

Omc e mutamenti geopolitici. Multilateralismo e coalizioni di membri tra crisi, adattamento al cambiamento e rinascita

di Nico Frandi

ABSTRACT

Istituzione multilaterale del XXI secolo, dotata di un organo di risoluzione delle controversie, l'Organizzazione mondiale del commercio (Omc) interpreta meglio di altre organizzazioni lo spirito cangiante di una comunità internazionale in continua trasformazione, dove potere e legittimazione non si fondano più sui criteri ideologici e geografici che hanno caratterizzato il sistema onusiano. Dalle differenze con quest'ultimo, questo studio trae spunto per osservare alcuni mutamenti geo-politici e strategici all'alba del terzo millennio, concentrando l'analisi sui punti di forza e le criticità dell'Omc, e in particolare sui sistemi di coalizione e sulle forme aggregative e di pressione interni alla sua eterogenea *membership*.

Organizzazione mondiale del commercio (Omc) | Nazioni Unite |
Multilateralismo | Integrazione regionale

keywords

Omc e mutamenti geopolitici. Multilateralismo e coalizioni di membri tra crisi, adattamento al cambiamento e rinascita

di Nico Frandi*

Introduzione

Nel guardare all'attuale struttura delle relazioni internazionali risulta impossibile individuare un modello univoco, dunque descrivere un ordine mondiale compiuto dove sia l'equilibrio di potere sia la sua legittimazione siano assicurati *erga omnes* senza essere contestati. Il multilateralismo costruito nel secondo dopoguerra sulla fragile eredità lasciata dalla Società delle Nazioni ha subito l'erosione dei risorgenti nazionalismi e i colpi delle picconate assestate a più riprese dal principale attore di quel sistema: gli Stati Uniti. Inoltre, le logiche che hanno guidato la costruzione delle alleanze dalla seconda guerra mondiale e che hanno forgiato il sistema multilaterale emerso dalle Conferenze di San Francisco e di Bretton Woods risultano superate a presente. Non solo il sistema onusiano, con le cinque potenze vincitrici uscite da quel conflitto in posizione *superpartes* all'interno del Consiglio di Sicurezza, risulta anacronistico perché non più rispondente all'assetto di potenze esistente ma è il contesto internazionale tutto ad aver mutato pelle, con la progressiva caduta di diversi sistemi stabili di alleanze e coalizioni, con l'ascesa di attori nuovi e non necessariamente statuali, con una accresciuta fluidità e mutevolezza che rende le coalizioni e i gruppi di potere molto meno statici e soprattutto sganciati da vecchie e non più immutate logiche ideologiche.

Istituzione multilaterale del XXI secolo, post guerra fredda, è l'Organizzazione mondiale del commercio (Omc), sorta il 1° gennaio 1995 dagli accordi di Marrakech, con cinquant'anni di scarto rispetto all'Onu. Con una *membership* a vocazione universale (164 membri contro i 193 Onu), un differente sistema decisionale, un organo di risoluzione delle controversie, basata sulla regola aurea del consenso, con azione limitata alla sfera del commercio internazionale, l'Omc sembra

* Nico Frandi è Consigliere e Vice Rappresentante permanente italiano presso l'Organizzazione mondiale del commercio (Omc). Le opinioni espresse sono a titolo personale e non sono riconducibili al Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale (Maeci). Questo paper è stato possibile grazie alla ricerca e al prezioso contributo di analisi delle dottoresse Amanda De Pirro, Sara Guidi e Chiara Del Giovane, stagiste presso l'Ufficio economico-commerciale della Rappresentanza permanente d'Italia presso le Organizzazioni internazionali a Ginevra tra il 2017 e il 2018. Ogni errore, omissione ed interpretazione sostanziale ricadono naturalmente sotto la responsabilità del tutor che le ha seguite e incoraggiate durante il periodo del loro stage formativo.

· Documento preparato per l'Istituto Affari Internazionali (IAI), luglio 2018.

interpretare meglio lo spirito cangiante di una comunità internazionale in continua trasformazione, dove sono saltati gli equilibri di potere tra grandi potenze e relativi blocchi di influenza e dove gli aspetti ideologici sembrano limitati al divario ancora esistente tra Paesi avanzati e Paesi in via di sviluppo.

Questo studio analizza l'Omc, i suoi punti di forza e le sue criticità contingenti, mettendolo a confronto con il più anziano sistema delle Nazioni Unite, e si concentra in particolare sui sistemi di coalizione e sulle forme aggregative e di pressione interni alle *membership* delle due organizzazioni. Dalle loro differenze trae spunto per osservare alcuni mutamenti geo-politici e strategici della comunità internazionale all'alba del terzo millennio.

1. Membership, formazione di coalizioni e gruppi di appartenenza. Lo specifico caso dell'Omc

Le organizzazioni Internazionali, caratterizzate da una *membership* ampia ed eterogenea, non solo sono terreno fertile per la formazione di nuove coalizioni sulla base di ideologie od obiettivi negoziali condivisi, ma sono anche in grado di rendere esplicite coalizioni tacite o potenziali¹. Il termine coalizione può definire sia "qualsiasi gruppo di decision-maker che prende parte a una negoziazione e si accorda per agire in concerto al fine di raggiungere un obiettivo condiviso"², sia "un gruppo di attori che cerca di incrementare i propri guadagni per mezzo di una strategia comune"³. La prima definizione rispecchia quelle che Narlikar definisce "alleanze", ovvero raggruppamenti di Stati che agiscono collettivamente per un periodo limitato di tempo allo scopo di raggiungere un obiettivo specifico, mentre la seconda meglio descrive i "blocchi", basati su una ideologia comune o una visione politica condivisa, che mirano alla creazione di un quorum ideologico che si spera essere rilevante in ogni occasione⁴.

Poiché i blocchi devono cercare un minimo comun denominatore tra una pluralità di interessi specifici, la loro azione si traduce spesso in una presa di posizione negativa piuttosto che nel delineamento di un'agenda propositiva. A tal proposito, si può sostenere che, se da un lato i blocchi consentono ai Paesi con meno risorse di massimizzarle e di meglio difendere le proprie posizioni, incentivando la loro partecipazione al dibattito su un numero più ampio di temi grazie alla messa a punto di strategie condivise, dall'altro le alleanze possono rivelarsi particolarmente

¹ Robert O. Keohane e Joseph S. Nye, "Transgovernmental Relations and International Organizations", in *World Politics*, vol. 27, n. 1 (1974), p. 39-62.

² Colleen Hamilton e John Whalley, "Coalitions in the Uruguay Round", in *Weltwirtschaftliches Archive*, vol. 125, n. 3 (1989), p. 547-562.

³ William B.T. Mock, "Game Theory, Signaling, and International Legal Relations", in *George Washington Journal of International Law and Economics*, vol. 26 (1992), p. 44, <https://ssrn.com/abstract=1028304>.

⁴ Amrita Narlikar, *International Trade and Developing Countries. Bargaining Coalitions in the GATT & WTO*, London/New York, Routledge, 2003.

utili nell'affrontare tematiche di natura specialmente tecnica e specifica. Dalla nascita dell'Omc nel 1995, gli Stati membri – cresciuti ad oggi sino a 164 – si sono coalizzati secondo entrambe le modalità, l'analisi delle quali può fornire un utile quadro delle potenzialità offerte dalla pluralità di forme aggregative non solo dal punto di vista strategico, ma anche in riferimento al funzionamento del sistema multilaterale nel suo complesso.

All'interno dell'Accordo generale sulle tariffe e sul commercio (*General Agreement on Tariffs and Trade*, Gatt), gruppi e coalizioni vedevano come protagonisti principalmente i Paesi sviluppati, in quanto le nazioni in via di sviluppo non sono mai state particolarmente attive in seno all'organizzazione. Il Gatt rappresentava per queste ultime un mero sostituto dell'Organizzazione internazionale del commercio (*International Trade Organization*, Ito), con la differenza che quest'ultima avrebbe avuto tra i propri obiettivi dichiarati lo sviluppo economico internazionale, assente dagli articoli del Gatt; inoltre gli obiettivi dell'Omc erano in contrasto con la vocazione protezionistica condivisa da molte economie in via di sviluppo negli anni '50 e '60. La motivazione alla base della scarsa partecipazione dei Paesi in via di sviluppo, e dunque il basso numero di coalizioni che ha caratterizzato i primi anni di vita dell'Omc, è da ricercarsi anche nella percezione da parte di tali nazioni di far parte di un sistema il cui processo decisionale le sfavorisse. In effetti, il meccanismo del consenso positivo del Gatt, ereditato dall'Omc tramite l'Articolo IX dell'Accordo, pone dei limiti alla partecipazione degli Stati in via di sviluppo: la presenza di un rappresentante a Ginevra può talvolta risultare onerosa per i Paesi più poveri, o essi potrebbero desiderare di non esporsi su un determinato tema, e l'astensione verrebbe considerata come assenza di obiezione e, dunque, assenso. Il meccanismo di voto del Gatt prima, e dell'Omc poi, si distingue da quello di altre organizzazioni internazionali a carattere economico (quale, ad esempio, il Fondo monetario internazionale) in quanto assicura, secondo una logica universalistica propria delle agenzie onusiane, un voto ad ogni Stato membro, a prescindere da ogni considerazione di carattere dimensionale o di forza economica. Ciò fa sì che, una volta superato lo scoglio dell' "invisible weighting" precedentemente descritto, anche i Paesi in via di sviluppo o sottosviluppati si siano dotati degli strumenti per esprimere il proprio dissenso. Tale considerazione è tanto più rilevante nel caso in cui si considerino gli effetti potenzialmente disastrosi di certe decisioni prese in seno all'Omc e dirette contro l'interesse nazionale dei Paesi in via di sviluppo, visto che le regole negoziate in sede multilaterale costituiscono vincoli a cui le economie degli Stati devono sottostare per un periodo di tempo solitamente illimitato. Se le prime coalizioni all'interno del Gatt sono un riflesso di quelle formatesi – a guida dei Paesi avanzati – nelle altre organizzazioni internazionali, non sorprende che i Paesi in via di sviluppo abbiano iniziato a manifestare apertamente e in forma coalizzata il loro dissenso non appena l'organizzazione ginevrina ha iniziato a trattare argomenti sensibili, in merito ai quali l'introduzione di norme internazionali condivise sarebbe risultata particolarmente onerosa per questi ultimi. Nel 1981 la richiesta di William E. Brock, rappresentante statunitense, di indire un nuovo tavolo negoziale allo scopo di includere nell'Accordo i servizi, ambito che i Paesi in via di sviluppo erano restii a liberalizzare e che pure costituiva una quota rilevante del loro prodotto interno lordo, fu contrastata da un coro unanime di sessantuno

Paesi in via di sviluppo o sottosviluppati, molti dei quali si sono successivamente organizzati in una coalizione, quella del G-10, destinata ad avere successo nel bloccare il lancio di un nuovo round. Il G-10 è il perfetto esempio di un blocco ideologico basato sulla contrapposizione Nord-Sud. Se da un lato i suoi successi sono da accreditarsi al potere contrattuale esercitato tramite il raggruppamento di un numero considerevole di Paesi in via di sviluppo, dall'altro essi sono inscindibili dal peculiare contesto dell'epoca in cui è nato, e difficilmente replicabili. Le varie coalizioni che hanno provato ad imitarne la struttura si sono dovute scontrare con le debolezze intrinseche ad un tale modello aggregativo. L'eterogeneità degli Stati membri, e il loro protagonismo in mercati differenti, se da un lato ha contribuito a rendere forte la coalizione grazie alla pratica del *logrolling*, dall'altro ha fatto sì che l'unità interna e, di conseguenza, la compattezza mostrata all'esterno, ne risultassero indebolite. Inoltre, blocchi con una partecipazione tanto ampia, accomunati da un'ideologia condivisa ma con interessi individuali talvolta contrastanti, riflettono spesso nella loro agenda la volontà e gli interessi dei Paesi più forti, abitudine che mette in discussione rappresentatività e trasparenza del gruppo. È tuttavia vero che gli Stati meno sviluppati, a scapito di una minor rappresentatività, hanno potuto sfruttare la propria appartenenza al G-10 come un vantaggio in altri tavoli negoziali. Nell'esempio suddetto, in ogni caso, il differente stadio di sviluppo degli Stati si è rivelato in ultima analisi una debolezza in quanto ha portato all'inevitabile riconoscimento dell'utilità di una regolamentazione internazionale dei servizi da parte di alcuni Paesi economicamente più avanzati. Questi ultimi hanno trovato più conveniente perorare la propria causa aggregandosi a nazioni del Nord del mondo con interessi simili, dando vita al G-20, anche detto gruppo *Cafè au Lait* in ragione della compresenza di nazioni industrializzate e in via di sviluppo. Il G-20 rappresenta il primo esempio all'interno dell'Omc di una coalizione tematica, o alleanza. Il raggruppamento di Paesi accomunati da uno specifico interesse in materia di servizi ha fatto sì che il gruppo fosse caratterizzato da semplicità, sensibilità ai cambiamenti, flessibilità nella definizione dell'agenda e delle strategie negoziali. Queste sono state le motivazioni principali del suo successo, ancora una volta però inscindibile dal peculiare contesto endogeno ed esogeno nel quale esso si è trovato a operare, e in particolare dal fatto che i temi affrontati fossero in linea con l'agenda del "primo mondo", oltre ad essere ancora ambigui e vaghi, prestandosi dunque a una elaborazione strategica condivisa⁵. L'eredità principale lasciata da questo gruppo è stato l'approccio investigativo, basato sulla continua ricerca e condivisione delle informazioni, il quale ha contribuito a delineare con maggior chiarezza gli interessi della coalizione, determinando in alcuni casi l'uscita volontaria di alcuni membri e aumentandone al contempo la coesione interna.

