fiducia e di credibilità che è alla base delle relazioni efficaci.

Il caso Wikileaks rappresenta uno degli snodi cruciali della rivoluzione di Internet che vede il libero accesso alle informazioni da parte di fette sempre più ampie di popolazione, già Wilson aveva introdotto il concetto di “diplomazia aperta” con l’intenzione di rendere pubblici gli accordi finali e non i negoziati. I negoziati per aver successo necessitano di una certa dose di segretezza ma dall’altra parte è necessario ascoltare la società civile, rispettando i tempi della diplomazia. Infine si cerca di dare una risposta alla domanda iniziale. Wikileaks ha condotto alla fine della diplomazia? E della diplomazia americana in particolare?

Senza dubbio si è trattato di una campagna di rivelazioni che, intenzionalmente o meno, danneggia la sicurezza nazionale statunitense attraverso il cyberspazio. Si tratta di un evento storico a livello mondiale e non circoscritto agli Stati Uniti. Se per alcuni esso preannuncia la fine della diplomazia, per altri come l’ex Ministro degli Esteri, Franco Frattini costituisce l’11 settembre della diplomazia, per altri ancora, pur essendo un evento cruciale nella storia, più che porre fine alla diplomazia potrebbe rafforzare la wiki-diplomacy. Fine o no, certo è che la sfida di Obama sarà di grandi dimensioni ampliata anche dallo scandalo globale noto come “Datagate”.

Dopo aver dimostrato il ruolo fondamentale della Public Diplomacy come strumento più importante di comunicazione del XXI secolo in particolare per gli USA, dopo aver documentato l’influenza subita dalla rivoluzione digitale e dopo aver visto come l’apertura ai new media ha costituito un paradosso con l’affaire

Wikileaks, entro nel vivo della trattazione focalizzando l'attenzione su due Paesi di importanza strategica per gli Stati Uniti: l'Afghanistan e l'Iraq.

Una volta analizzate le relazioni della potenza mondiale con i due Paesi sin dalle origini, considero le modalità attraverso le quali nei vari periodi e nel corso delle varie amministrazioni sono state svolte le attività di Public Diplomacy nei due Paesi sino a giungere alla "war on terror" e alla necessità di vincere la battaglia di cuori e menti attraverso il "dialogo delle idee".

Le relazioni con l'Afghanistan anche se storiche, risalenti al 1919, rinascono durante la guerra Fredda, poiché essa diviene il luogo della guerra per procura delle due superpotenze per l'influenza nel Medio Oriente. L'invasione sovietica del Paese nel 1979 generò il sospetto che, cogliendo l'inasprirsi delle relazioni tra Iran e USA, l'URSS volesse tentare un'azione offensiva sino al golfo Persico. Così dopo l'invasione, gli USA sostennero i mujaheddin, guerriglieri afgani che volevano contenere la minaccia comunista. I Talebani che si sarebbero attestati nel Paese negli anni successivi, tra cui spicca il miliardario saudita Osama Bin Laden, da alleati di guerra, sarebbero diventati il nemico numero uno degli Stati Uniti. Gli attacchi dell'11 settembre attribuiti a Bin Laden, sconvolsero il mondo e provocarono la risposta degli USA con la decisione dell'entrata in guerra. Il 2014 vedrà il ritiro delle truppe anche se, forse, l'Afghanistan continuerà ad aver bisogno del sostegno economico e diplomatico degli Stati Uniti.

Dall'altra parte, l'Iraq, dove la missione statunitense a seguito degli attentati è terminata nel 2011 con il ritiro delle truppe. A differenza della motivazione in risposta agli attacchi presa nella guerra in Afghanistan, la decisione presa nei confronti dell'Iraq fu l'evento più drammatico e significativo nella lunga storia delle relazioni statunitensi con il Paese.

Tra le cinque fasi di relazioni delineate, fondamentale l'intervento statunitense di Reagan nel conflitto Iran -Iraq, dove una vittoria iraniana sarebbe stata contraria agli interessi degli Stati Uniti; motivo per cui, nonostante il dispotismo di Saddam Hussein i leader statunitensi consideravano l'Iraq come un baluardo vitale contro l'espansionismo iraniano. Ma a partire dai primi anni '90 cadde il sostegno al regime di Saddam in funzione anti-iraniana e con l'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq, gli Usa decisero di agire per ristabilire la sovranità del

Kuwait e non per rovesciare il regime di Saddam Hussein. Nel 1998 Osama Bin Laden si riferì all'assalto statunitense sull'Iraq dalle basi aeree in Arabia Saudita come causa della dichiarazione di guerra contro gli Stati Uniti.

L'Iraq è stato il banco di prova della politica estera degli Usa in Medio Oriente, la loro sfida potrebbe essere vista oltre che nelle risorse strategiche irachene, nella minaccia "destabilizzante" del regime di Saddam Hussein che costituì un rischio alla sicurezza americana dopo l'11 settembre.

La politica estera statunitense nei confronti dell'Iraq muta nel corso del tempo da un tentativo di stabilizzare l'Iraq assieme alla Gran Bretagna in nome dei comuni interessi occidentali, alla Seconda Guerra Mondiale, alla Guerra Fredda, alla decolonizzazione dell'impero britannico che scatena delle dinamiche internazionali che costringono gli ufficiali statunitensi a formare delle politiche verso l'Iraq che vanno dalla cooperazione alla riconciliazione, al conflitto.

Lo strumento comunicativo è stato fondamentale nel corso degli avvenimenti sopra descritti; si è trattato senza dubbio di uno strumento di supporto alle azioni intraprese dagli Stati Uniti in entrambi i Paesi.

La Public Diplomacy di George H. W. Bush Senior e di Clinton riflette e risponde ai cambiamenti geopolitici esterni. L' "eccezione americana" diventa il valore strategico, tema ricorrente della Public Diplomacy statunitense.

Dopo l'11 settembre, poi inizia un nuovo capitolo nella storia della Public Diplomacy americana, poiché essa diviene necessaria per recuperare credibilità, per riottenere un'immagine positiva e per condurre la "war on terror". Nel mondo arabo, in particolare, diviene uno strumento necessario per ridurre o rompere l'influenza e il supporto popolare per queste organizzazioni.

Nel corso del capitolo analizzo la lunga esperienza di Public e Cultural Diplomacy degli Stati Uniti nei due Paesi. In particolare la Public Diplomacy dell'amministrazione Bush, che preoccupato del modo in cui Clinton si era dedicato a tale attività, cerca di recuperare l'immagine nei confronti del pubblico estero, dotandosi di nuovi strumenti necessari per vincere *hearts and minds*; utilizzandola come strumento di *counter insurgency* e *counter terrorism* in Afghanistan. Essa ha subito una profonda evoluzione nell'era dei social e di Internet nel Paese e dopo il 2014 sembra essere necessario ripristinare la Public

Diplomacy come attività autonoma di politica estera al di fuori del quadro di sicurezza militare. Dato che la storia americana ha dimostrato il legame dell'attività di Public Diplomacy al contesto di guerra mi chiedo se essa possa essere implementata una volta che le truppe lasceranno l'Afghanistan.

Nel contesto iracheno, invece, l'attività di Public Diplomacy sembra essere strettamente connessa all'attività svolta sul campo dall'esercito per la facilità con cui i soldati potevano muoversi per le strade, oltre che per i mezzi di cui erano dotati, anche se questo scredita l'immagine degli Stati Uniti e del Dipartimento di Stato che si dovrà impegnare per evitare che la loro immagine all'estero sia legata agli ufficiali dell'esercito.

Infine, mi chiedo quale sarà la sfida futura degli Stati Uniti in tema di Public Diplomacy e in relazione all'Afghanistan.

Intanto, la soluzione vincente nella "war on terror" statunitense potrebbe essere il "dialogo delle idee" piuttosto che la "guerra delle idee" nel disordinato contesto mediorientale.

## Capitolo I

### Dalla comunicazione diplomatica tradizionale alla Public Diplomacy

SOMMARIO: I. 1. Breve evoluzione della diplomazia: dalla diplomazia segreta alla diplomazia aperta- I.1.1 La negoziazione diplomatica tra tradizione del segreto e modernità della trasparenza - I. 2. L'open diplomacy da Lenin a Wilson - I. 2. 1. La politica estera di Lenin, il "precursore" di Wikileaks - I. 2. 2. Wilson, il nuovo ordine internazionale e la New diplomacy - I. 3. Glasnot: l'openess e la trasparenza di Gorbačëv - I. 4. Tra diplomazia tradizionale e Public Diplomacy - I. 5. Il nuovo volto della propaganda "Bianca": la Public Diplomacy - I. 5. 1. L'importanza della Public Diplomacy - I. 5. 2. Dalla vecchia alla nuova Public Diplomacy: la diffusione del Soft Power nelle relazioni internazionali - I. 5. 3. La Public Diplomacy come arma ideologica durante la Guerra Fredda - I. 6. Public Diplomacy Americana - I. 6. 1. La Public Diplomacy come strumento contro il terrorismo dopo l'11 settembre - I. 6. 2. La Public Diplomacy dal Vietnam all'Iraq.

#### I. 1. Evoluzione della diplomazia: dalla diplomazia segreta alla diplomazia aperta

Il termine diplomazia, secondo Nicolson viene utilizzato per descrivere fenomeni differenti come: la politica estera propriamente intesa, la negoziazione, lo strumento attraverso il quale perseguire il negoziato, la capacità di saper negoziare. Nei suoi studi, con il termine "diplomazia" egli si riferisce alla negoziazione internazionale, al sistema comunicativo attraverso il quale i rappresentanti degli Stati e gli attori internazionali e globali esprimono e difendono i loro interessi e trattano minacce o ultimatum. La diplomazia tradizionale era una diplomazia altamente formale, istituzionale e protetta solitamente da segreto.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Cfr. Harold Nicolson, *Diplomacy*, Oxford University Press, New York, 1963.

Nel suo famoso discorso sui “ Quattordici Punti” del 1918, Woodrow Wilson, 28° Presidente degli Stati Uniti (1913-1921), difende l’open diplomacy<sup>2</sup>, annunciando, così, ciò che sarà conosciuta come nuova diplomazia.

Prima, tale concetto era associato all’esposizione della diplomazia ai media e all’opinione pubblica, con una diretta ed immediata gestione delle negoziazioni da parte dei politici e degli alti funzionari, inclusi i Capi di Stato e i ministri.

Tale questione è divenuta una caratteristica permanente ed irreversibile della negoziazione internazionale; nulla, ha rivoluzionato l’arte della diplomazia, quanto la persistente attenzione ai media. I cambiamenti nella politica, nelle relazioni internazionali e la comunicazione di massa hanno allargato notevolmente il ruolo degli stessi in diplomazia.

Oggi, con la comunicazione istantanea nel mondo, l’ambasciatore detiene un ruolo sociale di primaria importanza. La crescita della partecipazione di massa nei processi politici ha trasformato molte società da autoritarie a democratiche. La rivoluzione delle comunicazioni e delle tecnologie dell’informazione, la capacità di trasmettere e di diffondere una notizia, la nascita e la crescente espansione di Internet ha portato alla globalizzazione dell’ e-communication e del giornalismo e alla sostanziale crescita dei networks e dei consumatori della comunicazione mondiale.

Questi cambiamenti rivoluzionari hanno alterato il significato del potere nel mondo politico contemporaneo. Il Soft Power, inteso come l’abilità di raggiungere il risultato desiderato negli affari internazionali attraverso l’*attrazione* piuttosto che attraverso la coercizione sta gradualmente rimpiazzando le forme tradizionali del potere. In un mondo che cambia così rapidamente, come sostengono Nye e Owens<sup>3</sup>, l’informazione su ciò che accade diventa un prodotto delle relazioni internazionali. I mass media, la tv globale in particolare, stanno diventando una

---

<sup>2</sup> Il Primo dei Quattordici Punti di Wilson recita: “open covenants of peace, openly arrived at, after which there shall be no private international understandings of any kind but diplomacy shall proceed always frankly and in the public view.”

<sup>3</sup> Joseph S. Nye fu Chairman del National Intelligence Council, Assistant Secretary of Defense for International Affairs nell’amministrazione Clinton e decano della John F. Kennedy School of Government presso l’Harvard University, teorico del Soft Power; William A. Owens ex Vice Chairman of the Joint Chiefs of Staff nell’amministrazione Clinton.

fonte centrale di informazione sugli affari internazionali. Questi cambiamenti nella diplomazia, nella politica e nella comunicazione globale stanno creando dei nuovi modelli di interazione tra i media e la diplomazia.<sup>4</sup>

La storia della diplomazia è una storia particolarmente antica che si può far risalire ai greci. Si pensi che le più importanti figure della diplomazia greca erano costituite dall'araldo, dal messaggero e dall'ambasciatore. Anche se risulta difficile tracciare una linea di demarcazione tra essi, una differenza seppur teorica esiste. Sia l'araldo che il messaggero venivano considerati come "portatori di un messaggio ingiuntivo, ossia di un ordine", mentre gli ambasciatori come "portatori di un messaggio informativo, ossia di una notizia". La diplomazia del periodo era "occasionale" e sarebbe divenuta "residente" nel 1454 con la Pace di Lodi che diede vita alla Lega Italica.

Furono i principati italiani del Quattrocento e del Cinquecento, a contribuire alla nascita della diplomazia moderna e ad introdurre un sistema di missioni diplomatiche permanenti col compito di rappresentare gli interessi degli stati, negoziare, "riferire", ed informare.

La diplomazia moderna si afferma, poi, gradualmente, nel resto d'Europa per stabilire un equilibrio tra i governi, ma la svolta si ha con la Pace di Vestfalia nel 1648 che concluse la Guerra dei Trent'anni<sup>5</sup> e portò alla nascita ufficiale della diplomazia classica, ovvero la diplomazia segreta, condotta tra le mura dei gabinetti e delle cancellerie. Il segreto era considerato l'elemento essenziale della condotta del diplomatico. Il maggior convegno diplomatico europeo dopo la pace di Vestfalia fu quello di Utrecht con cui si mise fine, nel 1713, alla guerra di successione spagnola. Essa diede luogo ad un rimpasto generale della carta politica europea.<sup>6</sup> L'anno successivo, fondamentale fu l'accordo di pace di Raadstadt, appendice al trattato di Utrecht, sottoscritto nel 1714 dalla Francia di

---

<sup>4</sup> Eytan Gilboa, *Diplomacy in the Media Age. Three models of uses and effects*, *Diplomacy & Statecrafts*, vol. 12, No. 2 (June 2001), pp. 1-28, Frank Cass, London

<sup>5</sup> Guerra di religione che pose fine al predominio del Papato e dell'Impero e fece nascere la moderna società internazionale.

<sup>6</sup> L'Austria divenne la potenza egemone della penisola italiana, l'Inghilterra ebbe Gibilterra e il controllo dei mari, il Piemonte e la Prussia cominciarono ad emergere dai ranghi delle piccole potenze, la Francia rinunciò alla Corona di Spagna e ad alcuni possedimenti americani.

Luigi XIV e dall'Arciduca d'Austria e re d'Ungheria Carlo VI d'Asburgo che confermò quanto stabilito ad Utrecht.

Come a Vestfalia, la diplomazia dovette risolvere questioni formali e sostanziali. Un'occasione analoga su scala maggiore si sarebbe avuta 100 anni dopo con il Congresso di Vienna (1815), dove convennero i rappresentanti di tutti gli Stati europei. Tayllerand, il rappresentante della nazione sconfitta, la Francia, suggerì alla diplomazia delle grandi potenze il criterio di legittimità dinastica a cui avrebbe ispirato la ricostruzione dell'Europa; criterio-guida delle relazioni diplomatiche sino al 1848.

Il Congresso di Vienna ebbe un'altra conseguenza diplomatica poiché ancor più di Vestfalia e di Utrecht, sancì il principio secondo cui la pace d'Europa dipendeva dal suo equilibrio che poteva essere preservato solo con continui aggiustamenti di rotta. Motivo per cui la diplomazia divenne, per certi aspetti, una professione metanazionale.<sup>7</sup>

Il periodo successivo della storia delle relazioni internazionali, fu caratterizzato dai moti rivoluzionari borghesi che sconvolsero l'Europa con l'obiettivo di abbattere i governi della Restaurazione e sostituirli con quelli liberali.

Il XIX secolo contribuì notevolmente alla definizione della professione del diplomatico. Il Congresso di Aquisgrana del 1818<sup>8</sup>, di Troppau del 1820, di Leibach nel 1821<sup>9</sup>, di Verona nel 1822<sup>10</sup>, di Londra nel 1829<sup>11</sup>, di Parigi nel 1856<sup>12</sup>, di Berlino nel 1878 e nel 1884- 1885<sup>13</sup>, all'Aia nel 1899<sup>14</sup>, di Algeciras in

---

<sup>7</sup> Sergio Romano, *Diplomazia*, in "Enciclopedia delle Scienze Sociali", Enciclopedia Treccani.

<sup>8</sup> (Aix-la-Chapelle) che decise il ritiro delle truppe alleate dal territorio francese e ammise la Francia all'alleanza dei vincitori.

<sup>9</sup> Considerò i moti rivoluzionari in Spagna e in Italia e avallò la politica di Metternich per la restaurazione dell'ordine nel Regno di Napoli.

<sup>10</sup> Esso conclude il ciclo di Congressi che discendono da Vienna e che appartengono al ciclo politico della Santa Alleanza. Il Congresso di Verona crea le condizioni per l'intervento francese in Spagna l'anno seguente.

<sup>11</sup> Ambasciatori di Russia, Gran Bretagna e Francia si riuniscono per esaminare la questione greca e dare un principe al nuovo Stato.

<sup>12</sup> I partecipanti alla guerra di Crimea affrontano il problema dell'autonomia dei principati danubiani, la questione italiana, la navigazione sul Danubio.

<sup>13</sup> Vengono esaminati i risultati della guerra russo-turca nonché dibattuta la situazione balcanica. Nel 1884-1885, sempre a Berlino, 14 Stati fissano le regole della loro espansione coloniale e si schierano contro la schiavitù.

Spagna nel 1906<sup>15</sup>, nuovamente dell'Aia nel 1907<sup>16</sup> e di Londra nel 1912<sup>17</sup> dimostrano come la diplomazia utilizzava al massimo le sue energie, perfezionava le sue tecniche e sviluppava il senso di identità corporativa.

Una svolta importante nella storia della diplomazia fu data, poi, dalla crescente importanza che gli Stati Uniti rivestivano a livello internazionale, in particolare nell'ultima fase della Grande Guerra.<sup>18</sup>

Il Presidente Woodrow Wilson, padre dell'open diplomacy, condannando la diplomazia segreta, esprimeva implicitamente un giudizio negativo sulla diplomazia europea, rappresentando un momento di svolta nella storia della diplomazia. In realtà si trattava di un sentimento particolarmente diffuso, tanto che alla fine del 1917, anno della Rivoluzione d'Ottobre<sup>19</sup>, i bolscevichi, cominciarono a pubblicare alcuni accordi segreti di cui avevano trovato copia negli archivi imperiali e insistevano affinché i negoziati con la Germania e i suoi alleati, a Brest Litovsk si svolgessero pubblicamente. L'open diplomacy venne invocata da Lenin, che considerava il segreto diplomatico come lo strumento usato dal capitalismo e dall'imperialismo per assoggettare i popoli del mondo. Con l'avvento della radio, le dittature del ventennio tra le due guerre mondiali portarono alle estreme conseguenze il principio dell'open diplomacy usando la propaganda come strumento di politica estera e trasformando così l'attività diplomatica. Per esempio in Germania il governo tedesco pubblicò documenti relativi al periodo 1871-1914<sup>20</sup> e in Italia furono disapprovate le modalità segrete

---

<sup>14</sup> Lo Zar Nicola II tiene una conferenza di pace in cui viene stabilita la risoluzione pacifica delle controversie internazionali, la proibizione di alcune armi e definito il trattamento dei prigionieri.

<sup>15</sup> Conferenza sullo status internazionale dell'Impero marocchino.

<sup>16</sup> Roosevelt, Presidente degli Usa tiene una conferenza di pace in cui si discutono i problemi dell'arbitrato, dei debiti internazionali e diritti e doveri degli Stati neutrali.

<sup>17</sup> Gli ambasciatori delle maggiori potenze discutono le problematiche territoriali a seguito della Prima Guerra Balcanica.

<sup>18</sup> I Guerra Mondiale (1914-1918).

<sup>19</sup> Parte della rivoluzione russa, fu una sollevazione rivoluzionaria ad opera dei bolscevichi contro il governo provvisorio della Repubblica Russa guidato dal socialrivoluzionario Kerenskij, formatasi dopo la caduta dell'Impero Russo guidato dal regime zarista.

<sup>20</sup> I cd. Die grosse Politik der europaischen Kabinette

attraverso le quali il governo Salandra e la Corte avevano condotto le trattative di Londra prima dell'intervento.

La diplomazia segreta, dunque, divenne inammissibile e la pubblicità prescritta da Wilson e da Lenin alla fine della Prima Guerra mondiale si presentò come una necessità tanto che si cominciò a parlare di "diplomazia democratica."

Un diplomatico inglese, Adam Watson ha individuato nel corso dei suoi studi, le funzioni che la diplomazia dovrebbe avere<sup>21</sup>. Tra le funzioni che egli precisa, quella che sarà anche alla base dell'intera trattazione, consiste nella capacità dell'ambasciatore di comunicare, illustrare e motivare i giudizi e le valutazioni. Nello svolgimento di tale funzione, spesso è chiamato a negoziare, ossia ad impegnarsi in una discussione in modo tale da dar vita ad una posizione comune, come ad un trattato.

Si tratta, senza dubbio della funzione che ha vissuto, nel corso della storia, un'evoluzione maggiore e che con i nuovi mezzi di comunicazione e il processo di globalizzazione, ha portato ad una trasformazione concreta della storia della diplomazia.

Nel periodo della Guerra Fredda, poi, il segreto costituì la prassi nell'attività diplomatica, i due blocchi infatti non erano intenzionati a rivelare l'uno l'altro informazioni in merito agli armamenti di cui disponevano; motivo per cui nacquero canali di informazioni nuovi: i servizi segreti, diretti a raccogliere informazioni utili da entrambe le parti attraverso lo spionaggio e il controspionaggio.<sup>22</sup> Dall'altro lato, i due blocchi sfruttarono tutti i mezzi propagandistici per vincere nella battaglia delle idee.

La diplomazia che si affermò successivamente alla Guerra Fredda dovette confrontarsi con un mondo sempre più interconnesso e globalizzato, basato sullo sviluppo dei nuovi mezzi di informazione e di comunicazione. Oggi, la rivoluzione digitale modifica ulteriormente tale pratica.

---

<sup>21</sup> Adam Watson, British International relations theorist, member of the English school of International Relations theory.

<sup>22</sup> Nel 1947 nacque la CIA e nel 1954 il KGB.

### **I. 1. 1. La negoziazione diplomatica tra tradizione del segreto e modernità della trasparenza**

La negoziazione diplomatica ha cambiato lo statuto del segreto nei confronti del pubblico. Il segreto della negoziazione fu scosso a partire dall'Illuminismo col suo principio della pubblicità e successivamente dall'ambizione wilsoniana di una diplomazia nuova. Cominciava così a prendere forma quella dicotomia "segretezza/ trasparenza" che ha a lungo animato il dibattito teorico sulla negoziazione internazionale e che oggi coinvolge un'opinione pubblica "globale" sempre più partecipe ed interessata. Oggi, infatti, si parla di trasparenza nella negoziazione internazionale.

Il segreto e la trasparenza costituiscono gli elementi essenziali nello studio della negoziazione diplomatica. La diplomazia, infatti, riflette il potere politico centrale, il quale storicamente si è sforzato di controllare il dosaggio del segreto e della trasparenza nella società, tanto che nelle società democratiche, il potere accetta di essere sottomesso ad una crescente trasparenza. Dall' "invenzione" della diplomazia moderna dall'Italia del Rinascimento sino alle grandi negoziazioni multilaterali contemporanee, sono andate delineandosi tre configurazioni distinte e successive della negoziazione internazionale: quella in cui tanto il *processus* quanto il *risultato* della negoziazione erano segreti; quella in cui il *processo decisionale* rimaneva segreto ma il *risultato* veniva reso pubblico, e infine quella odierna dove la trasparenza pesa tanto sul processo quanto sul risultato.

Sicuramente il segreto costituisce un elemento antico della diplomazia. All'indomani del Rinascimento italiano che dà vita all'ambasciatore residente e pone le basi per la diplomazia moderna, tanto Francesco I quanto Carlo V dispongono già di un Comitato segreto dedicato agli Affari Esteri.<sup>23</sup>

Fino al culmine della monarchia assoluta del XVIII secolo, il segreto costituisce il paradigma incontestato della negoziazione internazionale, tanto per il processo quanto per il risultato: in tutta legittimità le trattazioni segrete determinano dei

---

<sup>23</sup> Satow Ernest, 1917, *Guide to Diplomatic Practice*, 5 Edizione, Londres, Longman, 1979.

trattati destinati a rimanere segreti. La diffusione del potere assoluto dei monarchi in Europa dimostra come le relazioni che avvenivano tra poteri sovrani si concentravano nelle mani dei Principi, per i quali la politica estera, costituiva una *res privata* e come tale protetta dalla Ragione di Stato.<sup>24</sup> Il segreto era pienamente legittimo per proteggere gli affari personali del Principe nei confronti dei terzi, in modo particolare nei negoziati internazionali. Il segreto rappresentava il milieu naturale della negoziazione come confermano gli scritti degli inviati e degli ambasciatori dell'epoca.<sup>25</sup> Per Caillères, ad esempio, al termine del Regno di Luigi XIV (1661-1715), non c'erano dubbi che: "il segreto costituisse l'arma della negoziazione".

La tradizione del segreto nella negoziazione ha attraversato i regimi e i secoli. Il maggiore diplomatico Sir Ernest Satow scriveva nel 1917: "La saggezza del passato è altrettanto valida oggi così come lo era ieri." Per Jules Cambon: "Ci si rende conto che il giorno in cui non ci saranno più segreti nella negoziazione, non ci sarà la negoziazione stessa".

L'istituzione del segreto come elemento costitutivo della negoziazione diplomatica non resta incontestata e l'Illuminismo vede l'emergenza di un principio nuovo.

Durante il XVIII secolo, lo spirito di una pace universale e perpetua e il rigetto del potere personale argomentato da Locke e Montesquieu, si coniugano con la crescita di un imperativo nuovo, quello della pubblicità.

Un secolo più tardi, con la democratizzazione delle società occidentali, Woodrow Wilson porta ad istituzionalizzare questa diplomazia pubblica con i suoi Quattordici Punti, tanto che l'articolo 18<sup>26</sup> del Patto della Società delle Nazioni prevedeva a partire dal 1919 due nuove formalità: la registrazione e la

---

<sup>24</sup> Teoria politica che fa dell'interesse dello Stato il supremo criterio dell'azione politica con un campo di regole diverse dalla morale comune.

<sup>25</sup> V. Hotman (1604), Wicquefort (1681), Rousseau de Chamoy (1697), Callières (1716) o Pecquet (1737).

<sup>26</sup> Art. 18 del Patto della Società delle Nazioni: "Tutti i trattati o gli impegni internazionali conclusi da un membro della Società dovranno essere immediatamente registrati dal Segretariato e pubblicati ... Nessun trattato o impegno internazionale sarà obbligatorio prima di essere registrato".

pubblicazione di tutti i trattati. Questo obbligo viene ribadito a partire dal 1945 dall'articolo 102 della Carta delle Nazioni Unite<sup>27</sup>.

Nei fatti, si instaura un nuovo equilibrio: risultati resi pubblici e processo di negoziazione mantenuto segreto. Kissinger, per esempio negozia nel più grande segreto, a Pechino, l'avvicinamento tra la Cina e gli USA o ancora ad Oslo nel 1993 l'organizzazione dei contatti tra i responsabili palestinesi e gli israeliani fu segreta.

Quest'equilibrio si ritrova messo in causa con l'emergenza dell'imposizione della trasparenza nella società contemporanea. Quest'esigenza è dettata da una parte da giustificazioni di tipo democratico: il diritto di sapere dei governati, il fatto che la trasparenza favorisce la loro partecipazione, il dovere di responsabilità dei governanti e l'evidenza che la trasparenza facilita il loro controllo. Dall'altra parte, la trasparenza prende forma dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, in particolar modo Internet. Nelle democrazie liberali occidentali, questi progressi della trasparenza trovano delle manifestazioni sempre più numerose e diverse. Le pubblicazioni scientifiche riflettono questa onnipresenza; le relazioni internazionali subiscono l'impatto dei media.

Una scelta univoca in favore della segretezza o della trasparenza pare difficilmente praticabile, anche per il carattere speculare dei due "approcci" alla diplomazia: i vantaggi della prima corrispondono infatti agli inconvenienti della seconda e viceversa.

Il termine segreto è un termine equivoco: le sue accezioni possono essere peggiorative o migliorative. Antidoto del mistero e della dissimulazione, la trasparenza non manca di connotazioni positive: permette la chiarezza, evoca la fiducia, favorisce il dialogo e serve la conoscenza. Il segreto, invece, facilita il processo di negoziazioni al tavolo, ma può complicare dall'altra parte la fase di messa in opera dell'accordo, il cosiddetto "*reentry problem*". Forte della sua

---

<sup>27</sup> Capitolo XVI, art. 102 Carta delle Nazioni Unite: "Ogni trattato ed ogni accordo internazionale stipulato da un membro delle Nazioni Unite dopo l'entrata in vigore del presente Statuto deve essere registrato il più presto possibile presso il Segretariato e pubblicato a cura di quest'ultimo. Nessuno dei contraenti di un trattato o di un accordo internazionale che non sia stato registrato in conformità delle disposizioni del paragrafo 1 di questo articolo potrà invocare il detto trattato o accordo davanti ad un organo delle Nazioni Unite."

tradizione storica, il segreto conserva i vantaggi per il negoziatore, protegge il tavolo della negoziazione e permette le trattative indispensabili ma inaccettabili per l'opinione pubblica; facilita la ricostruzione di una relazione di lavoro tra negoziatori preservando le insidie legate agli effetti del pubblico, il lock-in e il problema del face-saving e favorisce, infine, lo scambio di informazioni e concessioni reciproche.

Il ricorso al segreto in epoca moderna riveste un'importanza critica per i rischi che la trasparenza fa correre alla negoziazione. Satow, giocando con la massima di Carl Von Clausewitz<sup>28</sup> sostiene che: “La vera negoziazione deve essere confidenziale; se viene esibita, essa degenera in polemica, e questa non è diplomazia ma la continuazione della guerra in tempi di pace attraverso altri mezzi.”

Il segreto, disconnette la negoziazione dalle perturbazioni esterne che la possono ostacolare.<sup>29</sup> Esso, può, spesso, servire da paravento all'abuso di potere o alle deviazioni di mandati dannosi all'interesse generale, al quale la trasparenza oppone il diritto di sapere e la necessità di un migliore controllo dei governi da parte dei governati.

Mentre la trasparenza sembra essere orientata verso la legittimità del processo e il risultato della negoziazione, il segreto rinvia ad una logica d'azione volontaria che cerca di preservare il tavolo della negoziazione dalle perturbazioni esterne e delle complicazioni inutili.

La negoziazione diplomatica cerca attualmente un nuovo equilibrio tra l'utilità del mantenimento del segreto e la legittimità dimostrata della trasparenza faccia a faccia col pubblico. Segreto e trasparenza hanno entrambe delle implicazioni importanti ma sono equivoche nel senso che ciascuno dei poli comporta dei rischi e il negoziatore non può unilateralmente rimettersi ad uno di essi senza conseguenze dannose.

---

<sup>28</sup> *Della guerra* di Carl von Clausewitz, fondamento principale della teoria strategica moderna: « La guerra non è che la continuazione della politica con altri mezzi. La guerra non è dunque, solamente un atto politico, ma un vero strumento della politica, un seguito del procedimento politico, una sua continuazione con altri mezzi. »

La dialettica fra pubblicità e segretezza diventa particolarmente evidente quando un parlamento eletto dal popolo interroga il governo sulle sue iniziative internazionali e chiede di conoscere gli impegni che esso ha contratto con gli Stati stranieri. Per molto tempo, la politica estera e i suoi strumenti appartengono al re e all'esecutivo e risulta essere piuttosto raro per i Ministri degli Esteri rispondere alle interrogazioni dei parlamentari sulle intese concluse dai loro governi. Nella maggior parte dei casi, essi si appellano alle responsabilità del sovrano, all'interesse della nazione o all'obbligo di segretezza che lega ogni Paese nei suoi rapporti con altri membri della società internazionale. Accade così che, alla vigilia della prima guerra mondiale, il principale patto politico-militare europeo, la Triplice Alleanza, sia ancora, formalmente segreto.<sup>30</sup> A tal proposito, è interessante analizzare quanto accadde in Italia; Giovanni Giolitti, Presidente del Consiglio fino a pochi mesi prima dello scoppio della guerra, si schierò pubblicamente contro la diplomazia segreta e cercò di evitare l'intervento dell'Italia in guerra. Nei giorni seguenti apprese che il governo aveva già negoziato a Londra<sup>31</sup> con gli Alleati occidentali, e con l'autorizzazione di Vittorio Emanuele III, le condizioni dell'intervento, così rinunciò alla sua azione politica e permise che i parlamentari a lui fedeli votassero al governo Salandra i poteri straordinari in caso di guerra. Ma alla fine del conflitto, nel 1919, pronunciò un discorso in cui parlò a lungo della società internazionale e delle istituzioni che avrebbero dovuto preservare la pace nel dopoguerra sottolineando, tuttavia, che tale sistema sarebbe stato sostanzialmente inutile, senza riforme che assicurassero "la diretta influenza del Paese sulla politica estera"<sup>32</sup>. Lasciò intendere, dunque, che era giunto il momento di risolvere il problema sorto nella primavera del 1915,

---

<sup>30</sup> Sergio Romano, Trattati Internazionali in "Enciclopedia delle Scienze sociali", Segretezza e Pubblicità, Enciclopedia Treccani.

<sup>31</sup> L'Italia operò un vero e proprio passaggio di schieramento con il Patto di Londra del 26 aprile 1915, l'Italia sarebbe scesa in guerra contro gli Imperi Centrali al fianco della Triplice Intesa in cambio di cospicui compensi territoriali.

<sup>32</sup> Si tratta del Discorso per le elezioni della XXV legislatura del 12 ottobre 1919, tenuto a Dronero, uno dei documenti più significativi del dibattito politico del dopoguerra italiano.

propose una riforma dello Statuto Albertino<sup>33</sup> e aggiunse, ancora più esplicitamente: “Se il Patto di Londra del 26 aprile 1915 fosse stato portato all'esame del Parlamento, o anche solamente di una Commissione parlamentare, ne sarebbero state rilevate le deficienze che ebbero poi conseguenze così disastrose”.<sup>34</sup> Quando Giolitti pronunciò il suo discorso, il testo del trattato era apparso sulla stampa bolscevica ed europea. Gli Italiani appresero, così, che il loro governo aveva ottenuto dalla Gran Bretagna, dalla Francia e dalla Russia, in cambio dell'intervento, alcune promesse<sup>35</sup>.

La pubblicità di un trattato, però, spesso è un'arma a doppio taglio, necessaria quando uno Stato deve appellarsi a una delle clausole in esso contenute, imbarazzante quando le circostanze ne impediscono il compimento, come nel caso del Patto di Londra.<sup>36</sup> Dopo il crollo dell'Impero Austroungarico, infatti, si ebbe la riorganizzazione dell'Europa centrale, danubiana e balcanica; venne costituito il Regno dei Serbi, Croati e Sloveni. L'Italia rivendicava la Dalmazia, regione prevalentemente croata, abitata lungo le coste da una influente minoranza italiana ma togliere la stessa provincia allo Stato degli slavi del sud, nel momento stesso in cui stava nascendo, sembrò una violazione del principio di nazionalità su cui Wilson intendeva costruire una nuova società internazionale, e chiedeva la città di Fiume, necessaria allo sviluppo economico. L'Italia ottenne gran parte delle promesse stabilite a Londra nel 1915, ma pur avendo vinto la Guerra, aveva perso sul tavolo della pace.

Dopo il Patto di Londra, seguirono tutta una serie di accordi internazionali, ma, in relazione alla dicotomia tra segretezza e pubblicità nei trattati internazionali, il patto concluso a Mosca nell'agosto del 1939 fra Vjačeslav Molotov, ministro degli

---

<sup>33</sup> La riforma conferiva al re il potere di stipulare i trattati internazionali.

<sup>35</sup> Cfr. Sergio Romano, Trattati Internazionali in “Enciclopedia delle Scienze sociali”, Segretezza e Pubblicità, Enciclopedia Treccani, op. cit. Le promesse comprendevano il Tirolo meridionale fino al Brennero, Gorizia, Gradisca, Trieste, l'Istria, la maggior parte delle isole dalmate, la Dalmazia settentrionale, Saseno, Valona e un diritto di controllo sulle isole del Dodecaneso che erano state conquistate, e conservate in temporanea garanzia, durante la guerra italo-turca del 1911-1912.

<sup>36</sup> Cfr. Eric J. Hobsbawm, *Il secolo breve*, BUR, Milano, 2007, pp. 43-48, Il patto restò segreto sino alla sua inattesa pubblicazione, da parte dei bolscevichi giunti al potere in seguito alla Rivoluzione russa. Il governo rivoluzionario diede immediata pubblicità ai patti diplomatici segreti tra cui il Patto di Londra.

Esteri sovietico, e Joachim von Ribbentrop, ministro degli Esteri tedesco, fu uno dei più importanti fra gli accordi segreti del XX secolo che si concluse con un trattato di non aggressione, che venne reso pubblico e un protocollo segreto con cui i due Paesi stabilivano la spartizione della Polonia e del Baltico. Di esso fu trovata una copia fotografica in Germania alla fine della guerra, ma i Sovietici ne smentirono l'esistenza fino a quando una commissione presieduta da Aleksandr Jakovlev durante il periodo di Michail Gorbačëv, trovò il testo originale e ne ammise l'autenticità.<sup>37</sup>

Ciò che si gioca, dunque, nella tensione tra segreto e trasparenza nelle negoziazioni è un dilemma tra l'efficacia del processo di negoziazione che favorisce il segreto e la legittimità dell'accordo negoziato il quale chiama la trasparenza. Questo dilemma è inevitabile anche perché i due componenti fondano la negoziazione in un chiaro-scuro indissolubile. I negoziatori devono essere capaci di preservare in modo legittimo un segreto necessario in un mondo sottomesso all'imposizione della trasparenza.<sup>38</sup>

## **I. 2. L'open diplomacy da Lenin a Wilson**

Di solito gli studiosi associano il concetto di “vecchia diplomazia” con quello di “diplomazia segreta” e viceversa quello di “nuova diplomazia” con “diplomazia aperta”. I fattori principali che contribuirono al passaggio dalla vecchia alla nuova diplomazia furono in particolar modo l'esistenza di una comunità delle nazioni, il peso crescente dell'opinione pubblica e lo sviluppo delle comunicazioni. La “diplomazia aperta”, poi, viene spesso legata al concetto di “diplomazia democratica”, di cui Wilson fu il profeta definendola nel primo dei suoi Quattordici punti, salvo poi dover negoziare segretamente il Trattato di Versailles un anno dopo. Wilson, infatti, comprese la differenza tra i trattati pubblici e i trattati

---

<sup>37</sup> Sergio Romano, Trattati Internazionali in “Enciclopedia delle Scienze sociali”, Segretezza e Pubblicità, Enciclopedia Treccani, op.cit.

<sup>38</sup> Colson Aurélien, *La négociation diplomatique au risque de la transparence: rôles et figures du secret envers des tiers*, Institut de recherche et d'enseignement sur la négociation en Europe ( IRÉNE), ESSEC Business School Paris-Singapour, De Boeck Supérieur, Négociations, 2009/1- n.11, pag.31-41.

negoziati pubblicamente soltanto in un secondo momento ed inserì nell'articolo 18 dello Statuto della Società delle Nazioni un'importante disposizione<sup>39</sup> secondo cui nessun trattato o impegno internazionale sarebbe stato obbligatorio prima di esser registrato. Il Presidente Wilson contestò la “vecchia diplomazia” Europea quasi quanto il leader della rivoluzione sovietica, Vladimir Lenin. I due, diedero in modalità sostanzialmente differenti un importante contributo alla “pubblicità” nei trattati internazionali. Il primo, esprimendo un giudizio negativo sugli intrighi della diplomazia europea credeva che il suo Paese avesse l'obbligo morale di costruire l'edificio della società internazionale su fondamenta più solide. Il secondo, invece, attraverso la rivoluzione cercò di sfuggire alla pressione delle truppe tedesche che si stavano avvicinando a Pietroburgo. La pubblicazione dei contenuti dei trattati avrebbe dovuto suscitare “la collera dei popoli” contro i governi.<sup>40</sup>

Nonostante si tratti di due personalità completamente differenti, liberale il primo e rivoluzionario il secondo, i loro ruoli furono molto simili nel modo di sconvolgere gli affari internazionali nei mesi tragici decisivi della I Guerra Mondiale. Quando, nel mese di novembre del 1917, il partito bolscevico di Lenin salì al potere, la Russia era rimasta tecnicamente un alleato di Inghilterra, Francia e Stati Uniti, ma le ostilità con la Germania e l'Austria finirono sul fronte orientale in previsione dei negoziati tra le parti in conflitto. Nella frenetica ricerca di obiettivi di guerra unificati tra gli Alleati, la novità centrale della diplomazia wilsoniana e leninista fu il modo in cui gli USA e l'URSS guardavano sopra le teste dei vecchi circoli dominanti europei e affrontavano i popoli di varie nazioni. Wilson e Lenin, in altre parole, erano internazionalisti. Tuttavia diversi, erano anche due democratici radicali. In un certo senso, la sfida diplomatica era un'estensione della sfida politica, sociale ed economica interna; insieme hanno sfidato la vecchia Europa.

In questo contesto, gli Alleati non era entrati nella Grande Guerra con l'obiettivo di liberare i popoli sottomessi e democratizzare gli Imperi centrali. Prima che la

---

<sup>39</sup> Cfr. Harold Nicolson, *Diplomacy*, Oxford University Press, New York, 1963.

<sup>40</sup> Cfr. Sergio Romano, Trattati Internazionali in “Enciclopedia delle Scienze sociali”, Segretezza e Pubblicità, Enciclopedia Treccani, op.cit.

campagna militare alleata si trasformasse in una crociata ideologica, i Romanov avevano abdicato, l'America era entrata nel vortice della politica mondiale, i partiti europei avevano raggruppato le loro forze, i Soviet di Pietrogrado avevano articolato i principi fondamentali della nuova diplomazia, cinque mesi dopo la rivoluzione bolscevica avevano prodotto i primi praticanti ufficiali di questa nuova diplomazia e, nel frattempo il presidente Wilson diventava uno statista mondiale.<sup>41</sup>

### **I. 2. 1. La politica estera di Lenin, il “precursore” di Wikileaks**

In una prima analisi, la politica estera russo- sovietica dal 1917 al 1928 sembra confusa e contraddittoria sia nei suoi obiettivi che nei suoi metodi. Essa si proponeva di proteggere il nuovo Stato dai vicini nemici, di assicurarne la sopravvivenza e nello stesso tempo di promuovere la rivoluzione attraverso il Comintern. Sin dal 1917 ha agito in una posizione di debolezza e le sue manovre dovrebbero essere inquadrare proprio in questo contesto. I due obiettivi fondamentali erano appunto quello di assicurare la sopravvivenza del nuovo stato comunista contro i vicini ostili e la diffusione della rivoluzione a livello mondiale, ma nel periodo immediatamente successivo alla Rivoluzione Bolscevica del 1917, fu il secondo obiettivo a prevalere. La rivoluzione mondiale predicata da Marx, era incoraggiata dalla Terza Internazionale, conosciuta appunto come Comintern, un'organizzazione costituita dai bolscevichi per coordinare i gruppi comunisti nel mondo. I bolscevichi speravano, anche se non ci credevano, che l'Occidente capitalista sarebbe presto crollato e che questo avrebbe reso le tradizionali relazioni estere sostanzialmente inutili. Per alcuni bolscevichi questo obiettivo sarebbe stato cruciale per la sopravvivenza del regime. Trotskji sosteneva che o la rivoluzione russa avrebbe creato un movimento rivoluzionario in Europa o viceversa le potenze europee avrebbero minato le basi della stessa. Circondata da nazioni ostili in cui il comunismo risultava essere una minaccia al sistema politico

---

<sup>41</sup> Arno Meyer, *Wilson vs Lenin: Political origins of the New Diplomacy 1917-1918*, American research Center Collection, Vol. 175 di Meridian Books, World Publishing Company, 1959.

ed economico, il governo sovietico cominciò ad adottare gli obiettivi tradizionali. Lenin aveva una visione realistica della situazione mondiale tanto che Trotskji e la sua sostituzione con Chicerin come Commissario per gli Affari esteri nel 1918, enfatizzò questo trend attraverso una visione tradizionale degli interessi dello stato. Trotskji credeva che la rivoluzione russa sarebbe sopravvissuta soltanto se il resto d'Europa avesse fatto proprio il movimento rivoluzionario. Se l'Europa fosse rimasta capitalista, la rivoluzione russa sarebbe stata spazzata via molto velocemente. Per prevenire ciò, egli riteneva fosse necessario aiutare l'avanzamento del movimento rivoluzionario negli altri Paesi. Nel perseguimento degli obiettivi di politica estera, il governo sovietico adottò una serie di metodi che molto spesso si rivelarono inconsistenti e disordinati. Questa non era altro che l'immagine della debolezza della posizione internazionale in cui l'Unione Sovietica si trovava. I bolscevichi ritenevano che la pace e il disarmo fossero i principi guida della politica estera a cui si sarebbe aggiunta un'arma chiave: la propaganda che diventava uno strumento necessario alla giustificazione dei cambiamenti che si verificarono tra il 1917 e il 1928. Infatti, quando essi giunsero al potere, criticarono la vecchia politica estera che veniva spesso trattata in maniera segreta e dichiararono un impegno di "open diplomacy", essi erano convinti che la diplomazia segreta degli Stati imperialistici avesse portato l'umanità alla catastrofe della Grande Guerra; motivo per cui resero pubblici i trattati stipulati dalla Russia zarista con le altre grandi potenze e la pubblicazione dei documenti diplomatici conservati nel ministero degli Esteri zarista. Si trattò di una politica di grande apertura negli affari esteri in cui la diplomazia sarebbe dovuta essere totalmente aperta al controllo pubblico. I documenti, rinvenuti nella Cancelleria imperiale russa dai bolscevichi erano stati pubblicati dal quotidiano del governo sovietico, "Izvestija", nel giornale "Pravda" ed erano rimbalzati sulle prime pagine dei giornali occidentali, oltre che in una serie di sette volumi intitolati "*Collection of Secret Documents from the Archives of The Former Ministry of Foreign Affairs*". La lista dei segreti costituì uno scandalo che minò l'autorità dei governi di condurre negoziazioni al di fuori della pubblica visione. Lenin, fu il primo a far rivelare i documenti segreti del Ministero degli Affari Esteri russo, proclamando la fine della diplomazia segreta dettata dalla Ragione di

Stato su cui erano basate le alleanze che avevano contribuito a costituire gli schieramenti nella prima guerra mondiale. Dunque, l'odierna situazione internazionale creatasi dopo le rivelazioni di Wikileaks rimanda proprio a quella che si verificò dopo la presa del potere da parte dei bolscevichi, in Russia, nel 1917. Da questo momento, gli storici delle relazioni internazionali cominciarono a disporre di importanti documenti che potevano permettere di riformulare in maniera più dettagliata il corso della storia esattamente come potrebbero fare oggi, utilizzando i documenti forniti da Wikileaks. In realtà quando Lev Trotskij, commissario per gli Affari esteri, aprì gli archivi imperiali, gli effetti furono molto più devastanti rispetto a quelli provocati oggi da Wikileaks. Tra l'altro dalle "casseforti di Pietrogrado", venne fuori anche il Trattato segreto che l'Italia aveva stipulato a Londra nell'aprile 1915 con le potenze alleate sui vantaggi territoriali che le sarebbero stati assicurati dopo la vittoria. Gli altri trattati che emersero furono quelli con cui la Russia e i suoi alleati, ossia l'Inghilterra, la Francia e l'Italia avevano concordato la suddivisione dei territori delle future vittorie militari. Si trattava di corrispondenza diplomatica e telegrammi cifrati che venivano scambiati tra i governi. Tra gli accordi pubblicati, il primo fu lo scambio di telegrammi anglo-franco-russo del marzo 1915, in base al quale, la Russia otteneva la promessa di avere Costantinopoli, la Gran Bretagna la zona già neutrale in Persia e la Francia l'appoggio russo alle sue richieste territoriali nell'Europa occidentale. La pubblicazione di quei documenti suscitò delle reazioni più forti rispetto a quelle attuali e suscitò anche dall'altra parte importanti consensi, in particolar modo grazie ai movimenti socialisti democratici e pacifisti. Apparvero documenti dell'ambasciata russa a Parigi in cui erano elencate le somme versate ai giornali francesi in occasione dei grandi prestiti concessi alla Russia tra la fine dell'Ottocento e i primi del Novecento.<sup>42</sup> Incoraggiati da generosi finanziamenti, molti giornali si prestarono a descrivere la Russia positivamente. I documenti contabili delle ambasciate russe e le ricevute rilasciate

---

<sup>42</sup> Per convincere i risparmiatori francesi a comprare le cartelle del debito russo occorre spiegare che la Russia era un grande Paese pieno di risorse, impegnato allora in un piano di sviluppo che prevedeva anche la costruzione di una grande linea ferroviaria dai suoi confini occidentali fino a Vladivostok.

da alcune delle maggiori gazzette francesi furono raccolti in alcuni volumi intitolati «*L'abominable vénalité de la presse*» divenendo per alcuni anni il piatto forte della propaganda comunista nei maggiori Paesi occidentali. La conferenza internazionale che si tenne a Genova nell'aprile del 1922 voluta, in particolare, dagli inglesi, avrebbe dovuto creare le basi per una collaborazione più armoniosa, soprattutto economica, tra i Paesi vincitori, la Germania e la stessa Russia sovietica, ma il risultato fu un incontro segreto a Rapallo tra il ministro degli Esteri tedesco Walter Rathenau e il ministro sovietico Georgij Cicerin. Il mondo, dunque apprese che i due Paesi avevano deciso di normalizzare le loro relazioni, ma non seppe, se non molto più tardi, che si erano anche accordati per una collaborazione militare che avrebbe eluso le clausole del Trattato di pace.<sup>43</sup> Se il fondatore di Wikileaks,<sup>44</sup> ha rotto una congiura del silenzio che si protrae da tempo, già il governo bolscevico, aveva portato all'apertura nella diplomazia. Già l'Internazionale socialista, al congresso di Copenaghen (1910), aveva lanciato una campagna contro la diplomazia segreta.<sup>45</sup> Gli interessi della classi dominanti, però, ebbero il sopravvento sulle buone intenzioni. La Russia sovietica poteva contare solo sulla parte più radicale del movimento operaio internazionale, di orientamento prevalentemente comunista e anarchico e dovette lasciare nuovamente il posto ai vecchi interessi borghesi e nazionalisti, che riconquistarono il terreno. La rivoluzione che prese piede nella Russia sovietica fu, dunque, anche una rivoluzione della diplomazia dato il rigetto del principio della ragioni di Stato nelle relazioni internazionali che provocò non poco sconcerto da parte dei governi delle democrazie europee che credevano nella predominanza della Ragione di Stato sulla democrazia. Lo stesso Wilson, con il principio dell' open diplomacy nel primo dei Quattordici punti, sosteneva che le convenzioni internazionali sarebbero dovute essere concluse apertamente e in base alle quali non vi sarebbero stati accordi segreti di alcuna specie, poiché la

---

<sup>43</sup> Cfr. Sergio Romano, "Diplomazia all'aperto da Trotskji a Wilson", Corriere della Sera, [www.archiostorico.corriere.it](http://www.archiostorico.corriere.it)

<sup>44</sup> Julian Assange, giornalista e attivista, co-fondatore e caporedattore di Wikileaks.

<sup>45</sup> In Europa, in Gran Bretagna in particolare l'Unione di controllo Democratico chiedeva il controllo popolare della politica estera e la fine della diplomazia segreta. La Costituzione degli Stati Uniti, all'art. II, sezione 2 stabilisce che solo gli impegni internazionali ratificati pubblicamente dal Senato possano essere attuati concretamente.

diplomazia avrebbe agito sempre palesemente in vista di tutti. Dopo un anno, i “quattro grandi” delle potenze vincitrici Wilson, Georges Clemenceau, Lloyd George e Vittorio Emanuele Orlando procedettero segretamente nella Conferenza di pace di Parigi del 1919 a decidere il nuovo assetto europeo dopo la sconfitta dell’Austria- Ungheria e la Germania di Guglielmo II, con la loro esclusione e quella del governo bolscevico nelle decisioni. Ecco che la Ragion di Stato finì per prevalere sulla democrazia.<sup>46</sup>

### **I. 2. 2. Wilson, il nuovo ordine mondiale e la New diplomacy**

*“Open covenants of peace, openly arrived at, after which there shall be no private international understandings of any kind but diplomacy shall proceed always frankly and in the public view.”*

*Woodrow Wilson, I dei Quattordici Punti, 8 gennaio 1918.*

Durante la prima Guerra Mondiale, gli Stati Uniti rappresentano la novità all’interno del sistema internazionale. Si tratta di una nazione giovane e non coinvolta nelle beghe europee.

La Gran Bretagna ha il predominio mondiale grazie ad un impero globale, il Reich invece, uno slancio produttivo, economico e militare fortissimo sin dalla riunificazione. Il realismo Bismarckiano ha garantito il mantenimento dell’ordine internazionale e dopo la sfida di Guglielmo II, il sistema si riequilibra con due sistemi di alleanze: da una parte l’alleanza austro-tedesca del 1879, divenuta Triplice Alleanza con l’ingresso dell’Italia nel 1882 e dall’altra l’alleanza Franco-Russa, divenuta Triplice Intesa con l’ingresso dell’ Inghilterra nel 1907. Mentre l’Italia cerca delle garanzie per i propri interessi stipulando degli accordi

---

<sup>46</sup> Steve Philips, *Lenin and the Russian revolution*, Heinemann, Oxford, 2000.

commerciali con la Francia nel 1902 e nel 1909 un patto con la Russia; la Germania gode del solo appoggio dell'Impero Ottomano.

L'ingresso degli Stati Uniti nel conflitto e sullo scenario mondiale, rappresentò un momento fondamentale nella storia delle relazioni internazionali poiché essi erano pronti a creare un nuovo ordine internazionale differente dall'imperialismo. In America, infatti, in politica estera ha sempre prevalso la tendenza isolazionistica, ma furono due i fattori a proiettarla negli affari mondiali: la sua rapida potenza in espansione e il graduale crollo del sistema internazionale incentrato sull'Europa. Gli Stati Uniti sono consapevoli della loro potenza economica che trasmettono anche a livello diplomatico. Non a caso dal XVIII alla fine del XIX secolo vi fu una scarsa attenzione alla politica internazionale con eccezione del continente americano dove le linee guida della politica estera erano il "Farewell Address" del 1796<sup>47</sup> e la Dottrina Monroe del 1823<sup>48</sup>. Il passaggio dall'isolazionismo del Farewell Address all'impegno è frutto di "una presa di coscienza" del potenziale economico-finanziario che portò all'allargamento dell'orizzonte politico-diplomatico e ad una fase "imperialista" con un maggior protagonismo internazionale. Sia Roosevelt che Wilson riconoscevano che l'America doveva svolgere una funzione cruciale negli affari internazionali anche se giustificavano la fuoriuscita dall'isolazionismo in modalità differenti. Mentre per Wilson la

---

<sup>47</sup> Farewell Address, lettera scritta dal I Presidente degli USA, George Washington "to people of the United States", 1796 recita : " Per quanto concerne le relazioni con le nazioni straniere, la principale regola a cui dovremmo attenerci è quella di estendere i nostri rapporti commerciali, ma di avere con essi il minor numero di legami politici (...) L'Europa ha interessi che non hanno alcun rapporto, se non remoto, con i nostri. Deve impegnarsi in frequenti controversie che sono estranee alle nostre preoccupazioni. Saremmo dunque poco saggi se ci lasciassimo coinvolgere da legami artificiali nelle normali vicissitudini della sua politica o nelle normali combinazioni e collisioni delle loro amicizie e inimicizie. La nostra condizione di Paese distante e distaccato ci suggerisce un corso diverso e ci permette di perseguirlo. (...) Perché rinunciare ai vantaggi di questa particolare situazione? (...) perché dovremmo invischiare la nostra pace e la nostra prosperità nella rete delle ambizioni, delle rivalità, degli interessi, degli umori o dei capricci europei?"

<sup>48</sup> Dottrina Monroe, 1823 recita: " I continenti americani per la loro condizione libera e indipendente che hanno assunto e mantengono, non dovranno d'ora in poi essere considerati come oggetto di future attività coloniali da parte di potenze europee (...). Per motivi di sincerità e nell'interesse dei rapporti amichevoli esistenti tra gli Stati Uniti e le altre potenze riteniamo di dover dichiarare che giudicheremo pericoloso alla nostra pace e sicurezza qualsiasi tentativo da parte loro di estendere il loro sistema politico a qualsiasi parte di questo emisfero (...)."

giustificazione del ruolo internazionale dell'America era di natura messianica nel senso che gli Stati Uniti dovevano diffondere i loro principi in tutto il mondo, Roosevelt insisteva su un ruolo internazionale degli Stati Uniti perché un equilibrio delle forze senza la partecipazione americana sarebbe stato inconcepibile. Woodrow Wilson costituì sicuramente una novità assoluta nello scenario americano ed internazionale<sup>49</sup>, il suo idealismo si concilia con il realismo, la difesa della "Dottrina Monroe" e l'interventismo. Egli scardina la Balance of power europea, si oppone alla Weltpolitik, propone delle soluzioni arbitrali per ogni conflitto, pone ufficialmente fine alla diplomazia segreta e dà vita ad un organismo sovranazionale per dare forma e valore legale all'idea di internazionalismo.<sup>50</sup>

Durante il primo discorso sull'Unione, il 2 dicembre 1913 Wilson tracciò le linee generali di un progetto che prese il nome di "*wilsonismo*". Leggi universali, affidabilità nazionale e non prevaricazione dovevano costituire le basi dell'ordine internazionale.

Quando l'Europa, dunque, venne spinta in guerra nel 1914, Woodrow Wilson, che credeva nella neutralità, vedeva il ruolo dell'America come quello di un mediatore di pace. "La Grande Guerra", così come sarà denominata dai contemporanei, era stata una guerra senza precedenti, che coinvolse molti paesi in un vasto e raccapricciante campo di battaglia. La ripresa della guerra sottomarina da parte della Germania e la notizia del telegramma Zimmermann, documento inviato dal Ministro degli Esteri tedesco Arthur Zimmermann all'Ambasciatore tedesco in Messico Heinrich von Eckardt<sup>51</sup> facevano parte di un lungo processo che convinse Wilson a chiedere una dichiarazione di guerra.

---

<sup>49</sup> Cfr. W.R. Mead, *Il serpente e la colomba, Storia della politica estera degli Stati Uniti d'America*, Garzanti, 2002.

<sup>50</sup> Cfr. Victor S. Mamatey, *The US and East Central Europe 1914-1918. A study in Wilsonian Diplomacy and Propaganda*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1957.

<sup>51</sup> Documento inviato via telegrafo il 16 gennaio 1917 dal Ministro degli Esteri tedesco Arthur Zimmermann all'Ambasciatore tedesco in Messico Heinrich von Eckardt. L'ambasciatore avrebbe dovuto costituire un'alleanza contro gli USA ma intercettato dai britannici, il suo contenuto ne accelerò l'ingresso in guerra.

Nel gennaio del 1917 egli detenne lo State of Union Speech in cui enunciò i principi ideali ossia la pace senza vincitori, il fatto che la pace imposta ai vinti avrebbe comportato altre guerre, la pace basata sull'uguaglianza tra le nazioni che però sarà smentita a Versailles; l'autogoverno dei popoli; la libertà dei mari e la riduzione degli armamenti. L'obiettivo di "new diplomacy" avrebbe portato alla "costruzione di una Lega di tutte le Nazioni".

Il 2 aprile del 1917 Wilson enunciò la dichiarazione di guerra sostenendo che la sfida sarebbe stata rivolta a tutta l'umanità e che la motivazione della guerra stessa sarebbe stata la rivendicazione del diritto e dei diritti umani di cui la nazione americana si faceva portavoce.<sup>52</sup> Si trattò della seconda dichiarazione di guerra nella storia degli Stati Uniti.

La guerra si concluse l'11 Novembre 1918 e alla Conferenza di Pace di Parigi, Wilson propose i "Quattordici punti" come base per il trattato di pace. Essi erano divisi in due parti. I primi otto erano obbligatori e dovevano essere adempiuti. Si trattava della diplomazia aperta, della libertà dei mari, del disarmo generale, dell'abolizione delle barriere doganali, della regolazione delle vertenze coloniali, della ricostituzione del Belgio, dell'evacuazione del territorio russo e la Fondazione della Società della Nazioni. Gli altri sei, avrebbero dovuto essere attuati, ma non erano indispensabili ed ossia la restituzione dell'Alsazia-Lorena alla Francia, l'autonomia per le etnie degli ex imperi austro-ungarico e ottomano, il riassetto delle frontiere italiane, l'evacuazione dei Balcani, l'internazionalizzazione dei Dardanelli e la creazione di una Polonia indipendente. Il Presidente americano rivolse anche un appello alla Germania allo spirito di conciliazione con cui gli Stati Uniti avrebbero collaborato alla costruzione di un nuovo ordine internazionale. I Quattordici punti di Wilson dell'8 gennaio 1918 costituirono la base programmatica per l'armistizio e l'anticipo della conferenza

---

<sup>52</sup> Dichiarazione di Guerra americana: "La sfida è rivolta a tutta l'umanità. Ogni nazione dovrà decidere come affrontarla. La scelta che noi abbiamo compiuto è stata decisa con moderazione e temperanza di giudizio adatti al nostro carattere e alle nostre motivazioni come nazione (...). La nostra motivazione non sarà la vendetta o l'affermazione di una vittoria fisica della nazione, ma solo la rivendicazione del diritto, dei diritti umani, di cui noi siamo solo uno dei difensori. Il mondo deve essere reso sicuro per la democrazia(...). Noi non abbiamo scopi egoistici da perseguire. Non desideriamo alcuna conquista, nessun dominio. Siamo solo i difensori dei diritti dell'umanità(...)."

di Versailles e comportarono la costruzione di un nuovo ordine mondiale basato sul rispetto della legge, dei valori universali e sullo sviluppo di organizzazioni internazionali.

Il Primo dei Quattordici punti è quello che teorizza i Trattati di pace aperti e la pubblica discussione dei loro punti. Sia il trattato di Pace che i Quattordici punti richiedono l'avvio di negoziati per una pace "giusta e duratura" senza vincitori militari; entrambi richiamano all'open diplomacy. Wilson, a differenza di Lenin deve fare i conti con il realismo degli alleati. Secondo il Di Nolfo mentre l'internazionalismo dei Soviet era diretto contro gli Stati capitalisti, quello wilsoniano esprimeva il modo americano di guardare all'Europa.

Il Trattato di Versailles finale comprendeva molte delle idee di Wilson, ma il Congresso degli Stati Uniti non lo supportò e di conseguenza, essi non aderirono mai alla Lega delle Nazioni. Il trattato di pace si sarebbe dovuto basare sul principio della sicurezza collettiva che richiedeva la pace come concetto legale, esso era rivolto a tutti i popoli belligeranti e chiedendo l'avvio per "una pace giusta e democratica", poneva fine all'equilibrio delle potenze e perseguiva la diplomazia aperta e la necessità di pubblicazione dei trattati segreti degli zar. Proprio quest'ultimo punto sarà il filo conduttore della diplomazia wilsoniana che darà vita al concetto di open diplomacy. Il decreto sulla pace del 1917 recita: " Il governo abolisce la diplomazia segreta esprimendo la ferma determinazione a condurre tutti i negoziati in maniera assolutamente aperta e sotto gli occhi del popolo. Esso procederà immediatamente a pubblicare tutti i Trattati segreti ratificati o conclusi dal governo dei proprietari terrieri e dei capitalisti(...). Il governo dichiara completamente e immediatamente annullate tutte le clausole di questi trattati segreti. Il nostro appello deve essere diretto ai governi così come ai popoli. Noi non possiamo ignorare i governi perché ciò ritarderebbe la conclusione della pace (...) ma allo stesso tempo non abbiamo il diritto di non fare appello ai popoli (...)."

Il Trattato di Versailles, poi, si concluse con la "cosiddetta clausola della colpevolezza", all'articolo 231 che indicava la Germania come l'unica responsabile del conflitto e che infliggeva misure punitive economiche e militari e politiche alla stessa, tanto che Harold Nicolson commentò: "Eravamo venuti a

Parigi fiduciosi che si stesse per instaurare un nuovo ordine e ce ne siamo andati convinti che il nuovo aveva semplicemente scompigliato il vecchio.”

Durante l'amministrazione Wilson, l'America si rivelò, dunque protagonista degli affari mondiali proclamando idee che segnavano un distacco dalle diplomazie del Vecchio Continente. La Società delle Nazioni <sup>53</sup> da lui creata, avrebbe mantenuto la pace grazie alla sicurezza collettiva e non grazie alle alleanze, il suo successo fu stupefacente poiché comprese che l'isolazionismo istintivo dell'America poteva essere superato appellandosi ai suoi ideali.

### **I. 3. Glasnot: l'openness e la trasparenza di Gorbačëv**

L'apertura e la trasparenza furono dei concetti basilari delle relazioni internazionali, a partire dall'open diplomacy di Wilson. Da questo momento in poi, il corso della storia fu caratterizzata dal ricorso alla trasparenza, spesso come necessità: è il caso dell'Unione Sovietica nel 1985. Essa sembrava ancora essere una grande potenza, l'impero totalitario che era stato per quasi 70 anni. I tempi però erano cambiati, l'economia nazionale si stava gradualmente sgretolando e la guerra fallita in Afghanistan, dove migliaia di soldati sovietici persero la vita incise sul bilancio nazionale e sulla legittimità del partito. Fu proprio in questo contesto che Mikhail Gorbačëv venne nominato capo del Partito comunista sovietico e che dinanzi alla dilagante crisi economica, si propose di implementare un piano per riportare l'Unione Sovietica ad una condizione di stabilità e di grandezza economica. La “Perestroika”, termine coniato durante il regno di Pietro il Grande e sinonimo di progresso e avanzamento avrebbe designato il programma

---

<sup>53</sup> Quando il Trattato di Versailles, di cui la Società delle Nazioni fu parte integrante, venne presentato al Congresso degli Stati Uniti, il Senato non gli assicurò la maggioranza dei due terzi, necessaria per la ratifica. La Società delle Nazioni non ebbe fra i suoi membri il grande Paese che maggiormente aveva contribuito alla sua nascita e dovette limitarsi, per punire l'aggressore, alle sanzioni economiche. L'art. 18 dello statuto venne spesso ignorato e non rese i trattati meno violabili di quanto fossero in precedenza. Esistono tuttavia 205 volumi del *Recueil des traités et des engagements internationaux registrés par le Secrétariat de la Société des Nations*, edito a Ginevra fino al 1946.

di ristrutturazione economica. Esso avrebbe comportato la privatizzazione delle aziende agricole, la realizzazione di industrie più efficienti, la riduzione delle importazioni che nel frattempo avevano di gran lunga superato le esportazioni. La prima azione di Gorbačëv fu quella di aumentare il controllo di qualità dei prodotti che aveva suscitato non poche ostilità popolari. I lavoratori infatti erano costretti a produrre dei prodotti di qualità, con maggiori investimenti e un aumento di salari sostanzialmente trascurabile. Gorbačëv comprese che per ottenere il sostegno popolare per le sue riforme avrebbe dovuto scendere a compromessi, ma la popolazione era scettica e molti ritenevano che il grande piano non avrebbe ottenuto il successo sperato. Fu il confidente di Gorbačëv alla Segreteria del Partito comunista sovietico, Aleksander Jakovlev a svolgere un ruolo chiave. Egli comprese che per ottenere il sostegno popolare nella realizzazione della “perestroika”, sarebbe stato necessario concedere alcuni diritti individuali e libertà, sperando che attraverso queste concessioni gli obiettivi idealizzati della stessa avrebbero potuto giungere a buon fine.

Yakovlev si rivolse in un primo momento ai mass media, riconoscendo leggi che consentivano una maggiore trasparenza e il riconoscimento dei passi falsi compiuti in epoca stalinista. Yakovlev lavorò anche per ripristinare le opere creative soppresse, come film e libri. Il nome di questa iniziativa era glasnost, letteralmente, “Voice - ness”, che significò “trasparenza”.<sup>54</sup> Trasparenza negli affari pubblici, trasparenza della stampa, della politica, dell’educazione, e libertà di parola. I giornali cominciarono a pubblicare relazioni sull’era stalinista, e per la prima volta il popolo fu in grado di testimoniare ciò che realmente era accaduto. Attraverso la “glasnot”, Gorbačëv sperava di raggiungere un certo grado di credibilità attraverso il quale sarebbe stato in grado di attuare la ristrutturazione economica, definita “Perestroika”.

Il termine “glasnot”, venne utilizzato dagli studiosi dell’epoca per designare l’apertura nella sfera politica e pubblica, esso era stato pensato per consentire una maggiore trasparenza politica.

---

<sup>54</sup> Il termine apparve nell’articolo 9 della Costituzione sovietica del 1977.

Si trattava di un concetto così radicato nell'identità culturale sovietica che tanto Lenin quanto Stalin lo utilizzarono a proprio beneficio, anche se in modalità differenti. Mentre Lenin considerava l'introspezione necessaria per il sano funzionamento di una società comunista; Stalin, invece, puntava alla visualizzazione pubblica e alla " rassegna stampa" dei suoi processi-farsa. Krusciov e Breznev seguirono i passi di Stalin per cercare di integrare il capitale sia nella Costituzione sovietica e nell'ideologia politica generale, con risultati alterni. Non fu sorprendente, quindi, che la *perestroika* e la *glasnost* divennero i termini preferiti in un'epoca di riforma e di collaborazione che videro Gorbačëv protagonista. Non solo i termini hanno una storia che ha permesso a Gorbačëv di usarli a suo vantaggio, ma erano stati anche un pilastro della cultura politica sovietica per più di un secolo, elemento prezioso per ottenere il sostegno popolare. Esistono varie argomentazioni che spiegano il motivo dell'implementazione della *glasnot* di Gorbačëv. Fu sicuramente importante l'influenza e l'azione di Yakovlev , ma è anche vero che se la crisi doveva essere evitata un significativo processo di liberalizzazione sarebbe stato necessario per correggere i problemi economici del Paese. L'obiettivo era il rovesciamento del socialismo e l'istituzione della *perestroika* attraverso la *glasnost* e il successivo rafforzamento del sistema .

