

La Società delle Nazioni: innovazione epocale o retaggio del passato ?

di Enrico Pantalone

Il 28 Aprile 1919 all'interno della Conferenza di Pace a Versailles venne approvata l'istituzione di un organismo di diritto internazionale sovrastatale il cui fine era principalmente dirimere le controversie tra i paesi aderenti in modo diplomatico e pacifico per evitare nuovamente un conflitto bellico come quello appena concluso con la sconfitta degli imperi centrali: esso prese il nome di Società delle Nazioni (dal francese) e Lega delle Nazioni (dall'inglese).

L'istituzione di questo organismo costituiva di fatto anche il punto fondamentale e più importante per la stesura definitiva del Trattato di Pace tra le potenze vincitrici e quelle sconfitte in quanto che nelle intenzioni doveva sostanzialmente andare oltre il conflitto appena terminato non solo da un punto di vista diplomatico e politico, ma anche quello di introdurre dei valori giuridici e sociali propri dei processi innovativi attuati a partire dal nuovo secolo in maniera da coinvolgere masse più ampie di popolazione "mondiale".

Non a caso la SdN (acronimo di Società delle Nazioni che useremo d'ora in poi per evitare ripetizioni tediose) venne fortemente voluta dal Presidente degli Stati Uniti Wilson che indubbiamente perseguiva un intendimento di tipo universale partendo dal presupposto che tutta la biosfera doveva essere coinvolta, o quanto meno la maggior parte delle nazioni al tempo libere a differenza di quanto era avvenuto fino ad allora con il mondo plasmato su un eurocentrismo prerogativa di potenza economica e geopolitica.

L'ordinamento della SdN si configurava di tipo confederale, quindi si basava principalmente su un patto che ogni stato membro aveva nei confronti dell'istituzione e degli altri stati che la componevano, le risoluzioni avvenivano di norma all'unanimità e questo patto poteva essere comunque sciolto in qualsiasi momento, dunque la partecipazione poteva restare una scelta anche temporanea (come successe in diversi casi) per risolvere particolari questioni geo-politiche, tutto questo minava ovviamente la possibilità di esercitare un vero e proprio potere d'interdizione e limitava l'azione diretta (come avviene invece ad esempio oggi con l'invio di truppe ONU) limitandosi ad accordi di natura diplomatica.

Alcuni storici rilevano che in buona sostanza fu principalmente un veicolo molto utile nelle mani delle potenze alleate che avevano vinto la guerra rafforzandone gli intendimenti di tipo strettamente politico nei confronti delle nazioni sconfitte a cui furono promesse con l'istituzione dell'organizzazione garanzie di trattamenti e funzionalità di giustizia che furono indubbiamente parziali o insufficienti quando si trattava di ragionare su temi scottanti come una nuova rincorsa agli armamenti.

Pur avendo una sede fissa per i suoi uffici amministrativi, consultativi e decisionali a Ginevra, dopo aver tenuto alcune sessioni iniziali a Londra e Parigi, la SdN non si riuniva “perennemente” o periodicamente come fa oggi l’ONU (Organizzazione delle Nazioni Unite), ma solamente qualche volta all’anno oppure quando una controversia tra stati aderenti necessitava di trovare una soluzione idonea, il che spesso significava limitata tempestività (considerando anche i mezzi di trasporto del tempo) nell’azione.

Uno dei fattori più innovativi, positivi e propositivi che si prefiggeva la SdN era indubbiamente il superamento del vecchio principio organizzativo mondiale basato sul predominio diplomatico e politico nonché militare delle cosiddette grandi potenze caratteristico del secolo precedente, sostanzialmente fallito con lo scatenarsi del primo conflitto mondiale per perseguire un nuovo principio basato teoricamente su aspetti più democratici e di partecipazione, quindi concettualmente più progressista, di fatto pur avendo basi giuridiche più innovative ed in qualche modo egualitarie (tra stati aderenti) non sempre fu possibile esercitare le funzioni esecutive mancando l’unanimità (indispensabile per ogni decisione) in molte delle decisioni da prendere il che significava che le grandi potenze del tempo potevano ad ogni modo fare un certo aggio sui membri per poter coordinare comunque l’andamento delle politiche da seguire.

Era quella un’epoca particolare che molti storici chiamano fase della sperimentazione, propria del periodo intercorso tra la prima e la seconda guerra mondiale, in cui per l’appunto si cercava di attuare su scala mondiale nuove forme di organizzazione interstatali che ampliassero il bacino degli interlocutori a livello planetario rispetto al passato con il fine preciso di impedire o perlomeno minimizzare le possibilità di utilizzare le armi per dirimere le controversie tra nazioni.

La partecipazione a livello di stati aderenti del tempo non fu mai lontanamente paragonabile a quella odierna dell’ONU, si pensi che il numero massimo di adesioni si ebbe nel 1934 con 58 membri effettivi, la quasi totalità dei paesi africani non era presente come soggetti autonomi considerando che la maggior parte di essi al tempo si trovava ancora allo stato coloniale, d’altro canto però molti dominions britannici (come Australia e Nuova Zelanda) parteciparono alla SdN a titolo individuale facendo elevare il numero dei partecipanti ad un livello più discreto.

Mancando l’apporto sostanziale degli Stati Uniti d’America che pur promotori primari della SdN non ritennero poi più stimolante aderirvi concentrandosi sulla loro crescita interna venne meno una spinta più globale nonostante molti paesi americani finirono per farvi parte spesso (uscendone per alcuni periodi per poi rientrare), di fatto l’asse politico su cui si basava l’organizzazione era di stampo euro-asiatico e l’Asia era ben rappresentata ed aveva in Cina e Giappone le sue più qualificate esponenti, la seconda ricordiamo era riconosciuta come una delle grandi potenze (insieme a Francia, Italia e Regno Unito) vincitrici della Prima Guerra Mondiale presenti a Ginevra.

In questo senso la SdN rappresentava chiaramente una novità geo-politica perché permetteva per la prima volta anche a nazioni non europee di prendere parte attiva alle decisioni riguardanti le problematiche dei problemi mondiali spostando parzialmente il baricentro delle risoluzioni adottate dallo snodo eurocentrico.

