



Istituzioni finanziarie internazionali, democrazia, *rule of law* e tutela dei diritti umani

DI MARIA ROSARIA MAURO*

Sommario: 1. Crisi e istituzioni finanziarie internazionali: il possibile rilancio del multilateralismo – 2. Le «Istituzioni di Bretton Woods» e l’impatto della loro attività sulla democrazia all’interno degli Stati– 3. IFI e diritti umani. – 4. Le nuove IFI e il loro possibile contributo allo sviluppo della democrazia. – 5. Conclusioni

1. Crisi e istituzioni finanziarie internazionali: il possibile rilancio del multilateralismo

La crisi economico-finanziaria globale degli ultimi anni non solo ha messo in luce l’esigenza di un ripensamento della *governance* economica mondiale, ma ha anche evidenziato che la promozione della democrazia, il rispetto della *rule of law*, la tutela dei diritti umani, la lotta alla corruzione e lo sradicamento della povertà rappresentano la condizione per una globalizzazione sostenibile e più equa. La recente emergenza legata alla pandemia di Covid-19 ha messo in evidenza, ulteriormente, la discrepanza tra la portata delle attuali sfide transnazionali (quali la sicurezza, la salute pubblica, i cambiamenti climatici, lo sviluppo sostenibile, la stabilità finanziaria e la povertà estrema) e la debolezza della *governance* globale.

Recessione, alti livelli di debito pubblico e una povertà diffusa sono fenomeni, attualmente, comuni alla maggior parte dei Paesi. Tali circostanze mettono seriamente a rischio il rispetto della democrazia della *rule of law* e dei diritti umani a livello mondiale. La pandemia ha, dunque, acuito l’esigenza di promuovere e tutelare i suddetti valori, imponendo alle organizzazioni internazionali di modificare le loro strategie operative per contribuire maggiormente con il loro operato a un tale obiettivo. Questo bisogno è divenuto ancora più forte a causa del recente conflitto tra la Russia e l’Ucraina. Democrazia, *rule of law* e diritti umani appaiono oggi, pertanto, a rischio e, sempre più di frequente, si allude al concetto di «democrazia illiberale»¹, espressione che appare quasi una contraddizione in termini.

* Professoressa Ordinaria di Diritto internazionale nell’Università degli Studi del Molise. Il presente intervento prende spunto dalla relazione presentata al XXV Convegno SIDI (Lecce, 24-25 settembre 2021), attualmente in corso di pubblicazione in una versione più approfondita ed estesa nel Volume di raccolta degli atti (cfr. M.R. MAURO, *Istituzioni finanziarie internazionali e*

Qui sorge un primo problema: quale sia il significato esatto dei concetti di democrazia e di *rule of law* nel contesto internazionale.

Il concetto di democrazia è stato analizzato dagli studiosi del diritto internazionale principalmente secondo due diverse prospettive². Un primo filone di studi, risalente essenzialmente al periodo immediatamente successivo alla fine della guerra fredda, si è concentrato sull'accertamento della democrazia quale principio del diritto internazionale, a cui gli Stati dovrebbero conformarsi³. Un secondo gruppo di autori, invece, nella difficoltà di individuare un tale principio nell'ordinamento internazionale, si è dedicato alla ricerca di possibili credenziali democratiche del sistema giuridico internazionale, dando maggiore attenzione ai temi della legittimità e della trasparenza della *governance* globale⁴.

Invero, il concetto di democrazia difficilmente può essere contestualizzato nella realtà del sistema internazionale. La democrazia in senso stretto, infatti, richiede l'esistenza di un *demos* e di comunità politiche delimitate (oggi tipicamente gli Stati). Entrambi questi due elementi costitutivi, anzi, ontologici, mancano nella società internazionale⁵. La democrazia può esistere, propriamente, solo quando vi è una comunità politica, poiché, esclusivamente in presenza di un senso di appartenenza a una tale comunità, la minoranza accetta la volontà della maggioranza. In questi termini, il concetto di democrazia con difficoltà può essere trasposto su un piano globale.