La *glasnost*, però, divenne rapidamente quasi impossibile da contenere, Gorbačëv e i suoi alleati, infatti, avevano calcolato male le forze che tale politica liberale avrebbe potuto scatenare e avevano sottovalutato la vocazione nazionalista di questi gruppi. Essa produsse un cambiamento di mentalità generale. Se il comunismo aveva bisogno di una drastica ristrutturazione per continuare a funzionare anche a livello di base, come poteva essere attendibile un'ideologia simile? E come poteva essere attendibile per Mosca attuare tale ristrutturazione? Fu proprio questo il motivo per cui Krusciov, Breznev e gli altri politici post-Stalin avevano sempre trattato la riforma come un argomento tabù.

A differenza di Nikita Krusciov una generazione prima, Gorbačëv non fece nessun discorso denunciando i suoi predecessori e non avviò alcuna procedura pubblica per rompere con il passato; egli attese che la *glasnost* producesse l'effetto sperato. I primi segnali che mostravano il cambiamento in corso si

ebbero durante una protesta in Piazza Manezhkaya a Mosca nel 1987. Sebbene non specificamente una rivolta nazionalista, essa approfittò delle libertà fondamentali concesse da Gorbačëv. Per molti, *glasnost*, significava libertà di richiedere favori e il riconoscimento di diritti. Il primo effetto che essa ebbe, fu quello di avere un maggiore accesso alle informazioni storiche poiché uno dei principi fondamentali era l'apertura al passato, così che atti e documenti storici divenivano più accessibili al pubblico. Le famiglie, vittime negli anni precedenti, avrebbero avuto l'opportunità di conoscere ciò che realmente era accaduto. L'attivazione della *glasnost* comportò un rafforzamento delle organizzazioni dissidenti e di movimenti separatisti, che guadagnarono pian piano influenza, tra essi i Tatars di Crimea<sup>55</sup>, uno dei popoli più disprezzati dell'Unione Sovietica<sup>1</sup>. Essi potevano leggere la loro storia attraverso la scuola, i giornali, libri e televisione e fu proprio la *glasnost* ad aprire la strada organizzata alle proteste. Per esempio nel marzo del 1987, 3.000 sfollati Tatars di Crimea per lo più dalle repubbliche kazake e uzbeke firmarono una petizione diretta a Gorbačëv, chiedendogli di risolvere la controversia della nazionalità e la questione dei Crimeani in esilio. Iniziarono le proteste in massa dell'era *glasnot*, ed essa costituì una significativa pietra miliare storica per l'Unione Sovietica. Gorbačëv comprese che l'utilizzo della forza per fronteggiare le proteste avrebbe minato la *glasnost* e avrebbe messo in pericolo lo sviluppo economico e la ristrutturazione della perestroika; d'altra parte permettere che le proteste avvenissero senza timore di rappresaglie governative, avrebbe favorito uno spirito rivoluzionario in crescita che avrebbe potuto avere effetti altrettanto nocivi.

La *Glasnost*, dunque, svolse un ruolo importante nella moderazione politica di Gorbačëv. Il clima in cui essa è stata emanata, nel bel mezzo della crisi economica, e con la promessa di libertà sociale come obiettivo chiave, rese necessarie delle severe limitazioni in materia di decisioni politiche. Proprio per questo motivo le tattiche di Gorbačëv dovevano essere diverse da quelle utilizzato dai leader sovietici del passato. Egli non poteva permettersi una cattiva

---

<sup>55</sup> Detti anche Crimeani, sono un gruppo etnico residente in Crimea nell'Ucraina sud-orientale ed anche in Russia. Nel 1921, come parte della Federazione Russa, venne creata la Repubblica Socialista Sovietica Autonoma di Crimea.

stampa. Come i Tatars di Crimea, molti altri gruppi etnici avrebbero seguito il loro esempio. Il governo sovietico non poteva accettare tale frammentazione né vedere i gruppi nazionali come quelli del Caucaso e degli Stati baltici staccarsi dato che ciò avrebbe minato la sopravvivenza della stessa Unione Sovietica. Un altro risultato della liberalizzazione attraverso la *glasnost* fu quella che vide il riemergere delle tensioni etniche. Sotto il comunismo, la propaganda ufficiale aveva costretto acculturazione sotto la bandiera sovietica, i cittadini come sovietici piuttosto che come membri della loro denominazione culturale regionale. Proprio le riforme di Gorbačëv trasformarono il senso di identità nazionale, fermando il processo di assimilazione culturale e permettendo la libertà di espressione e il sentimento di identità nazionali, fenomeno particolarmente evidente nel Caucaso regione che, posta alla confluenza di tre continenti, più religioni, e decine di lingue e culture, ha avuto una lunga storia di controversie e scontri. Il genocidio degli armeni nel 1915 è forse il più noto di questi.

Uno degli effetti della *glasnot* fu, dunque, il deterioramento dei legami stabili tra il centro e la periferia come avvenne nel caso dei Tatars, degli armeni, degli azeri e dei baltici. Essa contribuì anche al crollo dell'Unione Sovietica. Infatti, fu proprio la *perestroika* attraverso la *glasnot* a porre fine al comunismo sovietico. Il sistema non crollò direttamente ma, si sgretolò gradualmente, mostrando uno dei più grandi paradossi della storia secondo cui per sopravvivere, il comunismo sovietico sarebbe dovuto giungere ad un compromesso, ma se avesse raggiunto un compromesso, non sarebbe sopravvissuto. Ironia della sorte, Gorbačëv stesso fu depresso dalle stesse persone che beneficiarono delle sue riforme. Boris Yeltsin, che lo sostituì alla Presidenza della Federazione Russa, non sarebbe stato in grado di sorvegliare la transizione dell'Unione Sovietica alla democrazia senza che le riforme di Gorbačëv avessero aperto la strada. La *glasnot* non causò soltanto la graduale rottura dell'Unione, ma ridusse anche la carriera politica del suo creatore avendo un grande impatto in termini di trasparenza sulle popolazioni.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Nicolas Powell, *The effect of Glasnot on the dissolution of the Soviet Union*, A Quaterly Rewiev of Essays by Students of History, volume 22, n. 3, spring 2012.

#### I. 4. 1. Tra Diplomazia tradizionale e Public Diplomacy

*“Public Diplomacy deals with the influence of public attitudes on the formation and execution of foreign policies. It encompasses dimensions of international relations beyond traditional diplomacy, the cultivation by governments of public opinion in other countries; the interaction of private groups and interests in one country with another; the reporting of foreign affairs and its impact on policy communication between whose job is communication, as diplomats and foreign correspondents and the process of intercultural communications.”*

*Edward R. Murrow Center of Public Diplomacy*<sup>57</sup>

La diplomazia moderna, come mezzo della politica estera era essenziale circa la comunicazione tra Stati intesi come unità coerenti, tale “comunicazione” avveniva in gran segreto, si svolgeva a porte chiuse.

La Public Diplomacy potrebbe essere definita come “una propaganda estera condotta ed orchestrata dai diplomatici”. Questo implica una distinzione tra le negoziazioni confidenziali e le rappresentazioni di questioni diplomatiche in corso attraverso mezzi di comunicazione progettati per mettere pressione sui decisori.<sup>58</sup>

Il termine Public Diplomacy venne menzionato per la prima volta dal britannico The Times nel 1856<sup>59</sup> e dal New York Times nel 1871<sup>60</sup> per supportare l’idea che

---

<sup>57</sup> Summary of Gullion’s concept, Murrow Center, [www.publicdiplomacy.org/1htm](http://www.publicdiplomacy.org/1htm)

<sup>58</sup> Cfr. James Pamment, *New Public diplomacy in the 21st Century: A comparative study of policy and practice*, James Pamment, Routledge NewDiplomacy Studies, New York, 2013.

<sup>59</sup> Cfr. Nicholas J. Cull, *Public Diplomacy before Gullion: the evolution of a phrase*, in Nancy Snow, Philip M. Taylor, *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, Routledge, New York, 2009 e USC Center on Diplomacy, <http://uscpublicdiplomacy.org/pdfs/gullion.pdf>.

<sup>60</sup> Cfr. Nicholas J. Cull, *Public Diplomacy before Gullion: the evolution of a phrase*, in Nancy Snow, Philip M. Taylor, *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, Routledge, New York, 2009 e USC Center on Diplomacy, <http://uscpublicdiplomacy.org/pdfs/gullion.pdf>, op. cit.

Il termine venne utilizzato nel riportare un dibattito del Congresso. Samuel S. Cox, democratico, ex giornalista si schierò contro gli intrighi segreti di annessione della Repubblica Dominicana, mostrandosi a favore dell’ “open, public diplomacy”. Fu un anticipazione del concetto utilizzato trentacinque anni più tardi durante la Grande Guerra.

le negoziazioni diplomatiche sarebbero dovute essere condotte con trasparenza e con una certa apertura. I marxisti del periodo compresero la diplomazia come un segreto autocratico ed un inspiegabile imperialismo. In questo contesto l'uso del termine *Public Diplomacy* era sinonimo di *open diplomacy* in chiave antimperialista. La forza della critica contro imperialista è stata sentita verso la fine della I Guerra Mondiale, quando nel 1917 Lenin denunciò la diplomazia segreta e rese noti i trattati firmati dal governo russo pre-rivoluzionario. Le discussioni su come la Lega delle Nazioni avrebbe dovuto funzionare, disegnò una nozione simile di *Public Diplomacy* pacifica, come base per l'impegno internazionale. I Quattordici Punti del discorso di Wilson sottolineano l'approccio idealista e l'apertura della diplomazia, criticando profondamente il sistema internazionale così come era stato plasmato da metodi e pratiche di governi imperialisti.

La *Public Diplomacy*, dunque, consiste nella comunicazione delle politiche di un attore internazionale ai cittadini di Paesi stranieri. Essa in un primo momento viene definita come l'azione intrapresa dal governo per informare e influenzare il pubblico estero. Gli attori, in realtà, possono essere rappresentanti della società civile, organizzazioni non governative, multinazionali, giornalisti o media in generale, Ministri degli Esteri. Gli strumenti di comunicazione utilizzati vanno dalle conferenze, agli eventi, ai progetti di collaborazione e di scambio di culture, persone e studenti. Se la diplomazia si preoccupa di "gestire il cambiamento" nell'ambiente internazionale attraverso l'impegno con i governi stranieri, la *Public Diplomacy* gestisce il cambiamento nell'ambiente internazionale attraverso l'impegno con i Pubblici attori. L'interesse crescente degli studiosi di diplomazia e delle relazioni internazionali mostra come esse stiano attraversando un periodo di cambiamento e dal momento che la *Public Diplomacy* molto spesso viene riferita alla propaganda o ad un tipo di pubblicità diplomatica, è divenuta fondamentale nella comprensione del funzionamento delle relazioni internazionali.

La Public Diplomacy nel XXI secolo viene vista come uno strumento utilizzato dai Ministri degli Esteri e dalle altre agenzie governative per persuadere il pubblico estero con l'obiettivo di influenzare i loro governi e se prima, si trattava di uno strumento sostanzialmente di tipo statale, oggi, è utilizzato non solo da Stati, ma anche da associazioni di Stati e da attori non statali per comprendere culture, attitudini e comportamenti, per costruire relazioni, per influenzare le idee e per avanzare interessi e valori. Essa si attesta sulla scena internazionale circa all'inizio della metà del XIX secolo e dopo la Prima Guerra Mondiale come critica alla diplomazia segreta; riemerge nel 1960 per interpretare la propaganda durante la Guerra Fredda e viene associata nel 1980 all'attività propagandistica di Reagan in America Latina.

Il Murrow Center<sup>61</sup>, si occupa dello studio della Public Diplomacy in particolare americana, sin dal 1965.

### **I. 5. Il nuovo volto della propaganda “Bianca”: la Public Diplomacy**

La propaganda può essere intesa come la manipolazione dell'opinione pubblica attraverso i mass media per fini politici. Essa può essere più o meno “onesta”, più o meno “*sottile*”, può essere diretta al raggiungimento di obiettivi di lungo termine, piuttosto che di breve termine. Il suo obiettivo può essere l'opinione pubblica estera, l'opinione pubblica domestica oppure entrambe. Coloro che praticano la propaganda distinguono tra propaganda “bianca” e propaganda “nera”.<sup>62</sup>

Si potrebbe far coincidere la Public Diplomacy con il nome moderno utilizzato per la propaganda “bianca” rivolta principalmente al pubblico straniero. È importante rispondere ad alcuni interrogativi ed ossia capire il motivo di questo nuovo nome, il motivo per cui le attività che svolge sono così popolari oggi e il contributo dato dai Ministri degli Esteri e dai diplomatici.

---

<sup>61</sup> Edwar R. Murrow Center si occupa dello studio della Public Diplomacy e dei suoi cambiamenti sino ai nostri giorni. Per approfondimenti consulta il sito Internet: <http://fletcher.tufts.edu/Murrow>.

<sup>62</sup> La propaganda è bianca se la fonte è identificabile, nera quando non arriva da fonti amiche, bensì nemiche.

La Propaganda diretta all'estero, però, non può essere chiamata "propaganda" dai governi. La Public Diplomacy non è propaganda in senso stretto ma indica qualcosa di abbastanza nuovo.<sup>63</sup>

La propaganda, infatti ha una lunga storia, in particolar modo acquista importanza durante la Prima Guerra Mondiale. Il successo della propaganda britannica nel condurre gli Usa ad entrare in guerra dimostra l'efficacia di un approccio strategico alla diffusione dell'informazione diretta al pubblico estero. La strategia britannica consistette, ad esempio, nell'impegnarsi direttamente con i cittadini statunitensi per supportare le lobby diplomatiche e portare gli Stati Uniti all'intervento nella Grande Guerra. Le teorie della propaganda e delle relazioni pubbliche emergono proprio durante questo periodo quando gli Usa stabiliscono dei principi rilevanti per la comprensione della nuova Public Diplomacy. Il maggior cambiamento sta nell'emergere di un'industria designata per interporre nel dibattito pubblico per modellare le opinioni usando le informazioni controllate e utilizzando i membri chiave delle società come risorse strategiche.<sup>64</sup> La propaganda acquisisce, poi, una reputazione negativa nella prima metà del XX secolo in particolar modo nelle mani dei regimi totalitari. Come risultato, molti governi nonostante siano stati costretti a ricorrere a metodi che erano identici, esitavano all'idea di ammettere pubblicamente che stavano facendo propaganda. Infatti, sostenevano di essere impegnati in un "lavoro di informazione". Non a caso, furono creati i cd. "Ministri dell'Informazione", soprattutto durante la II Guerra Mondiale e anche se non durarono abbastanza, l'inizio della Guerra Fredda nel 1940 assicurò che i residui che erano stati lasciati, presto sarebbero stati utilizzati per costruire i "servizi di informazione". Risultò che la "Sezione informazioni" e la "Sezione di informazioni e relazioni culturali", poi conosciuta come "Sezione Affari Pubblici" nel Servizio estero USA, assieme all'"Ufficio informazioni", divennero una caratteristica essenziale delle ambasciate per il resto

---

<sup>63</sup> G.R. Berridge, *Diplomacy: Theory and practice*, Palgrave Macmillan, Fourth Edition, 2010.

<sup>64</sup> James Pamment, *New Public diplomacy in the 21st Century- a comparative study of policy and practice*, James Pamment, Routledge NewDiplomacy Studies, New York, 2013, op. cit.

del secolo. L' USIA<sup>65</sup> legata al Dipartimento di Stato fu costituita nel 1953 nel pieno svolgimento della Guerra Fredda. Negli anni successivi fu pubblicata una relazione riservata della Commissione Drogheda sul "Servizio di Informazioni all'estero" britannico e il Primo Ministro Britannico Winston Churchill non esitò a descrivere anche gli eventi culturali del British Council come propaganda.<sup>66</sup> Quando l'"informazione" comporta l'attività di intelligence, l'obiettivo sta nel raccogliere informazioni piuttosto che nel comunicarle. Motivo per cui il termine utilizzato "lavoro di informazione" gradualmente cadde e venne richiesto un nuovo eufemismo.

Quando l'ex ambasciatore Edmund Gullion nel 1965, prese il posto al *Murrow Center* cercò un termine che coprisse la condotta della politica estera intesa come comunicazione al pubblico straniero durante questo periodo. Mentre il termine "total diplomacy" sarebbe stato limitato alle politiche della Guerra Fredda ed il termine propaganda assumeva un significato negativo, il termine "*Public Diplomacy*", sinonimo di "*open diplomacy*" per la sua connotazione positiva in relazione all'internazionalismo wilsoniano, sarebbe stato quello ideale, anche se c'è chi ritiene che l'open diplomacy non sia nient'altro che propaganda. Nel 1978 l'USIA ha assunto la responsabilità della diplomazia culturale statunitense assorbendo al suo interno il "Bureau Educational and Cultural Affairs" del Dipartimento di Stato. Nel corso del 1990 molti Stati adottarono l'eufemismo di Public Diplomacy per descrivere le loro operazioni di propaganda, anche se sembra che il nuovo termine introdotto non identificasse una nuova attività. Si potrebbe affermare, dunque, che la Public Diplomacy coincide con un nuovo stile e un nuovo modo di fare propaganda, anche se suona più come una dottrina politica.<sup>67</sup> C'è chi, dall'altra parte, sostiene che la Public Diplomacy debba essere

---

<sup>65</sup> United States Information agency corrispondeva al Servizio di Informazione statunitense.

<sup>66</sup> Ciò è illustrato dalle memorie di Sir Robert Marett, un diplomatico britannico specializzato in propaganda, Segretario della Commissione Drogheda nel suo libro: "An inside View of Britain's Overseas Information Services".

<sup>67</sup>G.R. Berridge, *Diplomacy: Theory and practice*, Palgrave Macmillan, Fourth Edition, 2010, op. cit.

considerata come la propaganda nell'epoca della comunicazione strategica.<sup>68</sup> Diventa necessario, dunque, stabilire il concetto di strategia e il legame col termine politica e tattica. Mentre con il termine politica ci si riferisce all'attività legislativa nel perseguire obiettivi e priorità statali, la strategia che deriva dal greco *strategos*, si riferisce al generale responsabile di implementare le decisioni politiche, si tratta di disegno o di un piano che descrive il modo in cui gli obiettivi politici vengono perseguiti. La tattica, dal greco *taktikos*, si riferisce al modo in cui i disegni strategici vengono implementati. In relazione alla comunicazione politica, la strategia fa riferimento al piano complessivo della comunicazione delle politiche nel perseguimento dei obiettivi utilizzando metodi comunicativi. Essa incorpora organizzazioni sociali necessarie per il successo della politica, il funzionamento dei media che supportano la distribuzione del messaggio chiave e la struttura e i processi delle istituzioni di stakeholder. Essa utilizza la conoscenza per influenzare le loro percezioni, le loro attività e le decisioni a supporto degli interessi politici. È difficile dimostrare le differenze tra Public Diplomacy e comunicazione strategica. Manheim, a tal proposito, si riferisce al campo emergente della Public Diplomacy strategica che vede i due concetti strettamente connessi. Essa viene vista come uno dei pilastri della comunicazione politica strategica assieme agli affari pubblici e alle operazioni informative e psicologiche.<sup>69</sup>

### **I. 5. 1. L'importanza della Public Diplomacy**

Mentre uno degli scopi principali della diplomazia convenzionale consiste nell'influencare i governi stranieri, lo scopo della Public Diplomacy, è quello di fare sostanzialmente ciò, ma indirettamente.

---

<sup>68</sup> Secondo Manheim, professore emerito alla Columbian College of Arts and Sciences di media e Public Affairs.

<sup>69</sup> Cfr. Manheim Jarol B., *Strategic public diplomacy and american foreign policy the evolution of influence*, LAVOISIER S.A.S, 2013.

Si è visto come la “propaganda”<sup>70</sup> sia cresciuta d’importanza sin dall’inizio della I Guerra Mondiale, anche se non in maniera regolare; la diffusione della democrazia e della guerra totale, infatti, ha accresciuto notevolmente l’importanza politica dell’opinione pubblica. L’emergere dell’ideologia, in particolare, si presentò come una tipologia di argomento politico semplice, adatto alla propaganda ed infine l’invenzione delle armi nucleari comportò qualcosa di estremamente rischioso oltre che una “guerra di parole” tra Stati incapaci di diplomazia come nella Guerra Fredda. In queste circostanze la capacità di utilizzare la propaganda tra i blocchi contrapposti fu enorme. A ciò si aggiunse un costante miglioramento dei mezzi di “consegna” dell’informazione: in primo luogo, attraverso la stampa e la fotografia nei confronti di una popolazione alfabetizzata, e attraverso le trasmissioni radio in linguaggi originali e a buon mercato che erano destinati invece ad un pubblico analfabeta; infine attraverso la TV ed Internet. Nel corso del ventesimo secolo fu possibile conoscere e mettere in atto gli “ingredienti” della propaganda di successo anche se, sussistono ancora oggi, dei dubbi sulla sua effettività.

È vero però che la propaganda ha giocato un ruolo predominante in alcuni avvenimenti drammatici; negli anni recenti, essa include il collasso del comunismo nell’Europa orientale, dove la diffusione delle notizie attraverso le stazioni radio occidentali si ritiene sia stato critico oppure nella diffusione del pensiero islamico. Nel 1954, la Commissione Drogheda riassunse il concetto: “gli effetti della propaganda nel corso degli eventi non sono altro che marginali, ma in alcune circostanze possono essere decisivi nel ribaltare la bilancia tra successi e fallimenti diplomatici”. Come risultato, concluse che: “I servizi di Informazione dovrebbero oggi essere parte del normale apparato diplomatico di un grande potere”.

Esattamente dopo il noto attacco terroristico alle Torri Gemelle, l’11 settembre 2001, questo assioma è stato utilizzato come strumento principale nel nuovo conflitto, la “guerra al terrorismo”.

---

<sup>70</sup> Termine utilizzato per alcuni come sinonimo di PD, Public Diplomacy.

I ministri degli Affari Esteri, in realtà, giocano diversi ruoli legati alla propaganda: fanno propaganda direttamente, in particolar modo negli anni recenti attraverso siti web, in varie versioni linguistiche con le pagine arabe sempre più diffuse, e attraverso i loro stessi blog; finanziano spesso organizzazioni e associazioni di diffusione delle notizie e centri educativi e culturali come il Goethe Institut, l'Alliance Française, il Cervantes Institute e il British Council, solo per farne qualche esempio, la cui audience è la generazione futura di decision-makers e opinion-leaders. Sostanzialmente, molte di queste attività sono lontane dall'essere nuove.

Ma Ministri degli Esteri ed altri corpi equivalenti hanno anche incarichi di Public Diplomacy spesso controversi che portano a delle problematiche di public policy. In particolar modo negli stati liberal-democratici, la coordinazione della Public Diplomacy da parte dei Ministri degli Esteri comporta delle questioni piuttosto scomode. Questo perché in questi Stati parte della propaganda effettiva è condotta di solito da corpi indipendenti dal controllo statale. Il caso paradigmatico è rappresentato dalla BBC World Service, che a partire da Marzo 2008 include anche la BBC Arab Television che nonostante la dipendenza finanziaria dall'Ufficio estero è in grado di mantenere un'indipendenza editoriale ed operativa; negli USA Il Fulbright Programme<sup>71</sup> ha tradizionalmente lo stesso status. Negli Usa nel 1978 le Commissioni precedentemente separate "Information" e "Educational Exchange" stabilite nello Smith Mundt Act del 1948<sup>72</sup> si sono fuse

---

<sup>71</sup> V. Us Department of State, [http://eca.state.gov/files/bureau/fulbright\\_fact\\_sheet\\_2.pdf](http://eca.state.gov/files/bureau/fulbright_fact_sheet_2.pdf), il Fulbright Program fu stabilito nel 1946 dal senator J. William Fulbright ed è rappresentato dal Bureau of Educational and Cultural Affairs del Dipartimento di Stato. Si tratta di un programma di scambio internazionale, per incrementare lo scambio di conoscenze tra i cittadini statunitensi e quelli di altri Paesi, con l'opportunità di studio, lavoro, ricerca, scambio di idee e possibili soluzioni inerenti questioni internazionali.

<sup>72</sup> L'US Information and Educational Exchange Act of 1948, chiamato anche Smith-Mundt Act definisce e stabilisce la Public Diplomacy. L'atto venne introdotto da Bloom Bill e convertito in legge con la firma del presidente Truman nel 1948. Il National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2013 ha comportato degli emendamenti allo Smith-Mundt Act e al Foreign Relations Authorization Act of 1987, permettendo che i materiali prodotti dal Dipartimento di Stato e dal Broadcasting Board of Governors (BBG) potessero essere rilasciati nei confini statunitensi e potessero essere abbattuti gli ostacoli alla diffusione della propaganda negli Usa.

all'interno dell'USIA, la quale ha adottato anche il compito di diplomazia culturale. Nel 1999 l'USIA stessa è stata assorbita dal Dipartimento di Stato ed è stata creata la posizione del *Sottosegretario di Stato per la Public Diplomacy*<sup>73</sup> e l' *US Advisory Commission sulla PD*<sup>74</sup>. La supervisione della VOA (*Voice of America*)<sup>75</sup> è stata trasferita dall'USIA al Broadcasting Board of Governors. Sir John Kerr, ex ambasciatore britannico a Washington, poi sottosegretario permanente al Foreign Office, parlando di Public Diplomacy sostiene che si tratta di una elegante reinvenzione del timone, del ruolo guida; le ambasciate hanno sempre un ruolo importante: "esistono per parlare privatamente ai governi, ma esistono anche, per parlare alle popolazioni, si tratta probabilmente della funzione principale dell'ambasciatore moderno, essere in tv, essere in radio e accettare tutte le piattaforme." L'abilità di un ambasciatore di impegnarsi nella Public Diplomacy varia in base alla cultura politica dello stato ricevente e alla sensibilità dei governi. Dunque, la Public Diplomacy, è ciò che di solito viene definito col concetto di propaganda, propaganda è ciò che l'altro lato della stessa fa. È vero che quest'attività il cui scopo è quello di influenzare i governi esteri cercando di conquistare il proprio popolo, varia enormemente. Particolare enfasi è stata data in Occidente negli ultimi anni a causa della paura delle conseguenze dell'ostilità popolare nel Mondo Musulmano. E' stata così riorganizzata l'attività degli ambasciatori così come del resto dello staff dell'ambasciata.<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs supervisiona gli uffici dell' Educational and Cultural Affairs, Public Affairs, International Information Programs, così come il Center for Strategic Counterterrorism Communications e partecipa allo sviluppo della politica estera.

<sup>74</sup> Dal 1948 la United States Advisory Commission on Public Diplomacy (ACPD) è stata incaricata di valutare le attività del governo americano volte a capire, informare e influenzare le opinioni pubbliche straniere e per aumentare la comprensione e il sostegno delle attività stesse. L'ACPD svolge attività di ricerca che fornisce valutazioni e discorsi informati sugli sforzi di Public Diplomacy in tutto il governo.

<sup>75</sup> Il Broadcasting Board of Governors (o BBG) è un'agenzia governativa indipendente responsabile per tutti i mezzi di comunicazione non militari finanziati dal governo degli Stati Uniti che supervisiona oltre alla VOA, Al-Hurra, Radio Sawa, Radio Farda, Radio Free Europe/Radio Liberty, Radio Free Asia (RFA) Radio e TV Marti.

<sup>76</sup> G.R. Berridge, *Diplomacy: Theory and practice*, Palgrave Macmillan, Fourth Edition, 2010, op. cit.

Uno studio recente di Cull identifica cinque componenti chiave della PD che lavora essenzialmente come arte di governo. Si tratta del *listening*, dell'*advocacy*, della *cultural diplomacy*, dell'*exchange diplomacy* e dell'*international broadcasting*<sup>77</sup>.

Il *listening* permette di influenzare l'ambiente dei media esteri attraverso la raccolta e l'analisi delle informazioni. Tradizionalmente un attore di Public Diplomacy utilizza un numero di metodi per ottenere informazioni sull'ambiente estero in modo tale da influenzarlo attraverso il monitoraggio dei media, il reperimento dei dati attraverso la tv, la radio e i giornali stranieri, e attraverso il cosiddetto "public opinion calling" che consiste nel comprendere in che modo il pubblico risponde alle rappresentazioni di un Paese e mette in atto le politiche.

L'*advocacy* consiste nella promozione delle politiche, delle idee e degli interessi di un Paese ad un pubblico straniero in modo tale da influenzare le loro opinioni. Il suo obiettivo è quello di persuadere. Oggi questo include i rapporti con la stampa dell'ambasciata e il lavoro informativo<sup>78</sup>.

La *diplomazia culturale* può, invece, essere definita come il tentativo di un attore di gestire l'ambiente internazionale facendo conoscere all'estero le proprie risorse culturali e facilitandone la trasmissione. Questo lavoro spesso tende a sovrapporsi ai cosiddetti "scambi" culturali, oggi essa comprende il lavoro di organizzazioni come il British Council o l'Istituto Culturale Italiano.

Il *Broadcasting internazionale*, invece, utilizza le tecnologie mediatiche come la radio o la tv per fornire informazioni al pubblico straniero, i canali di diffusione possono essere statali e finanziati da agenzie governative o possono essere indipendenti dal controllo dello Stato. L'International Broadcasting può racchiudere al suo interno tutte queste attività: dal *listening*, all'*advocacy*, alla promozione culturale ed artistica e allo scambio di programmi e di persone.

---

<sup>77</sup> Cfr. James Pamment, *New Public diplomacy in the 21st Century- a comparative study of policy and practice*, James Pamment, Routledge NewDiplomacy Studies, New York, 2013, pag 29-30-31.

<sup>78</sup> Nicolas J. Cull, *Public Diplomacy: Lessons from the past*, CPD Perspectives on Public Diplomacy, Figueroa Press, Los Angeles, 2009, [www.uscpublicdiplomacy.org](http://www.uscpublicdiplomacy.org)

A questi cinque componenti, in un contesto di informazione internazionale si aggiunge la cosiddetta “*guerra psicologica*” intesa come l'uso da parte di un attore internazionale della comunicazione per raggiungere un obiettivo in tempo di guerra, di solito attraverso la comunicazione col pubblico nemico. Essa consiste nell'utilizzo della propaganda e di altre azioni psicologiche per influenzare comportamenti di gruppi ostili e favorire il raggiungimento di obiettivi nazionali.<sup>79</sup>

Importanti cambiamenti hanno interessato l'attività del broadcasting internazionale in particolar modo a causa dei cambiamenti tecnologici. Si pensi all'“*effetto CNN*”<sup>80</sup> durante la guerra del Golfo o all' “*effetto You Tube*” coniato da Moisés Naím<sup>81</sup> per sottolineare come alcuni community websites hanno cambiato gli sforzi militari per controllare l'immagine dell'arte della guerra durante il conflitto in Iraq nel 2003.<sup>82</sup> Tutti questi effetti dimostrano come ognuno dei canali tradizionali della Public Diplomacy si sia trasformato con l'arrivo della nuova Public Diplomacy, caratterizzata in particolare dalla rivoluzione delle comunicazioni e dall'avvento della rivoluzione digitale.

---

<sup>79</sup> Phil Taylor, *Glossary of Relevant Terms & Acronyms Propaganda and Psychological Warfare Studies*, University of Leeds UK, University of Leeds UK, 1987.

<sup>80</sup> Il cosiddetto “Effetto CNN” corrisponde ad una teoria in scienza politica e studi dei media che definisce che lo sviluppo del canale televisivo internazionale che trasmette 24 ore su 24, conosciuto come Cables News Network, o CNN ha un impatto maggiore sulla conduzione della politica estera dello Stato, già nel periodo di fine Guerra Fredda e che la CNN e gli altri competitors internazionali hanno avuto un impatto simile nel periodo post- Guerra Fredda.

<sup>81</sup> Scrittore e giornalista venezuelano, Membro dell'International Economics Program del Carnegie Endowment for International Peace.

<sup>82</sup> Vedi il sito [www.foreignpolicy.com/articles](http://www.foreignpolicy.com/articles). Si tratta del fenomeno in cui videoclip prodotti da singoli individui sono diffusi nel mondo attraverso siti come You Tube, Google Video o altro, lo “You Tube effect” è molto più intenso del precedente “CNN effect”. Esso include video inseriti da terroristi, da gruppi umanitari, da soldati statunitensi in Iraq. Al Qaeda ad esempio ha creato una special media production chiamata Al Sahab.

## **I. 5. 2. Dalla vecchia alla nuova Public Diplomacy: la diffusione del soft power nelle relazioni internazionali**

Numerosi studiosi concordano sul fatto che un determinato numero di fattori caratterizzano la vecchia Public Diplomacy, descritta come un flusso di informazioni unidirezionale in cui gli attori controllano il messaggio utilizzando canali mediatici, assicurando un'interazione limitata tra il mittente e il destinatario del messaggio focalizzandosi su un obiettivo di breve termine. L'emergere della Public Diplomacy alla base del discorso governativo nell'ultima decade del XX secolo è stata rimpiazzata dalla nuova Public Diplomacy.

La nuova Public Diplomacy costituisce il maggiore paradigma di cambiamento nella comunicazione politica internazionale. In particolar modo il processo di globalizzazione e i nuovi media hanno cambiato la struttura tradizionale. La nuova Public Diplomacy è dialogica, collaborativa ed inclusiva. Essa costituisce una rottura dai modelli di diffusioni e trova un certo vantaggio nei social media che permettono di stabilire un impegno col pubblico di carattere bidirezionale.<sup>83</sup>

Il termine "*New Public Diplomacy*" è stato coniato da Melissen<sup>84</sup> che lo descrive come "un cambiamento nelle pratiche diplomatiche motivato dai nuovi attori ed impegno in una politica estera sempre più interconnessa che si allontana dal flusso di informazioni unidirezionale attraverso il dialogo e la partecipazione." Fondamentale, sicuramente, la data storica dell' 11 settembre 2001 che costituisce uno spartiacque nella storia della Public Diplomacy.<sup>85</sup>

La nuova Public Diplomacy si trova a competere con tre pressioni di diverso tipo: una di carattere storico, una tecnologico, e l'altra geopolitico ed ossia l' impatto della globalizzazione sulle pratiche e sugli attori; l'impatto delle tecnologie dei media sulle capacità comunicative e l'agenda post -11 dicembre, sia per gli Usa

---

<sup>83</sup> Cfr. James Pamment, *New Public diplomacy in the 21St Century- a comparative study of policy and practice*, James Pamment, Routledge NewDiplomacy Studies, New York 2013, op. cit.

<sup>84</sup> Jan Melissen, *The new Public diplomacy: Soft power in International relations*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK, 2005.

<sup>85</sup> James Pamment, *New Public diplomacy in te 21St Century- a comparative study of policy and practice*, James Pamment, Routledge NewDiplomacy Studies, New York, 2013, op. cit.

che per il mondo intero. La globalizzazione contemporanea presenta un nuovo contesto per l'esecuzione delle relazioni estere in cui le tecnologie dell'informazione giocano un ruolo nuovo e complesso. I punti di contatto tra i governi degli Stati membri e tra essi e i rappresentanti della società civile, ha cambiato significativamente il modo in cui le negoziazioni vengono concluse. Hocking <sup>86</sup> sostiene che le teorie tradizionali della diplomazia danno per scontata la centralità dello Stato, l'assolutezza dei confini territoriali e il ruolo dei Ministri degli Esteri nel gestire i flussi di informazioni tra gli Stati e al di fuori dei confini degli stessi. Da questo punto di vista, la Public Diplomacy deve essere considerata come parte fondamentale della coordinazione, della manifestazione e della pratica delle politiche internazionali contemporanee.

Anche gli attori non statali hanno influenzato la condotta della diplomazia. I Ministri degli Esteri hanno tentato di riconfigurare la loro capacità comunicativa in modo da assumere un ruolo guida nel gestire l'impatto dei nuovi attori internazionali. La loro proliferazione comporta delle questioni riguardanti come e dove i Ministri degli esteri comunicano e riposizionano l'interazione tra diplomatici e pubblico non diplomatico come causa nella formazione politica piuttosto che come effetto o sottoprodotto. L'influenza è considerata multidirezionale, rispondente agli attuali modelli di comportamento piuttosto che ai ruoli tradizionali.

La nuova Public Diplomacy legata ai media comprende un ripensamento dei modelli di comunicazione rivelando uno scetticismo generale nei confronti del modello unilaterale. L'audience che riceve il messaggio è considerata attiva, dunque oltre all'ascolto, anche il dialogo e la collaborazione emergono come mezzi di contatto fondamentali in un ambiente di scelte di comunicazione multiple. La differenza, infatti, tra i media tradizionali e i social media fa da cerniera alla nozione di interattività. Mentre la stampa tradizionale e la radio si può dire che spingano l'informazione al di fuori, verso il pubblico generale, i contenuti dei siti web e dei social media potrebbero essere utilizzati dagli

---

<sup>86</sup> Emerito Professore di International Relations alla Loughborough University, Senior Visiting Fellow al Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' e Visiting Professor al College d'Europe di Bruges. Redattore del "The Hague Journal of Diplomacy."

individui stessi per esaltare una specifica informazione. Le nuove tecnologie comunicative hanno cambiato la natura e il contenuto della comunicazione politica. Esse offrono una vasta gamma di opzioni per gli attori di Public Diplomacy.<sup>87</sup> Comunque, le continue pressioni sul processo di policy making, le divergenze del pubblico specializzato e le domande di realizzazione di risultati a breve termine stanno a significare che gli attori di Public Diplomacy utilizzano i vari media nella misura in cui essi possano comportare dei benefici. L'uso dei nuovi media non è necessariamente un indicatore del diritto al dialogo ma dovrebbe essere considerata alla luce dei più ampi processi di formazione delle politiche, dei modelli di distribuzione dei media e degli obiettivi generali di una campagna comunicativa.

Gli strumenti utilizzati dalla vecchia Public Diplomacy erano la radio a onde corte, i giornali e i telefoni di rete fissa; la nuova Public Diplomacy utilizza i satelliti, Internet, le notizie in tempo reale, i telefoni cellulari; nella "old PD" esiste una netta linea divisoria tra la sfera domestica e quella internazionale, confini piuttosto sfumati nella nuova. Per quanto riguarda la fonte di approccio, nella vecchia Public Diplomacy essa era rappresentata dalla political advocacy e dalla propaganda, nella nuova, invece dal corporate branding e dalle teorie della rete; la struttura dei ruoli mostra nella vecchia Public Diplomacy un rapporto dall'alto verso il basso ossia dagli attori alla popolazione straniera per indirizzare dei messaggi, mentre nella nuova il rapporto è orizzontale facilitato dagli attori per costruire delle relazioni.

Nonostante tali differenze, sia la vecchia che la nuova Public Diplomacy si propongono di gestire le relazioni internazionali.<sup>88</sup>

La nuova Public Diplomacy, infine, è associata al contesto geopolitico post 11 settembre. Sia i policy makers che gli storici associano gli attacchi dell'11 settembre ad un fallimento per gli Usa. Dopo la fine della Guerra Fredda, infatti, essi hanno ridotto notevolmente il budget destinato alla Public Diplomacy ed

---

<sup>87</sup> Cfr. Ralph Negrine, *The Transformation of Political Communication, Continuities and Changes in Media and Politics*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK, 2008.

<sup>88</sup> Nicolas J. Cull, *Public Diplomacy: Lessons from the past*, CPD Perspectives on Public Diplomacy, Figueroa Press, Los Angeles 2009, [www.uscpublicdiplomacy.org](http://www.uscpublicdiplomacy.org), op. cit.

hanno incorporato l'USIA nel Dipartimento di Stato nel 1999. Eppure essa ha rappresentato uno strumento cruciale dopo l'attacco. Da una parte, la Public Diplomacy è diventata la maggiore risorsa di introspezione, essa agisce per alcuni come un indicatore preoccupante del divario tra l'immagine che gli Usa e i suoi alleati vorrebbero progettare e la loro condotta attuale. Dall'altra, è rimasta un importante metodo per definire la proposta della guerra al terrorismo e proporsi nel mondo contro gli estremismi. Parallelamente al ruolo della PD nella guerra al terrorismo, vi è una crescita della coscienza dei rischi condivisi in relazione alle problematiche globali. A seguito dell'11 settembre 2001, l'agenda per gli affari esteri e la comunicazione dei Ministri degli Esteri cambia nel modo in cui stabilisce il quadro della nuova Public Diplomacy. L'emergere delle nazioni come "brands" hanno aiutato lo sviluppo dei legami tra nazioni, enti non governativi e attori privati nel trovare gli obiettivi comuni, così come nella crescente "mercatizzazione" dei valori e degli obiettivi nazionali. L'influenza in questo senso consiste nel giocare un ruolo credibile nei progetti multilaterali. L'11 settembre e la globalizzazione hanno cambiato il contesto in cui i Ministri degli Esteri agiscono e hanno stabilito l'immagine di un'era di coalizioni, rischi condivisi ed identità competitive per alcune nazioni occidentali.<sup>89</sup>

Uno dei primi esempi di nuova Public Diplomacy fu rappresentato da un think tank di Washington, il CFR, Council on Foreign Relations, nell'estate 2002. La nuova teoria della Public Diplomacy, mostra non come essa è stata praticata ma come dovrebbe essere praticata nel nuovo scenario internazionale. L'era dell'informazione ha democratizzato la comunicazione permettendo la libertà di accesso alle informazioni, la possibilità di dare opinioni e l'opportunità di intraprendere un dibattito. Nessuna politica estera può sussistere senza una capacità coordinata di comprendere, informare ed influenzare le persone, le organizzazioni non governative così come gli stessi governi. Data la rivoluzione delle comunicazioni, la differenza tra vecchia e nuova Public Diplomacy potrebbe coincidere con la distinzione tra vecchi e nuovi media, la nuova Public Diplomacy consiste nella PD implementata dai nuovi media.

---

<sup>89</sup> G.R. Berridge, *Diplomacy: Theory and practice*, Palgrave Macmillan, Fourth Edition, 2010, op. cit.

Il CFR stabilisce un contrasto tra vecchie e nuove tecnologie mediatiche che hanno lo scopo di sfidare il modo con cui gli attori di PD si impegnano con il loro pubblico.<sup>90</sup>

Se, come sostiene Nicolas J. Cull, la diplomazia è un meccanismo “Short of War” implementato da un attore internazionale per gestire l’ambiente internazionale e se i cambiamenti internazionali vedono oltre agli Stati, le corporazioni multinazionali, le ONG, le organizzazioni terroristiche, paramilitari come attori mondiali, il contesto internazionale verrebbe gestito attraverso una forma di impegno col pubblico estero. La Public Diplomacy, dunque, utilizza da un lato, strumenti derivanti dal marketing e dall’altra concetti crescenti delle teorie della comunicazione. Si pensa alla nuova Public Diplomacy come ad un “linguaggio di prestigio” e ad un’immagine internazionale che fa parlare di “*Soft Power*” e di “*Branding*”. La nuova Public Diplomacy va dalla comunicazione attore- persona durante il periodo della Guerra Fredda ad una comunicazione persona- persona in cui l’attore internazionale svolge il ruolo di facilitatore con l’obiettivo di “creare delle relazioni”.

Una caratteristica fondamentale della nuova Public Diplomacy è stata sicuramente la diffusione del concetto di “*Soft Power*”, termine coniato da Joseph Nye alla fine della Guerra Fredda, come espressione della capacità di un attore di ottenere quello che desidera nel contesto internazionale grazie all’attrazione culturale, piuttosto che attraverso il potere militare o economico. Egli sosteneva che le nuove fonti di potere non corrispondevano all’hard power bensì al soft power. Il soft power si focalizzava sulla persuasione e sul fascino delle proprie idee nel plasmare le preferenze degli altri.<sup>91</sup> La Public Diplomacy può essere dunque un meccanismo per distribuire soft power, ma non coincide col soft power. Il vantaggio che il termine “Soft Power” ha, è quello di presentarsi come un meccanismo per “ottenere ciò che si vuole”. L’idea di uno Stato che rientra in una conversazione internazionale per ottenere ciò che vuole rende un eccellente senso

---

<sup>90</sup> James Pamment, *New Public diplomacy in the 21st Century. A comparative study of policy and practice*, Routledge NewDiplomacy Studies, New York, 2013, op. cit.

<sup>91</sup> Cfr. R.S. Zaharna, *Battles to Bridges, US strategic communication and Public Diplomacy after 9/11*, Studies in diplomacy and international relations, General editor: Donna Lee e Paul Sharp, Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK, 2010 pag. 82.

strategico, ma non è certo attraente, anzi, piuttosto ripugnante: un sorta di soft power negativo. Ascoltare ed essere aperti a modifiche a seguito di un incontro può essere interessante. Quindi, paradossalmente, un focus troppo pubblico sul soft power può effettivamente ridurre il soft power di un attore.<sup>92</sup> Sembra, però, che lo stesso concetto di Soft Power sia datato. Ernest J. Wilson III assieme a Nye parla di una combinazione dinamica di hard power e soft power, in cui la Public Diplomacy che informa il policymaker, è stata soprannominata “*Smart Power*”.<sup>93</sup>

### **I. 5. 3. La Public Diplomacy come arma ideologica durante la Guerra Fredda**

*“We must make ourselves heard round the world in a great campaign of truth. This task is not separate and distinct from other elements of our foreign policy. It is necessary part of all we are doing... as important as armed strength or economic aid.”*

*Harry S. Truman, 1950*<sup>94</sup>

Dopo aver dato una nozione di Public Diplomacy, dimostrandone la correlazione col concetto di propaganda, si può dimostrare che il ricorso ad essa costituisce l'elemento caratterizzante la Guerra Fredda. In questo periodo, infatti, gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica hanno sviluppato ed utilizzato intensamente la Public Diplomacy in modo tale da plasmare le attitudini pubbliche in tutto il mondo attraverso le loro rispettive ideologie. I due attori chiave sulla scena internazionale l'hanno utilizzata intensamente durante questo periodo in particolar modo attraverso i mezzi di comunicazione di massa come il cinema, la televisione e la radio con l'obiettivo di estendere al massimo le proprie zone di influenza.

Quando si parla di Guerra Fredda si pensa alla corsa agli armamenti, alla cortina di ferro e alla “deterrenza nucleare” ma lo scontro che contrappose i due blocchi

---

<sup>92</sup> Un esempio è dato dalle osservazioni del Segretario di Stato Powell dopo lo tsunami nell'Oceano Indiano del dicembre 2005 secondo cui l'aiuto americano ai paesi colpiti sarebbe stato un bene per la diplomazia pubblica degli Stati Uniti.

<sup>93</sup> Un'indagine sul concetto di Smart Power è apparso nel 2008 presso il Center for Strategic and International Studies – co- presieduto da Nye e da Richard Armitage. Vedi <http://www.csis.org/smartpower/>.

<sup>94</sup> Harry S. Truman, Letter to Senator Flanders on the Appropriation for the Campaign of Truth, 30 agosto, 1950, <http://trumanlibri.org/publicpapers/viewpapers.php?pid=856>

fu soprattutto uno scontro ideologico e psicologico. La Guerra Fredda, infatti, si presentò sulla scena internazionale come una guerra di immagini, di idee, di propaganda, di disinformazione e di pressione diplomatica. Nella “guerra non guerreggiata” tra gli USA e l’URSS, così come molti storici la definiscono, l’informazione e i media diventano decisivi nel legare i messaggi e nel veicolare l’ideologia.

Stati Uniti e Unione Sovietica utilizzano largamente la propaganda per assicurarsi il sostegno delle popolazioni e suscitare odio verso il nemico. Attraverso la propaganda erano in gioco la legittimazione e la promozione delle idee degli uni e degli altri. Essa fu privilegiata attraverso i media, che avrebbero permesso la diffusione delle idee e dell’ ideologia, “convincere con le idee” avrebbe potuto avere un impatto più forte rispetto all’utilizzo della forza; l’informazione, poi, non conosce frontiere o limiti, può diffondersi facilmente ed è facile per un governo utilizzare i media in maniera ambigua senza svelare e dimostrare che dietro i banali programmi radiofonici si nasconde una politica di influenza di uno Stato.

I media di massa rappresentarono, dunque, lo strumento di governo. Tutti i canali, tutte le tribune furono utilizzate e politicizzate. Da una parte, come dall’altra giornalisti, scrittori, artisti, sapienti e cineasti. E dietro in maniera diretta ed indiretta i governi americani e sovietici pilotavano, influenzavano, finanziavano radio, giornali e riviste. Tutto, dallo sport al balletto di danza passando per i fumetti e i viaggi nello spazio, lasciavano presupporre un significato politico e potevano essere potenzialmente distribuiti come un’arma al fine di formare l’opinione americana e sovvertire le società all’estero. I responsabili politici americani, dinanzi alla “minaccia sovietica”, dopo aver sperimentato tutta una serie di strutture burocratiche nel Dipartimento di Stato durante la Seconda Guerra Mondiale, affidarono tutte le “armi giornalistiche e propagandiste” nelle mani dell’ USIA, creata come agenzia di propaganda, anche se il termine “propaganda” non fu impiegato direttamente per descrivere la missione della stessa, poiché il Dipartimento di Stato non voleva essere associato a delle attività per cui avrebbe

potuto avere una piccola considerazione. Per questo motivo venne preferito il termine di “Public Diplomacy”<sup>95</sup>.

Dal 1953 al 1999 la missione dell’USIA fu consacrata alla diplomazia pubblica degli Stati Uniti, e più tardi verrà definita all’interno dello US Smith-Mund Act che autorizzò per la prima volta nel dopoguerra il governo americano ad utilizzare tutte le risorse di educazione, informazione e propaganda nel confronto culturale e psicologico con l’Unione Sovietica.

Comprendere, informare e influenzare il pubblico dei paesi stranieri in modo da promuovere l’interesse nazionale americano e restaurare un’intesa tra le nazioni, elargire il dialogo tra gli Americani e le loro istituzioni e i loro equivalenti all’estero, sviluppare la comprensione dell’Amministrazione americana sui comportamenti e sulle decisioni straniere e le loro implicazioni per la politica degli Stati Uniti ed infine incoraggiare gli scambi tra studenti, universitari, professori o semplici cittadini americani e stranieri. L’USIA raggruppava tutte queste attività pubbliche.

Il mezzo principale utilizzato per avvicinare le masse era la radio, al cuore della strategia americana durante la Guerra Fredda per molteplici motivi: le onde radiofoniche potevano essere facilmente accessibili da parte di numerosi Paesi nel mondo; il costo di una radio era abbordabile ad un gran numero di individui, a differenza della televisione che rimaneva un bene di lusso, la radio era ascoltata dalle famiglie e risultava difficile per i cittadini contraddistinguere una radio “libera” da una radio finanziata dal governo.

L’Unione Sovietica, dall’altra parte, ha sviluppato rapidamente, sin dall’inizio della Guerra Fredda, dei mezzi di informazione propri, finanziati dal governo

---

<sup>95</sup> Robert F. Delaney and John S. Gibson(ed.), *American Public Diplomacy: The Perspectives of Fifty Years*, Medford Mass, The Edward R. Murrow Center of Public Diplomacy, Fletcher School of Law and Diplomacy, the Lincoln Filene Center for Citizenship and Public Affairs, 1967, p.31. “Al di là dell’organo di governo stabilito per occuparsi di informazione concernente gli Stati Uniti e spiegare le sue politiche, ciò che conta oggi è l’interazione dei gruppi, delle persone e delle culture al di là delle frontiere nazionali che influenzano il modo in cui i gruppi e le persone degli altri Paesi pensano la nostra politica estera, reagiscono alle nostre decisioni e influenzano le decisioni del proprio governo. Per designare questa politica, viene utilizzato il termine “propaganda” che ha una connotazione negativa, per questo motivo per descrivere l’intera gamma di comunicazione, informazione e propaganda si può parlare di diplomazia pubblica”.

sovietico come Radio Mosca, Radio pace e progresso, l'Agenzia telegrafica di informazione della Russia (TASS) e l'agenzia di stampa NOVOSTI<sup>96</sup>, tra le più importanti.

A livello globale, le stime della CIA per il budget annuale dell'URSS nell'attività di propaganda si aggirava attorno ai 3,3 miliardi di dollari.<sup>97</sup>

Da parte americana lo sviluppo della VOA, *Voice of America*, stazione radio internazionale e TV ufficiale del governo americano creata nel 1942 fu legata all'USIA; altri canali di informazione furono Radio Liberty e Radio Free Europe. La VOA venne organizzata, durante la Seconda Guerra Mondiale nell'Office of War Information per i territori europei e nordafricani sotto il gioco dell'occupazione nazista. La prima emissione fu quella del 24 febbraio 1942, i trasmettenti utilizzarono le onde corte di CBS E NBC.

Dopo la fine del secondo conflitto mondiale, la *Voice of America* trovò la nuova ragione di esistere con la Guerra Fredda, con la "campagna delle verità" lanciata da Harry Truman, 33° Presidente degli Usa (1945-1953) che la descrive appunto come "una battaglia, soprattutto per lo spirito degli uomini".

Nel 1951, la VOA diffondeva l'informazione in 45 lingue con un'attenzione particolare alle repubbliche sovietiche e all'Europa dell'Est. Secondo le stime del governo americano, essa aveva avuto circa 100 milioni di ascoltatori in quel periodo.<sup>98</sup> Nel 1980 il governo americano inserì anche programmi televisivi oltreoceano come *Worldnet* e *Dialogue* al suo arsenale di strumenti per la Public Diplomacy. L'amministrazione Reagan stabilì Radio e Televisione Martí costituita per destabilizzare il regime di Castro a Cuba e il Presidente Clinton Radio Free Asia per promuovere la democrazia e la protezione dei diritti umani in Cina e Radio Free Iraq per minare il regime di Saddam Hussein. Negli anni cinquanta le rivalità ideologiche tra Usa e URSS si rilassarono a seguito della morte di Stalin nel 1953 e la condanna ufficiale da parte di Nikita Khrouchtchev, suo successore, della politica staliniana nel 1956. Le stesse

---

<sup>96</sup> Rivista popolare più diffusa di Egor Jakovlev, ideologo della perestrojka.

<sup>97</sup> Cifre del 1980, "Propaganda Sweepstakes", TIME, 9 marzo 1981, <http://www.time.com/time/magazine/article>

<sup>98</sup> "The Voice of America": *What it tells the world*", Time, Maggio 1950

campagne di propaganda sembravano non essere più adeguate: la Guerra Fredda doveva giocare su un registro più sottile e fu per questo motivo che la musica, in particolare il jazz approfitta di questa evoluzione.<sup>99</sup>

La VOA in questo contesto si considera come la “voce della verità” e sceglie di proporre delle informazioni “oggettive”, o piuttosto non negative: lo scopo era quello di dipingere la società americana positivamente piuttosto che criticare l’URSS.<sup>100</sup> Il Presidente Harry Truman sosteneva che il buon lavoro svolto tramite l’intermediario VOA non bastava e sarebbero stati necessari altri strumenti. Così oltre ad essa, “voce ufficiale” degli USA, vennero creati Radio Free Europe ( RFE nel 1950) e Radio Liberty (RL, nel 1953), strumenti clandestini della politica estera americana. Il Dipartimento di Stato americano faceva in modo che le radio e i programmi radiofonici apparissero come delle attività private; per questo motivo venivano camuffati i finanziamenti statali fino a quando non vennero rivelati dalla stampa nel 1970. In realtà, sin dal 1949 i fondi necessari erano stati assegnati dalla CIA, mentre i contributi privati erano piuttosto marginali, la CIA chiedeva all’ Office for Policy Coordination, ufficio responsabile delle operazioni clandestine in tempo di pace, di dar vita a delle operazioni di guerra psicologica.<sup>101</sup>

Generalmente i media americani fornivano maggiori informazioni rispetto ai media sovietici. Questa pratica li aiutò ad influenzare più facilmente le opinioni pubbliche. (Ad esempio, l’informazione relativa a Cernobyl fu diffusa due giorni prima sulle onde americane oppure il discorso di Nikita Khrouchev sulla politica

---

<sup>99</sup> Nel 1955 il Dipartimento di Stato americano inviò Benny Goodman, Louis Armstrong, Dizzie Gillespie per una serie di concerti in Europa, l’operazione fu un grande successo e la Voice of America divenne sempre più uno strumento di “infiltrazione culturale”.

<sup>100</sup> Per esempio VOA faceva dei reportages sullo stile di vita dell’americano medio, per contrastare la propaganda comunista su un’America di milionari, di gangsters e di lavoratori sfruttati. VOA insisteva anche sulle innovazioni tecniche e scientifiche, sulla società dei consumi e sulla posizione delle donne.

<sup>101</sup> Cfr .Charlotte Lepri, *De l’usage des médias à des fins de propagande pendant la guerre froide*, La revue internationale stratégique, 2010/2 (n° 78). L’NSC 68 fu rapporto segreto scritto da Paul Nitze nell’aprile 1950 e ispirato da Kennan che vedeva l’azione dell’Unione Sovietica come un’aggressione poiché cercava di divenire l’unica potenza mondiale dominante. Per difendersi da questa aggressione gli Usa dovevano puntare sulla dissuasione battendosi sul piano delle idee, necessitando spesso di operazioni clandestine per ottenere ciò.

staliniana del 25 febbraio 1956, fu reso noto dalla stampa americana nel marzo dello stesso anno, dall'URSS solo a partire dal 1989).

Gli americani hanno visto in qualche reazione sovietica il successo della loro strategia. Nel 1949 hanno constatato per esempio che l'URSS aveva speso più denaro e aveva impiegato più personale per contrastarli ideologicamente. Gli Stati Uniti avevano il vantaggio dei mezzi tecnici a loro disposizione.

Dal punto di vista generale, l'egemonia americana e soprattutto i suoi metodi di diffusione della cultura e delle informazioni furono particolarmente contestati, poiché il governo americano per sostenere gli sforzi della propaganda, ha utilizzato dei metodi poco democratici per promuovere paradossalmente dei valori democratici. Non a caso, un importante studioso della guerra fredda, Smith, segnala una contraddizione insolubile: “ Gli Stati Uniti come possono promettere di rispettare il diritto di ciascuna nazione di determinare il proprio modello di vita e nello stesso tempo insistere perché questo modello imiti l'ideale americano?<sup>102</sup>”. Si tratta di una questione che rimane ancora oggi, di grande attualità.<sup>103</sup>

## **I. 6. La Public Diplomacy statunitense**

È possibile parlare di Public Diplomacy senza dare una centrale importanza alla Public Diplomacy americana e ai dibattiti sulla public diplomacy nel mondo anglosassone? La Public diplomacy intesa come bisogno di informare e di influenzare il pubblico estero, è stata parte della lunga storia americana.<sup>104</sup> Nel 1776 Benjamin Franklin si impegnò attivamente e distribuì opuscoli per guadagnare il sostegno per l'indipendenza americana. Dopo la guerra del 1812, Jefferson cercò di contrastare la cattiva stampa; nel 1917 durante la Prima Guerra Mondiale Wilson creò la “Committee on Public Information” conosciuta anche

---

<sup>102</sup> Gaddis Smith, *Morality, Reason and Power*, Hill and Wang, New York, 1986, p. 16

<sup>103</sup> Charlotte Lepri, *De l'usage des médias à des fins de propagande pendant la guerre froide*, La revue internationale stratégique, 2010/2 (n° 78), op. cit.

<sup>104</sup> Jan Melissen, *The new Public diplomacy: Soft power in International relations*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK, 2005.

come “Creel Commission”<sup>105</sup> per costruire un supporto all’interno e per promuovere il messaggio americano all’estero. Prima dell’inizio della Seconda Guerra Mondiale, Roosevelt stabilì l’Office for Coordination of Information, seguita dal FIS, Foreign Information Service. Le trasmissioni radio verso l’Asia iniziarono nei giorni successivi all’attacco di Pearl Harbour, mentre le trasmissioni radio in Europa cominciarono 79 giorni dopo l’ingresso degli Usa nella guerra. Fu durante la prima trasmissione radio verso la Germania che la VOA prese questo nome. FIS e VOA vennero assorbiti nell’Office of War Information del 1942 come parte di una campagna domestica ed estera aggressiva per costruire e supportare la guerra. Durante la Guerra Fredda, il programma di informazione verso l’estero americana crebbe notevolmente con la nascita dell’USIA del 1953. Intorno alla metà del 1960, il termine Public diplomacy venne coniato dall’ex diplomatico americano e preside della Flechter School of Law And Diplomacy, Edmund Gullion e nei decenni successivi la sua pratica viene associata sempre più agli USA. Sullo sfondo della Guerra Fredda, le campagne pubbliche vertevano soprattutto sulla comunicazione dell’ “American Way of life” nei confronti del pubblico estero.

Dinanzi alla costante crescita dei programmi di informazione straniera tra il 1950 e il 1980, il 1990 segna un decennio di forte calo dei fondi e dell’interesse del programma di informazione straniera. Dal 1991 al 2001 il numero dei Servizi stranieri che praticavano Public Diplomacy diminuì del 40%. Nello stesso periodo i programmi educativi e gli scambi culturali del Dipartimento di Stato americano declinarono in termini reali del 33 %. Nell’ottobre 1999 l’USIA venne incorporata nel Dipartimento di Stato con il suo budget e le sue risorse. Durante i tempi di guerra i vecchi dibattiti riguardanti le pratiche di Public Diplomacy passate furono spazzate via da questioni più urgenti.

---

<sup>105</sup> Il Committee on Public Information, conosciuto come CPI o Comitato Creel, era un’agenzia indipendente del governo degli Stati Uniti creata con decreto legge da Wilson con lo scopo di influenzare l’opinione pubblica statunitense a favore dell’intervento nella prima guerra mondiale e abolita nel 1919.

Molti dei ricorrenti dibattiti di diplomazia pubblica e inerenti i problemi con cui l'America ha lottato nelle guerre precedenti sono riemersi nella Public Diplomacy post- 11 settembre.<sup>106</sup>

La tragedia dell'11 settembre ha cambiato la Public Diplomacy in uno sfondo piuttosto disordinato delle relazioni tra il mondo islamico e l'Occidente come la "guerra al terrorismo" teorizzata e dichiarata da Bush. Gli altri Paesi possono sicuramente imparare e conoscere le forze e le debolezze della Public Diplomacy americana. Le politiche statunitensi nel Medio Oriente e la sua presenza militare in Iraq, per esempio, hanno minato la credibilità della Public Diplomacy stessa. Le immagini parlano ad alta voce rispetto alle parole, con un effetto istantaneo e a lungo termine. Per esempio vi sono dei dubbi in merito alla violazione dei diritti umani nella prigione di Abu Ghraib che danneggiano la percezione degli Usa nel mondo islamico per molti anni. Dall'altra parte, le altre nazioni possono beneficiare enormemente dal dibattito statunitense sulla Public Diplomacy.

L'esperienza statunitense mostra l'importanza della strategia a lungo termine della Public Diplomacy con una coordinazione centrale delle politiche, le esperienze statunitensi dimostrano, inoltre, che le capacità e le pratiche del settore privato in particolare le discipline delle relazioni pubbliche e del marketing possono presentarsi particolarmente utili nelle campagne di Public Diplomacy, anche se esso sembra dare un'accezione negativa alla tradizionale diplomazia. Dopo l'11 settembre 2001, la PD diviene parte integrante della diplomazia di tutte le nazioni, sintomo dello sviluppo del *soft power* nelle relazioni internazionali ed effetto dei processi di cambiamento nelle pratiche diplomatiche, in nome della collaborazione trasparente e transnazionale. La nuova Public Diplomacy è molto più che uno strumento tecnico di politica estera, è parte integrante della struttura delle relazioni internazionali. Sia i grandi che i piccoli Paesi, democratici e non, ne hanno dimostrato particolare interesse.

---

<sup>106</sup> Cfr. R.S. Zaharna, *Battles to Bridges, US strategic communication and Public Diplomacy after 9/11*, studies in diplomacy and international relations, General editor: Donna Lee e Paul Sharp, Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK, 2010, pag. 74, op. cit.

## **I. 6. 1. La Public diplomacy come strumento contro il terrorismo dopo l'11 settembre**

La Public Diplomacy tende ad essere considerata come uno strumento contro il terrorismo. Come misura preventiva, essa offre un'alternativa alla forza militare e di polizia poiché cerca di ridurre il livello di inimicizia tra coloro che potrebbero commettere atti terroristici e le loro potenziali vittime. Diviene importante capire come i governi, in particolare gli Stati Uniti, abbiano fatto fronte al terrorismo dopo gli attacchi dell'11 settembre a New York e a Washington e perché alcuni metodi hanno avuto maggiore successo rispetto ad altri. Tra le problematiche e le strategie risulta fondamentale esaminare il ruolo del broadcasting internazionale, l'utilizzo delle nuove tecnologie mediatiche, il ruolo degli "Stati virtuali", nonché l'importanza degli sforzi di legare la Public Diplomacy a delle specifiche iniziative politiche e il soft power utilizzato dai terroristi.

Coloro che dipingono negativamente il concetto di Public Diplomacy potrebbero non aver torto se per "diplomazia pubblica" intendono la costruzione dell'immagine, o il "branding". Ma tra tutti, la Public Diplomacy ha un ruolo importante: quello di presentarsi come uno strumento prezioso contro il terrorismo.

Immaginiamo il terrorismo come una piramide. Al vertice vi sono Osama Bin Laden, Ayman al-Zawahiri ed un numero relativamente piccolo di altre persone. Ma se ci si muove verso la base della piramide il numero aumenta enormemente e l'impegno alla violenza diminuisce. Qui si trova in particolar modo il giovane pubblico che potrebbe essere influenzato da Al Qaeda o da altri gruppi terroristici. Malcolm Nance, uno dei più importanti esperti nella strategia e tattica dell'organizzazione Al Qaeda nonché di terrorismo internazionale, politiche di sicurezza globale e torture, scrive, a tal proposito, che: l'uso pionieristico di Al Qaeda del video virale sulle piattaforme come YouTube, Facebook, o altri Web Forum rende le loro operazioni attrattive per il pubblico di riferimento: giovani uomini arabi e donne arabe.<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> Malcom Nance, *An End to Al-Qaeda*, St. Martin's, New York, 2010, pag. 204.

Dinanzi a tale scenario, uno dei compiti principali della Public Diplomacy è quello di fornire un “contro programma” per compensare il messaggio dei sostenitori dell'odio e della violenza. Ma esso può essere convincente soltanto se sostenuto dalla politica, la quale può assicurare che le promesse fatte possano tradursi in realtà. Ciò sottolinea l'importanza di fare della Public Diplomacy il cuore della politica estera e di non utilizzarla solo occasionalmente. Sia gli stati forti, che i piccoli stati, le ONG, le corporazioni e alcune organizzazioni come Al Qaeda la utilizzano, grazie, in particolare ai nuovi media. Un' esempio di Public Diplomacy di Al Qaeda potrebbe essere rappresentato dall'open meeting del 2008 di Ayman al Zawahiri, durante il quale egli rispondeva a delle domande selezionate tra circa 2000 presentate attraverso i siti al-Ikhlās e al-Hesbah.<sup>108</sup> Le risposte venivano presentate in un'ora, 43 minuti di dichiarazione audio, con trascrizioni in inglese e in Arabo, rilasciate dalla *As-Sahab media production Company*<sup>109</sup>, casa di produzione mediatica di Al Qaeda. Zawahiri ignorava le domande più frequenti come quelle riguardanti la dinamica della leadership di Al Qaeda e si focalizzava invece sui concorrenti politici, in particolar modo Hamas e i Fratelli Musulmani.<sup>110</sup> Questo outreach fu interessante per aver dimostrato apparentemente il senso di accessibilità e di responsabilità delle Questions and Answers.

Nonostante questo esempio, i leaders di Al-Qaeda hanno riconosciuto di essere rimasti sostanzialmente indietro rispetto allo sviluppo tecnologico e mentre cercano di adattarsi ai cambiamenti del mondo online, le agenzie e gli Stati si impegnano per per contrastare il terrorismo proprio attraverso le stesse tecnologie. Per esempio, in Gran Bretagna, la RICU (Research, Information and

---

<sup>108</sup> Al- Hesbah è "uno dei forum jihadisti più utilizzati su Internet". Quando quattro dei cinque siti principali di Al Qaeda sono stati smantellati, Al Hesbah era diventato l'unico grande sito legato ad Al Qaeda ancora esistente sul web.

<sup>109</sup> L'organizzazione utilizza la tecnologia moderna per produrre i suoi video. Oltre ad essere rilasciati in arabo, alcuni video sono in inglese o con sottotitoli. As-Sahab produce film, documentari di qualità, video per iPod e cellulari.

<sup>110</sup> Cfr. Philippe Seib, *Public diplomacy, New Media and counterterrorism*, CPD Perspectives on Public Diplomacy, Paper 2, Figueroa Press, Los Angeles, 2011. Ayman al Zawahiri, militante islamico appartenente ad Al Qaeda, si impegnò in delle attività promozionali, dando importanza al supporto pubblico necessario al movimento. Egli propose il programma di “open interview” attraverso i siti web islamici.

Communication Unit) produsse un report “Challenging Violent extremist ideology through Communications” che faceva riferimento ad una strategia in due parti: fornire messaggi anti-Al Qaeda attraverso volontari nei web forum e fornire alla BBC e ad altri media nel mondo una propaganda per “infettare il brand Al Qaeda”

La maggior parte dei programmi di Public Diplomacy, infatti, erano necessari in aggiunta agli sforzi contro il terrorismo. Gli Stati Uniti non hanno avuto un grande successo nello sviluppo di una strategia di Public Diplomacy adattata all’ambiente 2.0. In relazione a ciò, Robert Gates, Segretario della Difesa americano nel 2007, tenne un discorso in cui sosteneva che nonostante le relazioni pubbliche fossero nate in America, essa non era in grado di comunicare al resto del mondo la sua cultura, le sue idee e le sue politiche ed era imbarazzante che Al Qaeda, lo sapesse fare, comunicando il suo messaggio proprio attraverso Internet e i new media.