Dal punto di vista sociologico appare naturale rilevare che questa prima grande cooperazione sovranazionale e mondiale pur nei limiti del mandato giuridico ebbe modo di avvalorarsi grazie ad un indiscusso processo legato al progresso culturale e politico tipico del XX° secolo, il che poteva solo significare che molte popolazioni avevano raggiunto una maturità politica e amministrativa tale che non avrebbe più potuto essere messa in discussione sul piano internazionale.

La creazione di un'organizzazione come la SdN in sostanza permise di superare quell'universalismo tipico del passato che vagheggiava certamente di teorie idealistiche sovranazionali mantenendosi però spesso in un ambito di astrattismo filosofico che limitava indubbiamente le vedute geo-politiche e soprattutto il progresso tecnologico oramai diffuso grazie anche alle telecomunicazioni e ai voli aerei che iniziavano la loro era dorata negli anni venti del XX° secolo arrivando ovunque, ma soprattutto capaci di far conoscere le vicende della biosfera quasi in tempo reale permettendo di avvicinare sensibilmente popoli all'apparenza molto lontani tra loro.

Certo, se andiamo nel particolare le discussioni sui temi "caldi" erano affrontate all'interno della SdN, almeno agli inizi, più come se si partecipasse ad una conferenza che ad un dibattito tipico di un'assise "parlamentare", ma il vantaggio concretizzatosi nel corso delle riunioni che si tenevano man mano era che l'assetto giuridico e diplomatico risultava "in progress" cioè teneva conto degli spunti costruttivi dei dibattiti e li applicava con un impressionante puntualità, del resto basta leggere l'edizione italiana dei Bollettini Ufficiali emessi al tempo dall'organizzazione (recuperabili in rete) per comprendere molto bene il lavoro effettuato.

La realtà era che le "conferenze" internazionali restavano le sedi preferite delle interlocuzioni tra nazioni mentre il logico ritrovo di discussione sarebbe stata la sede naturale SdN di Ginevra, ma con i convegni tra potenze ed accordi tra poche parti le attività della giovane organizzazione ne risentirono in maniera evidente, declassandola come ente supremo di giustizia e di equità sovranazionale, teniamo comunque presente che nei primi anni mancavano oltre agli Stati Uniti d'America isolazionisti per scelta, la Germania, la Turchia, la Russia che indubbiamente avevano comunque un peso influente sull'andamento delle vicende politiche del tempo.

Il primo grosso colpo alla pretesa di "governo sovranazionale" della giovanissima SdN fu indubbiamente inflitto già tra la fine del 1921 e l'inizio del 1922 (quindi a poco più di un anno dalla sua creazione) dalla Conferenza Navale di Washington e dal Trattato sugli Armamenti per l'Oceano Pacifico che ne derivò mettendo in chiaro che su temi di potenza militare la nuova organizzazione ben poco poteva contare anche se lo avesse voluto fermamente (e non fu il caso).

Consideriamo che il punto 8 del Patto costitutivo della SdN riportava a tal proposito: "I Membri della Società riconoscono che, per mantenere la pace, occorre ridurre gli armamenti nazionali al limite minimo compatibile con la sicurezza dello Stato e con l'azione comune intesa ad assicurare l'adempimento degli obblighi internazionali. Il Consiglio, tenendo conto della posizione geografica e delle circostanze di ogni Membro della Società, redigerà i programmi di questa riduzione, affinché i vari Governi li esaminino e provvedano. Tali programmi dovranno essere sottoposti a nuovo esame e revisione, almeno ogni dieci anni. Una volta adottati dai vari Governi, i limiti degli

armamenti così stabiliti non potranno essere superati senza il consenso del Consiglio. I Membri della Società convengono che la fabbricazione di munizioni e strumenti di guerra da parte di privati si presta a gravi obiezioni. Il Consiglio avviserà ai modi di prevenire gli effetti perniciosi di questa fabbricazione, col debito riguardo alle necessità di quei Membri della Società che non sono in grado di fabbricare le munizioni e gli strumenti di guerra necessari alla propria salvaguardia. I Membri della Società si impegnano ad effettuare, nei reciproci rapporti, un completo e leale scambio di informazioni circa le proporzioni dei loro armamenti, i loro programmi militari, navali ed aeronautici, e le condizioni delle loro industrie in quanto possano adattarsi a fini di guerra.”

Appare quindi illuminante il fatto che l’assise si svolse sotto l’egida statunitense, paese non aderente alla SdN, lontano di fatto dalla sede di Ginevra e dalla sua giurisdizione, con pochi partecipanti (oltre agli USA, il Regno Unito, la Francia, il Giappone, l’Italia, il Belgio, il Portogallo, la Cina e i Paesi Bassi), senza nessuna garanzia ad esempio per la Germania umiliata e demilitarizzata dalle decisioni di Versailles contraddicendo di fatto le intenzioni della giovane istituzione internazionale e che essa avesse ben poche probabilità di decollare giuridicamente negli anni a seguire se non per ottemperare a cause di minore importanza.

Chiariamo meglio: la Conferenza Navale di Washington fu storicamente importante perché mise un freno alla nuova rincorsa agli armamenti che erano ripresi pesantemente dall’inizio degli anni venti (XX° secolo) e pesavano indubbiamente molto sui bilanci nazionali, la risoluzione maggiore presa sul tonnellaggio complessivo delle marine militari nell’Oceano Pacifico (il quadrante diventato il più vasto ed importante) fu il rapporto conosciuto come 5-5-3 tra USA, Regno Unito e Giappone (le tre grandi potenze militari mondiali) che stabiliva i rapporti di forza (5 sta per 500000 tonnellate di stazza) da mantenere affinché fosse garantita la pace, mentre Italia e Francia ottennero un rapporto di poco superiore a 1,5 e gli altri quattro paesi presenti rapporti di minore entità.

Il Trattato fermò quindi la corsa delle industrie belliche per circa un decennio prima di far riesplodere fragorosamente lo sviluppo degli armamenti, ma appariva evidente che la SdN aveva già di fatto fallito i propri scopi primari perché non era stata in grado di ergersi al di sopra delle parti in questo determinante campo di competizione e confronto tra nazioni dimostrandosi più che altro un luogo di dibattito idealistico o di lavorare efficacemente su trattati già esistenti piuttosto che deliberare come un organo in grado di imporre alle proprie rappresentanze nazionali una disciplina giuridica e militare geo-politica super partes.

