

# Indice

Prologo	9
<i>Prospettive convergenti</i>	9
<i>Definizioni</i>	11
1. Genealogie: il multilateralismo prima del multilateralismo	25
2. Le organizzazioni internazionali delle comunicazioni	39
<i>Tassonomie</i>	39
<i>Diagrammi storici</i>	45
<i>“Cherchez la ligne”. L’Unione internazionale telegrafica</i>	63
<i>“Una grande opera”. L’Unione postale universale</i>	80
<i>Macrosistemi</i>	88
3. Reticulum: alle radici delle comunicazioni internazionali	97
<i>Tasti e incudinette</i>	99
<i>“Tempus fugit”</i>	102
<i>Linee di forza</i>	109
<i>“Telegrafare qualsiasi suono”</i>	122
4. Telegrafi e proiettili: la Grande guerra delle comunicazioni in Italia	127
5. Tra reale e virtuale: dalla carta all’ipertesto	145
<i>Doppio stato</i>	145
<i>Totus Mundus</i>	148
<i>Oceani di silicio</i>	157
Bibliografia	169
Indice dei nomi	185



“Networks are present everywhere.  
All we need is an eye for them.”

Albert-László Barabási, *Linked.*  
*The New Science of Networks*



# Prologo

## *Prospettive convergenti*

Accordi e regimi organizzativi multilaterali sono presenti nella scena internazionale sin dall'Ottocento e hanno consolidato il loro ruolo nel Novecento<sup>1</sup>, nonostante i fallimenti e le sciagure di un XX secolo di violenze e di massacri, di guerre civili e di totalitarismi. Tra questi, le convenzioni stipulate per vigilare sulle reti di comunicazione postali e telegrafiche hanno rappresentato alcuni dei più importanti, articolando una fitta innervatura di relazioni che consentì un reciproco dialogo costruttivo a popoli e nazioni anche molto distanti geograficamente.

Fra la prima e la seconda rivoluzione industriale, che accompagnò l'Europa fino alla tragedia del primo conflitto mondiale, si era aperta una fase di sviluppo tecnologico segnata da enormi progressi. Il telegrafo costituì uno degli strumenti privilegiati per garantire la trasmissione rapida e sicura di informazioni, spesso di carattere commerciale, da una parte all'altra del mondo. Parimenti, le amministrazioni postali ramificavano la loro capillare catena di raccolta, trasporto e distribuzione, servendosi anche dell'infrastruttura ferroviaria.

---

<sup>1</sup> Cfr. Mario Telò, *State and Multilateralism: History and Perspectives*, in id. (ed.), *State, Globalisation and Multilateralism: the Challenges of Institutionalizing Regionalism*, Dordrecht, Heidelberg, London, New York, Springer, 2012, p. 7.

La creazione, dopo la seconda metà dell'Ottocento, di organizzazioni internazionali della comunicazione fu il segnale della nascita di un nuovo modo di intendere le relazioni tra Stati che si incontravano su un piano assolutamente paritario, stabilendo tariffe di spedizione eque e valide per ogni paese contraente, e studiando assieme la maniera per migliorare continuamente i servizi offerti. Se consultiamo una carta geografica dell'epoca è facile constatare quanto l'adesione all'Unione postale universale (d'ora in poi Upu) o all'Unione internazionale telegrafica (d'ora in poi Uit) disegnasse già allora i contorni di un'Europa unita, cui presto si affiancarono Paesi di altre parti del pianeta. Il multilateralismo caratterizzò l'ambiente politico internazionale, evitando spesso che le ragioni della forza o del particolarismo si opponessero al mantenimento di proficui rapporti tra governi, rappresentati nei congressi di Upu e Uit da plenipotenziari e tecnici che provenivano da tutto il mondo. Nel 1865 le delegazioni di un buon numero di Case regnanti, dell'agguerrita Confederazione svizzera e della città libera di Amburgo si riunirono per riordinare la delicata materia delle trasmissioni telegrafiche. La convenzione che diede vita all'Uit, di cui ci occuperemo estesamente più avanti, è una delle esemplificazioni "plastiche", diciamo così, di accordi multilaterali applicati al sistema delle comunicazioni: nel rispetto dei pieni poteri di ciascun aderente, e quindi riconosciute ad ogni Stato le proprie prerogative, si convenne di rendere vincolanti per tutti alcune norme di comportamento che disciplinavano gli specifici contenuti in ambito internazionale.

