

## LA CRISI DEL MULTILATERALISMO E LE SUE CONSEGUENZE SULLA SOLUZIONE DELLE CONTROVERSIE ECONOMICHE INTERNAZIONALI

ANGELA DEL VECCHIO\*

SOMMARIO: 1. Origini della crisi del multilateralismo. – 2. La crisi della *governance* economica globale e le sue conseguenze sul WTO. – 3. Le attuali difficoltà del sistema ICSID. – 4. L'UNASUR e il tentativo di istituire un Centro sudamericano per la soluzione delle controversie riguardanti gli investimenti.

### 1. *Origini della crisi del multilateralismo.*

Il multilateralismo sul quale dopo la seconda guerra mondiale si è retta l'intera comunità internazionale attraversa attualmente un momento di grave crisi<sup>1</sup> a causa dei risorgenti nazionalismi e dei mutamenti della politica mondiale dovuti in larga misura alle scelte compiute dagli Stati Uniti, lo Stato sul quale sinora ha poggiato l'intero sistema globale. A ciò si aggiunge la complessa evoluzione dello scenario politico-finanziario, che ha modificato il quadro dei rapporti internazionali organizzato dalle Conferenze di San Francisco e di Bretton Woods e che ha portato al superamento delle tradizionali relazioni economiche multilaterali.

L'inizio della crisi del multilateralismo si fa solitamente risalire alla recessione verificatasi tra il 2007 ed il 2013 negli Stati Uniti d'America, innescata dallo scoppio di una bolla immobiliare, che ha poi gradualmente assunto un carattere globale, spinta da meccanismi finanziari di contagio. In tale situazione si è constatata l'insufficiente capacità del sistema mondiale di governare i fenomeni negativi connessi con la globalizzazione, il ritardo o l'inadeguatezza delle misure adottate nella comunità internazionale contro le disuguaglianze economiche crescenti, le crisi ambientali e climatiche, la disoccupazione e il precariato. Per quanto riguarda poi in particolare il settore commerciale, nulla è stato predisposto per limitare le conseguenze negative prodotte dalle grandi imprese multinazionali che dominano i mercati, dislocano il lavoro a loro piacimento ed eludono con facilità la fiscalità nazionale.

Hanno altresì contribuito alla crisi dei rapporti internazionali multilaterali il radicalismo religioso e la ripresa degli estremismi che hanno creato avvicinamenti (Israele-Arabia Saudita) e rotture (monarchie del Golfo contro il Qatar) sino a poco tempo fa impensabili.

---

\* Professore emerito di Diritto internazionale, Università "LUISS G. Carli".

<sup>1</sup> Vedi tra gli altri P. LLOYD, *Multilateralism in Crisis*, in *ARTNeT Working Paper Series*, n. 114 (2012), <https://artnet.unescap.org/publications/working-papers/multilateralismcrisis>; M. EILSTRUP-SANGIOVANNI, *The Global Crisis of Multilateralism*, in *E-International Relations*, 3 dicembre 2016, <https://www.e-ir.info/?p=66752>; M. SMITH, *The EU, the US and the crisis of contemporary multilateralism*, in *Journal of European Integration*, 2018, p. 539 ss.; J. BRUNNÉE, *Multilateralism in Crisis*, *Proceedings of the ASIL Annual Meeting*, 2018, vol. 112, p. 335 ss.

In questo quadro i vecchi equilibri sono stati messi in discussione e le aggregazioni dei vari Stati su base regionale sono apparse sovente superate a causa dei progressivi mutamenti di alleanze e coalizioni, della creazione di nuovi gruppi di potere molto meno statici dei precedenti, sganciati da pregresse logiche ideologiche non più condivise. Senza contare l'incidenza avuta dall'emergere nello scenario internazionale di nuovi attori come Cina e India, che hanno spostato l'asse degli interessi politici ed economici globali una volta rivolto esclusivamente al c.d. mondo occidentale, dove il multilateralismo dominato tradizionalmente dagli Stati Uniti rappresentava la regola.

Tutto ciò ha avuto importanti ripercussioni sulle organizzazioni internazionali, che tanto hanno contribuito all'affermazione del multilateralismo nel dopoguerra, erodendo il potere degli Stati e favorendo un'impostazione multilaterale verticale<sup>2</sup> delle relazioni dei soggetti di diritto internazionale. Alla base della loro attività è stato posto infatti il convincimento che un parziale superamento del principio di esclusività degli ordinamenti statali avrebbe reso possibile la soluzione dei complessi problemi che man mano andavano sorgendo nella comunità internazionale del dopoguerra. Oggi tale convincimento è stato messo in discussione, provocando conseguenze più o meno rilevanti a seconda degli ambiti di competenza delle istituzioni internazionali e coinvolgendole nella crisi del multilateralismo.