Non a caso le migliori azioni diplomatiche furono svolte nel corso dei primi anni quando ancora l’organizzazione dimostrava una certa gagliardezza nel lavoro (Conferenza Navale di Washington a parte) operando attivamente come garante: in primo luogo nelle zone minerarie tedesche della Saar (occupate dagli anglo-francesi) sin dal 1920 (fino al 1935) riuscendo ad imporre una propria commissione generale amministrativa formata da cinque membri tra cui anche un esponente tedesco; allo stesso modo nel 1920 (fino al 1939) la SdN assunse la “protezione” e l’amministrazione ed il governo della città di Danzica (porto prussiano sul Mar Baltico in territorio al tempo polacco) mediando in modo tale che la maggioranza della popolazione di etnia

tedesca potesse coesistere con la minoranza polacca evitando che le industrie connesse alle attività marittime e industriali perdessero vigore.

Nel 1921 dipanò le controversie tra Svezia e Finlandia relative al contenzioso sulle Isole Aaland (Arcipelago formato da oltre 6500 piccole isole) poste lungo il Golfo di Botnia sul Mar Baltico e contese dalle due nazioni che però partecipando entrambe alla SdN sottomisero il caso al massimo arbitrato di Ginevra il quale le assegnò per questioni puramente geografiche alla Finlandia con l'obbligo di lasciare autonomo il loro territorio e nel contempo demilitarizzato, oltre al fatto che la popolazione quasi completamente svedese avrebbe mantenuto la propria lingua ed i propri usi e costumi tradizionali: questo si poteva definire una risoluzione che certamente aveva una portata più sociale che politica perché coinvolgeva attivamente tutto il background formato dalle due etnie, certo non si trattava di due potenze né il territorio poteva dirsi strategico, ma fu probabilmente una delle migliori iniziative prese dell'assise di Ginevra.

Più complesso ed articolato fu invece il Trattato di Pace firmato tra Germania e Polonia per il territorio dell'Alta Slesia, in precedenza regione prussiana, in fermento dopo la sconfitta tedesca per l'ottenimento dell'autodeterminazione e l'unione con il governo di Varsavia, la SdN mantenne saldi alcuni principi di base nel dirimere la questione cercando garanzie per entrambe le parti e per evitare problematiche pesanti con le infrastrutture di comunicazione (essendo la regione al tempo una via primaria tra l'occidente e l'oriente dell'Europa); in pratica l'Alta Slesia venne divisa seguendo il criterio della popolazione residente, l'ovest a maggioranza tedesca rimase alla Repubblica di Weimar, l'est a maggioranza polacca fu unificata sotto il governo di Varsavia con l'obbligo per entrambe le regioni di non intaccare i diritti delle minoranze rimaste ad abitare le due nuove realtà regionali.

Nel contesto generale queste azioni politico-diplomatiche furono probabilmente le più riuscite nell'intero panorama del lavoro poco più che ventennale della SdN, quelle che espressero al meglio le intenzioni idealistiche per cui la lega era stata costituita, cioè dirimere le controversie tra stati aderenti e fornire un primo e sostanzioso input alle dinamiche sociali che il mondo contemporaneo considerava istanze oramai ineluttabili nel quotidiano.

E' pur vero che la SdN agì rigorosamente anche in occasioni di problematiche "minori" nell'ambito dell'intero quadrante nell'Europa Orientale, i contenziosi tra Lituania e Polonia per Vilnius nel 1922 (oggi capitale lituana), tra la Germania (entrata nella Lega nel 1924) e Lituania per Memel (oggi Klaipėda) ex-territorio prussiano, tra Grecia e Bulgaria nel 1925 per la linea di confine pur se aggiustati da forme d'intesa parziali rimandarono semplicemente l'uso delle armi (dirette o indirette) alla decade successiva quando sempre più vicino appariva l'ombra di un secondo conflitto mondiale in un contesto che andava ribaltando drasticamente la geo-politica di quelle regioni senza che l'organizzazione internazionale potesse fare più nulla.

Il resto del mondo appariva tuttavia lontano dal centro delle dispute che rimaneva primariamente comunque l'Europa, solo alla fine degli anni venti la SdN iniziò ad intervenire saltuariamente in Centro e Sud America, senza grandi risultati oppure alquanto modesti, per riportare la calma tra nazioni che si contendevano porzioni

dell'ancora non del tutto esplorati immensi territori di quel continente, di fatto nessuno a Ginevra in realtà poteva comprendere appieno le istanze di questi stati e soprattutto essi operavano in un quadrante lontano dagli interessi delle grandi potenze europee ed asiatiche.

Tutte queste dispute fuori dalla logica euro-asiatica, ritenute modeste al contrario rappresentavano per le popolazioni locali delle grandi istanze sociali oltre che politiche perché si registravano intensi spostamenti di popolazione lungo i corridoi formatesi, ovviamente costituiti da gente alla ricerca di condizioni quotidiane migliori, interessarsi maggiormente ai problemi mondiali sarebbe stato certamente un vantaggio per l'accrescimento dell'organizzazione.

Del resto in molti ambienti politici europei sin dalla metà degli anni venti si riteneva quasi inevitabile l'uscita di quasi tutti dei paesi che rappresentavano l'America (rappresentata da ben 18 stati) e probabilmente diversi anche dell'Asia (primo fra tutti il Giappone imperialista) ai quali le vicende europee (escludendo ovviamente i dominions britannici) interessavano poco o il giusto in un quadro d'insieme politico globale che aveva assunto il curioso nome di "crisi di europeizzazione" così come l'aveva descritta il noto giurista francese George Scelle, uno dei primattori della costituzione della SdN, in un suo saggio del 1927 (*Une crise de la Société des Nations*), prendendo atto di una prima situazione fallimentare nel far fronte alle tematiche mondiali come invece idealisticamente era stato un poco pomposamente proposto nell'istituire l'organizzazione, egli scrisse dopo che il Brasile (la nazione sudamericana forse più influente al tempo) ne uscì durante il 1926.

La partecipazione attiva del continente americano era di fatto la più importante data la mole degli stati presenti (quasi un terzo dei membri totali dell'organizzazione) nonostante mancassero due nazioni "fondamentali" come Stati Uniti e Messico, per cui era essenziale il rapporto che si sarebbe dovuto sviluppare all'interno dell'istituzione con la controparte europea che di fatto era egemone nelle decisioni e considerava sostanzialmente periferiche le problematiche al di là dell'Oceano Atlantico e soprattutto allineate (o dipendente a seconda del punto di vista) necessariamente dalla politica economica statunitense.