In generale, maggiore è il livello di coesione, migliore sarà la strategia condivisa attuata dal gruppo. La ricerca di una sempre maggiore coesione ha portato alla creazione di raggruppamenti focalizzati su una sola questione o un solo sotto-settore, comprendente nazioni sviluppate e non. Il successo di tale modello è tuttavia strettamente connesso al sussistere di una divisione basata sulle risorse

⁵ Ibid.

dei Paesi, sul vantaggio atteso nel settore, e in particolare se esso sia osservabile nell'immediato o nel medio/lungo periodo, oltre che dal livello di specializzazione delle industrie nazionali nel settore stesso⁶. Gli Stati membri in via di sviluppo di piccole dimensioni hanno nel tempo tratto notevole vantaggio dalla partecipazione a coalizioni di tipo sub-settoriale, riuscendo a conquistare il supporto di attori che normalmente non mostrano particolare interesse al tema dello sviluppo⁷. Tuttavia, la partecipazione a tali coalizioni di nazioni più grandi, e quindi con interessi diversi e talvolta contrastanti tra i vari settori, si è mostrata essere controproducente. Le priorità contraddittorie e gli obiettivi incompatibili tra i settori degli Stati di dimensioni maggiori hanno causato più volte il rallentamento dell'agenda di una coalizione. Il modello sub-settoriale, quindi, seppur si presenti come vincente nel caso di piccole economie in via di sviluppo (in particolare si ricordano i successi del Gruppo di Cairns, che è riuscito a inserire il tema dell'agricoltura nell'agenda dell'Uruguay Round), non rappresenta una soluzione aggregativa consigliata a Paesi con un più forte potere negoziale ma meno coesione interna.

Negli anni '90, in seguito al proliferare degli Accordi commerciali regionali (*Regional Trade Agreements, Rta*), si è assistito al moltiplicarsi delle coalizioni di tipo regionale. Queste ultime meritano un'attenzione particolare non solo in virtù del loro numero, ma soprattutto in ragione dello status peculiare che rivestono nella struttura dell'Omc. Infatti esse sono l'unico tipo di coalizione che, in teoria, gode di un riconoscimento legale da parte dell'Organizzazione tramite l'Articolo XXIV dell'Accordo. Nei fatti, pieno riconoscimento legale è stato conferito solo all'Unione europea, che rappresenta una vera peculiarità. L'Unione europea è l'unico raggruppamento di Stati che abbia un seggio all'interno dell'Omc, e partecipa come membro il cui voto vale in misura pari al numero dei Paesi facenti parte dell'Unione stessa. Il fatto che il voto espresso dall'Unione europea abbia il peso di 28 (presto 27) voti nazionali incide nella misura in cui ogni possibile azione volta a dividere il raggruppamento di stati non solo è resa impossibile dalla competenza comunitaria esclusiva della materia, ma anche dalla stessa struttura legale dell'organizzazione.

Nonostante lo status dell'Unione europea sia atipico, è possibile affermare che l'organizzazione tenda, generalmente, a favorire le coalizioni su base regionale. Il Segretariato si impegna periodicamente in progetti di rafforzamento delle capacità, seminari e assistenza tecnica rivolti ai raggruppamenti regionali. Tuttavia, i gruppi basati su un Rta rischiano di ereditare le debolezze dello stesso. In particolare, tali coalizioni non sembrano essere state un modello particolarmente favorevole ai Paesi in via di sviluppo, a causa principalmente di un "quadro commerciale insufficiente per i partecipanti, che fa sì che essi diventino concorrenti su prodotti interscambiabili, con poche opportunità di commercio intra-settoriale e

⁶ Ibid.

⁷ Christian Bjørnskov e Kim Martin Lind, "Where do Developing Countries Go After Doha? An Analysis of WTO Positions and Potential Alliances", in *Journal of World Trade*, vol. 36, n. 3 (2002), p. 543-561.

differenziazione”⁸. Tale modello di coalizione appare quindi essere una soluzione riservata principalmente alle nazioni sviluppate⁹. Al contrario, le coalizioni regionali slegate da accordi commerciali precedenti hanno riscontrato maggior successo: basti pensare all’Associazione delle nazioni del sud-est asiatico (*Association of South-East Asian Nations, Asean*), che, a fronte della scarsa influenza rivestita come gruppo economico regionale, ha svolto un ruolo di primo piano come attore al tavolo negoziale dell’Uruguay Round. Un simile tipo di coalizione sembrerebbe promettente per i Paesi in via di sviluppo, ma la sua attuabilità è limitata dall’alto numero di Rta già conclusi, e dei quali è imprescindibile tener conto nella formazione di gruppi regionali.

Nel corso del Doha Round, gli Stati membri si sono distaccati dalle tendenze aggregative tematiche degli anni ’80, pur ricalcandone l’approccio investigativo, per dar vita alla formazione di blocchi incentrati sull’attività di ricerca e scambio di informazioni al fine di incrementare la coesione interna. È, questo, un tratto condiviso con le alleanze formatesi nello stesso periodo, le quali coinvolgono principalmente Paesi in via di sviluppo.

In generale, si è andati assistendo a una crescente sovrapposizione delle appartenenze nazionali, la quale, seppur costosa per i Paesi meno sviluppati, facilita notevolmente lo scambio di informazioni tra un gruppo e l’altro all’interno dello stesso sistema multilaterale. Numerose coalizioni vedono nella ricerca di informazioni il loro obiettivo primario, al fine di sviluppare piattaforme comuni e posizioni negoziali simili per i propri membri. Queste coalizioni hanno come effetto collaterale quello di fungere da punto di contatto tra l’organizzazione e i membri della coalizione, e sono per questo spesso supportate dalle attività del Segretariato¹⁰. In aggiunta alle attività di assistenza rivolte a particolari gruppi regionali, il Segretariato adotta anche un approccio di tipo “*bottom-up*”: gli Stati membri sono infatti liberi di richiedere sostegno per gruppi ai quali essi hanno dato la vita in modo indipendente.

Altre coalizioni sono orientate, invece, principalmente alla negoziazione, e hanno come obiettivo quello di elevare il profilo di alcuni membri, influenzare l’agenda dell’organizzazione, o perseguire risultati specifici. Esse consentono di aumentare il livello di partecipazione tra gli Stati membri, e di conseguenza la trasparenza del sistema.

I modelli di coalizione presentati in questo paragrafo suggeriscono alcuni elementi di forza che determinano il successo delle coalizioni, siano esse blocchi, alleanze, o raggruppamenti regionali: un’agenda positiva, coerenza interna e presenza

⁸ Sonia E. Rolland, “Developing Country Coalitions at the WTO: In Search of Legal Support”, in *Harvard International Law Journal*, vol. 48, n. 2 (2007), p. 401, http://www.harvardilj.org/wp-content/uploads/2010/09/HILJ_48-2_Rolland.pdf.

⁹ Amrita Narlikar, *International Trade and Developing Countries*, cit.

¹⁰ Sonia E. Rolland, “Developing Country Coalitions at the WTO: In Search of Legal Support”, cit.

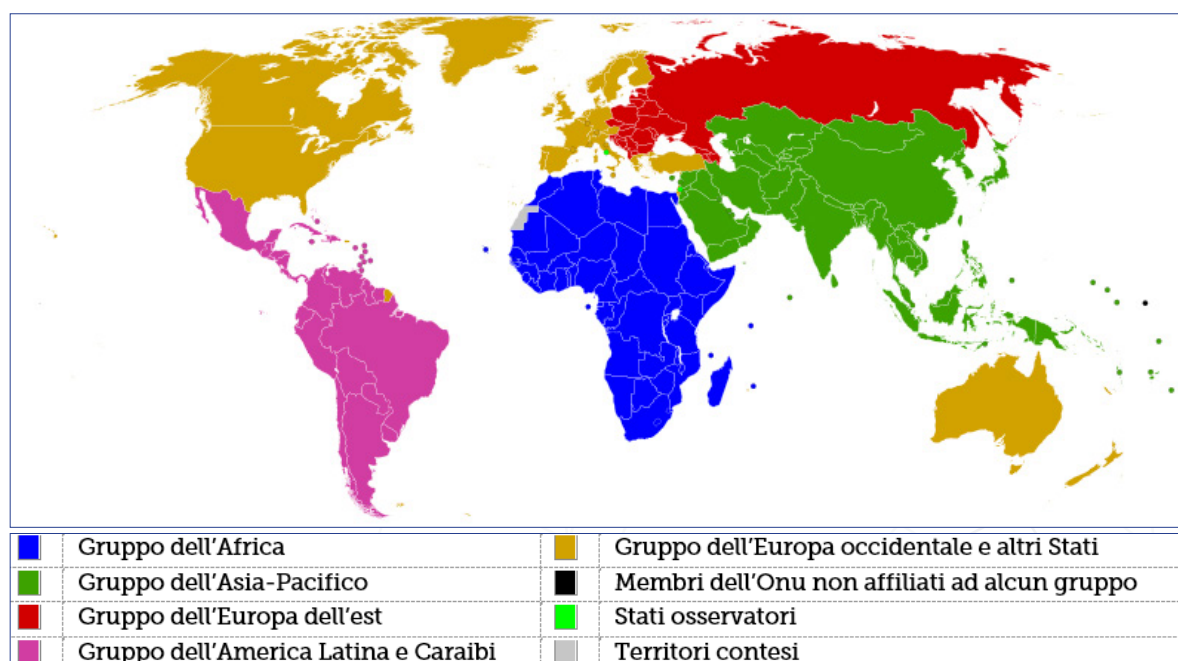
esterna, forte focus sulla ricerca e sullo scambio di informazioni che consentano di relazionarsi ad attori terzi. Le coalizioni, se efficienti, possono essere un utile strumento per migliorare stabilità e trasparenza del sistema multilaterale, fino al punto di far fronte alla mancanza di riforme interne¹¹.

2. Il sistema multilaterale onusiano tra inquadramenti tradizionali e nuove tendenze aggregative

Il multiforme sistema multilaterale attuale sembra ormai difficilmente riconducibile a quello instauratosi nel dopoguerra; negli ultimi anni, poi, esso è stato stravolto a tal punto che la sua stessa esistenza è ormai stata messa in discussione. Quel che è certo è che il multilateralismo dei nostri giorni presenta dei tratti di anomalia tali da far ritenere inadeguato, se non definitivamente superato, il sistema onusiano, rimasto per decenni al centro dell'impianto.

La mappa sottostante (Figura 1) mostra le principali aggregazioni di Paesi¹², così come esse già si presentavano alla fine degli anni '50-'60, quando la fine del colonialismo e il riconoscimento dell'indipendenza agli Stati ad esso soggetti aveva determinato un enorme incremento nelle adesioni all'Onu, fino al quasi totale raggiungimento della *membership* attuale.

Figura 1 | Gruppi regionali dell'Onu



Fonte: *Map of the world showing the United Nations Regional Groups (as they are for election purposes)*, https://commons.wikimedia.org/wiki/File:UN_regional_groups.png.

¹¹ Amrita Narlikar, *International Trade and Developing Countries*, cit.

¹² La lista è disponibile sul sito delle Nazioni Unite: *Regional Groups of Member States*, aggiornato al 9 maggio 2014, <http://www.un.org/depts/DGACM/RegionalGroups.shtml>.

