



Alcune osservazioni sulla posizione della Cina nei confronti dell'ordinamento giuridico internazionale

Pierfrancesco Rossi

Ricercatore di Diritto internazionale, Università degli Studi di Teramo

Introduzione – Nel suo discorso di apertura del XX Congresso del Partito comunista cinese (PCC), tenuto lo scorso 16 ottobre, il Presidente cinese Xi Jinping si è soffermato a lungo sull'operato della Cina nei rapporti internazionali¹. Almeno all'apparenza, le sue parole hanno evidenziato una enfatica adesione ai principi fondamentali dell'ordinamento giuridico internazionale. La Cina, ha affermato Xi, «is firm in safeguarding the international system with the United Nations at its core, the international order underpinned by international law, and the basic norms governing international relations based on the purposes and principles of the UN Charter»². Egli ha fatto espresso riferimento, tra gli altri, ai principi di integrità territoriale, di uguaglianza sovrana e di non ingerenza negli affari interni; ha rimarcato l'impegno cinese a favore del multilateralismo e del rafforzamento delle istituzioni economiche internazionali, inclusa l'Organizzazione mondiale del commercio³; e ha assicurato che la Cina «will actively participate in global human rights governance, and promote all-around advancement of human rights»⁴. Non si è trattato di affermazioni innovative⁵. Esse non hanno fatto che riflettere la posizione, ben consolidata nel linguaggio ufficiale, secondo cui la Repubblica popolare è impegnata a difendere e promuovere il *rule of law* internazionale⁶.

È però legittimo chiedersi fino a che punto le enunciazioni di principio trovino corrispondenza nella prassi. In effetti, questa professione di fedeltà all'ordinamento internazionale è spesso accusata di essere nient'altro che una posizione di facciata. Solo per fare alcuni esempi, si è sostenuto che la reazione cinese all'invasione dell'Ucraina si ponga in contraddizione con l'insistenza con cui la Cina propugna i principi di sovranità territoriale e non ingerenza, e ciò soprattutto alla luce del rifiuto di condannare espressamente l'aggressione e del sistematico ricorso all'astensione sulla questione ucraina in sede di Consiglio di sicurezza e di Assemblea generale delle Nazioni Unite⁷. Nel campo

¹ Full Text of Xi Jinping's Speech at China's Party Congress, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-10-18/full-text-of-xi-jinping-s-speech-at-china-20th-party-congress-2022>.

² Ivi, sez. XIV: "Promoting World Peace and Development and Building a Human Community with a Shared Future".

³ *Ibid.*

⁴ Ivi, sez. VI: "Advancing Whole-Process People's Democracy and Ensuring that the People Run the Country".

⁵ Ciò è vero per l'intero discorso, pronunciato in una sede adatta non «a proporre innovazioni, quanto piuttosto a sistematizzare l'attività svolta in questi anni»: F. FASULO, *La linea di Xi*, in *ISPI online*, 18 ottobre 2022, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/la-linea-di-xi-36462>.

⁶ Si veda, per esempio, *China: A Staunch Defender and Builder of the International Rule of Law* – Chinese Foreign Minister Wang Yi's statement on occasion of the 2014 United Nations Day, <http://en.people.cn/n/2014/1024/c90883-8799769.html>.

⁷ T. EDER, *Sovereignty and Non-Intervention: China Deserts its Principles on Ukraine*, in *Völkerrechtsblog*, 1° aprile 2022, <https://voelkerrechtsblog.org/sovereignty-and-non-intervention/>. V. per es. la ris. dell'Assemblea generale del 2 marzo 2022, *Aggression against Ukraine*, UN doc. A/RES/ES-11/1. Per una raccolta delle reazioni cinesi alla guerra in Ucraina si veda *China's Position on Russia's Invasion of Ukraine*, <https://www.uscc.gov/research/chinas-position-russias-invasion-ukraine>.

dei diritti umani, le politiche perseguite dalla Cina all'interno dei propri confini sono state di frequente accusate di violare norme internazionali anche di natura fondamentale: basti menzionare il trattamento della minoranza uigura, descritto da alcuni come un genocidio⁸. Perfino nell'ambito del diritto internazionale dell'economia – il settore del diritto internazionale a cui la Cina partecipa più intensamente, traendone notevole profitto per il proprio sviluppo economico – le politiche cinesi sono state tacciate di voler ridisegnare radicalmente gli istituti giuridici esistenti⁹. La *Belt and Road Initiative* (BRI), ad esempio, è stata descritta come un “cavallo di Troia” destinato a cambiare i modelli di *governance* globale degli investimenti¹⁰.