Sicuramente non esiste una formula per contrastare il terrorismo attraverso la Public Diplomacy. Per ottenere dei risultati positivi, il miglior piano potrebbe essere quello di creare una strategia globale che utilizzi in modo coordinato i numerosi elementi che compongono i nuovi media per contrastare l’opera e l’azione dei terroristi. Sino ad ora, gli estremisti hanno padroneggiato meglio questi mezzi di comunicazione, ma non c’è ragione per cui essi dovrebbero essere autorizzati a continuare a tenere il sopravvento. Questo porta ai fondamenti della Public Diplomacy stessa. Se le organizzazioni terroristiche traessero il loro sostegno da parte di un vasto pubblico, non dovrebbe essere consentito di accedere a tale pubblico senza la concorrenza di coloro che, invece, vogliono porre fine al terrorismo. La diplomazia convenzionale opera su una lunghezza d’onda troppo stretta per competere in questo modo, ma una Public Diplomacy ben progettata può raggiungere un gran numero di pubblico politico e può modificare la sfida del terrorismo alla base.<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> Philippe Seib, *Public diplomacy, New Media and counterterrorism*, CPD Perspectives on Public Diplomacy, Paper 2, Figueroa Press, Los Angeles, 2011, op. cit.

## I. 6. 2. Public diplomacy dal Vietnam all'Iraq

*“Truth is the best propaganda, and lies are worst. To be persuasive we must be believable; to be believable we must be credible, to be credible we must be truthful. It is as simple as that.”*

*Edward R. Murrow, Director, United States Information Agency, May 1963<sup>112</sup>*

La Guerra in Vietnam<sup>113</sup> e il conflitto in Iraq costituiscono i più lunghi e i più controversi conflitti nella storia degli Stati Uniti. Inoltre, si tratta dei conflitti che hanno portato profondi cambiamenti alla Public Diplomacy statunitense negli ultimi 40 anni.

Secondo Edward R. Murrow, giornalista statunitense, la politica estera americana non richiede solo armi, ma anche parole. Egli crede che gli esperti di Public Diplomacy debbano giocare un ruolo, debbano consultare i policy makers sulla probabile reazione del pubblico straniero alla loro politica e trovare il modo più efficace per comunicare la politica e gli strumenti migliori per preparare i diplomatici degli Stati Uniti alla consegna dei messaggi. Una Public Diplomacy ben ponderata può aiutare la politica estera o può mitigare i danni di una politica viziata. La conoscenza della PD può avvisare i policymakers statunitensi dell'impatto delle loro azioni sull'opinione pubblica in modo tale da poterla cambiare o rivisitare, se necessario.

In relazione al conflitto vietnamita, ad esempio, l'irrorazione di sostanze esfolianti da parte dei militari statunitensi nel Vietnam del Sud per stanare i Vietcong dalle foreste non ebbe un impatto positivo sull'opinione pubblica internazionale. Sia l'esperienza del Vietnam che quella dell'Iraq dimostrano cosa accade quando i policymakers intraprendono un'azione piuttosto inefficace di PD. Le amministrazioni Johnson e Nixon persero la capacità di condurre e di vincere la guerra del Vietnam in parte perché fallirono nell'anticipare la reazione alle loro azioni e perché furono critici nell'impegnarsi costruttivamente. Pian piano il

---

<sup>112</sup> Edward R. Murrow, giornalista e broadcaster americano, vedi [www.fletcher.tufts.edu/Murrow](http://www.fletcher.tufts.edu/Murrow).

<sup>113</sup> Dal 1960-1975 gli Usa furono coinvolti nel conflitto Vietnamita.

supporto alla guerra diminuì, prima da parte degli studenti e degli intellettuali di sinistra, poi dai cosiddetti Middle America. Quando si cominciava a vedere il fallimento nel conflitto e si pensava che le risorse impiegate potevano essere sfruttate per delle priorità nazionali. Questa crescente opposizione alla guerra in Vietnam spinse il Presidente Lyndon Johnson a rinunciare ad un altro mandato presidenziale nel 1968 e Richard Nixon ad annunciare il ritiro dal conflitto. I recenti sondaggi mostrano una disapprovazione simile nei confronti del Presidente George W. Bush inaspriti dalla Guerra in Iraq del 2003.

La disaffezione del pubblico americano è salita al 68% nel Marzo 2008, il più alto livello stabilito da Gallup<sup>114</sup> includendo il periodo della guerra in Vietnam. Alcuni sondaggi recenti mostrano come la maggior parte dei Paesi abbia visto il Presidente Bush più pericoloso di Osama bin Laden e Kim Jong-il. Una volta che il supporto internazionale declina, risulta particolarmente difficile per gli Stati Uniti perseguire un programma, questo perché anche le superpotenze hanno bisogno di alleati. Quest'imperativo potrebbe essere più critico oggi rispetto a circa 40 anni fa poiché la minaccia alla sicurezza statunitense da parte della rete di terroristi è maggiore rispetto a quella posta dai Vietcong.

Mentre durante la guerra in Vietnam, l'amministrazione Johnson vedeva dei report ottimisti del Pentagono relativi al progresso militare da una parte e la copertura televisiva dei fatti dall'altra, il supporto per la guerra in Iraq era sprofondato perché, nonostante l'invasione ufficiale, non erano state trovate armi di distruzione di massa, il costo della guerra ammontava a circa 3 milioni di dollari superando di gran lunga le stime della Casa Bianca, e la lunga occupazione dell'Iraq aveva oscurato i ricordi dello stupore militare iniziale. Le esperienze americane in Vietnam e in Iraq mostrano che la PD non può "vincere cuori e menti"<sup>115</sup> all'interno della propria nazione o all'estero, se la guerra manca di uno scopo chiaro, se non serve all'interesse nazionale e se non riflette i valori morali tradizionali della nazione. Furono numerose le critiche contro la mancanza di

---

<sup>114</sup> Vedi il sito di Gallup [www.gallup.com](http://www.gallup.com)

<sup>115</sup> Concetto utilizzato nelle dichiarazioni di guerra in cui l'obiettivo è quello di influenzare le menti ottenendo supporti da parte nemica, come accadde per gli Usa in Vietnam o nel più recente conflitto in Iraq nel 2003.

responsabilità morale tanto in Vietnam quanto in Iraq. La reazione contro gli abusi statunitensi dei prigionieri Iracheni ad Abu Ghraib ricordano la reazione contro gli abusi degli abitanti di May Lai in Vietnam da parte dell'esercito americano nel 1968.<sup>116</sup> Per questo motivo ci si chiede cosa abbiano guadagnato gli Stati Uniti se hanno perso l'opinione positiva dell'umanità.<sup>117</sup>

Le esperienze in Vietnam e in Iraq mostrano come la Public Diplomacy statunitense sia diventata ancora meno efficace negli ultimi 40 anni e che gli Stati Uniti, dunque, dovrebbero intraprendere un significativo cambiamento di corso. La Public Diplomacy dovrebbe essere parte integrante della politica estera americana. Oggi gli Usa stanno pagando caro il prezzo per aver ridotto la sua attività nel 1990, quando c'erano stati maggiori tagli nei programmi culturali e di scambio e con la fusione dell'USIA nel Dipartimento di Stato nel 1999. A tal proposito, Condoleeza Rice<sup>118</sup> parlava di "diplomazia trasformativa" degli Stati Uniti per la ricostruzione del capitale umano. Nell'attuale era dell'informazione, ancor di più rispetto al periodo della guerra in Vietnam, il governo statunitense dovrebbe riconoscere che ormai è solo uno, tra tanti, giocatori di Public Diplomacy. Le esperienze passate dimostrano che la PD può mitigare gli impatti negativi di una politica estera "difettosa" ma non può compensare per essi. Mentre la PD americana ha raggiunto alcuni risultati positivi nel corso degli ultimi quattro decenni la tendenza generale di un maggiore sostegno per la leadership globale

---

<sup>116</sup> Si trattò di un massacro di civili durante la guerra in Vietnam per opera dei soldati statunitensi della Compagnia Charlie all'ordine del tenente Calley. Tale massacro sarebbe rimasto sconosciuto alla storia se non fosse stato per una lettera inviata da un soldato ad un rappresentante del Congresso.

<sup>117</sup> Sandy Vogelgesang, *Perspectives on public diplomacy*, Papers, Vol 32:3, Fletcher F. Word Aff. special edition 2008.

<sup>118</sup> Durante un discorso tenuto alla Georgetown University a Washington il 18 gennaio 2006 Condoleeza Rice parla del nuovo impegno di "diplomazia trasformativa" degli Stati Uniti intesa come collaborazione con i cittadini di altri Paesi per aiutarli "a costruire e sostenere Stati democratici e ben governati, che rispondano alle esigenze del loro popolo e si comportino in modo responsabile nell'ambito del sistema internazionale". "La diplomazia trasformativa è basata sulla collaborazione, non sul paternalismo; vogliamo fare qualcosa insieme alle persone, non sostituirci a loro" sostiene la Rice nel discorso. La diplomazia, dunque, promuove la democrazia attraverso la collaborazione. Vedi il sito [www.usembassy.it/viewer/article](http://www.usembassy.it/viewer/article).

degli Stati Uniti e una maggiore antiamericanismo è preoccupante. Finché gli Usa manterranno un forte apparato militare, la forza da sola non potrà affrontare molte delle sfide sempre più critiche per l'unica superpotenza del mondo. La combinazione di questi sviluppi sostiene la necessità di trovare un nuovo equilibrio nella politica estera degli Stati Uniti, che si basi meno sul cosiddetto *hard power* e maggiormente sul *soft power* come sulla *Public Diplomacy*, appunto.<sup>119</sup>

---

<sup>119</sup> Cfr. Joseph S. Nye, *Soft Power: The means to success in World Politics*, Public Affairs, 2004.

## Capitolo II

### Gli effetti della rivoluzione digitale sulla Public Diplomacy

SOMMARIO: II.1. Rivoluzione della comunicazione e dell'informazione: la terza rivoluzione tecnologica- II.1.1. Gli impatti tecnologici sulla diplomazia- II.1.2. Tra Media Diplomacy e Public Diplomacy- II.1.3. La Telediplomacy: la CNN nella guerra del Golfo ed Al Jazeera nel mondo arabo- II.2. L'utilizzo di Internet e dei Social Media nella Public Diplomacy: la nascita della diplomazia digitale- II.2.1. Twitter in diplomazia: la "Twiplomacy"- II.3. La Public Diplomacy 2.0 negli Usa- II.3.1. Obama alla prova del web 2.0

#### II. 1. Rivoluzione delle comunicazioni e dell'informazione: la terza rivoluzione tecnologica

Il mondo sta cambiando drasticamente e ad una velocità senza precedenti. Siamo nel bel mezzo di una rivoluzione, la terza grande rivoluzione della storia, che sta gradualmente provocando lo sgretolamento di vecchie strutture di potere e ne sta attestando di nuove. Il fattore accelerante, ma non la causa, è sempre stato il cambiamento tecnologico. Ora, come in passato, la tecnologia sta profondamente influenzando la sovranità dei governi, l'economia mondiale, la strategia militare, la diplomazia.<sup>120</sup>

Quando il principio della leva fu applicato all'aratro, nacque la rivoluzione agricola; quando, secoli dopo, gli uomini sostituirono il lavoro animale con il potere di acqua, vapore ed elettricità nacque la rivoluzione industriale. Entrambi questi enormi cambiamenti hanno avuto bisogno di secoli per realizzarsi, ma ognuno di essi, ha causato un cambiamento nella struttura del potere.

Oggi, la diffusione dei computer e delle telecomunicazioni ha inaugurato l'era dell'informazione, che è diversa dall'era industriale così come dall'era agricola. La tecnologia dell'informazione ha demolito tanto il tempo quanto la distanza. Invece

---

<sup>120</sup> Cfr. *Walter B. Wriston, Bits, Bytes and diplomacy*, Foreign Affairs, September/October 1997, <http://www.foreignaffairs.com/articles/53397/walter-b-wriston/bits-bytes-and-diplomacy>.

di realizzare il disegno Orwelliano, del “Big Brother is watching you”<sup>121</sup>, la terza rivoluzione permette al cittadino di guardare il Grande Fratello. E così il virus della libertà si sviluppa dalle reti elettroniche ai quattro angoli della terra. La storia è caratterizzata da meravigliose invenzioni che sono state progettate per risolvere problemi specifici: si pensi alla ruota per gli spostamenti, ai motori per la fornitura di energia, agli orologi e alle bussole per determinare il tempo e la direzione. Le invenzioni che hanno reso possibile la Rivoluzione dell'Informazione sono state tante. Eppure gli eventi più importanti sono rappresentati dall'invenzione della stampa a caratteri mobili di Johann Gutemberg nel 1436 e dalla progettazione del microprocessore monolitico contenuto nel circuito integrato Intel 4004<sup>122</sup>. Questo ciclo è continuato nel corso della storia, ma mentre la rivoluzione industriale si è attestata grazie all'azione dei tre pilastri fondamentali: sovranità nazionali, economie nazionali e potere militare; la Rivoluzione dell'informazione ha aumentato la potenza dei singoli mettendo fuori moda le vecchie gerarchie; motivo per cui la sovranità nazionale si sta rapidamente erodendo.

La storia è, e sarà caratterizzata dal ricorso a questi nuovi strumenti. Si pensi che già Woodrow Wilson, quando si recò a Parigi per negoziare il Trattato di Versailles, ordinò ad Albert Burleson<sup>123</sup>, di assumere il controllo di tutte le linee di cavi transatlantici al fine di censurare le notizie dall'Europa o si pensi alla Guerra del Golfo e alla comunicazione di Bush alle ventisei nazioni. La Strategia di Wilson consisteva nel controllare il flusso di informazioni dal comando, mentre Bush si rese conto che, non potendo colpire il mercato delle informazioni nel mondo libero, avrebbe fatto meglio a farne parte.

Oggi, speciali gruppi di interesse di ogni tipo, dai terroristi agli attivisti per i diritti umani, bypassano i canali di comunicazione di base del governo. La convergenza dei computer e delle telecomunicazioni ha trasformato la nostra comunità in una comunità globale, pronta o non. Per la prima volta nella storia, ricchi e poveri,

---

<sup>121</sup> Contenuto nel romanzo orwelliano 1984, il “Grande fratello” è il dittatore di uno stato totalitario immaginario, Oceania. I cittadini sono sotto il suo controllo.

<sup>122</sup> Si tratta del primo microprocessore monolitico ad essere stato commercializzato.

<sup>123</sup> Albert Sidney Burleson (1863- 1937) fu il cinquantunesimo direttore generale delle Poste degli Stati Uniti durante la Presidenza di W. Wilson.

Paesi del Nord e del Sud, città e campagna, sono collegati in una rete elettronica globale di immagini condivise in tempo reale. Le idee si muovono attraverso i confini, come se essi non esistessero. Piccoli villaggi sono conosciuti come mercati efficienti di idee. Internet porta a conversazioni tra milioni di persone senza distinzioni di alcun tipo. Un villaggio globale avrà caratteristiche globali e negare i diritti umani e le libertà democratiche significa violare le consuetudini del villaggio stesso. La conversazione globale mette sotto pressione i governi che nel tempo influenzeranno i processi politici in tutto il mondo, ma la rivoluzione dell'informazione potrebbe essere profondamente minacciosa per le strutture di potere. Interessante notare, a tal proposito, i primi manifestanti che per le strade di Praga nel 1988 si posizionavano dinanzi alle telecamere della CNN e cantavano alla polizia antisommossa, "Il mondo ci vede !" E lo ha fatto. Si trattava di un'anomalia della storia che gli europei dell'Est guardassero la rivoluzione sulla CNN e trovassero il coraggio di ribellarsi contro i loro stessi sovrani, ma vivendo in tempi rivoluzionari, ora più che allora, il cambiamento è guidato dalla tecnologia. I microchip raddoppieranno in densità e accelereranno ogni diciotto mesi. La banda larga crescerà ancora più velocemente. La terza rivoluzione tecnologica sta comportando, poi, un'immensa prosperità globale. Ciò che è cambiato radicalmente è la quantità di informazioni a disposizione dei nostri politici; e' difficile trovare un prodotto unico che valga di più in termini reali oggi rispetto a dieci anni fa. Il grande aumento di conoscenze ha portato con sé un enorme aumento della capacità di manipolare la materia, generando nuovi prodotti sconosciuti in natura e inimmaginabili soli pochi anni fa. Nonostante tutti i progressi della scienza ciò che è cambiato drasticamente è la quantità di informazioni a disposizione dei nostri policy makers. Motivo per cui, si spera che i dati elaborati dalle menti dei diplomatici produrranno vera conoscenza, e con abbastanza esperienza, anche saggezza. Essa costituirà un estremo bisogno negli anni a venire, come le parole dell'ex presidente Richard Nixon indicano: "Solo le persone possono risolvere i problemi che le persone stesse creano".<sup>124</sup>

---

<sup>124</sup> Cfr. Walter B. Wriston, Bits, Bytes and diplomacy, Foreign Affairs, September/October 1997 <http://www.foreignaffairs.com/articles/53397/walter-b-wriston/bits-bytes-and-diplomacy>

Gli sviluppi nell'informazione e nelle tecnologie dell'informazione hanno cambiato anche la posizione dominante dei diplomatici nelle news degli affari internazionali poiché essi hanno molte più probabilità di trovare le loro affermazioni discusse, le loro premesse cambiate e i loro obiettivi scrutinati dai nuovi media.<sup>125</sup>

Anche la sorprendente espansione del telefono cellulare ha rivoluzionato il processo di policy making. Non a caso messaggi di testo e telefonate hanno permesso agli attivisti di organizzare le proteste, come accadde in quella contro i piani di guerra degli Stati Uniti una volta attaccato l'Iraq. Tra tutti gli effetti e i cambiamenti che la rivoluzione tecnologica ha comportato, fondamentale la distribuzione di "strumenti mediatici" anche ad attori non statali e ad enti non governativi.

## **II. 1. 1. Gli impatti tecnologici sulla diplomazia**

La comunicazione è essenziale alla diplomazia. Lo è sempre stata. L'attività di raccolta, di reporting e di condivisione delle informazioni nei secoli è stata alla base del lavoro dei diplomatici. Per quanto si possa andar indietro nella storia, potere e comunicazione sono indissociabili. Censura e propaganda hanno sempre accompagnato le decisioni e le azioni dei policy makers.<sup>126</sup>

La comunicazione è essenziale nell'attività diplomatica, tanto che, nella storia, ogni avanzamento nelle tecnologie dell'informazione ha influenzato la pratica della diplomazia. Già il telegrafo ha avuto un profondo impatto sulla pratica diplomatica, come descritto da Nickles<sup>127</sup> in *Under the Wire: How the Telegraph changed diplomacy*. Esso "accelera le relazioni internazionali" ed elimina le "distanze internazionali" data la possibilità di trasmissione del messaggio via cavo, più velocemente dunque, rispetto alle persone in nave, a cavallo o in treno.

---

<sup>125</sup> Cfr. Steven Livingston, *Diplomacy in the New Information Environment*, LIVINGSTON Science and Technology, Georgetown Journal of International Affairs, Summer/fall 2003

<sup>126</sup> Olivier Da Lage, *La Communication au coeur de la décision*, Revue internationale et stratégique, 2004/4, n. 56 pp. 59-62.

<sup>127</sup> David Paull Nickles, *Under the Wire: How the Telegraph changed diplomacy*, Cambridge, Harvard University Press, 2003.

La storia ha registrato poi, un peso sempre crescente dell'opinione pubblica e la sua pressione durante le crisi internazionali.

Senza dubbio, i media, sin dalla diffusione della stampa hanno influenzato la pratica diplomatica. Jules Cambon, ad esempio, ex ambasciatore francese negli Stati Uniti sosteneva che la comunicazione veloce e la stampa avevano rovesciato la vecchia diplomazia così come il Ministro degli Esteri britannico, Lord Palmerston ne condivideva la fine.

Uno studio significativo sull'impatto dei media sulle negoziazioni diplomatiche internazionali venne condotto da Davison<sup>128</sup> nel 1970 il quale osservò che i media giocavano un ruolo cruciale: “La stampa serviva come occhi ed orecchie della diplomazia. L'attività di reporting diplomatico e i servizi di intelligence nazionale giocavano un ruolo di supporto significativo, ma la maggior parte delle informazioni che raggiungevano i governi sugli avvenimenti nel mondo provenivano dai giornali, dai newsmagazines, dalla radio e dalla televisione.” Circa 40 anni più tardi, le nuove tecnologie della comunicazione come Internet, i cellulari e più recentemente i social media in particolar modo le piattaforme di networking come Twitter o Facebook hanno rivoluzionato l'intera società.

Accanto alla velocità di trasmissione, all'ubiquità, alla condivisione digitale dell'informazione attraverso le piattaforme, la sua facilità di memoria, il costo esiguo e l'audience “oltre confini” stanno ridisegnando le interazioni sociali, nonché i processi politici. Ma se la trasformazione della comunicazione ha avuto un profondo impatto sulla società, quali sono stati, invece, gli effetti provocati sulla diplomazia?

Quando prese piede la rivoluzione delle comunicazioni, infatti una nuova forma di diplomazia si stava attestando sulla scena.

Alcuni dei termini utilizzati sono “Virtualdiplomacy”, come definita da Smith nel 2000<sup>129</sup>, “Cyberdiplomacy” come definita da Potter nel 2002<sup>130</sup>, “

---

<sup>128</sup> W. Phillips Davison è Professore di Giornalismo e Sociologia alla Columbia University

<sup>129</sup> Gordon Smith, Deputy Minister of the Canadian Ministry of Foreign Affairs.

<sup>130</sup> Evan H. Potter, founding editor of the quarterly Canadian Foreign Policy, senior strategist in the Communications Bureau at the Canadian Department of Foreign Affairs and International Trade.

Mediadiplomacy” definita da Gilboa nel 1998 e nel 2002<sup>131</sup>. Grant<sup>132</sup> nel 2005 parla di “democratizzazione della diplomazia”, riferendosi alla proliferazione degli attori non statali, alla creazione di nuove comunità di interesse e alla crescente tutela della libertà di informazione. Le opportunità offerte dai social media per connettere i governi all’audience mondiale bypassano i canali tradizionali; i media portano ad una sfocatura tra la diplomazia in senso stretto, intesa come negoziazione tra attori ufficiali e la Public Diplomacy, intesa come comunicazione tra governi e pubblico estero. Melissen nel 2005 parla di “New public diplomacy” mentre l’ex Sottosegretario per la Public Diplomacy, Glassman, Sottosegretario di Stato per la diplomazia e gli affari pubblici durante l’amministrazione Bush, nel 2008 parla di “Public Diplomacy 2.0”.

Come possono essere teorizzati, dunque, i nuovi impatti tecnologici sulla diplomazia? E come possono essere utilizzati questi strumenti perché un governo persegua interessi ed obiettivi?

Senza dubbio, le tecnologie della comunicazione globale possono contribuire alla comunicazione oltre confini come è accaduto dopo l’11 settembre 2001.<sup>133</sup>

I cambiamenti relativi agli effetti delle trasformazioni della comunicazione globale sulla diplomazia, però, non possono essere spiegati solo considerando l’impatto delle tecnologie sulla società, ma tenendo conto anche dell’appropriazione degli strumenti tecnologici da parte degli individui e delle istituzioni.

---

<sup>131</sup> Cfr. Eytan Gilboa, *Diplomacy in the media age: Three models of uses and effects*, *Diplomacy and Statecraft*, vol. 12, no. 2 (June 2001), pp. 1-28, Frank Cass, London, op. cit.

Egli distingue tre modelli di “usi ed effetti” sul modo in cui i media sono stati utilizzati come strumento di politica estera e negoziazione internazionale: Public diplomacy quando attori statali e non utilizzano i media per influenzare l’opinione pubblica all’estero, la “media diplomacy” in cui gli ufficiali utilizzano i media per comunicare con gli attori e promuovere la risoluzione dei conflitti e la “media broker diplomacy” quando i giornalisti agiscono come mediatori temporanei nelle negoziazioni internazionali.

<sup>132</sup> Richard Grant è foreign service officer nel Ministero degli Affari Esteri e del Commercio in Nuova Zelanda; studioso degli effetti delle moderne tecnologie sulla pratica della diplomazia.

<sup>133</sup> Cristina Archetti, *Media Impact on diplomatic Practice: An evolutionary model of change*, [http://www.academia.edu/378891/Media\\_Impact\\_on\\_Diplomatic\\_Practice\\_An\\_Evolutionary\\_Model\\_of\\_Change](http://www.academia.edu/378891/Media_Impact_on_Diplomatic_Practice_An_Evolutionary_Model_of_Change)

Ci si chiede infatti come mai comunicazione ed informazione siano così importanti da indurre l'ONU a riunire un Summit a loro dedicato a Genova nel 2003.<sup>134</sup> Le tecnologie di comunicazione sviluppatasi nel corso del XX secolo hanno dato progressivamente vita al famoso “villaggio planetario” annunciato da Marshall McLuhan, sociologo canadese, negli anni Sessanta<sup>135</sup>. La concentrazione della proprietà dei media fa di questi ultimi i maggiori attori della vita internazionale attuale.<sup>136</sup> Anche la TV ha avuto un impatto importante, si pensi al fenomeno chiamato “effetto CNN” nel 1990 ma anche in Medio Oriente con l'avvento dei canali panarabi come Al-Jazeera. La “guerra delle immagini” in occasione della Prima Guerra del Golfo ha messo in evidenza la perdita del quasi monopolio che deteneva dieci anni prima la TV anglosassone. Parallelamente, lo sviluppo e la diffusione di Internet ha cambiato profondamente il rapporto nei confronti dell'informazione, ha comportato uno sviluppo economico e un'accelerazione del processo di modernizzazione degli Stati. La comunicazione, dunque deve adattarsi per utilizzare al meglio le tecniche informative. Il conflitto iracheno ha illustrato perfettamente questa evoluzione, nonché i suoi limiti. La comunicazione, dunque, non è più periferica ai problemi strategici ma è al centro di questi ultimi.<sup>137</sup>

I media contribuiscono a formare l'opinione pubblica straniera e rientrano tra gli strumenti utilizzati dalla Public Diplomacy anche se non possono essere assimilati a dei semplici strumenti di politica estera poiché la loro produzione editoriale non sempre è definita dai diplomatici ma molto spesso dai giornalisti.<sup>138</sup>

---

<sup>134</sup> Si tratta del SMSI, Summit mondiale sulla società dell'informazione che si tenne dal 10 al 12 dicembre 2003 a Genova.

<sup>135</sup> Vedi <http://www.marshallmcluhan.com/>

<sup>136</sup> Si pensi a Robert Murdoch, il proprietario di Fox News negli USA e di Sky News in Gran Bretagna ma anche di numerosi giornali in questi due paesi, di televisioni e giornali in Asia. Il posto occupato dal gruppo mediatico Fox accanto all'amministrazione Bush e il modo in cui il magnate austro-americano supportava Tony Blair nelle elezioni in funzione della sua politica europea, illustra l'influenza di un gruppo di media transnazionali nella determinazione della politica estera delle due potenze mondiali.

<sup>137</sup> Olivier Da Lage, *La Communication au coeur de la décision*, Revue internationale et stratégique, 2004/4, n. 56 pp. 59-62, op.cit.

<sup>138</sup> Cyril Blet, *Les Médias, un instrument de diplomatie publique?*, Revue internationale et stratégique, 2010/02, n.,78, pp. 119-126.

## II. 1. 2. Tra Media Diplomacy e Public Diplomacy

Attestato il ruolo e l'influenza dei media nella politica estera, si può dimostrare l'importanza dei mezzi di comunicazione classici come la TV e la radio che stanno acquisendo sempre più importanza nelle relazioni internazionali. Se in passato, la superiorità tecnologica risiedeva nelle mani del mondo occidentale, la tendenza attuale vede la crescita di TV satellitari da altre parti del mondo, in particolar modo arabe. Nell'era dell'informazione si parla di "Telediplomacy" e di "Guerra di idee" poiché la comunicazione mediatica e politica è parte integrante della diplomazia non quella svolta tra i governi bensì della Public Diplomacy.

L'affermarsi dell'era dell'informazione e del cosiddetto "villaggio globale" ha fatto sì che gran parte dell'immagine di uno Stato venisse veicolata attraverso la radio prima, la TV poi ed Internet, oggi. Non a caso nascono termini come Mediocrazia o Teledemocrazia.

La TV diviene un bisogno reale, la logica televisiva prevale in molti campi della società, influenzando in maniera determinante il modo di condurre l'attività diplomatica; il medium privilegia immagini e simboli piuttosto che parole.

Oggi, è indubbiamente Internet la più potente ed ampia fonte di informazione al mondo ma la televisione continua ad essere il mezzo più diffuso sia come fonte di notizie che di intrattenimento, anche perché in molti Paesi non occidentali l'alfabetismo da Internet è ancora molto basso senza contare che gran parte dei siti web sono in lingua inglese e purtroppo non ancora accessibili da tutti. Per questo motivo, la televisione possiede molti vantaggi, può superare il limite dell'analfabetismo; ha dei costi di accesso molto bassi se non nulli, basti pensare alle trasmissioni in luoghi pubblici, ed inoltre grazie all'utilizzo del satellite, può superare i limiti geografici dello Stato e raggiungere un' audience molto vasta. L'utilizzo della TV come strumento politico, fa spesso parlare di Media diplomacy. In realtà con tale termine, si va oltre le definizioni tradizionali, si indica qualcosa di diverso dal mero utilizzo politico dei mezzi di informazione. Essa infatti è stata definita da Gilboa come: *"Uses of the mass media to communicate with state and non-state actors, to build confidence and advance*

*negotiations, as well as to mobilize public support for agreements.*”<sup>139</sup> La Media diplomacy venne già utilizzata consapevolmente sotto la Presidenza Reagan, si pensi ai vertici USA-URSS da quello di Ginevra del 1985 a quello di Malta del 1989: il mondo guardava ai due leader che facevano la parte degli eroi positivi della pace e del disarmo o lo stesso Gorbacev che dichiarando il disarmo unilaterale si rivolgeva agli americani considerandoli amici.<sup>140</sup> Al di là dei risultati concreti sul piano diplomatico raggiunto dai vertici conta l’atmosfera amplificata dai media; come McLuhan sostiene nel villaggio globale in assenza di contenuto è il contenitore stesso che può farsi contenuto, il mezzo diventa messaggio.

Se dunque nella Public Diplomacy sono i governi ad essere i mittenti della comunicazione influenzati in parte dal pubblico e dai media, ovvero costruiscono la propria strategia comunicativa affinché possa essere apprezzata dal pubblico rispettando le caratteristiche dei mezzi di comunicazione utilizzati; nella Media diplomacy sono i mezzi di informazione a gestire il flusso ma ad eccezione del “CNN Effect” di solito tengono conto dell’ambiente socio-culturale di riferimento e dell’agenda politica prevalente che spesso inglobano. È vero che in alcuni casi può esistere una corrispondenza quasi perfetta tra l’agenda politica, quella pubblica e quella mediatica, come è avvenuto nel lancio della “War On terror” quando i principali media hanno condiviso le scelte del governo americano, accentuando i risultati e le vittorie militari e non mettendo mai in dubbio l’azione estera del governo, ma ciò non conferma la teoria per cui la Media diplomacy si ridurrebbe all’utilizzo strumentale dei media da parte di un governo poiché la scelta in quel preciso momento venne dettata ed influenzata anche da logiche commerciali. La “War on terror” nello specifico, nasceva come risposta agli attentati dell’11 settembre e tutti gli americani si erano uniti attorno all’amministrazione americana per appoggiare le politiche del Presidente Bush. Se, dunque, nella Public Diplomacy si intende influenzare i cittadini nazionali ed internazionali che rivestono un ruolo sostanzialmente passivo, attraverso l’utilizzo

---

<sup>139</sup> “Utilizzo dei mass media per comunicare con attori statali e non, costruire fiducia e avanzare negoziazioni, trovare il supporto necessario per gli accordi”.

<sup>140</sup> Un volume a puntate verrà pubblicato sul Washington Post.

di strumenti mediatici, nella Media Diplomacy il pubblico costituisce una parte integrante del processo; si vuole stabilire un rapporto di fiducia con esso nella definizione del mondo, in modo da suscitare interesse ed apprezzamento. La Nuova Public Diplomacy si avvicina proprio a quest'ultimo modello. La costruzione di una vera e propria relazione di fiducia e di credibilità con il proprio pubblico può garantire un vero supporto anche se l'inserimento di elementi propri del settore privato potrebbero rendere la Public Diplomacy obsoleta, nella sua accezione originaria.<sup>141</sup>

### **II. 1. 3 La “Telediplomacy”: la CNN nella Guerra del Golfo ed Al Jazeera nel mondo arabo**

Si è visto come prima dell'avvento dei sistemi satellitari, la diffusione delle notizie ha avuto un processo di sviluppo sostanzialmente lento. Solo ad inizio Seicento, si assiste alla stampa dei primi quotidiani in Europa ma saranno necessari duecento anni perché i giornali entrino a far parte della vita quotidiana delle grandi masse. Il telegrafo contribuì sicuramente alla diffusione delle notizie e un'ulteriore spinta fu data dalla radio, ma la vera rivoluzione si ebbe quando i notiziari TV si sostituirono alla stampa. Già McLuhan era convinto che il mezzo audio/ video avrebbe creato un nuovo ambiente che avrebbe a sua volta influenzato l'intera società e avuto impatti anche sulla diplomazia.

Il rapido sviluppo tecnologico nel campo della comunicazione diede vita a ciò che è stato definito “*real time global television*” ossia la messa in onda di eventi in tempo reale in qualsiasi parte del mondo attraverso le tecnologie satellitari. Come sostiene R. Ammon<sup>142</sup>, infatti, si è aperta una nuova epoca per la diplomazia, la cosiddetta “Telediplomacy”, diplomazia dei media che si caratterizza per l'immediatezza e per l'impatto. Il termine, in realtà, si riferisce in generale al

---

<sup>141</sup> Cfr. Daniela Conte, *Media Diplomacy, Gli effetti della rivoluzione satellitare araba sul confronto tra Occidente e la Mezza Luna*, IMT Institute of Advanced Studies. PhD Program in PSIC, XXI Cycle, 2009.

<sup>142</sup> Cfr. Royce J. Ammon, *Telediplomacy: World politics and the collapse of time and space*, University of Nebraska, Lincoln, 1998

nuovo tipo di diplomazia, guidata dai media ed in particolare alla televisione che ha caratterizzato la politica estera degli ultimi decenni. Essa è stata utilizzata da attori statali e non per concludere negoziati tra gli Stati. Per questo motivo non sempre può essere definita come la “diplomazia della televisione” quanto la “diplomazia delle parti politiche”, resa possibile dallo strumento televisivo. Fu con l’arrivo sulla scena televisiva internazionale dell’emittente americana CNN che si diede avvio all’era della *Telediplomacy*. La Cable News Network ha rivoluzionato il modo di fare informazione tanto da spingere i policy makers e gli studiosi internazionali a parlare del cosiddetto “CNN effect”, ossia dell’effetto che determinate immagini di violenza e sofferenza della popolazione civile hanno prodotto sull’opinione pubblica mondiale.<sup>143</sup> La CNN in quegli anni fu il leader a livello globale, primo canale all news che forniva informazioni 24 ore su 24.

La “Telediplomacy”, quindi, si contraddistingue per la capacità della TV globale di influenzare i risultati delle politiche in alcune situazioni. Si pensi agli sforzi umanitari intrapresi nel 1991 dai rifugiati curdi dopo la Guerra del Golfo, primo chiaro esempio di capacità di comunicazione per influenzare il prodotto diplomatico. Tuttavia, come il genocidio ruandese del 1994 dimostra, esistono dei limiti ben precisi alla capacità di comunicazione per influenzare gli esiti politici.<sup>144</sup>

Se la CNN e la sua copertura proprio durante la Guerra del Golfo fu uno dei fenomeni più importanti, non fu il primo avvenimento di rilievo mondiale che vide l’utilizzo di questo nuovo strumento informativo. Già le immagini televisive dei funerali del Presidente John F. Kennedy nel 1963 dimostravano il cambiamento delle comunicazioni in atto. Nonostante la radio globale fosse esistita, l’immagine aveva un impatto maggiore sull’opinione pubblica. Si pensi, poi, alle immagini trasmesse nel mondo sulla Guerra in Vietnam o ancora quelle dell’invasione dei carri sovietici a Praga per sedare il tentativo di Dubcek di instaurare la democrazia in Cecoslovacchia, o ancor più la caduta del Muro di

---

<sup>143</sup> Cfr. Federica Bordelot, *Twitter un nuovo strumento per la media diplomacy*, 2009 [www.medarabnews.com](http://www.medarabnews.com)

<sup>144</sup> Non si comprende la portata del genocidio, il massacro viene ridotto a dei semplici conflitti interetnici, non vi sono immagini e di conseguenza nessun “effetto CNN”.

Berlino, l'elezione di un regime non comunista in Polonia, la deposizione del regime rumeno, il massacro degli studenti cinesi nella Piazza di Tienanmen del 1989. Eppure nessuno di questi avvenimenti dava un'idea del potere e delle responsabilità dei notiziari TV globali quanto la copertura in occasione della Guerra del Golfo realizzata dalla CNN. La CNN non fu la prima a diffondere informazioni nel mondo poiché esistevano già la BBC, l'agenzia Reuters, e la NBC che trasmettevano via satellite. Essa si affermò sulla scena in un secondo momento nel 1980 e fu fondamentale nella Guerra del Golfo poiché era già "pronta" ad agire. Ted Turner<sup>145</sup>, fondatore della CNN, infatti, prima dell'invasione del Kuwait da parte di Saddam fondò la *Better World Society* e venne riconosciuto in tutto il mondo come il broadcaster interessato all'utilizzo della comunicazione come mezzo verso un mondo unito, motivo per cui vietò la parola "straniero" dalle trasmissioni. La CNN acquisì importanza nel 1985 e solo dal 1986 iniziò il ruolo della "Telediplomacy". Intanto era stato creato il CNN World Report, che trasmetteva in tutto il mondo servizi su qualsiasi argomento. I leader mondiali sapevano dove trovare il pubblico che volevano raggiungere, non a caso Gheddafi volle che la CNN partecipasse a una delle sue conferenze stampa. Tutti i leader mondiali sapevano di poter essere visti dagli USA, poiché TBS, *Turner Broadcasting System inc.*<sup>146</sup>, aveva installato dei ricevitori da satellite che consentivano di seguire le trasmissioni della CNN, consapevoli che un servizio a microonde aveva messo la CNN a disposizione del Dipartimento di Stato e delle ambasciate del mondo presenti a Washington DC. Prima dell'invasione del Kuwait, la CNN, oltre al personale diplomatico poteva contare spettatori in 55 Paesi e in 60.000 camere d'albergo del mondo. Anche la Cina metteva a disposizione dei propri telespettatori le informazioni della CNN.

Eppure essa non diede per prima la notizia secondo cui le forze della coalizione delle Nazioni Unite avevano attaccato Baghdad; le prime notizie vennero diffuse da Gary Shepard della ABC; la maggiore attenzione sulla CNN, però, fu data dal fatto che mentre i corrispondenti delle altre reti perdevano il contatto col mondo

---

<sup>145</sup> Ted Turner, Fondatore della CNN e Presidente della Turner Broadcasting System inc., vicepresidente della Time Warner dopo la sua fusione.

<sup>146</sup> Società statunitense appartenente al gruppo Time Warner attiva nel settore dei media.

oltre i confini dell'Iraq, la CNN era in grado di inviare servizi grazie al sistema dei "quattro fili" che garantisce una trasmissione istantanea, senza interruzioni esattamente come è accaduto nel caso dell'Iraq. I "quattro fili" dell'Hotel Al-Rashid di Baghdad percorrevano l'Iraq raggiungendo una stazione di trasmissione in Giordania. I segnali venivano inviati da Ammam al riflettore parabolico di TBS di Atlanta, in Georgia. Da lì, i segnali venivano inviati via cavo alla sala di controllo. Il sistema dei "quattro fili" ha costituito un vero e proprio affare per la CNN.<sup>147</sup> Nella guerra del Golfo, dunque la TV è stata un'arma, se ne è fatto uso anche per la "Telediplomacy" per comunicare e trarre vantaggio anche al di fuori del campo di battaglia.<sup>148</sup>

Con l'inizio dell'operazione *Desert Storm* il 17 gennaio 1991, infatti, il Presidente George Bush ordinò l'attacco all'Iraq ma non poteva farlo in anticipo in un discorso televisivo poiché gli stessi iracheni ne sarebbero venuti a conoscenza. Lui aveva bisogno di aspettare. Questo fu un esempio di come la CNN e gli altri strumenti avrebbero inciso sull'azione dei governi e dei loro leader, rimodellando i loro approcci alla politica internazionale nell'era della televisione globale. Quando, poi, la comunicazione diretta tra Stati Uniti ed Iraq si interruppe ciascuna delle due parti avrebbe dovuto parlare sulla CNN ed essere certa che l'altra parte avrebbe visto. Ecco che Ted Turner riconobbe l'importanza dei network: "*We're a global network. If there's a chance for peace ...it might come through us. Hell, both sides aren't talking to each other but they're talking to CNN*"<sup>149</sup>. Proprio per questo motivo, Saddam Hussein permise alla CNN di rimanere a Baghdad mentre le altre emittenti di notizie occidentali erano state espulse. Egli capì che per raggiungere George Bush velocemente, il modo migliore sarebbe stato la CNN piuttosto che i tradizionali meccanismi diplomatici. Gli ufficiali statunitensi utilizzavano la CNN per inviare messaggi, ma è vero anche che la copertura in diretta in una zona di guerra poteva sembrare profondamente sbagliata tanto che Lawrence Grossman, ex Presidente di NBC

---

<sup>147</sup> Dal 2 agosto al 16 gennaio a fine dell'intervento ONU la copertura per la guerra è stata di 15 milioni di \$ USA.

<sup>148</sup> Tony Verna, *La televisione globale*, New Books s.r.l, Roma, 1999.

<sup>149</sup> "Siamo un network globale. Se esiste una possibilità di pace, essa può essere raggiunta attraverso il nostro network. Le parti non parlano l'una con l'altra, ma parlano alla CNN."

News osservava che gli spettatori si illudevano di vedere la realtà, che spesso veniva mascherata.

Il mancato consenso a favore dell'intervento americano portò ad una "campagna di marketing" vero e proprio per "vincere la guerra". Si faceva riferimento soprattutto a notizie di tipo umanitario che avrebbero toccato maggiormente l'opinione pubblica. Si pensi all'organizzazione dei "Citizens for a free Kuwait" (CFK) che firmò un accordo con la Hill&Knowlton, agenzia di public relations per promuovere l'intervento americano in Iraq.<sup>150</sup> La gestione dell'informazione nella I Guerra del Golfo fu molto simile a quella delle Falkland con la differenza che i giornalisti avevano più mezzi a disposizione, motivo per cui i contenuti venivano messi sotto controllo e le zone di guerra limitate all'accesso. Tra le reazioni, fondamentale, quella degli "unilaterals", giornalisti che sceglievano di muoversi liberamente nel territorio iracheno. Nel primo mese di guerra, caratterizzato da bombardamenti aerei, il Pentagono riuscì a ritagliare la rappresentazione mediatica degli eventi a proprio favore.

Saddam Hussein, durante la guerra, inviò Peter Arnett della CNN a Baghdad chiedendo di raccontare gli effetti della guerra sui civili, successivamente anche John Simpson della BBC e Brent Sadler della ITN operarono per il regime iracheno. Ma la TV non si presentò come un alleato per Saddam.

Sebbene, poi, sia stata la prima guerra in diretta, la guerra del Golfo del 1991 è anche paradossalmente la prima guerra senza immagini poiché il Pentagono fornì alla CNN immagini ricavate dai computer dei piloti e dalle telecamere collocate nelle ogive delle bombe sganciate dagli aerei, presentando la guerra come "perfetta" esattamente come nelle intenzioni del Pentagono.

Con l'avvento della CNN e della "Telediplomacy", gli ufficiali di politica estera si ritrovano dunque ad operare in un ambiente particolarmente mutato e complesso. Come David D. Pearce , diplomatico americano nota nel 1995: "Le politiche non

---

<sup>150</sup> Tra le storie più riuscite quella dei soldati iracheni in ospedale in Kuwait che provocano la morte di neonati; una ragazza kuwaitiana viene inviata a testimonianza del fatto ma successivamente si scopre essere figlia dell'Ambasciatore del Kuwait negli Usa ingaggiata proprio dalla Hill&Knowlton. Il Presidente Bush racconta più volte questa "storia" nei suoi discorsi per ottenere l'appoggio all'intervento nella Guerra del Golfo; i crimini degli iracheni in Iraq erano paragonati a quelli nazisti.

possono essere presentate al pubblico in astratto, devono essere costantemente misurate con le immagini in TV, immagini disponibili nel mondo.<sup>151</sup>

Oggi la CNN raggiunge varie aree metropolitane e riporta le news in diretta. Tra gli sviluppi delle nuove tecnologie, fondamentale anche il ruolo svolto da Al-Jazeera che guadagna importanza in Occidente durante la guerra in Afghanistan e ulteriormente nella più recente guerra in Iraq. In Afghanistan, essa provoca uno sbigottimento considerevole con la diffusione di videocassette di Osama bin Laden a cui gli Stati Uniti e la Gran Bretagna reagiscono stabilendo la (CIC) “Coalition of Information Center” in Pakistan con uffici a Londra, Washington e Islamabad. L’amministrazione Bush, in questo clima, chiese ai networks televisivi di fermare le osservazioni di bin Laden in onda sostenendo che i nastri avrebbero potuto contenere messaggi nascosti per le cellule terroriste negli Stati Uniti. Le parole e le immagini di bin Laden erano ugualmente disponibili sul sito di Al Jazeera, ma anche senza internet, si poteva avere accesso a tali informazioni.<sup>152</sup>

La sfida della Public Diplomacy americana stava nel cambiare in positivo l’immagine degli USA, proprio mentre l’operazione “*Enduring Freedom*” nella regione si faceva sempre più aggressiva. La guerra in Afghanistan venne accompagnata dal lancio di volantini e da casse di viveri e venne presentata come una guerra per la democrazia contro il regime dei talebani.

In realtà, ancor prima, nel 1996 in Afghanistan, i talebani, desiderosi di farsi riconoscere sul piano internazionale, invitarono i principali canali satellitari ad aprire uffici di corrispondenza nel Paese ed Al-Jazeera aprì postazioni a Kabul e a Kandahar. Nel 1998 il canale realizzò un’ intervista con Osama bin Laden, la prima rilasciata dallo sceicco saudita ad un’emittente araba e nel marzo 2001 documentò la distruzione dei giganteschi Buddah di Bamyān. Ma la scelta di investire in Afghanistan si rivelò importante quando, dopo l’11 settembre 2001, l’obiettivo centrale divenne la lotta al terrorismo internazionale. Forte della sua precedente presenza in territorio afgano e del legame costruito con il regime di

---

<sup>151</sup> David Pearce, *Diplomacy and the media*, Washington Dc: Congressional Quarterly Books, 1995.

<sup>152</sup> Steven Livingston, *Diplomacy in the New Information Environment*, LIVINGSTON Science and Technology, Georgetown Journal of International Affairs, Summer/fall 2003, op. cit.

Kabul e con al-Qaeda, per buona parte del conflitto i giornalisti di Al-Jazeera saranno i soli a potersi muovere liberamente nei territori controllati dai talebani. Intanto nell'Iraq di Saddam Hussein, durante l'operazione anglo-americana contro il Paese, "*Desert Fox*", nel 1998, Al-Jazeera era la sola emittente ad avere propri inviati a Baghdad, e aveva costretto i colossi dell'informazione occidentale come la CNN o la BBC a comprare da lei le immagini degli attacchi.

Fu, però, l'invasione americana dell'Iraq nel 2003 a segnare la consacrazione dell'emittente nel mondo arabo e la sua contemporanea messa al bando in Occidente, dove verrà considerata come la portavoce dei terroristi. Essa si aprì al mercato arabo all news, mutando per sempre il volto dell'informazione araba mentre nello stesso anno dell'invasione all'Iraq, venne allo scoperto Al-Arabiya l' "alternativa moderata di Al-Jazeera", che trasmette da Dubai. Sicuramente la Seconda Guerra del Golfo è la prima guerra ad essere raccontata da angolazioni differenti e che vede la creazione del giornalista "embedded", reporter che accompagna le unità dell'esercito raccontando le terribili esperienze sul campo con le truppe angloamericane. L'obiettivo sembra essere quello di sovraccaricare i media con una serie di informazioni che fanno perdere l'orientamento allo spettatore. In questo contesto informativo, il Pentagono si preoccupa di costruire anche eventi mediatici, che suggeriscono percorsi formativi ai media.<sup>153</sup>

Intanto, gli Stati Uniti, dopo il fallimento della Campagna Pubblicitaria "Shared Values" lanciano un network televisivo in lingua araba, Al Hurra col compito di spiecare al pubblico arabo le ragioni dell'entrata in guerra degli USA, come "controparte" di Al-Jazeera, in modo da costruire un ponte col mondo arabo.<sup>154</sup>

Prima della versione inglese di Al-Jazeera del 2006, infatti il governo americano scommetteva sui media arabi. Oltre ad Al Hurra, venne lanciata anche Radio Sawa; entrambi degli strumenti necessari nella "battaglia per la mente e il cuore

---

<sup>153</sup> Si pensi all'abbattimento della statua di Saddam Hussein che chiuse mediaticamente il conflitto: le immagini mostrano una folla di iracheni che tirano giù la statua del dittatore. Si trattava ancora una volta di una montatura, alcuni scatti da posizioni più distanti mostrano che gli iracheni non era più di un centinaio, circondati da carri armati e da marines.

<sup>154</sup> Donatella Della Ratta, *Al Jazeera: media e società arabe nel nuovo millennio*, Paravia Bruno Mondadori Editori, Milano, 2005

degli arabi”, necessaria per il rilancio dell’immagine del governo americano nella regione e per concretizzare l’attività di Public Diplomacy.<sup>155</sup>

Le operazioni satellitari, dunque, sono cresciute notevolmente nel mondo.<sup>156</sup> Oggi la CNN International viene seguita da circa 125 Paesi, gli utenti via cavo negli USA sono 60 milioni, quasi il 100% delle famiglie che detengono a disposizione questo servizio<sup>157</sup>; Al-Jazeera è seguita da circa 40 milioni di telespettatori nel mondo arabo.<sup>158</sup>

Fondamentale, quindi, il ruolo dei media nelle relazioni internazionali ed in particolare del mezzo televisivo. Le pressioni legate al flusso delle informazioni “live” ha rimpiazzato i canali tradizionali. Si tratta di una nuova epoca, quella della diplomazia in tempo reale.<sup>159</sup>

Nella storia dei media, la Presidenza di George W. Bush, resta come quella che ha fatto esplodere il mito del “Quarto Potere”<sup>160</sup>. La democrazia in America durante questo periodo sembra configurarsi come un sistema di idee attraverso un gioco di assemblaggio e smembramento, arbitrato dai media.<sup>161</sup>

## **II. 2. L’utilizzo di Internet e dei social media nella Public Diplomacy: la nascita della diplomazia digitale**

*“I social media sono la nuova piazza pubblica, l’agorà del nuovo secolo”*

Hillary Clinton

---

<sup>155</sup> Cfr. Daniela Conte, *Media diplomacy, Gli effetti della rivoluzione satellitare araba sul confronto tra l’Occidente e la Mezza Luna*, PhD Program in PSIC, XXI Cycle.

<sup>156</sup> Steven Livingston, *Diplomacy in the New Information Environment*, *LIVINGSTON Science and Technology*, Georgetown Journal of International Affairs, Summer/fall 2003, op. cit.

<sup>157</sup> Tony Verna, *La televisione globale*, New Books s.r.l Roma, 1999, op. cit.

<sup>158</sup> Cfr. [www.allied-media.com/aljazeera/al\\_jazeera\\_viewers\\_demographics.html](http://www.allied-media.com/aljazeera/al_jazeera_viewers_demographics.html)

<sup>159</sup> Philip Seib, *Real time diplomacy, Politics and Power in the social media area*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK, 2011.

<sup>160</sup> Inteso come capacità dei media di influenzare le scelte politiche.

<sup>161</sup> Cfr. Divina Frau-Meigs, *Les Média et l’information dans l’Amérique de George W. Bush*, Presses de Sciences Po, Vingtième Siècle, Revue d’histoire, 2008/01, n. 91, pagg 143-157.

La diplomazia è mutata considerevolmente con la penetrazione capillare di Internet nel contesto globale, con il passaggio dal web 1.0 al web 2.0.<sup>162</sup> La promessa del web 2.0 è quella di rendere ciascun cybernauta creatore di contenuti. La diffusione della “*look at me generation*” e della “*you tube politics*”, vede la comunicazione basata sulla costruzione di comunità attraverso i social network e i geodati e sullo scambio attraverso i blog<sup>163</sup> o i videoclip postati su You Tube. Mentre la televisione non promette una comunicazione tra i telespettatori, la Rete promuove l’orizzontalità degli scambi tra cybernauti.<sup>164</sup> La pervasività di Internet e dei nuovi media digitali sta trasformando ciascuno di noi in un “medium” credibile di informazione; la rivoluzione digitale sta cambiando i modelli di governance tradizionali. Come affermava il Segretario di Stato Hillary Clinton, la tecnologia può diventare una piattaforma per la diplomazia all’interno “dell’arte di governo del XXI secolo”. Non si tratta solo di una semplice evoluzione dei mezzi di comunicazione ma dinanzi ai network sempre più influenti nell’arena globale, le organizzazioni stanno spingendo verso una convergenza tra la diplomazia tradizionale e l’attività di Public Diplomacy.<sup>165</sup> Si pensi all’episodio del 4 novembre 1979 in cui un gruppo di studenti iraniani assaltò l’ambasciata statunitense a Teheran tenendo in ostaggio una cinquantina di funzionari americani per circa un anno. Quell’evento segnò la fine dei rapporti diplomatici diretti tra i due Paesi. Solo il 3 ottobre del 2011 il Dipartimento di Stato americano annunciò la riapertura della rappresentanza diplomatica ma ciò non avvenne in un edificio della capitale iraniana bensì su un sito Internet all’indirizzo [www.iran.usembassy.gov](http://www.iran.usembassy.gov). Proprio l’inaugurazione del sito web di

---

<sup>162</sup> Cfr. Tursi Antonio, *Politica 2.0. Blog, Facebook, Wikileaks*, Mimesis, Milano-Udine, 2011.

<sup>163</sup> Cfr. Tursi Antonio, *Politica 2.0. Blog, Facebook, Wikileaks*, Milano- Udine, Mimesis, 2011, op. cit. Per blogosfera si intende la rete di contatti formata dai blog, contrazione di web (rete) e log (diari di bordo), indica una sorta di diario online caratterizzato dal fatto di essere pubblicizzato, ossia leggibile al pubblico, e pubblico, cioè scrivibile dal pubblico. La blogosfera è una nuova arena nello scenario attuale.

<sup>164</sup> Cfr. Tursi Antonio, *Politica 2.0. Blog, Facebook, Wikileaks*, Milano- Udine, Mimesis, 2011, op. cit.

<sup>165</sup> Patrizia Rutigliano, Presidente FERPI- Federazione Relazioni Pubbliche Italiana.

quell'ambasciata fu uno degli esempi emblematici di diplomazia digitale, ossia l'utilizzo di Internet e dei social media da parte dei governi per comunicare con l'opinione pubblica internazionale. Pagine Facebook delle Ambasciate, Summit in diretta su You Tube, blog dei diplomatici, profili Twitter dei Ministri degli Esteri, sono soltanto alcuni degli strumenti che stanno rivoluzionando il modo di promuovere i propri interessi strategici all'estero. La comunicazione online sta rivoluzionando una delle professioni più tradizionali; l'elegante diplomatico con valigetta pronto a rifugiarsi dietro a un "no comment" sta lasciando il posto ad una nuova generazione di funzionari.<sup>166</sup> I social media sono strumenti nuovi di un'attività che potrebbe sembrare una riedizione in chiave tecnologica della vecchia propaganda della Guerra Fredda ma che impone nuove sfide. Se nel 1997 il titolo del Foreign Affairs si poneva la domanda provocatoria: "Diplomazia senza diplomatici?", oggi ci si potrebbe chiedere se i diplomatici possano continuare a svolgere il loro lavoro senza partecipare attivamente nella Rete e senza usare i nuovi strumenti digitali. Poco prima dell'arrivo di James Glassman al Dipartimento di Stato americano nel 2006, *Time Magazine*, dedicò la copertina al personaggio più rappresentativo, si trattava di uno schermo con la scritta YOU, una rappresentazione del fenomeno globale che prende il nome di Web 2.0, la Rete costruita attraverso i contenuti caricati dagli utenti: si diede così un riconoscimento al ruolo che i cittadini potevano svolgere nel palcoscenico virtuale anche se mancava un quadro strategico per la nuova diplomazia 2.0. Erano due gli ostacoli che rendevano difficoltoso il rapporto tra le feluche ed Internet: la carenza di competenze tecniche e comunicative da una parte e la comunicazione web che richiedeva un ripensamento dell'intero processo di decision-making che doveva essere snellito per rispondere alle esigenze di immediatezza e di spontaneità, dall'altra. Furono gli Stati Uniti, nella veste di superpotenza diplomatica, attraverso le nuove tecnologie, a guidare il processo di apertura della diplomazia ad Internet. Fu, in particolare, il discorso tenuto dal Segretario di Stato, Hillary

---

<sup>166</sup> Cfr. Antonio Deruda, *Diplomazia Digitale, La politica estera e i social media*, Apogeo s.r.l, Milano, 2012, pag. 31.

Clinton sulla libertà di Internet <sup>167</sup> a dar vita alla nuova era della *diplomazia digitale*. Per la prima volta nella storia, si tenne un discorso ufficiale dedicato interamente ad Internet. Il web diveniva una questione internazionale, uno strumento che i diplomatici dovevano tenere in considerazione. Hillary Clinton parlò di “libertà di connessione” riferendosi ad un nuovo diritto che gli Stati Uniti si impegnavano a tutelare <sup>168</sup> e nella “*Quadriennial Diplomacy and Development Review*” <sup>169</sup> scrisse il documento strategico sulla diplomazia americana pubblicato nel dicembre 2010.<sup>170</sup>

Dopo dieci anni dalla creazione di Facebook, nove dal primo video su You Tube, otto dal debutto di Twitter, i social media erano entrati a far parte della strategie comunicative della politica americana. Il messaggio era ormai chiaro: era nata la diplomazia 2.0. <sup>171</sup>

---

<sup>167</sup>Cfr. <http://video.repubblica.it/copertina/clinton-discorso-sulla-liberta-di-internet/41582/41571>

<sup>168</sup> Cfr. Antonio Deruda, *Diplomazia Digitale, La politica estera e i social media*, Apogeo s.r.l, Milano, 2012, pag. 33, op. cit. Discorso di Hillary Clinton: “*Noi siamo a favore di una rete globale nella quale l’umanità possa avere accesso al sapere e alle idee. Potrebbe apparire una sfida nuova ma la nostra responsabilità di garantire il libero scambio di idee risale alla nascita della nostra stessa nazione.. La libertà di connessione, il principio secondo cui i governi non devono bloccare l’accesso internet ai cittadini, è come l’antica libertà di riunione applicata al cyberspazio... Adeguarsi alle nuove tecnologie non è sempre facile; quando fu introdotto il telegrafo esso divenne una fonte di inquietudine per la comunità diplomatica.. ma così come i diplomatici hanno imparato a sfruttare il telegrafo , allo stesso modo oggi i nostri funzionari stanno utilizzando le potenzialità dei nuovi strumenti.*”

Remarks on Internet Freedom”, 21 gennaio 2010 <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/135519.htm>.

<sup>169</sup> Si tratta di uno studio del Dipartimento di Stato americano, inaugurato nel 2009 e destinato ad essere svolto ogni quattro anni che analizza a breve, medio e lungo termine gli sforzi diplomatici e di sviluppo degli Stati Uniti all’estero.

<sup>170</sup> Cfr. *Quadriennial Diplomacy and Development Review*, pp. 59-62 <http://www.state.gov/s/dmr/qddr/> .

“*I nostri diplomatici sono il volto e la voce degli Usa nel mondo..Oggi, nel XXI secolo i rapporti internazionali vanno al di là delle normali interazioni tra governi.. Abbiamo bisogno di sviluppare nuove strategie di comunicazione per informare, attrarre e convincere l’opinione pubblica... Dobbiamo lanciarci in quegli spazi in cui le idee si diffondono e si discutono. A questo scopo useremo i social network e le nuove connessioni tecnologiche per comunicare in modo efficace i punti di vista degli Stati Uniti*”

<sup>171</sup> In Gran Bretagna, il Ministero degli Affari Esteri svolgeva un ruolo particolare nella diplomazia digitale poiché oltre ad incoraggiare i propri funzionari ad aprire blog e dialogare su Twitter, il Foreign Office, si è dotato di una figura professionale dedicata a

Mentre alla fine degli anni Novanta, infatti, si attestava sulla scena il web 1.0: siti statici di ambasciate, pubblicazione dell'utente con scarse interazioni; oggi il sito Internet rimane sicuramente il cardine della comunicazione online delle istituzioni diplomatiche, ma un sito statico non permette l'interazione. Essendo il primo approdo per l'utente nel mare del web deve essere chiaro, esaustivo, facile da navigare e aggiornato in tempo reale. Fondamentale dunque, l'integrazione con i social media, che trasforma il sito statico in un *hub*, una porta da cui accedere a vari canali di dialogo e conversazione con l'utente. Pagine Facebook, profili Twitter, blog, video su You Tube, gallerie di foto su Flickr sono le principali piattaforme utilizzate. Un interessante esempio che dimostra come i diplomatici stanno utilizzando nuovi canali per comunicare con i cittadini stranieri è l'esperimento "Ask the Consul" , "Chiedi al Console", avviato a metà 2011 dall'ambasciata americana in Arabia Saudita, si tratta di sessioni speciali settimanali il mercoledì sera su Facebook e Twitter in cui gli utenti possono ottenere dai funzionari diplomatici informazioni sulle questioni consolari, per esempio sull'ottenimento dei visti per recarsi negli Stati Uniti. Facebook e Twitter si sono rivelati utili per pubblicizzare l'iniziativa. Ma se l'obiettivo è l'influenza dell'opinione pubblica non basta la pubblicazione sul web di notizie, di documenti o di posizioni politiche ma occorre comunicare sui social media, partecipando ai forum online, ad esempio: E' solo una delle sfide che spetta al diplomatico del futuro.<sup>172</sup>

Ma come può una nuova generazione di diplomatici utilizzare i nuovi strumenti di comunicazione per promuovere gli interessi nazionali e quali istituzioni dovrebbero essere responsabili della gestione dell'"arte di governo del XXI secolo"<sup>173</sup>? Nel caso specifico degli Stati Uniti, la priorità assoluta di sicurezza nazionale è quella di far progredire i propri interessi in un mondo reso più stabile

---

Internet, *l'Head of Digital Diplomacy* col compito di coordinare le campagne di comunicazione delle singole ambasciate lasciando autonomia ai funzionari sul campo. L'Ufficio di Londra dedicato alla diplomazia digitale si propone di ascoltare, pubblicare, interagire, e valutare in tempo reale.

<sup>172</sup> Cfr. Antonio Deruda, *Diplomazia Digitale, La politica estera e i social media*, Apogeo s.r.l, Milano, 2012, op. cit.

<sup>173</sup> Nuova fase della diplomazia definita da Alec Ross, Consigliere per l'Innovazione per Hillary Clinton.

da una governance efficace e democratica. Nella nuova era, i policy makers dovranno riconoscere che il progresso verso questo obiettivo sarà influenzato non solo da ciò che gli altri governi fanno, ma anche dalle reti sociali interconnesse di cittadini globali. I Leader americani devono esser in grado di parlare direttamente a tutti. Secondo l' *"Update to Congress on National Framework for Strategic Communication,"* del 2012 la Casa Bianca ha stabilito il quadro per la cooperazione interdipartimentale in strategia di comunicazione. Alec Ross, Senior Advisor per l'innovazione nell'Ufficio del Segretario al Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, ha sottolineato che il Dipartimento di Stato degli Stati Uniti è diventato un front-runner nell'impiego della tecnologia in diplomazia. Due anni prima, la "Quadriennial Diplomacy and Development Review" (QDDR)<sup>174</sup> con iniziative per influenzare l'opinione pubblica, coinvolse le donne nel settore pubblico attraverso gli strumenti della tecnologia. Alec Ross sottolineò che il Dipartimento di Stato avrebbe dovuto adattarsi alle tecnologie della comunicazione per rimanere davanti al gioco e per "Conoscere la rivoluzione prima di chiunque altro". Vari altri enti pubblici e agenzie contribuiscono a sviluppi in questo settore, tra cui il Dipartimento della Difesa (DOD), l'Intelligence Community (IC) e il Broadcasting Board of Governors (BBG), particolarmente utili al governo degli Stati Uniti per raggiungere gli obiettivi strategici.

Mentre alcuni ritengono che la rivoluzione delle comunicazioni necessiti della leadership di Washington per condurre la diplomazia tradizionale inserendo le nuove tecnologie, altri credono che questi strumenti non possano rimpiazzare concretamente l'impegno umano del diplomatico. Il governo degli Stati Uniti ha dato priorità alle tecnologie attraverso le agenzie chiave nel supportare la comunicazione e la policy globale e si sta gradualmente adattando ai cambiamenti del XXI secolo come gli altri governi. Secondo Alec Ross, il Dipartimento di Stato degli USA definisce con "Arte di governo del XXI secolo" il completamento degli

---

<sup>174</sup> La QDDR consiste in un studio condotto ogni quattro anni sulla politica estera americana e sugli sforzi diplomatici all'estero.

strumenti di politica estera tradizionale con i nuovi strumenti rinnovati: networks e tecnologie in un mondo interconnesso.<sup>175</sup>

## II. 2. 1. Twitter in diplomazia: la “Twiplomacy”

Oggi, l'avvento di Internet e dei new media nello scenario comunicativo globale ha portato all'avvio di una nuova era per le relazioni tra gli Stati. Nonostante il social network più popolare sia Facebook, il fenomeno comunicativo web è sicuramente Twitter. Un mezzo di comunicazione che per molti rappresenta una risorsa, per altri, invece, una minaccia. Uno strumento fondamentale dopo le elezioni presidenziali del 2009 in Iran in cui milioni di giovani e donne si riversarono nelle strade per denunciare come la riconferma di Ahmadinejad avrebbe rappresentato un “tradimento del voto popolare”.<sup>176</sup> L'Iran ha una storia molto lunga di limitazione della libertà di espressione che iniziò a seguito del consolidamento del potere dello Scià Reza Pahlevi nel 1953, e proseguì con la rivoluzione iraniana, che lo ha depresso nel 1979; ma anche dopo la Rivoluzione del 1979, che trasformò la millenaria monarchia persiana in una Repubblica Islamica, le sorti della libertà di stampa iraniana non cambiarono.<sup>177</sup> Internet sarebbe stato l'unico strumento in Iran usato da giornalisti ed editori per poter aggirare la censura governativa nei confronti di radio, televisioni e giornali e le elezioni presidenziali dimostrarono come il regime sia riuscito a rispondere alla minaccia proveniente dalle nuove tecnologie. Ma prima ancora della chiusura delle urne, il provider di telefonia mobile controllato dallo Stato venne spento e

---

<sup>175</sup> Clifton Martin, Laura Jagla, *Integrating Diplomacy and Social Media, A report of the First Annual Aspen Institute, Dialogue on Diplomacy and Technology, United States of America, 2013.*

<sup>176</sup> Il governo iraniano, fin dai primi giorni post-elezioni, ha fatto sapere che non avrebbe accettato nessuna interferenza negli affari interni del Paese da parte degli Stati e della stampa occidentale. Nei primi giorni della rivolta ai cameraman sono stati strappati i permessi di stampa, è stato loro impedito di filmare le manifestazioni e di intervistare la popolazione che, al grido di “Where is my vote?” chiedeva giustizia. Tutto questo mentre la televisione di Stato trasmetteva le immagini della folla che esultava per la riconferma del leader politico ultraconservatore.

<sup>177</sup> Le televisioni e le radio sono sotto il controllo statale e l'Art. 175 della Costituzione assicura che spetti al Leader della Repubblica Islamica la nomina e la revoca dei presidenti di radio e televisioni.

l'invio di SMS, strumento primario utilizzato dai sostenitori di Mousavi per organizzare e coordinare i cortei bloccato, di conseguenza limitato anche l'accesso alla rete. L'unico strumento sfuggito alla censura governativa era Twitter che permise a Moussavi e al suo popolo di diffondere la propria voce. Il social network, fondato da Biz Stone, nel 2008 ha visto un incremento delle registrazioni del 600%, con una media, calcolata sempre nello stesso anno, di 5/10.000 nuove registrazioni al giorno<sup>178</sup>. La comunicazione è semplice, immediata e mobile: basta una connessione internet. Le *hashtags* (#)<sup>179</sup> permettono un facile raggruppamento delle notizie per argomento, la conseguente veloce ricerca delle stesse e la ri-trasmissione (ri-tweet) ad altri utenti. Fin dai primi giorni Twitter è diventato il vero protagonista della rivolta iraniana, l'unico strumento di comunicazione funzionante a disposizione dei manifestanti. Ma nonostante l'importanza del caso iraniano, si tratta di uno strumento criticato poiché molto spesso l'essenzialità del messaggio può portare a disinformazione. Si pensi alla notizia sugli arresti domiciliari del leader Mousavi o nei riguardi della cifra dei partecipanti alle manifestazioni.

Nonostante ciò, la "rivoluzione Twitter"<sup>180</sup>, ha messo in evidenza un aspetto che riguarda la sfera della comunicazione internazionale. Per la prima volta un social network ha battuto sul tempo le emittenti satellitari all news americane ed inglesi<sup>181</sup> e lo stesso governo americano si rese conto della potenza dello stesso come importante arma diplomatica. Infatti, dopo le elezioni iraniane, il numero degli utenti americani che postavano notizie sotto la voce #iranelection moltiplicarono. Il nuovo social network sembrò essere lo strumento prescelto dal Dipartimento di Stato americano, seguendo la direzione di Colin Powell,

---

<sup>178</sup> *Dati raccolti in un'analisi di ricerca chiamata: State of the Twittersphere scaricabile dal sito: <http://Twitter.Grader.com> oppure all'interno del proprio account Twitter, l'hashtag di riferimento è: #SOTwitter*

<sup>179</sup> Si tratta di combinazioni di parole precedute dal cancelletto (#) utilizzate come tag nei social network.

<sup>180</sup> Come venne definita nel caso dell'Iran.