[...] après s'être communiqué leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus d'appliquer aux correspondances télégraphiques des États contractants les dispositions ci-après:

#### ARTICLE PREMIER.

Les Hautes Parties contractantes s'engagent à affecter au service télégraphique international des fils spéciaux, en nombre suffisant pour assurer une rapide transmission des dépêches. Ces fils seront établis dans

les meilleures conditions que la pratique du service aura fait connaître. Les villes entre lesquelles l'échange des correspondances est continu ou très-actif seront, successivement et autant que possible, reliées par des fils directs, de diamètre supérieur, et dont le service demeurera dégagé du travail des bureaux intermédiaires.<sup>2</sup>

### *Definizioni*

Secondo il politologo John Ruggie, il multilateralismo è una forma istituzionale che coordina le relazioni tra tre o più Stati sulla base di principi generalizzati di condotta.<sup>3</sup> Non essendo in alcun modo una configurazione competitiva delle relazioni internazionali, esso favorisce alleanze, convergenze e sinergie, stabilendo regole comuni, istituzionalizzando cooperazioni e gestendo conflitti.<sup>4</sup> In breve, il multilateralismo sostituisce, o tenta di sostituire, all'anarchia internazionale un'architettura<sup>5</sup> di rapporti coerenti, un principio di organizzazione

---

<sup>2</sup> Cfr. *Convention télégraphique internationale de Paris (1865) et Règlement de service internationale (1865)*, in *Documents diplomatiques de la conférence télégraphique internationale de Paris*, Paris, Imprimerie impériale, 1865, pp. 7-8. [In rete] <http://www.itu.int/en/history/Pages/PlenipotentiaryConferences.aspx?conf=1&dms=S201000001> (accesso 26 maggio 2016).

<sup>3</sup> Cfr. John G. Ruggie, *Multilateralism: the anatomy of an institution*, "IO, International Organization", Volume 46, Number 3, Summer 1992, p. 571; anche Robert O. Keohane ha parlato di "politiche nazionali coordinate" fra tre o più Stati in *Multilateralism: an agenda for research*, "International Journal", 45, Autumn 1990, p. 731. Per Ruggie la definizione di Keohane è corretta ma puramente "nominale"; bisogna certamente aggiungere dell'altro, per renderla più precisa: "i principi generalizzati di condotta" indicano con maggior precisione la qualità di quei comportamenti politici. L'analisi di Ruggie è diventata un punto di riferimento per altri studiosi ed egli stesso l'ha riproposta sia in id. (ed.), *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press, 1993, pp. 3-47 che in id., *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*, London, New York, Routledge, 1998, pp. 102-130, con il titolo *Multilateralism at century's end*.

<sup>4</sup> Cfr. ancora J. G. Ruggie, *Multilateralism: the anatomy of an institution*, cit., pp. 568-574.

<sup>5</sup> Ivi, p. 572.

“profonda” che renda gli obiettivi di ogni unità politica compatibili con l’interesse generale.<sup>6</sup>

L’anarchia è la condizione per la quale, in mancanza di un’ autorità *super partes*, ogni soggetto statale si vede costretto ad avere cura di se stesso operando in totale isolamento dagli altri. Analogamente a quanto accade per gli individui che non possono dar luogo ad alcun ordine sociale se non in presenza di un potere comune a cui sottomettersi, gli Stati per l’impossibilità di fare altrettanto sono destinati in assenza di un governo mondiale a una perenne condizione di conflitto.<sup>7</sup> Ora, la soluzione che il multilateralismo offre va proprio nella direzione dello scioglimento di questo nodo gordiano. Il problema dell’anarchia, d’altro canto, è stato ampiamente superato da una serie di considerazioni

---

<sup>6</sup> Cfr. James A. Caporaso, *International relations theory and multilateralism: the search for foundation*, “IO, International Organization”, Volume 46, n. 3, Summer 1992, pp. 601-602.