Senza alcuna pretesa di esaustività, questo breve contributo intende proporre una possibile chiave di lettura dell'approccio cinese al diritto internazionale, anche allo scopo di contribuire a chiarire la logica sottostante alle sue apparenti incongruenze.

2. Le basi ideologiche dell'approccio cinese all'ordinamento internazionale –

Nel trattare di concezioni particolaristiche o locali del diritto internazionale, è opportuno esercitare prudenza per non incorrere in generalizzazioni o semplificazioni eccessive. Questa indicazione di metodo vale anche, naturalmente, rispetto alla Cina, il cui approccio al diritto internazionale è talvolta concettualizzato ricorrendo a categorie alquanto approssimative. Si può citare in proposito l'opinione secondo cui a caratterizzare l'operato cinese a livello internazionale sarebbe il tentativo di infondere c.d. “valori asiatici” nell'ordinamento giuridico esistente¹¹. Questa posizione chiarisce ben poco: è stato ampiamente dimostrato in dottrina come, tra gli Stati di un continente composito come quello asiatico, non esista in realtà alcuna particolare concezione del diritto internazionale realmente condivisa, se non forse un generico rigetto del presunto monopolio occidentale sui sistemi normativi internazionali¹².

A ben vedere, tuttavia, lo specifico approccio della Cina al diritto internazionale presenta alcune caratteristiche chiaramente identificabili. Ciò perché esso non è altro che un'espressione della *Weltanschauung* del PCC, ovvero l'apparato che controlla ogni

⁸ F. CAPONE, *Le violazioni dei diritti umani nello Xinjiang: tra la reazione della Cina e il lento risveglio della comunità internazionale*, in *SIDIBlog*, 11 aprile 2021, <http://www.sidiblog.org/2021/04/11/le-violazioni-dei-diritti-umani-nello-xinjiang-tra-la-reazione-della-cina-e-il-lento-risveglio-della-comunita-internazionale/>. La qualificazione delle politiche cinesi in Xinjiang come genocidio è dibattuta. *Contra* si vedano J.D. SACHS, W. SCHABAS, *The Xinjiang Genocide Allegations Are Unjustified*, in *Project Syndicate*, 20 aprile 2021, <https://www.project-syndicate.org/commentary/biden-should-withdraw-unjustified-xinjiang-genocide-allegation-by-jeffrey-d-sachs-and-william-schabas-2021-04>.

⁹ C. CHEN, *ASEAN Financial Integration and the Belt and Road Initiative. Legal Challenges and Opportunities for China in Southeast Asia*, in Y. ZHAO (ed.), *International Governance and the Rule of Law*, Cambridge, 2018, p. 192 ss.

¹⁰ L. POGGETTI, *Xi a Roma: l'Italia indebolisce se stessa e l'Ue*, in *Affari Internazionali*, 19 marzo 2019, <https://www.affarinternazionali.it/2019/03/xi-a-roma-litalia-indebolisce-se-stessa-e-lue/>.

¹¹ Per esempio v. D.M. ONG, *The Asian Infrastructure Investment Bank: Bringing 'Asian Values' to Global Economic Governance?*, in *Journal of International Economic Law*, 2017, p. 535 ss.

¹² S. CHESTERMAN, *Asia's Ambivalence about International Law and Institutions: Past, Present and Futures*, in *European Journal of International Law*, 2017, p. 945 ss., p. 968.

aspetto della vita pubblica cinese e che manifesta tetragone posizioni sul piano sia interno che internazionale.