<sup>181</sup> La CNN International non riuscì a coprire efficacemente gli eventi. CNN e BBC hanno replicato alle proteste di centinaia di utenti che, proprio attraverso Twitter, hanno commentato l'accaduto. I direttori dei canali satellitari hanno fatto sapere che le pericolose situazioni in cui dovevano lavorare giornalisti e reporters hanno impedito di poter fornire notizie in modo immediato e completo.

Segretario di Stato degli USA durante l'amministrazione di George W. Bush, intensificata durante la Presidenza Obama per comunicare direttamente con il popolo iraniano. Si è parlato, non a caso, di "twitter diplomacy" o "twiplomacy" per indicare un nuovo tipo di diplomazia che si esplica attraverso i brevi messaggi di testo del social network.<sup>182</sup>

Ancor prima della rivoluzione iraniana, che costituì l'esempio emblematico della diffusione del nuovo strumento, a dare accelerazione alla diplomazia digitale fu nel 2008 il Vice-Sottosegretario di Stato americano con delega agli Affari Pubblici, Coleen Graffy che cominciò a raccontare la sua missione in Paesi europei inviando messaggi su Twitter, in soli 140 caratteri. Una comunicazione rapida, essenziale ed informale distante dai "cables".<sup>183</sup> In un editoriale sul Washington Post egli scriveva che la comunicazione tra diplomatici in un primo momento era sufficiente, portava ad accordi a porte chiuse, il pubblico era considerato un elemento secondario. L'aumento delle democrazie e l'emergere di un sistema mediatico a 360 gradi ha posto fine a quel periodo. Oggi, i governi non devono comunicare soltanto con i loro cittadini, ma anche con stranieri attraverso la Public Diplomacy: "Usando Twitter e allegando foto e video posso informare un nuovo tipo di pubblico sulle posizioni e sulle idee degli Stati Uniti in un formato più agevole".<sup>184</sup> Il suo intervento riguardava la riorganizzazione della cosiddetta strategia digitale in ambito diplomatico, riconoscendo il ruolo centrale dei cittadini e l'opportunità dei governi di instaurare un rapporto trasparente con l'opinione pubblica. Il flusso di informazioni si sviluppava in un ambiente dominato dall'interazione tra i destinatari dei messaggi ed avveniva attraverso blog, social network, forum online. Era necessario firmare personalmente i propri messaggi, evitando account formali. L'obiettivo era quello di eliminare le barriere, avvicinare i cittadini, ascoltarli ed interagire con essi. La nuova diplomazia non puntava a raggiungere politici, analisti, ricercatori internazionali ma voleva

---

<sup>182</sup> Cfr. Federica Bordelot, *Twitter un nuovo strumento per la media diplomacy*, 2009 [www.medarabnews.com](http://www.medarabnews.com), op. cit.

<sup>183</sup> I cables sono i lunghi rapporti con cui solitamente vengono scambiate informazioni ed analisi nel mondo diplomatico.

<sup>184</sup> Cfr. Antonio Deruda, *Diplomazia Digitale, La politica estera e i social media*, Apogeo s.r.l, Milano, 2012, pag. 37, op. cit.

estendere i confini della comunicazione a nuovi gruppi poco interessati alle attività delle feluche. L'utilizzo di Twitter in diplomazia dimostrava la diffusione del "soft power". La strategia di diplomazia digitale stava conquistando milioni di persone nel mondo, si trattava di un passo significativo per la diplomazia americana nella promozione dell'immagine nel mondo e del dialogo con i cittadini stranieri.

Nel settembre del 2011 Twitter raggiunse la soglia di 100 milioni di utenti attivi nel mondo, oggi vengono postati circa 230 milioni di messaggi al giorno, con un picco di 9000 tweet al secondo; dall'inizio del 2011 i tweet son aumentati del 110% e gli utenti giornalieri del 105%. Al Summit dei Paesi del G8 in Francia nel 2011, quasi tutti i leader dei Paesi più industrializzati avevano un account su Twitter a dimostrazione della diffusione del social nella comunicazione diplomatica internazionale.<sup>185</sup> Politici e diplomatici hanno compreso l'importanza dei social media come mezzo per migliorare la propria immagine agli occhi del proprio pubblico e di quello di altri Paesi: "Twittare", condividere su Facebook, postare un video su You Tube plasma l'immagine di un politico all'avanguardia disponibile ad un dialogo diretto e ad eventuali critiche. Il Presidente Barack Obama è sicuramente l'esempio di leader tecnologico che ha avuto un effetto traino sugli altri attori internazionali. Il tweet del giugno 2010 dell'ex Presidente russo Medvev venne accolto con entusiasmo da Obama, esso avrebbe rivoluzionato la stessa comunicazione tra i due leader.<sup>186</sup> O si pensi ancora ai tweet dopo che il 2 maggio 2011 Osama Bin Laden venne ucciso ad Abbottabad nel nord del Pakistan da forze speciali americane o ancora al Ministro degli Esteri svedese Carl Bildt che manda un tweet a Kalid Al Khalifa, ministro in Bahrain in cui esplicita la necessità di incontrarlo per parlare di alcune questioni. Il tweet dimostra che in un mondo moderno sono altrettanto necessari contatti moderni. Per Bildt, "Twitter fa parte della diplomazia aperta che a sua volta fa parte del

---

<sup>185</sup> Cfr. [http://huffingtonpost.ca/2011/05/23/g8-leaders-twitter-relations\\_86589.html](http://huffingtonpost.ca/2011/05/23/g8-leaders-twitter-relations_86589.html)

<sup>186</sup> Dopo la firma sul disarmo nucleare al Vertice di Praga dell'aprile 2010, nell'incontro tra Obama e Medvev si parla anche di Twitter. Obama sostiene che, dal momento che, tanto lui quanto Medvev avevano un account Twitter, avrebbero potuto buttare i "telefoni rossi" installati dopo la crisi di Cuba per evitare lo scoppio accidentale di una guerra nucleare. Poco dopo, il primo tweet di Medvev: "Ciao a tutti, ora sono su Twitter e questo è il mio primo messaggio".

mondo moderno: non a tutti piace come ad alcuni non piaceva Internet o la locomotiva a vapore.” Secondo Bildt, l’uso dei social media è parte integrante della società in cui viviamo. Nel 1994 quando guidava il governo svedese inviò una mail personale a Clinton, si trattò del primo scambio di messaggi elettronici tra Capi di Governo. Altro esempio, il caso del 13 settembre 2011, quando il governo di Bucarest firmò un accordo strategico con gli Stati Uniti per l’installazione di un sistema di difesa anti-missilistica nel territorio romeno, una spina nel fianco per i rapporti tra Usa e Russia. Rogozin, l’ambasciatore russo presso la NATO attaccò la subalternità dell’Europa dinanzi ad una decisione che poteva mettere a repentaglio le relazioni tra il Vecchio continente e la Russia. Ancor prima dell’accordo con la Romania sul sistema anti-missili scrive su Twitter: “gli americani vogliono circondare nuovamente la tana dell’orso russo.. quante volte dobbiamo ricordargli che è pericoloso, l’orso uscirà e picchierà i cacciatori!”<sup>187</sup>

Si tratta solo di qualche esempio di “tweet”, letteralmente cinguettii, diventati parte di un linguaggio universale che milioni di persone utilizzano nel mondo, dalle rivolte in Tunisia al Presidente degli Stati Uniti, dalle multinazionali agli eserciti, dagli attori di Hollywood ai diplomatici. Il legame tra il sito e la politica viene consacrato nel 2011 quando Obama nomina il CEO di Twitter, Dick Costolo nella speciale commissione della Casa Bianca sulla Sicurezza delle Telecomunicazioni. Politici e diplomatici usano Twitter come canale diretto di dialogo col pubblico; l’informalità e il linguaggio colloquiale sono preferiti, la condivisione in tempo reale, il dialogo e l’interazione attiva e la continuità intesa come flusso di informazioni quotidiane stabili lo contraddistinguono.<sup>188</sup>

Dall’altra parte anche il sito creato da Mark Zuckemberg per mettere online l’annuario scolastico dell’Università di Harvard che conta oltre 800 milioni di utenti in tutto il mondo, si rivela fondamentale in ambito diplomatico.

---

<sup>187</sup> Cfr. Antonio Deruda, *Diplomazia Digitale, La politica estera e i social media*, Apogeo s.r.l, Milano, 2012, pag. 51, op. cit

<sup>188</sup> I tweet devono essere scritti in inglese nel caso di un Ministro o nella lingua di un Paese in cui si lavora nel caso di un ambasciatore.

Ma, se già l'avvento del Web ha rappresentato una sfida per i diplomatici, Facebook mostra una novità difficile da assimilare poiché anche qui lo stile formale va sostituito con quello informale, la trasparenza prende il posto della riservatezza, i contenuti politici vanno affiancati a tematiche più leggere. Esso, però, può trasformarsi da semplice sito di svago ad arma di comunicazione e controinformazione come nel caso dell'ambasciatore americano in Siria.<sup>189</sup>

Il Dipartimento di Stato americano, poi, ha costruito un sistema centralizzato chiamato "Dipnote" in cui raccoglie i contributi dei funzionari diplomatici impegnati in vari Paesi. Si tratta di un esperimento interessante che oltre a descrivere l'attività dell'ex Segretario di Stato Hillary Clinton presenta un'ampia finestra sulla diplomazia globale e permette a Washington di controllare i contenuti pubblicati.

Se già l'avvento della televisione aveva contribuito a marcare il valore comunicativo delle immagini, oggi nell'era del web multimediale questa affermazione è ancora più vera ed anche la diplomazia digitale si è adeguata ai nuovi paradigmi. Dal momento che secondo numerosi dati, un utente medio si ferma su un sito internet per pochi secondi, è importante l'attenzione al design, alla navigabilità dei siti istituzionali e delle pagine sui social media. Oggi nelle pagine delle ambasciate americane si trovano foto di eventi in cui i partecipanti locali sono i veri protagonisti. È un meccanismo che riscuote successo, dal

---

<sup>189</sup> Il 23 ottobre 2011 un aereo speciale è decollato dall'aeroporto di Damasco in Siria con destinazione Washington; a bordo vi era Robert Ford, primo ambasciatore degli Stati Uniti in Siria dopo cinque anni di congelamento delle relazioni diplomatiche. La Siria attraversava un periodo tensione, le forze di sicurezza stavano reprimendo le proteste dei movimenti di opposizione che sull'ondata della Primavera Araba, chiedevano le dimissioni di Assad. In questo clima di ostilità, Ford si era schierato dalla parte degli oppositori e senza l'autorizzazione governativa aveva incontrato a Damasco i leader dell'opposizione, ma ciò che il potere siriano non aveva tollerato era la scelta di Ford di raccontare la situazione reale del Paese sulla pagina Facebook dell'ambasciata da cui lanciava critiche al regime di Assad. I suoi messaggi erano diventati un appuntamento che richiamava una grande attenzione. Nonostante i commenti e le intimidazioni online, Ford continuò a scrivere per informare l'opinione pubblica internazionale e per far sentire la vicinanza degli Stati Uniti alla maggioranza silenziosa di siriani che non esprimevano le loro opinioni per paura della repressione governativa. L'utilizzo che fece Ford del social media può essere definito "Militante" poiché si schiera da una parte, contro il regime e "Di testimonianza" poiché Ford oltre a riportare gli eventi, svolse un ruolo a metà strada tra il cronista e l'attivista politico.

momento che foto e video hanno una grande funzione comunicativa, riuscendo a trasmettere più efficacemente l'immagine di un Paese, la sua storia e la sua società. Se in passato queste potenzialità erano utilizzate per influenzare l'opinione pubblica, oggi attraverso i social media si supera la comunicazione unidirezionale e si mira a generare un coinvolgimento con il pubblico di riferimento. Un diplomatico che immortalava foto di un Summit su Facebook o su Twitter rende più accattivante la propria attività e si guadagna un maggiore appoggio.

Dinanzi a questo scenario, il vero "eroe di internet" come scritto dall'Huffington Post non è Obama, ma è stato Hillary Clinton, che non conosceva Twitter e che durante la campagna elettorale del 2008 aveva sottovalutato le potenzialità dei nuovi media. Si trattava della "più innovativa, aggressiva e valida rappresentante dell'Amministrazione Obama in grado di sfruttare tutte le potenzialità del digitale per portare avanti l'agenda del Dipartimento di Stato". Riconoscimento meritato dato che la responsabile della politica estera americana si è schierata per un rinnovamento della diplomazia e per un uso dei nuovi media per promuovere gli interessi americani nel mondo.

Grazie all'alleanza strategica tra Washington, simbolo del potere politico globale e San Francisco, la capitale di Internet e dei social media, la diplomazia digitale americana vanta una superiorità che nessuno è in grado di scalfire. In realtà, gli altri Paesi non sono rimasti a guardare, sembra essere dinanzi ad una specie di "Risiko online", per riprendere le parole di Antonio Deruda, in cui la posta in gioco è la conquista dell'opinione pubblica internazionale.<sup>190</sup>

### **II. 3. La "Public Diplomacy 2.0" negli USA**

Gli Stati Uniti hanno una lunga storia di sviluppo delle nuove tecnologie come meccanismo di Public Diplomacy.

La rivoluzione non è stata inaspettata. Nel novembre del 1967 Leonard Marks, direttore dell'USIA durante la Presidenza di Lyndon Johnson, ha supervisionato

---

<sup>190</sup> Cfr. Antonio Deruda, *Diplomazia Digitale, La politica estera e i social media*, Apogeo s.r.l, Milano, 2012, op. cit.

l'impegno degli USA nei confronti dell'opinione pubblica nel mondo, parlando alla *National Association of Educational Broadcasters* di "informazioni di rete in tutto il mondo" e sostenendo "la necessità di imparare a condividere la conoscenza con i vicini in modo che tutti possano beneficiarne". Nel 1968, Marks immaginava soltanto le maggiori istituzioni connesse attraverso il sistema dei computers. Ma le tecnologie sono soltanto un mezzo per un fine immaginato da Marks. La sua visione consisteva nello scambio equo e non nell'egemonia digitale di un attore preminente.

La nascita della diplomazia digitale americana si trova nella confluenza di diverse situazioni storiche. Il contesto internazionale vede la transizione dalla Guerra Fredda, attraverso il momento dell'unipolarismo americano, fino ai cambiamenti post - 11 settembre.

Internet si è evoluto da una struttura di base dei primi anni 1990, in cui la maggior parte degli attori utilizzavano la tecnologia semplicemente come un meccanismo di visualizzazione dell'informazione, alla complessità del nuovo secolo in cui l'interattività e la connessione sociale sono diventati la norma. Questo salto di qualità nella tecnologia web è stato segnato dal termine coniato nel 1999: Web 2.0<sup>191</sup> nell'indicare l'esplosione di diverse piattaforme web. Dal 2004 il termine "Web 2.0" venne utilizzato per indicare la nuova ondata di blog, del sito dell'enciclopedia Wikipedia, fondata nel 2001, e dei siti di social media come Facebook, lanciato nel 2004 e Twitter, siti di file - sharing come Flickr e YouTube, lanciato nel 2005. Inutile rimarcare che l'evoluzione del web e l'evoluzione della Public Diplomacy siano intrecciate. La rivoluzione delle comunicazioni ha aumentato l'importanza dell'opinione pubblica nella condotta della politica estera e ne è nato il concetto di una nuova diplomazia pubblica. Come s'è visto nel corso dell'intera trattazione non esiste una definizione univoca del concetto di New Public Diplomacy ma la maggior parte degli analisti concordano sul fatto che essa pone l'accento sul dialogo e sulla reciprocità. Dal 2008 la nuova Public Diplomacy unitamente all'utilizzo dei nuovi media online porta alla definizione della "Public Diplomacy 2.0".

---

<sup>191</sup> Termine coniato nel 1999 da Darcy DiNucci reso noto da Tim O'Reilly alla Conferenza O'Reilly Media Web 2.0 nel 2004.

Anche se il termine “Public Diplomacy 2.0” così come il termine “web 2.0” non è mai stato utilizzato con particolare precisione, sono tre le caratteristiche principali che emergono: la prima caratteristica consiste nella capacità della tecnologia di facilitare la creazione di relazioni intorno a social network e alle comunità on-line. La seconda caratteristica riguarda la relativa dipendenza della Public Diplomacy 2.0 dai contenuti generati dagli utenti come commenti sui blog o sui video. La terza riguarda lo scambio orizzontale dell’informazione in contrasto con la distribuzione dell’informazione verticale che aveva caratterizzato l’era del “Web 1.0”<sup>192</sup>. Mentre la tecnologia è del tutto nuova, il modello di relazioni alla base del funzionamento della Public Diplomacy 2.0 non lo è. La “Public Diplomacy 2.0” ha qualcosa da offrire a tutte e cinque le categorie definite da Cull della public diplomacy tradizionale. E’ una forma di *listening* poiché impegna all’ascolto il pubblico straniero, è una forma di *advocacy* nella misura in cui i suoi canali possono essere usati per presentare il punto di vista degli attori; è una forma di *cultural diplomacy* in entrambi i sensi di trasmissione della cultura attraverso i contenuti e cultura a se stante, è una forma di *international broadcasting* nella misura in cui facilita la circolazione delle news attraverso le frontiere e fornisce una nuova piattaforma per il broadcasting internazionale tradizionale. L’utilizzo delle tecnologie del Web 2.0 non è stato determinato solo dalla natura degli strumenti o dalla cultura e dai costumi della più ampia comunità online ma anche dalle priorità della burocrazia. Mentre il valore dei network era stato già compreso dal personale dell’USIA, la diplomazia digitale americana ha la sfortuna di arrivare nel momento in cui l’agenzia era stata emarginata all’interno del Dipartimento di Stato.

Sin dall’inizio, dunque, gli americani avevano compreso il valore delle tecnologie nel proiettare la loro immagine nazionale e l’influenza all’estero.

Già nel 1942 gli USA iniziarono la diffusione a onde corte con la Voice of America e a partire da quel momento la Public Diplomacy divenne uno strumento di comunicazione col mondo. La tecnologia giocò un ruolo

---

<sup>192</sup> Si intende lo stadio iniziale del World Wide Web.

importante durante la Guerra Fredda e il governo americano continuò ad esibire le sue tecnologie per accrescere il suo prestigio sulla scena internazionale. L'USIA, in questo contesto, assistette molti Stati alleati nell'acquisizione della televisione.

Le prime macchine IBM nella Public Diplomacy statunitense erano programmate per rispondere a domande frequenti sugli Stati Uniti, ma un utilizzo su larga scala dei computer nel campo della Public Diplomacy necessitava di un cambiamento tecnologico e secondo Marks la connessione remota avrebbe rappresentato la chiave di volta. Nel 1970 l'Information Service statunitense a Parigi sperimentò un terminale PC collegato a lunga distanza con il databank di Washington DC, fallendo. Durante l'amministrazione Reagan, l'USIA possedeva la leadership di un amministratore lungimirante nonché amico del Presidente, Charles Z. Wick il quale proponeva di intraprendere un programma di investimento tecnologico. La più conosciuta di queste iniziative fu nel campo della televisione satellitare dove Wick lanciò WORLDNET: un'iniziativa volta a trasmettere la televisione regionale alle ambasciate statunitensi nel mondo per distribuire a loro volta l'informazione ai canali televisivi locali. Si trattò di una nuova dimensione di interattività, un progetto che includeva le conferenze stampa speciali nelle Ambasciate per connettere i giornalisti locali ai news makers negli Stati Uniti. L'utilizzo del PC negli anni continuò a crescere. Gli Uffici a Washington acquisirono il "sistema Wang" per l'elaborazione di testi e alla fine dell'amministrazione Reagan l'USIA possedeva diverse banche dati centralizzate e database di informazioni. Dal 1988 ci fu la consapevolezza del cambiamento imminente, in particolare Alan Hansen, veterano diplomatico pubblico si accorse che una nuova forma di diplomazia pubblica stava prendendo forma. "La rivoluzione delle comunicazioni dell'ultima metà del XX secolo", scrisse "ha dato ai diplomatici pubblici degli Stati Uniti una storica possibilità di de-enfatizzare il loro ruolo di propagandisti e diventare pionieri veramente moderni in uno sforzo che servirebbe tanto agli interessi degli Stati Uniti, quanto agli interessi di tutti coloro che cercano lo sviluppo

politico, economico e sociale”<sup>193</sup>. La presidenza di George HW Bush, poi, vide uno sviluppo verso i collegamenti digitali tra la sede centrale e il campo conosciuta come US-INFONET e all'inizio dell'amministrazione Clinton il Vicedirettore dell'USIA, Penn Kemble, propose una singola rete online di Public Diplomacy user-friendly degli Stati Uniti, che inizialmente collegava i dipendenti delle agenzie in patria e all'estero come una comunità online e che poi portò gli interlocutori stranieri nelle agenzie stesse.<sup>194</sup> L' USIA si stava preparando all' era digitale ristrutturando il meccanismo attraverso il quale i contenuti venivano creati. I creatori di questi contenuti vennero spostati in un unico “Information Bureau” o “I Bureau”. I primi passi nel raggiungimento diretto del pubblico mondiale si fecero nel gennaio 1994, quando la radio Voice of America, parte dell'USIA, lanciò un servizio di testo online utilizzando il protocollo Gopher<sup>195</sup>. Dall'estate del 1994 i file audio in quindici lingue erano disponibili online. La VOA segnalò presto 50.000 downloads in cinquanta paesi ogni settimana, compreso l'uso in Cina e nel 1996 essa forniva servizi in tempo reale. Ma, nonostante tutto c'erano dei limiti. Nel 1997 il direttore entrante nell' US International Broadcasting Board, Kevin Klose, dato che riteneva che Internet non fosse un “vero” mezzo di diffusione e che gli Stati Uniti avevano bisogno di continuare ad investire nella radio ad onde corte, bocciò una proposta di lancio di un flusso video trasmesso online per appena \$ 250.000 all'anno. L' USIA si affrettò a recuperare lanciando il servizio Gopher proprio nel 1994, ma i primi materiali basati sul World Wide Web apparvero il 12 aprile 1995, quando nacque il primo sito web dell' USIA. A questo punto la Digital Public Diplomacy 1.0 era nata. Gli ufficiali dell'USIA compresero il potenziale di Internet per sostenere le comunità virtuali, lavorare per utilizzare

---

<sup>193</sup> Cfr. Hansen, Allen C., *Usia: Public Diplomacy in the computer Age*, Praeger, New York, 1989.

<sup>194</sup> Kemble nel 1993 comprese i suoi limiti: "La tecnologia può essere solo un mezzo per questa agenzia: il nostro obiettivo finale non è la nuova rete elettronica , ma una comunità umana di valori e di interessi, collegati attraverso queste nuove tecnologie e in altri modi , che può aiutare a rafforzare la pace, la democrazia e la prosperità ".

<sup>195</sup> Si tratta di un protocollo di rete che organizza i contenuti di un server seguendo una struttura gerarchica.

i collegamenti digitali e mantenere i legami già creati attraverso lo scambio faccia a faccia. L' USIA riuscì a creare dei punti di accesso a Internet in quattordici città russe, per esempio. Progetti simili furono la "Tecnologia per la Pace", creata per l'isola divisa di Cipro, dove la comunicazione Internet greco / turco -cipriota era impossibile a causa della mancanza di linee telefoniche dirette tra le due metà dell'isola. L' USIA istituì un server di posta dedicato presso l'Università del Maryland, in modo che i ciprioti potessero mantenere dei contatti via e-mail. Così le reti si moltiplicarono e l'agenzia sviluppò anche un nuovo sistema basato su Internet per collegare il campo e il quartier generale denominato PD – NET che con l'accento sulla banda larga, fornì un meccanismo prezioso per i professionisti dell'agenzia per condividere materiali digitalizzati in tempo reale. Nel 1998 il profeta della diplomazia online, Leonard Marks, convinse il think tank con sede a Washington DC, il *Center for Strategic and International Studies* di avviare uno studio denominato "Reinventare la diplomazia nell'era dell'informazione". Il suo comitato consultivo era composto da sessantatré individui, tra cui docenti universitari, giornalisti, leader nel mondo degli affari e nella comunità delle ONG, e veterani USIA. Il rapporto avrebbe tracciato i rapidi e profondi cambiamenti negli affari internazionali: la globalizzazione del capitale, l'aumento delle ONG e il sorprendente balzo nella tecnologia dell'informazione. Si prevedeva già che Internet sarebbe presto diventato il "sistema nervoso centrale delle relazioni internazionali". In realtà, la relazione rilevò che il Dipartimento di Stato degli Stati Uniti era rimasto bloccato in un approccio tradizionale e che in gran parte non rispondeva ai media digitali. Ad alcune ambasciate, ad esempio mancava ancora la chiave di accesso a internet. Il report comportò un documento pluriennale di programmazione dell'USIA. Dalla fine del 1990, gli analisti della difesa degli Stati Uniti hanno iniziato a difendersi dagli attacchi informatici rendendo sicuro il cyber spazio. Nell'agosto del 1997 il governo cinese bloccò l'accesso alla VOA e ad altri siti di news occidentali e a fine novembre essa fermò la registrazione di qualsiasi collegamento dall'interno della Cina. Madre della VOA, l' International Broadcasting Bureau, iniziò a cercare delle contromisure, ma i suoi materiali

erano diffusi tramite un servizio di posta elettronica . Il Dipartimento della Difesa rispose alla minaccia emergente di interruzione della rete con la creazione di una task force -Computer Network Defense congiunta ( JTF -CND ), che iniziò ad operare alla fine del 1998. In questo periodo, la guerra del Kosovo ha visto battaglie campali online, come gruppi organizzati di hacker serbi che bombardavano l'ovest con quello che divenne noto come "Yugo spam"<sup>196</sup>. L'USIA cercava di contrastare come meglio poteva assegnando a sei ufficiali il monitoraggio delle chat room. Il web venne utilizzato anche per diffondere una documentazione relativa alle atrocità serbe in più lingue tra cui il russo. La crisi del Kosovo nel suo complesso ha mostrato il valore della diplomazia digitale e il contributo dell'USIA alla politica estera degli Stati Uniti, ma il destino dell'agenzia era già segnato. Il 1° ottobre 1999, le funzioni dell'USIA sono state affidate al Broadcasting Board of Governors e le funzioni di scambio al Sottosegretario per gli Affari Pubblici e la Public Diplomacy del Dipartimento di Stato americano.

La Public Diplomacy non fiorì subito all'interno del Dipartimento di Stato poiché esso aveva le sue tradizioni, le gerarchie e le sue priorità. Per l'ex personale dell'USIA l'avanzamento verso il digitale e l'approccio innovativo della diplomazia pubblica fu un'esperienza del tutto frustrante. Fu necessario, ad esempio, consolidare PD-NET dell'USIA, ora gestito dall'Ufficio del Dipartimento di Stato dei programmi di informazione internazionali ( IIP ) e dal sistema del Dipartimento di Stato, OpenNet Plus. PD-NET e OpenNet Plus operarono in parallelo fino al 2004.

La vera svolta fu data dagli attacchi terroristici dell'11 settembre, che si presentarono come una sveglia brutale per la diplomazia statunitense e, in generale, per la diplomazia digitale all'interno di essa. Il nuovo Segretario di Stato, Colin Powell, fece di tutto per portare l'intero Dipartimento nel ventunesimo secolo, il più rapidamente possibile istituendo un Ufficio di "E – Diplomacy" composto da un mix di tecnici specializzati e di personale del Foreign

---

<sup>196</sup> Hackers serbi e kosovari combatterono la loro guerra online. Gli account e-mail delle compagnie di media americani, di decision makers, erano stati inondati di messaggi dalla Jugoslavia in una e-campaign, definita "Yugo Spam".

Service, anche se la sua priorità non era tanto la Public Diplomacy, quanto la digitalizzazione del funzionamento interno dello Stato. Tutte le ambasciate acquisirono siti web, dove Internet veniva utilizzato per “spingere fuori” l’informazione. Anche la tanto criticata “Shared Values” campaign lanciata dal Sottosegretario di Stato per la diplomazia e gli Affari pubblici Charlotte Beers per ricostruire la relazione dell’America col mondo arabo incluse una componente digitale interattiva in forma di un sito web chiamato [www.opendialogue.org](http://www.opendialogue.org). La Casa Bianca di Bush decise di competere direttamente con Al Jazeera dirigendo le risorse di Public Diplomacy in un nuovo canale in lingua araba della televisione satellitare chiamato Al Hurra anche se come ha osservato il senatore Lugar nel 2003 “ Per ogni dollaro speso dal governo degli Stati Uniti sul piano militare, solo sette centesimi vengono spesi per la diplomazia, e dei sette centesimi solo circa un quarto di centesimo per la Public Diplomacy”. Nonostante tutto, Matt Armstrong, il blogger leader in questioni di diplomazia pubblica, continuò ad espandere il proprio lavoro digitale: venne lanciato l’ *Office for Global Engagement*, che prevedeva il confronto con Al Qaeda nel cyberspazio promuovendo la connettività Internet in tutto il mondo, con la produzione di massa e la distribuzione attraverso computer portatili a energia solare; si trattò di un’iniziativa ostacolata e perseguita per questo motivo nella struttura DoD, Dipartimento della Difesa. Mentre il Dipartimento di Stato nell’era Bush trovò particolari difficoltà, gli altri giocatori abbracciavano la prima generazione di strumenti Web 2.0 come piattaforme per lo scambio. Durante gli anni di Bush alcuni ebbero buone idee per iniziative digitali nella Public Diplomacy. Si pensi al sottosegretario Margaret Tutwiler che intraprese alcuni progetti speciali per collegare le aule dei college americani con le aule all'estero, per esempio, ma né lei né nessuno degli altri Sottosegretari di Diplomazia Pubblica della prima amministrazione Bush rimase a lungo. Un elemento di stabilità vi fu nel 2005 con la nomina del Segretario di Stato Condoleezza Rice e il Sottosegretario di Stato per la Diplomazia Pubblica e gli Affari Pubblici, Karen Hughes che influì direttamente alla direzione della diplomazia pubblica degli Stati Uniti al pari di Charles Wick durante l’amministrazione Reagan. Tra i successi, l’espansione degli scambi in diplomazia con un nuovo programma nei confronti dei giornalisti chiamato Fellows Murrow.

Il suo approccio ai media digitali è stato dominato da approcci appresi durante la campagna elettorale, in fondo si trattava di una propagandista per la Casa Bianca di Bush profondamente coinvolta in Iraq. Karen Hughes incoraggiò i funzionari del Dipartimento di Stato di essere più presenti sia negli spazi online che in quelli offline. Come per il periodo di Powell, i progressi più significativi nell'uso dei media elettronici erano all'interno al Dipartimento di Stato. Tra questi l'uso di piattaforme Web 2.0. L'Ufficio di e-diplomacy lanciò nel frattempo una "Diplopedia": un'enciclopedia online sulle informazioni degli affari esteri che aveva ben presto accumulato 10.000 voci. Il 2007, invece, vide il lancio del blog "DipNotes" del Dipartimento di Stato e l'ufficio e-diplomacy stabilì una serie di "Comunities@ States", gruppi on-line che collegavano tra loro i diplomatici interessati a particolari tematiche. Karen Hughes lasciò l'incarico prima della fine della presidenza Bush e il suo successore come Sottosegretario, James K. Glassman, giornalista e commentatore politico, comprese la sfida dell'America nella guerra di idee, che rendendosi conto dell'applicazione del Web 2.0 in una varietà di settori, Biblioteca 2.0, Medicina 2.0, Governo 2.0, proclamò l'era della "Public Diplomacy 2.0".<sup>197</sup>

L'aspetto che Glasman riconobbe e che Karen Hughes realizzava alla fine del suo mandato, era quello secondo cui il Dipartimento non poteva più pretendere di controllare il suo messaggio, ma doveva semplicemente offrire il messaggio al mondo lasciandolo aperto ad un'eventuale discussione successiva. Nei soli sei mesi del 2008 Glassman portò l'innovazione. Oltre ad una serie di nuove iniziative e progetti, il periodo di Glasman vide anche un più stretto monitoraggio delle conversazioni online e la rinascita del tipo di lavoro "impegno digitale" lanciato dal USIA nella campagna in Kosovo. Ad un piccolo gruppo di ufficiali di diplomazia pubblica è stato affidato il compito di andare online per cercare i forum in cui venivano discusse questioni di politica estera degli Stati Uniti e la guerra al terrore difendendo la linea ufficiale degli Stati Uniti.

---

<sup>197</sup> Cfr. Glassman James. K, *How to win the war of ideas*, Foreign Policy, 10 marzo 2010, "Negli ultimi anni la maggior parte dell'impegno dell'America si è concentrato sull'immagine dell'America, su come gli altri ci vedono e abbiamo individuato le ragioni del nostro basso gradimento... un modo migliore sarebbe quello di dare vita a sincere conversazioni, il ruolo degli Stati Uniti dovrebbe essere quello di propagatore".

L'innovazione finale di Glassman fu quella di aver avviato un programma di condivisione delle migliori pratiche di lavoro dei social media tra le ONG il cui lavoro era in linea con gli obiettivi generali della diplomazia pubblica americana: la cosiddetta *Alliance of Youth Movements*.<sup>198</sup> Ma non tutto il lavoro Web 2.0 è stato salutato con un successo come dimostra quanto accadde con il Vice Assistente Segretario del Dipartimento di Stato per la diplomazia pubblica per l'Europa, Coleen Graffey che aveva lanciato un account personale di Twitter e che mentre il Medio Oriente versava nella crisi totale, i suoi tweet personali parlavano delle difficoltà di trovare un costume da bagno in Islanda per visitare un centro termale. Nello stesso periodo, la squadra PBAT ( Planning Budget and Applied Technology Group) stava lavorando per lanciare Twitter ufficiale per il Dipartimento anche se le numerose obiezioni riguardavano la difficoltà di dire qualcosa di significativo in soli 140 caratteri. Il profilo Twitter del Dipartimento di Stato divenne ufficiale giusto in tempo per le elezioni di Obama del 2008 e proprio la sua vittoria elettorale creò un brusio generale attorno ai social media. L'immagine internazionale degli Stati Uniti mostrava come il mondo apprezzava il nuovo Presidente, ma dietro le quinte la Public Diplomacy americana attraversava una fase di stallo. Glassman sperava di poter rimanere per continuare il suo lavoro, ma al suo posto Obama nominò un ex dirigente televisivo, Judith McHale che iniziò il suo impegno con la promessa di “ascoltare di più e dare meno lezioni.” Nel giugno 2009 nasce l'Office of Innovative Engagement ( OIE) diretto dal veterano dell'USIA William May, per supportare ed educare le ambasciate e i professionisti di Public Diplomacy all'utilizzo di Internet, dei cellulari, delle tecnologie informatiche, con un'enfasi particolare sui social media; per supportare eventi internazionali, accrescendo l'impegno e fondendo media tradizionali e non; come think thank per estendere la portata dell'impegno con la sperimentazione di tecnologie all'avanguardia che possono essere utilizzate a tale scopo. Tra le innovazioni digitali, il lancio del *Virtual Presence Post*, un ampliamento dell'idea

---

<sup>198</sup> La conferenza dell' Alliance of Youth Conference si tenne nel 2008 e tra i partecipanti statunitensi ed esteri vi furono nuovi media attivisti tra cui Oscar Morales, il fondatore di un gruppo su Facebook che ebbe un successo fenomenale con un milione di voci contro le FARC che aveva coordinato proteste globali contro il terrorismo in Colombia all'inizio di quell'anno.

del “Consolato virtuale” di cinque anni prima; progetti online come la digitalizzazione della Iraqi National Museum e iniziative per diffondere i materiali statunitensi “al di fuori” attraverso nuove piattaforme. L’attività dell’OIE fu fondamentale nei grandi discorsi del Presidente al Cairo e nel Ghana disponibili su dispositivi palmari in Africa e in Medio Oriente.<sup>199</sup> L’iniziativa di maggior successo online sembrava verificarsi quando il Dipartimento di Stato lanciò “Statebook”, l’equivalente di Facebook. Il Segretario di Stato commissionò inoltre il cosiddetto “*The Sounding Board*”, luogo online di discussione. Tali sviluppi potrebbero sembrare banali eppure costituirono un elemento indispensabile verso una più concreta costruzione di fiducia nel regno del web 2.0 nel pieno svolgimento della rivoluzione digitale.

Il Dipartimento di Stato americano era stato ricettivo nei confronti dei media come mai prima. Nel 2009 Anne-Marie Slaughter aveva sottolineato il valore dell’era digitale per gli Stati Uniti. Alec Ross, più che di Public Diplomacy 2.0 parla di “Twenty First Century Statecraft”. Ross, Cohen e Stanton lanciarono le loro attività e i loro pareri su Twitter (@AlecJRoss, @JaredCohen e @KateAtState). Le ultime settimane del 2010 sottolinearono ulteriormente il potere dei nuovi media e intanto Julian Assange creò un furore diplomatico tale che non si vedeva dall’epoca di Leon Trotsky con la pubblicazione degli accordi segreti trovati nell’archivio dello zar nel novembre del 1917. Mentre Trotsky aveva avuto bisogno di tutto lo sconvolgimento della Rivoluzione russa per avere accesso a questi trattati, Assange si avvale di una pen drive e un paio di colpi di tastiera. Simultaneamente all’episodio di WikiLeaks, i social media hanno giocato un ruolo di primo piano nella catena di reazione di protesta in tutto il Medio Oriente, noto durante la Primavera Araba. Il Dipartimento di Stato ha consolidato anche il proprio ruolo di protagonista nella comunicazione strategica contro il terrorismo che ha portato ad una riconfigurazione dell’unità di contro-radicalizzazione “The Center for Strategic Counterterrorism Communications (

---

<sup>199</sup> Il discorso del Cairo del giugno 2009, suscita l’attenzione della comunità internazionale e annuncia una nuova diplomazia pubblica americana. Il discorso è stato diffuso in 13 lingue da Facebook, Twitter, MySpace, YouTube e la Casa Bianca ha lanciato una discussione internazionale che ha raccolto più di 20 milioni di internauti nel mondo arabo.

CSCC ) che ha cercato di utilizzare i nuovi media contro l'estremismo islamico. Nel 2011, il Dipartimento di Stato sembrava essersi integrato totalmente con i social media. Al fine di promuovere il loro utilizzo per la sensibilizzazione dell'OIE, che era diventata una unità ufficialmente riconosciuta, venne creato un Hub Social Media con una guida "how-to" sugli strumenti social principali, sugli esempi di best practice e sulle risposte alle domande più frequenti. L'ufficio si organizzò anche su dispositivi mobili. Entro la fine del 2011 i programmi di informazione internazionale avevano subito una profonda ristrutturazione per adattarsi meglio alle esigenze digitali ed il mondo si accorse degli esempi positivi di utilizzo dei social media da parte degli USA. L'avvento del Web 2.0 ha trasformato l'ambiente operativo della Public Diplomacy, ha reso possibile la creazione di networks orizzontali tra persone, ha permesso lo scambio di informazioni e rappresenta oggi una vera sfida. Gli individui non sono stati mai così potenti, attraverso il collegamento in rete. Il mondo digitale, poi, si evolve troppo velocemente per legarsi ad una qualsiasi tecnologia, tanto che anche il suffisso 2.0 potrebbe già al giorno d'oggi risultare inappropriato.<sup>200</sup> Nell'odierno contesto internazionale, le idee e le informazioni americane sono fondamentali perché gli Usa continuino a mantenere il ruolo di leadership e, dinanzi alle nuove sfide, dovranno essere implementate sempre più.

### **II. 3. 1 Obama alla prova del web 2.0**

L'amministrazione Obama è arrivata al potere nell'era del web 2.0, l'era che ha trasformato la pratica della diplomazia. L'amministrazione Obama intende ridare agli Stati Uniti l'immagine persa durante l'amministrazione Bush e le sue iniziative si fondano sulla constatazione dell'immagine negativa degli USA in particolare nel mondo arabo, la crescita dell'attivismo della società civile e dell'opinione pubblica e lo sviluppo senza precedenti degli strumenti tecnologici. L'arrivo di Obama alla Casa Bianca, dunque, è accompagnata soprattutto dalla necessità di ridare un'immagine positiva degli Stati Uniti al pubblico estero. Il suo

---

<sup>200</sup> Cfr. Nicolas J. Cull, *The Long Road to Public Diplomacy 2.0*, *International Studies Review*, marzo 2013, n. 15, pp. 123-139.

obiettivo consiste nell'essere più influente e più efficace grazie ai nuovi strumenti di comunicazione, dando priorità e ristrutturando le relazioni col mondo arabo musulmano profondamente deteriorate dopo la Guerra in Afghanistan e in Iraq. L'obiettivo di Obama, contrariamente all'epoca di Bush consiste nella ridefinizione dei rapporti con la nuova generazione di giovani musulmani. Si pensi, a tal proposito alla strategia di diffusione del discorso tenuto al Cairo. La svolta tecnologica adottata dalla diplomazia americana trova parte delle sue radici nel concetto di *smart power*, reso noto da Hillary Clinton nel suo discorso di investitura davanti alla Commissione degli Affari Esteri del Senato nel 2009 che teorizza la combinazione di *hard power* e *soft power* veicolata dalle nuove tecnologie. Per l'esecutivo americano, Internet dovrebbe accompagnare la "democratizzazione"; i nuovi strumenti del Web sono pienamente integrati in una pratica diplomatica che funziona orizzontalmente attraverso l'associazione del settore privato e degli organismi non governativi. Già dalla nomina a Segretario di Stato, Hillary Clinton, pronunciò diversi discorsi considerando Internet la chiave di volta della politica estera americana. Il suo discorso su *Internet Freedom* tenuto nel gennaio 2010 a Washington ebbe un eco politico, riferendosi ai cyber attack cinesi su Google<sup>201</sup> e un eco commerciale incitando i grandi colossi americani della Rete a sviluppare tecnologie che permettessero di aggirare la censura. Il Segretario parla di "un sistema nervoso nel nostro mondo globalizzato".

Il Dipartimento di Stato è al cuore della e-Diplomacy, una delle ultime iniziative del Dipartimento è *Co.Nx*, si tratta di un programma di conferenze sulla Rete che unisce la comunità di esperti americani con l'estero piuttosto che le ambasciate americane tra loro. Il Dipartimento di Stato è presente oggi su tutte le piattaforme sociali, Facebook, Twitter, You Tube, tanto che nell'aprile 2010 gestiva circa 230

---

<sup>201</sup> Cfr. Alfonso Desiderio, Usa-Google vs Cina: la guerra dei bit/1, Limes, Rivista italiana di geopolitica. Vedi sito internet <http://temi.repubblica.it/limes/usa-google-vs-cina-la-guerra-dei-bit-1/10616?printpage=undefined>. Google ha compiuto per la prima volta una ritorsione contro un governo in seguito ad attacchi informatici. L'azienda simbolo della rete non si è limitata a denunciare gli attacchi, ma ha implicitamente accusato la Cina e per rappresaglia ha eliminato i filtri che sulla versione cinese del suo motore di ricerca censurano le notizie sgradite a Pechino, minacciando infine di rinunciare alla presenza su quel mercato.

account Facebook, 80 account Twitter, 55 canali You Tube e 25 blog.<sup>202</sup> Il Dipartimento di Stato traduce i suoi siti web in 35 lingue e pone l'accento sulle competenze informatiche. Il savoir-faire in materia di blog e di reti sociali fa parte ormai del lavoro di ogni diplomatico. Queste iniziative sono parte del risultato del Programma *Embassy for the Future*<sup>203</sup> lanciato dal Center for Strategic and International Studies. La promozione della libertà di Internet è una componente fondamentale per la politica estera americana tanto che il Dipartimento di Stato dispone dei propri ambasciatori del web 2.0 nel mondo. Si pensi ad Alec Ross, a Jared Cohen che ad esempio hanno esortato i dirigenti siriani a Damasco a facilitare la circolazione dell'informazione attraverso gli strumenti tecnologici. Visto come un tentativo dell'amministrazione Obama di democratizzazione del Paese, questa missione illustra la volontà di penetrare un mercato chiuso alle imprese americane. La Siria è uno dei Paesi più chiusi in materia di libertà di espressione e di informazione.

Eppure esistono dei limiti all'e-diplomacy di Obama, l'accesso ad Internet non è universale ed esiste un digital divide tra gli Stati Uniti e le regioni in cui la diplomazia americana vuole rendersi visibile. Il 77, 4% della popolazione americana ha accesso alla Rete, contro il 21, 5% della popolazione asiatica e il 10,9 % del continente africano.<sup>204</sup> Internet, poi, si caratterizza per una grande disparità dei suoi contenuti e portare al cambiamento di regime attraverso Internet sembra illusorio, il Web permette di ampliare il proprio campo d'azione della pratica diplomatica ma resta pur sempre un semplice strumento; infine l'attivismo su Internet molto spesso non ha alcun impatto politico o sociale, come nel caso dello *slacktivism*.<sup>205</sup>

---

<sup>202</sup> US. Government Accountability Office, *Engaging Foreign Audiences. Assessment of Public Diplomacy Platforms Could Help Improve State Departments Plans to expand Engagement*, Washington DC, GAO luglio, 2010.

<sup>203</sup> Il progetto esamina il ruolo immaginato per i diplomatici e il ruolo delle ambasciate da cinque-dieci anni a sta parte, analizza il concetto di presenza "virtuale" del futuro e il ruolo delle tecnologie nell'attività diplomatica, strumenti che possono permettere ai diplomatici di essere più efficaci di quanto non lo siano già.

<sup>204</sup> Statistiche di *Internet world Stats*

<sup>205</sup> Si pensi ad esempio alle petizioni su Internet, alla creazione di community per sostenere una determinata tematica. Si tratta di semplici misure che non comportano dei cambiamenti reali.

Sicuramente l'esperienza delle iniziative digitali del Dipartimento di Stato americano sino ad oggi, è degna di nota. Il Dipartimento ha sviluppato l'alfabetizzazione digitale ma il futuro digitale riserverà nuove sfide. L'esperienza dei primi venti anni di diplomazia digitale suggerisce la necessità per il Dipartimento di Stato di sforzarsi contro le abitudini di *advocacy*<sup>206</sup> cercando di aprire ai canali bidirezionali di discussione per un massimo utilizzo dei social media.<sup>207</sup>

---

Cfr. Julien Nocetti, *La Diplomatie d'Obama à l'épreuve du Web 2.0*, I.F.R.I, Politique étrangère, 2011/1 Printemps, p. 157-169

<sup>206</sup> Public Diplomacy utilizzata per persuadere.

<sup>207</sup> Cfr. Nicolas J. Cull, *The Long Road to Public Diplomacy 2.0*, International Studies Review, marzo 2013, n. 15, pp. 123-139, op.cit.

## Capitolo III

### **“Fenomeno Wikileaks”: la fine della diplomazia <americana>?**

SOMMARIO: III. 1. Premessa- III.2. Segreto e trasparenza nell’Età digitale- III. 3. Il caso Wikileaks- III. 3.1.Afghan War Diary: i file segreti sulle “verità” dell’occupazione- III.3.2. Iraq War Logs: le “verità” sul conflitto- III.3.3. Il Cablegate: la diplomazia statunitense “allo scoperto”- III. 4. “Fenomeno Wikileaks”: fine della diplomazia <americana>?

#### **III.1. Premessa**

Si è visto nei capitoli precedenti, ed in particolar modo nel secondo, come la Public Diplomacy, intesa come l’insieme di iniziative con cui i governi si rivolgono alle opinioni pubbliche dei paesi stranieri, stia attraversando una profonda trasformazione, grazie, o a causa, dipende dalle interpretazioni, della rivoluzione digitale. Ciò che è noto, è il passaggio dalla logica transazionale a quella relazionale. Mentre, nella logica transazionale la comunicazione cerca di influenzare direttamente le popolazioni, modificando i loro atteggiamenti e i comportamenti attraverso campagne unidirezionali di persuasione, nella logica relazionale, si cerca di ottenere un’influenza indiretta attraverso la costruzione di legami di fiducia con i propri interlocutori, portando ad una comunicazione bidirezionale con cittadini non professionisti, capaci di diffondere messaggi credibili attraverso le loro reti di relazioni. La logica relazionale, basata sul decentramento e sulle relazioni orizzontali incontra oggi diverse resistenze, in particolare nei governi, abituati ad operare secondo complessi sistemi burocratici. Anche per questo motivo molti esperimenti di “Public Diplomacy 2.0”, fondati sulla presenza di diplomatici nella sfera pubblica online attraverso blogs e altre piattaforme come Twitter o Facebook, hanno avuto scarso successo. Uno dei rischi che la Public Diplomacy online corre, è quello di concentrarsi solo sulla diffusione dell’informazione attraverso il maggior numero possibile di piattaforme e di networks, non tenendo conto della relazionalità che si può costruire proprio grazie a questi nuovi strumenti. Il rapporto fra Internet ed in particolare i new

media e la Public Diplomacy che è stato considerato nel capitolo precedente, non può non analizzare il “fenomeno Wikileaks”.

Wikileaks è un’organizzazione a-statale che opera online e che nel 2010 ha divulgato, in collaborazione con alcune testate giornalistiche, documenti segreti sulle guerre in Afghanistan e in Iraq e 250.000 dispacci diplomatici delle ambasciate americane.<sup>208</sup> Wikileaks ha costituito per alcuni “l’11 settembre della diplomazia”<sup>209</sup> poiché ha messo a rischio una delle garanzie necessarie per la conduzione di qualsiasi trattativa: la segretezza di alcune informazioni e la riservatezza dei punti di vista di ambasciatori, ministri e più in generale di individui appartenenti alla sfera pubblica. Molti documenti pubblicati da Wikileaks, però, hanno consentito alle opinioni pubbliche di vari Paesi di smascherare le falsità e le manipolazioni dei loro leader su questioni di fondamentale importanza. Se, in passato, l’equilibrio fra due interessi contrastanti, quello del pubblico a conoscere la verità, e quello della diplomazia ad operare in segreto, era garantito dalla mediazione dei giornalisti, che accettavano compromessi con i governi soprattutto quando vi erano delle informazioni sensibili, oggi, questo equilibrio non è possibile, non solo per le straordinarie proprietà e possibilità di Internet e dei nuovi strumenti digitali, ma anche perché i media tradizionali hanno perso la loro credibilità. Forse Wikileaks non avrebbe avuto tanta importanza se i mass media non avessero perso di vista la loro funzione sociale e se molti governanti democratici non avessero nascosto o manipolato alcune informazioni fondamentali per i loro cittadini. Gli Stati dovranno così, da una parte, ridefinire i documenti che devono rimanere segreti, accrescendo la mole di informazioni disponibili al pubblico e restringendo l’accesso ai dati fondamentali per la sicurezza nazionale e, dall’altra, dotarsi degli strumenti necessari per spiegare meglio ai cittadini il processo decisionale in politica estera.

---

<sup>208</sup> Cfr. Cristian Vaccari, Internet e diplomazia nell’era di Wikileaks, Enciclopedia Treccani sul sito <http://www.treccani.it/geopolitico/approfondimenti/internet-e-diplomazia-nellera-di-wikileaks.html>.

<sup>209</sup> Come definito dall’Ex Ministro degli Esteri italiano Franco Frattini.

Gran parte dei documenti divulgati da Wikileaks, disponibili sul sito web [www.wikileaks.org](http://www.wikileaks.org), non contiene decisioni, bensì informazioni su cui si sono basate successivamente le decisioni stesse.

La Public Diplomacy, dunque, deve costituire una strategia attiva per la politica estera che aiuti i cittadini a contestualizzare la grande mole di informazioni disponibili nella sfera pubblica.<sup>210</sup>

Gli Stati Uniti, nel nostro caso, comandano da sempre la scena mondiale, eppure dinanzi agli sviluppi tecnologici e alla rivoluzione digitale, che ha in gran parte rimosso i costi e le barriere di entrata in quella che oggi è una conversazione globale, anche il loro ruolo sembra essere stato ridotto. Mentre cercano di agire, di essere ascoltati e di essere compresi, sempre più voci con concorrenti narrazioni influenzano le loro percezioni globali, le loro politiche e le loro azioni. Nell'attuale contesto storico, nell'ambiente piuttosto complesso ed imprevedibile, la tentazione all'interno del governo statunitense sembra essere quella di comunicare sempre meno. Gli Stati Uniti, in futuro non potranno più agire da soli. L'opinione pubblica mondiale sta diventando sempre più strategica e fondamentale nella conduzione della politica estera e di questo ne dovranno tener conto.<sup>211</sup>

In un mondo interattivo, il centro delle relazioni è rappresentato dalle popolazioni civili, ma come sostiene Joseph Nye in *"The future of Power"*<sup>212</sup> sono gli attori statali e non, con le storie migliori che vincono. La superpotenza statunitense, dunque, si trova oggi a competere con l'audience globale e con i nuovi micro-actors, tra cui Wikileaks.

---

<sup>210</sup> Cfr. Cristian Vaccari, *Internet e diplomazia nell'era di Wikileaks*, Atlante Geopolitico, 2011.

<sup>211</sup> Cfr. P.J. Crowley, *The rise of transparency and the decline of secrecy in the age of global and social media*, Penn State Journal of Law and International Affairs, v.1, n. 2, Novembre 2012, pages 241-259.

<sup>212</sup> Cfr. Joseph Nye, *The future of power*, Public Affairs, 2011.

### III. 1. Segreto e trasparenza nell'età digitale

Nel primo capitolo del presente elaborato si è analizzato il rapporto tra segreto e trasparenza, elementi essenziali nello studio della negoziazione diplomatica. In passato il segreto era la regola, la trasparenza l'eccezione. Ma oggi, in un mondo completamente nuovo e profondamente rinnovato dalla rivoluzione digitale come sono cambiati questi due elementi? Cosa costituisce la prassi e cosa l'eccezione? Nessun fenomeno può cogliere meglio questi due concetti in un'epoca come quella attuale, quanto il "fenomeno Wikileaks".

Il 28 novembre 2010, l'organizzazione non statale inizia a disseminare cables diplomatici confidenziali di diverse missioni statunitensi nel mondo. Questo evento solleva varie questioni sulle limitazioni del segreto nel processo diplomatico dell'era digitale. Il significato del segreto nella pratica diplomatica è cambiato come risposta al processo di democratizzazione che ha provocato gradualmente l'espansione della sfera pubblica. Dall'altra parte, Internet e i new media hanno ristrutturato le relazioni sociali con la "spettacolarizzazione dell'informazione" che punta essenzialmente alla pubblicità.

Il Segretario di Stato, Hillary Clinton nel suo discorso del 21 gennaio 2009 davanti alla platea della George Washington University,<sup>213</sup> sosteneva che l'informazione non era mai stata così libera e che " Perfino nei regimi autoritari, le reti dell'informazione stanno aiutando le persone a scoprire fatti nuovi e rendere le persone più responsabili, ma ecco che le stesse reti dell'informazione stanno diventando un attacco agli interessi della politica estera statunitense che mette in pericolo anche personalità innocenti." <sup>214</sup>

Guardando all'evento Wikileaks che ha dominato il discorso dei media dal giorno della pubblicazione dei cables diplomatici confidenziali, il discorso di Hillary Clinton su *Internet Freedom* lanciato dal Dipartimento di Stato americano sembra essere un capolavoro satirico.

---

<sup>213</sup> Cfr. Remarks on Internet Freedom, 21 gennaio 2010, <http://www.state.gov/secretary7rm/2010/01/135519.htm>, op. cit.

<sup>214</sup> Fabio Chiusi, *Nessun segreto. Guida minima a Wikileaks, l'organizzazione che ha cambiato per sempre il rapporto tra Internet, informazione e potere*, Mimesis, 2011 p. 179 e ss.

Ma l'azione di Julian Assange<sup>215</sup> consiste in un'attività di resistenza contro quegli Stati che non rispettano le promesse sulla trasparenza? Offre una nuova soluzione attraverso la logica di Internet o costruisce un cambiamento per la modernità nella distinzione tra sfera pubblica/ sfera privata? Come conseguenza, Internet è semplicemente un dispositivo di trasmissione di una quantità di informazioni o porta qualcosa di diverso nell'arena politica? Come può essere interpretata l'opposizione tra l'andamento della diplomazia verso la trasparenza e le sue caratteristiche come “a discrete human practice constituted by the explicit construction, representation, negotiation and manipulation of necessarily ambiguous identities.”<sup>216</sup> I principi di segreto e trasparenza hanno da sempre costituito il terreno della diplomazia ma gli effetti delle nuove tecnologie stanno conducendo ad un nuovo ordine internazionale e alla costruzione del divario tra sfera pubblica e sfera privata. La diffusione dei cables diplomatici confidenziali potrebbe portare da una parte alla trasparenza e all'espansione della sfera pubblica, ma dall'altra al successivo collasso della diplomazia con la scomparsa del segreto. Wikileaks reinterpreta proprio il significato del principio di trasparenza e di segreto nel nuovo ordine internazionale. Nell'arena globale attuale in cui gli attori statali e non competono insieme a compagnie transnazionali, organizzazioni non governative e società civile, la questione complicata diviene innanzitutto quella della definizione del confine tra la sfera pubblica e quella privata.

Le relazioni internazionali tradizionali vedono l'arena del mondo politico dominato esclusivamente da Stati e la nozione secondo cui la diplomazia deve essere intesa come un'istituzione che costituisce l'ordine internazionale, coincide con lo sviluppo della teoria diplomatica del XVII secolo.

Il cambiamento proposto da Wikileaks è duplice poichè da una parte promette di rendere noto il contenuto della diplomazia rivelando i suoi segreti e dall'altra, cambia i “limiti” di democratizzazione e i “limiti” di trasparenza. In questo caso il

---

<sup>215</sup> Julian Assange è un attivista australiano, “padre” di Wikileaks.

<sup>216</sup> Definizione data da Paul Sharp. Cfr. *For Diplomacy: representation and the study of International relations*, *International Studies Review*, 1, no.1 (1999), 33. “pratica umana discreta costituita dalla costruzione esplicita, la rappresentanza, la negoziazione e la manipolazione delle identità necessariamente ambigue.”

risultato della lotta per un mondo totalmente trasparente come rivela l'operazione di Wikileaks potrebbe portare alla dissoluzione della diplomazia, nel senso tradizionalmente inteso. Internet, poi, che include i valori di libertà, di comunità, di uguaglianza, di altruismo, di democrazia, e che è caratterizzato come “un network dei network”, incarna più che mai il principio di trasparenza e rappresenta già di per sé uno spazio democratico.<sup>217</sup>

Per comprendere, dunque, le complicate relazioni di Wikileaks con la diplomazia bisogna articolare la logica di Internet. Il world wide web ristrutturata le relazioni sociali, ha degli impatti sia sul significato di segreto/trasparenza e sia sulla dicotomia sfera pubblica/privata, poiché la differenza tra i mass media tradizionali e Internet, consiste proprio nella “partecipazione” come emerso nel II capitolo del presente elaborato ed il fenomeno Wikileaks dovrebbe essere compreso proprio in questo modo, dando importanza all’ “audience” che nel caso di Wikileaks si rende parte dall’azione politica, pubblicando i documenti segreti.

Nel mondo contemporaneo, la diffusione di sempre più notizie e del processo verso la trasparenza favorito dalle nuove tecnologie della Rete dovrebbe essere accettato come caratteristica.

Wikileaks dimostra come la comunicazione diplomatica potrebbe alterarsi ancora in futuro poiché esiste molta più sicurezza, molto più controllo, molta più restrizione all’accesso dei processi e delle informazioni diplomatiche e dall’altra parte un sempre maggiore tentativo da parte delle nuove organizzazioni mediatiche di pubblicizzare il segreto.

---

<sup>217</sup> Cfr. Article 19, Universal Declaration of Human Rights, <http://www.un.org/en/documents/udhr/>.

*“Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and import information and ideas through any media and regardless of frontiers”* “Ciascuno ha il diritto di libertà di opinione e di informazione, questo diritto include la libertà di manifestare le opinioni senza alcuna interferenza e di cercare, ricevere ed importare informazioni ed idee attraverso gli strumenti mediatici e senza tener conto dei confini.”

E' certo che Wikileaks punta alla "pubblicità", punta all' "espansione della sfera pubblica" che implica, però, dei cambiamenti per l'ordine internazionale e per il processo diplomatico in senso stretto.<sup>218</sup>

Nel 2007, Obama aveva spinto l'acceleratore sulla tecnologia come *catalizzatore* della trasparenza, sottolineando una certa distanza rispetto ai due mandati precedenti di G. W. Bush. Il Presidente aveva iniziato il suo mandato con un memorandum sull'apertura e sulla trasparenza, di cui il governo avrebbe dovuto servirsi. "Dobbiamo usare la tecnologia per aprire la nostra democrazia; non è un caso che una delle amministrazioni che più hanno fatto ricorso alla segretezza nella nostra storia abbia favorito interessi particolari e perseguito politiche che non sono in grado di sopravvivere alla luce del sole. [...] In caso di dubbi l'apertura prevale. Il governo non dovrebbe mantenere informazioni riservate solo perché i pubblici ufficiali potrebbero essere imbarazzati dalle rivelazioni, perché errori e fallimenti potrebbero venire alla luce, o perché potrebbero essere causa di paure speculative". Il governo dovrebbe promuovere la trasparenza perché si tratta di un "valore" per la nazione.

Sicuramente Wikileaks non ha fatto altro che smascherare l'altra faccia della retorica sulla libertà delle Rete da parte dell'amministrazione Obama.

Una storia quella di Wikileaks in cui si condanna l' "abuso dei media" da parte di Assange. I vecchi signori si confrontano con l'epoca dell'informazione liquida dell'Era digitale, era dell'accesso, o Società dell'Informazione. Il caso Wikileaks è una pagina della storia moderna della politica interna ed internazionale ma anche una cronaca che guarda al passato. Fondamentali, dunque, le riflessioni sul ruolo del "segreto" nella politica interna ed internazionale così come nell'amministrazione della sfera pubblica, nell'era della Rete. Il segreto che costituisce la regola della diplomazia, non è più sostenibile oggi. La disponibilità di informazioni ha un elevato valore in tutti i Paesi del globo connessi a Internet; l'informazione è oggi una merce di scambio globale. L'affaire Wikileaks, in questo contesto, dimostra come non esistono strumenti normativi capaci di

---

<sup>218</sup> Cfr. Norà Radò, *On Wikileaks and Diplomacy: Secrecy and Transparency in the digital age*, 2011.

garantire il segreto e la riservatezza di informazioni di rilevanza pubblica. Classificare informazioni come quelle oggetto della vicenda Wikileaks, riservate o segrete, nell'attuale contesto tecnologico, significa sottrarle allo spazio pubblico e alla disponibilità di tutti. La strada possibile, oggi è quella della trasparenza globale. Ma la nostra società è pronta ad adottare tale regola? Certo è, che la regola del segreto, nell'Era di Internet è inattuabile e pericolosa.<sup>219</sup>

### III. 2. Il caso Wikileaks

*“I give you private information on corporations for free and I’m a villain. Mark Zuckemberg gives your private information to corporations for money and he’s the Man of the Year”*  
*Julian Assange*

Accadde a novembre, il mondo era stanco della Guerra e della crisi quando egli rubò i titoli. Era carismatico, radicale ed aveva un punto da dimostrare. Sfidò anni di convenzione diplomatica, le sue rivelazioni catturarono i titoli e scioccarono il sistema. Nel rendere noti questi segreti, proclamò un nuovo approccio agli affari internazionali e implicitamente ad un nuovo potere. Julian Assange? Novembre 2010? No. Leon Trotsky 1917.<sup>220</sup>

Esattamente 96 anni dopo, nel 2010 non era necessaria una rivoluzione che cambiasse l'ordine diplomatico ma bastava un singolo individuo con conoscenze tecniche dell'età digitale. Questo know-how tecnico era il nocciolo della questione e il prodotto della rivoluzione sconvolgente era di natura diversa: si trattava della rivoluzione delle comunicazioni tecnologiche, o semplicemente digitale che ha attribuito ad un individuo il potere di comunicazione, che costituiva il monopolio dello Stato nazione nel secolo precedente. Concretamente,

---

<sup>219</sup> Cfr. Fabio Chiusi, *Nessun segreto. Guida minima a Wikileaks, l'organizzazione che ha cambiato per sempre il rapporto tra Internet, informazione e potere*. Mimesis, 2011 p. 179 e ss., op. cit.

<sup>220</sup> Leon Trotsky rese pubblici tutti i trattati degli Zar.

ogni singolo individuo ha a disposizione tale potere. Assange è l'icona dell'individuo che vuole usare tale potere per attrarre l'attenzione pubblica. La "fuga di notizie" di Trotsky è legata al potere di una classe sociale organizzata da un partito a senso unico; la "fuga di notizie" di Assange, invece, al potere di una comunicazione individuale attraverso i nuovi networks. Sulla scia della "fuga di notizie" di Trotsky, il grande potere affronta una lotta prolungata per riaffermare la propria legittimità modificando il proprio approccio verso una maggiore apertura con istituzioni come la Società delle Nazioni. Sulla scia di Wikileaks, il potere del nostro tempo, dovrebbe essere considerato contro i pericoli del doppio gioco. Assange opera dimostrando l'esistenza di un minimo divario tra ciò che è pubblico e ciò che viene svolto in privato.

Dunque Wikileaks porta alla corrosione dei principi di riservatezza su cui si fonda la diplomazia e si presenta come un indubbio indicatore del potere dei new media e dimostra anche l'influenza duratura del passato. Pur avvalendosi dei vecchi media, in particolare delle testate giornalistiche del *New York Times*, del *The Guardian*, e del *Der Spiegel*, il fenomeno Wikileaks costituisce un momento appropriato per esaminare la veloce crescita del web ed in particolar modo la digitalizzazione della Public Diplomacy e lo stato della Public Diplomacy 2.0.<sup>221</sup> Come Daniel Ellsberg<sup>222</sup>, il whistleblower per eccellenza che aveva trafugato i *Pentagon Papers*<sup>223</sup> sulle menzogne dell'amministrazione statunitense nella guerra del Vietnam, Julian Assange fonderà il sito di Wikileaks e renderà note migliaia di documenti segreti che interessano in particolare la diplomazia americana. Il caso *Scientology*<sup>224</sup> segna il primo punto di contatto dell'organizzazione con il network di attivisti digitali Anonymous che interverrà a partire dall' "Operation PayBack", operazione vendetta, in soccorso a Wikileaks. Domscheit- Berg, invece, sotto il nome di Daniel Schmitt è stato dal 2007 al 2010

---

<sup>221</sup> Cfr. Nicholas J. Cull, *Wikileaks, public diplomacy 2.0 and the state of digital diplomacy*, Palgrave Macmillan, 2011, <http://www.palgrave-journals.com/pb/journal/v7/n1/abs/pb20112a.html>

<sup>222</sup> Daniel Ellsberg, è un ex militare americano durante la Guerra in Vietnam.

<sup>223</sup> I Pentagon Papers consistevano in 7000 pagine coperte da segreto delle azioni degli USA in Vietnam.

<sup>224</sup> Wikileaks ha pubblicato nel 2008 una serie di "bibbie" segrete di Scientology che includevano indicazioni su alcune procedure degli adepti della controversa Chiesa.

il braccio destro di Assange, egli abbandonò l'organizzazione nel settembre 2010 dopo vari litigi con Assange, costituendo un proprio sito di whistleblowing, "Openleaks", che iniziò ad operare a fine gennaio 2011 e che proponeva una maggiore trasparenza rispetto a quella assicurata da Wikileaks. Wikileaks, ha conosciuto, poi, fama planetaria con la pubblicazione del video *Collateral Murder* e trovandosi successivamente a maneggiare centinaia di migliaia di documenti sui conflitti in Afghanistan e in Iraq. Le prime pubblicazioni fecero capire che l'obiettivo di Assange era quello di costruire il proprio sito [www.wikileaks.org](http://www.wikileaks.org) sul modello di Wikipedia, che funzionasse cioè sull'apporto di notizie e di informazioni da parte di una comunità aperta di cittadini digitale che si confronta e dà il proprio contributo. Assange comprende anche che per rendere effettivo il progetto avrebbe dovuto collaborare con i principali media. Si pensi ai due leak riguardanti il Kenya<sup>225</sup>: senza la pubblicazione sul *The Guardian* e sul *Sunday Times* non avrebbero avuto la stessa risonanza a livello globale e avrebbero fallito nel produrre dei cambiamenti nella politica del Paese. Wikileaks si attesta sulla scena mondiale a 360° gradi con la pubblicazione di 91.731 documenti segreti sul conflitto in Afghanistan e 391.832 su quello in Iraq e ancora 251.287 sulla diplomazia statunitense. Dopo la pubblicazione dell' *Afghan War Diary*, Assange ricevette un milione di dollari in donazioni solo nei primi mesi del 2010, di cui ben 100.000 nelle due settimane seguenti l'uscita del video. Egli spera di riuscire a porre fine al conflitto in Afghanistan anche se si rende conto della difficile situazione; riesce a mostrare al mondo, infatti gli orrori della guerra così come raccontata da chi la combatte documentando 150 scontri in cui le forze di coalizione avevano ucciso o ferito civili. Questi documenti "cambieranno la nostra prospettiva non solo sulla guerra in Afghanistan ma su tutte le guerre moderne" dice Assange a *Der Spiegel*. Per la pubblicazione di questi documenti che raccontano il conflitto afgano dal 2004 al dicembre 2009, nonostante l'aiuto dei principali media, il volume dei dati costituì una sfida inedita. La collaborazione con i principali media portò ad un "networked

---

<sup>225</sup> L'entità della corruzione perpetrata dalla famiglia dell'ex leader keniano Daniel Arap Moi è rivelata in un rapporto segreto che mette a nudo una rete di società di comodo e trust segreti utilizzati per rubare oltre due miliardi di dollari di denaro pubblico. [http://wikileaks.org/wiki/The\\_looting\\_of\\_Kenya\\_under\\_President\\_Moi](http://wikileaks.org/wiki/The_looting_of_Kenya_under_President_Moi)

journalism”<sup>226</sup>. I giornalisti del *Guardian*, del *Der Spiegel* e del *New York Times* si misero al lavoro. Il quarto piano del *Guardian* a King’s Place a Londra rivisse i vari momenti della guerra vista da giornalisti, tecnici, grafici. Il 25 luglio i documenti fecero irruzione sulla Rete. “Un ritratto devastante del fallimento della guerra in Afganistan” scrive il *The Guardian* ricordando che si trattava di “una delle più imponenti fughe di notizie nella storia militare degli Stati Uniti”<sup>227</sup>, al suo interno sono rivelati “migliaia di crimini di guerra” sostiene Assange. Un editoriale del *Los Angeles Time* scrive che “nessuna democrazia può o dovrebbe combattere una guerra senza il consenso del suo popolo e quel consenso ha significato solo se è sostenuto da informazioni reali.” Gli Stati Uniti, il Paese colpito dalla fuga, parla di “minaccia per la sicurezza nazionale”, di un gesto “irresponsabile”. Il 30 luglio Assange pubblica un file enorme di 1,4 gigabyte chiamato insurance.aes256, un’assicurazione appunto sull’esistenza di Wikileaks criptata con il sistema di cifratura AES256 ( Advanced Encryption Standard), ironicamente lo stesso utilizzato dal governo statunitense. Al suo interno vi sarebbero altre rivelazioni tra cui quelle riguardanti Guantanamo Bay e la compagnia petrolifera British Petroleum. L’idea di Assange è quella di pubblicare il file sul sito in modo che tutti possano scaricarlo; i segreti custoditi dal sistema di cifratura, saranno rivelati solo se “dovesse succedere qualcosa a qualcuno di noi”, dice Assange. Nel frattempo, il fondatore di Wikileaks viene accusato di “stupro” e molestie sessuali in Svezia. Egli è sicuro si tratti di un complotto contro Wikileaks e accusa l’intelligence degli Stati Uniti di utilizzare qualsiasi tipo di artificio pur di distruggerlo. Nel 2010 giunge un mandato di arresto nei confronti di Assange per tre casi di molestie sessuali e coercizione illegale, facendolo rientrare nella lista dei ricercati planetari dell’Interpol, con l’invito ai Paesi di tutto il mondo a contribuire al suo arresto.<sup>228</sup> Rimanendo sotto indagine al Dipartimento di Giustizia, richiede e riceve asilo in Ecuador

---

<sup>226</sup> Cfr. P.J. Crowley, *The rise of transparency and the decline of secrecy in the age of global and social media*, Penn State Journal of Law and International Affairs, v.1, n. 2, November 2012, pages 241-259, op.cit.