Gli Stati membri si sono aggregati secondo logiche regionali. Due le ragioni: da un lato, tale divisione, macroscopicamente, rifletteva senza sforzi la basilare distinzione tra nord e sud del mondo; dall'altro le differenze intra-regionali tra gli stati appartenenti alla seconda categoria erano molto meno accentuate di adesso. Ora, lungi dall'affermare che la frattura tra i due emisferi si sia risanata (anzi l'ampliarsi del divario è una delle più tragiche conseguenze della globalizzazione), essa è divenuta tuttavia molto più sfaccettata. Alcuni paesi che nel 1945 erano confinati tra i meno sviluppati hanno attraversato una crescita senza precedenti, collocandosi di diritto tra le maggiori potenze economiche, e dunque sganciandosi progressivamente da quell'assetto regionale che, se una volta rifletteva una forte omogeneità socio-economica, ora risulta eccessivamente approssimativo. Una prima generale mappatura può essere tracciata ancora su questa base, distinguendo *in primis* tra paesi sviluppati, paesi in via di sviluppo e paesi meno sviluppati (*developed, developing e less developed countries*). Tra le economie sviluppate il maggiore raggruppamento (Gruppo dell'Europa occidentale e altri Stati) riunisce al proprio interno quanto resta del cosiddetto blocco occidentale. Al suo interno viene ulteriormente distinto il cosiddetto gruppo dei 7, con Stati Uniti e Unione Europea che sovente assumono posizioni individuali. L'ex blocco sovietico, coagulato attorno all'indiscussa supremazia russa, si spinge sino ad abbracciare le province baltiche e dell'Europa centro-orientale. Le economie in via di sviluppo sono suddivise nei tre gruppi regionali (America Latina e Caraibi, Africa, Asia e parte del Pacifico), i quali vedono al proprio interno forti disparità dovute al boom di crescita che hanno attraversato alcuni stati della regione, i quali a loro volta (si veda il caso della Cina) hanno iniziato politiche individuali fortemente aggressive, nel tentativo di sottrarsi alla supremazia occidentale. Infine vi sono paesi meno sviluppati dell'Africa subsahariana e del Sud-est asiatico¹³ che naturalmente tendono a fare blocco comune e che numericamente rappresentano lo schieramento di maggioranza.

È ancora valida la tradizionale suddivisione su base regionale? Esprime ancora una modalità aggregativa nei processi decisionali multilaterali?

Guardando alle sub-alleanze che si ripropongono più frequentemente all'interno degli organi preposti alle diverse tematiche, è indubbio che alcune modalità si ripetano con costanza all'interno delle diverse agenzie onusiane. Uno dei fori ove ancora valgono le tradizionali alleanze tipiche del dopoguerra, e dove ancora sono forti le ideologie politiche alla loro base, riguarda la questione degli armamenti, i cui negoziati, nonostante gli sforzi operati, continuano a non produrre alcun risultato utile. La Conferenza sul Disarmo, supportata dalle agenzie specializzate¹⁴,

¹³ Per un elenco aggiornato di tali paesi si veda il sito delle Nazioni Unite: *LDCs at a Glance*, <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/ldcs-at-a-glance.html>.

¹⁴ Agenzia internazionale per l'energia atomica (*International Atomic Energy Agency, Iaea*), Commissione preparatoria per l'Organizzazione del Trattato per la messa al bando totale degli esperimenti nucleari (*Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization, Ctbto*), Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (*Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons, Opcw*).

è in questo senso il più consistente residuo della Guerra Fredda, ove i nuovi attori (Corea del Nord *in primis*) sono ancora vincolati all'oggettiva inferiorità numerica nei confronti di Stati Uniti e Russia. Sebbene infatti gli Stati in possesso di armi nucleari siano nove, la maggior parte delle riserve sono distribuite tra Russia (7.000 testate) e Stati Uniti (6.800), i quali continuano a rigettare ogni serio tentativo di trattative sul disarmo, avvalendosi dell'argomento della "necessaria difesa".

Altrettanto non si può dire per settori diversi da quello del disarmo ove sembra essersi persa la tradizionale vocazione politico-ideologica residuo del "vecchio ordine". Le recenti crisi a livello globale hanno scardinato i vecchi equilibri a favore di nuove e talvolta sorprendenti comunanze di intenti. La crisi economico-finanziaria ha determinato una forte ripresa dell'isolazionismo occidentale, generando fratture profonde anche tra i membri dell'Unione europea. Di contro, si sono andati affermando nuovi leader e sono cambiate le relazioni di mercato, ora caratterizzate da un quantitativo di scambi e catene di produzione tra i Paesi in via di sviluppo in forte ascesa, mentre ridotto è l'apporto da parte del Nord, che si vede costretto talvolta a sottostare a condizioni di mercato dettate non soltanto dai grandi colossi asiatici ma anche da stati minori e fortemente arretrati ma capaci, negli ultimi anni, di specializzarsi in settori divenuti fondamentali (il Sud-est asiatico nell'assemblaggio dei componenti, per citare il più rilevante). Il radicalismo religioso e la ripresa degli estremismi ha creato convergenze (l'asse Israele-Arabia Saudita in funzione anti-iraniana) e fratture (le monarchie del Golfo in forte contrasto con il Qatar, loro storico alleato in ambito di Consiglio di cooperazione del Golfo) sino a poco tempo fa inimmaginabili. Infine, su scala planetaria, la crisi migratoria, la più grande dall'inizio del Novecento, che mostra i limiti della risposta onusiana (l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, in concerto con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni e Ufficio delle Nazioni Unite per gli affari umanitari) lasciando le trattative concrete sulla gestione dei flussi ad accordi bilaterali e regionali, talvolta costellati da vere e proprie crisi sistemiche (si pensi all'Unione europea) talvolta ritenuti dannosi e dunque da rimettere in questione (Accordo nordamericano per il libero scambio).

In sintesi, i vecchi equilibri risultano ormai insufficienti a spiegare le complessità dello scenario attuale. I criteri aggregativi su base regionale appaiono indeboliti dall'attuale assenza di omogeneità per quanto concerne le condizioni socioeconomiche, dalla trasversalità e volatilità delle singole questioni che prescindono da eventuali schieramenti politici aprioristici. Molti Paesi in via di sviluppo si sono "graduati", altri sono emersi assurgendo al rango di medie e grandi potenze. Realtà economico-territoriali come Hong Kong o Taipei si sono elevate al pari degli Stati mentre le opportunità a disposizione degli attori non tradizionali, statuali o meno, sono cresciute enormemente, almeno dal punto di vista economico e finanziario.

L'impianto del 1945 aveva, del resto, dato da subito forti segnali di potenziale crisi; esso conteneva i presupposti della sua inefficienza e potenziale paralisi. La struttura decisionale architettata alla sua fondazione era legata a doppio filo con l'ordine internazionale creatosi nell'immediato dopoguerra. Le potenze uscite

vincenti dal secondo conflitto mondiale istituirono, con le Nazioni Unite sul piano della sicurezza e dell'ordine internazionale, e con il sistema di Bretton Woods sul piano economico-finanziario, una fitta e complessa struttura di interrelazioni che avrebbe dovuto fungere al contempo da reciproco controllo e da base per una solida cooperazione internazionale. Il compiuto avvento delle democrazie liberali, l'apertura dei mercati dei beni, finanziari e del lavoro, l'affermazione del multilateralismo, la nascita dell'Alleanza atlantica e della Comunità economica europea, parvero definitivamente sancire (nel blocco occidentale contrapposto a quello sovietico) quell'ordine internazionale dalle sorti mirabili e progressive a cui già Woodrow Wilson aveva aspirato.

Le stesse cinque potenze si accordarono nel creare un organo dotato di potere esecutivo nel quale la loro autorità fosse unanimemente e paritariamente riconosciuta (e il potere di veto è, nei fatti, l'espressione di questa assoluta parificazione), ponendosi, in quanto membri permanenti, su un piano più alto rispetto al resto della *membership*, solo periodicamente ammessa a farne parte. Se è vero infatti che l'Assemblea Generale incarna il principio, utopico, dell'eguaglianza giuridica e politica degli Stati membri, è pur vero che ogni pretesa di rappresentanza paritaria si scontra con la realtà del Consiglio di Sicurezza che si fonda sul principio orwelliano che le cinque potenze vincitrici della Seconda guerra mondiale – le sole chiamate a decidere con effetti operativi – sono "più eguali" delle altre.

Tuttavia, i valori che dovevano essere tramandati sotto l'egida protettrice del sistema Onu erano condivisi solo da una fazione (dominante, certo, ma non sufficiente) dell'assetto di potenze che ne stavano a capo. Se si osservano infatti i Paesi che avevano aderito a Bretton Woods la prima anomalia che salta agli occhi è l'assenza di due dei cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza tra i firmatari dell'accordo. Certo, non era pensabile che l'Unione Sovietica o la Cina potessero concedere il loro benestare all'imposizione di uno schema economico liberale su scala globale. Ma se si pensa che sia l'Onu che Bretton Woods fossero nei fatti "figli della stessa mano creatrice", è lecito pensare che Unione Sovietica e Cina fossero entrate solo a titolo parziale (e non senza generare allarme) nel nuovo concerto di potenze, che necessariamente doveva presupporre la vittoria delle democrazie liberali. L'impossibilità di accettare le reciproche posizioni fu la causa prima dell'impasse decisionale di quegli anni.

Contrariamente, dunque, a quanto uscì dal Congresso di Vienna nel 1815 – forse la prima e l'unica volta in cui un concerto di potenze, accomunate da una ferrea volontà di ripristino di una determinata base politico-ideologica, erano riuscite nell'intento di dare vita ad un ordine internazionale – nel 1945 i presupposti politico-ideologici che avrebbero dovuto improntare l'azione delle Nazioni Unite, la parità tra le potenze uscite vincitrici dal secondo conflitto mondiale e la loro capacità di accordarsi per risolvere eventuali crisi emergenti, risultarono molto meno coagulanti e furono presto disattesi. L'alleanza che aveva guidato i cinque grandi vittoriosi, e che sarebbe poi stata scrupolosamente traslata nell'organo decisionale del sistema Onu, si frantumò rapidamente in un sistema bipolare che avrebbe tenuto il mondo col fiato sospeso fino alla vigilia degli anni '90. I cinque

membri permanenti del Consiglio (Cina, Francia, Regno Unito, Russia e Stati Uniti) constatarono da subito la difficoltà nell'assumere decisioni rapide, concrete ed efficaci. Come è noto, le decisioni del Consiglio necessitano di una maggioranza di almeno nove dei quindici membri e di tutti i cinque membri permanenti, se si tratta di un voto su una questione non procedurale. È dunque sufficiente il voto negativo di uno dei membri permanenti, il cosiddetto veto, per annullare la decisione.

Come era prevedibile, già nel decennio 1945-1955 l'Unione Sovietica usò sistematicamente il potere di veto per impedire l'adesione a Paesi notoriamente schierati dalla parte opposta della cortina di ferro. Altrettanto prevedibilmente, tra gli anni '60 e gli anni '70, il vertiginoso aumento delle adesioni determinò l'ingresso, in quanto membri non permanenti, di Paesi ostili alle politiche statunitensi. Come risultato questi ultimi, in unione con il Regno Unito, incrementarono esponenzialmente l'utilizzo del potere di veto per bloccare ogni iniziativa, anticipando molte delle situazioni di impasse che si sarebbero succedute negli anni. Il fattore di criticità non era dunque la ragionevolezza o meno di un organo decisionale ristretto all'interno di un'organizzazione a vocazione universale (assunto cardine dei tentativi di riforma degli ultimi anni), bensì il fatto che questo fosse paralizzato dall'inconciliabilità delle posizioni dei suoi protagonisti.

A partire dagli anni '90 dello scorso secolo si è imposta all'attenzione della comunità internazionale l'esigenza di una riforma delle Nazioni Unite al fine di adeguare la composizione di tale organo agli attuali equilibri geopolitici, ora sostenendo l'orientamento che vorrebbe allargare il numero dei seggi permanenti, ora allargando il numero dei non permanenti.

I persistenti fallimenti della politica internazionale di fronte alle numerose crisi scoppiate dopo il crollo del muro di Berlino (dalla Somalia ai Balcani) e la disgregazione dell'Unione Sovietica, con il venir meno del confronto bipolare, hanno reso questa ricorrente questione di riforma interna prima un'urgenza prioritaria poi una serie di vani tentativi sino allo stallo.

Le basi ideologiche del dopoguerra su cui si fondavano gli equilibri di potere – e la capacità operativa e l'efficacia dell'azione onusiana – erano cancellate aldilà di ogni tentativo, fallito, di riforma.