La principale chiave di lettura va perciò ricercata negli elementi caratteristici della concezione cinese del diritto – anche, ma non solo, internazionale. Il tratto senz'altro più tipico di tale concezione è l'idea, di ovvia derivazione marxista, della primazia della politica sul diritto e sull'economia¹³. Nel contesto della corrente ideologica definita “pragmatismo giuridico cinese”, il diritto ha carattere meramente strumentale al raggiungimento di obiettivi politico-economici¹⁴. L'insistenza della Cina sulla difesa del *rule of law* internazionale va collocata in questo contesto. Il concetto di *rule of law* è una espressione ormai entrata a far parte del linguaggio ufficiale cinese, non solo sul piano internazionale ma anche a livello domestico¹⁵. Esso va inteso in senso prettamente funzionale al perseguimento dello sviluppo economico e dell'ordine sociale. Il corrispondente termine cinese, *fazhi*, può ambigualmente tradursi tanto come *rule of law* quanto – forse più fedelmente – come *rule by law*¹⁶. Un ordine internazionale in cui è la politica a guidare il diritto, e non viceversa, è del tutto compatibile con la concezione cinese di *international rule of law*.

Ma se è vero che il diritto internazionale è percepito in termini strumentali, sorge inevitabilmente la domanda di quali siano gli obiettivi che con tale strumento la Cina si propone di perseguire. Anche questa domanda può trovare una possibile risposta, perlomeno orientativa, nei canoni ideologici del PCC.

Nel linguaggio utilizzato dalle autorità cinesi, gli interessi nazionali fondamentali e non negoziabili sul piano internazionale sono definiti con l'appellativo di “*core interests*”¹⁷. Inizialmente, questa espressione era utilizzata per fare riferimento a questioni relative alla sovranità nazionale e all'integrità territoriale, prima fra tutte la rivendicazione della sovranità del governo di Pechino su Taiwan (c.d. “*One China Principle*”)¹⁸. In seguito, documenti ufficiali ne hanno ampliato la definizione a tre distinti ambiti: oltre alla sovranità e integrità territoriale della Cina, vi sono ora inclusi anche la conservazione

¹³ A. VANGELI, *The Normative Foundations of the Belt and Road Initiative*, in W. SHAN et al. (eds.), *Normative Readings of the Belt and Road Initiative: Road to New Paradigms*, Berlin, 2018, p. 59 ss., p. 77.

¹⁴ X. YU, *Legal Pragmatism in the People's Republic of China*, in *Journal of Chinese Law*, 1989, p. 29 ss.

¹⁵ *Decision of the Central Committee of the Communist Party of China on Some Major Issues Concerning Comprehensively Deepening the Reform*, adottata il 12 novembre 2013 dal 18° Comitato Centrale, punto 2: «[w]e should build a socialist country with the rule of law». V. anche il *white paper* del governo cinese *The Socialist System of Laws with Chinese Characteristics*, 1° novembre 2011, <https://www.fmprc.gov.cn/ce/cede/det/zt/zgzfbps/t872739.htm>.

¹⁶ R. HEUSER, *What “Rule of Law”? The Traditional Chinese Concept of Good Government and Challenges of the 21st Century*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2004, p. 723 ss.; B. LI, *China's Socialist Rule of Law and Global Constitutionalism*, in T. SUAMI et al. (eds.), *Global Constitutionalism from European and East Asian Perspectives*, Cambridge, 2018, p. 58 ss. Su questa ambiguità lessicale v. anche R. YE, *Shifting Meanings of Fazhi and China's Journey toward Socialist Rule of Law*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2021, p. 1859 ss.

¹⁷ J. ZENG, Y. XIAO, S. BRESLIN, *Securing China's Core Interests: the State of the Debate in China*, in *International Affairs*, 2015, p. 245 ss.

¹⁸ M.D. SWAINE, *China's Assertive Behavior – Part One: On “Core Interests”*, in *China Leadership Monitor*, 2010, http://carnegieendowment.org/files/CLM34MS_FINAL.pdf.

del sistema politico cinese (ovvero, in altri termini, il mantenimento del potere del PCC) e il perseguimento dello sviluppo economico e sociale della Cina¹⁹.

Questi concetti, a loro volta, corrispondono a tre degli assiomi più fondamentali dell'ordinamento costituzionale cinese: la *leadership* politico-ideologica del PCC sull'intera società cinese²⁰; il sistema politico-economico della Cina posto in essere con le riforme economiche post-1976, detto «socialismo con caratteristiche cinesi»²¹; e l'unità dello Stato sotto un potere centralizzato e nominalmente concentrato, in assenza di separazione dei poteri, nell'Assemblea nazionale del popolo²². Come si vede, quindi, gli interessi considerati come prioritari a livello internazionale non sono che proiezioni esterne di altrettanti principi considerati come fondamentali a livello domestico. L'indicazione che se ne può ricavare è che, nella cornice ideologica a cui aderiscono le autorità politiche cinesi, il diritto *nel suo complesso* – tanto interno quanto internazionale – costituisce uno strumento volto a perseguire essenzialmente i medesimi scopi.