<sup>7</sup> La letteratura critica sull’argomento è vasta. Cfr. Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading (Mass.), Addison-Wesley, 1979, passim; Robert O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984, passim; Helen Milner, *The Assumption of Anarchy in International Relations Theory. A Critique*, “Review of International Studies”, Vol. 17, No. 1 (Jan., 1991), pp. 67-85; Robert Powell, *Anarchy in international relations theory: the neorealist-neoliberal debate*, “IO, International Organization”, Volume 48, Number 2, Spring 1994, pp. 313-344. Cfr. anche Cynthia Weber, *International Relations Theory. A Critical Introduction*, London and New York, Routledge, 2014 (ed. or. 2001), passim. La questione dell’anarchia internazionale è costitutiva per la teoria del cosiddetto “realismo”, uno degli approcci più noti nello studio delle Relazioni internazionali, di cui Waltz è stato principale esponente (per l’esattezza nel caso di Waltz qualcuno preferisce parlare di “neorealismo” o “realismo strutturale”). Una lettura critica e una riproposizione del concetto di “anarchia internazionale” così come è stato affrontato da varie scuole di pensiero si trova in Colin Elman e Michael A. Jensen (edited by), *Realism Reader*, London and New York, Routledge, 2014, nel quale vengono riproposti, tra gli altri, saggi dei maggiori politologi del Novecento, da Hans Morgenthau a Robert Gilpin, allo stesso Waltz, in un’utile ricostruzione comparativa. Per uno sguardo generale alle principali teorie delle Relazioni internazionali cfr. il recentissimo Joseph Grieco, G. John Ikenberry, Michael Mastanduno, *Introduction to International Relations. Enduring Questions & Contemporary Perspectives*, London, New York, Palgrave Macmillan, 2015, per le parti dedicate all’argomento.



sulla reale composizione dell'ordine internazionale e sulla dislocazione dei rapporti di forza nel corso della storia che ci fanno comprendere quanto l'ipotesi "anarchica" consista in un puro ragionamento speculativo abbastanza contraddittorio; considerata per cinque secoli la condizione naturale del sistema delle relazioni internazionali, non lo fu davvero mai se teniamo conto dell'esistenza sul lungo periodo di progetti egemonici che nello spazio europeo ed extra-europeo fecero intraprendere più volte agli Stati nazionali feroci conflitti per la supremazia, alla ricerca quindi di un principio d'ordine sancito foss'anche dalla guerra. Che l'anarchia sia la regola nei rapporti internazionali, come sottolinea Luigi Bonanate, potrebbe valere, invece, per la nostra contemporaneità tragicamente avviata, in assenza di un reale confronto tra Stati, verso una fase di declino della cooperazione internazionale, cui sembra sempre più difficile far fronte.<sup>8</sup>

La vita di duecento unità statuali, dalle più grandi alle più piccole, non può svolgersi senza coordinazione, senza intenzionalità chiare ed esplicite, degli accordi, condivisi o imposti.<sup>9</sup>

È indiscutibile, a questo punto, che l'approccio multilaterale sia uno dei mezzi più efficaci per porre rimedio, anche parzialmente, alle spesso difficili relazioni tra Paesi, favorendo il dialogo costruttivo ed evitando, nei casi peggiori, lo scontro militare.

Perché gli accordi multilaterali funzionino correttamente, è indispensabile che venga posto in essere un principio di assoluta inclusione rispetto all'insieme dei partecipanti. L'azione multilaterale presenta tre caratteristiche principali: indivisibilità (la portata geografica e funzionale della diffusione di costi e benefici la cui totalità ricade sui contraenti nel loro complesso e non sull'uno o sull'altro), regole generali di condotta (che vincolano tutti i sottoscrittori dell'accordo), ampia reciprocità (i partecipanti al "patto convenuto" concordano sulla assoluta mutualità dei vantaggi che derivano da quel patto). È

---

<sup>8</sup> Cfr. Luigi Bonanate, *Autobiografia di un mondo in declino*, "Società e mutamento Politica", vol. 1, n. 2, 2010, p. 63.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

evidente che l'azione multilaterale comporta riduzioni nell'autonomia politica degli Stati proprio perché essa è vincolata a principi condivisi; sarebbe impossibile prendere decisioni comuni, specie se complesse, senza passare per una qualche forma di compromesso, giacché ciascuno degli attori in gioco ha certamente priorità diverse da quelle degli altri. Quando uno Stato aderisce ad un accordo multilaterale si trova di fronte ad una sorta di *trade-off*, per utilizzare il linguaggio dell'economia; cioè acconsente a porre dei vincoli alla sua libertà di movimento e tollera questa limitazione se i vantaggi che ottiene con il coordinamento delle politiche internazionali saranno maggiori dei sacrifici che derivano dalla perdita di autonomia,<sup>10</sup> in poche parole dalla cessione di una quota, per quanto ridotta, di sovranità.

Il ragionamento, qui fortemente semplificato, vale non soltanto per le concrezioni statali, chiamiamole così. In qualsiasi occasione di incontro a livello internazionale, quando organizzazioni di vario tipo devono arrivare a un accordo su particolari materie, i partecipanti sono chiamati ugualmente a processi decisionali che saranno il frutto di lunghe discussioni e di abdicazioni, per quanto misurate, rispetto agli interessi di ciascuno dei contraenti, condividendo regole molto chiare. D'altronde, un'istituzione internazionale si fonda per definizione su un ordine normativo rigoroso.