Anche per quanto riguarda la *rule of law* non si ha, a livello internazionale, una definizione uniforme, dal momento che il contenuto del concetto appare legato ai cambiamenti storici, alle peculiarità nazionali e all'incidenza di specifici interessi sociali⁶. Tuttavia, possono individuarsi, in tale nozione, alcuni elementi ricorrenti, quali ad esempio il principio della legalità dell'amministrazione; l'esistenza di un sistema giudiziario indipendente e funzionante; la parità degli individui di fronte alla legge e nell'applicazione del diritto; la preminenza della costituzione e una relativa gerarchia delle norme; la separazione dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario; il rispetto dei diritti umani, quanto meno dei diritti civili e politici.

Democrazia, *rule of law* e rispetto dei diritti umani, dunque, sono concetti diversi e non sovrapponibili, ma indissolubilmente collegati e spesso associati. L'art. 2 del Trattato sull'Unione europea (TUE), ad esempio, include la democrazia, lo Stato di diritto e i diritti

democrazia: alla ricerca di un nuovo multilateralismo, in S. CAFARO (a cura di), *Beni e valori comuni nelle dimensioni internazionale e sovranazionale*. XXV Convegno. Lecce 24-25 settembre 2021, Napoli, 2022, pp. 181-211).

¹ V. al riguardo A. SAJÓ, *Ruling by Cheating: Governance in Illiberal Democracy*, Cambridge, 2021, in particolare pp. 18-55.

² Sul concetto di democrazia v. J. CRAWFORD, *Democracy and the Body of International Law*, in G.H. FOX, B.R. ROTH (eds.), *Democratic Governance and International Law*, Cambridge, 2000, pp. 91-20; S. MARKS, *International Law, Democracy and the End of History*, *ivi*, pp. 532-566; J. WOUTERS, B. DE MEESTER, C. RYNGAERT, *Democracy and International Law*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 2003, pp. 139-197; H. CHARLESWORTH, *Democracy and International Law*, in *Recueil des Cours*, 2015, Vol. 371, pp. 53-152; ID., *International Legal Encounters with Democracy*, in *Global Policy*, 2017, pp. 34-43.

³ V., ad esempio, T.M. FRANCK, *The Emerging Right to Democratic Governance*, in *The American Journal of International Law*, 1992, pp. 46-91. In senso contrario all'esistenza di un tale principio v. M. KOSKENNIEMI, *Legal Cosmopolitanism: Tom Franck's Messianic World*, in *New York University Journal of International Law and Politics*, 2003, pp. 471-486.

⁴ V. al riguardo B. KINGSBURY, N. KRISCH, R.B. STEWART, *The Emergence of Global Administrative Law*, in *Law & Contemporary Problems*, 2005, pp. 15-61; D.C. ESTY, *Good Governance at the Supranational Scale: Globalizing Administrative Law*, in *Yale Law Journal*, 2006, pp. 1490-1562.

⁵ V. al riguardo J. KLABBERS, D. LUSTIG, A. NOLLKAEMPER, S. NOUWEN, M. SALITERNIK, J.H.H. WEILER, *International Law and Democracy Revisited: Introduction to the Symposium*, in *European Journal of International Law*, 2021, p. 11.

⁶ V. al riguardo S. CHESTERMAN, *An International Rule of Law?*, in *The American Journal of Comparative Law*, 2008, pp. 331-361; N. ARAJÄRVI, *The Core Requirements of the International Rule of Law in the Practice of States*, in *Hague J Rule Law*, 2021, pp. 173-193.

umani tra i valori fondanti dell'Unione, insieme al rispetto della dignità umana, della libertà e dell'uguaglianza.