3. L'approccio cinese al diritto internazionale nella prassi: tra adesione e contestazione – Passando dal piano dell'ideologia a quello della prassi, ci si può domandare in che modo la Cina utilizzi concretamente il diritto internazionale per perseguire i propri interessi essenziali.

È stato sostenuto in dottrina che un eventuale contrasto tra obblighi internazionali e “*core interests*” giustificherebbe, nell'ottica cinese, una violazione del diritto internazionale²³. Anche se ciò appare ragionevole in linea teorica, è interessante notare come non vi sia traccia, nella prassi cinese, di invocazioni di principi o interessi nazionali fondamentali per giustificare una espressa violazione di obblighi internazionali. Il che non significa, ovviamente, che la Cina rifiuti di violare il diritto internazionale. Piuttosto, essa esprime la propria “resistenza” verso le norme internazionali in forme diverse dall'aperta contestazione. Per semplificare, il modo in cui tutto ciò si concretizza nella prassi può essere analizzato separatamente a seconda che si guardi al diritto internazionale vigente o ai processi internazionali di produzione normativa.

¹⁹ Si veda per esempio *White Paper on China's Peaceful Development*, Information Office of the State Council, 2011, http://english.gov.cn/archive/white_paper/2014/09/09/content_281474986284646.htm: «China is firm in upholding its core interests which include the following: state sovereignty, national security, territorial integrity and national reunification, China's political system established by the Constitution and overall social stability, and the basic safeguards for ensuring sustainable economic and social development». Sul punto T.B. HOO, *Flexing Muscles Flexibly: China and Asia's Transitional Polycentrism*, in A. CHONG (ed.), *International Security in the Asia-Pacific*, London, 2018, p. 111 ss.

²⁰ J. CHEN, *Chinese Law: Towards an Understanding of Chinese Law, Its Nature and Development*, Leiden, 2008, pp. 96-102. Si veda l'art. 1, co. 2, della Costituzione: «The socialist system is the fundamental system of the People's Republic of China. Leadership by the Communist Party of China is the defining feature of socialism with Chinese characteristics». Questa disposizione è stata inserita con gli emendamenti costituzionali del 2018. Precedentemente, il PCC era nominato solo nel Preambolo della Costituzione.

²¹ J. CHEN, *Chinese Law*, cit., pp. 102-106.

²² Ivi, pp. 112-115. Si veda l'art. 2, co. 2, della Costituzione: «The organs through which the people exercise state power are the National People's Congress and the local people's congresses at all levels».

²³ P.B. POTTER, *China's Performance on International Treaties on Trade and Human Rights*, in C. LO, N. LI, T. LIN (eds.), *Legal Thoughts between the East and the West in the Multilevel Legal Order*, Berlin, 2016, p. 217.

3.1. *La promozione di una “contronarrazione” sul diritto internazionale vigente* – In primo luogo, è possibile osservare come la Cina tenti di piegare l’interpretazione o l’applicazione delle norme internazionali vigenti alla propria linea politico-ideologica. Così facendo, e in modo del tutto coerente con una concezione strumentale del diritto, essa fa uso del linguaggio proprio dello stesso diritto internazionale per condurre, di fatto, una *creeping contestation* dei regimi esistenti²⁴.

Non c’è settore dove questa prassi sia più evidente che quello dei diritti umani. La Cina è parte di sei *core treaties*²⁵ e partecipa alla Universal Periodic Review e a procedure di *reporting* davanti ad altri *treaty bodies*²⁶. Essa ha espresso il proprio sostegno per il concetto di universalità dei diritti umani e per i principi inclusi nella Carta delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione universale dei diritti umani²⁷. La posizione cinese è senz’altro molto lontana dalla linea seguita in epoca maoista, durante la quale l’intero diritto internazionale dei diritti umani era considerato come nient’altro che un pretesto per giustificare intromissioni occidentali negli affari interni²⁸.