Del resto, proprio la scelta fatta in passato a favore della rinuncia della sovranità statale in alcuni settori ha prodotto una reazione negativa, dovuta alla paura della perdita di centri di potere controllabili, cosicché il localismo o in alcuni casi addirittura l'unilateralismo si è andato sempre più decisamente contrapponendo al multilateralismo. Gli Stati e i loro cittadini attualmente mostrano di gradire sempre meno le ingerenze sovranazionali e manifestano un crescente desiderio di riacquistare indipendenza e sovranità. L'avanzata delle correnti populiste in tutti i Paesi è la più evidente testimonianza di un mutamento di prospettiva ideologica, che sta mettendo in discussione gli equilibri internazionali finora vigenti.

Esempi estremamente significativi di quanto affermato sono l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea e la volontà dell'amministrazione Trump di abbandonare il multilateralismo, sganciarsi dalle organizzazioni internazionali e perseguire una politica di chiusura a qualsiasi influenza esterna. Trump infatti sin dal momento del suo insediamento ha caratterizzato la politica degli Stati Uniti con l'unilateralismo – ossia il protezionismo in termini commerciali – e il bilateralismo, a favore di negoziati con i partner più importanti, trascurando o mostrando di non tenere in alcun conto la ricerca di risultati condivisi nell'ambito delle organizzazioni esistenti: la sua politica di chiusura è di fatto condensata nell'espressione "America First".

Tuttavia, ciò non può condurre a ritenere che il multilateralismo sia scomparso, ma solo che i due distinti ed opposti dinamismi continuano ad interagire tra loro, perché, anche se sono apparentemente in contrapposizione dialettica l'uno nei confronti dell'altro, in realtà costituiscono le diverse sfaccettature di un unico processo che sta modellando la società internazionale contemporanea.

---

<sup>2</sup> Il tema della verticalizzazione della comunità internazionale è stato ampiamente studiato, vedi ad esempio tra gli altri CHINKIN, *The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law*, in *International Law Quarterly*, 1989, p. 850 ss.; PALMER, *New ways to Make International Environmental Law*, in *AJIL*, 1992, p. 259 ss.; ZICCARDI CAPALDO, *The Law of the Global Community: An Integrated System to Enforce "Public" International Law*, in *Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, 2001, p. 71 ss.

La loro coesistenza si nota allorché si osservano in particolare gli effetti della crisi economico-finanziaria tuttora in corso, la quale ha indotto i singoli Stati a ricorrere immediatamente alle istituzioni finanziarie multilaterali e soprattutto alla Banca Mondiale e al Fondo Monetario Internazionale (FMI) per gestire e risolvere i problemi di liquidità nello sforzo di fermare la recessione e stimolare la crescita. Ma contestualmente essa ha prodotto una reazione contraria all'attività delle suddette istituzioni ed il localismo o l'unilateralismo, inteso come la volontà di tutela di interessi specifici dei singoli Stati, ha acquistato rilevanza, producendo alcune conseguenze, tra cui in primo luogo la determinazione di riformare le istituzioni di Bretton Woods, in altri termini il "sistema monetario internazionale" codificato nel dopoguerra, risultato inefficace nella soluzione della crisi.

In secondo luogo, oltre al desiderio di modificare le istituzioni multilaterali, il localismo o l'unilateralismo starebbero spingendo gli Stati a scegliere ogni forma possibile di protezionismo commerciale, nella ricerca di soluzione a problemi di sviluppo difformi tra paesi a livelli di crescita tra loro lontani, a divergenti valutazioni ambientali, a politiche di approvvigionamento energetico confliggenti, a mutamenti di pregresse alleanze politiche.

## 2. *La crisi della governance economica globale e le sue conseguenze sul WTO*

Nello scenario sopra delineato, ampiamente condizionato dalla crisi della governance economica globale, specifica attenzione va dedicata alle rilevanti conseguenze che i mutamenti in atto stanno producendo su alcune organizzazioni internazionali ed in particolare sul WTO, che ha tra i suoi compiti primari quello di garantire attraverso il suo sistema di soluzione delle controversie il rispetto delle regole commerciali concordate a livello multilaterale.

In realtà, sebbene il WTO sia di recente istituzione rispetto alla maggior parte delle altre organizzazioni internazionali, in quanto sorto nel 1995 - e quindi già in parte rifletta un ordine mondiale post-guerra fredda - il rapido sviluppo dei paesi emergenti, la velocità di diffusione di fenomeni negativi e le variazioni delle politiche economiche dei diversi Stati hanno messo in crisi in soli 25 anni il suo funzionamento. Di fatto, il sistema degli scambi mondiali è cambiato più velocemente di quanto non siano riuscite a fare le istituzioni internazionali ed in particolare il WTO.