Obiettivo della presente relazione è valutare quale ruolo possa essere svolto dalle istituzioni finanziarie internazionali (IFI) nella promozione e nel consolidamento dei suddetti valori. In altri termini, quale possa essere il contributo di tali organizzazioni internazionali nel favorire una società internazionale più equa e più inclusiva, partendo dalla premessa che le IFI, spesso, non solo sono accusate di un deficit democratico sul piano interno, ma anche sono ritenute responsabili di minare la democrazia, il rispetto della *rule of law* e i diritti umani negli Stati nei confronti dei quali operano.

Verranno prese in considerazione le due IFI più note, ovvero il Fondo monetario internazionale (FMI) e la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS)⁷, in particolare in relazione ai controversi aspetti della condizionalità e del principio della c.d. «neutralità politica» attuato nel contesto della BM. Nella parte finale della relazione, inoltre, si farà un cenno a due nuove IFI: la *New Development Bank* (NDB) e la *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB). Dal confronto tra tali due Organizzazioni e la Banca mondiale (BM), emerge che, pur essendo le prime caratterizzate dalla presenza (sul piano istituzionale e operativo) di elementi che le rendono apparentemente maggiormente «democratiche» rispetto alle istituzioni di Bretton Woods, la partecipazione della società civile, la trasparenza e l'*accountability*, intesi quali meccanismi di controllo democratico, sono in esse minori, con potenziali rischi sul rispetto della democrazia a livello globale, pure in considerazione del ruolo internazionale rivestito dalla Cina al loro interno. In realtà, tale Stato sembra intenzionato a proporre un multilateralismo *China-oriented*, alternativo a quello delineato a Bretton Woods, di cui sono prova non solo la NDB e l'AIIB, ma anche la *Belt and Road Initiative* e la *Regional Comprehensive Economic Partnership*.

L'attuale contesto di crisi sanitaria, socio-economica e politica potrebbe rappresentare l'occasione per un «nuovo multilateralismo», che richiede, però, riforme effettive dell'attuale quadro istituzionale e di *governance*, al fine di promuovere la “solidarietà” quale principio socio-politico e anche giuridico internazionale.

2. Le «Istituzioni di Bretton Woods» e l'impatto della loro attività sulla democrazia all'interno degli Stati

FMI e BIRS, come è noto, sono espressione del modello di cooperazione economica internazionale che si è affermato negli anni successivi alla Seconda guerra mondiale, il c.d. modello «neoliberista», che ispirò l'ordine economico mondiale definito nell'ambito della Conferenza di Bretton Woods (1° e il 22 luglio 1944). Il carattere distintivo di tale sistema era, dunque, la tendenza all'universalismo, che non ha però impedito lo sviluppo, negli anni, di

⁷ Insieme alla BIRS, vi sono altre quattro Organizzazioni, che costituiscono il «Gruppo della Banca mondiale» (GBM): l'*International Finance Corporation* (IFC), il cui Statuto è stato adottato il 25 maggio 1955; l'*International Development Association* (IDA), il cui Accordo istitutivo è stato aperto alla firma il 1° febbraio 1960; l'*International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID), la cui Convenzione istitutiva è stata aperta alla firma il 18 marzo 1965; la *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA), la cui Convenzione istitutiva è stata aperta alla firma l'11 ottobre 1985. Con l'espressione Banca mondiale (BM) si indica, in senso proprio, la BIRS e l'IDA congiuntamente.

importanti forme di regionalismo economico, attraverso, ad esempio, l'istituzione di banche regionali di sviluppo sul modello della BIRS, rientranti anche esse nella categoria delle IFI.

Nel corso degli anni, il modello neoliberista e l'ordine economico internazionale che esso ha ispirato sono divenuti oggetto di una contestazione crescente, che si è acuita a seguito della crisi finanziaria del 2007-2010 ed è poi esplosa con la pandemia di Covid-19.

Il FMI e la BIRS nascono con un mandato esclusivamente economico; tuttavia, la loro attività si è modificata nel corso degli anni e, di conseguenza, anche il contributo di tali Organizzazioni ai fini della promozione della democrazia e della *rule of law* è cambiato nel tempo.