Tuttavia, utilizzando il lessico proprio dello stesso diritto internazionale, la Cina mantiene un atteggiamento ambivalente nei confronti dei diritti umani²⁹. La “contronarrazione” cinese è molto articolata. Invocando il principio di sovranità, essa argomenta che la materia dei diritti umani dovrebbe appartenere in massima parte al dominio riservato³⁰ e che, in ogni caso, i diritti umani devono adattarsi alle peculiarità e ai bisogni locali³¹. In linea con il pensiero dei Paesi socialisti, il diritto allo sviluppo è presentato come prioritario rispetto a qualsiasi altro diritto umano³². E in accordo con l’adagio marxista secondo cui i diritti umani possono essere realizzati esclusivamente «under the guidance of a sovereign state power»³³, il Governo cinese afferma che il rafforzamento del controllo del PCC sulla società cinese è indispensabile alla promozione

²⁴ Per una analisi più approfondita di questo punto si veda P. ROSSI, *China*, in F.M. PALOMBINO (ed.), *Duelling for Supremacy: International Law vs National Fundamental Principles*, Cambridge, 2019, p. 43 ss.

²⁵ Ovvero il Patto del 1966 sui diritti economici, sociali e culturali; la Convenzione contro la tortura; la Convenzione sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione contro la donna; la Convenzione sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale; la Convenzione sui diritti del fanciullo; la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità. Essa è inoltre formataria del Patto del 1966 sui diritti civili e politici, che non ha ancora ratificato.

²⁶ B. AHL, *The Rise of China and International Human Rights Law*, in *Human Rights Quarterly*, 2015, p. 637 ss.

²⁷ V. per esempio *National Report Submitted in Accordance with Paragraph 5 of the Annex to Human Rights Council Resolution 16/21: China*, 5 agosto 2013, UN Doc. A/HRC/WG.6/17/CHN/1, par. 4.

²⁸ H. CHIU, *Chinese Attitudes Toward International Law of Human Rights in the Post-Mao Era*, in V.C. FALKENHEIM (ed.), *Chinese Politics from Mao to Deng*, St. Paul, 1989, p. 237 ss.

²⁹ K. KINZELBACH, *Will China’s Rise Lead to a New Normative Order? An Analysis of China’s Statements on Human Rights at the United Nations (2000-2010)*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2012, p. 299 ss.

³⁰ P.C.W. CHAN, *Human Rights and Democracy with Chinese Characteristics?*, in *Human Rights Law Review*, 2013, p. 671.

³¹ B. AHL, *op. cit.*, pp. 658-659. Questo approccio è stato ripreso, ad esempio, nella *Final Declaration of the Regional Meeting for Asia of the World Conference on Human Rights* (c.d. Dichiarazione di Bangkok), 29 marzo-2 aprile 1993, par. 8 e 9.

³² V. per esempio *White Paper on Progress in China’s Human Rights in 2012*, Maggio 2013, http://english.gov.cn/archive/white_paper/2014/08/23/content_281474982986492.htm, nel cui Preambolo si legge che la Cina «prioritizes the people’s rights to subsistence and development».

³³ CHEN Z., *Philosophical Foundations of Human Rights in China: A Marxist Perspective*, in E.P. MENDES, A.-M. TRAEHOLT (eds.), *Human Rights: Chinese and Canadian Perspectives*, Ottawa, 1997, p. 180.

dei diritti umani³⁴. La stessa ambiguità si manifesta anche nell'ordinamento interno. L'art. 33 della Costituzione, come emendato nel 2004, sancisce genericamente. «The State respects and preserves human rights». Ma, ancora una volta in accordo con la dottrina marxista-leninista, il godimento dei diritti individuali è subordinato dall'art. 51 al rispetto dei diritti collettivi³⁵ e dall'art. 33, co. 4, all'osservanza dei doveri nei confronti dello Stato³⁶.

3.2. *L'approccio cinese ai processi internazionali di produzione normativa* – In secondo luogo, elementi caratteristici della concezione cinese del diritto internazionale si manifestano anche nel ruolo della Cina nei processi di produzione normativa. Qui si può scorgere una tendenza ad accentuare il peso della componente politica e ad aumentare così la flessibilità dei regimi internazionali, senza però formalmente metterne in discussione le fondamenta e facendo anzi pienamente uso degli strumenti giuridici esistenti.