Per questo motivo i Paesi membri sono attualmente concordi sulla necessità di riformare l'ente e soprattutto gli organi arbitrali e giudiziari in esso previsti, nonostante l'indubbio successo da loro registrato in passato e l'apprezzata giurisprudenza prodotta. In effetti, le maggiori critiche attualmente sono state formulate proprio nei confronti del "Dispute Settlement System", ritenuto complesso e non così rapido come potrebbe in astratto apparire soprattutto riguardo alla soluzione delle controversie relative a misure protezionistiche.

Molto dell'aggravarsi della situazione è peraltro dovuto all'atteggiamento fortemente negativo degli Stati Uniti<sup>3</sup>, che hanno di fatto paralizzato il sistema bloccando il processo di

---

<sup>3</sup> Per un esame delle critiche rivolte dagli Stati Uniti al sistema di soluzione delle controversie del WTO si veda *The President's 2018 Trade Policy Agenda* nel sito <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018/AR/2018%20Annual%20Report%20I.pdf>

nomina dei giudici dell'Organo di Appello, anche nell'intento, secondo alcuni<sup>4</sup>, di evitare che decisioni a loro contrarie potessero essere emesse in conseguenza delle misure protezionistiche adottate.

D'altra parte, in generale, seguendo i diversi negoziati condotti nella fase attuale dagli Stati Uniti per la modifica o in alcuni casi anche recesso dai principali accordi multilaterali in materia commerciale appare con sufficiente evidenza l'intenzione americana di ridurre l'importanza degli organi giudiziari, dotati di imparzialità, terzietà e automatismo, a favore di un approccio di tipo negoziale-conciliativo.

Non sorprende quindi l'atteggiamento americano negativo nei confronti del WTO proprio nel momento critico della guerra dei dazi tra Stati Uniti, Cina e Unione europea, atteggiamento giunto, come si è detto, a paralizzare il sistema di soluzione delle controversie, non permettendo di sostituire i giudici dell'Organo di Appello arrivati al termine del mandato<sup>5</sup>.

Esaminando in particolare le motivazioni addotte dagli Stati Uniti, una delle accuse rivolte al meccanismo di soluzione delle controversie WTO sarebbe la mancanza di imparzialità dei panels e dell'Organo di appello, che emetterebbero decisioni più politiche che giuridiche, delle quali quindi andrebbe ridimensionata la forza vincolante. Tali considerazioni peraltro non trovano giustificazione se si considera che con l'UE gli Stati Uniti sono quelli che ricorrono di più al sistema di risoluzione delle controversie e che le loro ragioni sono state accolte in larghissima misura nelle cause in cui essi sono Parti. Inoltre, forse non è stato adeguatamente valutato il fatto che, adottando in questa fase una politica di blocco, una molteplicità di ricorsi in appello potrebbero non essere decisi e anche questioni riguardanti gli Stati Uniti con un esito presumibilmente a loro favore potrebbero rimanere irrisolte.

A porre rimedio a tale situazione sta tentando l'Unione europea, che, pur concordando sulla necessità di riformare il WTO, nell'intento di poter continuare a disporre di uno strumento di soluzione delle controversie economiche, ha proposto insieme a Cina e altri 15 Stati<sup>6</sup> nel meeting di Davos di fine gennaio 2020 di costituire un meccanismo temporaneo di risoluzione di tali controversie, in attesa che l'Organo d'Appello del WTO riprenda le sue funzioni<sup>7</sup>.

Il nuovo meccanismo sarebbe aperto a tutti i Paesi che vi vorranno aderire e troverebbe il suo fondamento giuridico nell'art. 25(1) del "Dispute Settlement Understanding", che prevede la possibilità per gli Stati membri di ricorrere ad un «arbitrato rapido nell'ambito del WTO, concepito come sistema alternativo di risoluzione delle

---

<sup>4</sup> Vedi tra gli altri G. SACERDOTI, *Lo stallo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio davanti alla sfida di Trump: difficoltà passeggera o crisi del multilateralismo?* in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 1, gennaio-marzo 2018, p. XI; A. NARLIKAR, *Trade Multilateralism in Crisis: Limitations of Current Debates on Reforming the WTO, and Why a Game-Changer is Necessary*, in T. SOBRAMANIEN, B. VICKERS, H. ENOS-EDU (a cura di), *WTO Reform: Reshaping Global Trade Governance for 21st Century Challenges*, Commonwealth Secretariat, 2019, London, p. 21 ss..