Il tema della relazione esistente tra IFI e democrazia e/o *rule of law* può essere considerato secondo due profili: quello interno, in riferimento, in particolare, al c.d. «deficit democratico» delle IFI; e quello esterno, relativo all'incidenza dell'attività di tali organizzazioni sul processo di democratizzazione e sullo stato della democrazia all'interno degli Stati destinatari dei loro interventi.

Il primo profilo ha un impatto sulla promozione della democrazia *inter* Stati, quindi, propriamente a livello internazionale; il secondo profilo incide, invece, sulla promozione della democrazia *intra* Stato, ovvero a livello nazionale. La questione del deficit democratico interno delle IFI e, in particolare, del FMI e della BM, è legata, principalmente, alla struttura di tali Organizzazioni, paragonabile a quella di una società per azioni, e alle loro regole di funzionamento, nonché all'incidenza in esse dei Paesi industrializzati (in particolare, Stati Uniti e Paesi dell'UE). Tale tema è stato ampiamente trattato dalla dottrina.

Vorrei concentrarmi, invece, sulla delicata questione dell'impatto di queste Organizzazioni sul rispetto della democrazia, della *rule of law* e dei diritti umani negli Stati beneficiari dei loro interventi.

La valutazione del contributo delle due IFI alla democrazia e, in generale, al processo di democratizzazione all'interno degli Stati è molto complessa. Ora, secondo molti, almeno fino alla fine della guerra fredda, l'interesse di FMI e della BM non è stato tanto la promozione della democrazia nei Paesi destinatari dell'aiuto quanto la diffusione delle ideologie politiche ed economiche di stampo occidentale⁸.

Diversi studiosi, economisti, politologi, sociologi e anche giuristi, sostengono che gli aiuti dei Paesi occidentali e delle IFI hanno influito negativamente sulle riforme politiche dei Paesi beneficiari, riducendo il potere degli Stati di decidere riguardo ai loro problemi economici interni, avendo di conseguenza un impatto negativo sulla democrazia in tali Paesi⁹.

Non sono comunque numerosi gli studi che valutano l'incidenza dell'attività creditizia del FMI e della BM sulla democrazia e si tratta, perlopiù, di studi di natura economica.

Un dato evidente, tuttavia, è che per molti anni sono state erogate risorse a regimi dittatoriali, ad esempio, il Congo (Zaire) di Mobutu, lo Zimbabwe di Mugabe, la Romania di Ceausescu, nonché dittature latinoamericane come quelle in Brasile e in Nicaragua, rafforzando tali regimi autocratici e impedendo qualsiasi forma di democrazia e democratizzazione. Inoltre, spesso le due IFI sono intervenute a favore di Stati con una corruzione dilagante, come le

⁸ Cfr. S. BABB, A. KENTIKELIS, *International Financial Institutions As Agents of Neoliberalism*, in D. CAHILL, M. COOPER, M. KONINGS, D. PRIMROSE (eds.), *The Sage Handbook of Neoliberalism*, London, 2018, pp. 16-27.

⁹ V. al riguardo A. GOLDSMITH, *Foreign Aid and Statehood in Africa*, in *International Organization*, 2001, pp. 123-148.

Filippine di Marcos o il Mozambico, facendo sorgere dubbi sulla volontà o, quanto meno, la capacità di tali Organizzazioni di indirizzare la *governance* interna e contrastare la corruzione¹⁰.

In alcuni casi, tuttavia, i beneficiari degli interventi hanno sperimentato un importante processo di democratizzazione. Ciò porta a una domanda: quali condizioni consentono di stabilire se l'aiuto finanziario possa promuovere od ostacolare la democrazia?