L'impasse sul tentativo di riforma delle Nazioni Unite non ha tuttavia impedito a nuovi attori di assurgere a ruoli e a un dinamismo sino ad allora impensabili sullo scacchiere internazionale e nei fori multilaterali.

Sul piano strettamente economico, mentre da un lato si è assistito all'entrata in gioco di nuovi attori, il cui peso economico è andato aumentando enormemente negli ultimi anni, dall'altro il ridimensionamento delle economie occidentali, profondamente colpite dalla crisi economica e finanziaria scoppiata nel 2007, ha lasciato vuoti di potere. Le relazioni di mercato tra Nord e Sud si sono modificate, le disuguaglianze tra Stati si sono ridotte grazie agli impressionanti tassi di crescita di alcuni Paesi e regioni, le innovazioni tecnologiche hanno consentito

la costruzione di una fitta rete di interdipendenze, dando luogo a vere e proprie "catene globali del valore". Se all'inizio degli anni '90, qualcuno ipotizzava una "pax americana", vent'anni più tardi il quadro era molto più confuso e incerto. Gli Stati Uniti erano e sono destinati a restare ancora a lungo, presumibilmente, al vertice del sistema internazionale, ma è sempre più dubbio il grado di disponibilità che manterranno nell'esercitare il ruolo di leader. La Cina è ormai divenuta l'aggressivo "peer competitor" degli Stati Uniti, ma soffre di fragilità economiche ed istituzionali tali da porre seri limiti al suo impegno internazionale. Lo stesso vale, a maggior ragione, per la Russia, il cui rinnovato attivismo degli ultimi anni rischia di mettere a dura prova la regola aurea della politica estera, ovvero la necessità di tenere sempre in equilibrio impegni e risorse. Mentre, dietro questi più o meno sicuri protagonisti, l'Unione europea appare infinitamente meno coesa e vitale che negli anni '90, il Giappone stenta a riemergere dalla stagnazione dell'ultimo ventennio, e gli stessi altri Brics appaiono già lontanissimi dalla breve stagione di euforia di qualche anno fa. Tanto che, al posto del "piccolo numero" delle potenze principali, quello che sembra possibile prevedere è solo il piccolo numero di "Stati pivot" dalla cui salute o dalla cui crisi continueranno a dipendere la stabilità o l'instabilità delle rispettive regioni: paesi come la Cina in Asia orientale, appunto, l'India in Asia meridionale, la Russia nel Caucaso, in Asia centrale e nella stessa Europa, il Sudafrica in buona parte del continente africano, l'Egitto e la Turchia nel mondo arabo e nella cerniera tra Europa e Medio Oriente.

Alle instabilità derivanti dall'emergere delle nuove potenze economiche, vanno poi aggiunte le crisi umanitarie che hanno provocato la grande ondata migratoria che sta cambiando gli equilibri socio-demografici occidentali, la minaccia del terrorismo e la ripresa dell'ancestrale conflitto ideologico tra Islam e Occidente. In uno scenario di tale complessità, è facile comprendere come il sistema di alleanze si sia fatto via via più volatile, soggetto all'indeterminatezza delle priorità, degli interessi e delle contrapposizioni ideologiche presenti.

Ma anche i presupposti ideologici sembrano essere mutati radicalmente. La stessa idea di multilateralismo è messa in discussione. Sono sempre di più gli Stati che guardano con sospetto alle ingerenze sovranazionali e premono per un'inversione di marcia, che faccia loro riacquistare indipendenza e sovranità. L'avanzata delle correnti populiste è la più lampante testimonianza di una rivoluzione ideologica che sta impattando pericolosamente sugli equilibri internazionali finora riconosciuti. Le negoziazioni per l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea e la volontà dell'amministrazione Trump di sganciarsi dalle organizzazioni internazionali, e perseguire una politica di chiusura a qualsiasi influenza esterna, sono gli indici più significativi.

Non è un caso che sia l'esito del referendum nel Regno Unito sia quello delle ultime elezioni americane, entrambi ritenuti espressione di una politica in crisi, siano stati ricondotti ad un malessere contemporaneo che affonda le radici nella totale perdita dei valori fondanti della civiltà occidentale. I valori di inclusione, alleanza, tolleranza, ai quali i politici del dopoguerra si erano ispirati nel tentativo di forgiare un preciso ordine internazionale sembrano aver perso gran parte del

loro fascino. Di fronte a una comunità di Stati che preme per vedersi riconosciuto il proprio ruolo, vi è un Occidente smarrito e incerto, dove il multilateralismo stenta a fare da collante. Il motto di Trump, *America first*, in questo senso è certamente emblematico.

Se dunque fino agli anni '90 la struttura onusiana, pur nelle sue strutturali inefficienze, rifletteva comunque l'ordine internazionale, altrettanto non si può dire dell'ultimo ventennio.

3. Il sistema multilaterale del commercio: una visione alternativa dei mutamenti geopolitici e degli assetti strategici globali

Sorta per inglobare il Gatt e i precedenti accordi di liberalizzazione commerciale, l'Omc, figlia degli accordi di Marrakech del 1994, si differenzia in molti aspetti da ogni organizzazione e agenzia delle Nazioni Unite.

Con la medesima vocazione universale, l'Omc ha una *membership* di partenza molto più ampia, 74 Stati fondatori, rispetto ai 46 firmatari iniziali della carta dell'Onu. Ne consegue che sin dalla sua creazione l'organizzazione abbia dovuto tenere in considerazione le esigenze di Stati a quel tempo ancora in forte minoranza rispetto alle superpotenze occidentali, inevitabilmente risultando più paritaria rispetto alle Nazioni Unite.

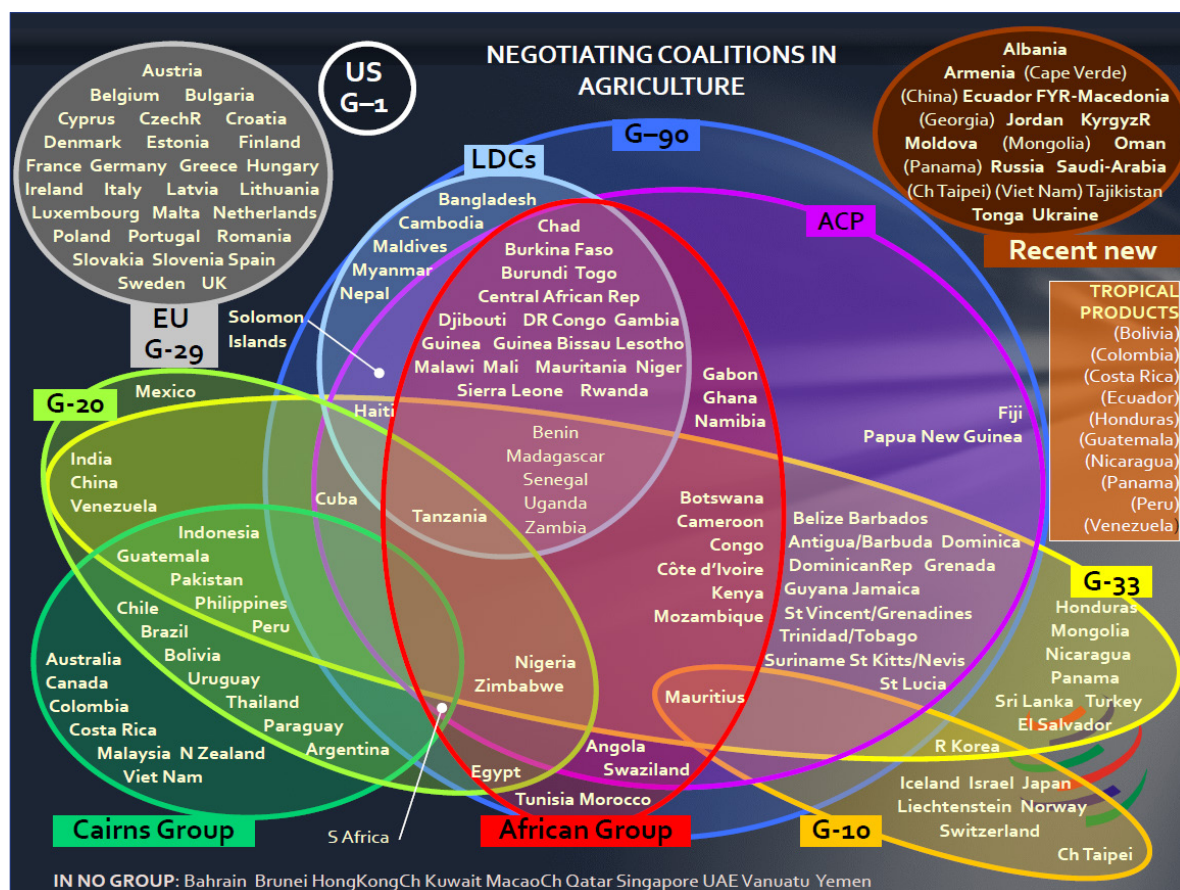
Il carattere paritario dell'organizzazione è altresì funzionale e risponde all'esigenza di instaurare un sistema multilaterale di natura commerciale. Infatti, l'assunto di fondo che rende durevole – e desiderabile – un determinato sistema di mercato è che esso produca dei vantaggi per gli Stati partecipanti che essi non potrebbero ottenere in condizioni di autonomia. La presenza di condizioni di reciprocità (applicazione della clausola della nazione più favorita) in questo caso diventa fondamentale. Lungi dall'affermare che certe condizioni di mercato siano parimenti vantaggiose per tutti gli Stati membri o che alcuni di essi non subiscano forti pressioni, soccombendo talvolta al potere economico delle maggiori potenze economiche, è ragionevole pensare che l'espansione degli Stati membri (oggi 164) sia dovuta alle effettive condizioni di vantaggio *erga omnes* del sistema stesso.

Infine è necessario considerare come la struttura e l'organizzazione interna dell'Omc siano relativamente meno complesse e come l'assenza sia di organi di maggiore potere effettivo (si pensi al Consiglio di Sicurezza nel confronto con le Nazioni Unite) sia di qualsiasi suddivisione istituzionale fondata su criteri di *membership* abbia consentito non soltanto condizioni di maggiore democrazia decisionale ma anche una certa intrinseca fluidità.

Queste caratteristiche si rispecchiano nella galassia di coalizioni, alleanze e modalità di aggregazione tra gli Stati membri, che poco hanno a che fare con la rispettiva aggregazione regionale tipica del sistema onusiano. Come si evince dalla carta sottostante, i 164 Stati membri sono sì organizzati per gruppi regionali

(e.g. Gruppo degli stati dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico, Gruppo dell’Africa, Unione europea, Asean), con area di interesse generalista, ma questi rappresentano appunto schieramenti molto vaghi, a cui si tende a ricorrere quando le questioni in esame non presuppongono un grosso sforzo per gli interessi nazionali. Ciò che piuttosto sembra prevalere, e già qui si intuisce un’altra importante differenza, è che i Paesi, nel dibattere singoli temi, abbiano ben poco riguardo alle tradizionali convergenze politiche per affidarsi a criteri di convenienza altamente puntuali, cosa che sembra confermata anche dall’attività dell’Organo di risoluzione delle controversie, a cui i Paesi hanno ben poche remore (si vedano più i riferimenti al numero di controversie avviate negli ultimi anni) a ricorrere. Possiamo dunque ulteriormente distinguere tra gruppi tematici con interesse generalista (e.g. Paesi meno sviluppati, G-90, G-33, piccole economie vulnerabili, membri di recente adesione) e gruppi tematici ad interesse specifico (e.g. Cairns, prodotti tropicali, C-4). La Figura 2 offre una visione d’insieme della complicata galassia di coalizioni interne all’Omc. L’appendice in calce elenca in dettaglio le diverse formazioni.

Figura 2 | Coalizioni nei negoziati agricoli dell’Uruguay Round



Fonte: Sito Omc: *Groups in the agriculture negotiations - Visual representation of how the agriculture groups intersect*, dicembre 2014, https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negoti_groups_e.htm.

Astraendo momentaneamente dalla struttura aggregativa della *membership* Omc – che pur ci sembra maggiormente efficace in quanto meno anacronistica e più rispondente alla attuale evoluzione dei rapporti di forza e delle composizioni variabili dei suoi membri – dobbiamo tuttavia rilevare la profonda crisi che investe da almeno un decennio l'organizzazione ginevrina.

Il fiasco dell'ultima Conferenza ministeriale, svoltasi a Buenos Aires nel dicembre 2017, ha aperto una profonda riflessione sulla capacità dell'Omc di continuare a fungere da importante foro multilaterale per la progressiva liberalizzazione dei commerci internazionali. Sono messe in discussione sia la funzione negoziale sia quella risolutiva delle controversie.