<sup>227</sup> Cfr. il sito del The Guardian: <http://www.theguardian.com/world/2010/jul/25/afghanistan-war-logs-military-leaks>

<sup>228</sup> Si farà arrestare volontariamente dalla polizia britannica e messo in libertà provvisoria su cauzione di 200 mila sterline.

per evitare l'estradizione in Gran Bretagna, negli Stati Uniti, o in Svezia, dove era stato accusato di violenza sessuale.<sup>229</sup>

Egli, pur essendo convinto di non aver commesso alcun reato, teme un incriminazione per spionaggio. Assange infatti piace sempre meno alle autorità statunitensi e nei mesi in cui lotta per la libertà pensando anche all'asilo politico in Svizzera, sferza altri due colpi letali all'immagine degli Stati Uniti pubblicando altri centinaia di migliaia di documenti. Questa volta sulla guerra in Iraq e sulla diplomazia internazionale.

Ecco che, mentre da un lato, gli Usa si sforzano attraverso la Public Diplomacy di dare un'immagine apprezzata al mondo, Wikileaks la distrugge gradualmente. La più grande storia di fuga di notizie nella storia degli Stati Uniti vien fuori il 22 ottobre, certificando l'esistenza di 15 mila morti civili non documentati nel conflitto iracheno dal 2004 al 2009. I dati di Wikileaks si incastrano perfettamente con quelli ricavati dal progetto Iraq Body Count (IBQ), una ramificazione dell'Oxford Research Group co-fondato dal docente di psicologia John Sloboda che da anni si dedica al conteggio delle morti civili causate dal conflitto a partire dall'inizio delle operazioni militari nel 2003. Il 23 ottobre ad un giorno dalla pubblicazione Nick Davis scrive sul *Guardian* che "Gli Stati Uniti hanno indagato su centinaia di rapporti di abusi, tortura, stupro e perfino assassinio da parte della polizia irachena e dei soldati, la cui condotta sembra essere impunita."<sup>230</sup> Questo perché esiste una politica formale della coalizione che ignora i casi di tortura subiti dagli iracheni, nonostante siano dettagliate almeno due circostanze che hanno condotto alla morte, il 3 dicembre 2008 e il 27 agosto 2009<sup>231</sup>. In altri casi, come in quello testimoniato dal video *Collateral Murder*, gli Stati Uniti catalogano morti civili nel conteggio dei nemici battuti, Al-Jazeera scrive di 700 civili uccisi per essere stati avvicinati troppo ai checkpoint dei militari Usa; il *New*

---

<sup>229</sup> Cfr. P.J. Crowley, *The rise of transparency and the decline of secrecy in the age of global and social media*, Penn State Journal of Law and International Affairs, v.1, n. 2, Novembre 2012, pages 241-259, op cit.

<sup>230</sup> Cfr. Il sito <http://www.theguardian.com/world/2010/oct/22/iraq-war-logs-military-leaks>

<sup>231</sup> Cfr. Fabio Chiusi, *Nessun segreto. Guida minima a Wikileaks, l'organizzazione che ha cambiato per sempre il rapporto tra Internet, informazione e potere*. Mimesis, 2011, op. cit.

*York Times*, descrive i casi in cui i contractor non hanno rispettato le regole di ingaggio. Nella primavera del 2010 Assange voleva concentrarsi sempre più sulle autorità statunitensi. In gennaio, con l'account di Twitter lanciò una richiesta di aiuto: "Video criptato di bombe USA lanciate sui civili. Servono altri computer". Poi venne diffuso un video esplosivo su un sito indipendente, [www.CollaretaMurder.com](http://www.CollaretaMurder.com); si trattava di un filmato realizzato dall'esercito statunitense e ora decrittato che mostrava due elicotteri Apache che sparavano su una dozzina di civili iracheni compresi due impiegati della Reuters il 12 luglio 2007. Nell'annunciare il video al National Press Club informò che il Pentagono aveva riferito alla Reuters che l'attacco non aveva violato le regole d'ingaggio militare. "I piloti si comportano come se fossero alle prese con un videogame; sembrano interessati a far punti" sosteneva Assange. Il video attirò l'attenzione su Assange e su Wikileaks e diede vita ad una nuova fase poiché l'organizzazione decise di apporre una forte impronta editoriale sul materiale.

Assange si era avvalso nel suo lavoro del soldato Bradley Manning, che si sospettava fornisse documenti e video militari insieme a centinaia di migliaia di cablogrammi riservati del Dipartimento di Stato americano. Secondo Wired.com, prima testata a diffondere la notizia, le autorità vennero a conoscenza dell'azione del soldato Manning grazie ad un ex hacker, Adrian Lamo che aveva comunicato online con Manning. Lamo recapitò a Wired una copia della trascrizione della loro chat in cui Manning spiegava il modo in cui era riuscito ad ottenere il video degli elicotteri Apache. Manning stesso aggiunse di essere stato lui ad aver diffuso i 260.000 cablogrammi diplomatici successivi. Egli, rendendosi conto della situazione e del contesto in cui versava la guerra, volle essere fedele a qualcosa di superiore del suo stesso giuramento militare. Impiegò sei mesi prima di inviare quel video ad Assange. Gradualmente, egli risalì all'episodio, in un articolo del *New York Times* intitolato "Due giornalisti iracheni uccisi in uno scontro tra le forze USA e i miliziani".<sup>232</sup> Ma Manning voleva che la gente conoscesse la verità

---

<sup>232</sup> Cfr. Alissa Rubin, *Two Iraqi Journalists Killed as U.S. Forces Clash With Militias*, *The New York Times*, 13 luglio 2007, <http://www.nytimes.com/2007/07/13/world/middleeast/13iraq.html>. Parte della notizia. Un comunicato dell'esercito statunitense riporta l'uccisione di 11 persone: nove ribelli e due civili; le truppe americane stavano conducendo un'incursione quando cominciarono

poiché in assenza di informazioni, il pubblico non avrebbe potuto prendere delle decisioni adeguate.<sup>233</sup>

Il Pentagono, naturalmente, essendo già pronto dai tempi dell'*Afghan War Diary* preparò un team di 120 analisti che doveva sondare gli oltre 400 mila file pubblicati da Wikileaks. Si giunse alle medesime conclusioni: quel materiale metteva a repentaglio la vita dei militari statunitensi e dei civili iracheni, la sua pubblicazione costituiva una vera tragedia. Il generale Casey, comandante della missione tra il 2004 e il 2007 smentisce di aver minimizzato sulle morti civili. Si tratta di “dettagli”, di cui, senza l’ausilio di Assange, non saremmo mai venuti a conoscenza.

A novembre negli uffici del Guardian a King’s Place a Londra, Assange cerca di estromettere il New York Times dal lavoro editoriale e dalla pubblicazione di oltre 250 mila cablo della diplomazia statunitense. Eppure il Cablegate verrà pubblicato proprio sul New York Times. Wikileaks, infatti, non avrebbe mai potuto fare tutto da solo con i propri volontari, non avrebbe mai avuto abbastanza forze e competenze per interpretare, contestualizzare, organizzare e raccontare una simile mole di dati: 251.287 comunicazioni prelevate dalla Rete SIPRNet<sup>234</sup>, tra il Dipartimento di Stato e 280 delle sue ambasciate e consolati sparsi in 180 Paesi del mondo per un arco temporale che va dal 1996 ai primi due mesi del 2010 su cui ci son ben 9.005 documenti. La trattativa si concluse questa volta con cinque testate. Oltre ai partner tradizionali<sup>235</sup>, anche lo spagnolo *El País* e il francese *Le Monde* collaborarono; ad essi si aggiunsero anche altre testate per la diffusione dei cablo a livello locale. Per l’Italia, l’Espresso e la Repubblica iniziarono a febbraio 2011 la pubblicazione di 4000 cablo che misero a nudo Berlusconi e altri protagonisti della vita politica del Paese. Ecco il segnale che rivela l’epoca in cui viviamo, la segretezza dell’informazione che si scontra nell’era della trasparenza.

---

ad essere colpiti, chiamati di rinforzo gli elicotteri si accese una battaglia che si concluse anche con l’uccisione di due giornalisti della Reuters.

<sup>233</sup> Cfr. Sifri Micah L., *Oltre Wikileaks. Il futuro del movimento per la trasparenza*, Egea editore, Milano, 2011, op. cit.

<sup>234</sup> Secret Internet Protocol Router Network, o *Siprnet*, rete internet che il Pentagono condivideva con il Dipartimento di Stato da cui si sospetta siano stati prelevati i file.

<sup>235</sup> I principali media che collaboravano con Wikileaks erano il The Guardian, il Der Spiegel e il New York Times.

Un errore nella distribuzione locale del settimanale Der Spiegel, però, rompe l'accordo tra Wikileaks e le cinque testate giornalistiche, poiché uno sconosciuto freelance riesce ad entrare in possesso di una delle copie e le mette in Rete attraverso il sito di microblogging. A questo punto, dopo varie conferenze i direttori delle cinque testate decidono di anticipare la pubblicazione del materiale, ma non tutto, ad oggi solo circa 3000 degli 250 mila cabled che costituiscono la totalità del "leak" sono stati pubblicati.<sup>236</sup> Eppure, non tutti i documenti ottenuti da Wikileaks costituiscono materiale coperto da segreto. Ben 130 mila sono "unclassified", non riservati. Altri 100 mila lo sono. Solo 15 mila "segreti", nessuno "top secret". Non solo, il New York Times ha anche contattato la Casa Bianca prima della pubblicazione e lo stesso Assange scrisse all'ambasciatore Louis B. Susman.<sup>237</sup> Harold Koh, invece, consulente legale del Dipartimento di Stato, sosteneva che la pubblicazione avrebbe comportato gravi conseguenze mettendo a repentaglio la vita di un numero sterminato di individui; per questo motivo, Wikileaks avrebbe dovuto cessare la pubblicazione del materiale e restituirlo, distruggendo tutti gli archivi dal database di Wikileaks. Ma il materiale venne fuori e il mondo ne risentì profondamente. Alcune informazioni sono del tutto inedite, altre completano un puzzle, altre ancora aggiungono dettagli a ciò che già si sapeva.<sup>238</sup> Nel mondo, intanto, si scatena una vera e propria cyberguerra mondiale, poco dopo la pubblicazione dei file, il sito di Wikileaks è sotto assedio. L'organizzazione aveva subito altri attacchi ma quello dopo la pubblicazione del Cablegate era ancor più devastante. Contro il governo statunitense e a difesa di Wikileaks si schierò *Anonymous* che iniziò a collaborare con Wikileaks già ai tempi di Scientology. Gli anonimi non amano i giornalisti, ma emettono comunicati stampa e "manifesti".<sup>239</sup> Per i media, si tratta di "hacker", ma loro dicono di fare "attivismo digitale". Sostengono che un hacker non userebbe mai

---

<sup>236</sup> Il riferimento è al 2011.

<sup>237</sup> Assange scrive a Susman in cui chiede di conoscere numero di registri o nomi, la cui pubblicazione di informazioni metterebbe singoli individui dinanzi a pericoli gravi. Wikileaks avrebbe rispettato la riservatezza dei consigli forniti dal governo degli Stati Uniti.

<sup>238</sup> Cfr. Sifri Micah L, *Oltre Wikileaks. Il futuro del movimento per la trasparenza*, Egea Editore, Milano 2011, pag.61, op.cit.

<sup>239</sup> Il loro motto è : "We are Anonymous. We are legion. We do not forget. Expect us!"

un programma altrui, riferendosi agli attacchi Ddos<sup>240</sup> scatenati da Anonymous contro le aziende che avevano interrotto la fornitura dei loro servizi a Wikileaks, una campagna che prende il nome di “Operation Payback”, operazione vendetta. Intanto, tra i documenti di prossima uscita, i file che dimostravano ulteriori comportamenti “non etici” questa volta nel settore farmaceutico, tecnologico ed energetico con particolare attenzione al colosso British Petroleum.<sup>241</sup> Assange, dunque, un eroe per alcuni, un mostro per altri, permette all’audience globale di comprendere le verità sulle guerre, le trame segrete della diplomazia mondiale, le ingiustizie economiche. Sembra stia facendo il possibile per cambiare il mondo, ma che ci riesca o meno, sicuramente ci permette di riflettere sulle fondamenta: come è possibile che hackers, attivisti e giornalisti abbiano esposto i segreti della più importante potenza militare ed economica del mondo? Come ha fatto il sito Wikileaks a produrre più “scoop” di tutti i media messi insieme e soprattutto cosa sarà della libertà di espressione ora che i governi e le multinazionali hanno scoperto la semplicità di trafugare notizie e documenti segreti che li riguardano? Senza dubbio, Wikileaks è riuscita a portare a conoscenza del pubblico fatti coperti da un velo di segretezza. La battaglia di Wikileaks, non è soltanto rivolta all’informazione tradizionale che non svolge più il ruolo di protezione del potere ma investe sul potere stesso, portando a delle conseguenze rivoluzionarie.

Il metodo di Assange non ha fatto discutere soltanto del rapporto tra whistleblowing di massa e funzionamento dello Stato. La trasparenza per alcuni, mette a rischio l’estinzione lo Stato, mentre c’è chi come Morozov<sup>242</sup> sostiene che la ragione dello scontro non sta nella domanda di trasparenza, quanto in quella di giustizia. Connessa al tema di riequilibrio di trasparenza e segretezza nella società post- Wikileaks, è la domanda che riguarda il futuro della libertà di espressione in

---

<sup>240</sup> Distributed denial-of-service, letteralmente “negazione del servizio”, meccanismo in cui milioni di pacchetti di dati sono inviati contro il sito bersaglio, con una connessione di un numero elevato di utenti. Ad ogni invio di pacchetto, il server ne invia uno in risposta provocando un sovraccarico e di fatto l’impossibilità di offrire il servizio.

<sup>241</sup> Nel 2008 in Azerbaigian è scoppiato un oleodotto della British Petroleum, azienda colpevole del disastro nel Golfo del Messico. L’enorme fuga di gas ha messo in pericolo 212 lavoratori della piattaforma.

<sup>242</sup> Evgenij Morozov, sociologo e studioso dei media.

rete. Negli Stati Uniti, la discussione sul futuro della libertà di espressione si è incentrata sulla possibilità che Assange sia estradato in Svezia e incriminato per spionaggio a norma dell'Espionage Act del 1917 o di sue modifiche ad hoc come quella del senatore Joe Lieberman, SHIELD (Seuring Human Intelligence and Enforcing Lawful Dissemination) Act. Il punto di riferimento è la vicenda che ha interessato nel 1971 Daniel Ellsberg e la pubblicazione dei Pentagon Papers. Per chiarire il parallelo bisogna spiegare cosa siano i Pentagon Papers, il cui titolo originale è “*Us-Vietnam relations 1945-1967: History of US decision making Process on Vietnam Policy*”, studio top secret commissionato dal Segretario della Difesa Robert McNamara, durante la presidenza Johnson che non ne era al corrente.

Questi documenti dimostrano che il governo Johnson aveva mentito agli americani e al Congresso. Il loro impatto politico fu importante, poiché sul piano nazionale portarono alla perdita di fiducia degli americani nel loro governo. A livello internazionale, danneggiarono la credibilità della politica estera americana durante la Guerra Fredda. Sarà un momento decisivo per la democrazia americana poiché la Corte Suprema deciderà di garantire la libertà della stampa dinanzi all'opposizione dell'amministrazione Nixon che proclamava la lesione alla sicurezza nazionale. I Pentagon Papers non generarono un cambiamento chiaro e definitivo della politica del governo americano ma cambiarono certamente l'idea che Nixon si era fatto della stampa.<sup>243</sup> Oltre 7 mila pagine, di cui 4 mila documenti governativi segreti riguardano il coinvolgimento degli Usa in Vietnam tra il 1945 e il 1967, al suo interno sono descritti fatti nascosti dalle autorità ai cittadini statunitensi, comprese azioni militari in Laos e in Cambogia, l'appoggio statunitense al golpe contro il premier sudvietnamita Ngo Dinh Diem e la prova

---

<sup>243</sup> Cfr. Damien Van Puyvelde *Médias, responsabilité gouvernementale et secret d'état: l'Affaire Wikileaks*, Le temps des medias, 2011/1, n. 16, p. 161-172

Questo scandalo avverrà grazie alla fuga di notizie raccolte dal Washington Post che avrebbero riguardato la Casa Bianca, l' FBI la CIA . In un articolo del New York Times del 22 dicembre 1974 vengono elencate una serie di operazioni illegali della CIA sul suolo americano “Huge C.I.A. Operation Reported in U.S. against Antiwar Forces, Other dissidents in Nixon Years”.

che l'amministrazione Johnson avesse deciso per l'escalation del conflitto prima di ottenere l'autorizzazione con la risoluzione del Golfo del Tonchino del 1964 mentre in campagna elettorale predicava il contrario. I documenti rivelano inoltre, il vero motivo della guerra che non corrispondeva alla garanzia dell'indipendenza di un Vietnam del Sud anti-comunista ma vedeva altre priorità: per il 70% bisognava evitare una sconfitta umiliante, per il 20 % evitare che il Vietnam del Sud finisca in mano ai cinesi e il restante 10% aiutare i sudvietnamiti a godere di uno stile di vita più libero. L' occultamento delle verità risaliva ai tempi di Truman.

Ellsberg, PhD in Economia nel 1954 e ufficiale del corpo dei marines, era un analista della Difesa che aveva la possibilità di accedere al materiale segreto. Fu inserito in un gruppo da Henry Kissinger per studiare le strategie da proporre al Presidente Nixon su come affrontare la guerra vietnamita e dopo una periodo in Vietnam, si oppose radicalmente alla guerra chiedendo di poter accedere ai Pentagon Papers, iniziandone a copiare le pagine nella sede Rand, a portarle all'ufficio per la copiatura e a restituirle il mattino seguente. Un'attività molto più difficile rispetto a quella che ha portato il soldato Manning, in possesso delle centinaia di migliaia di documenti pubblicati, poi, da Wikileaks. Nel febbraio 1971, Ellsberg incontrò Neil Sheehan del New York Times proponendo la pubblicazione del materiale ma tenendo con se quattro volumi riguardanti il periodo 1964-1967. Il New York Times, pur rischiando di incorrere nell'Espionage Act, decise di pubblicare solo 134 documenti accompagnandoli con analisi e riassunti, data l'impossibilità di mandare in stampa oltre 7 mila pagine in formato cartaceo. Il Times intitolò la prima pagina *“L'archivio del Vietnam: uno studio del Pentagono traccia tre decenni di sempre maggiore coinvolgimento degli Stati Uniti”*.

Naturalmente anche in questo caso, come con Wikileaks, la reazione del governo non si fece attendere ed intanto Ellsberg inviò documenti al Washington Post, Al Boston Globe ed altri quotidiani. Dopo essere stato catturato dall'FBI, accusato di aver violato l'Espionage Act, di aver rubato documenti governativi e di cospirazione, le accuse nei suoi confronti vengono ritirate. Ma non si tratta di una vittoria della libertà di espressione. La sentenza non invalida l'Espionage Act ma

le accuse cadono per irregolarità commesse nel corso del processo del governo degli Usa. Certo è che, negli Usa, la possibilità di avvalersi dell' Espionage Act per il governo contrasta con le protezioni garantite dal suo Primo Emendamento che tutela proprio la libertà di espressione e di stampa. Joe Lieberman, con lo SHIELD Act si propone di emendare l'Espionage Act,<sup>244</sup> rendendo un crimine diffondere informazioni coperte da segreto se possono essere pregiudizievoli per l'interesse o per la sicurezza nazionale.<sup>245</sup>

Wikileaks ha impiegato solo otto mesi per passare dall'anonimato alla fama mondiale. Il progetto nato nel 2006, vide la fama nel 2010 in relazione al Collateral Murder, video dell'Apache che uccide i civili iracheni e tra essi due impiegati della Reuters; il secondo successo riguarda la pubblicazione dei documenti sull'Afghanistan e di minore entità la pubblicazione dei documenti sull'Iraq; la vera fama corrisponde al 28 novembre, data dell'uscita dei cablo della diplomazia statunitense.

Assange ha sicuramente lasciato un segno indelebile per quanto riguarda il rapporto tra Internet, informazione e potere, dimostrando come attraverso i nuovi strumenti informatici, la buona conoscenza degli stessi è possibile rovesciare anche la potenza più forte al mondo. Se si dovesse pensare ad una Wikileaks del futuro, Evgenij Morozov<sup>246</sup> parlerebbe della necessità di minimizzare il potere degli intermediari (si pensi ad Amazon, a PayPal, a Visa) poiché la debolezza dimostrata sta proprio nel dipendere da questi ultimi. Si pensi se anche Twitter, Facebook e Google avessero obbedito ai "suggerimenti" delle autorità.

Al di là delle soluzioni di Wikileaks e delle vicende processuali di Assange, la sfida all'informazione e al potere lanciata, renderà la stampa e ciascun individuo

---

<sup>244</sup> Legge federale degli Stati Uniti, promulgata durante la Prima Guerra Mondiale, il 15 giugno 1917. Nonostante per alcuni sia obsoleta, viene ancora utilizzata per "punire azioni di interferenza con le relazioni straniere, la neutralità e il commercio estero degli Stati Uniti, per punire lo spionaggio e per far rispettare le leggi penali del Paese". Prima Bradley Manning, protagonista del Cablegate, poi Edward Snowden, l'ex tecnico della Nsa e della Cia che ha fatto scoppiare il cosiddetto Datagate sono stati accusati di aver violato l'Espionage Act.

<sup>245</sup> Cfr. Sifri Micah L, *Oltre Wikileaks. Il futuro del movimento per la trasparenza*, Egea Editore, Milano, 2011, pag. 138.

<sup>246</sup> Evgenij Morozov è un sociologo e giornalista bielorusso, esperto di nuovi media, critico e in controtendenza rispetto alla comune visione ottimistica che caratterizza il dibattito sulle potenzialità democratizzanti e anti-totalitaristiche di Internet.

più coraggioso? Ma per dare una risposta attendiamo l'imprevedibilità del futuro.<sup>247</sup>

### **III. 2. 1. Afghan War Diary: i file segreti sulle “verità” dell’occupazione**

Ma cosa emerge in concreto da questa fuga di notizie e perché diventa importante e minacciosa nello stesso tempo per la politica estera americana?

Il governo americano si è impegnato ad accogliere le nuove tecnologie e i nuovi strumenti dell'informazione, ma la rivoluzione digitale ha reso ogni singolo individuo, attore, parte della sfera pubblica. Questo fenomeno non ha fatto altro che ritorcersi contro, con il fenomeno Wikileaks.

L'attività di Public Diplomacy è stata fondamentale durante la guerra in Iraq e in Afghanistan, è stata uno strumento contro il terrorismo per gli Stati Uniti, ha costituito un supporto alla “ War on Terror”; eppure, è bastato questo fenomeno per mettere a repentaglio l'immagine degli USA in Iraq e in Afghanistan durante l'amministrazione Bush.

WikiLeaks, infatti, pubblica più di 75,000 report segreti dei militari statunitensi nella guerra in Afghanistan. L'*Afghan War Diary* è un compendio straordinario di segreti di più di 91.000 report della guerra in Afghanistan dal 2004 al 2010. Il report descrive la maggior parte dell'azione militare letale delle truppe americane includendo persone uccise, detenute e ferite durante ogni azione insieme alla localizzazione geografica di ciascun evento, le unità militari coinvolte e le armi di distruzione di massa utilizzate. L'*Afghan War Diary* è l'archivio più significativo sulla realtà della guerra ad essere stato reso noto durante la guerra stessa. Il numero delle morti è solo una statistica ma l'archivio rivela la localizzazione e gli eventi chiave dietro ognuna di queste morti.

Esso dovrebbe far comprendere la guerra in Afghanistan e fornire gli elementi necessari per un cambiamento di corso. Molti report sono stati scritti dai soldati e dagli ufficiali dell'intelligence e contengono informazioni anche dei Marines e

---

<sup>247</sup> Fabio Chiusi, *Nessun segreto. Guida minima a Wikileaks, l'organizzazione che ha cambiato per sempre il rapporto tra Internet, informazione e potere*, Mimesis, 2011, op. cit.

delle ambasciate americane sulla corruzione in Afghanistan. Ogni report definisce data e localizzazione geografica di un evento che le truppe americane considerano significative e vengono descritti accuratamente i modi in cui vengono arrestati, feriti ed uccisi civili, alleati, o le forze nemiche. La parte più significativa è il sommario che, in lingua inglese, descrive gli eventi considerati nel report. Il Diario è disponibile sul sito web di Wikileaks e può essere visto in ordine cronologico e in più di 100 categorie assegnate dalle forze statunitensi come: “escalation of force”, “friendly-file”, “developing meeting”, etc. Tutti gli incidenti sono stati inseriti in una mappa dell’Afghanistan che può essere vista su Google Earth con una particolare finestra sul tempo o sullo spazio. In questo modo tutto può essere visto. I report derivano dalle truppe statunitensi ad eccezione dell’attività delle Special Forces. I report non coprono le operazioni top-secret o europee o le altre operazioni delle forze ISAF, mentre quando un’operazione combinata impiegava le unità militari di soccorso regolare, i dettagli erano rivelati. Per esempio, un numero di operazioni sanguinose effettuate dalla Task Force 373, un’ unità segreta di Forze Speciali statunitensi, sono esposte nel Diario includendo un raid che ha portato la morte di sette bambini. Questi archivi mostrano il vasto range di piccole tragedie che non vengono quasi mai riportate dalla stampa, ma che rappresentano la stragrande maggioranza di morti e feriti del conflitto. Solo una parte di esse vennero pubblicate in un primo momento, ma dopo un ulteriore riesame, tali relazioni saranno rilasciate, con redazioni occasionali e alla fine rese note.<sup>248</sup>

Ciascuno dei quotidiani che collabora con Wikileaks nella pubblicazione delle notizie, scrive storie differenti, enfatizzando differenti sfaccettature del materiale a disposizione. Mentre, ad esempio, il *New York Times* sottolinea gli eventi di Wikileaks che considerano il meeting degli agenti dell’Inter-Service-Intelligence

---

<sup>248</sup> Altre informazioni possono essere reperite sul sito [http://www.wikileaks.org/wiki/Afghan\\_War\\_Diary,\\_2004-2010](http://www.wikileaks.org/wiki/Afghan_War_Diary,_2004-2010); sul Der Spiegel: <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,708314,00.html> sul The Guardian: <http://www.guardian.co.uk/world/series/afghanistan-the-war-logs> e sul The New York Times: <http://www.nytimes.com/interactive/world/war-logs.html>

Pakistano con i Talebani<sup>249</sup>, il *The Guardian* enfatizza il numero di vittime civili, mentre il *Der Spiegel* si focalizza sui logs con contenuti relativi alla partecipazione dei contingenti militari tedeschi alle azioni. Il Presidente Obama, però, sostiene che queste informazioni siano datate, riferite ad un altro periodo che non riflette la realtà attuale poiché non considerano i cambiamenti verso un più accurato utilizzo della forza nei confronti dei civili, stabilito nel luglio 2009 e non tengono conto delle altre 30.000 truppe americane che nell'Agosto 2010 hanno portato l'ISAF (International Security Assistance Force) a 120.000 unità. Il Segretario della Difesa Robert Gates e il Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Mike Mullen accusarono il fondatore di Wikileaks di mettere a rischio la vita degli informatori afgani, ma in realtà Assange replicò sostenendo che Wikileaks aveva ottenuto ben 91.000 files ma che ne pubblicò inizialmente soltanto 76.911 poiché i restanti contenevano nominativi e altro materiale piuttosto delicato. Ciò che i file resero noto fu la crescente forza ed attività dei talebani nel periodo di sei anni, la crescita della violenza in piccole province nell'Est e nel Sud dell'Afghanistan e il drammatico aumento delle vittime negli ultimi due anni dei rapporti (2009-2010). Il 3 agosto 2010, i dati di Gallup mostravano che il 43% degli americani "pensava che la guerra fosse stata un vero errore", mentre il sostegno al Presidente Obama per porre fine alla guerra corrispondeva al 36% della popolazione. Gli articoli basati su migliaia di verbali militari e rapporti dell'intelligence degli USA, verbali di combattimenti, inchieste, intelligence, sugli eventi della guerra in Afghanistan riguardano solitamente operazioni ordinarie, anche se alcuni danno informazioni dettagliate e approfondite sulla guerra

---

<sup>249</sup> Il "New York Times" il 14 maggio 2007 raccontava il retroscena di un'imboscata avvenuta a Teri Mangal, sul confine afgano, il 14 maggio del 2007 dove morì un maggiore americano e tre ufficiali rimasero feriti. Dietro quell'attacco c'era proprio l'inaffidabile alleato. Si trattò di una vera e propria trappola, scattata al termine di un incontro tra l'esercito Usa e alcuni ufficiali afgani, con degli ufficiali pakistani. L'imboscata era stata organizzata accuratamente. I pakistani aprirono il fuoco sugli americani non appena terminata la riunione. I soldati Usa risposero al fuoco, prima di riuscire a fuggire in elicottero. Si trattò di un episodio tenuto nascosto da Washington che per oltre un decennio pare aver voluto sminuire o ignorare il fatto che il Pakistan pensasse solo ai propri interessi o che, in alcuni casi, si comportasse persino come un nemico.

fornendo una storia in tempo reale. I rapporti sono stati resi disponibili da Wikileaks a condizione che i tre giornali ne avessero parlato non prima del 25 luglio 2010, quando lo stesso Wikileaks li avrebbe messi online. Il New York Times ad esempio impiegò circa un mese nell'analisi dei dati, i tre giornali si accordarono ma ciascuno scrisse articoli propri. Il Consigliere per la Sicurezza Nazionale, James Jones, commentò la pubblicazione dei "Diari di guerra": "Gli Stati Uniti condannano le informazioni riservate da parte di individui e organizzazioni che possono mettere in pericolo le vite degli americani e dei loro alleati e minacciano la sicurezza nazionale [...] il governo degli Stati Uniti è venuto a sapere di questi documenti dalla stampa. Queste scelte irresponsabili non influiranno sul nostro impegno ad approfondire i legami con Afghanistan e Pakistan, a battere i nostri nemici comuni e a sostenere le aspirazioni dei popoli afgano e pakistano".<sup>250</sup>

Gli Afghan War logs specificano anche :

- come un'unità segreta "black" di Forze Speciali dà la caccia ai leaders talebani "per catturarli o ucciderli" senza processo;
- come gli Stati Uniti hanno occultato le prove che i talebani abbiano acquisito missili terra-aria;
- come la coalizione stia usando sempre più i droni Reaper per cacciare e uccidere i bersagli dei Talebani controllandoli da una base nel Nevada.
- Come i Talebani abbiano causato varie stragi attraverso un'escalation della campagna di attentati esplosivi stradali, uccidendo 2000 civili fino al 2010.<sup>251</sup>

Poi vi sono documentazioni sulle vittime civili causate dalle forze militari alleate: gli incidenti definiti "blu su bianco": sono registrati circa 144 eventi di questo

---

<sup>250</sup> I diari della Guerra, 26 luglio 2010, Il Post, <http://www.ilpost.it/2010/07/26/i-diari-di-guerra/>.

<sup>251</sup> Cfr. I diari della Guerra, 26 luglio 2010, Il Post, <http://www.ilpost.it/2010/07/26/i-diari-di-guerra/>

genere, molti dei quali ignoti; spesso i militari hanno aperto il fuoco contro automobilisti o motociclisti che temevano potessero essere attentatori suicidi. Sono conteggiati circa 195 civili morti e 174 feriti ma solo quelli accertati. Tra questi si pensi all'episodio dell'autobus pieno di bambini colpito nel 2008 dai francesi e quello travolto dalle scariche di mitra americane che hanno colpito 15 passeggeri; oppure quello che nel 2007 vede i militari polacchi bombardare una festa di matrimonio uccidendo una donna incinta.

Poi ancora gli apparati dei servizi segreti pakistani che aiuterebbero i ribelli afgani contro gli stessi americani che sono formalmente loro alleati e la CIA che avrebbe esteso le operazioni paramilitari in Afghanistan: le sue unità lanciano aggressioni, ordinano attacchi aerei e conducono raid notturni. Dal 2001 al 2008 la CIA ha pagato i bilanci dei servizi spionistici afgani e li ha usati come un suo Dipartimento.<sup>252</sup>

I 76.911 eventi possono essere catalogati in 32 colonne che includono il numero dei reports, le unità di reporting, i numeri di riferimenti, gli aggiornamenti dopo che si verificavano gli eventi e la classificazione degli stessi in "enemy", "friends", "neutral" o "other". Fondamentali sono i riferimenti per ogni dato di tipo geografico. Due campi contengono il conto degli eventi e la lista dei nomi degli individui, dei comandanti e dei politici coinvolti. Otto invece stabiliscono il numero delle vittime per ogni evento (uccisi o feriti) contraddistinguendo il numero dei civili, da quello della Host Nation (ANSF – Afghan National Security Forces), dagli "enemy" (ossia gli insorti) e dal gruppo "friendly" in riferimento all'ISAF, ai Paesi NATO e all'apparato militare statunitense. Un'altra parte considera il numero di insorti detenuti nelle operazioni militari. Si potrebbero contraddistinguere gli eventi in due categorie, da una parte quelli in cui erano i talebani gli attori e dall'altra quelle in cui invece lo erano le forze alleate ISAF/NATO. Dei 46.568 eventi selezionati in *Peering into the Fog of War: Geography of the Wikileaks Afghanistan War Logs, 2004-2009*, 9.185 azioni erano state intraprese dall'ISAF/ANSF, mentre gli insorti ne avevano condotte

---

<sup>252</sup> I diari della Guerra, 26 luglio 2010, Il Post, <http://www.ilpost.it/2010/07/26/i-diari-di-guerra/>.

37.383.<sup>253</sup> Wikileaks rende noto anche un report confidenziale della NATO del Gennaio 2009 che rivela l'incremento delle morti del 46% rispetto all'anno precedente. Il report mostra la drammatica escalation della guerra e del disordine civile. Le morti della coalizione sono aumentate del 35%, gli omicidi e i sequestri del 50%, gli attacchi al governo di Kabul di Hamid Karzai anche più che raddoppiati, passando ad un massiccio 119%.<sup>254</sup>

La loro pubblicazione si colloca nel bel mezzo della crescente preoccupazione della strategia "surge" di Barack Obama<sup>255</sup>, destinata a fallire.

Nei logs compaiono anche sparatorie discutibili di civili da parte delle truppe britanniche.

Rachel Reid<sup>256</sup>, che indaga sugli incidenti di vittime civili in Afghanistan per Human Rights Watch sostenne che i file avrebbero portato alla luce ciò che aveva rappresentato una tendenza costante da parte delle forze USA e NATO: l'occultamento delle vittime civili. Ci sono stati incidenti che non hanno parlato di vittime civili o meglio non le hanno rese note. I rapporti, molti dei quali sono pubblicati integralmente online sul sito [www.wikileaks.org](http://www.wikileaks.org), presentano un realtà nuda e cruda e spesso convincente della realtà della guerra moderna ed in particolare di quella in Afghanistan.<sup>257</sup>

---

<sup>253</sup> John O. Loughling, Frank D. W. Witmer; Andrew M. Linke, Nancy Thorwardson, *Peering into the Fog of War: The Geography of the Wikileaks Afghanistan War Logs, 2004-2009*, Eurasian Geography and economics, 2010, 51, pp. 472-495.

<sup>254</sup> [https://www.wikileaks.org/wiki/Wikileaks\\_releases\\_NATO\\_report\\_on\\_civilian\\_deaths\\_Afghanistan\\_\(2009\)](https://www.wikileaks.org/wiki/Wikileaks_releases_NATO_report_on_civilian_deaths_Afghanistan_(2009)), Wikileaks releases NATO report on civilian deaths, Sunday, July 25 5pm EST.

<sup>255</sup> La nuova strategia sull'Afghanistan presentata il primo dicembre dal presidente americano Barack Obama a West Point limitava gli obiettivi della missione, fissando l'inizio del ritiro americano nel 2011, attuava un *surge* immediato di 30.000 uomini, e cambiava il senso politico della guerra: "smantellare e distruggere Al Qaeda" per evitare nuovi attacchi contro gli Stati Uniti. L'America non poteva permettersi un impegno a tempo indeterminato in Afghanistan, anche a causa della situazione economica interna e delle condizioni drammatiche del bilancio pubblico.

<sup>256</sup> Rachel Reid è ricercatrice nell'Asian section di Human Rights Watch e corrispondente straniera di BBC radio.

<sup>257</sup> Nick Davies, David Leigh, *Afghanistan War Logs: Massive leak of secret files exposes the truth of occupation*, The Guardian, Sunday 25 July 2010, <http://www.theguardian.com/world/2010/jul/25/afghanistan-war-logs-military-leaks>

### III. 2. 2. Iraq War Logs: le “Verità” sul conflitto

L'invasione e la successiva occupazione dell'Iraq nel 2003 ha originato uno dei più sanguinosi conflitti internazionali degli ultimi dieci anni e le reputazioni di George W. Bush e di Tony Blair, sono macchiate, forse indelebilmente, proprio da essa. Una gigantesca fuga di notizie da quel campo di battaglia permette di conoscere 391.832 relazioni, precedentemente segrete, sul campo militare degli Stati Uniti, dove in dettaglio viene descritta la realtà spesso sconosciuta della guerra in Iraq. La pubblicazione di questi documenti rappresentò un momento scioccante per l'opinione pubblica.

Tra il 2004 e il 2009, una guerra civile assieme ad una guerra di “resistenza” di iracheni nazionalisti e una spietata campagna jihadista di stranieri sostenitori di Al Qaeda porta l'Iraq ad un bagno di sangue tra bombe, omicidi e bombardamenti di villaggi e di città. Gli “Iraq War logs” mostrano in dettaglio come soldati, civili, ribelli, operatori umanitari stranieri, imprenditori privati, vecchi e giovani, americani, britannici, arabi, stranieri e, soprattutto, gli iracheni stessi, diventano vittime di una nuova dinamica “guerra asimmetrica”, in cui i guerriglieri armati utilizzano principalmente mine improvvisate, in concorrenza con le armi impressionanti hi-tech degli Stati Uniti e il suo potere aereo. Più di 100.000 persone sono morte ed intere città come Falluja sono state ridotte in macerie e numerose sono state le accuse di brutali abusi da parte di alcuni soldati statunitensi e britannici, si pensi ad esempio, ad Abu Ghraib<sup>258</sup>. La materia prima degli Iraq War Logs, così come le banche dati dei precedenti file riguardanti l'Afghan War Diary, provengono dagli archivi militari americani, dall'attività di Bradley Manning<sup>259</sup>.

WikiLeaks ha sfidato il Pentagono fornendo questi dati ad una serie di organizzazioni dei media, tra cui il The Guardian e lo stessa organizzazione no-

---

<sup>258</sup> Prigionie di Baghdad tristemente nota per gli abusi subiti dagli iracheni da parte delle forze statunitensi nel 2004 e successivamente anche da quelle britanniche.

<sup>259</sup> Bradley Manning è un militare, informatico e attivista statunitense, dopo le accuse relative alla fuga di notizie è stato arrestato, imputato di vari reati contro la sicurezza nazionale e condannato a 35 anni di carcere.

profit, WikiLeaks li intende pubblicare in gran parte sul proprio sito web [www.wikileaks.org](http://www.wikileaks.org).<sup>260</sup>

Alle ore 17.00 del 22 Ottobre 2010, Wikileaks pubblica i più importanti documenti segreti della storia, gli Iraq War Logs, emersi dalle relazioni dei soldati americani dal 1 gennaio 2004, giorno in cui vennero segnalate sette esplosioni tra Kirkuk, nel nord dell'Iraq e Bassora, nel sud, e il 31 Dicembre 2009, quando sono stati segnalati altri tre attacchi, ad eccezione dei mesi di Maggio 2004 e di Marzo 2009. Ognuno di essi è un SIGACT<sup>261</sup>, ossia un'azione significativa nella guerra. Essi descrivono dettagliatamente gli eventi così come sono stati visti e vissuti dalle truppe militari statunitensi nella guerra in Iraq e sono le prime vere rivelazioni nella storia segreta della guerra che gli Stati Uniti hanno deciso di nascondere. Delle 109,032 vittime in Iraq, 66.081 sono "civili", 23.984 sono "nemici", 15.196 "host nation", ossia forze del governo iracheno e 3.771 sono catalogate come "friendly", ossia appartenenti alle forze di coalizione. 31 civili muoiono ogni giorno per un periodo di sei anni. Comparando tale numero alle rivelazioni dell' "Afghan War Diary", resi noti da WikiLeaks, nello stesso periodo viene attestata la morte di 20.000 persone. La situazione in Iraq nello stesso periodo fu cinque volte più letale in rapporto alla sua popolazione.<sup>262</sup>

Sicuramente i massive leak hanno rivelato un'immagine orribile della guerra, i documenti militari americani mostrano le torture, sintetizzano le esecuzioni e i crimini di guerra. Da essi emergono alcune rivelazioni importanti:<sup>263</sup>

- Le autorità statunitensi non hanno indagato centinaia di segnalazioni di abusi, di torture, di stupri e persino di omicidi da parte della polizia e dei soldati iracheni la cui condotta sembra essere stata sistematica;
- I registri mostrano la prontezza delle forze USA nel scatenare la forza letale. Un elicottero da combattimento statunitense coinvolto in un noto

---

<sup>260</sup> David Leigh, Iraq War Logs: an introduction, The Guardian, Friday 22 October 2010, vedi sito <http://www.theguardian.com/world/2010/oct/22/iraq-war-logs-introduction>

<sup>261</sup> Sta per "SIGnificant ACtion", report militari di operazioni sul campo.

<sup>262</sup> Vedi nel dettaglio [www.wikileaks.org/irq/](http://www.wikileaks.org/irq/)

<sup>263</sup> Nick Davies, Jonathan Steele, David Leigh, Iraq War Logs: secret files show how US ignored torture, The Guardian Friday 22 October 2010, <http://www.theguardian.com/world/2010/oct/22/iraq-war-logs-military-leaks> .

incidente di Baghdad aveva precedentemente ucciso ribelli iracheni<sup>264</sup>. In numerose occasioni, infatti, i soldati statunitensi hanno causato la morte di civili a causa di errori di valutazione e di azioni poco coordinate. In almeno quattro episodi alcuni civili sono stati uccisi dagli elicotteri utilizzati dall'esercito delle forze di invasione. L'episodio più sanguinoso è stato quello del 16 luglio 2007 quando un elicottero Apache che stava offrendo copertura ad un gruppo di soldati attaccati dal fuoco nemico di alcuni ribelli, decide di aprire il fuoco causando la morte di 12 ribelli e di 14 civili, uccidendo "erroneamente" due dipendenti della Reuters e ferendo due bambini per le strade di Baghdad. Già nel febbraio 2007, in un episodio agghiacciante, l'equipaggio di un altro Apache, chiamato *Crazyhorse 18*, aveva aperto il fuoco contro due uomini intenti ad utilizzare un mortaio nonostante essi avessero lanciato dei segnali di resa;

- Iraq Body Count, il gruppo con sede a Londra che monitora le vittime civili, sostiene di aver identificato circa 15.000 morti civili precedentemente sconosciuti. La rivelazione dei funzionari degli Stati Uniti e del Regno Unito secondo cui non esisteva nessuna stima ufficiale di vittime civili, fu falsa. Le relazioni sul campo pretesero di identificare tutte le vittime civili e gli insorti, così come i numeri delle forze della coalizione feriti e uccisi in azione. I logs contano 66.081 morti civili su un totale di 109.000 decessi tra il 2004 e la fine del 2009. Questo include 66.081 civili, 23.984 persone classificate come "nemici" e 15.196 membri delle forze di sicurezza irachene. Altri 3.771 soldati americani e alleati morti completano il conteggio. Non meno di 31.780 di questi decessi sono stati attribuiti a bombe improvvisate (Improvised Explosive Device) piantate dagli insorti. L'altro grande riscontro registrato è di 34.814 vittime di omicidi settari, registrati come "omicidi" nei registri. Stando ai documenti, alcune particolari giornate videro la morte di centinaia di civili: il 31 agosto 2005 a Baghdad morirono almeno 950 persone in seguito alla fuga disordinata su un ponte di una folla di persone prese dal

---

<sup>264</sup> Il riferimento è all'elicottero Apache, e all'avvenimento noto "Collateral Murder".

panico in seguito ad alcuni attacchi con armi ed esplosivi; 3.800 civili sono morti nel dicembre 2006, in uno dei mesi più sanguinosi del conflitto in seguito ad azioni di alcuni settari iracheni, altre 500 persone sono morte il 14 agosto 2007 in un'area rurale vicino al confine con la Siria a causa di alcune autobombe. Tuttavia, i dati statunitensi sembrano essere inaffidabile nei confronti di morti civili causati dalle proprie attività militari. Ad esempio, a Falluja, luogo di due grandi battaglie urbane non sono stati registrati morti civili. Eppure l' Iraq Body Count identificò più di 1.200 civili morti durante i combattimenti.

- Le numerose segnalazioni di abusi sui detenuti, spesso supportate da prove mediche, descrivono prigionieri ammanettati, bendati e appesi per i polsi o legati alle caviglie e sottoposti a frustate, pugni, calci o scosse elettriche. In almeno sei relazioni si parla di detenuti morti a causa delle torture subite.

Non più tardi di dicembre gli americani mostrarono un video sull'esecuzione di un prigioniero da parte degli ufficiali dell'esercito iracheno a Tal Afar, nel nord dell'Iraq. Nel filmato vi sono circa 12 soldati dell'esercito iracheno, di cui dieci che parlano tra di loro e due che trattengono il prigioniero che ha le mani legate. Il filmato mostra, poi, i soldati che spostano il detenuto in strada, lo spingono, lo prendono a pugni ed infine lo sparano.

In due casi, le autopsie sugli iracheni hanno rivelato la morte per tortura. Il 27 agosto 2009, il rapporto di un medico statunitense dimostra come un prigioniero sia deceduto a causa delle torture subite e non suicidandosi come sostenuto dalla polizia irachena: sul cadavere erano evidenti bruciature e ferite alla testa, alle braccia, all'addome e sulle gambe. Il 3 dicembre 2008 un altro detenuto si diceva fosse morto per insufficienza renale, in realtà aveva alcune cicatrici dovute a "procedure chirurgiche non identificate".

Questo, così come altri episodi simili, non sono stati indagati dalle autorità statunitensi e britanniche che li catalogano come "casi in cui non è necessaria alcuna indagine", le forze della coalizione non se ne occupano

lasciando l'onere della verifica alle autorità irachene, approfondendo solo i casi in cui sono coinvolti soldati statunitensi o britannici;

- I documenti emersi mostrano anche alcuni casi dettagliati di presunti abusi da parte delle truppe del Regno Unito e degli Stati Uniti.<sup>265</sup>
- In molti casi le incomprensioni si sono rivelate letali per i civili. Nel luglio 2005 un'auto non rallenta la propria corsa in prossimità di un checkpoint gestito da alcuni Marine che hanno aperto il fuoco, episodio che contò due vittime e tre civili; informazioni errate e incomprensioni portarono anche alla morte di Nicola Calipari, l'agente segreto italiano che collaborò alla liberazione della giornalista Giuliana Sgrena come testimoniano i rapporti. I soldati avrebbero sospettato della vettura su cui viaggiavano gli italiani diretti verso l'aeroporto di Baghdad in seguito agli elementi raccolti nell'interrogatorio di Sheik Husain, ex leader di una cellula terroristica di Al Qaeda, responsabile di buona parte dei rapimenti degli stranieri in Iraq. L'uomo dichiarò che, nella macchina, era stato collocato dell'esplosivo, motivo per cui i soldati fermarono il veicolo al checkpoint. In realtà nel documento si parla di un Chevrolet blu, l'auto su cui viaggiavano la Sgrena e Calipari era una Toyota Corolla.
- Soldati e poliziotti iracheni si resero autori di rappresaglie ed estorsioni rimanendo sostanzialmente impuniti con le forze di occupazione che fanno finta di non vedere. L'impunità tra i soldati è la norma anche nei casi più gravi come, quando, nel giugno 2007, un prigioniero venne torturato da tre agenti che utilizzarono gli acidi sulle mani e gli amputarono alcune dita. La polizia di Mosul avviò un'indagine a cui non seguì alcun tipo di provvedimento.

I rapporti emersi mostrano come in alcuni casi i singoli esponenti delle forze di coalizione abbiano cercato di vigilare sulle attività dei soldati iracheni, limitando i metodi violenti per gli interrogatori, ma raramente essi potevano fare rapporto o

---

<sup>265</sup> Nick Davies, Jonathan Steele, David Leigh, *Iraq War Logs: secret files show how US ignored torture*, The Guardian Friday 22 October 2010, <http://www.theguardian.com/world/2010/oct/22/iraq-war-logs-military-leaks> .

ottenere l'autorizzazione per avviare indagini più approfondite che avrebbero potuto portare a sanzioni e provvedimenti contro gli autori delle violenze.<sup>266</sup>

Esiste una notevole differenza tra i registri della guerra in Afghanistan, l'Afghan War Diary e questi: gli Iraq War Logs costituiscono rivelazioni di una guerra che era già stata ufficialmente dichiarata come se fosse stata vinta. George W. Bush, infatti il 1 maggio 2003 aveva dichiarato sulla portaerei *USS Abraham Lincoln* che "le principali operazioni di combattimento in Iraq erano finite". Le relazioni sul campo mostrano che la sua affermazione si è rivelata falsa per gli anni a venire. Le relazioni dei soldati a volte hanno un tono molto riservato, per esempio, quando si tratta di implementazioni dei loro commilitoni che sono a caccia di sospetti ribelli, quando le pattuglie sono in un'imboscata o quando si scoprono nascondigli di armi. Sono scene di vita quotidiana di una guerra e spesso gli orrori che si sono verificati sono nascosti in abbreviazioni militari. I numeri e le lettere "13xAIF KIA", per esempio si riferivano a 13 forze anti-irachene uccise in azione durante l'attacco degli Stati Uniti, diventato famoso in tutto il mondo per l'operazione "Collateral Murder". I documenti mostrano centinaia di migliaia di volte quello che può accadere ad una società in guerra e come si giunge gradualmente al punto di auto-distruzione.

Recentemente, il successore di Bush, Barack Obama, ha dichiarato ufficialmente la fine delle operazioni di combattimento. Il 1 ° settembre 2010, l'Operazione *Iraqi Freedom* è stata sostituita dall' *Operation New Dawn*.<sup>267</sup> Ma, a parte la terminologia sostanzialmente ottimista, non ci sono stati dei segnali di trionfo. Non c'erano reduci applauditi dalla folla mentre marciano su Broadway o su New York.

---

<sup>266</sup> Emanuele Menietti, *Che cosa c'è nei documenti di Wikileaks, Torture, stragi di civili, morti innocenti ai posti di blocco nelle prime ricostruzioni giornalistiche sui 400 mila documenti iracheni*, il Post, 23 ottobre 2010.

<sup>267</sup> L' *Operation New Dawn*, segna la fine ufficiale di *Operation Iraqi Freedom* e le operazioni di combattimento delle forze degli Stati Uniti in Iraq. Durante l'*Operation New Dawn*, i restanti 50.000 membri degli Stati Uniti in servizio in Iraq condurranno operazioni di stabilità, concentrandosi sulla consulenza, sull'assistenza e formazione delle Forze di Sicurezza irachene (ISF). Essa rappresenta anche il passaggio da una presenza prevalentemente militare statunitense ad una prevalentemente civile, come i Dipartimenti della Difesa e del lavoro dello Stato che insieme con le agenzie governative e non aiutano a ricostruire la società irachena.

Il presidente Obama, ha sempre avvertito la guerra che definì “stupida”, sottolineandone non solo il costo di vite, le vittime ma anche l’elevato costo finanziario. “Abbiamo speso un trilione di dollari in guerra, spesso finanziato dal prestito d’ oltreoceano”, ha detto. Nello stesso luogo dove il suo predecessore aveva annunciato l’inizio della guerra, Obama ha dichiarato la sua fine in un tono che suggerisce una politica estera completamente diversa, del tutto nuova.<sup>268</sup> Un mese prima dell’inizio dell’invasione, Bush aveva annunciato l’obiettivo della guerra, ossia il rovesciamento del dittatore Saddam Hussein e l’instaurazione di “un nuovo regime in Iraq che avrebbe rappresentato un esempio del ruolo degli Stati Uniti come ispiratori ed esportatori di libertà e di democrazia anche per le altre nazioni della regione.” Le rivelazioni di Wikileaks, però, dimostrano come nei circa 400.000 documenti, la parola “democrazia” appaia solo otto volte, mentre il termine “ordigni esplosivi”, solo per fare un esempio, che hanno trasmesso paura nei cuori dei soldati americani, sia menzionato 146.895 volte. Un vero e proprio fallimento quello di Bush e della sua attività di Public Diplomacy. Esattamente come analizzato nel corso del primo capitolo ci si chiede cosa abbiano guadagnato gli Stati Uniti se poi hanno perso il sostegno dell’opinione pubblica internazionale.<sup>269</sup>

### **III. 2. 3. Il Cablegate: la diplomazia statunitense “allo scoperto”**

Il 28 novembre 2010 per molti costituisce una data storica. Attraverso Twitter e attraverso il sito dell’organizzazione [www.wikileaks.org](http://www.wikileaks.org) viene reso noto, il Cablegate<sup>270</sup>, come venne denominata la pubblicazione di oltre 250.000 tra note, telegrammi e dispacci scambiati tra le ambasciate americane e il Dipartimento di Stato, in particolare degli anni 2007- 2010. Gli “Embassy Cables” messi a disposizione furono all’inizio 143, aggiornati di continuo. Si trattava di rapporti

---

<sup>268</sup> Vedi <http://www.spiegel.de/international/world/the-wikileaks-iraq-war-logs-greatest-data-leak-in-us-military-history-a-724845.html>

<sup>269</sup> Sandy Vogelgesang, *Perspectives on public Diplomacy*, Papers, Vol 32:3, Fletcher F. Word Aff., special edition 2008, op. cit.

<sup>270</sup> Vedi <http://wikileaks.org/cablegate.html>; Twitter: #cablegate

ufficiali scritti da funzionari e ambasciatori facenti capo al Dipartimento di Stato americano aventi come oggetto le interazioni tra funzionari americani e tra questi e ambasciatori o funzionari di governi stranieri. Ogni rapporto contiene un riassunto e i dettagli su determinati eventi o incontri ed è contrassegnato da un determinato grado di riservatezza. Il sito Wikileaks.org permette di scorrere in rapporti in ordine di riservatezza, paese d'origine, argomento. Un altro Database è presente sul sito del *The Guardian*. Lo Spiegel, invece, pubblica delle FAQ che danno delle spiegazioni più dettagliate, mentre il primo articolo pubblicato sul New York Times, elenca in sintesi i rapporti rivelati. I documenti coprono un raggio temporale molto ampio ma la maggior parte dei rapporti guarda agli eventi degli ultimi anni. Viene raccontato, come alcuni hanno sintetizzato, il mondo visto con gli occhi della diplomazia americana. I primi cablo fanno comprendere come la diplomazia statunitense vede i leader mondiali da Medvev, l'”indeciso”, a Putin il “maschio dominante”, il primo è Robin, il secondo Batman; ancora Berlusconi “fa festini selvaggi”, Sarkozy è un “imperatore nudo”, Karzai è “guidato dalla paranoia”, Gheddafi è “ipocondriaco” e la Merkel è “relativamente creativa”. Dai documenti, si scopre poi, che il governo degli Stati Uniti, con una direttiva riservata, spedita a nome del Segretario di Stato Hillary Clinton a 30 ambasciate tiene sotto controllo gli alti funzionari delle Nazioni Unite, compreso Ban Ki-Moon e i rappresentanti di Cina, Russia, Francia e Gran Bretagna. Hillary Clinton, e prima di lei Condoleeza Rice, aveva chiesto ai funzionari del Dipartimento di Stato di reperire password e chiavi crittografate utilizzate dagli alti funzionari delle Nazioni Unite sia in privato che nelle comunicazioni ufficiali. Si scopre poi che in un'analisi del New York Times il Presidente dello Yemen, Abdullah Saleh, ha mentito al suo popolo dicendo di aver guidato operazioni militari in realtà condotte dagli Usa; ancora che l'Iran ha ottenuto 19 missili dalla Corea del Nord il 24 febbraio 2010 ben più potenti di quanto Washington abbia ammesso pubblicamente, un grande nervosismo caratterizza i paesi arabi nei confronti dell'Iran con tante richieste ripetute agli USA per fermare il programma nucleare<sup>271</sup> e poi che la Cina è sempre più distante dal regime di Kim- Jong-II e

---

<sup>271</sup> Gli Iran e gli Usa, assieme agli altri 5 membri del Consiglio di Sicurezza, hanno

che in caso di collasso del regime di Pyongyang accetterebbe la riunificazione delle due Coree; che i sauditi restano i maggiori finanziatori dei gruppi terroristi sunniti; che il vicepresidente afgano ha lasciato i confini nazionali con 52 milioni di dollari in contanti; il gigante petrolifero Shell dice di aver infiltrato ad ogni livello il governo nigeriano; che la Gran Bretagna addestrava squadroni della morte in Bangladesh; che la Russia è uno “stato di mafia” con l’intelligence che si serve di boss per portare a termine operazioni criminali. Emergono ancora le contrattazioni degli USA con i paesi alleati sullo smaltimento delle operazioni nel carcere di Guantanamo, i dettagli sul ruolo del governo cinese nell’attacco hacker a Google, la Siria che continua a passare le armi a Hezbollah; i tentativi degli Stati Uniti di controllare la produzione di uranio arricchito in Pakistan; l’alleanza curiosa tra Vladimir Putin e Silvio Berlusconi che includeva “regali lussuosi”, ricchi contratti energetici, tanto che Berlusconi pareva essere il portavoce di Putin, e poi tanto altro ancora.<sup>272</sup> Un anno dopo, Wikileaks pubblica altri 35.000 cables, questa volta l’organizzazione non utilizza il sostegno di giornali o di altri media per fornire chiarimenti ad un contesto all’enorme massa di dati, come è avvenuto in passato. La nuova strategia si basava sulla curiosità e sull’impegno dei singoli utenti. L’account twitter di WikiLeaks, infatti, invita ogni navigatore interessato a collaborare e a marcare le sue scoperte con l’hashtag #wlfind. Sullo stesso account è comparsa qualche frase estratta dai *cable* pubblicati come le congratulazioni di Gheddafi per l’elezione di Obama e la dichiarazione dell’ex capo dei servizi segreti israeliani Amos Yadlin secondo cui “i palestinesi sono solo la quarta minaccia per Israele in ordine di importanza” dopo l’ Iran, la Siria e gli Hezbollah. Le reazioni a tali rivelazioni furono differenti. Secondo il blogger tunisino Zie del Heni, la rivoluzione avvenuta in Tunisia a gennaio 2011 è stata la “prima rivoluzione di Wikileaks”, dove proprio negli ultimi giorni del regime Ben Ali, erano stati pubblicati diversi cablo riguardanti il Paese, e intervistato dal *Sole 24*

---

raggiunto un’intesa provvisoria, ma storica, il 24 novembre 2013 che avrà effetto a partire dal 20 gennaio (aggiornare..)L’intesa prevede l’imposizione di limiti al programma nucleare iraniano, in particolare il congelamento della produzione di uranio arricchito al 20%, in cambio dell’allentamento delle sanzioni nei confronti dell’Iran.

<sup>272</sup> Cfr. Sifri Micah L, *Oltre Wikileaks. Il futuro del movimento per la trasparenza*, Egea Editore, Milano, 2011, op cit.

Ore, il blogger spiegò che quando la gente leggeva cosa pensava l'ambasciatore americano della Tunisia definita nei suoi rapporti come "uno stato mafioso" cominciava a protestare trasformando il movimento in libertà di opinione e di espressione. Si tratta solo di alcune delle conseguenze del Cablegate. Hillary Clinton, parla, ad esempio, di "un attacco alla comunità internazionale" precisando che l'Amministrazione Obama prenderà "misure aggressive", Rick Santorum, che era candidato alla presidenza per i repubblicani parlava di "terrorismo". Il commentatore politico del canale ultraconservatore Fox News, Bill O' Reilly chiedeva la pena di morte per i responsabili della fuga. Il senatore Joe Lieberman, che propose lo SHIELD ACT, un emendamento all'Espionage Act del 1917 concepito per colpire Assange e la sua organizzazione, diceva "siamo di fronte ad un atto *oltraggioso, sconsiderato e spregevole* che comprometterà l'abilità del nostro governo di salvaguardare il nostro popolo e lavorare insieme per difendere gli interessi vitali. Assange dovrebbe essere perseguito per spionaggio, perché quello che ha fatto è *peggio di un attacco fisico agli americani, peggio di un attacco militare*". Anche nel resto del mondo volano le accuse, Frattini in Italia, ad esempio, parla dell' "11 settembre della diplomazia", espressione che in poco tempo farà il giro del mondo.<sup>273</sup>

Il Dipartimento di Stato americano, dunque, dopo tali pubblicazioni si trovava dinanzi ad alcune grandi preoccupazioni: il potenziale impatto sui rapporti critici tra gli Stati Uniti e gli altri Paesi, per esempio. Il rilascio di quei documenti aveva compromesso quel senso di fiducia che costituisce il fondamento della relazioni efficaci, o ancora l'impatto sul futuro del governo.<sup>274</sup>

Il caso Wikileaks, rappresenta già oggi uno degli snodi cruciali della rivoluzione di Internet che vede il libero accesso alle informazioni da parte di fette sempre più larghe di popolazione mondiale.

Già Woodrow Wilson aveva introdotto il concetto di "diplomazia aperta" con l'intenzione di rendere pubblici gli accordi finali e non i negoziati, dalla

---

<sup>273</sup> Cfr. Sifri Micah L, *Oltre Wikileaks. Il futuro del movimento per la trasparenza*, Egea Editore, Milano, 2011, op cit.

<sup>274</sup> Cfr. P.J. Crowley, *The rise of transparency and the decline of secrecy in the age of global and social media*, Penn State Journal of Law and International Affairs, v.1, n. 2, Novembre 2012, pages 241-259, op. cit.

diplomazia aperta poi, il passaggio a quella democratica sottoposta alla volontà del popolo sovrano non fu immediato. Forse i negoziati per aver successo necessitano di una certa dose di segretezza ma dall'altra parte è necessario ascoltare la società civile. L'importante è rispettare i tempi della diplomazia.

Si pensi a cosa sarebbe successo se Julian Assange fosse vissuto ai tempi della Guerra Fredda e avesse pubblicato le lettere di Krusciov a Kennedy durante la crisi dei missili di Cuba.<sup>275</sup>

### **III. 4. “Fenomeno Wikileaks”: fine della diplomazia (americana)?**

Wikileaks si è presentata come una campagna di rivelazioni che, intenzionalmente o meno, danneggia la sicurezza nazionale statunitense attraverso il cyberspazio.<sup>276</sup>

Il modo in cui il fenomeno Wikileaks viene visto dipende dalla lente con cui viene osservato, se come un caso di libertà di stampa, un caso di whistleblowing, di segreto o di trasparenza.<sup>277</sup>

È stato necessario molto tempo perché le rivelazioni di Wikileaks venissero a conoscenza del mondo intero. Si tratta di un evento storico per tutti i governi e non solo per quello statunitense. La verità è che qualcosa di davvero “drammatico” si sta verificando nell'attuale ordine internazionale. La storia può essere datata oggi pre- o post Wikileaks. Nessuno può conoscere le conseguenze che tali rivelazioni avranno in futuro, né il Dipartimento di Stato americano, né Wikileaks stessa; si è certi, però, che tali conseguenze saranno a lungo termine.

Questo evento, ha portato tutti i governi a rendere sicuri i propri dati; ma se un governo tecnicamente sofisticato e ben protetto come gli Stati Uniti ha subito una

---

<sup>275</sup> Krusciov con una prima lettera a Kennedy dichiarava che le navi sovietiche verso Cuba non avrebbero trasportato armamenti o missili e che si sarebbero impegnati a rimuovere i missili già installati a condizione che, a sua volta Kennedy dichiarasse pubblicamente che gli USA non avrebbero né invaso Cuba, né appoggiato tentativi di invasione dell'isola. Nella sua seconda lettera a Krusciov, scrisse che il loro ritiro dei missili di Cuba sarebbe stato condizionato al ritiro dei missili Thor e Jupiter che gli USA avevano posizionato in Italia e in Turchia.

<sup>276</sup> Eric Sterner, Fellow, *Wikileaks and Cyberspace Cultures in Conflict*, The George C. Marshall Institute, February 2010, [www.marshall.org](http://www.marshall.org)

<sup>277</sup> Cfr. P.J. Crowley, *The rise of transparency and the decline of secrecy in the age of global and social media*, Penn State Journal of Law and International Affairs, v.1, n. 2, November 2012, pages 241-259, op.cit.

violazione di tale grandezza, si pensi agli altri governi minori. Si può chiedere il processo per Assange o piuttosto designare Wikileaks come un'organizzazione terroristica, ma ciò consisterebbe nell'ammettere tacitamente che il monopolio dell'informazione nelle mani dello Stato appartiene al passato.

Hillary Clinton ha descritto le rivelazioni di Wikileaks come un attacco alla "comunità internazionale" ma in realtà si tratta di qualcosa in più: di un attacco ai governi che costituiscono l'attuale sistema di diplomazia internazionale. La vecchia prassi secondo cui i governi dovrebbero trattare in segreto è ormai superata e da quel momento in poi, ciò che sarà difficile per i governi sarà sostenere qualcosa e fare l'esatto contrario.

L'aspetto più dannoso di Wikileaks, infatti, non consiste nella fuga di notizie in sé, ma nel fatto che tali rivelazioni, sospettate e non provate, non corrispondessero a quanto espresso in merito alle due guerre in Medio Oriente, ad esempio. Cable dopo cable, poi, ci vengono resi noti particolari di relazioni straordinarie tra gli Stati Uniti e i regimi dispotici arabi, ad esempio. È proprio questa discrepanza tra parole e fatti che caratterizza Wikileaks.

Oggi, i governi nel mondo, sostengono che, imparando dall'esperienza della fuga di notizie, potrebbero restringere la circolazione di telegrammi di natura delicata, ma essi, nell'epoca attuale tenderebbero ad emergere ugualmente. Saranno sempre maggiori le rivelazioni che interesseranno non solo il governo americano ma anche altri Paesi. La verità è che i dati elettronici sono particolarmente difficili da proteggere e la ragione è molto semplice. Ogni organizzazione, governo, ufficio estero che sia, avrà a che fare con una circolazione di dati piuttosto delicati. Anche una lettura superficiale dell'archivio di Wikileaks rivela aspetti fondamentali della pratica della diplomazia, di cosa pensano i leader esteri e i loro governi e cosa vogliono realmente nelle relazioni con gli Stati Uniti.

I governi nel mondo si trovano dinanzi ad un enigma insolubile nel senso che se riducono o proteggono i loro dati, o piuttosto interrompono la registrazione delle informazioni più delicate, riducono inevitabilmente la loro effettività operativa. Se, dall'altra parte, permettono un'ampia circolazione delle informazioni, come gli Stati Uniti hanno fatto prima del fenomeno Wikileaks, rischiano su larga scala. Esiste infatti solo una soluzione alla problematica

Wikileaks che corrisponde all'obiettivo stesso di tale organizzazione: i governi dovrebbero chiudere quel divario tra ciò che dicono alla propria audience e ciò che invece mettono in azione; è proprio questo divario che produce Wikileaks, è proprio questo divario che fornisce un ampio imbarazzo per i futuri "leakers". L'unica possibilità per i governi in generale, e per quello statunitense in particolare, che permette di salvare la propria credibilità sta nel porre fine a questo divario, mettendo in pratica ciò che rendono noto ai propri cittadini, tenendo conto che nessun segreto dovrebbe durare a lungo. Certo è che, i cambiamenti sono, e saranno profondi e per questo motivo, storici.<sup>278</sup>

Non tutti, però, interpretando il fenomeno "Wikileaks" in questo senso, come Carne Ross,<sup>279</sup> ritengono che esso abbia portato alla fine della diplomazia, statunitense in particolar modo.