When we ask whether X is an institution, we ask whether we can identify persistent sets of rules that constrain activity, shape expectations, and prescribe roles. In international relations, some of these institutions are formal organizations, with prescribed hierarchies and the capacity for purposive action.<sup>11</sup>

Per quel che interessa il nostro campo di analisi, il sistema delle comunicazioni internazionali come effetto del disciplinamento orga-

---

<sup>10</sup> Cfr. G. John Ikenberry, *Il dilemma dell'egemone. Gli Stati Uniti tra ordine liberale e tentazione imperiale*, Milano, Vita e Pensiero, 2007 (ed. or. 2006), p. 323.

<sup>11</sup> Cfr. Robert O. Keohane, *International Institutions: Two Approaches*, "International Studies Quarterly", Vol. 32, n. 4 (Dic., 1988), p. 384.

nico di una serie di interventi collettivi istituzionalizzati,<sup>12</sup> la pratica multilaterale è anche azione di *governance*. Nel mondo anglosassone il termine viene usato come concetto che include sia le attività di direzione politica e amministrativa all'interno di uno Stato, sia la forma di gestione di interessi comuni a livello sovra-nazionale. La *governance* può essere definita come creazione e gestione di insiemi di norme e di regole, anche a carattere internazionale, che facilitano il coordinamento e la cooperazione degli attori sociali e determinano la distribuzione dei costi e dei benefici dell'azione collettiva. Allargando lo sguardo all'ambito delle Relazioni internazionali, essa implica almeno altre due considerazioni su cui dobbiamo soffermarci: la prima è che l'assenza di un ordine mondiale non deve impedire di pensare possibile e necessaria una intensa cooperazione internazionale messa in opera da una molteplicità di attori, producendo l'equivalente funzionale di uno Stato nella gestione di problemi di rilevanza globale; la seconda è che gli Stati stessi non sono più gli unici protagonisti impegnati nella produzione di una *governance* al di là dei confini nazionali e che quest'ultima include anche categorie di attori non-statali. Contrapposta ad un altro concetto tradizionale molto utilizzato, quello di *government*, con il quale si intende "governo" nel senso di struttura organizzativa capace di attuare e gestire un ben definito ordine normativo, la *governance* rappresenta proprio quel sistema di regole, dirette a produrre determinati effetti.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Secondo Keohane il multilateralismo è appunto "an institutionalised collective action by an inclusively determined set of independent states". Cfr. Robert O. Keohane, *The Contingent Legitimacy of Multilateralism*, in Edward Newman, Ramesh Thakur and John Trimman (eds.), *Multilateralism under Challenge? Power, International Order and Structural Change*, New Delhi, Academic Foundation, 2009 (ed. or. 2006), p. 56.

<sup>13</sup> Rimando, sul concetto di *governance*, con tutte le sue implicazioni, al seguente percorso di approfondimento, tutt'altro che esaustivo naturalmente: Robert O. Keohane, *Power and Governance in a Partially Globalised World*, New York, London, Routledge, 2002, per le parti dedicate all'argomento; Sandro Chignola, *In the shadow of the state. Governance, governamentalità, governo*, in Giovanni Fiaschi (a cura di), *Governance: oltre lo Stato?*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2008, pp. 117-141; Mark Bevir, *Key Concepts in Governance*, London, Thousand Oaks, New Delhi, Singapore, SAGE, 2009; Mario Telò (edited by), *The European Union and Global Governance*,

Il multilateralismo è elemento di garanzia per la realizzazione di un ambiente di cooperazione attiva che nel caso delle comunicazioni internazionali facilita, in buona sostanza, una coerente gestione dei flussi, il mantenimento di infrastrutture tecnologiche adeguate, l'omogeneità territoriale del loro sviluppo e le relazioni inter-statali che permettono di disciplinare il quadro normativo a livello sovra-nazionale.