<sup>5</sup> Vedi G. SACERDOTI, *Sopravviverà l'Organizzazione Mondiale del Commercio alla sfida di Trump? Riflessioni sulla crisi del multilateralismo, un «global public good» da difendere*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Speciale/2019, pp. 685-700, N. FRANDI, *Omc e mutamenti geopolitici. Multilateralismo e coalizioni di membri tra crisi, adattamento al cambiamento e rinascita*, Documenti IAI 2018/ 23 settembre 2018;

<sup>6</sup> Oltre alla Cina hanno aderito alla proposta dell'Unione europea Australia, Brasile, Canada, Cile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Corea del Sud, Messico, Norvegia, Nuova Zelanda, Panama, Singapore, Svizzera, Uruguay.

<sup>7</sup> Cfr. il Paper della Commissione UE consultabile nel sito [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc\\_157331.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf)

controversie» relative a questioni chiaramente definite da entrambe le parti. Sempre secondo l'art. 25(3) le parti coinvolte nei procedimenti sono obbligate a rispettare il lodo arbitrale.

In tal modo il nuovo strumento garantirebbe ai membri del WTO che vi aderiscono di continuare ad avere accesso ad un sistema di risoluzione delle controversie vincolante, terzo ed imparziale. Naturalmente, la proposta avanzata dall'UE a Davos costituirebbe una misura di emergenza, che resterebbe in vigore fino a quando l'Organo d'Appello del WTO non ritornasse operativo. Ma anche nella sua provvisorietà essa appare in grado di bloccare la soluzione voluta da Trump di ridurre gli aspetti giudiziali di imparzialità, terzietà, automatismo, a favore di un approccio di tipo negoziale-conciliativo. Bloccherebbe altresì anche l'altra proposta avanzata da alcuni Stati di ritornare al modello Gatt, dove le sentenze erano delle mere raccomandazioni prive di valore giuridico e non vincolanti per le parti.

In definitiva, dalla difficile situazione sopra esposta emerge un quadro molto incerto dovuto agli atteggiamenti adottati da diversi Stati ad iniziare dagli Stati Uniti, ai quali si aggiungono altri Paesi che manifestano opinioni disomogenee, per cui, pure essendo gli sforzi dell'Unione europea sicuramente apprezzabili, l'organizzazione sembra destinata a rimanere per ora di fatto bloccata.

### 3. *Le attuali difficoltà del sistema ICSID*

Ugualmente colpito dalla crisi in atto del multilateralismo appare il Centro internazionale per la risoluzione delle controversie in materia di investimenti (ICSID) istituito il 18 marzo 1965 dalla Banca Mondiale con la Convenzione di Washington, allo scopo di assicurare strumenti internazionali di soluzione delle controversie tra Stati ed investitori stranieri. Come è noto, nella suddetta Convenzione è stato previsto un procedimento arbitrale in grado di soddisfare l'esigenza degli Stati e degli investitori privati di disporre di una struttura transnazionale, che consentisse una tutela adeguata dei molteplici interessi che concernono, a livello globale, gli investimenti ed eliminasse contestualmente la politicizzazione delle controversie.

Un elemento di grande rilievo, che favorisce il ricorso ai tribunali ICSID da parte degli investitori, è sicuramente costituito dall'obbligo di ogni Stato di riconoscere come vincolante una sentenza ICSID e di assicurarne l'esecuzione sul suo territorio come se si trattasse di una sentenza definitiva di un proprio organo giurisdizionale<sup>8</sup>.

Ciò ha indubbiamente contribuito al successo del Centro, ma, proprio a causa di tale successo e dell'opinione che si è andata formando che si tratti di una struttura che agisce soprattutto a vantaggio degli investitori e non tenga sufficientemente conto degli interessi degli Stati, sono sorte numerose polemiche. Recentemente alcuni Paesi, spinti dalla volontà di difendere gli interessi nazionali, hanno iniziato a contestare l'ICSID e hanno manifestato l'intenzione di istituire meccanismi regionali ad esso alternativi. Le maggiori critiche al sistema sono state mosse dagli Stati latinoamericani, i quali, nonostante una iniziale

---

<sup>8</sup> Cfr. art. 54 Conv. ICSID.

ampissima adesione all'ICSID<sup>9</sup>, successivamente hanno assunto un atteggiamento molto critico nei suoi confronti<sup>10</sup>.

La Bolivia è stata la prima nel 2007 a denunciare la Convenzione di Washington, seguita da Ecuador e Venezuela, con la motivazione che le sentenze dei tribunali ICSID sono definitive e contro di esse non è ammesso appello, il processo non è pubblico ed i giudici non sono sempre neutrali. Le medesime argomentazioni sono state adottate anche dall'Ecuador al momento del suo recesso. Diverse invece le motivazioni, connesse con la particolare situazione politica interna, del Venezuela<sup>11</sup>.