Per esemplificare, è interessante osservare la BRI. La sua architettura normativa sfugge a una concettualizzazione secondo categorie tipiche del diritto internazionale. Essa non è né un accordo internazionale né una organizzazione internazionale³⁷, e neppure possiede un ambito geografico o una *membership* chiaramente definiti³⁸. In mancanza di una cornice organica di natura pattizia, il suo regime giuridico si presenta come altamente frammentato e mutevole. Da un lato, essa si innesta su (e fa uso di) strumenti e regimi giuridici preesistenti: in particolare, le norme applicabili agli investimenti e al commercio nell'ambito dell'iniziativa sono fissate da strumenti bilaterali o sub-regionali quasi interamente antecedenti ad essa³⁹. Dall'altro lato, la sua espansione ha proceduto di pari passo alla creazione di nuove istituzioni e meccanismi di *governance*. Oltre a strumenti di cooperazione a livello politico⁴⁰, rivestono importanza centrale i meccanismi volti a finanziare gli ingenti investimenti previsti dall'iniziativa. Con un apporto determinante della Cina, sono state create nuove istituzioni finanziarie internazionali come la New Development Bank (di cui fanno parte i c.d. Stati BRICS) e soprattutto la Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). Quest'ultima, costituita a Pechino sul modello

³⁴ *White Paper on New Progress in the Legal Protection of Human Rights in China*, 2017, <http://www.scio.gov.cn/32618/Document/1613600/1613600.htm>, par. V.

³⁵ «In exercising their freedoms and rights, [citizens] may not infringe upon the interests of the State, of society or of the collective, or upon the lawful freedoms and rights of other citizens».

³⁶ Sul rapporto tra l'ordinamento interno cinese e il diritto internazionale v. P. ROSSI, *L'adattamento al diritto internazionale nell'ordinamento giuridico della Repubblica popolare cinese*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2016, p. 425 ss.

³⁷ J. CHAISSE, M. MATSUSHITA, *China's 'Belt And Road' Initiative: Mapping the World Trade Normative and Strategic Implications*, in *Journal of World Trade*, 2018, p. 163 ss.

³⁸ *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*, 2015, http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html, parte II: «The Initiative [...] is open to all countries, and international and regional organizations for engagement [...]».

³⁹ A.C. DAI, *The International Investment Agreement Network under the "Belt and Road" Initiative*, in J. CHAISSE, J. GÓRSKI (eds.), *The Belt and Road Initiative. Law, Economics and Politics*, Leiden, 2018, p. 220 ss.; H. LAI, G.M. LENTNER, *Paving the Silk Road BIT by BIT: An Analysis of Investment Protection for Chinese Infrastructure*, ivi, p. 250 ss. Per una panoramica dei trattati di investimento conclusi dalla Cina si veda <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/42/china>.

⁴⁰ Per esempio il Belt and Road Forum for International Cooperation, che ha avuto luogo a Pechino nel 2017 e nel 2019. Si veda *Belt and Road Cooperation: Shaping a Brighter Shared Future. Joint Communiqué of the Leaders' Roundtable of the 2nd Belt and Road Forum for International Cooperation*, 27 aprile 2019, http://www.xinhuanet.com/english/2019-04/27/c_138016073.htm.

della Banca mondiale, conta al momento 91 Stati membri, tra i quali numerosi Paesi occidentali⁴¹.

Se alcuni hanno visto nella costituzione della AIIB un tentativo di competere con – o magari sostituire – la Banca mondiale⁴², i rapporti tra le due istituzioni non sembrano assumere le forme di una competizione. Il preambolo degli Articles of Agreement della AIIB stabilisce che la Banca «will complement the existing multilateral development bank»⁴³. Nel 2016, la AIIB ha concluso memorandum d'intesa non solo con la Banca mondiale ma anche con la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo e la Banca europea per gli investimenti⁴⁴. La maggior parte dei progetti AIIB risulta cofinanziata con altre istituzioni finanziarie. Ciò sembra offrire supporto all'opinione di chi ha affermato che la creazione della AIIB – così come la stessa BRI, più in generale – costituisca un tentativo non di modificare l'attuale ordine economico, ma di affermare il multilateralismo cinese nella governance dell'economia mondiale⁴⁵. La posizione ufficiale cinese è del resto che i meccanismi di cooperazione internazionale prodotti nell'ambito della BRI non intendano sostituirsi ai regimi attualmente esistenti a livello globale e regionale⁴⁶.