Ogni accordo multilaterale nasce in realtà come un'idea promossa da quella che Mario Telò ha chiamato una comunità "epistemica",<sup>14</sup> un gruppo di esperti che possiedono riconosciute capacità e competenze.<sup>15</sup> Un *network* di questo genere ha sostenuto e sostiene tuttora la ricerca e lo sviluppo nel settore delle telecomunicazioni, fin da quando si decise di dar vita alla stessa Uit. Se possiamo pensare ad un sistema mondiale costituito, secondo i suggerimenti di Björn Hettne, da tre dimensioni – struttura, modalità di *governance* e forma di legittimità –, il multilateralismo è proprio una di quelle modalità (oltre all'unipolarismo e

---

New York, London, Routledge, 2009; id. (edited by), *Globalisation, Multilateralism, Europe: Towards a Better Global Governance?*, Farnham, Ashgate, 2013, per le parti dedicate all'argomento. Un approccio significativo al tema è quello presentato da Raoul Beunen, Kristof Van Assche, Martijn Duineveld (eds.), *Evolutionary Governance Theory: Theory and Applications*, Cham, Dordrecht, Heidelberg, London, New York, Springer, 2015. Sul rapporto tra *governance* e tecnologia dell'informazione, cfr. Elaine C. Kamarck, Joseph S. Nye Jr. (eds.), *Governance.com. Democracy in the Information Age*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2002. Per una idea generale legata più specificamente agli studi sulle Relazioni internazionali con relativo apparato bibliografico, cfr. Filippo Andreatta, Marco Clementi, Alessandro Colombo, Mathias Koenig-Archibugi, Vittorio Emanuele Parsi, *Relazioni internazionali, Seconda edizione*, Bologna, il Mulino, 2012, pp. 285-300. In un articolo del 1998, Bob Jessop ha definito la *governance* "a ubiquitous 'buzzword' which can mean anything or nothing" e sull'onnipresenza non si può che convenire. La citazione compare in G. Fiaschi (a cura di), *Governance: oltre lo Stato?*, cit., p. 1.

<sup>14</sup> Cfr. Mario Telò, *Constructing a common theoretical language. Three epochs of multilateralism*, Paper presented at the Garnet Network of Excellence JERP 5.2.3. workshop, Bruges, 2006, September 21-22.

<sup>15</sup> Il concetto di comunità "epistemica" è stato studiato con particolare attenzione da Haas. Cfr. Peter M. Haas, *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*, "IO, International Organization", Vol. 46, n. 1, "Knowledge, Power, and International Policy Coordination", Winter 1992, p. 3.

al plurilateralismo<sup>16</sup>), poiché “[...] [it] refers to avenues of influence on decision-making and policy-making”.<sup>17</sup> La struttura rappresenta il modo con il quale le singole unità del sistema entrano in relazione tra loro (unipolare, bipolare, multipolare), mentre la legittimità è la base sulla quale il sistema si rende accessibile alle singole unità costituenti. Lo schema interpretativo proposto da Hettne spiega bene quali sono le variazioni possibili nella tramatura dell’ordine mondiale che si va delineando a seconda della prevalenza di ogni singola opzione. In questa prospettiva, riprendendo ancora le osservazioni di Telò, unilateralismo e bilateralismo, e cioè la scelta di affrontare le questioni internazionali rispettivamente agendo da soli o al massimo privilegiando un unico interlocutore con cui accordarsi, non sono altro che forme e procedure di intervento subordinate a ordini globali unipolari o multipolari. Soltanto il multilateralismo, compatibile sia con il multipolarismo che con la stabilità egemonica unipolare, può diventare più che uno strumento di *governance*, come sembrano dimostrare i limiti che esso ha imposto alla logica multipolare e a quella unipolare nel corso del XIX e XX secolo “[...] by its civilian interdependence and multilevel politization/institutionalization.”<sup>18</sup> Il suo successo o il suo fallimento possono incidere significativamente nei rapporti di potere tra Stati per le peculiarità stesse della pratica multilaterale: la sua capacità di agire in profondità nel sistema delle relazioni internazionali a livelli differenziati, la forma collettiva trans-nazionale di azione cui dà luogo, la proficua cooperazione che produce tra unità statali, le diverse matrici di istituzionalizzazione che genera.

<sup>16</sup> “The distinction between *plurilateral* and *multilateral* is important. A plurilateral grouping of actors is exclusive, whereas multilateral by definition implies inclusion, provided the rules of the game are accepted by all parties. [...] In contrast, unilateralism undermines collective arrangements and may be a path towards imperialism”. Cfr. Björn Hettne, *Regionalism and World Order*, in Mary Farrell, Björn Hettne and Luk Van Langenhove (edited by), *Global Politics of Regionalism. Theory and Practice*, London, Ann Arbor (MI), Pluto Press, 2005, pp. 271-272.

<sup>17</sup> Ivi, p. 271. Sul multilateralismo si vedano complessivamente le pagine 271-277.