Tali atteggiamenti negativi sono indicativi di un rifiuto del multilateralismo e viceversa mostrano una propensione al regionalismo, allorché da parte di tali Stati si dichiara di voler utilizzare tribunali internazionali con competenza territoriale regionale e non universale per la risoluzione di controversie economico-commerciali ed in particolare di quelle relative agli investimenti. Vengono infatti ritenuti maggiormente idonei alla protezione degli interessi delle parti coinvolte altri sistemi internazionali non universali, bensì regionali in cui sono inseriti più o meno articolati strumenti di soluzione delle controversie economiche<sup>12</sup>, tra essi in particolare il MERCOSUR.

In ambito MERCOSUR le posizioni critiche degli Stati latinoamericani nei confronti dell'ICSID solo state infatti recepite in recenti evoluzioni normative ed in particolare nel "Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones Intra-Mercosur", concluso a Buenos Aires il 7 aprile 2017 in materia di investimenti tra Paesi aderenti al Mercosur, è stato previsto un arbitrato regionale per la soluzione di controversie<sup>13</sup>. Nell'art. 23 (2.e) infatti si dispone che le controversie tra gli Stati parti del Protocollo siano sottoposte ai procedimenti e meccanismi di soluzione vigenti nel Mercosur, rinviando quindi in definitiva al Protocollo di Olivos del 2002<sup>14</sup>. Come è noto, i procedimenti stabiliti in quest'ultimo documento sono un «ad hoc State-to-State arbitration»<sup>15</sup>, un organo permanente di

<sup>9</sup> Quasi tutti gli Stati latinoamericani hanno aderito alla Convenzione di Washington; cfr.: <http://icsid.worldbank.org>

<sup>10</sup> Sull'atteggiamento dei Paesi latinoamericani vedi C. FRUTOS-PETERSON, *El Arbitraje de CIADI y su impacto en el arbitraje internacional Latinoamericano en Materia de Inversión*, in *Revista de Arbitragem e Mediação*, 2004, p. 155 ss.; S. NOURY, C. RICHARD, *International Arbitration in Latin America: Overview and Recent Developments*, in *The International Comparative Legal Guide to: International Arbitration*, 2009, pp. 282, 287; E. A. MORENO-PAREDES, *El Arbitraje de Inversiones en America del Sur: Propuesta de Creación de un Centro Alternativo de Arbitraje de la Estructura Internacional de la Unión de Naciones Suramericanas*, in *U. Miami Inter-Am. L. Rev.* 2010, p. 18 ss.

<sup>11</sup> Va peraltro segnalato che nel 2018 il Messico, che è il secondo più grande Paese latinoamericano, ha firmato la Convenzione ICSID. Questo è indubbiamente un segnale positivo, che mostra come in realtà il sistema ICSID continui ad essere considerato un adeguato strumento di soluzione delle controversie in materia di investimenti da parte di altri Stati sudamericani.

<sup>12</sup> Si veda tra gli altri A. DEL VECCHIO, *I tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, Bari, 2015, p. 121 ss.

<sup>13</sup> Cfr. <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/tratados/>. Per un commento del Protocollo vedi il sito web: [cjltalk.org/the-mercrosur-protocol-on-investment-cooperation-and-facilitation-regionalizing-an-innovative-approach-to-investment-agreements](http://cjltalk.org/the-mercrosur-protocol-on-investment-cooperation-and-facilitation-regionalizing-an-innovative-approach-to-investment-agreements)

<sup>14</sup> L'art. 23(2, e) del Protocollo dispone: «...la controversia podrá ser sometida a los procedimientos y mecanismos de solución de controversias vigentes en el MERCOSUR, de conformidad con el Artículo 24 (Solución de Controversias entre los Estados Partes) del presente Protocolo». A sua volta l'art. 24(1) stabilisce «Una vez se haya agotado el procedimiento previsto en el Artículo 23 [...] sin que la diferencia haya sido resuelta, cualquiera de los Estados Partes involucrados podrá someterla a los procedimientos y mecanismos de solución de controversias vigentes en el MERCOSUR, de acuerdo con las disposiciones de este Artículo».

<sup>15</sup> Cfr. Olivos Protocol artt. 9-16, consultabile nel sito <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/tratados/>



revisione, il TPR<sup>16</sup> ed una procedura per ricorsi presentati da persone fisiche e giuridiche<sup>17</sup>. Tuttavia, nonostante l'accoglimento delle posizioni critiche manifestate dagli Stati dell'area latinoamericana nei confronti dell'ICSID, il "Protocollo MERCOSUR" è entrato in vigore nel 2019 soltanto per i due Stati, Brasile e Uruguay, che lo hanno ratificato e quindi in realtà per gli altri Stati membri del MERCOSUR mantengono la propria efficacia a livello globale le norme ICSID e a livello regionale il "Protocollo di Brasilia" del 17 dicembre 1991 e quello di "Olivos" del 18 febbraio 2002.