La crisi dell'Omc affonda tuttavia le sue radici nella crisi economico-finanziaria esplosa nel 2007 e poi emersa e diffusasi con forza nel 2008, e nel progressivo rallentamento dell'espansione commerciale a livello globale – con la contrazione più significativa registrata nel 2016. I movimenti no-global sorti negli anni '90 si sono rafforzati durante la suddetta crisi e hanno fatto un salto di qualità, passando dalla teorizzazione di potenziali danni alla constatazione delle disegualianze che le ondate liberalizzatrici avevano acuito negli ultimi anni. I temi dell'inclusività e di un commercio sostenibile hanno cominciato a occupare le agende di ogni tavolo negoziale nella convinzione che importanti correttivi andassero ricercati e introdotti per arrestare il crescente divario tra i pochi Stati membri che hanno profittato del commercio internazionale e i molti che lo hanno di fatto subito: un divario che non riguarda solo gli Stati ma che contrappone grandi multinazionali alle piccole e medie imprese; intere regioni e attori aperti – per loro natura e per loro peculiare storia e organizzazione interna – al commercio e altri, insulari e "land-locked", in posizione di svantaggio; financo ad una generalizzata disparità di genere.

La ventennale storia dell'Omc è costellata dalla costante quanto delicata ricerca di un equilibrio tra regole ed eccezioni. Durante gli oltre quaranta anni del Gatt, poche regole e molte eccezioni hanno caratterizzato il sistema degli scambi commerciali internazionali. Con l'Omc si è cercato di ribaltare questo paradigma assicurando la certezza di molte regole e di limitarsi a poche eccezioni con l'intento di rendere mutuamente appetibili i vantaggi del libero commercio.

Dal 1995 al 2015, pur se a fasi alterne, si è riusciti a compiere significativi balzi in avanti nella liberalizzazione dei commerci attraverso accordi bilaterali o plurilaterali; mentre l'Organo di risoluzione delle controversie (*Dispute Settlement Body*, Dsb) dell'Omc ne consolidava la certezza del quadro normativo. Nel 2001 l'Agenda di Doha per lo sviluppo avrebbe dovuto garantire in prospettiva i benefici del commercio anche ai Paesi in via di sviluppo. Si trattava di un "grand bargain" tra Paesi avanzati (Stati Uniti e Unione europea in testa, che avrebbero dovuto aprire i loro mercati agricoli) e Paesi in via di sviluppo che avrebbero dovuto abbassare le tariffe sui prodotti industriali. Con oltre 20 aree commerciali coperte, il Doha Round avrebbe dovuto portare alla conclusione del più vasto accordo in forma di "single undertaking".

Il "*grand bargain*" non ha tuttavia retto l'impatto dell'ingresso della Cina nell'organizzazione ginevrina, avvenuto sempre nel 2001. Entrata quale Paese in via di sviluppo, la Cina in breve tempo è divenuta "*the great spoiler*". Molti dei Paesi emergenti (Brasile, Russia, India) su cui gli avanzati contavano per la progressiva liberalizzazione si sono visti direttamente minacciati da Pechino e dalla potenziale invasione dei prodotti a basso costo provenienti dalla Cina.

Trascorso un decennio inconcludente, a partire dal 2011 ha inizio una lenta quanto inesorabile opera di decostruzione del rigido sistema sorto con molte speranze a Marrakech nel 1995. Con l'ottava Conferenza ministeriale il "*single undertaking*" viene di fatto abbandonato e si apre la strada ad accordi settoriali limitati e/o parziali, comunque isolati, come l'Accordo sull'agevolazione degli scambi (*Trade Facilitation Agreement*, Tfa) del 2013. L'India, delusa per la mancata attuazione dell'Agenda di Doha per lo sviluppo, introduce lo stoccaggio pubblico a fini di sicurezza alimentare (*public stockholding*, Psh) alienandosi anche una parte dei Paesi in via di sviluppo per i quali si era sino ad allora ereta a strenuo paladino. Con le Conferenze di Bali del 2013 e di Nairobi del 2015 si vantano appunto parziali successi mentre continua l'opera di decostruzione avviata qualche anno prima. A Nairobi si affacciano in agenda i cosiddetti "nuovi temi", tra cui il commercio digitale, e ci si accorda sulla politica dei piccoli passi mentre "*we agree to disagree*" in tema di Agenda per lo sviluppo. Di fatto, l'Agenda di Doha è ritenuta morta dai Paesi avanzati. Dai piccoli passi di Nairobi agli zero passi di Buenos Aires, il salto è breve. Verificata l'impasse negoziale del 2017, in piena crisi di *leadership* con gli Stati Uniti divenuti refrattari se non addirittura ostili sotto l'amministrazione Trump, l'undicesima Conferenza ministeriale decreta l'inizio della decostruzione dell'impianto multilaterale.

Siamo dunque ad una svolta per l'Omc? Un'organizzazione in crisi terminale o al crocevia di un mutamento definitivo di pelle capace di renderla adatta al nuovo clima, efficiente perché flessibile, pragmaticamente vitale perché non ingabbiata (a differenza di tante altre organizzazioni internazionali) in sterili contrapposizioni ideologiche?

Verificata l'impossibilità di risultati multilaterali (opzione che resta prioritaria e preferita) su determinati temi, si intraprendono discussioni negoziali da parte di "coalizioni di volenterosi" a composizione variabile, in formato "*open-ended*", con l'intento di pervenire ad accordi plurilaterali con la clausola della nazione più favorita e soggetti alle discipline Dsb, tali cioè da evolvere gradualmente verso veri e propri accordi multilaterali. Il multilateralismo flessibile, infine, non esclude la via plurilaterale *tout court*, cioè accordi tra soli Stati "*like-minded*" senza l'applicazione della suddetta clausola. Questa versione aggiornata della funzione negoziale Omc è fortemente sostenuta dall'Unione europea, che ne fa una delle quattro priorità post-Buenos Aires, in discontinuità con il recente passato. Brasile, Australia, Giappone – sottoscrittori di tutte le dichiarazioni congiunte di Buenos Aires – sosterranno con ogni buona probabilità questo approccio. C'è da attendersi che seguano questa linea anche Corea, Singapore, Nuova Zelanda, Canada, Argentina e

gli altri Paesi latino-americani, per i quali la rinuncia alle eccezioni e al trattamento speciale e differenziato (*Special and Differential Treatment, Sdt*) non costituisce più un problema di fronte ai benefici che potranno scaturire dalle liberalizzazioni e regolamentazioni nelle nuove aree proprie del commercio del XXI secolo. Solo l'India, il Sud Africa e pochi altri Paesi meno sviluppati sembrano orientati – ma anche isolati, in questa contingenza – a restare su posizioni di intransigente difesa della superata Agenda di Doha e del Sdt. Peculiari le posizioni della Cina, con Pechino interessata ad avanzare cautamente sui nuovi temi ma non pronta a rinunciare da subito a tutte le eccezioni che il suo status di Paese in via di sviluppo comporta, e degli Stati Uniti, che sono passati con l'amministrazione Trump dal ruolo di motore accorto ma sempre "engaged" dell'Omc ad attore passivo, critico e selettivamente "engaged".

Alla situazione ora descritta circa la funzione negoziale dell'Omc fa da contraltare l'attuale crisi dell'Organo di appello (*Appellate Body, Ab*) del sistema di risoluzione delle controversie, dove il numero di membri giudicanti operativi è sceso da sette a quattro per lo stallo nel processo di sostituzione dei membri uscenti provocato dalla rigida posizione americana. La crisi è resa acuta dalla crescita esponenziale degli appelli e dei *panel* da istituire con il rischio concreto di una paralisi dell'organo in tempi medio-brevi.

Guardiamo prima al successo e alla crescita dei casi in Dsb e Ab.

Esaminando infatti il numero e la composizione delle controversie avviate tra il 1995 e il 2017, emergono due trend ben definiti. Dal 1995 (anno della ratifica degli accordi di fondazione) al 2002 il Dsb ha dovuto far fronte a un aumento netto del numero di controversie a suo carico, così come a una generica tendenza da parte degli Stati membri nell'avanzare questioni inizialmente non ritenute coperte della sua giurisdizione, ampliando dunque enormemente il suo carico di lavoro¹⁵. Negli stessi anni si è assistito alla maggiore espansione della rete di scambi globali, e contemporaneamente ai maggiori successi in sede negoziale. Dal 2002 il numero di controversie si è attestato su cifre inferiori, sebbene con andamento oscillatorio. Il numero totale delle controversie dal 1995 al 2017 è di 535; di queste più della metà (279) risalgono al periodo 1995-2002.

La tabella 1 mostra i primi dieci Paesi per numero di controversie nel periodo 1995-2002 e nel periodo 1995-2017. Come si nota, gli attori principali rimangono pressoché invariati (i Paesi avanzati e le maggiori economie emergenti), verso una forte sotto-partecipazione dei Paesi in via di sviluppo.

¹⁵ John H. Jackson, "The Role and Effectiveness of the WTO Dispute Settlement Mechanism", in Susan M. Collins e Dani Rodrik (a cura di), *Brookings Trade Forum 2000*, Washington, Brookings Institution Press, 2001, p. 179-219.

Tabella 1 | Controversie presso l'Omc, primi dieci paesi (1995-2017)

1995-2002		1995-2017	
Stati Uniti	73	Stati Uniti	114
Unione europea	60	Unione europea	97
Canada	23	Canada	35
Brasile	22	Brasile	31
India	15	Messico	24
Giappone	11	Giappone	23
Messico	10	India	23
Argentina	8	Argentina	20
Tailandia	8	Corea del Sud	17
Corea del Sud	7	Cina	15

Fonte: Elaborazione su dati estratti dal database ufficiale dell'Omc: *Disputes by member*, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm.

Tuttavia, mentre nel periodo i primi dieci paesi assorbono la quasi totalità delle controversie (237/279), nel secondo periodo il totale delle controversie dei primi dieci paesi scende a 162, indicando dunque che in quegli anni sono state portate avanti un numero considerevole di controversie (112, per l'esattezza) da parte di Paesi la cui attività nei primi anni era praticamente nulla (Paesi in via di sviluppo e Paesi meno sviluppati).

Gli studiosi hanno identificato differenti (ma non discordanti) cause alla base di questo fenomeno. *In primis*, consideriamo l'inattività di una parte consistente della *membership* al ricorso a questo organismo. Il primo fattore, di natura politico-economica è stato dimostrato da Bown nel 2005. L'evidenza suggerisce infatti che, nonostante la presenza di concreti interessi di mercato, un Paese è meno propenso a partecipare alle controversie dell'Omc quando ha "un potere inadeguato per la rappresaglia commerciale, se è povero e non ha la capacità di assorbire costi legali sostanziali, se è particolarmente dipendente dal Paese convenuto per l'assistenza bilaterale, o è impegnato con il convenuto in un accordo commerciale preferenziale"¹⁶. In sintesi, per i Paesi meno sviluppati, gli svantaggi di impegnarsi in una controversia tendono a superare i vantaggi, anche se è altamente probabile una sentenza ad essi favorevole.

Il secondo fattore è invece strettamente legato alla necessità di garantire le aspettative di autonomia dell'organizzazione stessa, che spesso agisce a discapito della reale imparzialità dell'Organo di risoluzione delle controversie. Se da un lato infatti i Paesi in via di sviluppo spesso si astengono dal portare avanti controversie

¹⁶ Chad P. Bown, "Participation in WTO Dispute Settlement: Complainants, Interested Parties, and Free Riders", in *The World Bank Economic Review*, vol. 19, n. 2 (2005), p. 291, <http://documents.worldbank.org/curated/en/717131468339568713>.

contro Paesi economicamente forti o più semplicemente contro Paesi disposti a garantire loro condizioni preferenziali; dall'altro l'Organo d'appello spesso tende a modellare le sue decisioni al fine di ridurre gli ostacoli alla conformità quando le parti convenute sono ritenute in grado di non attenersi ad una sentenza di violazione, rischiando così di nuocere alla legittimità dell'intero sistema¹⁷.