Il grande rifiuto statunitense a partecipare nell'assise politicamente obbligò la politica della SdN a muoversi lungo un piano di confronto tra l'Europa e Washington con quest'ultima che grazie ad accordi diplomatici stipulati con alcuni paesi centro-americani poteva eventualmente intervenire militarmente per difendere i propri interessi economico/finanziari o quelli del governo locale alleato (o dipendente economicamente).

Tecnicamente questi accordi andavano contro il principale punto di adesione alla SdN da parte di una nazione che doveva ritenersi uno stato indipendente ed in grado di svolgere la propria politica a tutti gli effetti mentre ciò sembrava molto difficile per piccoli paesi condizionati dal potente vicino (un esempio per tutti Panama con il controllo del Canale), in generale i paesi sudamericani, meno rassegnati economicamente e più liberi da lacci, cercarono di portare all'attenzione nell'assise di Ginevra la situazione che non era certamente marginale, ma le istanze non vennero mai affrontate se non con sufficienza, del resto nessuna potenza europea aveva alcun che

d'interesse a mettersi in urto con Washington per cui il problema giuridico evidenziato dai trattati di "mutuo interesse" all'interno del continente americano, cioè se uno stato aderente "controllato militarmente ed economicamente" (in questo caso dagli USA) fosse realmente indipendente come richiedeva lo statuto della SdN, rimase praticamente irrisolto.

La realtà era molto più probabilmente legata all'articolo 21 del patto costitutivo che riportava: "Gli impegni internazionali, quali i trattati di arbitrato, e le intese regionali, come la dottrina di Monroe, che assicurano il mantenimento della pace, non saranno considerati come incompatibili con alcuna delle disposizioni del presente Patto."

Come si può evidentemente notare si fa riferimento alla Dottrina del Presidente Monroe del 1823 che impediva esplicitamente l'intervento europeo in problematiche americane di fatto affidate interamente agli Stati Uniti già allora egemone sul continente, il motto del presidente era "L'America agli americani", in questo senso la bozza dell'istituzione SdN era stata proposta dal Presidente Wilson con la prospettiva poi disattesa che fosse il suo stato a coordinarne la politica, ad ogni modo egli s'era cautelato comunque inserendo questo articolo.

Conseguentemente la SdN avrebbe potuto intervenire diplomaticamente (come abbiamo visto fece nei casi segnalati in precedenza) per trovare una soluzione pacifica solo al fine di dipanare controversie tra stati egualmente americani e non sarebbe al contrario mai intervenuta se il problema fosse stato posto tra una nazione americana e una non americana, questo di fatto impediva il reale perseguimento di una politica che seguisse i dettami del Patto costitutivo, così le nazioni americane (con esclusione del Canada saldamente ancorato a Londra) rimasero ai margini delle scelte, ma bisogna comprendere anche l'Europa uscita da una guerra disastrosa i cui segni erano ancora evidenti nel contesto sociale prima che politico.

Uno dei primi fattori determinanti per la sostanziale inefficienza nel primo decennio d'attività e poi il fallimento totale nel secondo fu indubbiamente la mancanza giuridicamente parlando di una reale e riconosciuta soggettività a livello internazionale super partes per la SdN, nonostante essa fu dotata all'atto della creazione di tre diverse istituzioni importanti al suo interno come l'Assemblea degli Stati Membri, la Segreteria Generale (nella figura di un plenipotenziario diplomatico) e il Consiglio che deliberava le azioni da intraprendere.

Tecnicamente questi tre organismi dovevano dotare la struttura della SdN di una certa soggettività nel quadro della politica internazionale tale da garantire un intervento appropriato nelle dispute che sarebbero emerse tra membri della Lega, in realtà essi non erano di tipo permanente (al contrario dell'odierna ONU), nessun aderente (a parte la Svizzera che ospitava la sede) manteneva realmente a Ginevra delegazioni in modo continuativo e tutta l'attività poteva essere svolta solo dopo la convocazione del Segretario e le successive riunioni, il che spesso significava che poteva passare un lasso di tempo molto lungo, questa mancanza di tempestività e d'azione faceva dunque perdere credibilità all'organizzazione perché l'azione diveniva di fatto saltuaria o dominata dalle decisioni del Consiglio.

Il Patto Costitutivo (conseguentemente tutta la struttura della SdN) sembrava chiaramente incontrare enormi difficoltà ad agire con efficacia sin dal suo debutto probabilmente per mancanza di veri mezzi coercitivi necessari per garantire la pace, ma soprattutto per il fatto che esso sembrava ancora tecnicamente incompleto giuridicamente e questo fatto in un momento storico successivo ad una guerra distruttiva che aveva ben chiarito chi erano i vincitori e chi erano al contrario gli sconfitti pesava indubbiamente sulla legittimazione di una pace vera e duratura auspicata da numerose personalità di quel tempo.

A questo proposito di enorme valore sociale lo scambio epistolare che avvenne nel 1932 tra Einstein e Freud, "sollecitato" dalla stessa SdN in chiara difficoltà politica, i quali pur partendo da presupposti diversi tra loro giunsero alla conclusione che considerando il carattere umano la guerra non può essere evitata del tutto, ma può essere sostanzialmente canalizzata e contenuta grazie ad azioni specifiche che permettessero di mantenere relazioni tra soggetti diversi pur in un contesto difficile, in pratica un vero e proprio manifesto di propaganda per l'organizzazione di Ginevra che però non diede i frutti sperati come vedremo più avanti.

Diverse proposte elaborate da varie nazioni aderenti sul finire degli anni venti vennero introdotte per permeare gli organi istituzionali di maggiore "democrazia", in modo da permettere una partecipazione egitaria tra tutti i membri, condizione che sembrava ancora lontana dall'essere raggiunta pienamente, addirittura auspicando un ramo di rappresentanti nazionali eletti direttamente al fianco dei delegati inviati dai vari governi, questo avrebbe certamente portato dei benefici dal punto di vista sociale perché ci sarebbe stata anche una voce più "popolare" nel dibattito, ciò però era francamente inattuabile dal punto di vista politico soprattutto laddove non esistevano libere consultazioni pluripartitiche per cui la proposta fu quella di far partecipare dei parlamentari già eletti registrando un passo avanti, ma cambiando poco la situazione a livello di argomentazioni da dibattere che interessassero le problematiche reali delle popolazioni rappresentate in assemblea e soprattutto di quelle ritenute meno importanti geo-politicamente parlando.