Ma come tutti i grandi progetti normativi, la BRI costituisce anche una manifestazione di un sistema valoriale. Così, l'influsso che una simile iniziativa può potenzialmente esercitare sul diritto internazionale si estende alla diffusione di determinati modelli ideali e normativi, il cui impatto sulla struttura dell'ordinamento non è misurabile solo in termini di quantità di nuove norme prodotte. Da questo punto di vista, è piuttosto evidente che il tipo di *governance* internazionale a sostegno della BRI risenta profondamente dell'approccio cinese al diritto.

Per comprenderne il motivo, è sufficiente osservare che il modello economico incarnato dalla BRI, incentrato su massicci investimenti infrastrutturali e un forte impulso statale, costituisce una proiezione esterna del modello di sviluppo economico cinese degli scorsi decenni⁴⁷. La BRI, in effetti, è stata descritta da Xi Jinping come «a new round of reform and opening-up», cioè come nient'altro che una nuova fase del processo di c.d. “riforma e apertura” della Cina iniziato al termine degli anni '70⁴⁸. Inoltre, fugando ogni dubbio sulla stretta interconnessione tra BRI e ideologia ufficiale cinese, nel 2017 un riferimento all'iniziativa è stato inserito nella Costituzione del PCC⁴⁹. Con queste

⁴¹ V. il sito ufficiale della AIIB, <https://www.aiib.org/en/>.

⁴² J. CHAISSE, M. MATSUSHITA, *op. cit.*, p. 178.

⁴³ AIIB Articles of Agreement, https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/_download/articles-of-agreement/basic_document_english-bank_articles_of_agreement.pdf.

⁴⁴ A. DE JONGE, *Perspectives on the Emerging Role of the Asian Infrastructure Investment Bank*, in *International Affairs*, 2017, pp. 1072-1075.

⁴⁵ B. GU, *Chinese Multilateralism in the AIIB*, in *Journal of International Economic Law*, 2017, p. 137 ss.

⁴⁶ J. SHI, *The Belt and Road Initiative and International Law. An International Public Goods Perspective*, in Y. ZHAO (ed.), *op. cit.*, p. 9 ss., p. 30. In questo senso anche R. MARTÍNEZ MITCHELL, *Recentering the World: China and the Transformation of International Law*, Cambridge, 2022, p. 218. Sui cinque principi si veda T. WANG, *International Law in China: Historical and Contemporary Perspectives*, in *Recueil des cours*, 1990, p. 195 ss., pp. 263-287.

⁴⁷ F. FUKUYAMA, *Exporting the Chinese Model*, Project Syndicate, 12 gennaio 2016, <https://www.project-syndicate.org/onpoint/china-one-belt-one-road-strategy-by-francis-fukuyama-2016-01>; G. SHAFFER, H. GAO, *A New Chinese Economic Order?*, in *Journal of International Economic Law*, 2020, p. 608.

⁴⁸ *Spotlight: China's new round of reform, opening up unleashes potentials to world*, Xinhua, 25 marzo 2019, http://www.xinhuanet.com/english/2019-03/25/c_137921949.htm.

⁴⁹ Il testo è consultabile su <http://www.china.org.cn/20171105-001.pdf>.

premesse, è del tutto logico che l'iniziativa comporti anche una proiezione esterna dell'approccio cinese al diritto, in particolare della sua concezione come strumento funzionale a supportare lo sviluppo economico. In questa cornice, la preferenza per il *soft law* rispetto all'*hard law* – o, più in generale, il fatto che la governance della BRI abbia matrice quasi esclusivamente politica e non si inserisca in una cornice giuridica predeterminata – manifesta l'idea della primazia della politica sul diritto e sull'economia⁵⁰. Inoltre, l'alta flessibilità dell'iniziativa può trovare un precedente nello “sperimentalismo” che ha caratterizzato il modello di sviluppo cinese, caratterizzato dalla ricerca di soluzioni pragmatiche – e non ideologiche – per il raggiungimento di obiettivi economici⁵¹.