Vi è qui un aspetto preliminare da mettere in luce. Come confermano le ricerche degli studiosi che si occupano del rapporto tra democrazia e sviluppo, la democrazia, specificamente le istituzioni democratiche, non rappresentano una condizione imprescindibile per lo sviluppo economico¹¹. Il caso cinese è, al riguardo, emblematico. Tuttavia, è chiaro che la democrazia è, almeno, compatibile con lo sviluppo e probabilmente lo favorisce, come dimostrato ampiamente dalle democrazie occidentali. Così come è evidente che la crescita economica, lo sviluppo e l'industrializzazione, spesso, determinano anche il progresso a livello sociale e politico¹².

Nonostante non sia dimostrato che la democrazia sia una condizione per lo sviluppo e viceversa, la mancanza di un regime democratico nel Paese mutuatario si è rilevata, spesso, una concausa del fallimento dell'assistenza finanziaria delle IFI, soprattutto di quella della BM. Infatti, è più probabile che in Stati autocratici gli aiuti vengano utilizzati a beneficio del singolo con un peggioramento delle condizioni generali del Paese¹³.

Secondo la dottrina, l'incidenza che un'organizzazione internazionale può avere sulla democrazia all'interno degli Stati può essere valutata sulla base di tre principali indicatori, intesi quali meccanismi di controllo democratico, che sono: l'accesso pubblico alle informazioni ovvero la trasparenza; la partecipazione della società civile; la responsabilità verso la società civile o, meglio, l'*accountability* sociale¹⁴. Nell'impossibilità di un'*accountability* democratica diretta, tali meccanismi alternativi di controllo assumono un'importanza fondamentale, poiché consentono di determinare il ruolo che la popolazione degli Stati membri, la società civile appunto, può avere nell'ambito di una data organizzazione.

Per entrambe le due IFI considerate, tali requisiti sono stati potenziati nel tempo, dando le due Organizzazioni prova di maggiore trasparenza, assicurando esse una maggiore partecipazione della società civile e creando organi appositi di controllo sul loro operato.

¹⁰ V. al riguardo J. HANLON, *Do Donors Promote Corruption? The Case of Mozambique*, in *Third World Quarterly*, 2004, pp. 747-763. Cfr. anche J. J. ANDERSEN, N. JOHANNESSEN, B. RIJKERS, *Elite Capture of Foreign Aid Evidence from Offshore Bank Accounts, Policy Research Working Paper 9150*, febbraio 2020 in cui si dimostra il collegamento tra l'erogazione di finanziamenti ai Paesi in via di sviluppo e l'aumento dei flussi di capitali che da tali Stati si spostano verso paradisi fiscali; in tale *paper* si sostiene che maggiormente un Paese dipende dagli aiuti della BM, tanto più le élite in esso presenti trasferiscono soldi all'estero.

¹¹ V., in argomento, L. SIROWY, A. INKELES, *The Effects of Democracy on Economic Growth and Inequality: a Review*, in *Comparative International Development*, 1990, pp. 126-157; A. PRZEWORSKI, F. LIMONGI, *Political Regimes and Economic Growth*, in *Journal of Economic Perspectives*, 1993, pp. 300-324.

¹² V. al riguardo S.M. LIPSET, *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*, in *The American Political Science Review*, 1959, p. 75.

¹³ V. al riguardo W. EASTERLY, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, New York, 2006. In diversi casi, funzionari pubblici sono stati accusati di beneficiare delle risorse della Banca a titolo personale; ciò è accaduto, ad esempio, in Gambia, Indonesia e Nigeria (cfr. sul tema B. RICH, *The World Bank Under James Wolfensohn*, in J.R. PINCUS, J.A. WINTERS (eds.) *Reinventing the World Bank*, Ithaca, NY, 2002, pp. 26-53; S. BERKMAN, *The World Bank and the Gods of Lending*, Sterling, VA, 2008).

¹⁴ V. in argomento A. GRIGORESCU, *Democratic Intergovernmental Organizations? Normative Pressures and Decision-Making Rules*, Cambridge, 2015, p. 10. Cfr. anche C. KREUDER-SONNEN, B. ZANGL, *Which Post-Westphalia? International Organizations between Constitutionalism and Authoritarianism*, in *European Journal of International Relations*, 2015, pp. 568-594.