<sup>18</sup> Cfr. M. Telò, *Constructing a common theoretical language. Three epochs of multilateralism*, cit.

Multilateralism is a form of collective transnational action and multilevel (global and regional) co-operation amongst states, regarding global governance and world pluralist politics. It implies generalized principles of conduct and diffuse reciprocity, and includes several degrees and types of institutionalization, from arrangements and regimes to international organizations.<sup>19</sup>

Inserendosi in una dimensione complessa dei rapporti tra Stati, il multilateralismo appare senz'altro come un nodo problematico all'interno di una coerente teoria delle Relazioni internazionali. Dirimere delicate questioni di carattere sovra-nazionale significa prima di tutto dover garantire che l'ambiente di "contrattazione" nel quale ci si muove risponda ad alcune pre-condizioni indispensabili per dar corso ad una corretta pratica multilaterale: reciproca fiducia tra contraenti, idee e scopi comuni, una corretta percezione dei comportamenti esterni, l'accettazione di limitazioni alle singole sovranità nazionali.

L'azione multilaterale è indubbiamente volta ad evitare che l'affermarsi di una logica distruttiva spinga alla separazione e alla distanza, impedendo agli Stati di superare i propri dissidi. Un apparato multilaterale istituzionalizzato, al contrario, può gettare un ponte, o più di un ponte, tra posizioni anche molto distanti tra loro, invitando alla ricomposizione dei contrasti e suggerendo soluzioni efficaci; al minimo, favorendo politiche volte a mantenere in equilibrio il sistema, specie se le condizioni dell'ordine internazionale sono critiche. La parola-chiave è cooperazione se si vuole comprendere chiaramente che cos'è stato e che cos'è il multilateralismo. Ha ragione Ruggie quando insiste sui "generalized principles of conduct" nell'articolo del 1992 già ricordato, perché è da quell'approccio formale che si dipana l'intera matassa, disponendosi reticolarmente a coprire lo scenario internazionale e avviando il processo cooperativo. Da questo criterio

---

<sup>19</sup> Ivi. In un lavoro più recente Telò ha corretto il tiro, proponendo una definizione di "new multilateralism" leggermente modificata, esito di una più ampia riflessione maturata negli anni. Cfr. su questo Mario Telò, *The Three Historical Epochs of Multilateralism*, in id. (edited by), *Globalisation, Multilateralism, Europe: Towards a Better Global Governance?*, cit., p. 66.

descrittivo prende forma un possibile apparato concettuale per mezzo del quale congegnare una ricerca empirica a partire da un approccio storiografico.<sup>20</sup>

Si possono individuare nel corso degli ultimi due secoli tipologie differenti di multilateralismo, tenendo sempre presente il punto d'origine della radicale trasformazione nelle dinamiche della politica internazionale: la pace di Vestfalia del 1648 che ha avviato una nuova fase dei rapporti tra Stati nel tentativo, peraltro riuscito, di porre fine alle terribili guerre di religione che avevano insanguinato il continente per un trentennio; al termine di estenuanti contrattazioni e della firma dei relativi trattati, la carta geopolitica d'Europa cambiò aspetto con un significativo spostamento dell'asse del potere politico verso nord e verso ovest, consentendo a Francia, Inghilterra, Olanda e soprattutto Svezia di assumere un'importanza maggiore nel consesso internazionale a discapito dell'ormai tramontato potere di Spagna, Austria e Sacro romano impero della nazione germanica; infine, ultimo ma non meno importante l'incardinamento, in quella che possiamo senz'altro definire una nuova teoria politica, di due principi essenziali a quell'ordine internazionale, il mantenimento dell'equilibrio tra potenze e il rispetto della sovranità nazionale degli Stati che facevano parte del sistema.<sup>21</sup> Ma fu soprattutto la guerra ad essere in qualche misura regolata dalla pace di Vestfalia, pur rimanendo, sfortunatamente, un elemento strutturale nella dinamica dei rapporti internazionali; la *balance of power* venne mantenuta per molti decenni e la compagine, comunque aggressiva, degli Stati europei consolidò nel tempo il proprio impianto cooperativo, fondato sulla faticosa ricerca di obiettivi comuni con una cesura significativa durante la Rivoluzione francese e l'età napoleonica. L'ordine internazionale era, per così dire, pronto a gettare le sue reti multilaterali, in funzione principalmente della sopravvivenza degli Stati più forti, in un mare tutto sommato abbastanza pescoso.

---

<sup>20</sup> Cfr. M. Telò, *The Three Historical Epochs of Multilateralism*, cit., p. 35.