Paragh Kanna<sup>280</sup>, ad esempio, pur considerandolo come un evento cruciale per la prassi diplomatica, ritiene che le tecnologie della comunicazione da tempo, stiano rendendo marginale il ruolo speciale del diplomatico nelle relazioni internazionali. Senza dubbio i mezzi di comunicazione di massa e Internet hanno costretto i diplomatici ad essere più veloci, sia in termini di raccolta che di analisi delle informazioni provenienti dall'estero, ma questo non significa che la diplomazia stia morendo, anzi si sta adattando al corso della storia come ha sempre fatto. La diplomazia è diventata gradualmente un ecosistema super complesso di impegno perpetuo tra tutti questi giocatori. Essa, oggi, si presenta come un gioco online con un numero enorme di giocatori: il cyberspazio è vivo con la diplomazia virtuale: si pensi alla Svezia, al Brasile e ad altri governi che hanno aperto Consolati virtuali nell'universo di Second Life, dove James Glassman, ex sottosegretario di Stato americano per la Public Diplomacy, ha tenuto dibattiti con i blogger egiziani; o ancora al senatore John Kerry, D-Massachusetts che ha proposto la creazione di un ambasciatore per il cyberspazio. Ora che Google e

---

<sup>278</sup> Carne Ross, *The end of diplomacy as we know it*, Huffington Post, 30 November 2010, [http://www.huffingtonpost.com/carne-ross/the-end-of-diplomacy-as-w\\_b\\_790128.html](http://www.huffingtonpost.com/carne-ross/the-end-of-diplomacy-as-w_b_790128.html)

<sup>279</sup> Carne Ross è fondatore e direttore dell'Independent Diplomat ed ex ambasciatore britannico a Bonn.

<sup>280</sup> Paragh Kanna, esperto di relazioni internazionali, dirige la Global Governance Initiative presso la New American Foundation, ex consigliere geopolitico di militari.

DARPA (Defense Advanced Research Projects Agency) sono all'avanguardia per la creazione di dispositivi palmari con traduzione universale, ognuno può essere un diplomatico.

La storia di Wikileaks, dunque, più che porre fine alla diplomazia, potrebbe rafforzare l'ascesa della “wiki-diplomacy”, uno spazio potenzialmente collaborativo per i settori dot.gov, dot.com, dot.org, dot.edu per condividere informazioni e risorse e rendere il problem-solving più efficace. La Wiki-diplomacy starebbe già trasformando il mondo. Wikileaks, inteso in queste circostanze, è un momento che ricorda come nell'era dell'informazione, mantenere un documento segreto sarà sempre più difficile, ma questo non sta a significare “fine della diplomazia”, americana in particolare, dopo tutto si sta parlando della seconda professione, più antica e del Paese più potente.<sup>281</sup>

Eppure lo tsunami Wikileaks porta alcuni, tra cui l'ex Ministro degli Esteri italiano Franco Frattini a parlare dell' “11 settembre della diplomazia”. Le fughe diplomatiche però sono vecchie quanto la diplomazia stessa: alcune sono innocue, altre letali, altre ancora hanno portato alla guerra. Ma una cosa è certa: ogni singolo “fuga di notizie” distrugge la fiducia che è il singolo bene più prezioso nella diplomazia e una volta che la fiducia è andata persa, risulta difficile ricostruirla.<sup>282</sup>

Chissà se gli Stati Uniti, con il nuovo Presidente, nel futuro prossimo riusciranno a riconquistare l'audience e ad ottenere quel sostegno di cui godevano nel periodo antecedente alle rivelazioni di Julian Assange. Non ci resta che attendere il corso futuro. Certo è che oggi gli Stati Uniti, si trovano dinanzi ad una sfida di grandi dimensioni, ampliata notevolmente dallo scandalo globale per i programmi di intercettazione della National Security Agency svelati da Edward Snowden che

---

<sup>281</sup> Parag Khanna, *Long live wiki-diplomacy*, , January 20, 2011, <http://edition.cnn.com/2011/OPINION/01/20/Khanna.wiki.diplomacy/>

<sup>282</sup> Wolfgang Ischinger, *The End of Diplomacy as We Know It?*, December, 3, 2010, New York Times, [http://www.nytimes.com/2010/12/04/opinion/04iht-edischinger.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2010/12/04/opinion/04iht-edischinger.html?_r=0)

hanno dato vita al fenomeno noto come “Datagate”.<sup>283</sup> Oggi la retorica dell’ *Internet Freedom agenda* sembra affidabile quanto la *Fredoom Agenda* di Bush dopo Abu Ghraib. Washington dovrà ripensare la sua politica interna che è anche politica estera in materia di infrastrutture digitali.<sup>284</sup>

---

<sup>283</sup> Edward Snowden, ex tecnico della Central Intelligence Agency ed ex collaboratore della Booz Allen Hamilton, azienda di tecnologia informatica consulente della National Security Agency, ha rivelato pubblicamente dettagli di diversi programmi di sorveglianza di massa del governo statunitense e britannico, fino ad allora tenuti segreti con la collaborazione di Glenn Greenwald, giornalista del *The Guardian* nel giugno 2013. Egli ha messo a nudo il vero problema degli Stati Uniti, superpotenza dipendente dai *big data*. La giustificazione data dal governo americano è che questi dati sono necessari ad evitare un altro 11 settembre, ma non si può ignorare la dipendenza storica degli USA dalla sorveglianza.

<sup>284</sup> Evgeny Morozov, *Il mercato della privacy*, Internazionale, 6 settembre 2013.

## Capitolo IV

### Public Diplomacy americana in Iraq e in Afghanistan

SOMMARIO: IV.1 Premessa: la Public Diplomacy nel nuovo contesto internazionale- IV. 2. Gli Stati Uniti in Afghanistan dalle origini all'occupazione sovietica del 1979- IV. 3. Gli U.S.A. in Afghanistan dopo l'11 settembre- IV. 4. Gli U.S.A. in Iraq dalle origini alla guerra tra Iran e Iraq- IV. 5. Il coinvolgimento degli USA nella Prima Guerra del Golfo- IV. 6. Gli Stati Uniti in Iraq dopo l'11 settembre- IV. 7. Public Diplomacy ed "eccezione americana" di Bush senior e di Clinton - IV. 8. Public Diplomacy statunitense dopo l'11 settembre in Iraq e in Afghanistan - IV. 8.1. La PD dell'amministrazione G.W. Bush. IV. 8. 2. La Public Diplomacy statunitense in Afghanistan nel XX secolo- IV. 8. 3. La Public Diplomacy statunitense in Afghanistan dinanzi al pericolo "terrorismo"- IV. 8. 3. 1. Public Diplomacy americana come strumento di Counter-insurgency e Counter-terrorism in Afghanistan- IV. 8. 4. Public Security e Public Diplomacy in Afghanistan dopo il 2014: un contesto in evoluzione nell'era dei social e di Internet- IV. 8. 5. La PD statunitense dopo l'11 settembre in Iraq: le nuove funzioni affidate all'esercito- IV. 9. Il futuro della Public Diplomacy statunitense: favorire il "dialogo delle idee"- IV. 9. 1. Che ne sarà dell'Afghanistan dopo il 2014?

#### IV. 1. Premessa: la Public Diplomacy nel nuovo contesto internazionale

Si è dimostrato, nei capitoli precedenti, quanto sia stata e quanto sia importante l'attività di Public Diplomacy, intesa come modello di comunicazione utilizzata nelle discussioni internazionali con lo scopo di informare ed influenzare i popoli stranieri e il loro governo, per gli Stati Uniti nel contesto internazionale. Tale concetto descrive tutte le attività, dirette all'estero nel campo dell'informazione, dell'educazione e della cultura, con l'obiettivo di influenzare i governi stranieri, per mezzo dell'influenza esercitata sui loro cittadini.

Si è visto anche il modo in cui essa si è adattata, o meglio si sta adattando al contesto geopolitico profondamente mutato, nonché alla rivoluzione digitale che mostrerà sempre più rapidamente un cambiamento nei mezzi e nelle pratiche utilizzate. La Public Diplomacy è uno degli strumenti più importanti di comunicazione politica del XXI secolo; pur rivestendo un'importanza fondamentale durante la Guerra Fredda nello scontro tra l'Est comunista e l'Ovest capitalista, rinasce dopo l'attacco terroristico dell'11 settembre del 2001 con la dichiarazione della "war on terror" di George W. Bush manifestata attraverso

l'intervento militare, in particolare in Afghanistan e in Iraq. Stati Uniti e Gran Bretagna, sono le due nazioni alla guida dello sforzo globale di "win hearts and minds" nel Medio Oriente. La Public Diplomacy statunitense del XXI secolo, dopo l'11 settembre è caratterizzata dal fenomeno della globalizzazione, dall'invasione militare preventiva, dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che hanno eliminato tempo e distanze, come analizzato nel corso del II capitolo e dalla crescita degli attori non statali: reti terroristiche, blogger, lo stesso Julian Assange con Wikileaks. Essi hanno mutato la guida della politica estera. I nuovi gruppi sociali coinvolti hanno sviluppato l'attività di Public Diplomacy in particolare nei confronti di un pubblico molto vasto, anche se le élite tradizionali nei governi e i think tanks privati continuano a dominare la copertura dei media con i loro report e le loro iniziative.<sup>285</sup>

La Public Diplomacy americana sembra indossare stivali da combattimento. Negli ultimi due decenni la sicurezza nazionale americana si è legata da una parte, alla forte intelligence militare e dall'altra, alle risorse tecnologiche ignorando lo strumento della persuasione, più effettivo e meno costoso. Il coinvolgimento in Iraq e in Afghanistan e il crollo dell'opinione pubblica dell'immagine degli Stati Uniti nel mondo, suggerisce che gli USA hanno disaccoppiato "the big stick" and "speaking softly" della massima di Roosevelt<sup>286</sup> senza comprenderne l'utilità. Fortunatamente il valore dello "speaking softly" è stato scoperto nuovamente anche se dal Dipartimento della Difesa.

La Public Diplomacy effettiva per gli Stati Uniti dipende da un'efficiente e credibile rappresentazione dei valori, delle visioni e delle voci americane al mondo dimostrando rispetto per tutte le popolazioni e per tutte le culture; l'ascolto e il dialogo come nucleo del processo; l'attivo coinvolgimento di attori non statali

---

<sup>285</sup> Cfr. Nancy Snow, Philip M. Taylor, *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, Routledge, Taylor& Francis, New York, 2009.

<sup>286</sup> Politica estera del grosso bastone perseguita da Wilson caratterizzata da negoziati pacifici e intervento militare.

come i media, le business communities, le organizzazioni no profit e i singoli individui americani.<sup>287</sup>

L'11 settembre, dunque, è una data storica, è una data che segna dei cambiamenti sostanziali nel contesto internazionale e che muta i rapporti di forza. La Public Diplomacy statunitense assieme all'opinione pubblica sullo scenario internazionale subirà profonde trasformazioni. Gli Stati Uniti sono i protagonisti di un sistema di comunicazione in continua trasformazione che hanno visto come il prezzo dell'innovazione abbia contribuito molto spesso alla perdita della privacy e alla fuga di notizie, si pensi al "fenomeno Wikileaks" e come la sfera internazionale abbia un nuovo campo d'azione, rappresentato dal cyberspazio.

Entrando nel vivo della trattazione, in tema di Public Diplomacy non si può non considerare la potenza statunitense proprio dinanzi al "pericolo terrorismo" ed in particolar modo di fronte a due Paesi di importante interesse strategico come l'Iraq e l'Afghanistan. Fondamentale, dunque, l'analisi delle relazioni tra la grande potenza mondiale e questi due Paesi, per comprendere la campagna comunicativa e l'attività di Public Diplomacy svolta dalle varie amministrazioni nel corso degli anni.

#### **IV. 2. Gli Stati Uniti in Afghanistan dalle origini all'occupazione sovietica del 1979**

L'Afghanistan ha una profonda importanza strategica nello scenario internazionale anche se i conflitti mondiali del XX secolo ne danno poca importanza e la Guerra Fredda ne relativizza il valore della geografia a favore della deterrenza nucleare e dell'opposizione ideologica senza frontiere.<sup>288</sup> Le relazioni tra l'Afghanistan e gli Stati Uniti possono essere fatte risalire già al 1919, quando il re Amanullah, il monarca riformista dell'Afghanistan inviò il

---

<sup>287</sup> Cfr. Nancy Snow, Philip M. Taylor, *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, Routledge, Taylor& Francis, New York, 2009, pag. 197, op.cit

<sup>288</sup> Cfr. Serge Sur, *AfPak: en sortir ou pas*, Questions internationales, n 50, juillet-aout 2011

primo ambasciatore afgano a Washington dopo l'indipendenza dalla Gran Bretagna. Tuttavia, piene relazioni diplomatiche vennero stabilite soltanto nel 1934 e 1935, quando entrambi i Paesi designarono gli ambasciatori per le rispettive missioni diplomatiche. Lunghi dall'essere stabili, le relazioni tra Stati Uniti e Afghanistan, dopo l'istituzione degli scambi diplomatici, sono state caratterizzate da modelli incoerenti di tensione e di collaborazione. Durante la Guerra Fredda, l'Afghanistan è diventato il luogo della guerra per procura delle due superpotenze per le influenze nel Medio Oriente. I contatti tra gli U.S.A. e l'Afghanistan si rafforzarono soprattutto durante la rivoluzione cubana 1953-1959. Mentre l'Unione Sovietica supportava Fidel Castro a Cuba, gli Stati Uniti si focalizzavano sull'Afghanistan per i loro obiettivi strategici ed in particolare per fronteggiare la diffusione del comunismo e il rafforzamento degli Stati Uniti nell'Asia del Sud in particolare nel Golfo Persico. Il Presidente Eisenhower visitò l'Afghanistan nel dicembre 1959 per incontrare i suoi leader comprendendo dalla visita che l'Afghanistan non era nella sfera sovietica. Nel 1965 tanto a Cuba quanto in Afghanistan iniziarono a formarsi dei partiti comunisti, il Communist Party of Cuba e il People's Democratic Party of Afghanistan (PDPA). Dopo l'aprile del 1978, le relazioni tra i due Paesi si deteriorano. Nel febbraio 1979, l'ambasciatore statunitense Adolph "Spike" Dubs venne ucciso a Kabul, non verrà nominato un suo successore; le relazioni diplomatiche verranno intraprese solo nel 1989. Il 1979 fu un anno che vide le due superpotenze, gli Usa e l'Urss in un clima di contrapposizione, che venne interpretato come un crudo ritorno al clima della Guerra Fredda. Più che di Guerra Fredda si poteva parlare di due avvenimenti a cui la risonanza dei mezzi di comunicazione di massa diedero un rilievo che superava la gravità dei fatti e che entrambe le superpotenze avevano interesse ad amplificare. I due motivi di tensione furono, da una parte, la questione del dispiegamento sovietico e americano di missili a gittata intermedia, i cosiddetti "euromissili" e dall'altra parte l'invasione sovietica dell'Afghanistan la vigilia di Natale dello stesso anno. Essa venne giustificata da Breznev, alla guida

dell'URSS dal 1964 al 1982, come l'accoglimento di un appello lanciato dal governo di Kabul sulla base dell'art. 51 della Carta dell'ONU<sup>289</sup>, per prevenire un'imminente aggressione di ribelli afgani appoggiati dal Pakistan, dalla Cina e dalla CIA. L'Afghanistan aveva goduto di una certa stabilità fino al 1973, quando Zahir Shah che regnava il Paese venne deposto in un colpo di Stato dal principe Mohammed Daoud, appoggiato dai militari e orientato a seguire una politica di neutralità in cui le aperture all'Unione Sovietica erano accompagnate da una collaborazione con gli USA. Nel 1978 venne rovesciato da un colpo di Stato ispirato dal People's Democratic Party of Afghanistan (PDPA), partito Khalq, di orientamento marxista. All'interno del partito, Taraki, primo Ministro dell'Afghanistan dal 1978 sino all'anno successivo, voleva attuare una politica di riforme col consenso e la collaborazione sovietica, e Amin dall'altra parte deteneva frequenti rapporti con l'ambasciata americana dove aveva lavorato come interprete, e dava occasione al sospetto che egli nutrisse progetti negativi nei confronti dell'URSS. Quando Amin ebbe il sopravvento, a Kabul governava l'ala estremista del Khalq, in vista a Mosca proprio perché sospettava collaborasse con gli americani. L'URSS era stata perdente sul piano diplomatico rispetto agli Stati Uniti<sup>290</sup>. Nel 1978-1979 le azioni sovietiche e le azioni interpretate come volte a contenere e contrastare l'URSS si erano controbilanciate. L'invasione dell'Afghanistan era concepita come un'estensione della dottrina Breznev del 1968, cioè un legittimo intervento all'interno di un'area sotto il controllo sovietico ma esposta al rischio di destabilizzazione. La reazione americana all'invasione fu

---

<sup>289</sup> Cfr. Il sito <http://www.comitatoatlantico.it/it/documenti/carta-delle-nazioni-unite-art-51-53/> . La legittima difesa è un principio codificato nell'art. 51 della Carta ONU che recita: Nessuna disposizione del presente Statuto pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite, fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Le misure prese da Membri nell'esercizio di questo diritto di autotutela sono immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza e non pregiudicano in alcun modo il potere e il compito spettanti, secondo il presente Statuto, al Consiglio di Sicurezza, di intraprendere in qualsiasi momento quell'azione che esso ritenga necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale.

<sup>290</sup> Si pensi al processo di pace tra Egitto ed Israele a Camp David nel 1979 dove Mosca non prese parte, stringendone i rapporti con la Siria, al deterioramento dei rapporti tra Cina e Vietnam accompagnato da un miglioramento delle relazioni tra Cina e Usa e Cina e Giappone.

particolarmente dura, il Presidente Carter infatti chiese al Senato di posporre definitivamente la ratifica del trattato SALT II<sup>291</sup>. Adottò misure restrittive, bloccò le consegne di merci. Dinanzi all'Assemblea generale dell'ONU, l'azione sovietica venne condannata, chiedendo il ritiro immediato delle truppe straniere dall'Afghanistan. L'invasione generò, in particolare il sospetto che, cogliendo l'occasione della crisi iraniana e dell'inasprirsi dei rapporti tra Iran e Stati Uniti, l'URSS volesse tentare un'azione offensiva sino al Golfo Persico. L'Afghanistan, dunque con gli USA aveva stipulato l'accordo che prevedeva che l'esercito afgano, insieme alla CIA, avrebbe dovuto reclutare soldati estremisti islamici per aiutare l'esercito statunitense a combattere quello sovietico. Tra i capi militari islamici più importanti vi era proprio Osama bin Laden.<sup>292</sup> Dopo l'invasione sovietica dell'Afghanistan nel 1979, gli Stati Uniti sostennero attivamente i combattenti della resistenza *mujaheddin*, guerriglieri afgani, appoggiati sia materialmente che finanziariamente da un gran numero di nazioni estere, nel tentativo di contenere la minaccia comunista rappresentata dal sostegno sovietico per il governo afgano. Quando Reagan giunse alla Presidenza degli Stati Uniti all'inizio del 1981, incrementò l'aiuto statunitense alla guerriglia che era già stato avviato da Carter precedentemente. La CIA, così diede vita all'operazione Cyclone, la più lunga e costosa operazione mai intrapresa dal servizio segreto statunitense. Il Deputato Charlie Wilson si dimostrò determinante per la raccolta di fondi destinati alla guerriglia. Carter si prefiggeva di prolungare la durata del conflitto, per distruggere le forze sovietiche e danneggiare la sua reputazione internazionale, fornendo fondi ed assistenza. Il governo americano, però, nel marzo 1985, si propose come obiettivo la vittoria militare dei *mujaheddin* e la caduta del governo comunista afgano, fornendo non solo fondi ma anche

---

<sup>291</sup> Sigla che sta per Strategic Arms Limitation Talks, Negoziati per la Limitazione delle Armi Strategiche, intercorso tra Stati Uniti e Unione Sovietica. L'accordo venne raggiunto a Vienna nel 1979 tra Carter e Breznev, ma dopo l'invasione statunitense dell'Afghanistan, Carter chiese al Senato di posporre la ratifica, oltre che numerose altre misure restrittive. Le due grandi potenze si accusarono di tradire gli accordi. Le trattative per le limitazioni degli armamenti si ebbero con gli accordi START (START I e START II).

<sup>292</sup> Terrorista saudita, fondamentalista islamico sunnita, fondatore ed ex leader di Al Qaeda. Cfr. Ennio Di Nolfo, Storia delle relazioni internazionali. Dal 1918 ai nostri giorni, Laterza, Roma- Bari, 2008 pagg.1241 e ss.

istruttori delle forze speciali e della CIA per addestrare i reparti di guerriglieri ed armi di fabbricazione occidentale; il programma prevedeva anche l'invio di fondi al Pakistan, sia sotto forma di forniture militari che di assistenza economica; gli agenti della CIA curarono anche l'addestramento dei pakistani dell'ISI<sup>293</sup>, potenziando le loro capacità di conduzione delle operazioni segrete. L'occupazione sovietica si concluse nel 1989 con l'acquisizione di una coalizione di *mujaheddin* appoggiati sotto la guida militare di Ahmed Shah Massoud. Nel periodo di occupazione sovietica dell'Afghanistan, gli Stati Uniti fornirono circa 3 miliardi di dollari all'assistenza economica e militare dei gruppi di mujaheddin. L'ambasciata statunitense a Kabul venne chiusa nel gennaio 1989 per questioni di sicurezza. Gli anni successivi videro guerre civili e l'ascesa dei talebani in Afghanistan, che sarebbero diventati il nemico numero uno degli Stati Uniti poco dopo.

#### **IV. 3. Gli Usa in Afghanistan dopo l' 11 settembre**

La guerra condotta dall'Unione Sovietica in Afghanistan dal 1979 è il vero punto di partenza della situazione attuale e dei problemi prolungati del Paese. Essa divenne il motivo dell'antagonismo americano-sovietico, trasformò il Paese in un nuovo Vietnam a fronti invertiti e l'armata sovietica perdette la sua immagine di invincibilità e di potenza.

Quando si parla di "AfPak"<sup>294</sup> non si sottolinea una nazione o un Paese. Tutti i problemi afgani, infatti, tanto politici quanto militari, si riassumono nel fatto che l'Afghanistan non è uno Stato costituito solidamente, ma un insieme di popolazioni che non corrispondono ad una realtà nazionale incontestabile. L'Afghanistan in poche parole non è divenuto attore della propria storia, ma sembra essere "oggetto" di un gioco in cui si affrontano i grandi vicini e i grandi poteri esterni, la Cina, l'India, l'Iran, il Pakistan, gli Stati Uniti e l'Unione Europea. Da più di dieci anni, gli Stati Uniti si stanno confrontando in

---

<sup>293</sup> Inter-Services Intelligence, la più importante dei servizi di intelligence Pakistani.

<sup>294</sup> Richard Holbrooke, rappresentante dell'amministrazione Obama in Pakistan e Afghanistan ha coniato, nel XXI secolo il termine per identificare la regione dell'Asia comprendente Afghanistan e Pakistan.

Afghanistan e più largamente in AfPak, come loro stessi lo hanno denominato. Essi hanno involontariamente creato le basi di un conflitto, facilitando nella lotta contro l'occupazione sovietica dopo il suo fallimento e il suo ritiro, lo sviluppo di movimenti islamisti sintetizzati da Al Qaeda e dall'instaurazione del regime talebano. Essi hanno sottostimato la minaccia terrorista che proveniva da un luogo sostanzialmente abbandonato, propizio all'installazione di basi di Osama bin Laden, inoltre, non hanno reagito duramente ai primi attentati contro le ambasciate in Africa nel 1998 o al cacciatorepediniere Cole a Aden nel 2000. Hanno abbassato la guardia sul loro stesso territorio e il colpo di terrore inflitto l'11 settembre, è stato il seguito di una serie di avvertimenti ignorati, trascurati o sconosciuti. Già l'amministrazione Clinton aveva avuto grandi responsabilità. Con l'amministrazione Bush, invece, è stato sperperato il capitale di simpatia e di solidarietà universale generato dagli attentati dell'11 settembre, con lo spostamento dell'attenzione dall'Afghanistan, dove l'eliminazione rapida del regime talebano era l'obiettivo che giustificava l'azione militare, all'Iraq.<sup>295</sup>

Gli Stati Uniti, infatti, cominciano a cambiare atteggiamento verso i Talebani alla fine dell'anno 1997: sotto la pressione dell'opinione pubblica americana, Madeleine Albright<sup>296</sup> qualificò "spregevole" il comportamento dei Talebani di fronte ai diritti dell'uomo, ma furono gli attentati contro le ambasciate americane in Kenya e in Tanzania il 7 agosto 1998, attribuite al miliardario d'origine saudita, Osama bin Laden, ex alleato degli Stati Uniti durante la guerra contro i sovietici, che portò alla rottura tra gli Stati Uniti e i talebani. In rappresaglia a questi attentati, gli Americani bombardarono le basi di formazione degli islamisti vicini a Osama bin Laden, installate in Afghanistan. Dopo il rifiuto dei Talebani di estradare bin Laden, l'ONU votò nel novembre 1999, le prime sanzioni contro il regime afgano, rinforzate nel gennaio 2001, sotto la pressione americana. Queste sanzioni comprendevano un embargo sulla consegna delle armi, restrizioni agli spostamenti dei dignitari di Kabul, l'interdizione dei collegamenti aerei tra Kabul e l'estero e il congelamento dei beni dei Talebani all'estero. Le sanzioni avrebbero

---

<sup>295</sup> Cfr. Serge Sur, *AfPak: en sortir ou pas*, Questions internationales, n 50, juillet-aout 2011, op. cit.

<sup>296</sup> Segretario di Stato durante l'amministrazione di Bill Clinton.

sicuramente aggravato le condizioni di vita della popolazione, anche se avrebbero indebolito il regime dei Talebani.<sup>297</sup>

Il periodo immediatamente successivo agli attacchi terroristici dell' 11 settembre fu caratterizzato, dunque, dall' evidente deterioramento delle relazioni tra Afghanistan e Stati Uniti. In risposta al rifiuto dei Talebani di consegnare bin Laden, un'invasione del Paese guidata dagli Stati Uniti iniziò nel 2001 come parte della "guerra al terrore" di George W. Bush. Contrariamente alle previsioni pessimiste, la risposta americana contro Al Qaeda e contro i talebani si rivela un successo. La campagna militare *Enduring Freedom* è condotta con efficacia. Negli anni seguenti, soprattutto a partire dal 2005, le truppe della NATO (americane, britanniche e canadesi) si confrontano con una guerriglia sempre più dura e con attentati suicidi a ripetizione che costringono l'ISAF<sup>298</sup> a delle richieste incessanti di rinforzi e ad estendere il proprio campo d'azione su tutto l'Afghanistan<sup>299</sup>. I talebani vennero estromessi dal potere ma continuarono ad esercitare un regno del terrore in tutta la regione. Motivo per cui, il coinvolgimento degli USA in Afghanistan continua ancora oggi, con gli Stati Uniti che in vari modi danno un sostegno al governo afgano: aiuti umanitari e di assistenza, di sviluppo, per rispondere alle esigenze di sicurezza, programmi antinarcofici, progetti infrastrutturali e di formazione delle forze di sicurezza afgane, solo per citarne alcuni.

Dal 12 settembre 2001, il Consiglio di Sicurezza aveva lasciato Carta Bianca agli Stati Uniti con la risoluzione 1368 per intervenire contro Al Qaeda e contro i Talebani. La NATO, ossia gli alleati europei aveva proposto l'assistenza militare che venne immediatamente rifiutata, ma la situazione deteriorata condusse gli

---

<sup>297</sup> Pakzad Karim, *Quelque dix ans après le retrait des troupes soviétiques: où en est l'Afghanistan?*, Revue internationale et stratégique, 2001/3, n° 43, p. 143-151.

<sup>298</sup> L'ISAF è l'acronimo di International Security Assistance Force, una missione di supporto al governo dell'Afghanistan che opera sulla base di una risoluzione dell'ONU n. 1386 del 20 dicembre 2001. Per maggiori informazioni visita il dossier sul sito della Camera dei Deputati. <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/DI0030.html>

<sup>299</sup> Cfr. Maurice Vaïsse, *Les relations internationales depuis 1945*, Armand Colin, 2011.

Stati Uniti a sollecitare gli aiuti rifiutati tra cui quello della NATO stessa.<sup>300</sup> Anche se alcune imperfezioni nella presa di decisione dell'amministrazione Bush verranno segnalate, quella dell'entrata in guerra in Afghanistan fu nettamente migliore rispetto a quella presa nella guerra in Iraq. Per pianificare la risposta della sua amministrazione agli attacchi terroristici, il Presidente Bush riunì il "Consiglio di guerra" che comprendeva il vice presidente Cheney, il Consigliere alla Sicurezza nazionale Rice, il Segretario di Stato Colin Powell, il Segretario alla Difesa Ronald Rumsfeld, il Segretario generale della Casa Bianca Andrew Card e il direttore della CIA, George Tenet che era il più informato sui terroristi, su Al Qaeda e sulla loro base afgana poiché già durante l'amministrazione Clinton erano stati accresciuti i fondi necessari per permettere alla CIA di intraprendere le operazioni di infiltrazione contro Osama bin Laden e Al Qaeda. Bush avrebbe presieduto le riunioni e Rice lo avrebbe sostituito in sua assenza. Il Consiglio di Guerra considerò varie opzioni per la ricerca di Al Qaeda in Afghanistan: missili da crociera che potevano essere organizzati rapidamente, una duplice operazione che combinava missili da crociera e bombardamenti e una terza che rinforzava le altre due con un'operazione terrestre che consisteva nell'inviare soldati americani in Afghanistan. Il Presidente riteneva importante il coinvolgimento dei soldati americani nella battaglia per dimostrare la determinazione e l'impegno degli Stati Uniti. Il problema riguardava l'assenza di un piano militare e il tempo necessario per stabilire delle équipes di soccorso prima che i soldati venissero inviati nel Paese. La CIA disponeva di un'équipe di una decina di uomini in Afghanistan e i bombardamenti degli obiettivi talebani cominciarono il 7 ottobre 2001. Ma il Presidente era impaziente di lanciare l'operazione terrestre e di avere dei militari americani sul suolo afgano. Condoleeza Rice dimostrerà il suo talento, difendendo e sostenendo il Presidente anche se in alcune occasioni, proprio quando il Presidente Bush era impaziente di inviare le truppe americane, chiariva la necessità di un'adeguata pianificazione delle stesse prima dell'invio.<sup>301</sup> La CIA e

---

<sup>300</sup> Cfr. Serge Sur, *AfPak: en sortir ou pas*, Questions internationales, n 50, juillet-aout 201, op.cit.

<sup>301</sup> Il ruolo di Condoleeza Rice a capo del NSC National Security Council, accrescerà notevolmente nel corso dei mesi successivi all'attacco dell'11 settembre.

le forze speciali che lavoravano con l'Alleanza del Nord<sup>302</sup> incoraggiavano i capi afgani a lanciare l'offensiva terrestre contro i Talebani ma ebbero poco successo. Bush fece rimarcare che la strategia era stata lanciata da soli 19 giorni e che era troppo presto per abbandonarla. Secondo il Presidente bisognava essere pazienti e attendere che l'Alleanza del Nord si decidesse a combattere i Talebani, ma una settimana più tardi il Presidente proponeva di inviare più di 50.000 soldati americani per svolgere l'attività che spettava all'Alleanza del Nord. A differenza di John Kennedy nella crisi dei missili di Cuba, Bush non consulterà il proprio Consiglio di guerra. All'inizio del mese di Novembre, gli Stati Uniti disponevano di quattro équipes paramilitari della CIA e tre équipes di forze speciali militari in Afghanistan per aiutare i capi di guerra locali e prepararsi a dirigere gli attacchi aerei. Malgrado i dubbi e la pianificazione giorno per giorno da parte del Presidente e dei suoi consiglieri, la situazione si era totalmente trasformata a metà novembre. L'Alleanza del Nord aveva cominciato ad attaccare i Talebani che avevano cominciato a raggruppare le loro truppe, a nord Kabul fu presa il 12 novembre e a sud Kandahar il 7 dicembre. Gli americani effettivi presenti in Afghanistan durante la guerra furono 110 membri delle truppe paramilitari della CIA e 316 soldati delle forze speciali; per sconfiggere i Talebani furono necessari 102 giorni con molte perdite da parte americana<sup>303</sup>. Il nuovo Presidente Karzai giurerà in pubblico il 22 dicembre 2001. La chiave della vittoria americana risiedeva da una parte nella necessità dei capi dei clan afgani di eliminare i Talebani dall'Afghanistan che opprimevano il Paese da anni e dall'altra nei 70 milioni di dollari distribuiti a tutti dalla CIA per ottenere il sostegno e l'impegno delle loro truppe. La forza aerea americana fu decisiva ma la vittoria non avrebbe potuto essere ottenuta senza i guerrieri afgani terrestri. Una volta liberata dai Talebani, le forze americane furono introdotte in gran numero nel Paese per garantire la pace e cominciare la ricostruzione. Esse combattevano le forze talebane nella regione montuosa di Tora Bora vicino al Pakistan, la loro missione era quella di distruggere ciò che restava dei Talebani e delle loro risorse e di

---

<sup>302</sup> Fronte islamico unito per la salvezza dell'Afghanistan

<sup>303</sup> Si registrano 26 morti e 121 civili al 25 gennaio 2003. Cifre estratte da Marc Kaufman, "On Afghan border, War Drags On.", Washington Post, 25 Gennaio 2003, p. 1

prevenire la loro fuga dal confine pakistano. Nel corso di questo periodo, Osama bin Laden, sembra essere fuoriuscito dal Paese, uno dei suoi uomini porterà il suo telefono cellulare su una strada differente per attirare le forze americane. Nella primavera del 2002, gli sforzi americani in Iraq furono riportati ad una scala più modesta, poiché risorse e personale cominciarono ad essere riallocate per la preparazione della guerra in Iraq.<sup>304</sup>

Dopo vari episodi di violenza, l'anno 2014 sarà l'anno cruciale che vedrà il ritiro delle truppe americane dal Paese, lanciando così un periodo di transizione. Inoltre, le elezioni presidenziali, attualmente fissate per aprile 2014<sup>305</sup>, segneranno l'inizio della transizione politica per il Paese. Una pace duratura per l'Afghanistan è finalmente all'orizzonte, anche se, forse, continuerà ad avere bisogno del sostegno economico e diplomatico degli Stati Uniti. La sopravvivenza di una tale collaborazione pacifica post- 2014 dipenderà dall'integrazione delle strategie di diplomazia culturale nei rapporti bilaterali tra gli Stati Uniti e l'Afghanistan.

#### **IV. 4. Gli Usa in Iraq dalle origini alla guerra tra Iran e Iraq**

Ora che la missione americana in Iraq è terminata, l'amministrazione Obama e gli ufficiali del Pentagono hanno ripetutamente assicurato che il coinvolgimento americano in Iraq continuerà. Dalla nascita dello stato iracheno nel mezzo della Prima Guerra Mondiale, la politica statunitense ha incluso cooperazione, confronti, guerre e più recentemente un esperimento di state-building.

Il 18 dicembre 2011 circa 500 soldati degli Stati Uniti a Camp Adder, nel sud dell'Iraq si imbarcavano su 110 veicoli militari e partivano silenziosamente nella notte. La partenza della Terza Brigata Combat team della I° Cavalry Division dell'armata statunitense condotta in segreto nella speranza di evitare attacchi dagli avversari locali, segnò la fine di quasi nove lunghi anni di presenza militare statunitense in Iraq. L'invasione americana dell'Iraq e la sua occupazione che ne seguì, fu certamente l'evento più drammatico e significativo nella lunga storia delle relazioni statunitensi con l'Iraq.

---

<sup>304</sup> Pfiffner James, *Les décisions de guerre de George W. Bush: l'Afghanistan et l'Irak*, Politique américaine, 2006/2 n.5, pp 35-52.

<sup>305</sup> La data della Presidenziali è stata fissata per il 5 aprile 2014.

Da quando l'Iraq nacque come stato, durante la I Guerra Mondiale, la politica estera statunitense nel Paese può essere suddivisa in cinque fasi.

In ogni periodo gli Stati Uniti hanno perseguito obiettivi differenti: obiettivi che riflettono il crescente interesse degli Stati Uniti nel Medio Oriente, l'influenza politica e militare crescente dell'Iraq e l'evoluzione degli interessi statunitensi in un contesto internazionale in rapida evoluzione.

Il Governo americano mostrò già un piccolo interesse verso la Mesopotamia quando i primi americani Cristiani missionari si recarono nella regione nel 1830 costruendo centinaia di scuole e di chiese. Nel 1880-1920 gli archeologi delle Università americane condussero numerosi lavori in Mesopotamia nella speranza di scoprire artefatti che avrebbero convalidato la storia della Bibbia.

Le corporazioni statunitensi iniziano a sondare la Mesopotamia nel 1910 scoprendo una serie di giacimenti di petrolio vicino Kirkuk e costruendo una rete di pozzi e di gasdotti. Il coinvolgimento degli Stati Uniti nel primo Iraq fu sostanzialmente limitato.

Qualche anno dopo, il Presidente Woodrow Wilson prevedeva un sistema politico post- guerra liberale che includeva l'autodeterminazione per gli iracheni e per gli altri popoli dell'ex Impero ottomano, anche se fu incapace di promuovere questa visione in modo effettivo.

Nel 1920 e nel 1930 i diplomatici statunitensi affidarono il compito agli ufficiali britannici che gestivano l'Iraq come mandante della Lega delle Nazioni delimitando i suoi confini nazionali. Quando dilagava la minaccia della Germania nazista che avrebbe potuto guadagnare dominio politico durante la Seconda Guerra Mondiale a Baghdad, i diplomatici statunitensi approvarono la repressione di Rashid al-Gailani, primo Ministro iracheno pro nazista e con il sostegno americano, gli inglesi restaurarono la monarchia nel Paese.

Dopo la Seconda Guerra Mondiale, le dinamiche internazionali hanno gradualmente trascinato gli USA in una più profonda relazione politica con l'Iraq. L'inizio della Guerra Fredda, poi, ha sollevato i timori di Washington circa l'espansionismo sovietico in Medio Oriente generando una determinazione tra i

leader americani per prevenire la diffusione del comunismo nel Paese.<sup>306</sup> Nel periodo 1940-1950, gli ufficiali statunitensi cercarono di stabilizzare l'Iraq, aiutando a negoziare il ritiro delle forze militari irachene dal teatro palestinese come parte del più ampio piano di fine della Prima guerra arabo-israeliana. Incoraggiarono l'Iraq Petroleum Company (IPC) ad incrementare la produzione di petrolio, essi avrebbero fornito aiuto militare ed economico al governo iracheno. Dal 1955, gli Stati Uniti inserirono l'Iraq come membro del patto di Baghdad, una partnership di difesa anti-sovietica che univa l'Iraq, l'Iran, il Pakistan, la Turchia, la Gran Bretagna con il sostegno informale statunitense. A questo punto, sembrava che gli Stati Uniti avessero trovato una formula per assicurare la stabilità a lungo termine e l'anti-comunismo in Iraq. Ma questa apparenza evaporò molto presto nel giugno 1958 quando una coalizione di soldati iracheni, ispirati dal leader rivoluzionario egiziano Nasser rovesciarono la monarchia con un sanguinoso colpo di Stato e istituirono un nuovo regime dal gusto anti-occidentale.

La reazione del Presidente statunitense Eisenhower fu quella di inviare i Marines americani in Libano per evitare la ribellione, ma egli rigettò la nozione di intervento militare per rovesciare la rivoluzione a Baghdad, come troppo difficile dal punto di vista tattico e troppo rischiosa dal punto di vista politico.

La rivoluzione irachena del 1958<sup>307</sup> dimostrò chiaramente il fallimento degli Stati Uniti nel portare l'Iraq nell'asse occidentale della Guerra Fredda. La seconda fase delle relazioni tra Iraq e Stati Uniti va dal 1958 al 1979 e fu caratterizzata dall'instabilità politica sulla scia della caduta della monarchia irachena nel 1958, appunto. La rivoluzione fu seguita da altre nel 1963, nel 1968 e nel 1979. Altre rivolte si svilupparono e conflitti politici ed etnico-culturali generarono instabilità in tutto il periodo.

---

<sup>306</sup> La Gran Bretagna provò a mantenere una posizione di dominio imperiale nel Paese anche se le tensioni, in particolare i conflitti arabo-israeliani destabilizzarono la regione.

<sup>307</sup> Venne rovesciata la monarchia con il colpo di stato di Abd al-Karim Qasim ed istituita la Repubblica.

L'Iraq emerge come un potere indipendente nello scenario internazionale e il suo governo è neutrale durante la Guerra Fredda. La gestione del delicato problema curdo nel 1970 porta Baghdad in un insieme di conflitti e cooperazione con l'Iran. Nell'era 1958-1979, gli USA perseguivano una serie di obiettivi in Iraq: oltre agli interessi economici e politici nel Paese e nella regione, gli ufficiali statunitensi cercarono una relazione politica con il governo a Baghdad, rivolta a prevenire la crescita del comunismo nel Paese e ad evitare l'influenza sovietica e si impegnavano ad evitare che l'Iraq diventasse fonte di conflitti regionali o di guerre. I leader statunitensi mostrarono un piccolo supporto per la democrazia in Iraq e per molti anni dopo il 1958, ottennero qualche successo nel perseguimento degli obiettivi.<sup>308</sup> Le relazioni tra Iraq e gli Stati Uniti declinarono, poi, a partire dal 1960.

L'Iraq interruppe le relazioni diplomatiche nel 1967 perché riteneva che gli USA erano stati complici nelle conquiste militari israeliane durante la Guerra dei Sei Giorni del giugno 1967. All'inizio del 1970, l'Iraq nazionalizzò gli interessi petroliferi e collaborò con l'Unione Sovietica. Gli ufficiali statunitensi, a questo punto, attrezzarono segretamente i ribelli curdi per indebolire il governo iracheno. L'Iraq neutralizzò il problema curdo attraverso la diplomazia con l'Iran, criticò i poteri esteri che sostenevano i curdi e rinnovò le tendenze anti-USA nel suo approccio alle questioni arabo-israeliane alla fine del 1970.

La terza fase della relazioni tra Iraq e Stati Uniti si riaprì nel 1979 quando Saddam Hussein si impadronì del potere a Bagdad. Molto rapidamente e brutalmente egli eliminò i rivali interni e costruì una certa stabilità ponendo fine a decenni di disordini politici. Egli si schierò contro il fondamentalismo islamico in Iran dove lo Ayatollah Khomeini aveva preso il potere nel 1979 e aveva dichiarato l'intenzione di esportare i suoi ideali rivoluzionari nella regione.

Tensioni crescenti tra i due poteri del Golfo confluirono nella guerra del settembre 1980 quando Saddam Hussein ordinò le sei divisioni dell'esercito iracheno a lanciare un'invasione su vasta scala dell'Iran. L'Iraq inizialmente occupò 10.000

---

<sup>308</sup> Mantenero relazioni diplomatiche, negoziarono la risoluzione pacifica del patto di Baghdad, scongiurarono i conflitti nel regolamento dei conti oltre il Kuwait nel 1961, distribuirono aiuti esteri all'Iraq e promossero opportunità di business.

miglia quadrate di territorio prima che l'Iran ostacolasse l'offensiva irachena. L'Iran gradualmente riconquistò il suo territorio portando ad una situazione di stallo nel fronte della battaglia nel 1982. Una serie di massicce offensive terrestri dimostrarono l'inefficacia nel superare l'impasse. Eppure la guerra di terra, fu ampliata dagli attacchi missilistici sulle città e dalle aggressioni reciproche sulle petroliere sul Golfo. Dal 1988, i due stati insieme contavano più di un milione di vittime.

Il presidente Ronald Reagan gradualmente portò gli Stati Uniti nella Guerra Iran - Iraq.<sup>309</sup> Essa fa da sfondo agli avvenimenti tumultuosi già iniziati nel 1979: il potere assoluto conquistato da Saddam in Iraq, la rivoluzione di Khomeini e l'occupazione dell'ambasciata americana di Teheran da parte dei suoi seguaci, la rivolta dei sunniti che occuparono la Mecca, l'invasione dell'Afghanistan da parte dell'Unione Sovietica, in Libano l'attrito tra siriani, israeliani e palestinesi che dal 1975 non si interruppe mai. I rapporti sotterranei tra l'Amministrazione Reagan e il regime rivoluzionario iraniano, considerato da Israele un nemico strategico, ancor più importante dell'Iraq favorirono anche il nascere di un triangolo segreto USA-Israele-Iran, la cui collusione sarebbe diventata evidente con lo scandalo Irangate<sup>310</sup> che fece tremare Washington negli anni 80.<sup>311</sup> La reazione mondiale alla guerra tra Iran ed Iraq portò alle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU con cui si chiedeva di arrivare a un cessate il fuoco. L'URSS si oppose alla guerra tra Iran e Iraq, all'inizio impose l'embargo delle forniture militari a

---

<sup>309</sup>Cfr. Cooley John K., *L' alleanza contro Babilonia. Usa, Israele e l'attacco all'Iraq*, Elèuthera, 2005 , pag. 213 e ss. Il decennio iniziato con la guerra tra Iran e Iraq e conclusosi con la disastrosa avventura di Saddam in Kuwait sarà cruciale anche per l'alleanza tra USA e Israele. Le lacune dell'intelligence americana sull'Iran resero la caduta dello scia pericolosa per l'America e per il suo alleato ombra Israele. Le missioni militari e diplomatiche americane contro l' Urss avevano trascurato gli sviluppi della situazione interna iraniana. Tra le varie conseguenze vi fu la decisione dello Scia Khomeini di esportare la rivoluzione islamica destabilizzando Paesi come l'Arabia Saudita, l'Iraq e il Libano. Intanto nel 1982 Israele invase il Libano per annientare l'OLP, ma l'invasione si ritorse contro Israele e USA. L' Iran mandò in Libano i suoi Guardiani della Rivoluzione per costruire il movimento militante sciita degli Hezbollah, il cui tratto caratteristico fu la cattura di ostaggi e l'attentato suicida.

<sup>310</sup> Lo scandalo coinvolse l'amministrazione Reagan accusata dell'organizzazione di un traffico illegale di armi con l'Iran, su cui vigeva l'embargo, per ottenere la liberazione degli ostaggi americani a Teheran.

<sup>311</sup> Cfr. Cooley John K., *L' alleanza contro Babilonia. Usa, Israele e l'attacco all'Iraq*, Elèuthera, 2005, op. cit.

entrambi i contendenti ma già nel 1982 riprendeva a inviare armi in Iraq. Gli americani smisero di fornire armi dopo la caduta dello scià e Carter aveva rotto le relazioni con l'Iran nel 1980 a causa della crisi degli ostaggi all'ambasciata di Teheran. L'Iraq, invece dalla guerra arabo – israeliana del 1967<sup>312</sup> non aveva più ripreso i rapporti diplomatici con gli USA.

L'amministrazione Carter si proclamò neutrale nei confronti della guerra tra Iran e Iraq, dando vita all'operazione "Staunch" per bloccare qualsiasi invio di armi a entrambe le parti. La nuova amministrazione americana Reagan continuò la politica di neutralità ereditata dal Presidente Carter, ma dal 1982 decise che una vittoria iraniana era contraria agli interessi degli USA, mutando direzione e supportando l'Iraq, la conseguenza fu un'accelerazione dei rapporti tra i due Paesi. I dirigenti delle compagnie petrolifere americane e multinazionali tra cui la Exxon-Mobil facevano pressioni sull'amministrazione Reagan perché si ingraziasse Saddam dato che i giacimenti iracheni erano secondi solo a quelli sauditi e il Dipartimento di Stato americano depennò l'Iraq dalla lista di Stati che sostenevano il terrorismo internazionale.

Il 12 luglio 1983 il Presidente Reagan firmò la National Security Directive 99 (NSDD)<sup>313</sup> classificata segreta che indicava gli interessi e gli obiettivi degli USA nel Medio Oriente e nell'Asia meridionale lasciando intendere che la politica ufficiale americana avrebbe avuto un atteggiamento preferenziale nei confronti dell'Iraq.<sup>314</sup>

Nonostante il dispotismo politico di Saddam Hussein, i leader statunitensi consideravano l'Iraq come un baluardo vitale contro l'espansionismo iraniano.

Così, l'amministrazione Reagan fornì aiuto economico, ristabilì le relazioni diplomatiche, sospese le proteste sull'utilizzo di armi di distruzione di massa dell'Iraq contro le truppe iraniane e contro i rivali interni. La riconciliazione

---

<sup>312</sup> Il riferimento è alla guerra dei sei giorni che vide la vittoria di Israele nei confronti di Egitto, Siria e Giordania.

<sup>313</sup> Per maggiori approfondimenti della National Security Security Directive n.99, top secret, visita il sito <http://www.thereaganfiles.com/nsdd-99.pdf>

<sup>314</sup> In quel periodo i servizi segreti diretti da Begin diedero il via a una guerra segreta volta a neutralizzare il piano di Saddam Hussein di acquisire armi nucleari. Cfr. Cooley John K., *L' alleanza contro Babilonia. Usa, Israele e l'attacco all'Iraq*, Elèuthera, 2005, op. cit.

pubblica tra l'amministrazione Reagan e Saddam Hussein prese avvio verso la fine del 1983 nonostante i ripetuti rapporti dell'intelligence sull'uso di armi chimiche da parte di Saddam Hussein contro i curdi e contro l'esercito iraniano.<sup>315</sup> Dal 1987, l'amministrazione Reagan ipotizzò anche il coinvolgimento militare nella guerra in nome dell'Iraq. Quando l'Iran attaccò le petroliere che trasportano petrolio iracheno ai mercati mondiali, Reagan ordinò la marina statunitense a perlustrare il Golfo e a proteggere le petroliere. Scontri armati si verificarono tra le navi da guerra degli Stati Uniti e quelle dell'Iran con un picco tra fine 1987 e 1988. Avendo il sopravvento nella distensione della Guerra fredda, Reagan lavorò anche con i sovietici e con altri leader nel mondo per concretizzare la risoluzione di cessate il fuoco delle Nazioni Unite che avrebbe posto fine alle ostilità. Mentre l'Iraq accettò il cessate il fuoco, l'Iran rifiutò, chiedendo all'Iraq di accettare i costi di riparazione. Pressato dalla marina statunitense, Khomeini accettò il cessate il fuoco nel luglio 1988 che avrebbe dovuto condurre ad una condizione di stabilità nella regione del Golfo.

La pace sul campo di battaglia avrebbe posto fine allo spargimento di sangue tra i due belligeranti e avrebbe ripristinato il commercio redditizio. Nello stesso tempo, il sensibile miglioramento dei rapporti tra Stati Uniti e Unione Sovietica diminuì notevolmente la tradizionale preoccupazione degli Stati Uniti che il comunismo si sarebbe esteso in tutta la regione. Gli ufficiali statunitensi speravano che Saddam Hussein avrebbe guidato il Paese e il Medio Oriente in un'epoca di pace e di prosperità. Essi si astennero dall'indirizzare a Saddam i terribili numeri degli abusi dei diritti umani, le tendenze aggressive, e il dispotismo politico, né tanto meno, adottarono misure per frenare la sete occidentale per il petrolio del Medio Oriente.

Gli eventi successivi dimostreranno che gli ufficiali USA costruirono incautamente una strategia in Medio Oriente sulle fondamenta instabili del regime di Saddam Hussein.

---

<sup>315</sup> Cfr. Cooley John K., *L' alleanza contro Babilonia. Usa, Israele e l'attacco all'Iraq*, Elèuthera, 2005, op. cit.

#### **IV. 5. Il coinvolgimento degli USA nella Prima Guerra del Golfo**

La quarta era della policy statunitense verso l'Iraq mostra una piccola guerra tra i due Stati seguita da un lungo decennio di complicazione consequenziali, si tratta dello scontro militare originato dalla decisione presa da Saddam Hussein nel mezzo della guerra tra Iran ed Iraq di cercare guadagni economici e territoriali a spese del Kuwait.

Che Saddam Hussein fosse il reale bersaglio e che andasse eliminato nel corso della guerra del 1991 era un'idea certa che si ripeté nuovamente nel 2003 finché gli americani non lo presero vivo con l'aiuto dei curdi nel suo nascondiglio localizzato nella regione di Tikriti nel dicembre di quell'anno.

Tanto Bush Senior quanto Bush Junior danno inizio ad una guerra contro il regime di Saddam anche se con modalità differenti. La I Guerra del Golfo fu la prima guerra del periodo post- Guerra Fredda, in seguito all'invasione irachena dell'Iraq. La parola stabilità riassume l'approccio della Presidenza Bush in Medio Oriente, intesa come equilibrio favorevole agli interessi americani. I primi due anni della sua amministrazione segnano, infatti, il seguito di questa politica di sostegno a regime di Saddam Hussein. Con la fine della guerra contro l'Iran, la logica del sostegno al regime di Saddam Hussein in funzione anti-iraniana cadde. Nel 1989 il Presidente Bush emanò la *Direttiva sulla Sicurezza nazionale n. 26* in cui era prevista l'espansione dei legami politici ed economici con Baghdad e sino al 1991 gli USA mantennero inalterato il flusso di assistenza.

Dopo l'invasione del Kuwait da parte di Saddam Hussein, il Presidente americano fu costretto ad agire sotto l'egida delle NU per ristabilire la sovranità del Kuwait. La guerra era finalizzata alla liberazione del Kuwait e non comprendeva anche il rovesciamento del regime di Hussein. Bush conosceva i rischi connessi al nation-building in Iraq ed era certo che l'abbattimento di Saddam avrebbe comportato uno smembramento dell'Iraq che era già frammentato al suo interno in più entità politiche-sciita, sunnita e curda.

Intanto, nel 1989 e nel 1990, Hussein segnalò l'intenzione crescente di utilizzare la forza contro il piccolo emirato. L'aggressività di Hussein fu incentivata dal

desiderio di ottenere risorse petrolifere redditizie e di alleviare gli oneri finanziari sostenuti per la guerra contro l'Iran; una missione per ottenere importanza tra i leader vicini e mobilitare l'opinione pubblica nazionale dietro questo regime e la speranza di riprendersi la parte del territorio che, molti iracheni ritenevano fosse stato sottratto per decenni dal Kuwait decenni prima. Quando la tensione crebbe e Hussein mosse 100.000 truppe ai confini del Kuwait, Bush rafforzò la presenza navale statunitense nel Golfo e avvisò Hussein di un eventuale azione militare pur continuando a trattare con Hussein in modo costruttivo. L'invasione su larga scala del Kuwait il 2 agosto 1990 dimostrò chiaramente l'aggressività incosciente e gli sforzi piuttosto futili dell'amministrazione Bush di trattare con lui in termini amichevoli.

Quando le unità irachene invasero velocemente il Paese, gli ufficiali statunitensi decisero di contestare l'occupazione. Se non avessero agito, i militari di Hussein sarebbero giunti in Arabia Saudita. Permettere l'invasione avrebbe significato per Hussein enorme prestigio politico ed economico e avrebbe destabilizzato l'ordine internazionale emerso dal contesto post Guerra Fredda secondo gli americani. La decisione di contestare l'espansionismo iracheno risultò in due iniziative strategiche: deterrenza e azione militare. In primo luogo, nell'operazione *Desert Shield*, Bush posizionò i soldati americani in Arabia Saudita come deterrente contro qualsiasi mossa militare irachena nel territorio e in secondo luogo in una partnership con numerosi alleati, Bush schierò le forze lungo i confini tra Iraq e Kuwait per pressare Hussein ad abbandonare il territorio. Quando Hussein rifiutò di lasciare, gli alleati militari lanciarono l'Operazione *Desert Storm* nel gennaio 1991 caratterizzata da circa cinque settimane di assalti aerei su obiettivi militari e politici iracheni, seguite da un'invasione che liberò il Kuwait dal controllo iracheno.

Bush, poi, prese la decisione importante e controversa di fermare le sue azioni dopo la liberazione del Kuwait, resistendo alla tentazione di occupare l'Iraq e deporre Hussein. Egli riteneva che una marcia verso Baghdad avrebbe frammentato l'alleanza internazionale, eccedendo al mandato autorizzato dalle Nazioni Unite, incorrendo a perdite statunitensi inaccettabili e comportando una costosa e prolungata occupazione.

Dopo che la situazione post-guerra si stabilizzò, Bush e il suo successore Clinton imposero gradualmente una politica di contenimento nei confronti dell'Iraq. L'amministrazione Clinton (1992-1996) non riuscì a sfruttare il vantaggio politico e militare dopo il successo dell'operazione "*Desert Storm*". L'impegno diplomatico ed economico, speso per quello che Madeleine Albright, segretario di Stato definiva una "tattica di contenimento" non dava alcun risultato. La UNSCOM, commissione costituita per ispezionare le strutture militari irachene dopo la guerra cominciò a lavorare nel giugno 1991 riuscendo ad individuare e distruggere migliaia di armi vietate.

Quando, all'inizio di ottobre 1994, le truppe irachene iniziarono a muoversi verso il confine con il Kuwait, l'amministrazione Clinton con l'approvazione di Israele decise di mobilitare le sue truppe. Dopo un incontro alla Casa Bianca venne concordata la direttiva segreta data da Clinton alla CIA nel 1991: farla finita con Saddam.

Per quanto riguarda il caso Iraq, l'avvio della fase di svolta fu data dalla nomina di Madeleine Albright a Segretario di Stato che aveva portato avanti con determinazione la campagna di pressione su Baghdad. In un discorso alla Georgetown University nel 1997, lanciò una serie di critiche a Saddam Hussein a proposito del disprezzo dei diritti umani, degli ostacoli frapposti alle ispezioni ONU, alle violazioni dell'embargo e della mancata restituzione dei beni sottratti al Kuwait durante l'occupazione. La nuova politica portata da Clinton e da Albright in Iraq divergeva con quella portata avanti dai leader precedenti.<sup>316</sup>

Sotto le operazioni Northern Watch e Southern Watch, vennero stabilite le *no-fly zones* sul territorio iracheno a Nord al 36° parallelo e a Sud al 31° designate per proteggere i curdi iracheni e la popolazione sciita dalla repressione militare e per evitare che Hussein utilizzasse armi sui confini internazionali. I leader statunitensi persuasero le Nazioni Unite a mantenere le restrizioni finanziarie internazionali imposte durante la Guerra del Golfo fino a quando Hussein non avrebbe rispettato tutte le risoluzioni, tra cui l'eliminazione delle armi di distruzione di massa. I leader statunitensi proposero anche un'ispezione internazionale dei

---

<sup>316</sup> Cfr. Cooley John K., *L'alleanza contro Babilonia. Usa, Israele e l'attacco all'Iraq*, Elèuthera, 2005, op. cit.

militari iracheni. Entrambi i Presidenti utilizzarono occasionalmente la forza per punire la violazione delle risoluzioni delle nazioni Unite, sperando di mantenere il potere di Saddam Hussein sotto controllo.

La politica di contenimento che durò fino all'invasione dell'Iraq del 2003 raggiunse obiettivi immediati. Fin quando Hussein rimase al potere a Baghdad cercò di intraprendere dei conflitti regionali contro la sua stessa popolazione sciita e curda che viveva sotto la protezione della Western military aircraft.

Ostacolando l'ispezione internazionale sulle armi, Hussein alimentò la paura che egli stesse sviluppando un programma di armi di distruzione di massa ma come confermarono successivamente gli ispettori dopo il 2003 il programma rimase impotente e non funzionale. Le ispezioni sulle armi terminarono nel Dicembre 1998, quando Hussein criticò fortemente le sanzioni economiche per la sofferenza inflitta alla sua popolazione.

Nel 1998, poi, il terrorista Osama bin Laden si riferì all'assalto statunitense sull'Iraq dalle basi aeree in Arabia Saudita come una causa della sua dichiarazione di guerra contro gli Stati Uniti. Intanto, Clinton continuò con il contenimento abbracciando il concetto di "cambio di regime". Nel nuovo secolo egli permise agli Stati Uniti di preservare gli interessi in Medio Oriente durante la vita di Saddam Hussein.<sup>317</sup>

#### **IV. 6. Gli Stati Uniti in Iraq dopo l'11 settembre**

L'Iraq è stato, assieme alla questione israelo-palestinese il banco di prova della politica estera degli USA nel Medio Oriente e la questione "Iraq" rispecchia il dibattito interno agli USA relativo alle modalità e agli scopi dell'azione politico-militare americana nel mondo. Dalla fine della Guerra Fredda, sia l'amministrazione Bush agli inizi degli anni '90 che quella di Bill Clinton, così come quella di George Bush si sono dovute occupare dell'Iraq. Perché risulta essere di così grande interesse? Molto è stato detto sull'importanza delle risorse

---

<sup>317</sup> Peter L. Hahn, *Mission accomplished? The United States and Iraq since World War I*, Oxford University Press, 2011, e Peter L. Hahn, *A century of U.S. Relations with Iraq*, vol 5, issue 7, april 2012.

strategiche irachene e sugli interessi economici statunitensi. Ma non solo il caduto regime di Saddam Hussein è stato il simbolo di una tirannia brutale ed elemento di destabilizzazione. Vi sono state due guerre che hanno insanguinato la regione, nonché un sostegno del terrorismo islamico. La sfida principale degli USA può essere individuata proprio nella minaccia “destabilizzante” del regime di Saddam Hussein.

La quinta era della politica estera statunitense nei confronti dell'Iraq si concentra proprio sulla guerra e sulla ricostruzione. Il Presidente George Bush, dopo l'attacco terroristico lanciò un'invasione militare all'Iraq per distruggere il regime di Saddam. Gli attentati dell'11 settembre che per molti avrebbero dovuto segnare l'inizio di una terza guerra mondiale, avevano fatto scattare al Pentagono il livello di allarme globale DEFCON 3<sup>318</sup>, che non si raggiungeva dalla guerra arabo-israeliana.

L'insicurezza caratterizzava il mondo subito dopo l'invasione e gli Stati Uniti videro Saddam Hussein come una minaccia alla sicurezza americana. Nei 18 mesi seguenti all'attacco dell'11 settembre, l'amministrazione Bush gradualmente portò gli Stati Uniti sull'orlo della guerra. Il regime di Hussein venne visto come un pericolo mortale alla sicurezza degli Stati Uniti e degli altri Paesi per il suo programma di armi di distruzione di massa. In realtà, fu la politica di contenimento lanciata nel 1991 dall'amministrazione statunitense a permettere le azioni seguenti di Saddam Hussein.

Dopo che il 17 marzo 2002, l'amministrazione Bush rilasciò un ultimatum all'accettazione della risoluzione 1441<sup>319</sup> a Saddam Hussein in cui chiedeva che egli lasciasse l'Iraq entro 48 ore, altrimenti si sarebbe trovato a fronteggiare l'ira dell'esercito americano, il 20 marzo Bush dichiarò guerra contro l'Iraq che terminerà il 1° maggio successivo, fine annunciata con la sua “*Mission Accomplished*”.

---

<sup>318</sup> DEFense readiness CONdition, allarme di rischio elevato in tempo di pace.

<sup>319</sup> Risoluzione del 2002 del Consiglio di Sicurezza che imponeva all'Iraq il rispetto delle risoluzioni precedenti e il disarmo dalle armi biologiche e biochimiche, permettendo agli ispettori dell'ONU e IAEA l'accesso a tutti gli impianti di produzioni di armi. L'Iraq rimane in violazione sostanziale dei suoi obblighi conseguenti la risoluzione 687 del 1991.

La mattina del giorno successivo all'attacco, mercoledì 12 settembre, secondo quanto afferma Richard A. Clarke, capo dell'antiterrorismo nominato da Clinton e riconfermato da Bush, Rumsfeld e il suo vice Wolfowitz cominciarono a parlare di "prendere l'Iraq". Wolfowitz insisteva sul fatto che Al Qaeda non poteva aver fatto tutto da sola e che uno Stato doveva averla aiutata: l'Iraq era il principale sospetto.

Il Segretario di Stato Colin Powell e il suo assistente Richard Armitage non condividevano le idee espresse dai conservatori nella riunione del 12 settembre, sostenendo che l'obiettivo principale del contrattacco americano doveva essere Al Qaeda e i talebani che la ospitavano in Afghanistan e non l'Iraq. Ciò nonostante, Rumsfeld ribadì che l'Iraq meritava una punizione e offriva obiettivi migliori rispetto all'Afghanistan. Bush riteneva che era necessario cambiare il regime e che non bastava più colpirlo con qualche missile Cruise. Quando il giorno dopo si arrivò alle decisioni, ci fu l'unanimità sul fatto che Al Qaeda e l'Afghanistan fossero l'obiettivo prioritario, ma che quella sarebbe stata solo la prima fase della "guerra al terrorismo".<sup>320</sup> Dopo la prima Guerra del Golfo, l'Iraq non è mai furioscito dalla mira dell'amministrazione americana, decisa a sbarazzarsi dal regime di Saddam Hussein, di far nascere un Iraq democratico e di fronteggiare il pericolo delle armi di distruzione di massa. A seguito della vittoria delle forze di coalizione, Washington creò nel 2003 una coalizione di volontari, forze di stabilizzazione internazionale di una quindicina di Paesi partecipanti (tra cui la GB, la Polonia, la Danimarca, la Spagna) sotto l'egida degli USA per la ricostruzione dell'Iraq. Gli stati Uniti riescono ad ottenere il 22 maggio 2003 l'avvallo del Consiglio di sicurezza dell'ONU in cui una risoluzione affida alla coalizione USA-GB la gestione del Paese e lo sfruttamento del petrolio, il 16 ottobre 2003, la risoluzione 1511<sup>321</sup> conferma la coalizione come forza occupante ed interna del progetto politico degli USA in Iraq.

---

<sup>320</sup> Cfr. Cooley John K., *L'alleanza contro Babilonia. Usa, Israele e l'attacco all'Iraq, Elèuthera*, 2005, op. cit.

<sup>321</sup> La risoluzione che getta le basi per una partecipazione internazionale e delle Nazioni Unite alla ricostruzione politica ed economica dell'Iraq e al mantenimento della sicurezza.

Ma, a differenza della presa di decisione presidenziale rapida sull'Afghanistan, la decisione di invadere l'Iraq sembrava aver impiegato un anno.<sup>322</sup> Il Presidente Bush era cosciente dei disaccordi che provenivano per la maggior parte dal di fuori della sua amministrazione. La sola proveniente dall'interno sembrava essere quella di Colin Powell, espressa durante una cena col Presidente nell'agosto 2002. Non si sa precisamente quando il Presidente prese la decisione dell'invasione ma cominciò a dare degli ordini per la creazione di piani di guerra poco dopo gli attacchi dell'11 settembre. Richard Clarke<sup>323</sup> rapporta che il Presidente gli aveva ordinato di trovare dei legami tra gli attacchi e Saddam Hussein ed aveva affermato che nessun tipo di contatto era stato ritrovato. Dopo la riunione del Consiglio di guerra a Camp David il 15 settembre 2001, la questione dell'Iraq fu sollevata dal Segretario aggiunto alla Difesa Paul Wolfowitz che era a favore di un attacco contro Saddam Hussein e che suggeriva una guerra in Iraq, senza dubbio più facile rispetto a quella in Afghanistan. Tenet e Card erano entrambi contro l'intervento. Il Presidente deciderà di non attaccare l'Iraq in quel momento. Il 17 settembre 2001, il Presidente firmerà un piano top secret per la guerra in Afghanistan che porterà il Dipartimento della Difesa a cominciare a pianificare una guerra contro l'Iraq.

Nel febbraio 2002, alla riunione del National Security Council convocata nella "Situation Room" della Casa Bianca, il Segretario al Tesoro Paul H. O'Neil si

---

<sup>322</sup> I neoconservatori arrivati alla Casa Bianca, al Dipartimento di Stato e al Pentagono con l'elezione alla Presidenza di George W. Bush erano Paul Wolfowitz, vice del segretario alla Difesa Donald Rumsfeld e principale architetto della politica bellica di Bush in Iraq; Richard Perle membro del Defense Policy Board, James Woolsey con incarichi di spicco per quattro Presidenze, Direttore della CIA con Clinton e ora nella società di consulenza Booz Allen Hamilton, Kenneth Adelman attivo nelle amministrazioni repubblicane di Ford e Reagan, Douglas Feith, vicesegretario e "numero tre" del Pentagono incaricato alla ricostruzione e alla democratizzazione dell'Iraq dopo le elezioni del giugno 2004; J. Lewis, braccio destro del vicepresidente Cheney.

Al Dipartimento di Stato, Colin Powell che difese le informazioni in gran parte inventate dell'intelligence sull'ipotetica presenza di armi di distruzione di massa in Iraq. Un anno dopo fu costretto a ammettere che le informazioni presentate in modo teatrale erano errate. Nel dipartimento i "neocon"- neoconservatori avevano un potente alleato John Bolton, sottosegretario di Stato per il controllo degli armamenti. Cfr. Cooley John K., *L'alleanza contro Babilonia. Usa, Israele e l'attacco all'Iraq*, Elèuthera, 2005, op. cit.

<sup>323</sup> Ex Coordinatore nazionale della Sicurezza, Protezione delle Infrastrutture. Presiedeva il Counter-terrorism security rioup durante l'amministrazione Bush Senior, poi Special Advisor sulla cyber security.

vide consegnare del materiale informativo sull'Iraq che non riguardava solo le sanzioni economiche ma anche un piano politico-militare per l'Iraq del dopo Saddam, classificato segreto. Per tutto il 2002 al Pentagono si elaborarono piani di guerra. L'esautorazione di Saddam non violava il diritto internazionale perché il raïs aveva violato gli accordi dell'armistizio alla conclusione della Guerra del Golfo. Lo stesso giorno il vicepresidente Cheney tenne un discorso a Nashville in cui ammoniva che se gli USA non avessero agito subito, si sarebbero potuti trovare alla mercé di un Iraq dotato di armi nucleari.

Il generale Tommy Franks fu costernato quando ricevette l'ordine di Rumsfeld di modificare le priorità ma costituì delle équipes al Pentagono per lavorare segretamente su questi piani e il 7 febbraio presentò al presidente Bush un piano formale.