A questo riguardo pensiamo che quando la Germania fu ammessa, nel 1926, essa ebbe immediatamente un seggio permanente nel Consiglio al pari delle altre quattro potenze (Francia, Giappone, Italia e Regno Unito) mentre le restanti nazioni vi entravano solamente a rotazione triennale in un numero massimo di nove, il peso delle nazioni più importanti era chiaramente determinante quindi nelle scelte politiche e conseguentemente la nozione di parità (teorica) delle relazioni tra membri aderenti perdeva pesantemente la sua concretezza formulata inizialmente e il Consiglio diveniva spesso una specie di riunione ristretta e "riservata".

Non dimentichiamo anche che nel ventennio 1920-1940 ci furono solo due Segretari Generali, uno britannico nel primo decennio e uno francese nel secondo, il che dimostra come l'organizzazione fosse di fatto strutturata su linee diplomatiche e politiche ben consolidate nel tempo e focalizzate nel mantenere di fatto l'ordine instaurato con la Pace di Versailles: così l'idealistico Patto "progressista" della SdN si scontrava duramente con una pace "conservatrice" concepita allo stesso modo dei secoli precedenti come punizione e debellamento dello sconfitto e non come ristrutturazione comune che superasse la fine della conflittualità per impedire il ripetersi della tragedia

mondiale: probabilmente la mancanza di una nazione forte e riequilibrante come gli Stati Uniti influì pesantemente sulle scelte effettuate.

Negli anni venti tutte le colonie tedesche e i territori medio-orientali sottomessi all'impero turco teoricamente sotto controllo della SdN vennero di fatto date in "affidamento" alle potenze vincitrici o alleate (soprattutto Francia e Regno Unito) con il mandato di preparare il terreno per una loro futura piena sovranità e indipendenza.

In realtà nel Medio-Oriente la Francia e il Regno Unito si accordarono già nel 1916 tra loro per spartirsi i territori dell'ex Impero Ottomano con esclusione della maggior parte dell'Anatolia che sarebbe rimasta sotto la giurisdizione della Sublime Porta, così solo Siria, Libano e Iraq (allora noto come Mesopotamia) giunsero a questo traguardo non senza grandi sforzi e parecchi tentennamenti delle due potenze europee, rimanevano invece sotto mandato britannico i territori della regione cosiddetto palestinese che occupavano un'area geografica molto più vasta di quella attuale comprendente tra l'altro la Cisgiordania (Israele e Palestina attuali) che portava con sé l'annosa questione ebraica da elaborare, la Transgiordania (poi divenuta Giordania ad opera degli stessi britannici), una porzione settentrionale del territorio desertico arabico (tornato successivamente all'Arabia Saudita) e parte di quello mesopotamico (inglobato più tardi entro i confini iracheni per mano britannica) tutelati militarmente fino al 1946/7 dalle truppe di Londra.

L'accordo franco-britannico, certamente realistico nel 1916 in piena guerra considerato che quel vastissimo territorio apparteneva all'Impero Ottomano, risultava indubbiamente molto difficile da mantenere sul piano degli idealismi sovranazionali garantiti della politica SdN anche se fu pur vero che degli stati nazionali veri e propri non esistevano ancora in loco, di certo furono garantiti principalmente gli interessi strategici ed economici di Francia e Regno Unito a scapito dell'organizzazione mondiale ginevrina che veniva di fatto esautorata in questo frangente.

Si possono così trarre degli spunti interessanti di sviluppo e azione allo scadere del primo decennio di attività della SdN, perché se è pur vero che nella sua prima metà il lavoro svolto portò indubbiamente a successi anche se spesso parziali, la seconda metà fu essenzialmente di contenimento delle problematiche senza ottenere risoluzioni definitive, in pratica l'evoluzione giuridico-diplomatica si svolse essenzialmente ancora in termini di concerto tra potenze come accadeva in precedenza, la votazione di una risoluzione in aula avveniva dopo che gli accordi erano già stati perfezionati, di fatto a conferma di quanto deciso dai governi più influenti, certo era un passo avanti rispetto al passato perché comunque si garantiva una certa democrazia di base tra stati teoricamente eguali e con istituzioni proprie, ma ciò pareva appariva ancora insufficiente per un mondo che stava cambiando velocemente attraverso il progresso dei mezzi di comunicazione e trasporto che aprivano strade completamente nuove nell'informazione quotidiana.

Il Patto delle SdN si basava su alcuni principi fondamentali per la perfetta riuscita dei suoi intenti: concertazione sulle risoluzioni da adottare tra nazioni aderenti, garanzia che i territori delle nazioni aderenti rimanessero inalterati senza un accordo comune, obbligo da parte di tutto il contesto delle nazioni aderenti di partecipare alla persecuzione di chi infrangeva il Patto con un'azione contraria alle norme che lo

regolavano (conosciuto anche come Hue and Cry - grida e inseguì - tratto dalla Common Law britannica), attività comune atta a risolvere le dispute sovvenute tra nazioni aderenti e attività comuni legate ai servizi erogati a livello planetario dall'organizzazione di natura più specificatamente sociale o amministrativo di supporto alle nazioni più deficitarie in buona sostanza.

I primi tre punti emarginati più sopra furono sostanzialmente disattesi come abbiamo potuto vedere in precedenza in quanto la concertazione preventiva fu principalmente gestita dalle grandi potenze, le modifiche territoriali tra stati membri nella maggioranza dei casi portavano all'uso della violenza e dell'intimidazioni se non in atti di vera e propria disputa armata e il sistema di "allarme" preventivo (Hue and Cry) spesso non richiamava che le nazioni realmente interessate a mantenere ordine in un dato quadrante multi-territoriale, al contrario funzionarono discretamente gli ultimi due punti, quelli che riguardavano il componimento delle dispute e l'erogazione dei servizi di tipo sociale o umanitario, forse l'unico vero e proprio successo continuativo nel tempo in campo internazionale della SdN, la cui portata storica vide i grandi frutti però con la successiva organizzazione dell'ONU.