Ciò nonostante a partire da un certo periodo la composizione e la partecipazione degli Stati membri cambia progressivamente: se prima erano i Paesi più forti (principalmente contro i loro pari) a far la parte del leone, i Paesi in via di sviluppo hanno cominciato sempre di più a prendere parte attiva in questo processo. La letteratura esistente ha spiegato questo comportamento teorizzando un percorso di modalità di partecipazione che si evolve nel tempo, in base al grado di fiducia che un Paese ha nelle procedure dell'organizzazione¹⁸. Nei primi anni dall'adesione, un nuovo membro privo di familiarità con le norme giuridiche dell'Omc tende a concentrarsi sull'apprendimento del complesso sistema di regole e pertanto la sua attività di denunciante resta particolarmente bassa; solo a fiducia consolidata, prende avvio la sua partecipazione al sistema delle controversie come parte in causa. Questa teoria, che risulta convincente per i Paesi di cosiddetta "late accession" (ex Paesi sovietici e Cina *in primis*), non è però sufficiente a spiegare il comportamento di Paesi in via di sviluppo e Paesi meno sviluppati che tuttavia avevano aderito all'organizzazione sin dalla sua fondazione. È plausibile allora mettere direttamente in relazione l'efficacia della funzione negoziale con il ricorso a quella giudiziale: minore la prima, maggiore il ricorso alla seconda. In altri termini, gli Stati membri hanno iniziato a rivolgersi in modo più eterogeneo al Dsb quando i tradizionali fora negoziali hanno cominciato a perdere di efficacia decisionale. L'utilizzo del Dsb ha così permesso a una base molto più ampia di Paesi, se non di competere in modo paritario, quantomeno di far sentire la propria voce e, in via più generale, hanno facilitato la *membership* a svincolarsi dalle più rigide compagini tradizionali di schieramento.

Torniamo ora alla crisi corrente del Dsb. L'asserita motivazione di natura procedurale con la quale gli Stati Uniti bloccano la nomina dei nuovi giudici riguarda l'articolo 15 del regolamento interno dell'Organo di appello che prevede la possibilità che i giudici giunti a termine mandato continuino a trattare i casi pendenti loro attribuiti, senza assumerne di nuovi. Tale possibilità, sino ad oggi mai contestata, è stata di fatto esercitata regolarmente per brevi lassi di tempo (un trimestre) necessari anche al raccordo tra giudici uscenti e giudici entranti. Con la nuova situazione su accennata, caratterizzata dalla contrazione del numero dei giudici operanti e dalla crescita vertiginosa del numero di appelli, l'applicazione dell'articolo 15 verrebbe di fatto snaturata, comportando periodi di prolungata attività dei giudici

¹⁷ Geoffrey Garrett e James McCall Smith, "The Politics of WTO Dispute Settlement", in *UCLA Occasional Paper Series*, luglio 2002, <https://escholarship.org/uc/item/4t4952d7>.

¹⁸ Henry Gao, "China's Ascent in Global Trade Governance: From Rule Taker to Rule Shaker, and Maybe Rule Maker?", in Carolyn Deere Birkbeck (a cura di), *Making Global Trade Governance Work for Development. Perspectives and Priorities from Developing Countries*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, p. 153-180.

il cui incarico è scaduto da dieci mesi e oltre. Se anche l'Organo di appello dovesse riuscire a funzionare con o senza l'applicazione dell'articolo 15, i tempi necessari per l'istituzione dei *panel*, lo studio dei casi ed infine la formulazione di un giudizio si allungherebbero tanto da scoraggiare la richiesta di appello e financo il ricorso al Dsb da parte dei membri offesi. Insomma, verrebbe meno non solo la prospettiva di un giudizio vincolante finale ma anche l'aspetto deterrente dell'intera procedura nei confronti dei Paesi che abbiano adottato misure protezionistiche o comunque contrarie alle normative Omc.

E forse è questo l'obiettivo ultimo degli Stati Uniti? Depotenziare il Dsb sino a renderlo ininfluenza o in qualche misura controllabile dalla *membership*?

La necessità di "ricorrere in giustizia", e non solo di difendersi rispetto agli effetti distorsivi provocati da proprie misure protezionistiche, non risparmia, tuttavia, gli stessi Stati Uniti. La loro posizione appare quindi contraddittoria: da un lato ricorrono al – e beneficiano del – sistema (perdono e vincono i ricorsi né più né meno di altri concorrenti), dall'altro cercano di portarlo al collasso. Occorrerà arrivare ad una soluzione di questa annosa crisi, magari passando dalla riforma del Dsb, tentata e mai riuscita in oltre 15 anni di lavori della sua sessione speciale.

A chi scrive, sembra piuttosto che le vere ragioni dell'insoddisfazione americana vadano ricercate nella tendenza dell'Organo di appello di porsi al di sopra dei membri, di voler prevaricare la funzione assegnatagli dall'Accordo sulla soluzione delle controversie (*Dispute Settlement Understanding, Dsu*) e anche nella tendenza, strettamente legalistica, a sviluppare giurisprudenza molto più velocemente della capacità negoziale, politicamente soggetta al consenso degli Stati membri, di produrre nuove regole. Il contraddittorio comportamento americano potrebbe rappresentare l'insofferenza o il rifiuto (indistinto e capriccioso) a essere subordinati a giurisdizioni esterne, vissute soprattutto sotto l'amministrazione Trump come attentati alla sovranità nazionale. Gli Stati Uniti d'altronde vedono l'appartenenza all'Omc come un contratto volontaristico tra delle parti e, soprattutto in questa fase storica, mal sopportano l'imposizione di regole o sentenze da parte di un organismo esterno, a differenza dell'Ue ad esempio, dove il diritto europeo e la giurisprudenza della Corte europea di Giustizia sono sovraordinati rispetto a quelli degli Stati membri.

Diverse alternative sono possibili in caso di soffocamento dell'Organo di appello e, nella peggiore ipotesi, del Dsb. Si potrebbe avere solo un primo grado a livello di *panel* che continua a funzionare e produrre sentenze, mentre l'Organo di appello esaurirebbe la sua funzione man mano che i giudici terminano il mandato. Un'altra ipotesi vedrebbe risorgere il modello Gatt, dove le sentenze erano delle mere raccomandazioni prive di valore giuridico e non vincolanti per le parti. I membri potrebbero anche decidere di ricorrere a uno strumento che è già a loro disposizione e comunque previsto dall'Articolo 25 Dsu: l'arbitrato fuori o dentro l'Omc. Anche nella negativa ipotesi di paralisi del Dsb e non solo dell'Organo di appello, il sistema potrebbe comunque reggere se l'arbitrato fosse ancorato agli accordi, alle strutture e al Segretariato Omc. Ovvero, verrebbero scelti arbitri che

hanno già svolto la funzione di *panelist* o giudici di appello; i casi sarebbero risolti sulla base degli accordi Omc con il supporto del Segretariato e delle parti; infine, le parti sarebbero obbligate a rispettare il lodo. Un uso dell'arbitrato ancorato al sistema Omc garantirebbe coerenza e prevedibilità nell'applicazione del diritto commerciale internazionale evitando disomogeneità e frammentazione.

In definitiva rimane in capo agli Stati membri decidere se preservare il Dsb con le sue caratteristiche di autonomia, imparzialità e certezza, o cercare di riformarlo con il consenso di tutti, o infine spingerlo di fatto in una zona grigia dove, privato di effettività, funzionerebbe alla stregua di un qualsiasi meccanismo di soluzione delle controversie tra Stati.

Collocando l'attuale politica statunitense nella più ampia prospettiva della ventennale storia dell'Omc, e mettendo in relazione l'avvento del sistema multilaterale del commercio come lo conosciamo oggi rispetto a quello Gatt dei precedenti 50 anni, non sfugge a chi scrive il costante quanto precario tentativo di pervenire ad un equilibrio tra regole ed eccezioni che possa consentire ai Paesi avanzati di continuare a crescere e a quelli in via di sviluppo di potersi sviluppare senza tuttavia raggiungere e surclassare i primi. L'Omc uscita da Marrakech nel 1995 favoriva le regole sulle eccezioni (contrariamente al sistema Gatt) perché serviva a governare in modo utilitaristico la globalizzazione. L'Omc del 2018 ha creato troppe regole, addirittura dal proprio interno (Dsb) e non per frutto del processo negoziale consensuale dei suoi membri, cristallizzando al contempo un sistema di eccezioni non più equo e giustificabile (la Cina ancora Paese in via di sviluppo e quindi soggetta al trattamento speciale e differenziato).

Alla visione critica verso un corpo di giudici che non ha esitato a usare la propria funzione per colmare o addirittura creare *ex-novo* norme sistemiche, si aggiunge la considerazione impellente che la funzione negoziale multilaterale non possa più essere bloccata da veti incrociati o, peggio, da anacronistiche rivendicazioni (l'Agenda di Doha per lo sviluppo ancora invocata da India e Sud Africa).

Conclusione

Nella sua monumentale opera *Ordine mondiale*, Henry Kissinger nell'analizzare i tre livelli di ordine mondiale – quello nazionale (in quanto geograficamente limitato ad una definita regione e civilizzazione), e quello regionale e internazionale – premette i due criteri sui quali essi riposano: "un insieme di regole comunemente accettate che definisca i limiti dell'azione ammissibile e un equilibrio di potere che imponga il controllo quando le regole vengono meno, impedendo che un'unità politica assoggetti tutte le altre"¹⁹. Cruciali alla tenuta di ciascun ordine dunque il potere e la legittimazione. La re-definizione dei principi legittimanti e l'impossibilità di accordare un significativo cambiamento nelle relazioni di potere

¹⁹ Henry Kissinger, *Ordine mondiale*, Milano, Mondadori, 2015, p. 9.

esistenti costituiscono da sempre le principali sfide agli ordini costituiti.

Nel XXI secolo, alla globalizzazione economica che si è imposta non ha corrisposto un ordinamento politico parimenti mondiale. Strutture decisionali a vocazione globale, come il G-7/8 o il G-20 sono risultate inadeguate. All'ascesa di nuovi potenti attori – i Brics ma su tutti la Cina – non ha corrisposto un'adeguata redistribuzione del potere. Ciò non è avvenuto nel sistema onusiano e stenta ad avvenire nel sistema Omc. Pratiche economiche predatorie da parte di Pechino hanno suscitato una progressiva azione difensiva – e in ultimo protezionistica – da parte degli Stati Uniti. Coloro che erano stati gli strenui difensori del sistema multilaterale sono divenuti i maggiori critici, in alcuni casi addirittura uscendo dal sistema di regole (come nel caso del Consiglio Diritti umani delle Nazioni Unite). Coloro invece che erano stati lasciati fuori – la Cina sino al 2001 non membro dell'Omc – si ergono ora a paladini di quell'ordine costituito. La progressiva espansione mondiale dei principi e dei benefici a fondamento di un determinato ordine ha intaccato concretamente il soggiacente equilibrio di potere. Chi era rimasto fuori dall'ordine o chi non ne ha beneficiato, oggi richiede inclusività e parità di trattamento. Nella sfera economico-commerciale questa rivendicazione abbraccia tutti i Paesi in via di sviluppo che insistono sul trattamento speciale e differenziato e sul trasferimento di adeguate tecnologie. I Paesi avanzati oppongono l'argomentazione secondo la quale la necessaria e pur legittima aspirazione allo sviluppo non può tradursi in esenzioni generali e permanenti dagli obblighi Omc, ma che tale aspirazione vada modulata sulla base delle necessità particolari di un paese. Ma questa rivendicazione trascende anche i confini nazionali per abbracciare piccole e medie imprese, contrapposte alle grandi multinazionali, nonché donne e giovani imprenditori, contrapposti ai grandi gruppi industriali e commerciali.

Mentre la crisi attuale dell'Omc, che abbiamo esaminato nel capitolo 3, certamente si sostanzia delle suddette sfide, non sembra a chi scrive che si possa decretarne la fine. Da un'attenta osservazione dell'attività dell'Omc, dalla peculiare architettura di forme aggregative e coalizzanti della sua *membership*, e dalle differenze che vi si scorgono nel confronto con il sistema delle Nazioni Unite, pare piuttosto che la natura stessa di questo "ordine multilaterale" sia atta a inglobare il cambiamento (inevitabile) nell'equilibrio di potere tra gli attori in gioco e la re-definizione dei suoi aspetti legittimanti. L'attuale impasse decisionale e giudiziale appare transitoria verso nuove architetture e nuovi equilibri. Quanto attualmente in corso, dunque, non è altro che l'ulteriore passo verso la decostruzione di un impianto multilaterale tuttora utile ma da snellire e rimettere nuovamente al passo con i tempi. Occorre cogliere l'opportunità per rinnovare il sistema e adattarlo alle mutate circostanze: da un lato, dando via libera a negoziati plurilaterali (poco importa se multilateralizzati solo in seguito e progressivamente attraverso la clausola Mfn) nella convinzione che una vera "rinascita" della funzione negoziale dovrà passare da una soluzione del "problema cinese"; dall'altro, riformando il Dsb sino a renderlo allineato al moderno sentire e volere della *membership*.