Infine, va considerato un ulteriore elemento di continuità del sistema ICSID quello contenuto nell'art. 72 della Convenzione di Washington, in cui è disposto che l'eventuale recesso di uno Stato «shall not affect the rights or obligations under this Convention of that State (...) arising out of consent to the jurisdiction of the Centre given by one of them before such notice was received by the depositary». In tal modo, le norme ICSID continuano ad avere vigore nei confronti degli investitori per le controversie che essi presentino ai tribunali ICSID prima del ricevimento della notifica di recesso presentata da una Parte. Senza contare inoltre che uno Stato che si sia ritirato dall'ICSID potrebbe essere ugualmente tenuto al rispetto degli obblighi contratti, in base al consenso dato ad esempio in un trattato bilaterale concluso in materia di investimenti (BIT)<sup>18</sup>.

#### 4. L'UNASUR e il tentativo di istituire un Centro sudamericano per la soluzione delle controversie riguardanti gli investimenti

Nell'analisi dell'atteggiamento negativo degli Stati latinoamericani non va trascurata un'altra iniziativa contraria al sistema multilaterale globale di soluzione delle controversie in materia di investimenti ideato dalla Convenzione di Washington. Infatti, nell'Unione degli Stati Sudamericani (UNASUR)<sup>19</sup> è stata tempo fa proposta l'istituzione di un Centro regionale per la soluzione di tali controversie, alternativo all'ICSID. Come è noto, l'UNASUR è un'organizzazione internazionale, che ha il compito prioritario di promuovere lo sviluppo regionale dell'area sudamericana, riunendo i membri del Mercosur e della Comunità andina. Peraltro, nella fase attuale l'Organizzazione sta affrontando notevoli difficoltà nel raggiungimento dei numerosi ed ambiziosi obiettivi prefissati<sup>20</sup> a causa di una serie di conflitti diplomatici tra i dodici Stati membri, che hanno comportato il ritiro temporaneo di Argentina, Brasile, Colombia, Cile, Paraguay e Perù<sup>21</sup>, restando membri a pieno titolo solo Bolivia, Ecuador, Guyana, Suriname, Uruguay e Venezuela.

<sup>16</sup> *Idem* artt. 17-22.

<sup>17</sup> *Idem* artt. 39-44.

<sup>18</sup> Cfr. <https://www.jonesday.com/en/insights/2018/03/investment-arbitration-in-latin-america-elections>.

<sup>19</sup> Vedi D. NOLTE, N.M. COMINI, *UNASUR: Regional Pluralism as a Strategic Outcome*, in *Contexto Internacional*, [online], 2016, pp. 545-565; K. FACH GÓMEZ, C. TITI, *UNASUR Centre for the Settlement of Investment Disputes: Comments on the Draft Constitutive Agreement*, in *Investment Treaty News*, issue 3, vol.7, August 2016; M. Á. CANO LINARES, *The Union of South American Nations: An Emerging Regional Organization?* in M. ODELLO, F. SEATZU (eds), *Latin America and Caribbean International Institutional Law*, Asser Press, 2015, p. 43; C. CLOSA, S. PALESTINI, *Tutelage and Regime Survival in Regional Organizations' Democracy Protection: The Case of MERCOSUR and UNASUR*, in *World Politics*, 2018, p. 443-476.

<sup>20</sup> Cfr. artt. 2-3 del Trattato.

<sup>21</sup> Cfr. Argentina, Brasile, Cile, Colombia, Perù e Paraguay hanno dichiarato la propria decisione di «no participar en las distintas instancias de Unasur» a causa di una «alarmante situación de indisciplina en el

In questo quadro peraltro non ancora ben definito, per quanto riguarda in particolare la soluzione delle controversie in materia di investimenti, l'iniziale intenzione di istituire un Centro regionale sudamericano per la soluzione di tali controversie si è andata rafforzando nel tempo, man mano che cresceva l'insoddisfazione degli Stati sudamericani nei confronti dell'ICSID, fino a giungere<sup>22</sup>, nel 2014, al progetto di Accordo istitutivo<sup>23</sup> elaborato dall'UNASUR High Level Experts Working Group on the Settlement of Investment Disputes.

Nell'esame del progetto del Centro sudamericano alcune disposizioni in parte sorprendono, ad iniziare dall'art. 2, che dichiara che l'Accordo non limiterà la possibilità di ricorrere ad altri sistemi di soluzione delle controversie in materia né impedirà il rispetto di obblighi contenuti in accordi internazionali firmati e ratificati dagli Stati membri. Quindi, diversamente da quanto ci si sarebbe aspettato in un sistema alternativo all'ICSID, non è stata inserita alcuna clausola di competenza esclusiva del nuovo Centro, clausola che invece è spesso prevista in trattati analoghi al fine di evitare possibili conflitti di giurisdizione<sup>24</sup>.