Il presidente Bush non rese pubblica la sua decisione di affrontare l'Iraq prima del suo discorso sullo stato dell'Unione del 29 gennaio 2002 e ancora la sua decisione rimase piuttosto oscura e venne annunciata in una maniera molto generale. Nel suo discorso, tanto l'Iraq, quanto l'Iran e la Corea del Nord venivano incluse in quello che egli definirà "asse del male". Nell'aprile 2002, l'amministrazione inizierà a parlare di "cambiamento di regime" in Iraq e Bush confiderà la sua decisione contro Saddam. L'intervento pubblico maggiore seguente sulla sicurezza nazionale e l'Iraq fu la Dichiarazione del 1 giugno 2002 all'accademia militare americana di West Point dove egli afferma: "La guerra contro il terrorismo non può essere guadagnata attraverso la difensiva. Noi dobbiamo combattere la guerra nei confronti del nemico."<sup>324</sup> Nel corso dell'estate 2002, alcuni ufficiali iniziarono ad emettere delle riserve sul progetto americano di invasione dell'Iraq. Degli articoli sul Washington Post menzionavano gli ufficiali militari superiori e qualche generale e ammiraglio a capo dell'esercito, che raccomandava un approccio prudente nei confronti dell'Iraq. Non tutti erano convinti che l'Iraq era legato agli attacchi terroristici dell'11 settembre, pensavano anzi che la strategia di contenimento dell'Iraq aveva funzionato fino ad allora e che un'invasione militare

---

<sup>324</sup> Weekly Compilation of Presidential Documents, Administration of George W. Bush, 2002, Commencement Address at the United States Military Academy in West Point, New York. 1 June 2002, pp. 944-987.

sarebbe costata molto e che una probabile vittoria degli USA avrebbe implicato una lunga occupazione dell'Iraq. Come Lyndon Johnson, che decise nello stesso modo di minimizzare le inquietudini degli oppositori alla guerra al Vietnam, lo stesso George Bush non ne tenne conto. In agosto, più membri dell'amministrazione del Presidente dichiararono pubblicamente la loro opposizione ad una guerra in Iraq. Brent Scowcroft, Consigliere alla sicurezza nazionale di Bush padre e mentor di Rice, firmerà un forum di opinioni intitolato: "Non attaccate Saddam". James Backer, Segretario di Stato, esprimerà ugualmente le sue riserve: "Se dobbiamo cambiare regime in Iraq, dobbiamo occupare militarmente il Paese. I costi politici, economici e in numero di vittime, di queste azioni, potrebbero essere importanti." L'amministrazione Bush sentì che l'opposizione alla guerra in Iraq si rinforzava e quella doveva essere contrastata, il vicepresidente Cheney approfitterà di un'allocuzione davanti alla convenzione dei veterani di guerra all'estero, il 26 agosto 2002, per presentare la posizione dell'amministrazione: "Saddam Hussein potrebbe cercare di dominare tutto il Medio Oriente e sottomettere gli Stati Uniti o le altre nazioni a un ricatto nucleare." Quando l'amministrazione convinse il Congresso di donare l'autorità necessaria per attaccare l'Iraq, Colin Powell e i diplomatici americani cercheranno di costituire una coalizione al fine di convincere il Consiglio di Sicurezza dell'ONU di adottare una nuova risoluzione sull'Iraq. Una volta passata la risoluzione, gli ispettori dell'ONU esploreranno l'Iraq alla ricerca di armi con una grande libertà di azione. Attraverso visite a sorpresa potevano trovare le produzioni di armi ma alla fine del mese di gennaio, nessuna scoperta. Il Capo degli ispettori dell'ONU, Hans Blix, affermò che aveva bisogno di più tempo per effettuare un lavoro meticoloso ma gli Stati Uniti cominciarono, intanto, ad inviare delle truppe in Medio Oriente in preparazione della guerra contro l'Iraq. Nel suo discorso sullo stato dell'Unione del 28 gennaio 2003, il Presidente Bush affermò che le Nazioni Unite avevano dato a Saddam Hussein l'ultima chance per disarmarsi. Il Presidente non aveva compreso tutte le conseguenze di un'invasione americana. L'aspetto relativamente informale del processo di decisione dell'intervento è illustrato dalla maniera in cui il Presidente informerà il suo Segretario di Stato della sua scelta. Egli dovette essere pressato da Rice per

informare il Segretario di Stato della decisione, di cui sarà informato il 13 gennaio. Oltre al modo in cui la decisione di entrata in guerra venne presa, altri aspetti relativi alla concertazione interna del governo posero dei problemi. Da una parte Condoleeza Rice affermò di non essere al corrente e di non averne informato il Presidente dei dubbi emessi dal Dipartimento di Stato e dell'Energia sull'esistenza di un programma di armi nucleari in Iraq, dall'altra un Bureau di progetti speciali fu creato nel Bureau del segretario della Difesa al fine di passare oltre l'analisi di informazioni raccolte dalla CIA sui programmi d'armamento dell'Iraq. Inoltre, il vicepresidente Cheney si recò personalmente presso la sede della CIA a Langley per interrogare gli analisti della CIA sulle loro conclusioni sulle armi di distruzione di massa in Iraq. Questo intervento fu considerato da alcuni come una pressione per incitare la CIA ad adattare le sue analisi ai piani della guerra dell'amministrazione. La testimonianza del generale Hinseki davanti al Congresso secondo il quale un intervento in Iraq necessitava di 200.000 soldati fu criticata mentre il Consigliere economico della Casa Bianca, Lawrence Lindsey fu ringraziato per aver predetto che la guerra sarebbe costata circa 200 miliardi di dollari. Il Presidente Bush ha dimostrato più flessibilità nella decisione di guerra contro l'Afghanistan rispetto all'intervento in Iraq. La differenza di risultati è a questo proposito molto istruttiva.<sup>325</sup>

Dopo la decisione di guerra, Bush ordinò al Pentagono di attaccare l'Iraq il 19 marzo; la campagna militare per decapitare il regime prese avvio il 20 marzo. I missili Cruise colpirono gli edifici di Baghdad, seguirono attacchi missilistici, aerei lanciati da tre gruppi di navi da guerra nel Golfo e due nel Mediterraneo, i sommergibili inglesi e americani erano armati di missili Tomahawk. In un giorno, i Marines inglesi e americani avevano il controllo dei pozzi di petrolio nel sud del Paese. Saddam si era dileguato dopo un'ultima apparizione televisiva (sarebbe stato catturato dagli americani solo il 16 dicembre, dopo che i suoi due figli Uday e Qusay erano stati uccisi in uno scontro a fuoco il 22 luglio). Un mezzo del genio militare abbatté la statua del rais nella piazza Ferdowsi, evento simbolico messo

---

<sup>325</sup> Pfiffner James, *Les décisions de guerre de George W. Bush: l'Afghanistan et l'Irak, Politique américaine*, 2006/2 n.5, pp 35-52, op.cit.

in scena davanti alle telecamere. Circa 125.000 soldati statunitensi sostenuti da 20.000 inglesi e 500 truppe australiane, lanciarono operazioni aeree e di terra che molto presto portarono a delle vittorie militari. Nelle operazioni militari, le forze occupanti sconfissero l'esercito iracheno di circa 400.000 soldati, occuparono il Paese e demolirono il loro regime al costo di 139 vittime statunitensi e 33 britanniche. Lo splendore della vittoria americana sulle forze di Saddam Hussein verranno presto offuscate dalla politica dell'amministrazione Bush nel periodo successivo alla guerra. Per cominciare, la scoperta, dopo l'invasione, che Hussein non disponeva di armi di distruzione di massa, erose la credibilità statunitense. Le notizie sugli abusi grotteschi dei detenuti iracheni da parte dei soldati statunitensi nella prigione di Abu Ghraib, poi, minarono molto facilmente l'immagine degli USA nel mondo. Nella corsa della guerra, gli ufficiali del Pentagono generalmente trascurarono le iniziative nel Dipartimento di Stato di pianificare l'occupazione post guerra. Il Segretario della Difesa Rumsfeld rifiutò di incrementare il numero di forze di occupazione statunitensi, nonostante le richieste per un numero maggiore di truppe e le forze di occupazione provarono ad ostacolare un'ondata di illegalità e di violenza che destabilizzava il Paese nelle settimane seguenti la caduta di Hussein. Il Pentagono inviò il Generale Jay Garner a Baghdad per organizzare elezioni popolari per un nuovo governo in 90 giorni, missione che fallì miserabilmente. Già due mesi prima dell'invasione, infatti, era stata stabilita l'ORHA,<sup>326</sup> ma dopo la sua dissoluzione, nel maggio 2003 il presidente Bush stabilì la CPA la *Coalition Provisional Authority* sotto l'ex ambasciatore L. Paul Bremer nella speranza di stabilizzare il Paese. Ma anche Bremer fallì. Nei mesi della vittoria militare su Hussein, gli Stati Uniti fronteggiarono un'insurrezione debilitante; l'opposizione armata sembrò avere tre diverse provenienze: i Sunniti che erano legati al regime di Saddam Hussein, le milizie sciite come Mahdi Army guidata da Muqtada-al-Sadr che intendeva perseguire l'influenza politica dopo l'era di Saddam Hussein e gli islamisti non iracheni infiltrati in Iraq per distruggere l'esercito americano. Dal dicembre 2003, attacchi suicidi, fuoco dei cecchini, autobombe e bombe hanno ucciso circa 300

---

<sup>326</sup> Office for Reconstruction and Humanitarian Assistance

soldati statunitensi, più del doppio del numero delle vittime dell'invasione precedente.<sup>327</sup> I combattimenti strategicamente rilevanti cessarono per lo più il 14 aprile, ben prima che Bush, in tuta da aviatore ne dichiarasse ufficialmente la fine, in un modo teatrale e piuttosto prematuro sul ponte della portaerei Abram Lincoln, il 1 maggio al largo della California. Le informazioni dell'intelligence sulla presenza di armi di distruzione di massa, si sono rilevate palesemente false. Gli USA erano entrati in guerra basandosi su informazioni d'intelligence erranee, sia per quanto riguardava le armi che per quanto riguardava gli immaginari collegamenti operativi tra Saddam e Al Qaeda ma seguì un rapporto che indagava se il governo avesse usato o manipolato questi dati per farne un casus belli.<sup>328</sup>

L'insicurezza persisteva e la transizione democratica ritardava ma, l'8 giugno 2004 il trasferimento del potere al governo iracheno è approvato dal Consiglio di Sicurezza, si trattò di un indiscutibile successo della diplomazia americana, malgrado il ritiro delle forze spagnole e filippine dalle forze di occupazione.

L'amministrazione Bush si dedicò alla costruzione di un governo democratico in Iraq. Bremer stabilì l' *Iraqi Transitional Government*, nel gennaio 2005, milioni di iracheni parteciparono alle elezioni democratiche che nominarono 275 membri della *Transitional National Assembly* che avrebbe dovuto scrivere la futura costituzione. Le elezioni del 30 gennaio 2005 furono un successo per l'Iraq, Jalal Talabani, curdo venne nominato Presidente della Repubblica. Le seconde elezioni democratiche si tennero nel dicembre 2005 sotto la nuova costituzione. Esse diedero vita al *Council of Representatives* che rimpiazzò la Transitional National Assembly ed una coalizione di governo.

Lo scontro tra l'insurrezione crescente e la ricerca di democratizzazione dell'Iraq è venuta capo nel 2006. La moltiplicazione degli attentati suicidi e l'inizio della guerra civile tra sciiti e sunniti portano gli americani a rinforzare la loro presenza militare, soprattutto quando alcuni Paesi, Italia, Polonia, Gran Bretagna in parte,

---

<sup>327</sup> Cfr. Peter L. Hahn, *Mission accomplished? The United States and Iraq since World War I*, Oxford University Press, 2011, e Peter L. Hahn, *A century of U.S. Relations with Iraq*, vol 5, issue 7, april 2012, op. cit.

<sup>328</sup> Cfr. Cooley John K., *L' alleanza contro Babilonia. Usa, Israele e l'attacco all'Iraq*, Elèuthera, 2005, op. cit.

ritirano le loro truppe.<sup>329</sup> Il numero di morti salì passando da 1000 del Settembre 2004 a 3000 nel gennaio 2007. I costi annuali del Tesoro statunitense crebbero drammaticamente, da 51 miliardi di \$ nel 2003 a 102 \$ miliardi nel 2006. La situazione della sicurezza peggiorò notevolmente, gli attacchi contro gli americani furono circa il doppio rispetto al 2005. Le critiche interne dell'amministrazione Bush, incluso il crescente numero dei membri del suo Partito repubblicano, pressavano il Presidente a ritirarsi immediatamente dall'Iraq anche se questo passo avrebbe potuto comportare il collasso del nuovo governo. I democratici raggiunsero la maggioranza tanto alla Camera quanto al Senato nell'elezioni del 2006 e nel 2007; i nuovi leader nel Congresso proponevano la tempestiva demilitarizzazione degli USA in Iraq. Il Presidente Bush, però, decise di riformare la missione militare in Iraq con un'iniziativa strategica, denominata "surge" che accresceva il numero di G.I.s ( Gruppo di intervento speciale) in Iraq da 120.000 a 160.000 e ordinava loro di riformare il modo di operare. Gli USA utilizzarono anche la diplomazia, la persuasione e gli aiuti finanziari per aiutare le fazioni irachene a combattere contro i gruppi insorti. Dal 2008, l'iniziativa "surge" sembrava aver successo.

Avendo assunto la carica nel gennaio 2009, il Presidente Barack Obama gradualmente terminò la presenza militare in Iraq, terminando le operazioni militari nell'agosto 2010 e in armonia con lo Status of Forces Agreement (SOFA) firmato nel 2008, ritirò tutte le forze di combattimento dal Paese nel Dicembre 2011. Dalla fine dell'occupazione statunitense, la guerra in Iraq comportò la morte di circa 4500 soldati statunitensi e più di 30.000 feriti e comportò la spesa di 1\$ trilione per il Tesoro statunitense. La situazione interna al Paese rimase piuttosto precaria. Le fondamenta democratiche del governo iniziarono a vacillare, il Primo Ministro Nouri al-Maliki, sciita, cercò di solidificare la sua influenza sulla legislazione sunnita e il Vicepresidente sunnita Tariq al-Hashimi fuggì in Kurdistan per scappare dall'arresto per aver presumibilmente ordinato alcuni assassini qualche anno prima. Oltre ai 24 anni di brutale regime di Saddam

---

<sup>329</sup> Cfr. Maurice Vaisse, *Les relations internationales depuis 1945*, Armand Colin, 2011, op. cit.

Hussein, l'Iraq presentava anche le cicatrici dell'invasione statunitense includendo 100.000 iracheni uccisi e due milioni dispersi nel periodo 2003-2011.<sup>330</sup>

Durante il secolo che va dalla creazione dell'Iraq, sia gli USA che l'Iraq sono cresciuti, il primo come un potere globale in difesa degli interessi nazionali in ogni regione e il secondo nell'ottenere influenza e potere dominante nella regione. La policy statunitense verso l'Iraq muta notevolmente, da un' iniziale legame alla Gran Bretagna in nome dei comuni interessi occidentali, alla Seconda Guerra Mondiale, alla Guerra Fredda e alla decolonizzazione dell'impero britannico che scatenano delle dinamiche internazionali che costringono gli ufficiali statunitensi a formare delle politiche verso l'Iraq che vanno dalla cooperazione alla riconciliazione, al conflitto. La politica estera statunitense diventa molto complicata nel nostro secolo dopo l'invasione e l'occupazione dell'Iraq, per la costruzione di un Paese su fondamenta democratiche, pacifiche e progressive. Oltre a comportare importanti successi, ciò ha generato problemi politici e conseguenze che hanno piantato i semi di un futuro sostanzialmente instabile.<sup>331</sup>

#### **IV. 7. Public Diplomacy ed “eccezione americana” di Bush senior e Clinton**

Lo strumento comunicativo è stato fondamentale nel corso degli avvenimenti sopra descritti. Si è trattato di uno strumento di supporto necessario alle azioni intraprese dagli Stati Uniti in Afghanistan e in Iraq. L'USIA, era stata costituita per opera del Presidente Eisenhower già nel 1953 come agenzia indipendente dal Dipartimento di Stato prevista dallo Smith-Mund Act con l'ordine esecutivo 10477 (Reorganization Plan No. 8) come consolidamento di tutte le attività di informazione all'estero del governo

---

<sup>330</sup> Cfr. Peter L. Hahn, *Mission accomplished? The United States and Iraq since World War I*, Oxford University Press, 2011, e Peter L. Hahn, A century of U.S. Relations with Iraq, vol 5, issue 7, april 2012, op. cit

<sup>331</sup> Cfr. Peter L. Hahn, *Mission accomplished? The United States and Iraq since World War I*, Oxford University Press, 2011, e Peter L. Hahn, A century of U.S. Relations with Iraq, vol 5, issue 7, april 2012, op. cit.

statunitense in un unico programma. Essa comprendeva tutte le attività svolte dal Department of State's International Information Administration (IIA), dal Technical Cooperation Administration (TCA), e dalla Mutual Security Agency (MSA). All'estero, i messaggi dell' United States Information Service (USIS) diventarono il campo d'operazione della nuova agenzia. L'amministrazione Carter nel 1978 ha dato un importante impulso all'USIA che assieme al Bureau of Educational Affairs del Dipartimento di Stato costituirà l' USICA (US International Communication Agency) con l'Ordine esecutivo 12048 ( Reorganization Plan No.2). Durante l'amministrazione Carter essa non avrebbe dovuto intraprendere nessuna attività di manipolazione o di propaganda. Reagan, il grande comunicatore, era convinto che la comunicazione internazionale sarebbe stata uno strumento fondamentale per rinvigorire la politica estera americana, così, dopo aver ridato il nome originario di USIA all'agenzia che avrebbe dovuto svolgere tale funzione, costituì lo *Special Planning Group* sotto il National Security Council che si proponeva di rafforzare, organizzare, pianificare e coordinare la Public Diplomacy statunitense relativa alla sicurezza nazionale. La National Security Decision Directive 77 (NSDD), direttiva presidenziale posizionò la Casa Bianca e il National Security Staff al timone del coordinamento della Public diplomacy attraverso le agenzie governative e gettò le basi per una strategia di Public Diplomacy durante il periodo dell'amministrazione Reagan comprendendo una guida per i gruppi di lavoro per la diffusione delle informazioni sia a livello nazionale che internazionale.<sup>332</sup>

La Public Diplomacy americana vedrà un lento declino durante l'amministrazione Clinton con la sua politica di contenimento. Clinton emanò la Presidential Direction n. 68 del 30 aprile 1999 che ordinava la creazione dell' IPI (International Public Information) che avrebbe rimpiazzato la NSDD-77 di Reagan. Essa definiva che i rappresentanti del Dipartimento della Difesa, dello Stato, della Giustizia, del Commercio, del Tesoro, della CIA e dell'FBI stabilissero un IPI Core Groupe. Il sistema IPI era stato designato per "influenzare il pubblico estero" in supporto alla politica estera statunitense e per

---

<sup>332</sup> Cfr. <http://www.archives.gov/research/foreign-policy/related-records/rg-306.html>

contrastare la propaganda dei nemici degli americani. L'intento era quello di promuovere i valori americani ed esportare la democrazia all'estero. Se in un primo momento l'USIA e il Dipartimento di Stato erano le prime agenzie che svolgevano l'attività di Public Diplomacy internazionale, con la rivoluzione dell'informazione tutte le agenzie possono svolgere questo compito ed interagire col pubblico estero. IPI è il meccanismo stabilito da Clinton perché i vari attori agissero in maniera coordinata tra di loro.<sup>333</sup>

Nel periodo della ricerca del consenso e di transizione paradigmatica, le amministrazioni Bush senior e Clinton insieme, utilizzarono un istituto comune di retorica per fini politici strategici. La loro Public Diplomacy tra il 1989 e il 1993 riflette, e in alcuni casi risponde, alla dislocazione concettuale delle élite di comunicazione statunitensi così come ai cambiamenti geopolitici esterni. Queste strategie sono cristallizzate nell'idea dell'"eccezione americana", un valore strategico in evoluzione. La Public Diplomacy costituì uno strumento per costruire un'immagine positiva principalmente all'interno della nazione ma anche all'estero, rendendo legittimo il senso di identità nazionale inteso come unicità e diritto alla leadership, credenza nella superiorità morale, desiderio di gestione degli affari internazionali e universalizzazione dei valori americani. Quello dell'"eccezione americana" sarà un tema ricorrente nella Public Diplomacy statunitense, l'egemonia *soft* caratterizzerà entrambe le forme di "eccezione americana" utilizzata da Bush senior e da Clinton nel periodo post Guerra Fredda. La politica estera di Clinton utilizzò la Public Diplomacy su scala internazionale con limitazione e senza impegno del personale militare.

Quando invece l'amministrazione Bush salì al potere acquisì la leadership del Paese più potente nel contesto internazionale dopo la II Guerra Mondiale. Ma dalla fine del 1991, il contesto in cui aveva guadagnato esperienza gradualmente, venne meno. In un periodo di incertezze, il tema dell'"eccezione americana" costituì la scelta strategica per promuovere il consenso sul ruolo internazionale e sulle responsabilità degli Stati Uniti. Tale concetto caratterizzò entrambe le

---

<sup>333</sup> Secondo l'IPIG Charter, le informazioni rivolte al pubblico interno devono essere "coordinate, integrate e sincronizzate con l'IPI Core Group per creare una sinergia con le attività di informazione strategica del governo.

attività di Public Diplomacy di entrambe le amministrazioni, ciascuna delle quali rifletté differenti manifestazioni di “eccezione americana”. Si pensi al “Manifest destiny”<sup>334</sup> o alla “redeem nation”<sup>335</sup> di Bush.

La visione di Bush costituì un progresso verso l’universalizzazione dei valori americani. Dopo la Guerra Fredda a Mosca tenne un discorso in cui l’*american dream* divenne un *universal dream*. Nella campagna presidenziale del 1992 parlò di come l’*american leadership e gli american ideals* “avevano letteralmente rimodellato il mondo”. Gli USA ebbero un ruolo speciale e preminente in ambito morale, politico, economico e militare. Nella politica sottolineata nel National Security Strategy Report pubblicata nell’agosto 1991 identificò l’ “eccezione americana” come elemento basilare per la politica estera e per l’impegno internazionale. Nella tradizione “redeemer nation” Bush compara il 1945 con il 1989 dicendo che il destino degli USA si basa sulla ricostruzione post-guerra. Al summit di Malta<sup>336</sup> Bush enfatizza il ruolo messianico degli USA. La Public Diplomacy di Bush durante la Guerra del Golfo fa riferimento agli “anni bui della Guerra Fredda”. In relazione all’azione irachena si parla di “dark relic” in “dark time” quando “dark machine” (armi convenzionali o di distruzione di massa) erano utilizzate dai despoti che presidiavano durante i “dark ages” (in riferimento alla Seconda Guerra Mondiale e alla Guerra Fredda). Per Bush il successo durante la Guerra del Golfo avrebbe distrutto l’immagine post- Vietnam, annunciando un nuovo secolo americano. Bush annuncia la superiorità e la credibilità morale al ritorno delle truppe nel marzo 1991 dicendo :“no one in the whole world doubts

---

<sup>334</sup> Intesa come ideologia della superiorità culturale degli Stati Uniti che si pongono alla guida nel contesto internazionale. Cfr. Siobhan McEvoy-Levy, *American exceptionalism and US Foreign Policy. Public Diplomacy at the end of Cold War*, Palgrave Macmillan, 2001, pag. 143 e ss

<sup>335</sup> Nazione fondata sul diritto divino. Cfr. Siobhan McEvoy-Levy, *American exceptionalism and US Foreign Policy. Public Diplomacy at the end of Cold War*, Palgrave Macmillan, 2001, pag. 143 e ss, op. cit.

<sup>336</sup> Summit del 3 dicembre 1989 tra Gorbaciov e Bush in cui si dichiarò la fine della Guerra Fredda.

us anymore”<sup>337</sup> annunciando che gli Stati Uniti avevano ristabilito la credibilità recuperando l’ “eccezione americana” persa in Vietnam.

Dopo la guerra, tale concetto venne applicato anche ai discorsi di politica interna dal momento che Bush vedeva la guerra nel Golfo come la preparazione per la nuova era americana che avrebbe trasformato gli USA. Questa gestione americana rifletteva l’approccio wilsoniano alla pace e all’ordine internazionale. La Public Diplomacy di Bush ( Manifest Destiny) si concentrò sui temi della partnership e della comunità delle nazioni, sinonimi di “nuovo ordine mondiale”, definito nel suo discorso alla Base Maxwell Air Forces come estensione degli USA e dell’Alleanza Transatlantica. Nella retorica di community-building di Bush il periodo dopo la Guerra Fredda venne inteso come una rinascita, una “nuova età della ragione” da cui sarebbe sorto un nuovo ordine internazionale democratico.

Ci sono delle somiglianze tra la Public Diplomacy dell’amministrazione Bush e quella Clinton, in particolare nel modo in cui viene evocata l’ “eccezione americana”.

Clinton criticò la politica della Presidenza precedente, impegnandosi a “contenere” il dittatore iracheno mediante l’applicazione di sanzioni delle NU e un flusso di aiuti alle forze di opposizione irachene, per paura di essere coinvolto in un conflitto più ampio con l’Iraq, ritirò l’appoggio ai leader curdi, affermando che l’interesse per i curdi non rientrava negli interessi vitali degli USA. L’amministrazione inaugurò nei confronti dell’Iraq una nuova politica che si basava sulla convinzione che la potenza statunitense dovesse essere utilizzata per influenzare il regime di Hussein attraverso pressioni politiche, compromessi diplomatici e occasionali attacchi missilistici da intendere come messaggi e segnali di avviso. Un approccio sicuramente più soft rispetto a quello di Bush. Gli USA avrebbero raggiunto gli obiettivi attraverso il commercio, la diplomazia e il negoziato e non attraverso una politica di potenza, la forza sarebbe stata utilizzata previo accordo e per conto della comunità internazionale: l’effetto desiderato sarebbe stato raggiunto attraverso la persuasione piuttosto che attraverso il potere

---

<sup>337</sup> Public Papers of the Presidents of the United States: George H. W. Bush (1991, Book I), March 17, 1991, Pages 279-281, U. S. Government Printing Office, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PPP-1991-book1/html/PPP-1991-book1-doc-pg279.htm>

militare. La comunità internazionale e le sue istituzioni erano la sole fonte di legittimità internazionale, incompatibile con l'affermazione unilaterale della potenza americana perseguita da Bush e da suoi sostenitori. Clinton, riluttante nell'utilizzo della forza, però, aumentò lo spazio di manovra del dittatore Osama bin Laden, libero di violare l'embargo imposto dalle NU dal 1991.

Egli in politica estera parla di "city in hill", descrivendo la democrazia americana come il motore del rinnovamento: gli USA sono il perno della democrazia ed hanno un ruolo di leadership. Clinton definisce il carattere nazionale americano come insieme di famiglia, fede, opportunità, responsabilità e comunità, fulcro del cambiamento e della pace. E proprio in questo aspetto differisce da Bush. L'avanzamento della pace e della libertà politiche sarebbe stato raggiunto tramite la cooperazione internazionale, unico strumento efficace per garantire la stabilità e la sicurezza del sistema internazionale. Egli creò anche una politica estera basata sulla sintesi geo-economica, la pace in Medio Oriente avrebbe significato grandi potenziali economici da sfruttare.

Mentre l'amministrazione Bush tra il 1989 e il 1992, utilizzò la Public Diplomacy per supportare e vendere misure pratiche per aiutare i Soviet/Gorbacev, incoraggiare la stabilità internazionale e mobilitare il supporto interno ed internazionale per la Guerra del Golfo; l'amministrazione Clinton utilizzò ripetutamente il linguaggio di crisi durante le campagne presidenziali promuovendo piani economici.<sup>338</sup> La Public Diplomacy, dunque, è uno strumento fondamentale nel lavoro quotidiano di governo, è impiegata per testare le politiche, per risolvere disaccordi burocratici e per competere con altri così come per mobilitare il supporto pubblico per le politiche o vincere le elezioni. Essa riflette l'identità nazionale, ha un ruolo vitale come strumento di politica estera, ma è più importante durante i periodi di transizione. Nazionalista e populista era l'"eccezione americana" di Clinton, internazionalista quella di Bush che puntava al nuovo ordine.

---

<sup>338</sup> Si pensi al North America Free Trade Agreement (NAFTA) durante il 1993.

Dal momento che la Public Diplomacy si propone di persuadere e, spesso, manipolare l'audience nel raggiungimento di determinati obiettivi, deve essere inserita nel contesto del cambiamento storico attraversato.

La Public Diplomacy statunitense aveva subito numerosi colpi mortali dopo la decisione di Clinton di abolire l'USIA come agenzia autonoma per incorporarla nel Dipartimento di Stato, provocando una curiosa alleanza tra il senatore conservatore Jenn Helms e il Segretario di Stato liberale Madleine Albright. Le ripercussioni si sentono ancora oggi e la manifestazione dell' "eccezione americana" attraverso la Public Diplomacy serve a rafforzare quei sentimenti che successivamente sarebbero stati indeboliti. La diplomazia statunitense e la sua Public Diplomacy ha un'influenza eccessiva sulle relazioni internazionali. La Public Diplomacy ufficiale è l'immagine che il governo statunitense mostra alla sua gente e gli Stati Uniti mostrano al mondo, essa è essenziale allo sviluppo del potere statunitense all'estero ed ha delle profonde conseguenze, può creare fiducia e chiarezza sia in ambito nazionale che all'estero, così come, dall'altra parte favorire l'insicurezza. Molto spesso, inoltre, le affermazioni degli USA possono avere delle ripercussioni ed influenzare le azioni e le politiche degli altri Stati. Come in passato, l'utilizzo del tema "eccezione americana", ha il potenziale di favorire la pace o di promuovere, dall'altra parte, relazioni internazionali instabili. Essa incorpora i concetti di potere, progresso, devianza e merita, di conseguenza, analisi continue.<sup>339</sup>

#### **IV. 8. Public Diplomacy statunitense dopo l'11 settembre in Iraq e in Afghanistan**

L'11 settembre 2001 inizia un nuovo capitolo nella storia della Public Diplomacy statunitense. Per G. W. Bush, gli Stati Uniti non hanno alcun dovere all'estero, solo interessi. Gli anni di Bush saranno una sorpresa. Gli attentati dell'11 settembre cambiano tutto e portano il Presidente ad accordare la priorità ad una politica estera, che occupava un posto secondario nei suoi programmi e che

---

<sup>339</sup> Cfr. Siobhan McEvoy-Levy, *American exceptionalism and US Foreign Policy. Public Diplomacy at the end of Cold War*, Palgrave Macmillan, 2001, pag. 143 e ss., op. cit.

doveva essere caratterizzata dall'umiltà, e alla progettazione dei suoi disegni visionari sul resto della mondo.

Con l'11 settembre, infatti, la storia degli Stati Uniti si è trasformata. Cominciava il XXI secolo. La diffusione delle immagini degli avvenimenti quasi in tempo reale sull'insieme del pianeta non fanno altro che consacrare l'avvento del "villaggio planetario" che Marshall McLuhan aveva profetizzato e che già la Guerra del Golfo aveva iniziato a rendere concreto. Tale data illustra la capacità dei terroristi di mettere al loro servizio la potenza culturale americana. Gli attentati ricordano che la rivoluzione delle comunicazioni può servire ai nemici degli americani che non sono solo altri Paesi ma anche individui ostili al loro potere, alla loro cultura, alla loro diplomazia. L'11 settembre, gli Stati Uniti non possono parlare di riscoperta della loro vulnerabilità. Tanto Pearl Harbour nel 1941 quanto il lancio dello Sputnik del 1957 assimilato a un secondo Pearl Harbour, aveva creato un'atmosfera di panico. Ma l'11 settembre costituisce un primato storico: per la prima volta gli Stati Uniti subiscono sul loro suolo un attacco massiccio. Bush si affretta a svolgere il ruolo di leader, all'indomani degli attentati prende una decisione di immensa portata. Rifiutando di considerarli come dei crimini abominevoli, ma come "atti di guerra" che l'America doveva evitare si ripetessero.

Egli intraprende la nuova missione della nazione, non solo contro Al Qaeda ma una guerra ben più grande "una global war on terror" in cui i Paesi devono impegnarsi, una guerra che avrebbe dovuto essere condotta fin a quando tutti i gruppi terroristici di portata globale sarebbero stati reperiti e fermati. Le conseguenze rileveranno i limiti concettuali e politici di questo nuovo disegno. Ma, nell'immediato tale avvenimento costituì una chance per il Presidente per fissare un obiettivo chiaro nella sua politica estera cambiando il tipo di strategia per garantire la sicurezza della nazione e del popolo americano. Egli mise a disposizione tutti gli strumenti necessari per difendere il Paese. Il terrorismo diviene il pericolo, l'alfa e l'omega della sua politica estera.<sup>340</sup> Il 25 gennaio 2001

---

<sup>340</sup> Già nel 1996, il terrorismo era una situazione attuale negli USA. Dal 1993 al 1996 il Counter Terrorism Center ha visto raddoppiare il suo personale, dopo la caduta del muro

Bruce e Rice erano stati avvisati che Al Qaeda era infiltrata negli USA. Il Presidente della CIA ricevette un memorandum intitolato “Al Qaeda è pronta a colpire gli Stati Uniti”. Poi l’11 settembre, e la svolta a 180 gradi. Il Presidente al Direttore della CIA si rivolge dicendo: “fate tutto ciò che è necessario fare”. “il male esiste e noi dobbiamo opporci” ricorderà il 29 dicembre seguente. “*La storia comincia ora*” diventa il nuovo slogan della Casa Bianca. Un secondo Pearl Harbour, ma più inquietante. Restaurare la “sicurezza” è la priorità assoluta. Bush durante il messaggio sullo stato dell’Unione del 29 gennaio 2002 sostiene: “L’America non è più protetta dai vasti oceani. Noi non possiamo far altro che proteggerci da un attacco attraverso un’azione vigorosa all’esterno e un aumento di vigilanza all’interno”.<sup>341</sup> La guerra contro il terrorismo, enfatizzata dall’utilizzo dello strumento della Public Diplomacy, permette a Bush e alla sua amministrazione di stabilire la gerarchia delle sue priorità da una parte e dall’altra di giustificare i suoi progetti. La politica americana abbraccia due priorità: sradicare i gruppi terroristici nel mondo e vietare agli Stati canaglia di sviluppare le armi di distruzione di massa e di minacciare l’America.

Un gran numero di Paesi mostrano la loro solidarietà. “Noi siamo tutti americani” proclama Jean-Marie Colombani nel *Le Monde* del 13 settembre 2001<sup>342</sup>.

Designando il terrorismo come il nemico ed organizzando tutta la politica estera attorno a questo evento, i dirigenti americani consacrano una larga parte delle loro risorse e delle loro energie ai problemi che l’avevano preoccupata sino ad allora. Bush cerca di utilizzare una Public Diplomacy trascurata da anni lanciando nel 2004, la stazione televisiva Al-Hurra destinata al mondo arabo musulmano. Il problema centrale per l’Occidente non è il fondamentalismo islamico, ma l’Islam. Il problema per l’Islam non è la CIA o il Ministero della Difesa americano, ma l’Occidente. Per contrastare quest’immagine vi sono state varie iniziative di Public Diplomacy.

---

di Berlino, una decina di attentati sono stati evitati compreso un complotto del 2000 che aveva come obiettivo l’aeroporto di Los Angeles.

<sup>341</sup> Il messaggio sullo Stato dell’Unione può essere trovato in italiano sul seguente sito dell’Ambasciata americana. [http://www.usembassy.it/file2002\\_01/alia/a2012901it.htm](http://www.usembassy.it/file2002_01/alia/a2012901it.htm)

<sup>342</sup> Cfr. [http://www.lemonde.fr/idees/article/2007/05/23/nous-sommes-tous-americaains\\_913706\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2007/05/23/nous-sommes-tous-americaains_913706_3232.html)

Già all'inizio del 2002, nel dibattito pubblico, si discute la possibilità di un'estensione della guerra all'Iraq. Bush intanto decide di rovesciare Saddam attraverso un'azione militare la cui giustificazione sarà legata al terrorismo e alle armi di distruzione di massa. Dall'estate 2002 alla primavera 2003, gli argomenti dell'Amministrazione Bush continuano a fare notizia tanto sui quotidiani quanto sui telegiornali tanto che le proposte o le critiche dei suoi avversari si vedono nelle pagine interne o addirittura vengono ignorate. Per imporre un velo di silenzio sull'informazione, poteva contare oltre che sull'aiuto dei repubblicani al Congresso, dei media come di TV FOX. I media in generale, infatti, presentavano l'invasione come una crociata per la libertà, suscitando ammirazione per il coraggio delle forze armate statunitensi e trascurando le perdite inflitte agli iracheni. A differenza della Prima Guerra del Golfo del 1991, il Presidente non era riuscito a superare le divisioni ostili che dall'estate 2002 erano cresciute.<sup>343</sup>

Dopo il lancio dell'operazione *Iraqi Freedom*, il 20 marzo 2003 proteste di massa a New York, a Washington e in numerosi altri Paesi intendono colpire un'amministrazione Bush che si sforza di preparare il Paese a un intervento militare se Saddam Hussein rifiuta di rispettare la risoluzione 1441 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU sull'eliminazione delle armi di distruzione di massa e a cooperare con gli ispettori dell'ONU. Così da 100.000 a 300.000 persone attraversano le vie di Manhattan il 15 febbraio 2003 per esprimere, con una manifestazione senza precedenti a livello di grandezza dopo la fine della guerra del Vietnam, il loro rifiuto verso un conflitto che il loro governo avrebbe intrapreso a loro nome. Accanto ad essi, altre manifestazioni nelle altre città del mondo. Un sondaggio del *Pew Research Center for the People and the Press* pubblicata cinque giorni dopo le manifestazioni indica infatti che i due terzi della popolazione erano favorevoli all'utilizzo della forza militare contro l'Iraq a condizione che l'amministrazione avesse ottenuto il sostegno dei suoi principali alleati. Soprattutto, il 57% stimava che gli ispettori del disarmo mandati dall'ONU detenevano la prova che l'Iraq nascondesse armi di distruzione di massa. Una percentuale equivalente si dichiara convinta che Saddam Hussein ha un ruolo

---

<sup>343</sup> Pierre Melandri, *Histoire des États-Unis contemporains*, André Versailles éditeur, Bruxelles, 2008.

diretto negli attentati dell'11 settembre. Nel giorno seguente l'arrivo dei soldati americani in Iraq, l'opinione pubblica sosteneva maggiormente la guerra, più del 70% riteneva che l'utilizzo della forza sarebbe stata la decisione migliore e che il Presidente stava affrontando bene la situazione. La guerra in Afghanistan, invece, lanciata il 7 ottobre 2001 ha immediatamente beneficiato di una forte adesione: replica quasi immediata del governo americano agli attentati, legame sottolineato dalla guerra al terrorismo, nuova linea direttrice della politica estera americana condotta con l'aiuto di una coalizione di Paesi alleati e delle Nazioni Unite contro il regime dei Talebani accusati di aver apportato il loro sostegno ad Al Qaeda è sostenuto dall'88% della popolazione nell'ottobre 2001. Sei anni più tardi, il 70 % degli Americani continuò a credere che l'invio di truppe americane in questo Paese non era stato un errore. Dopo questa fase di sostegno, il numero dei sostenitori si erode progressivamente, il conflitto si registra nella durata e il numero di vittime aumenta. L'evoluzione dell'opinione pubblica in questa seconda guerra del Golfo segue una traiettoria identica a quella della Guerra del Vietnam ma ad un ritmo nettamente più rapido. La minaccia terrorista è sentita molto più vivamente rispetto al pericolo che rappresenta.<sup>344</sup> Per riconquistare l'opinione pubblica occorre incrementare la Public Diplomacy che sta subendo nel frattempo una profonda rinascita. Forse in nessuna regione del mondo come nel Medio Oriente questa rinascita è così visibile. Nel 2008, la campagna di Barack Obama nel rinvigorire l'impegno statunitense con le comunità musulmane nel mondo a seguito del discorso del Cairo del 2009 fu fondamentale; l'ex Segretario di Stato, Hillary Clinton ha persistentemente enfatizzato l'importanza della comunicazione direttamente con il pubblico estero.<sup>345</sup> La Public Diplomacy supporta gli interessi degli Stati Uniti nell'avanzamento degli obiettivi americani al di fuori dell'arena di relazioni tra governi tradizionale. Dall'11 settembre con la crescita di Al Qaeda ed altre violente organizzazioni che si sono poste contro gli USA, la Public

---

<sup>344</sup> Caroline Rolland- Diamond, *S'opposer à la guerre dans l'Amérique de George W. Bush*, Vingtième Siècle. Revue d'histoire, 2008/1, n°97, p. 175-186

<sup>345</sup> Sean E. Duggan, *Redefining the Relationship: Reclaiming American Public Diplomacy from the US Military in Iraq*, Middle East Journal, vol. 66, n. 1, Winter 2012, pp. 53-78.

Diplomacy nel mondo arabo è divenuto uno strumento necessario per ridurre o rompere il supporto popolare per queste organizzazioni. Gli sforzi in questa direzione completano la Public Diplomacy tradizionale che spiega la politica e la società americana al pubblico estero.

La Public Diplomacy dovrebbe individuare vari percorsi per raggiungere i suoi obiettivi nel Medio Oriente. Il miglior approccio dovrebbe essere su misura per ogni Paese e dovrebbe basarsi sulla definizione degli obiettivi; sull' ascolto; sulla misura dei successi; sul raggiungimento dell' audience e sullo scambio di persone e di idee.<sup>346</sup>

Gli obiettivi dell' U.S. Information Agency di "raccontare la storia americana" per informare ed influenzare l' audience straniera continua ad essere rilevante. Ma in particolare nel mondo arabo, gli Stati Uniti si propongono di influenzare le attitudini e le culture estere in modo da ridurre il supporto per le organizzazioni estremistiche che utilizzano la violenza. Le società musulmane sono particolarmente differenti e molto spesso ciò costituisce un motivo di fallimento per la Public Diplomacy. I successi non possono essere misurati nel breve termine. Gli strumenti attraverso i quali raggiungere l' audience sono vari, la TV locale è un ottimo mezzo per raggiungere sia le élite che l' audience straniera nella regione ma tutti i nuovi media sono in grado di raggiungere segmenti più o meno ampi di popolazione straniera. La Public Diplomacy però non consiste solo nell' "invio di messaggi". Il *Fullbright Program*, l'*International Visitors Program* ed altri programmi di scambio professionale ne costituiscono il nucleo. I professionisti ufficiali di Public Diplomacy superano se stessi impegnando la propria audience al di fuori delle loro ambasciate. Solo creando nuove unità per un outreach innovativa nella sezione Affari pubblici delle ambasciate si può avere successo.

La Public Diplomacy deve essere consistente, multi- sfaccettata e localizzata per avanzare gli obiettivi americani nel mondo musulmano.

---

<sup>346</sup> Cfr. Walter Douglas, Jeanne Neal, *Engaging the Muslim World. Public Diplomacy after 9/11 in the Arab Middle East, Afghanistan and Pakistan*, CSIS Center for strategic and international studies, November 2013.

Mentre prima la Public Diplomacy era condotta da un'apposita agenzia, oggi il Dipartimento di Stato americano è riconosciuto come organizzazione guida della Public Diplomacy. Gli Uffici del Dipartimento di Stato apposite per l'Afghanistan sono l'Office of the Undersecretary for Public Diplomacy and Public Affairs, the Offices of Press and Public Diplomacy in the Near Eastern Affairs and South and Central Asia bureaus, the Public Affairs Section of the Office of the Special Representative for Afghanistan and Pakistan and the educational and Cultural Affairs, International Information Programs, and Public Affairs bureaus.<sup>347</sup>

La fine del processo di transizione in Afghanistan nel 2014 fa ripensare gli sforzi di Public Diplomacy in questo Paese. Dal momento che l'Afghanistan sta entrando in un periodo di trasformazione, c'è un'unica opportunità per rinvigorire tale attività che sta nel disconnetterla dal paradigma militare e di sicurezza che ha dominato le relazioni internazionali con l'Afghanistan a partire dal 2001. Con una minore presenza militare straniera, la Public Diplomacy potrebbe essere considerata più di una strategia per vincere "la battaglia dei cuori e delle menti". La Public Diplomacy americana potrebbe essere considerata come un meccanismo difensivo di politica estera, legato alle attività militari e di contro-insurrezione in Afghanistan e agli obiettivi ideologici in difesa dell'Occidente.

Per analizzare la Public Diplomacy in Afghanistan, le passate e presenti esperienze degli Stati Uniti si presentano senza dubbio come un caso studio. Gli Stati Uniti hanno avuto una lunga esperienza con la Public e Cultural diplomacy in Afghanistan sin dai primi anni della Guerra Fredda. E' importante notare che, nonostante il passaggio dalla transizione alla trasformazione, le condizioni generali non sono completamente cambiate in Afghanistan. Ciò significa che l'approccio internazionale in Afghanistan avrà in gran parte a che fare con le stesse sfide strutturali che la comunità internazionale ha dovuto affrontare dal 2001: corruzione, insicurezza, bassa protezione dei diritti umani, interessi locali e

---

<sup>347</sup> Cfr. Jorrit Kamminga, *Public Diplomacy in Afghanistan beyond the 2014 Transition: lessons from the United States and Netherlands*, Clingendael Netherlands, Institute of International Relations, Discussion Papers in Diplomacy, n. 126, The Hague, June 2013

regionali e lotta di potere, mancanza di un reale processo di democratizzazione ed incerti risultati delle elezioni presidenziali e discorsi di pace con i Talebani. Dopo aver descritto le relazioni tra questi due Paesi in particolare dopo l'invasione sovietica dell'Afghanistan e dopo l'attacco terroristico, fondamentale l'esperienza di Public Diplomacy americana in questo Paese, sia durante la Guerra Fredda che negli anni recenti.

L'Iraq dall'altra parte, sin dal 2003, anno dell'invasione ed occupazione fu il Paese che pose la maggior parte dei cambiamenti e importanti test sull'impegno americano nella regione dove fu l'esercito americano ad impegnarsi nell'attività di Public Diplomacy nel Paese. L'esercito inizialmente si assumeva le responsabilità di PD, attività tradizionalmente svolta dai rappresentanti e dai funzionari delle ambasciate per informare gli iracheni sulla ricostruzione di ampio respiro e sulle attività di sviluppo. Ma fino a quando durò l'occupazione, l'opprimente presenza militare nel Paese, avrebbe continuato a dominare l'attività di Public Diplomacy dei successivi 8 anni.

A seguito dell'exkursus dedicato alle relazioni tra l'Iraq e gli USA e alla decisione dell'intervento nel Paese eliminato qualche anno prima dalla lista dei presunti "Paesi terroristi", risulta importante l'analisi dello strumento di Public Diplomacy utilizzato sia da George Bush nella giustificazione all'avvio delle operazioni di combattimento sia nel corso della guerra, per opera, in particolare, dei soldati statunitensi.

#### **IV. 8. 1. La PD dell'amministrazione G. W. Bush**

Il 43° Presidente degli Stati Uniti promette di affrontare il problema utilizzando anche la forza se necessario per far cadere il regime di Saddam Hussein, liberando il popolo iracheno dalla sua dittatura per favorire lo sviluppo della democrazia ed evitare un altro 11 settembre. La politica estera americana nell'amministrazione di G. Bush si basò sull' "internazionalismo americano" fondato ancora una volta sulla convinzione dell' "eccezione americana", dell'unicità e della virtuosità del sistema politico americano. Nel suo National Security Strategy del 2002 indicò i tre principi base della sua politica rappresentati dall' azione preventiva, dal

cambio di regime e dal nuovo ordine mondiale, inteso come diffusione della democrazia liberale come presupposto per il rafforzamento della sicurezza.<sup>348</sup>

L'Afghanistan dei Talebani e di Saddam Hussein sono stati il primo tentativo di attuazione della dottrina Bush. Intanto, la caduta del regime di Saddam sprigionò la forza sciita con la creazione di un compatto nucleo sciita nella periferia della regione mediorientale e la radicalizzazione di alcuni esponenti sciiti come gli Hezbollah.

Bush, arrivato al potere, era molto incerto del modo in cui l'amministrazione Clinton si era dedicata all'attività di Public Diplomacy. Preoccupato del declino dell'immagine dell'America nei confronti del pubblico estero si dotò di nuovi strumenti necessari per vincere "the hearts and minds" dei potenziali avversari. Inizialmente la Casa Bianca creò un *Office of Global Communication* per coordinare i messaggi rivolti agli stranieri nominando Charlotte Beers come nuovo *Under Secretary of Public Diplomacy and Public Affairs* nel Dipartimento di Stato.

Nel frattempo, il Dipartimento della Difesa commissionò una task force sulla "gestione della diffusione dell'informazione" che stabilì che i programmi di Public Diplomacy venissero integrati nel piano di sicurezza nazionale.

Quando, nel settembre 2001, furono attaccati, gli USA si resero conto di avere dei nemici nel mondo. L'amministrazione Bush cercò di reprimere le brutte notizie chiedendo ai network televisivi statunitensi di limitare le registrazioni di Osama Bin Laden, sollecitando lo stesso governo del Qatar di fare lo stesso con la propria popolazione con i canali televisivi di Al Jazeera e chiedendo al direttore della *Voice Of America* di trasmettere l'intervista con il leader talebano Mullah Mohammed Omar. L'America doveva combattere per rimettere in piedi il suo sistema comunicativo.

Mentre il Dipartimento di Stato si accingeva a preparare una campagna di 15 milioni di dollari per mostrare la vita musulmana in America alle nazioni

---

<sup>348</sup> Discorso di G.W. Bush all'Accademia militare di West Point, giugno 2002. Il testo originale usa "pre-emptive" intesa come idea di minacciare o adottare misure deterrenti contro qualcosa di possibile, anticipabile e o temibile.

islamiche<sup>349</sup>, il Pentagono stabilì l'*Office of Strategic Influence*<sup>350</sup> che avrebbe fornito informazioni, immagini e dichiarazioni di guerra, spesso false.

L'Ufficio era impegnato in una serie di attività, dal fornire informazioni veritiere a piantare storie attraverso contraenti esterni per condurre cyberattacks contro computer nemici e siti web.

Alcuni funzionari ritenevano fosse la rovina della credibilità degli affari pubblici. I media criticavano che le news reali unite a quelle false potevano finire nella stampa americana violando il divieto relativo all'attività di propaganda del governo negli USA. Il segretario della Difesa, Ronald Rumsfeld chiuse l'ufficio nel 2002. L'amministrazione Bush non era da sola nel cercare di rinvigorire gli sforzi di comunicazione del governo all'estero. Il *Freedom Promotion Act* del 2002<sup>351</sup> introdotto da Henry Hyde e co-sponsorizzato da Albert R. Wynn diede un approccio comprensivo ridefinendo e ristrutturando la Public Diplomacy, promuovendo la comunicazione all'estero per educare ed informare il pubblico. Venne modificato lo *State Department Basic Authorities Act* del 1956 per fare della Public Diplomacy l'elemento chiave della politica estera statunitense; vennero creati "reserve corps" per aumentare le attività di PD durante le circostanze critiche all'estero; venne enfatizzato il reclutamento di ufficiali del Dipartimento di Stato con capacità comunicative e la formazione dei nuovi funzionari di PD; vennero rafforzati i programmi di scambio nel mondo musulmano, emendato l'*International Broadcasting Act* del 1994 per riorganizzare gli elementi di diffusione dell'informazione all'estero sotto l'U.S. International Broadcasting Agency. Mentre ciascuna di queste misure cercava di riparare e rafforzare la macchina della comunicazione all'estero, il Congresso avrebbe dovuto cercare di colmare le carenze in tema di Public Diplomacy trattando con il Public Affairs Bureau che proibì la diffusione del materiale prodotto per l'audience straniera negli Stati Uniti e che definiva i ruoli che la Casa

---

<sup>349</sup> Il riferimento è alla Campagna Shares Values organizzata dal Dipartimento di Stato per combattere i sentimenti anti- americani nei Paesi arabi.

<sup>350</sup> L' Office of Strategic Influence, era stato creato dal Dipartimento della Difesa per supportare la "guerra al terrore" attraverso operazioni psicologiche. La chiusura dello stesso venne annunciata dal Segretario della Difesa Rumsfeld.

Bianca e il Dipartimento della Difesa avrebbero dovuto giocare negli sforzi di comunicazione all'estero.<sup>352</sup>

Gli Stati Uniti, inoltre non possedevano più reti televisive o radiofoniche credibili per comunicare con le élite arabe e con il pubblico. *Al Hurra* era incustodito, *Radio Sawa* trasmetteva pochi contenuti e il servizio della *Voice Of America* in lingua araba era stato sospeso.<sup>353</sup> Furono necessari, così altri sforzi dei media governativi durante l'amministrazione Bush che consistevano nel rendere disponibili i diplomatici statunitensi a parlare su media arabi- musulmani, la *Rapid Response Unit* del Dipartimento di Stato e il blogging. Se in un primo momento, l'amministrazione Bush ha avuto un approccio combattivo nei confronti dei media arabi-musulmani, rifiutando di rendere disponibili i funzionari statunitensi per delle interviste, dal 2005, invertì la rotta, consentendo a molti funzionari civili americani e ufficiali militari a comparire sui media arabi per spiegare, discutere e difendere le politiche degli Stati Uniti. Queste apparizioni erano spesso inefficaci poiché i diplomatici americani si sentivano vincolati a quello che dicevano, inoltre pochissimi diplomatici statunitensi e quasi nessun ufficiale militare conosceva abbastanza l'arabo per gestire un'intervista. Di conseguenza la necessità di un traduttore, riduceva notevolmente la loro efficacia.

La *Rapid Response Unit* del Dipartimento di Stato monitora i media madrelingua provenienti da tutto il mondo e produce un report giornaliero valido su questo supporto che aiuta i decisori politici a capire come gli Stati Uniti vengono percepiti all'estero e quali sono le storie che risuonano nei media stranieri.

All'inizio del 2007, poi, il Dipartimento di Stato, in armonia col contesto di trasformazione dell'informazione e della comunicazione digitale, ha lanciato un

---

<sup>352</sup> Stephen Johnson and Helle Dale, *How to reinvigorate U.S. Public Diplomacy*, The Heritage Foundation Backgrounder, april 23, 2003.

<sup>353</sup> Al Hurra sulla base di un sondaggio Zogby del maggio 2009 risultava essere la fonte di notizie preferite da parte dell'0,5% degli intervistati, meno del 2% aveva scelto al-Manar, la stazione del gruppo radicale libanese Hezbollah, il 55% al Jazeera. Il 67% degli intervistati considerava la CNN come fonte affidabile. Cfr. Peter Krause, Stephen Van Evera, Public Diplomacy: ideas of the war of ideas, *Middle East Journal*, Volume XVI, num. 3, 2009, <http://www.mepe.org/journal/middle-east-policy-archives/public-diplomacy-ideas-war-ideas>

programma di blogging in cui cinque o sei dipendenti pubblici lavorano a tempo pieno per rispondere e sfatare le disinformazioni sui blog di Internet. Questi blogger sono dipendenti del Dipartimento di Stato che conoscono la lingua araba, sotto la supervisione di funzionari del Foreign Service.<sup>354</sup> In risposta, alla perdita di fiducia nei confronti del gigante America, il Dipartimento di Stato ha lanciato varie iniziative di Public Diplomacy volte a trasmettere i messaggi americani al mondo. A lungo considerata competenza del Dipartimento di Stato degli Stati Uniti anche il Dipartimento della Difesa, si impegnò attività di Public Diplomacy e di Comunicazione Strategica<sup>355</sup>.

#### **IV. 8. 2. La Public Diplomacy statunitense in Afghanistan nel XX secolo**

Si è analizzato il profondo impegno culturale e politico statunitense in Afghanistan. Quando nel 1934 gli Stati Uniti riconobbero ufficialmente l'indipendenza, stabilirono un'ambasciata a Kabul. In questi primi anni, l'impegno era in particolare legato ad una cooperazione di piccola scala attraverso le compagnie americane, gli aiuti allo sviluppo e la costruzione di infrastrutture. Un modesto approccio di Public Diplomacy era inizialmente basato sullo scambio interculturale di studenti ed insegnanti. Agli inizi del 1930, gli studenti afgani già studiavano nelle università americane. Successivamente, la diplomazia culturale ricevette una spinta a partire dall'accordo di scambio culturale del 1958 che fu firmato dal Segretario di Stato, John Foster Dulles e il Primo Ministro afgano, Mohammed Daoud. Come parte della diplomazia culturale americana, gli Stati Uniti presero parte nelle esibizioni internazionali in Afghanistan, come alla

---

<sup>354</sup> Cfr. Peter Krause, Stephen Van Evera, *Public Diplomacy: ideas of the war of ideas*, Middle East Journal, Volume XVI, num. 3, 2009, op. cit.

<http://www.mepc.org/journal/middle-east-policy-archives/public-diplomacy-ideas-war-ideas>

<sup>355</sup> Nel 2002 una serie di sondaggi dell'opinione pubblica si conclude con il rilascio del Pew Global Attitudes Survey, All che ha dimostrò come i giudizi positivi per gli Stati Uniti erano caduti in 19 dei 27 paesi presi in esame dagli attacchi dell'11 settembre, tendenza che mostrò la necessità di migliorare la Public Diplomacy (ad esempio Independent Task Force sulla Public Diplomacy del Council on Foreign Relations', la Commissione 9/11 , e l'Advisory Group on Public Diplmacy for the Arab and Muslim Word).

Jeshyn International Fairs, fondamentali le edizioni del 1956 e del 1968 in cui Jack Masey, designer dell'esibizione spiegava che gli americani non speravano di vincere la battaglia di cuori e menti degli afgani, ma di contrastare l'influenza e il coinvolgimento dell'Unione Sovietica nella regione. D'accordo con i media statunitensi del tempo, l'esibizione era un effettivo mezzo di propaganda. Gli Afghani che visitavano la Jeshyn erano stupiti dalla tecnologia in mostra. Mentre il messaggio principale era correlato alla lotta contro l'influenza del blocco sovietico, la prima esperienza di Public Diplomacy degli Stati Uniti in Afghanistan era destinata a dimostrare che anche gli afgani potevano raggiungere analoghi progressi attraverso la scienza e la tecnologia, se allineati con i valori occidentali degli Stati Uniti. L'Ambasciatore afgano negli USA in quel tempo Mohammed Kabir Ludin, fu uno dei primi afgani a realizzare che i progressi attraverso le tecnologie sono un'aspirazione universale, un obiettivo comune. L'esibizione statunitense era impressionante, ma mancava qualsiasi riferimento alle norme e ai valori relativi, ad esempio, alla democrazia o ai diritti umani. Come tali, gli USA hanno contato più sulla visualizzazione della superiorità tecnologica che sulla superiorità politica, anche se il messaggio indiretto, naturalmente, era quello secondo cui il progresso sarebbe stato possibile solo in una società liberale e democratica come gli Stati Uniti. L'esperienza del 1956 non rappresentò un vero successo ma fu un'opportunità unica per valutare in che modo svolgere l'attività di Public Diplomacy in Afghanistan <sup>356</sup>

Le conclusioni di Masey contenevano un'importante lezione per il futuro della Public Diplomacy in Afghanistan, in cui uno sforzo di rinnovamento sarebbe stato necessario.

La Guerra Fredda, poi, oltre che un conflitto di culture, una lotta per il potere e per l'influenza. In questo contesto l'impegno degli USA con l'Afghanistan sin dal 1950 può essere visto come un tentativo di diffusione delle idee e delle culture occidentali per contrastare direttamente ogni tipo di influenza comunista in

---

<sup>356</sup> Masey conclude: *We went into Kabul in 1956 with the intention of countering the Soviet narrative, and we came out of Kabul understanding that we needed to make significant changes to our own narrative. It's fair to say that the experience taught us that if we were to win hearts and minds in the future, we were going to have to learn how to upgrade the quality of our own efforts.*

Afghanistan. La fine della Guerra Fredda, comportò in automatico la riduzione della spesa in Public Diplomacy degli Stati Uniti. Essa, inoltre, si inseriva in un nuovo contesto geopolitico con cambiamenti e nuovi conflitti alle porte. Nell'attuale politica estera statunitense, la Public Diplomacy continua ad essere parte del potere civile descritto dal governo degli USA come "la forza combinata di personale civile attraverso tutte le agenzie federali per avanzare gli interessi chiave degli USA nel mondo."<sup>357</sup> Essa include il lavoro dei diplomatici ma anche dell'USAID e di altre agenzie che lavorano all'estero. Nel contesto afgano, potere civile e militare, entrambi strumenti di policy, si dovrebbero rinforzare a vicenda, eppure essi non ricevono la stessa priorità o gli stessi fondi. In pratica, il potere civile e i suoi sforzi di Public Diplomacy in Afghanistan sono stati ridotti e compensati dalla spesa in sicurezza e in campo militare. La spesa non militare degli Stati Uniti in Afghanistan era di circa 7 milioni di dollari al giorno nel 2008, del tutto irrilevante rispetto ad un totale di spesa militare di circa 100 milioni di dollari al giorno.

Ancora, negli anni 2010 e 2011, l'ambasciata americana a Kabul, ha assegnato 560 borse di studio e accordi di cooperazione, con un costo complessivo di circa US \$ 148 milioni di euro, con l'obiettivo di aiutare il governo afgano, permettendo il progresso e sollecitando il popolo afgano a resistere all'influenza degli insorti e a respingere gli estremismi violenti.

Questo rende gli Stati Uniti attualmente il più grande investitore in iniziative di Public Diplomacy in Afghanistan, facendo passare in secondo piano anche gli sforzi da parte dell'India, dell'Iran e del Pakistan, Paesi che hanno un interesse diretto in Afghanistan e che condividono un background comune basato sulla combinazione di legami storici, culturali, linguistici ed etnici.

---

<sup>357</sup> US Department of State and USAID, 'Leading through Civilian Power', The First Quadrennial Diplomacy and Development Review (2010), p. 1, disponibile online al sito <http://www.state.gov/documents/organization/153108.pdf>

### **IV. 8. 3. La Public Diplomacy statunitense in Afghanistan dinanzi al pericolo “terrorismo”**

La Public Diplomacy statunitense in Afghanistan si focalizza sulla formazione, sulla comunicazione e sull'educazione. Gli Stati Uniti continuano a formare i diplomatici afgani per esempio attraverso l' *Afghan Diplomat Training Program*<sup>358</sup> che è sponsorizzato dal Dipartimento di Stato Americano, dal Ministero degli Affari Esteri afgano e dal ministero degli Affari Esteri Cinese; il progetto *Afghanistan Foreign Affairs Institutional Reform* (FAIR), finanziato dall'USAID<sup>359</sup> e l'*USAID Capacity Development Program* (CDP)<sup>360</sup>. Questi sforzi sono connessi alla formazione fuori confine, si tratta di iniziative rivolte al Ministro degli Affari Esteri a Kabul per esempio in termini di policy, di amministrazione e di sviluppo di capacità linguistiche. Nel 2010, il Dipartimento di Stato americano ha destinato 113 milioni \$ per la comunicazione civile includendo nuovi networks, i mobile phone, le community e supportando la radio in Afghanistan. Il supporto era motivato anche dalle preoccupazioni sulla propaganda dei talebani nelle aree in cui le altre informazioni erano difficilmente reperibili, motivo per cui in parte si trattava di un'informazione offensiva per contrastare la rivolta dei talebani. Dal punto di vista dell'educazione, il *Fulbright Exchange Program* statunitense ricominciò nel 2003 permettendo a più di 300 afgani di studiare negli Stati Uniti durante gli ultimi dieci anni. Amministrato dall'Ambasciata statunitense a Kabul, uno degli obiettivi era quello di favorire la comprensione reciproca e l'empatia tra le due culture. Sono numerose le iniziative statunitensi sia pubbliche che private che offrono delle piattaforme di collaborazione per favorire il dialogo e lo scambio culturale come il programma *Global Citizens in Action* che promuove la comunicazione e l'apprendimento interculturale. Anche l'USAID ha giocato un ruolo fondamentale nell'attività di Public Diplomacy, supportando l'istruzione, promuovendo l'organizzazione della società civile e i diritti delle donne, formando più di 700 giornalisti in tutto l'Afghanistan, sostenendo sia l'accesso che la disponibilità di mezzi di comunicazione indipendenti, tra cui il supporto per la radio e le stazioni televisive.

---

<sup>358</sup> Si occupa della preparazione dei giovani diplomatici.

<sup>359</sup> L'obiettivo è quello di rafforzare la capacità dei Ministri deli Esteri nella conduzione delle attività diplomatiche .

<sup>360</sup> Costruisce le capacità amministrative del Governo della Repubblica Islamica dell'Afghanistan per implementare l'Afghanistan National Development (ANDS).

Dal gennaio 2002, gli Stati Uniti hanno sostenuto *Radio Free Afghanistan*, il ramo afgano di Radio Free Europe; gestiscono inoltre, una missione per preservare il patrimonio culturale, preservando i siti dell'Afghanistan.<sup>361</sup> Dato l'enorme ruolo delle forze armate statunitensi in Afghanistan dal 2001, però, è logico che la Public Diplomacy è stata applicata ampiamente per sostenere gli sforzi militari in Afghanistan. Il potere civile in generale è stato utilizzato in quello che è diventato noto come l' "approccio globale", che incarna l'idea secondo cui gli strumenti civili e quelli militari dovrebbero completarsi a vicenda per raggiungere gli obiettivi militari. Tra gli strumenti principali di questo approccio vi è la cooperazione civile-militare, o "CIMIC", che risponde alla realtà negli attuali conflitti, dove l'esercito è spesso costretto ad impegnarsi in attività non militari e ad interagire con l'ambiente civile. Tuttavia, la limitazione dell'approccio globale è che la Public Diplomacy esiste principalmente nell'ambito di un paradigma di sicurezza, e non come una forza indipendente. La cosiddetta strategia "hearts and minds"<sup>362</sup> degli Stati Uniti dipende in particolare dalla presenza di truppe straniere in Afghanistan e dalle squadre di ricostruzione provinciale (PRT) schierate in Afghanistan che costituiscono parte integrante della missione militare.

---

<sup>361</sup> Tra i progetti concreti rientra la conservazione dell'antica città afgana di Mes Aynak nella provincia di Logar e il restauro del Museo nazionale di Kabul.

<sup>362</sup> Il concetto 'hearts and minds' che risale alla Malayan Emergency (1948–1960), una guerriglia in cui l'esercito britannico fornisce aiuti medici e cibo alle tribù indigene per guadagnare il supporto nella lotta contro la Malayan National Liberation Army (MNLA). Il termine venne utilizzato successivamente durante la Guerra del Vietnam, come strategia militare complementare volta ad incrementare il supporto delle popolazioni locali come preconditione per una campagna di contro- insurrezione.

#### **IV. 8. 3. 1. Public Diplomacy americana come strumento di Counter-insurgency e di Counter-terrorism in Afghanistan**

*Like the Cold War, US efforts in Afghanistan and Iraq promise to be long, protracted, and in large part about winning hearts and minds to US political values – democracy, transparency, and the rule of law.*<sup>363</sup>  
*Report Independent Task Force, 2003*

Nonostante la Guerra Fredda fosse terminata, il nuovo contesto politico non fu differente per la Public Diplomacy statunitense. Esiste un diretto legame tra gli sforzi di Public Diplomacy statunitensi e il paradigma di sicurezza e militare perché nell'attuale conflitto in Afghanistan, la campagna "hearts and minds" è associata alle tattiche di *counter-insurgency* dell'esercito estero. Sostanzialmente si tratta di ottenere un importante sostegno da parte delle comunità locali dove le operazioni militari si svolgono. E' spesso visto come un gioco a somma zero in cui un aumento del sostegno per le forze internazionali e per le forze di sicurezza afgane significa una diminuzione del sostegno ai gruppi ribelli che operano nella zona, e viceversa. In una prospettiva così limitata, la campagna "i cuori e le menti" viene spesso percepita come uno strumento tattico semplice che determina il successo militare nel breve termine. Il rischio di questo approccio piuttosto limitato è diventato evidente a partire dal 2001: gli errori commessi dalle forze internazionali, in particolare l'enorme numero di vittime civili causate dalle forze della coalizione, hanno permesso agli insorti di vincere più facilmente i cuori e le menti del popolo afgano, spesso con pochi sforzi. Ma quando ci si riferisce al fatto che gli Stati Uniti stanno cercando di "costruire" in Afghanistan, si dovrebbe essere consapevoli del fatto che ci sono molti contro-narrazioni, tra cui una sempre più impegnativa dell'insurrezione dei talebani che si basa sugli errori

---

<sup>363</sup> *Finding America's Voice: A Strategy for Reinvigorating US Public Diplomacy*, report of an Independent Task Force sponsored by the Council on Foreign Relations (New York: Council on Foreign Relations, 2003), pp. 22–23.

commessi dalla comunità internazionale.<sup>364</sup> Ciò che è importante è che la Public Diplomacy diventa parte integrante del conflitto. Essa diventa un ulteriore strumento, anche se di natura prevalentemente indiretta, della strategia di contro-insurrezione degli Stati Uniti.

Nonostante ciò, questo approccio è stato criticato ampiamente. Ad esempio, Mike Mullen, ex Presidente del Joint Chiefs of Staff, ha dichiarato nel 2009 che queste attività di Public Diplomacy mancavano di credibilità nell'influenzare gli afgani, soprattutto perché gli Stati Uniti non avevano investito a sufficienza nella costruzione dei rapporti di fiducia con il popolo afgano e non avevano mantenuto le promesse. Richard Holbrooke, all'epoca rappresentante speciale per l'Afghanistan e il Pakistan, ha riconosciuto che gli Stati Uniti stava usando quello che lui chiama "guerra dell'informazione" contro la propaganda dei talebani, utilizzando la Public Diplomacy come tattica contro-insurrezionale. Tale critica è in linea con il "rapporto carenze" che il Consiglio Internazionale sulla Sicurezza e lo Sviluppo ( ICOS ), identifica nel 2010 tra l' International Security Assistance Force della NATO ( ISAF) e le comunità nel sud dell'Afghanistan, che stavano cercando di proteggere. La percezione secondo cui la Public Diplomacy degli Stati Uniti in Afghanistan sia simile ad una macchina di propaganda massiccia si trova anche tra gli afgani stessi anche se l'enorme presenza degli Stati Uniti in Afghanistan in termini di strutture militari, dell'informazione e della comunicazione ha spesso messo in ombra il valore intrinseco della Public Diplomacy come sforzo interculturale. Solo il ritiro delle presenze militari internazionali e degli Stati Uniti dall' Afghanistan nel 2014, come previsto, può aiutare a disconnettere la Public Diplomacy dal quadro di sicurezza militare. Tuttavia, ciò non significa che gli Stati Uniti dovrebbero smettere di considerare la Public Diplomacy come uno strumento importante nel dibattito tra "Occidente e Islam" dato che il contesto politico della "war on terror" costituisce un momento

---

<sup>364</sup> Nel 2009, I Talebani hanno realizzato un codice con 62 linee guida, impegnandosi nell'attività di Public Diplomacy per trovare sostegno tra la popolazione afgana. Cfr. Lissa J. Rubin, 'Taliban Overhaul Image to Win Allies', The New York Times (20 January 2010).

unico per il modello di Public Diplomacy degli USA. Nel loro modello, anche la cultura è uno strumento di politica estera, elemento di contro-narrazione.<sup>365</sup>

La PD statunitense è legata, però, alla missione militare sia indirettamente come strategia di supporto che direttamente attraverso le operazioni contro-insurrezionali e la battaglia per “ i cuori e le menti”.