<sup>21</sup> Ivi, pp. 38-40, per un'efficace sintesi sul sistema westfaliano.

Ne è riprova il cosiddetto “Concerto europeo”, impalcatura di *governance* internazionale montata pezzo su pezzo durante il Congresso di Vienna (settembre 1814-giugno 1815) all’insegna del multilateralismo per regolare le dispute tra grandi e piccole potenze attraverso conferenze diplomatiche. Metternich, il cancelliere austriaco artefice di quell’ardito esperimento, a voler considerare la situazione politica, economica e sociale nella quale si trovò ad operare, nonostante procedesse sulla base di un approccio conservatore, cercò di orientare gli Stati europei verso prospettive di pace e stabilità. Negoziazione e cooperazione: su questi cardini ruotava l’assetto internazionale che gli “architetti” del Congresso consegnarono alla modernità incalzante dell’Ottocento e che avrebbe sostanzialmente retto sino al 1914. Tra la seconda metà del XIX secolo e lo scoppio della Grande guerra, il “bilanciamento dei poteri” multipolare, in presenza come si era di unità statali in fortissima competizione che rendevano l’equilibrio generale continuamente precario, appariva come una fabbrica della mediazione costruita su disposizioni multilaterali; ed in quel periodo, infatti, nacquero Upu e Uit per disciplinare le comunicazioni internazionali con intenti collettivi. Non vanno trascurati, inoltre, i fattori legati all’economia e al commercio, e alla pressione globalizzante che già allora quest’ultimi esercitavano nel contesto mondiale. Fu possibile così che la prima ondata di accordi multilaterali investisse la scena internazionale a partire da “civilian issues”; era l’istanza civile a mettere in discussione l’esistenza e la conservazione di “beni comuni internazionali” che in maniera concreta gli Stati intendevano preservare.<sup>22</sup>

Il suicidio dell’Europa, e di un’intera *weltanschauung* che la buona borghesia ritrovava nella cosiddetta *belle époque*, gli anni dello splendore effimero di un mondo inconsapevolmente in declino, si consumò nel deserto in bianco e nero della “terra di nessuno”, il confine sul niente che separava le linee di trincea. Ben poco multilaterale, se non nella spartizione di ciò che restava di poteri logorati, e incapace di fronteggiare l’arrivo dei nuovi, gli Stati Uniti ne furono versione ma-

---

<sup>22</sup> Ivi, p. 44.



croscopica, la pace di Versailles ritagliò una modesta e per certi versi esiziale geopolitica che l'invasione nazista avrebbe piegato alla sua voracità: anni di crisi irreversibile attendevano oltre la soglia e l'altra, atroce guerra mondiale del Novecento, la seconda, portò la comunità internazionale al completo collasso. Al termine di quella lunga notte delle coscienze, emerse un multilateralismo di marca prettamente statunitense che aprì l'era della stabilità egemonica americana. L'accordo multilaterale era tratto privilegiato di quell'ordine globale che prevedeva la presenza di concrezioni statali che interagivano certo fra loro ma sotto l'ombrello protettivo di una superpotenza cui si opponeva l'elefantina e poco duttile Unione sovietica nell'abbraccio mortale di una manciata di entità politiche che ad Est fungevano da sentinelle del dispotico impero comunista, non senza qualche rigurgito di rivolta interna sedata presto e bene.

Nella separazione dei due blocchi che Winston Churchill a Fulton, nel 1946, aveva descritto utilizzando l'immagine della "cortina di ferro" discesa attraverso il continente europeo da Stettino a Trieste,<sup>23</sup> veniva marcata la differenza incolmabile tra due visioni della storia e della società. Prevalse in Occidente, come sappiamo, quella statunitense, che indubbiamente diede impulso al multilateralismo sulla scorta delle indicazioni che provenivano da un sistema internazionale improntato alla logica bipolare, delle esigenze della politica estera americana in piena Guerra fredda e della progressiva globalizzazio-

---

<sup>23</sup> Il testo completo dell'intervento di Churchill è scaricabile in formato pdf e vale la pena di leggerlo per intero. Lo si può reperire in molti altri siti, ovviamente. [In rete] <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116180> (accesso 26 maggio 2016). Passato alla storia come il discorso sulla "cortina di ferro", si intitola in realtà *The sinews of peace*, le forze della pace. A onor del vero, un anno prima, nel 1945, l'ex ministro delle Finanze del Reich nazista, Schwerin-Von Krosigk, in quel momento capo del governo provvisorio nella Germania appena sconfitta, aveva utilizzato la stessa locuzione in un discorso alla nazione del 2 maggio, riportato dal quotidiano inglese "The Times" il giorno successivo: "In the east the iron curtain behind which, unseen by the eyes of the world, the work of destruction goes on moving steadily forward." Cfr. *Krosigk's Cry of Woe, Bolshevik Bogy Revived, "Starvation and War"*, "The Times", Thursday, May 3, 1945,

ne<sup>24</sup> favorita da potentati economici che premevano per un mercato mondiale sottoposto alle ferree regole del capitalismo.