La valenza sociale fu però estremamente importante nelle relazioni internazionali elaborate dalla SdN perché permetteva alle varie nazioni aderenti al Patto di cooperare per il raggiungimento di un fine comune di accrescimento culturale e umanitario oltre che economico indubbiamente ancora di tipo idealistico al tempo (ne poteva essere diversamente), ma già orientato a scelte decisamente più mature in un ambito planetario oramai così diversificato dal passato che non poteva più permettere di proporre soluzioni e accorgimenti politici dal sapore vetusto.

Interventi interessanti dal punto di vista socio-economico furono per esempio effettuati nei confronti della nuova Repubblica Austriaca, una delle nazioni nate sulle ceneri del vecchio Impero Asburgico, necessitante di numerosi aiuti per ricostruire il proprio assetto finanziario, così da permettere l'adattamento degli stipendi generali al terribile costo della vita post conflitto o quantomeno per tutti coloro che lavoravano nell'organizzazione del nuovo stato (tra amministrazione e imprese collegate) senza che si dovessero ricorrere all'inasprimento delle tassazioni esistenti e contenendo al massimo i licenziamenti.

Così in seguito agli accordi con la SdN per ottenere il prestito a tassi contenuti i licenziamenti non superarono (almeno stando alle cifre ufficiali) le 75000 unità complessive entro la fine del 1924, ciò non mise al riparo ovviamente da situazioni degeneranti con scioperi e manifestazioni per il lavoro, ma permise una minima stabilità che indubbiamente aiutò a gestire le sorti dello stato.

Un'altra funzione importante fu quella della creazione di una commissione d'esperti sanitari che monitorassero le situazioni legate alle condizioni igieniche esistenti nei vari stati membri per programmare successivamente una serie d'interventi atti a migliorare le eventuali situazioni potenzialmente degenerative, ricordiamo che si era conclusa la terribile epidemia influenzale detta "Spagnola" che uccise almeno 70/80 milioni di persone in tutto il mondo (dati certi globali non sono mai stati resi noti) tra la fine della guerra ed il 1920/21.

Il personale medico e sanitario si scambiava periodicamente a Ginevra i dati rilevati nei rispettivi paesi riguardo le malattie più gravi diffuse al tempo come la difterite, quelle veneree, quelle a contagio, la malaria, la tubercolosi lavorando sui risultati ottenuti e sui miglioramenti in atto per cercare di debellarle, ma al tempo stesso il flusso di dati riguardava anche lo studio sulle condizioni igieniche mantenute nei luoghi di lavoro, nelle campagne, nelle scuole, nei porti, nei processi alimentari e sulla potabilità dell'acqua.

Si trattava quindi di un grande impegno da attuare perché anche nelle nazioni più sviluppate le problematiche d'igiene e sanitarie in genere erano ancora piuttosto pesanti e lungi dall'essere risolte efficacemente, di fatto era il primo grande sforzo sociale effettuato collettivamente a livello globale che diede indubbiamente degli ottimi risultati, non si lesinarono i finanziamenti e gli studi al proposito ne beneficiarono ovunque creando i presupposti per un ulteriore passo in avanti al fine di rendere la vita quotidiana meno complicata.

La SdN contribuì anche a snellire le pratiche di confine per il transito da uno stato membro all'altro (si trattava annotiamo di quelli europei e americani) eliminando di fatto i visti sui passaporti nella maggioranza dei casi (spesso si trattava di accordi bilaterali o trilaterali), eliminando addirittura la necessità de documento tra Francia, Belgio e Lussemburgo e per queste due ultime nazioni anche con i Paesi Bassi, il che equivaleva ad un primo sommario germoglio di Comunità Economica Europea (interessavano infatti quattro dei sei stati fondatori del 1957).

Un ultimo grosso impegno sociale del primo decennio di attività fu per la SdN fu quello legato alle attività culturali che parimenti a quello relativo all'igiene e sanità doveva monitorare la situazione intellettuale e accademica esistente negli stati membri per cercare di sviluppare una nuova intraprendenza legata ai media ed agli studi universitari in genere.

La cultura nel passato s'era sommariamente prostata alle esigenze militari e colonialiste delle singole nazioni - pensiamo ad esempio ai due grandi sociologi contemporanei di inizio XX° secolo Emil Durkheim (francese) e Max Weber (tedesco), certamente non militaristi ottusi, ma eticamente patrioti quando scoppiò il conflitto mondiale -, per cui il passo da intraprendere era quindi quello di cercare una cooperazione collettiva per intensificare gli scambi universitari o accademici attraverso gli uffici nazionali che poi avrebbero lavorato con il Bureau di Ginevra.

A tal fine furono commissionate una serie di inchieste pluriennali da effettuarsi in tutti i paesi membri della SdN così da monitorare costantemente l'andamento della vita intellettuale e di proporre rimedi ritenuti necessari affinché la cultura non rimanesse in stato di depressione soprattutto nelle zone più a rischio (Europa Centrale e Orientale, Centro e Sud America), proponendo la creazione di Commissioni Nazionali che ne curassero la redazione periodicamente così da sottoporle a Ginevra e valutare come e dove intervenire.

Tutto ciò significava scambio di idee, di professori, di studenti, reciprocità sul riconoscimento dei titoli di studio, di borse di studio, sull'aiuto finanziario alle strutture più deboli e la immane impresa per il tempo sulla ricostruzione della

Biblioteca Universitaria di Tokyo con i suoi oltre 124000 testi che occupò diversi anni e di fatto non fu mai terminata perché il Giappone intanto aveva invaso il territorio cinese della Manciuria nel 1931 contravvenendo al patto ginevrino e da cui uscì successivamente in modo definitivo.

Gli interventi in generale portarono discreti risultati in Europa, molto più bassi in Centro e Sud America (dove pare solo il Brasile ne ebbe beneficio finché fu membro) nonostante le decine di migliaia di libri che vennero inviati nei vari stati necessitanti di tali aiuti, la cooperazione però portò i suoi migliori frutti in Europa Occidentale dove s'intensificarono le pubblicazioni reciproche tra istituzioni accademiche e case editrici di testi tradotti in lingua nazionale ampliando enormemente il bacino d'utenza rispetto al passato.