La sua giovane età, una *membership* estesa ma non ancora universale con un'organizzazione interna che sfugge agli inquadramenti tradizionali, un sistema decisionale consensuale ma aperto a soluzioni *ad interim* maggioritarie, inducono a pensare che l'Omc abbia gli strumenti e una massa critica sufficientemente ampia ed eterogenea di membri fortemente interessati per superare le proprie impasse e la lunga crisi che la caratterizzano.

Alla sua storia – poco più di due decenni che tuttavia abbracciano la prima vera e compiuta globalizzazione economico-commerciale e un salto tecnologico senza precedenti (la cosiddetta “quarta rivoluzione industriale” secondo il World Economic Forum) –, alle caratteristiche peculiari dei suoi membri (non tutti attori statuali), alle sue forme aggregative eterogenee e non più strettamente legate a criteri di contiguità geografica e/o opportunità regionale, alla sua capacità auto-rigenerativa possiamo oggi guardare con maggiore attenzione per leggere i principali mutamenti geopolitici in atto e interpretare le tendenze di medio e lungo corso che porteranno a nuovi assetti di ordini costituiti, siano essi di natura regionale o internazionale.

aggiornato 17 settembre 2018

Riferimenti

Christian Bjørnskov e Kim Martin Lind, "Where do Developing Countries Go After Doha? An Analysis of WTO Positions and Potential Alliances", in *Journal of World Trade*, vol. 36, n. 3 (2002), p. 543-561

Chad P. Bown, "Participation in WTO Dispute Settlement: Complainants, Interested Parties, and Free Riders", in *The World Bank Economic Review*, vol. 19, n. 2 (2005), p. 287-310, <http://documents.worldbank.org/curated/en/717131468339568713>

Michele Bruno, "La crisi del sistema multilaterale previsto dal capitolo VII della carta dell'onu ed il passaggio all'unilateralismo", in *Diritto.it*, 24 marzo 2005, <http://www.diritto.it/materiali/internazionale/bruno.html>

Gabriel Cepaluni, Manoel Galdino e Amâncio Jorge de Oliveira, "The Bigger, the Better: Coalitions in the GATT/WTO", in *Brazilian Political Science Review*, vol. 6, n. 2 (2012), p. 28-55, <http://dx.doi.org/10.1590/S1981-38212012000200002>

Mette Eilstrup-Sangiovanni, "The Global Crisis of Multilateralism", in *E-International Relations*, 3 dicembre 2016, <https://www.e-ir.info/?p=66752>

Henry Gao, "China's Ascent in Global Trade Governance: From Rule Taker to Rule Shaker, and Maybe Rule Maker?", in Carolyn Deere Birkbeck (a cura di), *Making Global Trade Governance Work for Development. Perspectives and Priorities from Developing Countries*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, p. 153-180

Geoffrey Garrett e James McCall Smith, "The Politics of WTO Dispute Settlement", in *UCLA Occasional Paper Series*, luglio 2002, <https://escholarship.org/uc/item/4t4952d7>

Arthur John Richard Groom e Margot Light, eds., *Contemporary International Relations: A Guide to Theory*, London, Pinter, 1994

Colleen Hamilton e John Whalley, "Coalitions in the Uruguay Round", in *Weltwirtschaftliches Archive*, vol. 125, n. 3 (1989), p. 547-562

John H. Jackson, "The Role and Effectiveness of the WTO Dispute Settlement Mechanism", in Susan M. Collins e Dani Rodrik (a cura di), *Brookings Trade Forum 2000*, Washington, Brookings Institution Press, 2001, p. 179-219

Robert O. Keohane e Joseph S. Nye, "Transgovernmental Relations and International Organizations", in *World Politics*, vol. 27, n. 1 (1974), p. 39-62

Henry Kissinger, *Ordine mondiale*, Milano, Mondadori, 2015

Peter Lloyd, "Multilateralism in Crisis", in *ARTNeT Working Paper Series*, No. 114 (2012), <https://artnet.unescap.org/publications/working-papers/multilateralism-crisis>

Mauro Magatti, "Gli errori delle élite sulla globalizzazione", in *Corriere della Sera*, 23 aprile 2017, https://www.corriere.it/opinioni/17_aprile_24/gli-errori-elite-660c50ca-284d-11e7-b6aa-7d1d46c4746d.shtml

William B.T. Mock, "Game Theory, Signaling, and International Legal Relations", in *George Washington Journal of International Law and Economics*, vol. 26 (1992), p. 33-60, <https://ssrn.com/abstract=1028304>

Amrita Narlikar, *International Trade and Developing Countries. Bargaining Coalitions in the GATT & WTO*, London/New York, Routledge, 2003

Mayur Patel, "Building Coalitions and Consensus in the WTO", in *Bridges*, vol. 11, n. 5 (2007), p. 21-22, <https://www.ictsd.org/node/73238>

Dennis Patterson e Ari Afilalo, *The New Global Trading Order. The Evolving State and the Future of Trade*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008

Sonia E. Rolland, "Developing Country Coalitions at the WTO: In Search of Legal Support", in *Harvard International Law Journal*, vol. 48, n. 2 (2007), p. 483-551, http://www.harvardilj.org/wp-content/uploads/2010/09/HILJ_48-2_Rolland.pdf

Pierre Sauvé e Bernard Njong, "Le multilatéralisme est-il en crise?" (video), in *WTO Forum*, 10 ottobre 2012, https://www.wto.org/english/forums_e/debates_e/debate44_e.htm

Arvind Subramanian, "The WTO Reborn?", in *Project Syndicate*, 22 febbraio 2017, <https://www.project-syndicate.org/bigpicture/trade-in-the-trump-age#wto-trade-multilateralism-revival-by-arvind-subramanian-2017-02>

World Trade Organization, *Trade Recovery Expected in 2017 and 2018, Amid Policy Uncertainty*, 12 aprile 2017, https://www.wto.org/english/news_e/pres17_e/pr791_e.htm

Collin Zhuawu, *Africa and the WTO Crisis: What Role in Future Global Trade Governance?*, paper per il WTO Public Forum 2012, Ginevra, 24-26 settembre 2012, https://www.wto.org/english/forums_e/public_forum12_e/art_pf12_e/art22.htm

Appendice: Gruppi e coalizioni in seno all'Omc

Gruppi	Descrizione/tema	Paesi
Acp	Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico firmatari della convenzione di Lomé Natura: geografica Temi: preferenze agricole http://www.acp.int	membri Omc (62): Angola, Antigua e Barbuda, Barbados, Belize, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camerun, Capo Verde, Ciad, Congo, Congo (Repubblica democratica), Costa d'Avorio, Cuba, Dominica, Figi, Gabon, Gambia, Ghana, Giamaica, Gibuti, Grenada, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Haiti, Kenia, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mauritius, Mozambico, Namibia, Niger, Nigeria, Papua Nuova Guinea, Repubblica Centrafricana, Ruanda, St Kitts e Nevis, St Lucia, St Vincent e isole Grenadine, Samoa, Senegal, Seychelles, Sierra Leone, Isole Salomone, Sudafrica, Suriname, Swaziland, Tanzania, Togo, Tonga, Trinidad e Tobago, Uganda, Vanuatu, Zambia, Zimbabwe osservatori Omc (8): Bahamas, Comore, Guinea equatoriale, Etiopia, São Tomé e Príncipe, Somalia, Sudan, Timor Est Non membri o osservatori Omc (9): Eritrea, Isole Cook, Kiribati, Isole Marshall, Micronesia, Nauru, Niue, Palau, Tuvalu
Gruppo africano	Paesi africani membri dell'Omc Natura: regionale Temi: generali	membri Omc (43): Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camerun, Capo Verde, Ciad, Congo, Congo (Repubblica democratica), Costa d'Avorio, Egitto, Gabon, Gambia, Ghana, Gibuti, Guinea, Guinea-Bissau, Kenia, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Marocco, Mauritania, Mauritius, Mozambico, Namibia, Niger, Nigeria, Repubblica Centrafricana, Ruanda, Senegal, Seychelles, Sierra Leone, Sudafrica, Swaziland, Tanzania, Togo, Tunisia, Uganda, Zambia, Zimbabwe
Asian developing members	Paesi asiatici membri dell'Omc. Annunciato nel documento WT/GC/COM/6 del 27 marzo 2012 Natura: regionale Temi: generali	membri Omc (31): Arabia Saudita, Bahrain, Bangladesh, Brunei, Cambogia, Cina, Corea del Sud, Emirati Arabi Uniti, Filippine, Giordania, Hong Kong, India, Indonesia, Kirghizistan, Kuwait, Laos, Macao, Malesia, Maldive, Mongolia, Myanmar, Nepal, Oman, Pakistan, Qatar, Singapore, Sri Lanka, Tailandia, Taipei, Turchia, Vietnam
Apec	Forum della Cooperazione economica Asia-Pacifico (<i>Asia Pacific Economic Cooperation</i>) Natura: regionale Temi: generali https://www.apec.org	membri Omc (21): Australia, Brunei, Canada, Cile, Cina, Corea del Sud, Filippine, Giappone, Hong Kong, Indonesia, Malesia, Messico, Nuova Zelanda, Papua Nuova Guinea, Perù, Russia, Singapore, Tailandia, Taipei, Usa, Vietnam

Asean	<p>Associazione delle Nazioni del Sud-est asiatico (<i>Association of Southeast Asian Nations</i>)</p> <p>Natura: regionale</p> <p>Tem: generali</p> <p>https://asean.org</p>	membri Omc (10): Brunei, Cambogia, Filippine, Indonesia, Laos, Malesia, Myanmar, Singapore, Thailandia, Vietnam
Mercosur	<p>Mercato comune dell'America meridionale</p> <p>Natura: unione doganale</p> <p>Tem: generali</p> <p>http://www.mercosur.int</p>	membri Omc (4): Argentina, Brasile, Paraguay, Uruguay
G-90	<p>Paesi Gruppo africano + Acp + LDCs</p> <p>Tem: generali</p>	<p>membri Omc (72): Afghanistan, Angola, Antigua e Barbuda, Bangladesh, Barbados, Belize, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cambogia, Camerun, Capo Verde, Ciad, Congo, Costa d'Avorio, Cuba, Congo (Repubblica democratica), Dominica, Egitto, Figi, Gabon, Gambia, Ghana, Giamaica, Gibuti, Grenada, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Haiti, Kenia, Laos, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Maldive, Mali, Marocco, Mauritania, Mauritius, Mozambico, Myanmar, Namibia, Nepal, Niger, Nigeria, Papua Nuova Guinea, Repubblica Centrafricana, Repubblica Dominicana, Ruanda, St Kitts e Nevis, St Lucia, St Vincent e isole Grenadine, Samoa, Senegal, Seychelles, Sierra Leone, Isole Salomone, Sudafrica, Suriname, Swaziland, Tanzania, Togo, Trinidad e Tobago, Tunisia, Uganda, Vanuatu, Yemen, Zambia, Zimbabwe</p> <p>osservatori Omc (10): Bahamas, Bhutan, Comore, Etiopia, Guinea equatoriale, São Tomé e Príncipe, Somalia, Sud Sudan, Sudan, Timor Est</p> <p>Non membri o osservatori Omc (9): Isole Cook, Eritrea, Kiribati, Isole Marshall, Micronesia, Nauru, Niue, Palau, Tuvalu</p>
Paesi LDCs	<p>Paesi meno sviluppati (<i>Least developed countries</i>). L'Omc utilizza la lista dell'Onu</p> <p>Tem: generali</p>	<p>membri Omc (36): Afghanistan, Angola, Bangladesh, Benin, Burkina Faso, Burundi, Cambogia, Ciad, Congo (Repubblica democratica), Gibuti, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Haiti, Laos, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambico, Myanmar, Nepal, Niger, Repubblica Centrafricana, Ruanda, Senegal, Sierra Leone, Isole Salomone, Tanzania, Togo, Uganda, Vanuatu, Yemen, Zambia</p> <p>osservatori Omc (8): Bhutan, Comore, Etiopia, São Tomé e Príncipe, Somalia, Sud Sudan, Sudan, Timor Est</p> <p>Non membri o osservatori Omc (3): Eritrea, Kiribati, Tuvalu</p>