Per ciò che concerne il panorama europeo – da cui prende le mosse la serie di considerazioni che vengono proposte in queste pagine –, il “brodo di coltura” in fin dei conti delle organizzazioni internazionali delle comunicazioni che ne hanno istituzionalizzato la *governance* orientandone le azioni sulla pratica multilaterale, va osservato, proprio in ragione della dimensione storica di cui abbiamo discusso alcuni passaggi salienti, che l’attuale corso delle relazioni multilaterali intergovernamentali, l’insieme delle regole che distingue il modello della cooperazione governativa e non governativa, è anche l’insieme dei processi di lunga durata che si è sviluppato in un ampio spettro temporale la cui origine risale al lontano profilo politico-istituzionale vestfaliano. Il protocollo multilaterale adottato dagli Stati europei, molto prima che l’ “US-Led multilateralism” ne condizionasse talora gli esiti, non è stato una semplice serie di alleanze occasionali, ma un progetto consapevolmente ricercato di indispensabile condotta politica. Il multilateralismo appartiene all’Europa in tanto in quanto ne costituisce una delle radici, nonostante la complessità del sistema delle relazioni internazionali ne abbia talora oscurato gli effetti, finendo per negarne la soggiacente presenza nel lungo periodo. Il consolidamento dell’Europa borghese e dello Stato-nazione nella seconda metà dell’Ottocento, almeno fino agli anni Venti del Novecento ha

---

<sup>24</sup> Sull’argomento, tenuto conto delle decine di pubblicazioni in molte lingue e in particolare in quella inglese, posso proporre semplicemente una parziale linea di lettura. Cfr. Ulrich Beck, *Che cos’è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, Roma, Carocci, 1999 (ed. or. 1997); Clifford Geertz, *Mondo globale, mondi locali. Cultura e politica alla fine del ventesimo secolo*, Bologna, il Mulino, 1999 (ed. or. 1996); Ian Clark, *Globalizzazione e frammentazione. Le relazioni internazionali nel XX secolo*, Bologna, il Mulino, 1999 (ed. or. 1997); Alain Touraine, *La globalizzazione e la fine del sociale. Per comprendere il mondo contemporaneo*, Milano, il Saggiatore, 2008 (ed. or. 2008); Bryan S. Turner and Robert J. Holton (eds.), *The Routledge International Handbook of Globalization Studies*, Abington, New York, Routledge, 2010; Manfred B. Steger, Paul Battersby, Joseph M. Siracusa (eds.), *The Sage Handbook of Globalization*, 2 vols., London, Sage, 2014.

favorito la creazione e il potenziamento di organizzazioni multilaterali di grande importanza attive in settori internazionali in cui non erano prese in considerazione soltanto esigenze istituzionali in senso stretto, debitorie a logiche puramente orientate alla realizzazione di obiettivi di politica di potenza; organizzazioni capaci di implementare la cooperazione tra Stati su temi legati al progresso civile dei popoli al di là di qualsiasi volontà egemonica.

Così inteso, il multilateralismo ha favorito l'apertura e non la chiusura, lo scambio di idee, di sensibilità e di risorse all'interno di una società planetaria, che durante il "lungo Ottocento"<sup>25</sup> il telegrafo aveva già compiutamente interconnesso, portando a termine quella prima globalizzazione del mondo che fu percepita come una straordinaria conquista della tecnica e come una altrettanto straordinaria condivisione di risorse.

---

<sup>25</sup> Il secolo che si prolunga fino alla Prima guerra mondiale, secondo la definizione di Hobsbawm, contrariamente al "secolo breve", il Novecento, che termina invece, nella partizione proposta dallo storico inglese, nel 1991 con il crollo dell'Unione sovietica. Cfr. Eric J. Hobsbawm, *The Age of Extremes. The Short Twentieth Century 1914–1991*, London, Abacus, 1995 (ed. or. 1994 e trad. it. 1996), pp. 6 e ix rispettivamente.