L'inchiesta però si muoveva anche in ambito giornalistico, nel senso che si cercava di tracciare linee guida etiche e di salvaguardia della libertà di stampa per le testate a carattere nazionale, su questo punto l'inadempienza fu estremamente vasta, per motivi politici, sociali la censura preventiva non permetteva di andare oltre certi limiti imposti dai governi, solo nel Regno Unito e in Francia i quotidiani o i settimanali si permettevano libertà che ad altre nazioni erano negate in questi primi anni di azione SdN, poi la situazione degenerò drasticamente e gli studi al proposito vennero di fatto accantonati.

Dal punto di vista strettamente economico la SdN doveva essere nelle intenzioni la finanziatrice (o meglio si faceva garante per i finanziamenti da distribuire) dei lavori di ricostruzione delle zone depresse sinistrate dal precedente evento bellico, delle coperture per organizzare la "governance" delle zone definite neutrali (Danzica, Saar, ecc.) che richiedevano spese ingenti sia per le risorse umane (le truppe a presidio dell'integrità) sia per l'amministrazione civile per la creazione di strutture e sovrastrutture nelle nazioni aderenti sudamericane e asiatiche, ma pur erogando cifre non indifferenti lo scopo fu raggiunto solo parzialmente perché non tutti stati pagavano le loro quote con regolarità e gli appaltatori dei lavori o dei servizi non prestavano quindi opera.

Nonostante a Ginevra affluissero report periodici sulle situazioni finanziarie degli stati membri da parte dei funzionari preposti dalla SdN e venissero discussi ampiamente bilanci e analisi particolareggiate, spesso i risultati non erano di fatto in linea con le aspettative, non si trattava però di cattiva gestione dei rapporti, nei paesi più bisognosi non si riusciva a trattare efficacemente con le realtà governative locali più inclini a preoccuparsi di potere nella logica della politica interna piuttosto che dell'interesse generale dell'organizzazione.

Dopo il 1925 la SdN entrò in una dimensione diversa perché se è vero che fino a quel momento le attività globali dell'organizzazione avevano funzionato tutto sommato in modo abbastanza positivo ed efficace nel rispetto del Patto originario grazie alla conduzione cooperante delle potenze vincitrici del conflitto mondiale (praticamente una Wartime League) in un clima dominato dallo spirito di pace legittimato dal Trattato di Pace e conseguente adozione del cosiddetto Spirito di Ginevra in chiave universalistica, nella seconda parte del decennio gli scenari si sviluppano però in maniera diversa, le politiche nazionali (spesso dettate da governi autoritari o

estremamente conservatori) dei maggiori stati membri imposero una più logica attenzione a conferenze "ristrette" di alto livello su argomenti caratteristici di geopolitica che portassero benefici in patria e venissero realizzate per guadagnare consensi, di fatto esse presero il posto delle discussioni plenarie nella sede appropriata ginevrina.

Il francese Herriot e il britannico McDonald nel 1924 avevano proposto di adottare un protocollo da votare che apportava sostanziali modifiche all'istituzione della SdN dotandola di maggiori poteri come l'approvazione di risoluzioni a maggioranza di 2/3 dei membri anziché l'unanimità, il rafforzamento dell'arbitrato per risolvere le pendenze tra stati senza uso della guerra e un'introduzione ad una limitazione del proliferarsi negli armamenti (si potrebbe anche definire una prima richiesta di disarmo collettivo seppur modesta nella portata).

Tale protocollo però non venne mai messo ai voti, infatti l'anno successivo i conservatori di Baldwin vinsero le elezioni nel Regno Unito e preferirono non portare avanti il documento in cui evidentemente non credevano molto, nel contempo in Giappone e Italia (due delle potenze vincitrici) si registravano governi sempre più autoritari e più propensi a cercare una sfera imperialista tale da esaltare positivamente la propria popolazione piuttosto che cercare la cooperazione con altri paesi, così tutto questo iniziava lentamente ma costantemente a delegittimare ancora di più la forza propulsiva dell'organizzazione che appariva in chiara difficoltà a mantenere impegni a livello globale.

Di fatto il primo grande disimpegno politico a livello europeo avvenne già nel 1925 quando nella città di Locarno (Svizzera) si tenne una conferenza tra "potenze europee" dove Belgio, Francia, Germania (riconosciuta nuovamente tale dopo la sconfitta nel conflitto mondiale), Italia e Regno Unito si accordarono per una mutua garanzia di rispetto e collaborazione al fine di evitare nuovamente l'uso delle armi, tutto ciò era sicuramente importante, ma prevaricava completamente la funzione della SdN e degli altri stati membri.

Sempre nel 1925 ben 146 paesi di tutto il mondo (quasi il triplo degli aderenti alla SdN) si accordarono a Ginevra per mettere al bando le armi chimiche e batteriologiche (cloro, fosgene, iprite) in caso di guerra che tanto avevano sconvolto il genere umano intossicando e falciando non solo militari ma anche civili e bestiame, tuttavia sappiamo bene che nella realtà il trattato non impediva di produrle o immagazzinarle (naturalmente facendole passare come produzioni industriali per altri impieghi) in quantità notevole e del resto molti dei votanti si concessero il diritto di revocare la scelta effettuata in caso di estrema necessità.

Successivamente nel 1928 fu firmato a Parigi un ennesimo trattato multinazionale di estrema importanza a livello mondiale che escludeva una volta di più l'azione della SdN, ridotta all'angolo in termini pugilistici, era il protocollo firmato dal Segretario di Stato statunitense Kellogg e dal ministro degli esteri francese Briand (il nome del trattato infatti è conosciuto come Brian-Kellogg) sostanzialmente sotto l'egida del governo di Washington che segnava il suo ritorno all'attività internazionale su vasta scala dopo l'isolazionismo (rispetto all'Europa si badi bene) degli anni precedenti.

Il Patto Briand-Kellogg metteva al bando la guerra come mezzo per dirimere le controversie tra stati e fu ratificato globalmente da soli 63 stati (in pratica quelli della SdN più gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica) il che era già un impedimento nel procedere, infatti allo stesso modo dell'Organizzazione di Ginevra esso non fu dotato degli strumenti giuridici e militari per impedire ogni tipo di guerra restando quindi un impegno solamente idealistico in una biosfera che andava via via instrandosi verso un declino sempre più drammatico vedendo avvicinarsi la possibilità concreta di un altro conflitto mondiale.