Ne risulta in tal modo fortemente indebolito l'obiettivo della regionalizzazione dell'arbitrato in materia di investimenti.

Va altresì notato che gli Stati UNASUR, pur prevedendo la possibilità di appello per i lodi emessi dai tribunali arbitrali, non avrebbero ancora raggiunto l'accordo su una questione importante e cioè se debba essere istituita ogni volta una Commissione di appello ad hoc oppure vada organizzata una Corte Permanente, in parte simile all'Organo di appello del WTO. La Commissione ad hoc o la Corte Permanente avrebbero il potere di confermare, modificare o annullare le sentenze arbitrali. La decisione della Commissione (o della Corte Permanente) sarebbe definitiva ed obbligatoria per entrambe le parti<sup>25</sup>.

---

interior de la Unasur así como lo que califican de “denuncias graves y demandas” entre el personal directivo desde febrero de 2017». Il 28 agosto 2018, la Colombia ha ufficialmente notificato la sua intenzione di volersi ritirare definitivamente “entro sei mesi” dall'organizzazione. Vedi C. ORTIZ MORALES, P. M. MONTERO, C. A. CHAVES GARCÍA, *Implicaciones del retiro de Colombia de la UNASUR: retos en la configuración regional*, in *Oasis*, 2019, pp. 197-222 e il sito <https://cnnespanol.cnn.com/2018/08/10/colombia-dejara-de-ser-miembro-de-unasur/>  
<sup>22</sup> Volendo indicare le diverse fasi del negoziato per l'istituzione del Centro si possono segnalare innanzitutto la 2008 Decision on the Guidelines for a UNASUR Action Plan, in cui veniva sottolineata l'importanza di prevedere un meccanismo per la soluzione delle controversie in materia di investimenti, di carattere volontario e complementare agli altri già esistenti. Nel 2009, nel corso della 39a Sessione dell'Assemblea Generale dell'OSA, l'Ecuador, dopo aver denunciato la Convenzione di Washington, ha appoggiato ufficialmente l'istituzione del Centro UNASUR e nel 2010 nella Declaration del Consiglio dei Capi di Stato e di Governo dell'UNASUR, approvata nella IV Sessione ordinaria svoltasi in Guyana, è stato deciso di costituire l'UNASUR High Level Experts Working Group on the Settlement of Investment Disputes con il compito di predisporre il progetto dell'Accordo istitutivo. Il Gruppo di esperti ha continuato a riunirsi, giungendo al progetto di accordo del 2014. Sinora il progetto di accordo presenta ancora punti problematici e pertanto non è stato presentato agli Stati membri UNASUR per l'approvazione finale e la ratifica.

<sup>23</sup> Si è utilizzata la traduzione non ufficiale in inglese effettuata da M. SARMIENTO, *The 2014 Draft Constitutive Agreement of the Centre for the Settlement of Investment Disputes of the UNASUR (December 14, 2015)*, consultabile nel sito: [abstracthttps://ssrn.com/=2703651](https://ssrn.com/=2703651) o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2703651>. Vedi K. FACH GÓMEZ, C. TITI, *International Investment Law and ISDS: Mapping Contemporary Latin America*, in K. FACH GÓMEZ, C. TITI (eds), *The Latin American Challenge to the Current System of Investor-State Dispute Settlement*, in *Journal of World Investment and Trade: Special Issue* vol. 17 fasc. 4, 2016, p. 515 ss.

<sup>24</sup> In ambito Mercosur il Protocollo di Olivos all'art. 1.2 disponeva analogamente, non prevedendo l'esclusività della competenza del TPR; si veda in proposito tra gli altri A. DEL VECCHIO, *I tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, cit. p. 141 ss.

<sup>25</sup> Cfr. art. 31 del 2014 Draft Constitutive Agreement of the Centre for the Settlement of Investment Dispute of the UNASUR



Va tuttavia nuovamente sottolineato che quanto è stato elaborato in ambito UNASUR è soltanto un progetto, una bozza redatta da un Gruppo di esperti, e che la versione finale potrebbe quindi essere diversa da quella esaminata. Ciò premesso, tuttavia, il documento presenta indubbi elementi di interesse, in quanto vale a confermare l'esistenza di un atteggiamento negativo nei confronti del sistema globale dell'ICSID da parte dei Paesi sudamericani e la volontà di regionalizzare la soluzione delle controversie riguardanti gli investimenti in America latina.