Ad esempio, sono state introdotte ampie politiche di accesso alle informazioni, pertanto, soprattutto per la Banca, vige ormai il principio secondo cui tutto è pubblicamente accessibile a meno che non sia espressamente considerato riservato¹⁵.

Inoltre, sono stati previsti meccanismi di partecipazione della società civile che garantiscono, quanto meno, la consultazione e lo scambio, influenzando il processo decisionale interno, sebbene la società civile non possa partecipare al voto.

Ad esempio, la società civile ha un ruolo importante nella redazione del *Poverty Reduction Strategy Paper*, accanto ai funzionari del governo nazionale e al personale del FMI e della BM¹⁶. La partecipazione della società civile alla formulazione e all'attuazione di strategie nazionali per la riduzione della povertà può favorire, indubbiamente, le libertà civili all'interno dello Stato debitore.

Nel tempo sono stati introdotti anche altri strumenti volti a garantire una maggiore partecipazione della società civile, ad esempio, nel 1982 è stato creato l'*NGO-World Bank Committee*, sostituito nel 2000 dal *WB-Civil Society Forum*. Da qualche anno, poi, il *Civil Society Policy Forum* (CSPF) è divenuto parte integrante delle riunioni primaverili e annuali del FMI e del GBM, offrendo alle organizzazioni della società civile uno spazio aperto per il dialogo e lo scambio di opinioni con il personale del GBM e del FMI, delegazioni governative e altre parti interessate su una vasta gamma di argomenti.

Infine, anche per quanto riguarda l'*accountability* nei confronti della società civile, vi è stata una graduale introduzione di meccanismi per la valutazione dell'operato delle due IFI che, pur senza costituire meccanismi tradizionali di tutela giurisdizionale o di risoluzione delle controversie, assicurano una maggiore trasparenza e una maggiore responsabilizzazione.

Ad esempio, nel luglio 2001, è stato istituito l'*Independent Evaluation Office* (IEO)¹⁷, che ha il compito di condurre valutazioni indipendenti e oggettive delle politiche e attività del FMI, al fine di migliorare la *learning culture* all'interno dell'Organizzazione, rafforzarne la credibilità esterna e sostenere la *governance* e il controllo istituzionali. Tale Ufficio è completamente indipendente dal *Management* del FMI e opera separatamente dal Consiglio dei Direttori esecutivi, sebbene i suoi rapporti vengano discussi nell'ambito di tale Consiglio.

Ancora più importanti sono i cambiamenti, volti ad assicurare una maggiore *accountability*, registrati in senso alla BM. In primo luogo, a seguito delle richieste del riconoscimento di un'*accountability* di tale Organizzazione per il proprio operato, soprattutto a opera delle ONG, la BM, da una parte, ha adottato una serie di politiche volte a tutelare gli interessi sociali e ambientali, note come *Operational Policies* (OPs) e contenute nell'*Operational Manual*¹⁸, dall'altra, ha deciso di creare un apposito organo di controllo incaricato di valutare il rispetto di tali politiche. Perciò, nel 1993, è stato istituito l'*Inspection*

¹⁵ Cfr. il documento *The World Bank Policy on Access to Information*, in vigore dal 1° luglio 2010. Tale *Policy* è stata poi ulteriormente ampliata secondo le modifiche approvate dal Consiglio dei Direttori esecutivi della Banca il 3 aprile 2013 e il 30 giugno 2015. V. anche il documento *2013 Review of the Fund's Transparency Policy* del 14 maggio 2013.

¹⁶ Lo strumento del PRSP, introdotto nel gennaio 1999, punta a consentire un equilibrio fra la riduzione della povertà e la promozione dello sviluppo sostenibile, nel senso che è volto a garantire, da una parte, un contesto macroeconomico e finanze solide, dall'altra, un quadro sociale e strutturale saldo.