Queste operazioni su larga scala in tutto l'Afghanistan hanno portato gli Stati Uniti ad utilizzare la Public Diplomacy come un meccanismo difensivo. Come azione militare, essa, ha prodotto percezioni più negative e risentimenti tra il popolo afgano. Anche se le operazioni militari USA in Afghanistan hanno spesso richiesto una forte narrazione di accompagnamento, gli esperti sostengono che sarebbe meglio non costruire una narrazione che competa con l'ideologia dei talebani o di al Qaeda, puntando piuttosto sulla forza del dibattito trasparente su valori e su una pluralità di narrative internazionali. Senza dubbio, la grande impronta militare degli Stati Uniti in Afghanistan ha finora portato prevalentemente ad utilizzare il primo tipo di narrativa.

Dato che, l'amministrazione Obama ha negoziato con il Presidente Karzai per estendere la presenza delle truppe militari americane in Afghanistan oltre il 2014, una forza militare ancora presente sul territorio significherebbe che gli Stati Uniti continueranno a usare i propri soldati per le operazioni contro-insurrezionali e anti-terrorismo in Afghanistan e significa anche che la stessa PD americana non si distaccherebbe completamente dal quadro militare.

Il fatto che gli Stati Uniti siano consapevoli della diffusa ostilità nei loro confronti, in particolare nel Medio Oriente, alimentata soprattutto dalle guerre in Iraq e Afghanistan, ma anche dalla posizione degli Stati Uniti nel conflitto israelo - palestinese, spiega perché la loro strategia di PD sia incentrata più su come cambiare le loro percezioni. Gli Stati Uniti, infatti, non danno sempre un'immagine positiva, anzi il ruolo di sostegno degli Stati Uniti nel Paese è spesso

---

<sup>365</sup> Nel 2010 sul ...*Quadrennial Diplomacy and Development Review*: “we do not seek to impose our values on other countries by force, but we do believe that certain values are universal” “ Non cerchiamo di imporre i nostri valori alle altre nazioni attraverso la forza ma crediamo essi siano universali” US Department of State and USAID, ‘Leading through Civilian Power’, p. 10.

percepito come un legame dettato da interessi più ampi in termini di potenza, di guadagno economico e di influenza.<sup>366</sup>

#### **IV. 8. 4. Public Security e Public Diplomacy in Afghanistan dopo il 2014: un contesto in evoluzione nell'era dei social e di Internet**

Come accennato in precedenza, il termine del 2014, offre alla comunità internazionale, e in particolare agli Stati Uniti, l'opportunità di rendere la Public Diplomacy una forza più indipendente dall'ambito militare che ha dominato la politica estera in Afghanistan dal 2001. Gli errori operativi militari, gli incidenti e i danni collaterali a partire dal 2001 hanno creato una "relationship gap" tra la comunità internazionale e il popolo afgano che non ha creato solo ostilità verso le forze straniere, ma anche un contesto negativo in cui la propaganda dei talebani potrebbe continuare e di conseguenza, gli obiettivi della missione internazionale diventerebbero ancora più difficili da raggiungere. Per colmare questo divario, il Consiglio Internazionale sulla Sicurezza e lo Sviluppo (ICOS) ha sostenuto che la comunità internazionale dovrebbe vincere il racconto contro la propaganda dei talebani in modo efficace, dimostrando al popolo afgano la possibilità di un futuro migliore con l'allineamento alla comunità internazionale. Per migliorare la situazione, gli Stati Uniti e la comunità internazionale in generale avrebbero bisogno di una strategia di comunicazione che va oltre la strategia di "cuori e menti" attuata finora, e che comporti un impegno a lungo termine di la Public Diplomacy all'interno di un approccio non militare. Sconnettendosi dal quadro militare, la Public Diplomacy dovrebbe subire una transizione per sostenere la stabilità politica a lungo termine, lo sviluppo economico e culturale. Se essa possa staccarsi completamente, o meno, dal quadro militare e di sicurezza, dipende da come le operazioni antiterrorismo e contro -insurrezionali straniere si giocheranno in Afghanistan e nella regione oltre il 2014. I negoziati di pace

---

<sup>366</sup> Cfr. Jorrit Komminga, *Public Diplomacy in Afghanistan beyond the 2014 Transition. Lessons from the United States and Netherlands*, Discussion papers in Diplomacy, n-126, Netherlands Institute of International Relations , " Clingendael" , The Hague, June 2013, op. cit.

potrebbero aprire la strada ad un ambiente di sicurezza più stabile in cui le attività di Public Diplomacy potrebbero sicuramente essere più efficaci.

Inoltre, i tempi sono cambiati con la rivoluzione digitale che ha modificato gli approcci della PD statunitense anche in Afghanistan. Le Fiere internazionali, oggi sono diventati strumenti di comunicazione obsoleti per raggiungere un audience globale. Il panorama dei media del XXI secolo è molto diverso rispetto a quello del periodo della Guerra Fredda. I nuovi media, basati soprattutto su piattaforme Internet come Facebook, Twitter, Pinterest, Tumblr e YouTube, offrono possibilità di vasta portata per comunicare con altre persone, sia per gli individui che per i governi. La potenza di questi mezzi è stata compresa con la “primavera araba”, dove essi si sono rivelati degli strumenti essenziali per i gruppi della società civile per dare voce alle loro rimostranze, alle loro preoccupazioni ed opinioni, e per esigere il cambiamento sociale. Questi stessi strumenti lentamente danno luogo a una nuova forma di diplomazia digitale, che non sostituirà, ma integrerà le forme più tradizionali di diplomacy.

Ma, nonostante la crescente importanza di Internet,<sup>367</sup> Afghanistan ha ancora una lunga strada da percorrere prima di raccogliere completamente i frutti dei media online,<sup>368</sup> anche se è interessante notare come l'insurrezione dei talebani integri i nuovi media sociali negli sforzi di pubbliche relazioni. Ad esempio, un utente Twitter con il nome di Abdulqahar Balkhi, che ha più di 6.200 seguaci, sta inviando tweet pro - talebani e anti-occidentali in inglese in tutto il mondo.

I talebani utilizzano l' account Twitter @ alemarahweb nella loro “guerra informatica”. Forse dopo il 2014, “i cuori e le menti” non possono più essere vinti dai soldati stranieri. Parte della battaglia per i cuori e le menti del popolo afgano potrebbe quindi essere vinto, o persa nel cyberspazio. Ciò fornisce un ulteriore motivo per cui è necessario un approccio di Public Diplomacy più vasto, non

---

<sup>367</sup> Alla fine del 2011, l' Afghanistan ha circa 1.2 milioni di utenti internet, circa il 4.2% della popolazione afgana.

<sup>368</sup> Un rapporto USAID, sponsorizzato nel 2010 ha scoperto che gli utenti di Internet sono più o meno divisi in due gruppi: giovani, soprattutto studenti universitari che si collegano più volte a settimana e soprattutto da internet café e adulti che lavorano in organizzazioni con un connessione a internet.<sup>368</sup> Sia che utilizzino media tradizionali, sia che ricorrano ai nuovi media, gli afgani sono sempre collegati al mondo.

esclusivamente militare, che integri sempre più i social media come un nuovo modo per raggiungere il pubblico straniero.

Dopo il 2014, vi è una reale necessità di ripristinare la Public Diplomacy in Afghanistan come una attività autonoma di politica estera al di fuori del quadro di sicurezza militare. Oltre alle risorse finanziarie, essa richiederà anche un profondo impegno politico per garantire che tale forma possa colmare il vuoto lasciato dall'esercito straniero e sostenere le attività più ampie della comunità internazionale durante il decennio di trasformazione 2015- 2024.

Disconnettere la Public Diplomacy dal quadro militare 2001-2014 sarà importante, non solo per trasformare i risultati dei precedenti sforzi civili e militari nel lungo termine e ripristinare la pace, lo sviluppo e la stabilità ma anche per compensare le promesse non mantenute e gli errori commessi durante l'impegno militare. Utilizzando tale strumento, la comunità internazionale dovrebbe formare un'immagine positiva di norme e valori occidentali a cui gli afgani potrebbero allinearsi. Nel frattempo, le promesse di progresso dell'impegno internazionale nel Paese non sono state mantenute o è stato difficile mantenerle e questo costituisce un problema per la popolazione afgana. Gli sforzi stranieri, per esempio nei settori di institution- building e di buon governo, non possono essere immediatamente accettati, percepiti positivamente o desiderati dalla popolazione afgana. Ora come ora, è necessario un approccio bidirezionale, in cui la popolazione afgana dovrà essere tanto importante quanto il pubblico interno. In un certo senso, ciò potrebbe significare tornare alla Public Diplomacy people-to -people che faceva parte delle attività degli Stati Uniti in Afghanistan durante la Guerra Fredda: sottolineando l'importanza del progresso universale e lo sviluppo attraverso la scienza e la tecnologia. Nei prossimi anni, le principali sfide in Afghanistan potrebbero comportare un grave diminuzione dell'impegno politico e finanziario a seguito del processo di transizione. Gli Stati Uniti hanno già annunciato tagli alla spesa civile in Afghanistan, di circa il 20%, in parte a causa dello spostamento delle priorità e in parte in relazione alle pressioni fiscali e ai tagli di bilancio. Se tutto ciò comporterà anche dei minori investimenti in Public Diplomacy, si potrebbe tragicamente pensare che sarebbe meglio considerare l'attività di Public Diplomacy nel paradigma della sicurezza militare,

rafforzando il modello americano poiché una maggiore attività sarebbe possibile fino a quando le truppe militari rimarranno nel Paese. Se il ritiro delle forze militari straniere condurrà anche al ritiro parallelo del potere civile e alla riduzione del finanziamento, è probabile che tutti gli sforzi di Public Diplomacy si trasformeranno in una struttura simbolica sostanzialmente vuota.<sup>369</sup>

#### **IV. 8. 5. La PD statunitense dopo l'11 settembre in Iraq: le nuove funzioni affidate all'esercito**

Dopo l'invasione statunitense dell'Iraq, l'esercito americano inizia a condurre alcune funzioni di Public Affairs di Public Diplomacy in tutto il Paese, funzioni non normalmente condotte dall'esercito. Gli ufficiali militari tenevano le conferenze stampa, incontravano giornalisti americani e stranieri, organizzavano eventi culturali, sottolineavano gli aspetti positivi della presenza degli USA in Iraq. I militari iniziano, così, ad avere tali responsabilità innanzitutto perché gli USA non hanno una missione diplomatica in Iraq dopo l'interruzione delle relazioni diplomatiche a seguito dell'invasione e dell'occupazione del Kuwait nel 1990. In assenza del personale del Foreign Service delle ambasciate all'estero, l'Amministrazione Bush affida tale compito all'esercito statunitense che è in grado di soddisfare prontamente quest'esigenza cruciale. L'esercito continuerà, però, a condurre tale funzione anche dopo lo stabilimento della missione diplomatica statunitense in Iraq nel 2004 per varie ragioni. Innanzitutto l'esercito inizia a condurre un numero di operazioni non tradizionali in risposta ai fattori di sicurezza, economici e sociali che tormentavano l'Iraq post Saddam, includendo progetti di ricostruzione post-conflitto, programmi nel settore agricolo, costruzione del governo. Si trattava di operazioni che necessitavano la diffusione di messaggi per informare la popolazione irachena sulle azioni militari americane e sui loro programmi di sviluppo. La presenza militare nel Paese, avrebbe rappresentato un'opportunità maggiore rispetto a quella offerta dal Dipartimento di Stato. Infine, l'attività di "contro insurrezione" svolta dall'esercito porta lo

---

<sup>369</sup> Cfr. Jorrit Kamminga, *Public Diplomacy in Afghanistan beyond the 2014 Transition: lessons from the United States and Netherlands*, Clingendael Netherlands, Institute of International Relations, Discussion Papers in Diplomacy, n. 126, The Hague, June 2013, op. cit.

stesso ad influenzare le opinioni pubbliche. Le relazioni tra Iraq e Stati Uniti dovrebbero essere discusse nel contesto dei cambiamenti fronteggiati dalla Public Affairs Section PAS dell'ambasciata americana a Baghdad.<sup>370</sup> La Public Diplomacy venne condotta dunque sia dall'esercito che dal Dipartimento di Stato. Al tempo degli attacchi dell'11 settembre, gli USA dedicarono 1.1 \$ miliardi alle operazioni di Public Diplomacy nel mondo, ma dall'altra parte il numero di professionisti della Public Diplomacy da 2500 nel 1991 venne ridotto a circa la metà motivato in particolare dagli sviluppi delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. La Public Diplomacy non era il solo strumento o agenzia del governo statunitense che era stato sventrato nel periodo post Guerra Fredda.<sup>371</sup>

In merito alla Difesa, il budget iniziale che l'amministrazione Bush presentò al Congresso nel 2002 richiedeva 310 miliardi di \$ nella difesa, ma gli attacchi dell'11 settembre cambiarono i calcoli. La decisione di invadere ed occupare sia l'Afghanistan che l'Iraq rispettivamente nel 2001 e nel 2003 modificarono il budget per la Difesa e dinanzi ai cambiamenti economici, sociali, e diplomatici in Iraq dopo il collasso del governo di Saddam Hussein, l'ex segretario della Difesa Robert Gates nel 2007 attribuì all'esercito compiti non tradizionali: progetti di ricostruzione, programmi di sviluppo nel settore agricolo, programmi di governance e rule of law, sforzi di distribuzione urbana e rurale dell'energia, campagne anticorruzione. Per esempio, l'esercito inizia ad utilizzare fondi dal CERP (*Commander's Emergency Relief Program*) per supportare i programmi sopraelencati; inoltre, il contesto estremamente insicuro che si stava delineando in Iraq nel periodo 2004-2008 necessitava che i militari si assumessero nuove responsabilità.

L'esercito americano comincia a condurre la comunicazione strategica, o le operazioni di informazioni, alcune delle quali, nelle parole dell'ambasciatore Richard Schmierer, rispecchiano ciò che il Dipartimento di Stato chiama Public

---

<sup>370</sup> Cfr. online il sito <http://iraq.usembassy.gov/public-affairs-office.html>.

<sup>371</sup> Il Dipartimento di Stato congela le assunzioni del Foreign Service Officer nel 1990 e il Congresso riduce il suo budget. Allo stesso modo, l'US Agency for International Development (USAID) è sottoposto a profondi tagli dello staff, passando da circa 15.000 impiegati durante la guerra in Vietnam a circa 3000 durante l'amministrazione Clinton. Anche la CIA (Central Intelligence Agency) riceve tagli sostanziali.

Diplomacy. L'esercito tiene le conferenze stampa, conduce gli incontri, spiega le proprie attività e lo status e i progressi degli sforzi svolti per trasmettere informazioni ai media e alla popolazione locale, regionale e nazionale per accrescere, per quanto possibile, il sostegno del pubblico iracheno durante le operazioni militari nel Paese. Inoltre, in assenza di una missione diplomatica, l'amministrazione Bush con una direttiva presidenziale creò l'*Office of Reconstruction and Humanitarian Assistance (ORHA)* guidato da Jay Garner che avrebbe supervisionato gli sforzi di ricostruzione e di stabilizzazione. L'amministrazione Bush, poi, dissolse l' ORHA in un mese rimpiazzandolo con la Coalition Provisional Authority (CPA) a maggio 2003 e trasferendo le sue autorità all'amministratore della CPA, Ambasciatore L. Paul Bremer.<sup>372</sup> Una missione diplomatica stabile verrà stabilita nel 2004 quando la CPA trasferì la sovranità all' Iraqi Interim Government (IIG) il 28 giugno. Era chiaro, dunque, che il Dipartimento della Difesa, i suoi agenti e la CPA erano alla guida dell'Iraq e che in questo contesto, l'esercito svolse la funzione di Public Diplomacy. Il loro numero era molto elevato, quando cadde Baghdad gli Stati Uniti contavano circa 150.000 forze sul campo in Iraq a cui se ne aggiunsero altre 50.000 forze di coalizione. Mentre il numero delle forze di coalizione declinava, il numero delle forze statunitensi non era mai stato al di sotto di 130.000; essi inoltre avevano risorse finanziarie enormi e si muovevano con maggiore facilità per le strade pericolose delle città permettendo di condurre l'attività di Public Diplomacy più facilmente, possedevano assetti aerei come elicotteri e aerei cargo che davano loro la possibilità di scortare tutta la stampa e bypassare il trasporto a terra più pericoloso. La presenza militare in tutte le 18 provincie, inoltre, li rendevano realmente consapevoli della situazione interna. Nel 2006 l'esercito statunitense commissionò la Combined Arms Center at Fort Leavenworth a rilasciare una nuova guida nella conduzione delle operazioni contro insurrezionali. Il prodotto, l'Army Field Manual 3-24 dimostrò che uno degli aspetti chiave delle operazioni in corso in Iraq era il bisogno di influenzare e confondersi con il popolo, con i media e con altri mezzi di influenza dell'opinione pubblica. Nel corso di questi

---

<sup>372</sup> Ambasciatore statunitense in Olanda dal 1983 al 1986.

momenti, essi stabiliscono contatti e relazioni, vengono a conoscenza delle figure influenti nella società irachena e oggi l'ambasciata statunitense in Iraq sta cercando di istituzionalizzare le relazioni che l'esercito ha forgiato negli anni. Aaron Snipe, portavoce dell'ambasciata statunitense a Baghdad, sostiene che la guida della comunicazione da parte dell'esercito presenta numerose difficoltà poiché l'uniforme costituisce una barriera poiché il soldato non sempre può comunicare quello che potrebbe un civile o un rappresentante di un'ambasciata che è, invece, in grado di intrattenere una relazione più duratura tra Stati Uniti e audience straniera. Anche per l'ambasciatore statunitense in Oman, Schmierer devono essere i rappresentanti civili a guidare l'attività di Public Diplomacy, anche se nelle situazioni di guerra è importante che alcuni sforzi di Public Diplomacy vengano sostenuti dall'esercito. Già durante la guerra del Vietnam gli americani avevano attribuito al proprio esercito funzioni diverse dalla guerra, riguardanti l'influenza dell'opinione locale nella loro area di operazioni. Per plasmare le opinioni locali, l'esercito è ricorso sia alle tradizionali operazioni di Public Affairs che includono la diffusione dell'informazione ai media e al pubblico locale, sia alle operazioni psicologiche (psyops), comunicazioni unidirezionali dirette alle popolazioni nemiche per facilitare ed ottenere il successo nella campagna militare. Questa non è Public Diplomacy in senso stretto ma serve a confondere i confini tradizionali tra Public affairs militari e operazioni psicologiche. La maggior parte delle attività di Public Diplomacy che i militari hanno impiegato in Iraq include strumenti di informazione come le conferenze stampa, i comunicati stampa, la diffusione dei libri, riviste, opuscoli e simili. Alcune attività sono specificatamente rivolte ai giornalisti, alcune agli educatori, altre al pubblico generale. Secondo il Los Angeles Time, i militari cominciano anche a pagare segretamente i giornali iracheni attraverso contraenti della difesa per pubblicare storie scritte dalle truppe statunitensi per influenzare l'opinione pubblica irachena. Mark Mazzetti e Borzou Daragahi del Times sostengono che alcuni articoli erano presentati dalla stampa irachena come news imparziali scritte e riportate da giornalisti indipendenti. Strombettavano storie relative al lavoro

delle truppe irachene e statunitensi, denunciavano gli insorti e propagandavano gli sforzi statunitensi di ricostruzione del Paese.<sup>373</sup> Il Lincoln Group<sup>374</sup> aiutava a tradurre le “storie”. In questo modo gli USA promuovevano i principi democratici, la trasparenza politica e la libertà di linguaggio in un paese corrotto e dittatoriale, minando spesso la credibilità dell’esercito in Iraq. Dopo l’instaurazione della missione diplomatica nel 2004, l’esercito e il Dipartimento di Stato coordinano i loro sforzi. Army Major Myles Caggins, Public Affairs Officer in Iraq nel 2009-2010 nota l’esistenza di una collaborazione tra civili e militari. L’esercito invia messaggi sulla situazione di sicurezza e il corpo diplomatico rende note le politiche americane. Egli nota che la missione di Public Diplomacy dell’esercito è quella di trasmettere il ruolo dell’esercito americano agli iracheni, caratterizzando le loro operazioni militari come legittime e benefiche. Il Dipartimento di Stato ha stabilito anche il programma del *Provincial Reconstruction Team (PRT)* in Iraq per “rafforzare le capacità dei governi provinciali di assistere il governo americano nella ricostruzione e nei programmi di assistenza allo sviluppo”, modellati sul programma Civil Operations and Rural Development Support (CORDS) che era stato sviluppato per promuovere la stabilità in Vietnam nel 1960.<sup>375</sup> Allo stesso modo i PRT riuniscono insieme attività militari e civili insieme. L’attività di Public Diplomacy veniva svolta dai professionisti incorporati nei PRT. I vari approcci di Public Diplomacy, però, condotta dal Dipartimento di Stato e dall’esercito in Iraq ha rivelato da una parte vantaggi, dall’altra svantaggi. È vero che il soldato poteva costituire una barriera al dialogo ma, solo il soldato poteva muoversi facilmente poteva rendersi realmente conto della situazione interna.<sup>376</sup> Per quanto riguarda le attività svolte

---

<sup>374</sup> In riferimento ai militari americani che effettuavano pubbliche relazioni in Iraq durante la guerra.

<sup>375</sup> Le agenzie civili statunitensi contribuivano ai CORDS teams che consistevano di membri dell’USAID, della CIA, dell’USIA e del Dipartimento di Stato.

<sup>376</sup> “Walking is one of the most things we can do here. There are risks, for sure. But these are risks that are worth taking. Iraqis need to see us. They need to meet us. They need to know that the relationship between our two nations is changing. When a diplomat takes a seat at a table on main street in Rumaytha and dines on kebab and fresh vegetables, it sends a message” “Cfr. Aaron Snipe, “Walk: Front Lines to Main Street”, Wing Tips on the Ground Blog, March 21, 2009.

dall'ambasciata americana a Baghdad, invece, essa ha un budget di 5.15 milioni di \$ di Public Diplomacy che non include 14 milioni \$ dedicati all' *Iraq Cultural Heritage Program*<sup>377</sup> o i 2.5 milioni \$ per le borse di studio *Fulbright*, entrambi controllati da Washington. L'Iraq ha il più grande *Fulbright Foreign Student program* del Medio Oriente, che dà l'opportunità agli studenti iracheni di studiare, negli USA. In più, il Dipartimento di Stato ha stabilito il *Fulbright Visiting Scholars Program for Iraq*<sup>378</sup>. I professionisti civili di Public Diplomacy utilizzano anche la radio e la TV come strumenti di comunicazione. Gli sforzi di broadcasting in lingua araba condotti dagli Stati Uniti, inclusa la stazione televisiva Al Hurra e Radio Sawa sono stati fondamentali anche se il centro per la Public Diplomacy all'Annenberg School all' University of South California ha criticato Al Hurra per non aver soddisfatto lo standard giornalistico di base, dinanzi al gigante Al-Jazeera. Non c'è dubbio che i soldati, dunque, abbiano dei vantaggi nella conduzione della Public Diplomacy ma se l'esercito continua ad estendere le operazioni non tradizionali nei Paesi nel mondo, i professionisti del Dipartimento di Stato si dovranno impegnare per evitare che l'immagine degli Stati Uniti all'estero sia associata a quella data dagli ufficiali degli eserciti.<sup>379</sup>

#### **IV. 9. Il futuro della Public Diplomacy statunitense: favorire il “dialogo delle idee”**

Oggi, come oggi, gli Stati Uniti non possono sconfiggere al-Qaeda soltanto con la forza delle armi. Dovrebbero cambiare i termini del dibattito nel mondo arabo - musulmano, soprattutto nella sua ala radicale. Ma in che modo? Quale strategia dovrebbero essere adottata nella “guerra delle idee” contro l'Islam radicale?

---

<sup>377</sup> Il Dipartimento di Stato americano si impegna a collaborare con l'Iraq per proteggere e preservare il patrimonio condiviso. Sono inclusi la gestione dei siti, la conservazione architettonica di Babilonia, la formazione di professionisti iracheni nella conservazione di oggetti, siti, e monumenti in un istituto specializzato a Erbil.

<sup>378</sup> Finanziato dall'ambasciata statunitense a Baghdad, dal governo iracheno e spostenuto dal Dipartimento degli Stati Uniti, Bureau of Educational and Cultural Affairs (ECA), il programma è amministrato dal Council for International Exchange of Scholars (CIES), una divisione dell' Institute of International Education (IIE).

<sup>379</sup> Cfr. Sean E. Duggan, *Redefining the Relationship: Reclaiming American Public Diplomacy from the US Military in Iraq*, Middle East Journal, vol. 66, n. 1 Winter 2012, pp. 53-78, op. cit.

L'amministrazione di Barack Obama ha sicuramente migliorato notevolmente l'approccio rispetto al suo predecessore nella guerra di idee dal 2009, anno del cambio di amministrazione. I recenti guadagni in questi termini, dovrebbero essere consolidati mediante un' incorporazione all'interno di politiche stabili che creino e mantengano condizioni favorevoli nel lungo termine. La Public Diplomacy statunitense dovrebbe puntare più che sul monologo, alzando il volume del messaggio, sul dialogo; dovrebbe fornire meccanismi che permettano agli americani e ai musulmani di tutto il mondo di instaurare un dialogo tra loro. La Public Diplomacy dovrebbe trasmettere il rispetto per il pubblico, impugnare direttamente il racconto di Al Qaeda poiché un dibattito indiretto che lascia le sue affermazioni inconfutate non basta. Le nuove organizzazioni non governative, inoltre, potrebbero aiutare a contrastare il racconto di Al Qaeda.

Senza dubbio, visti dall'esterno, gli Stati Uniti hanno guadagnato un'immagine positiva rispetto a quella dopo l'intervento armato deciso da G. W. Bush. Nonostante tutto, dal 2007, il pubblico nel mondo considera gli USA come una minaccia per il proprio Paese. Il pubblico di 17 stati tra cui Pakistan, Bangladesh, Turchia, Indonesia, Cina, Russia, Malaysia, Nigeria, Brasile identificano gli Stati Uniti come una minaccia. Solo 4 stati invece ritengono che la minaccia per il proprio Paese sia Al Qaeda. Grandi maggioranze in Pakistan, Egitto, Turchia ed Indonesia non credono che gli attacchi siano stati condotti dagli arabi l'11 settembre quanto a bizzarre teorie cospirative che accusavano l'israeliano Mossad, la CIA ed altre forze oscure. Anche per questo motivo, gli Stati Uniti si sono impegnati, come visto nel corso del presente elaborato in varie iniziative per incrementare l'attività di Public Diplomacy. Nel mondo musulmano sono stati realizzati 11 progetti principali, con un bilancio totale di circa 400 milioni di dollari impiegati in tre programmi di scambio internazionale, un gruppo di micro-programmi per sostenere il pluralismo, la prosperità e la parità tra i sessi; i programmi di formazione linguistica e lavoro all'estero per ambasciatori e altri funzionari del Dipartimento di Stato. Alcuni di questi sforzi hanno comportato dei successi, altri solo tristi fallimenti. Purtroppo anche gli attuali sforzi degli Stati Uniti per plasmare l'opinione nel mondo arabo- musulmano sembrano essere in

gran parte inefficaci dovuti a una cattiva esecuzione o all'inadeguatezza dei finanziamenti.<sup>380</sup>

La “guerra al terrore”, motore della politica estera durante l’amministrazione Bush e che continua ancora oggi, anche se in modalità differenti, si spera, con Obama, dovrebbe diventare la “guerra ad Al Qaeda e la “guerra delle idee” “il dialogo delle idee”. Il concetto di “Guerra al terrore”, è piuttosto ampio, esso tende a definire come avversari tutti i gruppi terroristici del mondo, non stabilisce le priorità, alcuni terroristi ostili sono molto più pericolosi di altri, ma una guerra “al terrore” suggerisce una equivalenza tra di loro. La “guerra delle idee” dovrebbe essere abbandonata in favore del “dialogo di idee” o “impegno delle idee”. Il concetto di guerra presuppone l’uso della forza, vincitori e vinti. Per gli arabi e i musulmani, la “guerra di idee”, suggerisce una guerra contro le idee, la loro religione, la loro cultura. Azioni di Public Diplomacy che utilizzano questo sottotono ostile si rivelano di per sé poveri per iniziare una conversazione. Al contrario, il “dialogo” o l’ “impegno” implica l’uguaglianza tra le parti, il rispetto per le opinioni di entrambe le parti, una conversazione e non un monologo, uno sforzo per trovare soluzioni che servono gli interessi di entrambe le parti.<sup>381</sup>

I leader di Al- Qaeda predicano l’odio contro la maggior parte del mondo, tra cui la vasta parte del mondo musulmano che rifiuta la loro visione dell’Islam, il movimento ora minaccia l’Afghanistan e ha ampliato il suo campo di controllo in Pakistan continuando a minacciare il resto del mondo, compresi gli Stati Uniti. La vittoria contro al- Qaeda è lontana e non sarà vinta sino a quando gli Stati Uniti non cambieranno i termini del dibattito nel mondo musulmano attraverso il successo nel dialogo delle idee poiché l’enfasi statunitense sul monologo piuttosto che sul dialogo ha reso la Public Diplomacy inefficace. I leader statunitensi, da una parte, non sono stati in grado di lanciare iniziative per contestare direttamente

---

<sup>380</sup> Cfr. Peter Krause, Stephen Van Evera, *Public Diplomacy: ideas of the war of ideas*, Middle East Journal, Volume XVI, num. 3, 2009, op. cit.

<http://www.mepc.org/journal/middle-east-policy-archives/public-diplomacy-ideas-war-ideas>

<sup>381</sup> Cfr. Peter Krause, Stephen Van Evera, *Public Diplomacy: ideas of the war of ideas*, Middle East Journal, Volume XVI, num. 3, 2009, op. cit.

<http://www.mepc.org/journal/middle-east-policy-archives/public-diplomacy-ideas-war-ideas>

il racconto di al – Qaeda e dall’altra parte le risorse del Dipartimento di Stato non sono state impegnate in modo adeguato, tanto che sia il Congresso che l’esecutivo hanno considerato la Public Diplomacy come poco importante: motivo per cui gli Stati Uniti ne hanno sofferto e Al Qaeda ne ha beneficiato. Il governo degli Stati Uniti dovrebbe, ora più che mai, riconoscere che la sicurezza nazionale richiede anche la capacità di plasmare il dibattito all’estero. Si dovrebbe, a questo punto, sviluppare una solida strategia per questa missione impegnando risorse adeguate. La rivoluzione dell’informazione e della comunicazione, caratterizzante l’era digitale, poi, ha portato a delle trasformazioni della Public Diplomacy e il nuovo Segretario di Stato Kerry, ha nominato Macom Phillips come responsabile del Bureau of International Information Programs, il cuore della comunicazione verso l’estero del Dipartimento di Stato americano, che dovrà ridare vigore alla comunicazione di Foggy Bottom, basandosi in particolare sui social media che costituiscono un ottimo strumento per contrastare la jihad online.<sup>382</sup> Dopo l’impulso al digitale dato dall’ex Segretario, Hillary Clinton e dal suo Advisor per l’Innovazione Alec Ross, ora sembra essere giunto il momento di gestire e rafforzare le relazioni con una comunità online di quasi 30 milioni di persone che guarda agli Stati Uniti con sentimenti a volte contrastanti. La comunicazione online rivestirà un ruolo fondamentale nella nuova era di Kerry, implementata dal nuovo Sottosegretario per la Public Diplomacy, Richard Stengel, ex-direttore del Time. Mentre la Clinton, durante i difficili otto anni dell’amministrazione Bush si è dedicata alla ricostruzione dell’immagine pubblica degli Stati Uniti, sembrava che il discorso di inaugurazione di John Kerry a Charlottesville lanciasse una presa di distanza rispetto alla sua linea d’azione in politica estera. Secondo Kerry il compito in politica internazionale non consiste soltanto nella decisione di quali truppe mandare e in quale scenario, ma di quali esperti inviare in giro per il mondo e in quali settori poiché l’assistenza estera è un investimento per un’America forte e un mondo libero. Secondo il nuovo Segretario le spese in questa direzione non raggiungono nemmeno l’1% della spesa complessiva e una

---

<sup>382</sup> Per ulteriori approfondimenti visita il sito <http://temi.repubblica.it/limes/il-jihad-e-anche-online-al-qaeda-e-internet/56909> . Fabrizio Minniti, *Il Jihad è anche online: al Qaeda e Internet*, Limes , Rivista italiana di geopolitica, 15 gennaio 2014.

riduzione dei fondi, potrebbe portare tra tutto oltre a problematiche di sicurezza, anche di “immagine”.<sup>383</sup>

Intanto, il 23 marzo 2013 il Presidente Obama ha ufficialmente annunciato la fine della guerra al terrorismo e le sue intenzioni di lavorare con il Congresso su “come continuare a combattere il terrorismo evitando di coinvolgere l’America sui campi di combattimento”.

Mentre i droni continuano a colpire, i detenuti risiedono ancora a Guantanamo Bay, e le attività antiterrorismo proliferano in tutto il mondo, molti si chiedono se il discorso di Obama segni una vera svolta politica. Questa riformulazione ha delle conseguenze rivelanti per la Public Diplomacy che storicamente in particolare negli Stati Uniti è stata la prima vittima, proprio in tempi di pace.<sup>384</sup> Negli ultimi dieci anni, infatti, l'aumento del budget per la diplomazia pubblica è stato comunemente giustificato dalla guerra al terrore. Ad esempio, il FY2006, richiesta supplementare per la guerra globale al terrore ha incluso più di \$ 1,702.7 milioni per Dipartimento di Stato e per la radiodiffusione internazionale compresi \$ 1,552.6 milioni per programmi di stato diplomatici e consolari, e \$ 5 milioni per la formazione e gli scambi culturali. Eppure, la guerra al terrore ci pone dinanzi a due importanti interrogativi sul futuro della Public Diplomacy. In primo luogo, se essa rimarrà una priorità e se dato che gli USA forse abbandoneranno l’Afghanistan, la Public Diplomacy subirà delle riduzioni nel budget. Con la fine della guerra al terrore, l'attenzione dovrebbe spostarsi sulla costruzione delle relazioni con i pubblici stranieri. Anche se le conseguenze finali delle dichiarazioni di Obama rimangono incerte, è probabile che, senza le esigenze della guerra e con la crisi fiscale continua, le spese di Public Diplomacy verranno sempre più tenute sotto controllo. Certo è, che la Public Diplomacy non deve utilizzare il linguaggio della guerra (la battaglia per i cuori e le menti, vincere la

---

<sup>383</sup> Cfr. il sito [http://jointhewip.com/download/WiP\\_USA\\_Maggio\\_2013.pdf](http://jointhewip.com/download/WiP_USA_Maggio_2013.pdf)

<sup>384</sup> Cfr. Amelia Arsenault, *The End of the War on Terror and the Future of US Public Diplomacy* July, 2, 2013, e-international relations, <http://www.e-ir.info/2013/07/02/the-end-of-the-war-on-terror-and-the-future-of-us-public-diplomacy/> .

guerra dell'informazione, ecc..), anche quando non ci sono battaglie immediate in palio, le battaglie future possono essere evitate, proprio attraverso tale strumento. Negli ultimi anni, gli studiosi di Public Diplomacy hanno iniziato a diffondere delle modalità differenti nell'approccio alla Public Diplomacy. C'è chi come R.S. Zaharna, ad esempio, uno dei più influenti studiosi, sostiene un movimento che va dalle "battaglie" alla costruzione di "ponti", chi come Cowan e Arsenault 2008, e più colleghi (ad esempio Zaharna 2010, Arsenault e Fisher 2013; Melissen 2005; Metzl 2001) condivide continue iniziative basate sul dialogo, progetti di collaborazione che aiutano a costruire reti di relazioni interpersonali e che forniscono una fonte critica di capitale sociale tra i pubblici stranieri. Chi parla di "diplomazia collaborativa pubblica" (Tara Sonenshine), di "rapporti people-to-people" (Judith Mchale) e di "potere collaborativo" (Anne Marie Slaughter). Resta da vedere se la fine della guerra al terrore avrà un impatto sulle concezioni del ruolo della Public Diplomacy come strumento centrale nella battaglia per le idee o se essa sarà intesa come parte costante ed essenziale della diplomazia indipendentemente dalle realtà della guerra e della pace, a cui sino ad ora, è stata strettamente connessa.<sup>385</sup>

#### **IV. 9. 1. Che ne sarà dell'Afghanistan dopo il 2014?**

L'Afghanistan è diventato a tutti gli effetti "la guerra di Obama". La decisione del dicembre 2009 ha confermato che la missione in terra afgana costituirà il test principale dell'operato di Obama in politica estera. Come già osservato, il paradigma della "guerra globale al terrorismo" e la nozione che lo scontro tra l'Occidente e l'"asse del male" siano i tratti caratteristici della situazione strategica internazionale sono stati messi da parte, ma la lotta al terrorismo, compresa quella armata su larga scala, è rimasta una priorità.<sup>386</sup>

---

<sup>385</sup> Cfr. Amelia Arsenault, *The End of the War on Terror and the Future of US Public Diplomacy*, July 2, 2013, e-international relations, <http://www.e-ir.info/2013/07/02/the-end-of-the-war-on-terror-and-the-future-of-us-public-diplomacy/>.

<sup>386</sup> L'amministrazione Obama è stata costretta a ribadire tale impegno a seguito dei nuovi tentativi di colpire il territorio degli Stati Uniti, il più eclatante il fallito attentato aereo nel giorno di Natale del 2009 a Detroit a fronte dei fenomeni terroristici riconducibili all'attività di Al Qaeda non solo in Afghanistan, ma anche in Pakistan, nello

Il nuovo messaggio degli Stati Uniti a favore di un dialogo tra le civiltà è stato il discorso del Cairo indirizzato al mondo musulmano del giugno 2009 che ha fornito un approccio complessivo, anziché principalmente militare, allo sradicamento del terrorismo internazionale.<sup>387</sup>

Lasciare l'Afghanistan ma a testa alta costituisce la sfida attuale per l'amministrazione Obama, avendo notevolmente pesato sulla sua rielezione nel 2012.

La morte dei soldati, ma anche le perdite civili hanno portato numerosi governi a tentare di partire in punta di piedi, resistendo al meglio alle domande di rinforzo che completeranno la fase "surge" intrapresa dall'Amministrazione americana, imitando l'ultima fase della pacificazione in Iraq.

Si evoca, ugualmente, una negoziazione con i Talebani "moderati" senza una precisazione di questo termine. Gli Stati Uniti, apprezzeranno soprattutto che il Pakistan, potenza nucleare fragile fuoriesca dall'ambiguità. L'esecuzione di bin Laden in Pakistan, dove ha trovato rifugio non fa che riaffermare il sospetto e accrescere le richieste da parte americana tanto che l'attentato alla sovranità territoriale pakistana irrita l'opinione pubblica, l'esercito e i dirigenti locali. La situazione afgana ha tutte le caratteristiche di un'impasse militare e politica, da molti anni, gli attacchi dei droni contro gli insorti non si contano più. La presenza degli americani è temuta e desiderata nello stesso tempo. Temuta perché permette un'installazione a lungo termine nella regione anche per altri fini. Desiderata perché allontana le minacce terroristiche senza parlare dei vantaggi economici. Significa il fallimento di una visione delle relazioni internazionali fondate sul potere militare e sulla coercizione, una sorta di politica bismarckiana su scala universale.<sup>388</sup> I miglioramenti interni più tangibili riguardano solamente alcune

---

Yemen e in altre regioni. Cfr. La nuova leadership USA e le relazioni transatlantiche, Osservatorio di politica internazionale, n. 18- settembre 2010.

<sup>387</sup> "America will defend itself and we will do so in partnership with Muslim Communities which are also threatened. The sooner extremists are isolated and unwelcome in Muslim communities, the sooner we will all be safer." President Barack Obama, Speech at Cairo University, 4 giugno 2009.

<sup>388</sup> Cfr. Serge Sur, *AfPak: en sortir ou pas*, Questions internationales, n 50, juillet-aout 2011, op. cit.

delle principali città, in particolare in relazione all'istruzione e alla sanità, e ciò potrebbe non bastare a risollevarle le sorti del Paese.

La lunga missione ISAF, dispendiosa economicamente e in termini di vite umane, sarà digerita dalle opinioni pubbliche soltanto se in grado di assicurare il successo finale. Se i miliardi di dollari già spesi e le migliaia di vittime militari e civili si rivelasero "inutili" in termini di raggiungimento dell'obiettivo post-2014, quale sarà la reazione dei contribuenti occidentali, alle prese con la crisi economica e, in generale, spesso contrari alla missione? Se si decidesse per l'opzione zero, e se il programma Nato di supporto alle Forze di sicurezza afgane, con il nome non ancora ufficiale di "Supervise and support", non dovesse mai vedere la luce, l'Afghanistan non resisterebbe che pochi mesi. Un fallimento per gli Stati Uniti e per l'intera comunità internazionale, associato al ricordo degli enormi sacrifici di vite umane e sprechi di risorse con la responsabilità di aver fatto nascere e crescere un pericoloso male nel cuore dell'Asia.<sup>389</sup>

---

<sup>389</sup> Cfr. articolo di Luigi Spera, *Per l'Afghanistan il 2014 è un'incognita*, Limes, Rivista italiana di geopolitica, 16 gennaio 2014.

In questi giorni il responsabile dei servizi segreti statunitensi James Clapper nel corso di un'audizione al Congresso ha sostenuto che il Presidente Karzai non firmerà l'accordo bilaterale di sicurezza concluso con gli USA che prevede il mantenimento di una presenza militare estera anche dopo il 2014. Karzai ha sempre affermato di voler lasciare la ratifica del documento al suo successore. Occorre attendere, dunque, le elezioni di aprile. Intanto, il Presidente Obama, il 28 gennaio 2014 ha tenuto il discorso sullo Stato dell'Unione davanti al Congresso in sessione plenaria in cui archivia definitivamente la dottrina del suo predecessore. Ottimismo e pragmatismo caratterizzano le sue parole. In politica estera, non poteva mancare il suo riferimento all'Afghanistan, ribadendo nuovamente come il 2014 sarà l'anno della svolta, l'anno che vedrà la fine dell'intervento americano nel Paese. A fine 2014 gli ultimi soldati torneranno a casa, ma il suo discorso non si focalizza tanto sulla fine della guerra in Afghanistan, quanto sulla conclusione della stagione delle guerre in generale come quella in Afghanistan, appunto. L'impegno militare di Obama si riduce notevolmente. Le truppe verranno inviate in un qualsiasi contesto solo ed esclusivamente se realmente necessario, l'utilizzo della forza in ultima istanza, dunque.<sup>390</sup>

---

<sup>390</sup> Vedi il video sul sito della Casa Bianca. <http://www.whitehouse.gov/blog/2014/01/29/president-obamas-2014-state-union-address>. Nel suo discorso ha citato anche l'Nsa, l'Agenzia per la Sicurezza Nazionale responsabile per l'intercettazione delle comunicazioni telefoniche e digitali di cittadini americani, per annunciarne la riforma. Il programma dell'Nsa, che ha già arrecato seri danni d'immagine e credibilità all'amministrazione rappresenta un alto costo politico per il presidente. L'equilibrio tra sicurezza e libertà (di non essere spiati) non è stato approfondito nello *State of the Union* e probabilmente questa mancanza resta una delle debolezze del discorso stesso. Obama ha avallato la maggior parte delle scelte fatte dal suo predecessore. Non ha ritenuto opportuno rivedere il controverso *Patriot Act*, una legge adottata subito dopo l'11 settembre che ha ampliato i poteri delle autorità investigative secondo alcuni in maniera eccessiva – né ha rinunciato alla sua autorità sulle estradizioni per i sospettati di terrorismo, azioni necessarie per garantire continuità istituzionale. Nel caso della chiusura della prigione di Guantanamo, dove centinaia di sospetti terroristi sono detenuti su una dubbia base legale, nonostante Obama avesse fissato la chiusura del centro detentivo straordinario per la fine del 2009, esso rimane ancora aperto principalmente per le difficoltà riscontrate nel processo di trasferimento degli attuali detenuti.

È vero anche, però, che paradossalmente, i rapporti tra i due Paesi si sono rafforzati, anche grazie alla presenza militare statunitense. Nel maggio 2012, ad esempio è stato firmato l'U.S.–Afghanistan Strategic Partnership Agreement, intitolato *Enduring Strategic Partnership Agreement between the Islamic Republic of Afghanistan and the United States of America*, accordo che conferma la cooperazione tra i due Paesi al di là del ritiro delle forze da combattimento statunitensi del 2014. Si tratta di un impegno reciproco a rafforzare la sovranità afgana, la stabilità e la prosperità e la caduta finale delle forze di Al Qaeda costituisce la base dell'accordo. Questo evento significativo costituisce una segnale della cooperazione politica bilaterale verso il raggiungimento degli obiettivi condivisi di tutela e promozione dei valori democratici, avanzando la sicurezza a lungo termine, rafforzando la sicurezza e la cooperazione, lo sviluppo sociale ed economico regionale, il rafforzamento delle istituzioni afgane e della governance. Inoltre, gli Stati Uniti hanno designato l'Afghanistan come un importante alleato non- NATO. Già nel 2004 i due Paesi avevano dato vita al (TIFA), che fin dalla sua nascita nel 2004, ha agito come forum principale per il commercio bilaterale e per le discussioni di investimento tra i due Paesi.<sup>391</sup> Le riunioni ordinarie del Consiglio TIFA assicurano il costante sviluppo di accordi economici che portano a benefici per entrambe le parti. Ma uno degli aspetti più importanti delle relazioni tra l'Afghanistan e gli Stati Uniti sta nella promozione di una migliore comprensione dei reciproci interessi e di valori. Gli Stati Uniti e l'Afghanistan possiedono identità culturali molto differenti tra loro, quindi è fondamentale impegnarsi in un dialogo interculturale. Una di queste iniziative è stata intrapresa dall'Ufficio Affari Culturali dell'Ambasciata degli Stati Uniti a Kabul, che lancia programmi di scambi accademici, come ad esempio le borse di studio *Hubert Humphrey*, borse di studio *Fulbright*, iniziative per educare le donne afgane. Inoltre, l'Ufficio degli Affari Culturali organizza eventi artistici e mostre per promuovere le relazioni culturali tra i due Paesi. Tali attività si

---

<sup>391</sup> Dalla firma del contratto TIFA, c'è stato un significativo aumento dei flussi commerciali, con le esportazioni dagli Stati Uniti in Afghanistan in aumento del 1.333 % da \$ 150 milioni nel 2004 a \$ 2,2 miliardi nel 2010 e le importazioni dall'Afghanistan verso gli Stati Uniti in crescita del 243 % rispetto al 25 milioni dollari nel 2004 a \$ 85 milioni nel 2010 .

riveleranno cruciali nella garanzia di un partenariato durevole e pacifico non solo tra i due governi, ma anche tra i loro popoli. E' evidente che le relazioni tra Afghanistan e Stati Uniti hanno subito sia delle fasi di collaborazione che di disagio. Senza dubbio, la fine dell'occupazione statunitense dell'Afghanistan segnerà una nuova era delle relazioni bilaterali. I vari accordi politici ed economici tra i due Paesi possono rafforzare le previsioni ottimistiche circa il futuro impegno verso un partenariato pacifico e sostenibile. Tuttavia, la cooperazione economica e politica non dovrà escludere il dialogo interculturale, nonostante le differenze significative poiché, contrariamente alla percezione comune, tali differenze non sono ostacolo al fiorire delle relazioni, ma ne possono favorire lo sviluppo. Perché ciò avvenga, gli sforzi per promuovere la comprensione reciproca non solo tra i governi ma anche tra i cittadini devono essere rafforzati in modo da ricostruire la fiducia persa nel corso degli anni dell'occupazione statunitense dell'Afghanistan. Solo allora una futura collaborazione pacifica tra Afghanistan e Stati Uniti potrà essere possibile. Nel frattempo è necessario che gli Stati Uniti rimuovano la Public Diplomacy, per quanto possibile, dal quadro della sicurezza militare. Dopo il 2014, uno sforzo di Public Diplomacy rinnovata dovrebbe iniziare rivalutando le narrazioni interne ed esaminando come i valori culturali americani possono essere efficacemente collegati ad un pubblico afgano in un ambiente mutevole delle relazioni internazionali con il Paese stesso. Bisognerebbe gestire con attenzione le aspettative: essere trasparenti su come la comunità internazionale cerca gli aiuti ed essere realistici su ciò che può essere raggiunto, cambiato e offerto in Afghanistan attraverso l'assistenza straniera; essere onesti e comprensibili sul motivo secondo cui sarebbe importante e necessario che gli afgani seguano i valori americani. L'attività di Public Diplomacy per aver successo dovrà essere implementata anche dopo il 2014 in Iraq evidenziando valori comuni e interessi comuni in settori dove la cultura si sovrappone e dove la comprensione culturale può trarre beneficio da entrambe le parti, dove gli obiettivi di sviluppo e di progresso si incontrano e possono essere reciprocamente perseguiti. Le giovani donne e i giovani afgani che vivono in città più conservatrici e nelle zone rurali dovranno essere i principali destinatari della Public Diplomacy. Solo concentrandosi in queste zone come

Jalalabad e Kandahar dove la modernizzazione richiede maggiore tempo è impegnativo, ma è proprio in quei contesti che il valore aggiunto della Public Diplomacy è più elevato. I giovani afgani possono essere raggiunti attraverso investimenti in mezzi di comunicazione on-line e tradizionali mezzi di comunicazione, sia in termini di creazione di nuovi contenuti, ad esempio, guardando a come i social media, giochi online e software interattivi possono essere utilizzati efficacemente come strumenti di Public Diplomacy, ma anche in termini di tecnologia di trasmissione ed espansione delle reti di media in tutto l'Afghanistan.

Anche se la situazione futura dell'Afghanistan, ora come ora, rimane sconosciuta, gli sforzi comunicativi e le attività di Public Diplomacy dovranno essere implementate in modo da costituire un elemento di base nelle relazioni tra i due Paesi e in modo da permettere il faticoso processo di trasformazione, dopo il preannunciato ritiro delle truppe.<sup>392</sup>

---

<sup>392</sup> Cfr. Jorrit Kamminga, *Public Diplomacy in Afghanistan beyond the 2014 Transition: lessons from the United States and Netherlands*, Clingendael Netherlands, Institute of International Relations, Discussion Papers in Diplomacy, n. 126, The Hague, June 2013, op. cit.

## *Conclusion*

Col presente lavoro di tesi ho cercato di analizzare l'attività di Public Diplomacy in particolare per la grande potenza mondiale, gli Stati Uniti. Attività sostanzialmente antica quanto la diplomazia, ma rivoluzionata dalla grande rivoluzione dell'informazione e della comunicazione digitale e profondamente rinnovata dopo l'attacco terroristico dell'11 settembre. Iraq ed Afghanistan diventano i Paesi protagonisti della guerra e dell'attività di Public Diplomacy per gli Stati Uniti.

Cosa sarà del prossimo futuro sarà certamente impossibile da definire. Certo è, che, se tale attività rimane legata, come la storia ha dimostrato per gli Stati Uniti, al contesto di guerra, il ritiro delle truppe dall'Afghanistan, grande impegno di Obama, previsto per la fine dell'anno 2014, potrà minare fortemente le sue basi costruite nel corso degli anni e rafforzate dopo la Guerra Fredda proprio con la "war on terror". La situazione interna dei due Paesi, nel frattempo, rimane instabile. L'Afghanistan è un Paese ancora incerto mentre quella che vince in Iraq oggi è la Grande Al Qaeda propugnata da Osama bin Laden che prima di tanti strateghi occidentali utilizzava Internet e i social per diffondere la sua ideologia.

I diplomatici, intanto, nella nuova "era dell'informazione digitale" dovrebbero ripensare l'informazione e rendersi conto delle sfide che la nuova epoca pone.

Sta emergendo, quella che David Ronfeldt e John Arquilla in *Routledge Handbook of Public Diplomacy*<sup>393</sup> definiscono "noosphere", un "regno della mente" globale, che potrebbe avere delle profonde implicazioni sull'arte di governare.

La nuova era continuerà a minare le condizioni della diplomazia classica basata sulla *Realpolitik* e sull'*hard power* e favorirà ciò che i due studiosi definiscono *noopolitik*, la quale si basa sul *soft power*.

---

<sup>393</sup> Cfr. D. Ronfeldt, J. Arquilla, *Noopolitik. A New Paradigm for Public Diplomacy*, pag. Pag. 352 e ss. in *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, Edited by Nancy Snow e Philip Taylor, Routledge, New York, 2009

La *noopolitik* ci permette di focalizzare l'attenzione piuttosto che sugli attori statali, su quelli non statali che enfatizzano il ruolo del soft power nel fornire informazioni e nell'esprimere idee, valori e norme attraverso i new media.

In questo momento strategico quando è consigliabile per la Public Diplomacy americana dirigersi in direzione della *noopolitik*, ci si accorge che le condizioni non sono ancora mature. L'America ha da sempre difeso gli ideali vitali quali la libertà, l'uguaglianza, l'opportunità, costruendosi la legittimità e la credibilità nel XX secolo. Ma gli eventi degli ultimi anni, tra cui la guerra in Afghanistan e la controversa decisione di guerra all'Iraq, hanno portato i leader e l'opinione pubblica nel mondo a dubitare sul fatto che l'America mettesse in pratica gli ideali di cui si fa da sempre portavoce, motivo per cui l'attività di Public Diplomacy, ora come ora, è sulla difensiva quanto mai prima.

Occorre, dunque, ripensare la strategia di comunicazione poiché ciò che viene messo in pratica oggi sembra enfatizzare le operazioni di informazione e di propaganda piuttosto che l'arte della Public Diplomacy. La Public Diplomacy americana è molto più che un esercizio di marketing o di manipolazione delle masse, di sound-bites o di slogan. La "guerra mondiale di idee" è in corso, si basa su aspetti religiosi, ideologici, spirituali e si muove proprio in Internet. In questa guerra di idee, meglio un approccio basato sull'informazione che non uno militare. Saranno necessari dei cambiamenti nella strategia di comunicazione che dovrà basarsi sul riconoscimento del nemico, che dovrà plasmare la coscienza pubblica e dovrà inviare messaggi persuasivi tanto agli amici quanto ai nemici. Si tratta, nel concreto, di definire e comunicare il giusto messaggio mentre si trovano i migliori mittenti e di fornire narrazioni significative per vincere la battaglia della storia. Tutto in modo tale che gli sforzi in termini di *soft power* siano migliori di quelli in *hard power*. La sfida per la seconda Amministrazione Obama sarà di notevoli dimensioni. Riconquistare l'immagine nel mondo non sarà facile, dopo che il mondo sembra essersi fatto un'idea controversa dell'America. La nuova era digitale, poi ne ha amplificato e continuerà ad amplificare gli effetti. Dopo Wikileaks, il Datagate, cosa spetterà ancora alla grande potenza mondiale

dopo che ha fatto proprio di Internet e della libertà di informazione, la sua linea guida nella conduzione della politica estera?

## **Bibliografia**

AMMON R. J., *Telediplomacy: World politics and the collapse of time and space*, University of Nebraska, Lincoln, 1998.

ARCHETTI C., *Media Impact on diplomatic Practice: An evolutionary model of change*,

[http://www.academia.edu/378891/Media\\_Impact\\_on\\_Diplomatic\\_Practice\\_An\\_Evolutionary\\_Model\\_of\\_Change](http://www.academia.edu/378891/Media_Impact_on_Diplomatic_Practice_An_Evolutionary_Model_of_Change)

ARSENAULT A., *The End of the War on Terror and the Future of US Public Diplomacy*, July 2, 2013, e-international relations, <http://www.e-ir.info/2013/07/02/the-end-of-the-war-on-terror-and-the-future-of-us-public-diplomacy/> .

BERRIDGE G. R., *Diplomacy: Theory and practice*, Palgrave Macmillan, Fourth Edition, 2010.

BLET C., *Les Médias, un instrument de diplomatie publique?*, Revue internationale e stratégique, n.°78, 2010/02.

BORDELOT F., *Twitter un nuovo strumento per la media diplomacy*, 2009, [www.medarabnews.com](http://www.medarabnews.com)

CHIUSI F., *Nessun segreto. Guida minima a Wikileaks, l'organizzazione che ha cambiato per sempre il rapporto tra Internet, informazione e potere*, Mimesis, 2011.

COLSON A., *La négociation diplomatique au risque de la transparence: rôles et figures du secret envers des tiers*, Institut de recherche et d'enseignement sur la négociation en Europe (IRÉNE), ESSEC Business School Paris-Singapour, De Boeck Supérieur, Négociations, n. 11, 2009/1.

CONTE D., *Media Diplomacy, Gli effetti della rivoluzione satellitare araba sul confronto tra Occidente e la Mezza Luna*, IMT Institute of Advanced Studies. PhD Program in PSIC, XXI Cycle, 2009.

COLEEY J. K., *L' alleanza contro Babilonia. Usa, Israele e l'attacco all'Iraq, Elèuthera*, 2005.

CROWLEY P.J., *The rise of transparency and the decline of secrecy in the age of global and social media*, Penn State Journal of Law and International Affairs, v.1, n. 2, Novembre 2012.

CULL N. J., *Public Diplomacy: Lessons from the past*, CPD Perspectives on Public Diplomacy, Figueroa Press, Los Angeles, 2009, [www.uscpublicdiplomacy.org](http://www.uscpublicdiplomacy.org)

CULL N. J., *Public Diplomacy before Gullion: the evolution of a phrase*, in Nancy Snow, Philip M. Taylor, Routledge Handbook of Public Diplomacy, Routledge, New York, 2009.

CULL N. J., *Wikileaks, public diplomacy 2.0 and the state of digital diplomacy*, Palgrave Macmillan 2011, <http://www.palgrave-journals.com/pb/journal/v7/n1/abs/pb20112a.html>

CULL N. J., *The Long Road to Public Diplomacy 2.0*, International Studies Review, n° 15, marzo 2013.

DA LAGE O., *La Communication au coeur de la décision*, Revue internationale et stratégique, n.°56, 2004/4.

DAVIES N., LEIGH D., *Afghanistan War Logs: Massive leak of secret files exposes the truth of occupation*, The Guardian, Sunday 25 July 2010, <http://www.theguardian.com/world/2010/jul/25/afghanistan-war-logs-military-leaks>

DAVIES N., STEELE J., LEIGH D., *Iraq War Logs: secret files show how US ignored torture*, The Guardian Friday 22 October 2010, <http://www.theguardian.com/world/2010/oct/22/iraq-war-logs-military-leaks> .

DELANEY R. F., Gibson J. S., *American Public Diplomacy: The Perspectives of Fifty Years*, Medford Mass, The Edward R. Murrow Center of Public Diplomacy, Fletcher School of Law and Diplomacy, the Lincoln Filene Center for Citizenship and Public Affairs, 1967.

DELLA RATTA D., *Al Jazeera: media e società arabe nel nuovo millennio*, Paravia Bruno Mondadori Editori, Milano, 2005.

DERUDA A., *Diplomazia Digitale, La politica estera e i social media*, Apogeo s.r.l, Milano, 2012

DESIDERIO A., Usa-Google vs Cina: la guerra dei bit/1, Limes, Rivista italiana di geopolitica. Vedi sito internet <http://temi.repubblica.it/limes/usa-google-vs-cina-la-guerra-dei-bit-1/10616?printpage=undefined>

DI NOLFO E., *Storia delle relazioni internazionali. Dal 1918 ai nostri giorni*, Laterza, Roma- Bari, 2008.

DOUGLAS W., Neal J., *Engaging the Muslim World. Public Diplomacy after 9/11 in the Arab Middle East, Afghanistan and Pakistan*, CSIS Center for strategic and international studies, November 2013.

FRAU-MEIGS D., *Les Média et l'information dans l'Amérique de George W. Bush*, Presses de Sciences Po, Vingtième Siècle, Revue d'histoire, n.91, 2008/01.

GILBOA E., *Diplomacy in the Media Age. Three models of uses and effects*, Diplomacy & Statecrafts, vol. 12, No. 2( June 2001), Frank Cass, London.

GLASSMAN J. K., *How to win the war of ideas*, Foreign Policy, 10 marzo 2010.

HAHN P. L. , *Mission accomplished? The United States and Iraq since World War I*, Oxford University Press, 2011.

HAHN P. L., *A century of U.S. Relations with Iraq*, vol 5, issue 7, aprile 2012.

HANSEN, ALLEN C., *Usia: Public Diplomacy in the computer Age*, Praeger, New York, 1989.

HOBBSAWM E. J., *Il secolo breve*, BUR, Milano, 2007.

ISCHINGER W., *The End of Diplomacy as We Know It?* December, 3 , 2010, New York Times, [http://www.nytimes.com/2010/12/04/opinion/04iht-edischinger.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2010/12/04/opinion/04iht-edischinger.html?_r=0)

JOHNSON S., Dale H., *How to reinvigorate U.S. Public Diplomacy*, The Heritage Foundation Backgrounder, april 23, 2003.

KAMMINGA J., *Public Diplomacy in Afghanistan beyond the 2014 Transition: lessons from the United States and Netherlands*, Clingendael Netherlands, Institute of International Relations, Discussion Papers in Diplomacy, n. 126, The Hague, June 2013.

KAUFMAN M., "On Afghan border, War Drags On.", Washington Post, 25 Gennaio 2003.

KHANNA P., *Long live wiki-diplomacy*, January 20, 2011, <http://edition.cnn.com/2011/OPINION/01/20/Khanna.wiki.diplomacy/>

KRAUSE P., Van Evera S., *Public Diplomacy: ideas of the war of ideas*, Middle East Journal, Volume XVI, num. 3, 2009, <http://www.mepc.org/journal/middle-east-policy-archives/public-diplomacy-ideas-war-ideas>.

LEIGH D., *Iraq War Logs: an introduction*, The Guardian, Friday 22 October 2010, vedi sito <http://www.theguardian.com/world/2010/oct/22/iraq-war-logs-introduction>  
[www.wikileaks.org/irq/](http://www.wikileaks.org/irq/).

LEPRI C., De l'usage des médias à des fins de propagande pendant la guerre froide, La revue internationale stratégique, n° 78, 2010/2.

LIVINGSTON S., *Diplomacy in the New Information Environment*, LIVINGSTON Science and Technology, Georgetown Journal of International Affairs, Summer/fall 2003.

LOUGHLING J.O. , Witmer F. D. W.; Linke A.M., Thorwardson N., *Peering into the Fog of War: The Geography of the Wikileaks Afghanistan War Logs, 2004-2009*, Eurasian Geography and economics, 2010.

- MAMATEY V. S., *The US and East Central Europe 1914-1918. A study in Wilsonian Diplomacy and Propaganda*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1957.
- MANHEIM J. B., *Strategic public diplomacy and american foreign policy the evolution of influence*, LAVOISIER S.A.S, 2013.
- MC EVOY-LEVY S., *American exceptionalism and US Foreign Policy. Public Diplomacy at the end of Cold War*, Palgrave Macmillan, 2001.
- MEAD W. R., *Il serpente e la colomba, Storia della politica estera degli Stati Uniti d'America*, Garzanti, 2002.
- MELANDRI P. , *Histoire des États-Unis contemporains*, André Versailles éditeur, Bruxelles, 2008.
- MELISSEN J., *The new Public diplomacy: Soft power in International relations*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK, 2005.
- MENIETTI E., *Che cosa c'è nei documenti di Wikileaks, Torture, stragi di civili, morti innocenti ai posti di blocco nelle prime ricostruzioni giornalistiche sui 400 mila documenti iracheni*, il Post, 23 ottobre 2010.
- MEYER A., *Wilson vs Lenin: Political origins of the New Diplomacy 1917-1918*, American research Center Collection, Vol. 175 di Meridian Books, World Publishing Company, 1959.
- MOROZOV E., *Il mercato della privacy*, Internazionale, 6 settembre 2013.
- NANCE M., *An End to Al-Qaeda*, St. Martin's, New York, 2010.
- NEGRINE R., *The Transformation of Political Communication, Continuities and Changes in Media and Politics*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK, 2008.
- NICOLSON H., *Diplomacy*, Oxford University Press, New York, 1963.
- NOCETTI J., *La Diplomatie d'Obama à l'épreuve du Web 2.0*, I.F.R.I, Politique étrangère, 2011/1 Printemps.
- NYE J. S., *Soft Power: The means to success in World Politics*, Public Affairs, 2004.
- NYE, J. S., *The future of power*, Public Affairs, 2011.
- PAKZAD KARIM, *Quelque dix ans après le retrait des troupes soviétiques: où en est l'Afghanistan?*, Revue internationale et stratégique, n.°43, 2001/3.
- PAMMENT J., *New Public diplomacy in the 21St Century: A comparative study of policy and practice*, James Pamment, Routledge NewDiplomacy Studies, New York, 2013.
- PEARCE D., *Diplomacy and the media*, Washington Dc: Congressional Quaterly Books, 1995.
- PIFFNER J., *Les décisions de guerre de George W.Bush: l'Afghanistan et l'Irak*, Politique américaine, n. 5, 2006/2.
- PHILIPS S., *Lenin and the Russian revolution*, Heinemann, Oxford, 2000
- POWELL N., *The effect of Glasnot on the dissolution of the Soviet Union*, A Quaterly Rewiev of Essays by Students of History, volume 22, n. 3, spring 2012.
- RADÒ N., *On Wikileaks and Diplomacy: Secrecy and Transparency in the digital age*, 2011.
- ROLLAND- DIAMOND C., *S'opposer à la guerre dans l'Amérique de George W. Bush*, Vingtième Siècle. Revue d'histoire, n. 97, 2008/1.
- ROMANO S., Trattati Internazionali in "Enciclopedia delle Scienze sociali", Segretezza e Pubblicità, Enciclopedia Treccani
- ROMANO S., *Diplomazia all'aperto da Trotskji a Wilson*, Corriere della Sera, [www.archiostorico.corriere.it](http://www.archiostorico.corriere.it).
- RONFELDT D., Arquilla J., *Noopolitik. A New Paradigm for Public Diplomacy*, in Routledge Handbook of Public Diplomacy, Edited by Nancy Snow e Philip Taylor, Routledge, New York, 2009.

- ROSS C., *The end of diplomacy as we know it*, Huffington Post, 30 November 2010, [http://www.huffingtonpost.com/carne-ross/the-end-of-diplomacy-as-w\\_b\\_790128.html](http://www.huffingtonpost.com/carne-ross/the-end-of-diplomacy-as-w_b_790128.html)
- RUBIN A., *Two Iraqi Journalists Killed as U.S. Forces Clash With Militias*, The New York Times, 13 luglio 2007, <http://www.nytimes.com/2007/07/13/world/middleeast/13iraq.html>
- RUBIN L. J. , *'Taliban Overhaul Image to Win Allies'*, The New York Times, 20 January 2010.
- SATOW E., *Guide to Diplomatic Practice*, 5° Edizione, Longman, Londra, 1979.
- SEAN E. Duggan, *Redefining the Relationship: Reclaiming American Public Diplomacy from the US Military in Iraq*, Middle East Journal, vol. 66, n. 1, Winter 2012.
- SEIB P., *Public diplomacy, New Media and counterterrorism*, CPD Perspectives on Public Diplomacy, Paper 2, Figueroa Press, Los Angeles, 2011.
- SEIB P., *Real time diplomacy, Politics and Power in the social media area*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK, 2011.
- SHARP P., *For Diplomacy: representation and the study of International relations*, International Studies Review, 1, no.1, 1999.
- SIFRI M. L., *Oltre Wikileaks. Il futuro del movimento per la trasparenza*, Egea Editore, 2011
- SMITH G., *Morality, Reason and Power*, Hill and Wang, New York, 1986.
- SNIPE A., "Walk: Front Lines to Main Street", Wing Tips on the Ground Blog, March 21, 2009.
- SNOW N., Taylor P. M., *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, Routledge, Taylor & Francis, New York, 2009.
- SPERA L., *Per l'Afghanistan il 2014 è un'incognita*, Limes, Rivista italiana di geopolitica, 16 gennaio 2014.
- STERNER E. R., *Wikileaks and Cyberspace Cultures in Conflict*, The George C. Marshall Institute, February 2010, [www.marshall.org](http://www.marshall.org).
- SUR S., *AfPak: en sortir ou pas*, Questions internationales, n 50, juillet - aout 2011
- TAYLOR P., *Glossary of Relevant Terms & Acronyms Propaganda and Psychological Warfare Studies*, University of Leeds UK, University of Leeds UK, 1987.
- TURSI A., *Politica 2.0. Blog, Facebook, Wikileak*, Mimesis , Milano-Udine, 2011.
- VAN PUYVELDE D., *Médias, responsabilité gouvernementale et secret d'état: l'Affaire Wikileaks*, Le temps des medias, n. 16, 2011/1.
- VACCARI C., *Internet e diplomazia nell'era di Wikileaks*, Atlante Geopolitico, 2011.
- VAÏSSE M., *Les relations internationales depuis 1945*, Armand Colin, 2011.
- VERNA T., *La televisione globale*, New Books s.r.l, Roma, 1999.
- VOGELGESANG S., *Perspectives on public Diplomacy*, Papers, Vol 32:3, Fletcher F. Word Aff., special edition 2008.
- WRISTON W. B., *Bits, Bytes and diplomacy*, Foreign Affairs, September/October 1997, <http://www.foreignaffairs.com/articles/53397/walter-b-wriston/bits-bytes-and-diplomacy>.
- ZAHARNA S., *Battles to Bridges, US strategic communication and Public Diplomacy after 9/11, studies in diplomacy and international relations*, General editor: Donna Lee e Paul Sharp, Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK, 2010.

## *Sitografia*

- [www.publicdiplomacy.org/1htm](http://www.publicdiplomacy.org/1htm)
- [http://eca.state.gov/files/bureau/fulbright\\_fact\\_sheet\\_2.pdf](http://eca.state.gov/files/bureau/fulbright_fact_sheet_2.pdf)
- [www.foreignpolicy.com/articles](http://www.foreignpolicy.com/articles)
- [http://www.csis.org/smartpower/.](http://www.csis.org/smartpower/)
- [www.gallup.com](http://www.gallup.com)
- [www.fletcher.tufts.edu/Murrow.](http://www.fletcher.tufts.edu/Murrow)
- <http://www.marshallmcluhan.com/>
- [www.allied-media.com/aljazeera/al\\_jazeera\\_viewers\\_demographics.html](http://www.allied-media.com/aljazeera/al_jazeera_viewers_demographics.html)
- <http://www.foreffectivegov.org/files/21strtkreccs.pdf>
- <http://www.un.org/en/documents/udhr/>
- [www.wikileaks.org](http://www.wikileaks.org)