Paesi SVEs	<p>Piccole economie vulnerabili (<i>Small, vulnerable economies</i>). Gruppo di paesi in via di sviluppo richiedenti flessibilità e un trattamento speciale e differenziato nei negoziati</p> <p>Temi: generali</p>	<p>membri Omc (26): Antigua e Barbuda, Barbados, Belize, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Figi, Giamaica, Grenada, Guatemala, Honduras, Mauritius, Nicaragua, Panama, Papua Nuova Guinea, Repubblica Dominicana, St Kitts e Nevis, St Lucia, St Vincent e isole Grenadine, Samoa, Seychelles, Sri Lanka, Tonga, Trinidad e Tobago</p> <p>osservatori Omc (1): Bahamas</p>
Membri ex Articolo XII (RAMs)	<p>Membri ex Articolo XII o di recente adesione (<i>Recently acceded members</i>), ossia paesi che hanno negoziato accordi e aderito all'Omc dopo il 1995, richiedenti minori impegni nei negoziati a causa della liberalizzazione intrapresa nell'ambito dei loro accordi di adesione. Sono esclusi i paesi meno sviluppati, esonerati da nuovi impegni, e i paesi Ue</p> <p>Temi: generali</p>	<p>membri Omc (22): Albania, Arabia Saudita, Armenia, Capo Verde, Cina, Ecuador, Georgia, Giordania, Kazakistan, Kirghizistan, Macedonia, Moldavia, Mongolia, Oman, Panama, Russia, Seychelles, Tagikistan, Taipei, Tonga, Ucraina, Vietnam</p>
Economie in transizione a basso reddito	<p>Paesi richiedenti lo stesso trattamento riservato ai paesi meno sviluppati. La lista di paesi che hanno avanzato la proposta sull'agricoltura comprendeva anche l'Albania e la Georgia, che si è formalmente ritirata.</p> <p>Temi: agricoltura</p>	<p>membri Omc (3): Armenia, Kirghizistan, Moldavia</p>
Gruppo di Cairns	<p>Coalizione di paesi esportatori di prodotti agricoli promotori della liberalizzazione del mercato agricolo</p> <p>Temi: agricoltura</p> <p>https://cairnsgroup.org</p>	<p>membri Omc (19): Argentina, Australia, Brasile, Canada, Cile, Colombia, Costa Rica, Filippine, Guatemala, Indonesia, Malesia, Nuova Zelanda, Pakistan, Paraguay, Perù, Sudafrica, Thailandia, Uruguay, Vietnam</p>
Gruppo dei prodotti tropicali (Tpg)	<p>Coalizione di paesi in via di sviluppo richiedenti una liberalizzazione del mercato dei prodotti tropicali (<i>Tropical products group, Tpg</i>)</p> <p>Temi: agricoltura</p>	<p>membri Omc (8): Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panama, Perù</p>
G-10	<p>Coalizione di paesi promotori per questioni non commerciali di un trattamento diverso e speciale per l'agricoltura</p> <p>Temi: agricoltura</p>	<p>membri Omc (9): Corea del Sud, Giappone, Islanda, Israele, Liechtenstein, Mauritius, Norvegia, Svizzera, Taipei</p>

G-20	Coalizione di paesi in via di sviluppo richiedenti ambiziose riforme nel settore agricolo dei paesi sviluppati, con una certa flessibilità per i paesi in via di sviluppo Temi: agricoltura	membri Omc (23): Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Cina, Cuba, Ecuador, Egitto, Filippine, Guatemala, India, Indonesia, Messico, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Perù, Sudafrica, Tailandia, Tanzania, Uruguay, Venezuela, Zimbabwe
G-33	Detti anche " <i>Friends of Special Products</i> ". Coalizione di paesi in via di sviluppo richiedenti una flessibilità che consenta loro di avviare una limitata apertura del proprio mercato agricolo Temi: agricoltura	membri Omc (47): Antigua e Barbuda, Barbados, Belize, Benin, Bolivia, Botswana, Cina, Congo, Corea del Sud, Costa d'Avorio, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Filippine, Giamaica, Grenada, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, India, Indonesia, Kenia, Madagascar, Mauritius, Mongolia, Mozambico, Nicaragua, Nigeria, Pakistan, Panama, Repubblica Dominicana, St Kitts e Nevis, St Lucia, St Vincent e isole Grenadine, Senegal, Sri Lanka, Suriname, Taipei, Tanzania, Trinidad e Tobago, Turchia, Uganda, Venezuela, Zambia, Zimbabwe
Cotone-4	Coalizione di paesi dell'Africa occidentale richiedente tagli a sovvenzioni e tariffe sul cotone Temi: agricoltura (cotone)	membri Omc (4): Benin, Burkina Faso, Ciad, Mali
Amna 11	Coalizione di paesi in via di sviluppo richiedenti flessibilità per limitare l'apertura del mercato nel settore dei prodotti industriali Temi: accesso ai mercati non agricoli (Amna)	membri Omc (10): Argentina, Brasile, Egitto, Filippine, India, Indonesia, Namibia, Sudafrica, Tunisia, Venezuela
Paesi al Paragrafo 6	Gruppo di paesi in cui meno del 35 per cento dei prodotti non agricoli sono soggetti a massimali tariffari legalmente vincolanti. Hanno concordato di ampliarne la copertura obbligatoria, ma chiedono l'esenzione per determinati prodotti (paragrafo 6 della prima versione del testo Amna, in seguito paragrafo 8.) Temi: accesso ai mercati non agricoli (Amna)	membri Omc (12): Camerun, Congo, Costa d'Avorio, Cuba, Ghana, Kenia, Macao, Mauritius, Nigeria, Sri Lanka, Suriname, Zimbabwe

<p>Friends of Ambition (Amna)</p>	<p>Paesi richiedenti massime riduzioni tariffarie e un reale accesso al mercato sotto Amna (con alcune sfumate differenze nelle loro posizioni) Temi: accesso ai mercati non agricoli (Amna)</p>	<p>membri Omc (35): Australia, Austria, Belgio, Bulgaria, Canada, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Repubblica Slovacca, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Ungheria, Unione europea, Usa</p>
<p>Friends of Anti-Dumping Negotiations (FANs)</p>	<p>Coalizione richiedente maggiore controllo sull'uso delle misure antidumping Temi: Regole (antidumping)</p>	<p>membri Omc (15): Brasile, Cile, Colombia, Corea del Sud, Costa Rica, Giappone, Hong Kong, Israele, Messico, Norvegia, Singapore, Svizzera, Thailandia, Taipei, Turchia</p>
<p>Friends of Fish (FoFs)</p>	<p>Coalizione informale richiedente una riduzione sostanziale delle sovvenzioni al settore della pesca. Di volta in volta altri membri dell'Omc si sono definiti come tali. Temi: Regole (sovvenzioni)</p>	<p>membri Omc (11): Argentina, Australia, Cile, Colombia, Ecuador, Islanda, Norvegia, Nuova Zelanda, Pakistan, Perù, Usa</p>
<p>Gruppo "W52"</p>	<p>Promotori del documento TN/C/W/52, una proposta sulle "modalità" nei negoziati sulle indicazioni geografiche di vini e alcolici (registro multilaterale e massima protezione per prodotti diversi da vini e alcolici) e la loro "divulgazione" (chi deposita domanda di brevetto deve rendere nota l'origine delle risorse genetiche e dei saperi tradizionali utilizzati). L'elenco comprende i gruppi Ue, Acp e africano (la Repubblica Dominicana e il Sudafrica sono tra i promotori del documento TN/IP/W/10/Rev.4). Temi: Proprietà intellettuale (diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio, TRIPs)</p>	<p>membri Omc (109): Albania, Angola, Antigua e Barbuda, Austria, Barbados, Belgio, Belize, Benin, Botswana, Brasile, Bulgaria, Burkina Faso, Burundi, Camerun, Capo Verde, Ciad, Cina, Colombia, Congo, Costa d'Avorio, Croazia, Cuba, Cipro, Czech Rep, Congo (Repubblica democratica), Danimarca, Gibuti, Dominica, Ecuador, Egitto, Estonia, EU, Figi, Finlandia, Francia, Gabon, Gambia, Georgia, Germania, Ghana, Giamaica, Grecia, Grenada, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Haiti, India, Indonesia, Irlanda, Islanda, Italia, Kenia, Kirghizistan, Lettonia, Lesotho, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Macedonia, Madagascar, Malawi, Mali, Malta, Mauritania, Mauritius, Moldavia, Mozambico, Namibia, Marocco, Niger, Nigeria, Paesi Bassi, Pakistan, Papua Nuova Guinea, Perù, Polonia, Portogallo, Repubblica Centrafricana, Repubblica Dominicana*, Repubblica Slovacca, Romania, Ruanda, St Kitts e Nevis, St Lucia, St Vincent e isole Grenadine, Senegal, Sierra Leone, Slovenia, Isole Salomone, Spagna, Sri Lanka, Suriname, Swaziland, Sudafrica*, Svezia, Svizzera, Thailandia, Tanzania, Togo, Tonga, Trinidad e Tobago, Tunisia, Turchia, Uganda, United Kingdom, Ungheria, Zambia, Zimbabwe</p>

Proposta congiunta (proprietà intellettuale)	Promotori del documento TN/IP/W/10/Rev.4 che propone di creare un database su base interamente volontaria Temi: Proprietà intellettuale (registro TRIPs delle indicazioni geografiche)	membri Omc (20): Argentina, Australia, Canada, Cile, Corea del Sud, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Giappone, Guatemala, Honduras, Israele, Messico, Nuova Zelanda, Nicaragua, Paraguay, Repubblica Dominicana, Taipei, Sudafrica, Usa
Gruppo del Pacifico	Forum delle isole del Pacifico in via di sviluppo Natura: geografica Temi: generali https://www.forumsec.org	membri Omc (6): Figi, Papua Nuova Guinea, Samoa, Isole Salomone, Tonga, Vanuatu Non membri o osservatori Omc (8): Isole Cook, Kiribati, Isole Marshall, Micronesia, Nauru, Niue, Palau, Tuvalu

Fonte: Sito Omc: *Groups in the negotiations*, 18 dicembre 2017, https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/negotiating_groups_e.htm.

Istituto Affari Internazionali (IAI)

L'Istituto Affari Internazionali (IAI) è un think tank indipendente, privato e non-profit, fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli. Lo IAI mira a promuovere la conoscenza della politica internazionale e a contribuire all'avanzamento dell'integrazione europea e della cooperazione multilaterale. Si occupa di temi internazionali di rilevanza strategica quali: integrazione europea, sicurezza e difesa, economia internazionale e *governance* globale, energia e clima, politica estera italiana; e delle dinamiche di cooperazione e conflitto nelle principali aree geopolitiche come Mediterraneo e Medioriente, Asia, Eurasia, Africa e Americhe. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (*The International Spectator*), una online in italiano (*AffarInternazionali*), due collane monografiche (*Quaderni IAI* e *IAI Research Studies*) e varie collane di paper legati ai progetti di ricerca (*Documenti IAI*, *IAI Papers*, ecc.).

Via Angelo Brunetti, 9 - I-00186 Rome, Italy

T +39 06 3224360

F + 39 06 3224363

iai@iai.it

www.iai.it

Ultimi DOCUMENTI IAI

Direttore: Alessandro Marrone (a.marrone@iai.it)

- 18 | 23 Nico Frandi, *Omc e mutamenti geopolitici. Multilateralismo e coalizioni di membri tra crisi, adattamento al cambiamento e rinascita*
- 18 | 22 Irene Fellin, *The Women, Peace and Security Agenda: Challenges and Opportunities for the OSCE Mediterranean Partners for Co-operation*
- 18 | 21 Ginevra Poli, *Recasting EU Civilian Crisis Management*
- 18 | 20 Ginevra Poli, *From Thessaloniki to Sofia: Turning the Enlargement Process into a Win-Win Deal for All*
- 18 | 19 Simone Romano, Lorenzo Vai e Nicoletta Pirozzi, *Le finalità del bilancio Ue e le prospettive di riforma: proposte per l'Italia*
- 18 | 18 Andrea Aversano Stabile, Guillaume Lasconjarias and Paola Sartori, *NATO-EU Cooperation to Project Stability*
- 18 | 17 Jean-Pierre Darnis e Michele Nones (a cura di), *L'accesso allo spazio, settore strategico per l'Italia e l'Europa*
- 18 | 16 Paola Sartori, Alessandro Marrone and Michele Nones, *Looking Through the Fog of Brexit: Scenarios and Implications for the European Defence Industry*
- 18 | 15 Francesco Paron, *Realizing Youth Potential in the Mediterranean: Unlocking Opportunities, Overcoming Challenges*
- 18 | 14 Mihaela Luchian, *The EU and Latin America: Political and Economic Trends in Times of Global Uncertainty*