In conclusione si può affermare che nell'attuale fase di contestazione del multilateralismo in materia di strumenti di soluzione delle controversie economiche se in generale il ricorso a tribunali arbitrali o giudiziari, previsti in sistemi multilaterali è posto in discussione dagli Stati soprattutto dell'area sudamericana, per reazione non vi è stato un ritorno all'indietro e cioè ad esempio alla tradizione giuridica latinoamericana che rivendicava la competenza dei tribunali interni e l'applicazione agli investimenti di quei "principles of American international law", considerati norma consuetudinaria regionale<sup>26</sup>. Ma è stata anzi confermata la scelta di ricorrere ad organi giurisdizionali o arbitrali internazionali, dotati di una specifica competenza territoriale regionale e non universale e quindi non inseriti negli ordinamenti interni degli Stati. Con tale scelta si riterrebbe garantita contestualmente l'imparzialità del giudizio e una maggiore attenzione alle esigenze e ai problemi degli Stati e degli investitori della specifica area geografica, senza però tornare alla competenza delle corti e dei tribunali interni, che in passato hanno sovente dimostrato di essere parziali e discontinui nelle loro sentenze.

In effetti dunque la critica ai principali sistemi multilaterali di soluzione delle controversie non provocherebbe un ritorno al passato, ma indurrebbe piuttosto a ricercare nuove soluzioni internazionali, ritenute maggiormente in grado di assicurare contestualmente gli interessi degli investitori e degli Stati. Si intenderebbe in tal modo solo ridurre la delega e il ruolo di mediazione delle organizzazioni internazionali multilaterali globali.

Quanto sopra esposto mostra una crisi del multilateralismo innegabilmente in atto, ma va rilevato che i suoi sviluppi però non sembrano portare sempre ad una visione unilaterale degli interessi degli Stati, come avviene per gli Stati Uniti. Si manifesta piuttosto una volontà, ad esempio per il WTO, di conservare il sistema criticato, modificandolo, oppure nel caso latinoamericano, di ridimensionare il multilateralismo globale, privilegiando soluzioni di tipo multilaterale regionale. Non si è giunti quindi a negare l'importanza per i medi e piccoli Stati di agire insieme nella tutela di interessi nazionali, ma anche le grandi Potenze, ad eccezione degli Stati Uniti, non sembrano voler ritornare all'indietro nel tempo ed agire singolarmente. Nello scenario internazionale attuale non è infatti difficile osservare che di fronte a gravi problemi globali la prima reazione continua ad essere quella di rivolgersi alle istituzioni multilaterali: l'ONU ad esempio per i mutamenti climatici, le migrazioni, le operazioni di pace, ecc., l'OMS per la lotta alle epidemie (ad es. Covid-19), il Fondo Monetario per le crisi finanziarie locali o globali. È una constatazione che permette di affermare che il sistema multilaterale dei rapporti internazionali continua a costituire il tessuto sociale di riferimento della comunità internazionale, nonostante le contestazioni e critiche effettuate da parte di localismi, nazionalismi, populismi risorgenti, contrari ad ogni

---

<sup>26</sup> In proposito vedi tra gli altri F. FRANCONI, *La consuetudine locale nel diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1971, p. 396 ss.; M. R. MAURO, *Riflessioni sul principio del trattamento nazionale e sulla soluzione delle controversie riguardanti gli investimenti stranieri nella prassi dei Paesi dell'America Latina*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *Aspetti dell'integrazione regionale latinoamericana*, Milano, 2001, p. 83 ss.

riduzione della sovranità statale, desiderosi di ridurre il ruolo assunto da enti internazionali. Come all'inizio detto, entrambi i dinamismi coesistono e rappresentano due facce della stessa medaglia.

ABSTRACT: *The multilateralism crisis and its consequences for solution of international economic disputes*

The multilateralism on which the entire international community has stood - after the Second World War - is currently experiencing a moment of serious crisis due to the resurgent nationalisms and changes in world politics. These changes are due to the choices made by the United States, the state on which the entire global system has so far rested. We must take into account the complex evolution of the political-financial scenario, which has changed the framework of international relations. The crisis of multilateralism has gradually taken on a global character, driven by financial contagion mechanisms. In this situation, the insufficient ability of the world system to manage the negative phenomena connected with globalization, the delay or inadequacy of the measures adopted in the international community against growing economic inequalities, environmental and climatic crises, unemployment and the precarious. The purpose of this contribution is to evaluate the effects of the multilateralism crisis by comparing them with the most recent developments in the economic sector. From the overall picture emerges a contradictory attitude on the part of the international community, at times, to modify the WTO criticized system and, on other occasions to reduce multilateralism by favoring regional solutions. In effect, in the contribution the present difficulties of the global ICSID system for the international investment disputes settlement are considered as well as the efforts of the UNASUR organization to establish a regional mechanism in matter.