La SdN uscì decisamente tramortita da questa tripla (abbiamo citato solo i casi maggiori per questioni di spazio) serie di accordi decisionali al di fuori della competenza che gli spettava di diritto (almeno per i suoi membri) e sostanzialmente non riuscì a riprendersi mai più dal punto di vista della politica internazionale e delle relazioni tra stati membri.

Gli anni trenta furono quindi un impietoso declino della debole istituzione, la SdN riuscì a impedire combattimenti solamente in Sud America dove intervenne nelle questioni, peraltro a carattere limitato, prima tra Bolivia e Paraguay e poi tra Perù e Colombia, stati che si contendevano sostanzialmente terre di confine o disabitate, successi non certo prestigiosi considerando i background geo-politici europei ed asiatici.

La crisi manciuriana con l'occupazione di questa regione cinese da parte delle truppe giapponesi tra il 1931 ed il 1932, la guerra italo-etiope tra il 1935 ed il 1936, la guerra civile spagnola tra il 1936 ed il 1939, il conflitto sino-giapponese nel 1937 preannunciante l'espansionismo militare lungo il Sud-Est asiatico e i grandi arcipelaghi dell'Oceano Pacifico da parte di Tokyo, l'Anschluss con cui la Germania nazista inglobò l'Austria nel 1938, la Conferenza di Monaco nel 1938 dove Francia e Regno Unito dovettero cedere alla drammatica spartizione della Repubblica Cecoslovacca a favore della Germania che recuperava la regione dei Sudeti, la guerra finnico-sovietica del 1939 con l'annessione da parte di Mosca di territori finlandesi e conseguente occupazione degli stati baltici (Estonia, Lettonia e Lituania) furono le principali cause della crisi della SdN oramai impotente a deliberare e ad agire contro l'uso della forza tra stati membri dell'organizzazione che perdette pezzi importanti nel corso degli anni: la Germania e il Giappone nel 1933, l'Italia nel 1937 e l'Unione Sovietica entrata solo nel 1934 che fu espulsa con un ultimo sussulto di dignità etica e morale nel 1939.

In realtà quindi l'attività diplomatica e politica della SdN si dimostrò abbastanza fragile come abbiamo potuto constatare in precedenza, essa ottenne buoni successi allorché le dispute appartenevano a scenari geo-politici di secondaria importanza e non ledevano gli interessi delle maggiori nazioni, ma era sostanzialmente impotente di fronte a questioni territoriali che coinvolgevano direttamente le grandi potenze le quali di fatto vivevano una specie di "tregua armata" in attesa di eventi più drammatici (il caso più emblematico era la revanscismo militare germanico verso la Francia).

La SdN sanzionò l'Italia per l'aggressione all'Etiopia (uno dei pochissimi stati africani presenti nell'organizzazione), ma gli effetti furono estremamente miti (non prevedevano l'embargo del petrolio ad esempio), del resto appare abbastanza facile supporre con un po' di logica che difficilmente il governo italiano avrebbe deciso per

l'invasione senza un benestare preventivo britannico che con la sua potente flotta nel Canale di Suez e nel Mar Rosso avrebbe senza dubbio potuto impedire la messa in opera di questa impresa necessitante di rifornimenti navali continui dal punto di vista logistico e da quello delle risorse umane.

Possiamo dunque affermare che la SdN istituita per dirimere controversie e mantenere la pace in realtà divenne dopo la fase iniziale piena di grandi entusiasmi e di facili successi una sorta di istituzione fatta di "balance of power" tra membri così da creare tendenzialmente degli schieramenti allineati a questa o quella potenza, per cui il dibattito spesso non prendeva spessore e le decisioni su una questione tendevano a peggiorare la situazione piuttosto che a migliorarla aumentando le incomprensioni tra le parti.

Per tornare quindi ai nostri intenti iniziali legati alle condizioni socio-economiche in cui dovette agire la SdN e quale valore dare al suo apporto in termini di reale progresso non possiamo che rimanere delusi dal risultato ottenuto, pur ammettendo che idee, intenzioni e lavori furono senz'altro di prim'ordine, almeno nel primo decennio di attività, abbiamo visto numerose attività legate al quotidiano ed allo sviluppo delle società che indicavano inequivocabilmente una volontà di procedere su processi d'innovazione strutturale in campo culturale, lavorativo e sanitario che coinvolgessero maggiormente la popolazione degli stati membri ed anche alcune di quelle che non partecipavano ai lavori collettivi.

D'altro canto la grave crisi economica che colpì il mondo intero alla fine del primo decennio di attività (1929 Crollo della Borsa di New York) non poteva non portare con sé un ridimensionamento delle attività finanziarie erogate dalla organizzazione di Ginevra che di fatto dipendeva dagli afflussi monetari di ogni singolo paese per sopravvivere, questa limitazione impedì la progressione degli interventi dando modo ai radicalismi politici estremi in molte nazioni europee di beneficiare del pieno appoggio popolare, il che portava un'instabilità politica a tutto danno del dibattito democratico rappresentato idealmente nell'immaginario collettivo di quel tempo dalla mancanza d'azione politica e risolutoria della SdN che in realtà da questo punto di vista colpe ne aveva poche non essendo un'istituzione statale in senso stretto, le sue priorità erano ovviamente altre, ma di questo nessuna ne tenne conto.

La realtà fu che la SdN fece un buon lavoro a livello economico-sociale, ma esso non venne mai realmente messo in evidenza o valorizzato perché semplicemente i tempi probabilmente non erano ancora maturi per un tale fine, si usciva dalla Prima Guerra Mondiale, le emozioni ed i drammi che coinvolsero milioni di persone erano ancora troppo presenti nel quotidiano per permettere di pensare in maniera più aperta e lungimirante, si dava ancora troppa attenzione al particolare, indubbio retaggio del passato e soprattutto mancava una nazione guida in grado di intervenire con decisione e con le risorse necessarie (finanziarie ed umane) nello sviluppo a cui la biosfera poteva ragionevolmente mirare, non tutto venne sprecato però e molte delle risoluzioni sociali vennero riprese quando si fondò a New York l'ONU nel 1945 che prese il posto della vetusta organizzazione di Ginevra con una partecipazione questa volta realmente globale.