Può infine notarsi come la dirigenza cinese propugni come fondamento ideologico della BRI i c.d. «cinque principi di coesistenza pacifica», pilastri della politica estera cinese fin dalla Conferenza di Bandung del 1955⁵². Un'enfasi particolare è posta sui principi di sovranità e di sovrana uguaglianza, con il conseguente rigetto dell'“interventoismo” occidentale⁵³. Già nel discorso di lancio dell'iniziativa, tenuto in Kazakistan nel 2013, Xi Jinping ha ribadito che «China will never intervene in internal affairs of Central Asian countries, seek leadership in regional affairs, or operate a sphere of influence»⁵⁴. Ciò può offrire una spiegazione dell'enfasi posta dalla Cina sulla volontarietà dell'iniziativa, che si rispecchia nella preferenza per il *soft law*, e sul multilateralismo. La BRI è stata giustamente definita come una piattaforma “Stato-centrica”, interamente plasmata dalla cooperazione tra governi⁵⁵. L'impatto di tale concezione è visibile anche nel funzionamento della AIIB, la quale intende presentarsi come neutrale rigettando il modello economico neoliberale seguito dalla Banca mondiale: essa infatti non richiede privatizzazioni o deregolamentazioni come condizioni per l'erogazione dei finanziamenti⁵⁶. L'enfasi sul principio di sovranità manifesta indubbiamente una presa di distanza dal modello occidentale di ordine internazionale liberale; ovvero, come è stato efficacemente sintetizzato, la preferenza per una «democracy between states» senza «democracy within states»⁵⁷. Il che non fa che riproporre, sul piano internazionale, una delle caratteristiche chiave dello sviluppo cinese, ovvero il perseguimento della liberalizzazione economica in un contesto politicamente illiberale⁵⁸.

4. Osservazioni conclusive – Non può negarsi che, sul piano internazionale, la Cina si trovi in una fase di transizione da *norm taker* a *norm maker*, e che il suo crescente

⁵⁰ A. VANGELI, *op. cit.*, p. 77.

⁵¹ Ivi, p. 76.

⁵² *Vision and Actions*, cit., parte II: la BRI «upholds the Five Principles of Peaceful Coexistence: mutual respect for each other's sovereignty and territorial integrity, mutual non-aggression, mutual non-interference in each other's internal affairs, equality and mutual benefit, and peaceful coexistence».

⁵³ B. JIA, *A Synthesis of the Notion of Sovereignty and the Ideal of the Rule of Law: Reflections on the Contemporary Chinese Approach to International Law*, in *German Yearbook of International Law*, 2010, p. 11 ss.

⁵⁴ *President Xi Jinping Delivers Important Speech and Proposes to Build a Silk Road Economic Belt with Central Asian Countries*, 7 settembre 2013, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpfwzysiesgjtfhshzzfh_665686/t1076334.shtml.

⁵⁵ A. VANGELI, *op. cit.*, p. 69.

⁵⁶ D.M. ONG, *op. cit.*, p. 554.

⁵⁷ Sul punto v. ampiamente A. ROBERTS, *Is International Law International?*, Oxford, 2017, p. 277 ss.

⁵⁸ S. TANG, *China and the Future International Order(s)*, in *Ethics & International Affairs*, 2018, p. 37.

attivismo a livello globale – ben esemplificato dalla BRI – manifesti un interesse a influenzare i processi di produzione normativa⁵⁹. Ma questa dimensione non è sufficiente a comprendere l’azione della Cina sul piano internazionale. La posizione cinese nei confronti del diritto internazionale non si concretizza se non eccezionalmente in una aperta contestazione delle istituzioni giuridiche esistenti – un comportamento a cui altre potenze, come Stati Uniti e Russia, paiono decisamente più inclini. La Cina, al contrario, anche nelle situazioni in cui sue condotte si pongono in evidente tensione – se non in contrasto – con il diritto internazionale, sembra prediligere l’invocazione dello *status quo* a livello normativo, utilizzando però il diritto internazionale in modo strumentale al perseguimento dei propri interessi fondamentali.

Novembre 2022

⁵⁹ Y. ZHANG, *China and Liberal Hierarchies in Global International Society: Power and Negotiation for Normative Change*, in *International Affairs*, 2016, p. 797. Sul tema v. anche E.C. ECONOMY, *The Third Revolution: Xi Jinping and the New Chinese State*, Oxford, 2018.