¹⁷ Cfr. la decisione adottata dal Consiglio esecutivo il 10 aprile 2000 per stabilire un ufficio di valutazione indipendente nel FMI.

¹⁸ Tali politiche sono state revisionate nel tempo. Infine, il 4 agosto 2016, il Consiglio dei Direttori esecutivi ha approvato il nuovo *Environmental and Social Framework* (ESF), che rafforza l'impegno della Banca a favore dello sviluppo sostenibile attraverso dieci *Environmental and Social Standards* (ESS), in vigore dal 1° ottobre 2018.

Panel, che ha competenza per la BIRS e l'IDA¹⁹. L'*Inspection Panel* ha il compito di verificare se l'attività della Banca, nella fase di elaborazione, valutazione e realizzazione di un progetto, sia stata conforme alle sue *policies e procedures*.

Va ricordato, infine, che la BM ha varato numerose iniziative volte specificamente a promuovere la *rule of law* e a contrastare la corruzione nei Paesi beneficiari dei suoi interventi.

Nell'ottobre 2013, è stata lanciata la nuova *World Bank Group Strategy*, che si fonda su due obiettivi principali: conseguire il superamento della povertà estrema, che si traduce nella riduzione della percentuale della popolazione che vive con meno di 1,25 dollari statunitensi al giorno al 3% entro il 2030; e promuovere una prosperità condivisa, che significa sviluppare una crescita del reddito del 40% in ogni PVS. La *rule of law* è ritenuta dalla Banca una condizione fondamentale per raggiungere tali obiettivi, poiché la presenza di istituzioni giudiziarie responsabili ed efficaci consente un ambiente favorevole allo sviluppo, facilitando gli investimenti privati e riducendo la corruzione. Da anni, la BM sostiene progetti di riforma della giustizia e di rispetto dello Stato di diritto attraverso prestiti e attività di analisi e consulenza. Il contributo principale dell'Organizzazione in tale settore è rappresentato dalla *Governance Global Practice*, che ha le seguenti finalità: migliorare le prestazioni delle istituzioni del settore giudiziario; offrire consulenza sulla riforma della giustizia penale e sulla sicurezza dei cittadini; progettare interventi per promuovere l'accesso alla giustizia e il *legal empowerment*; promuovere la giustizia nei settori in via di sviluppo quali l'uso della terra, le attività estrattive e lo sviluppo urbano; riformare il settore della giustizia per favorire un clima migliore per gli affari e gli investimenti; guidare iniziative globali di conoscenza e apprendimento in materia di giustizia, diritti umani e Stato di diritto; concentrarsi sugli aspetti della giustizia nei contesti di fragilità, conflitto e violenza.

Inoltre, la BM sta svolgendo un lavoro rilevante nel contrasto e nella prevenzione della corruzione attraverso la c.d. «Strategia GAC» (*Governance and Anticorruption*).

Nel 1996, in occasione degli *annual meetings*, il Presidente del GBM James Wolfensohn ha offerto, per la prima volta, l'assistenza della Banca ai governi che avrebbero attuato programmi nazionali per contrastare la corruzione, sottolineando la necessità di «affrontare il cancro della corruzione». Successivamente, tale Istituzione ha promosso diverse iniziative nel settore. Nel 2001, ad esempio, è stato creato l'*Institutional Integrity Department* (INT), il cui ruolo è indagare riguardo alle accuse di frode e corruzione nelle operazioni finanziate dal GMB e applicare sanzioni in caso di irregolarità.

Nel 2007, infine, è stata varata la iniziativa *Stolen Asset Recovery* (StAR). Si tratta di una *partnership* tra il GBM e l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine, il cui scopo è collaborare con i Paesi in via di sviluppo e i centri finanziari per prevenire il riciclaggio dei proventi della corruzione e per facilitare una restituzione più sistematica e tempestiva delle

¹⁹ Cfr. le risoluzioni del Consiglio dei Direttori esecutivi n. 93-10 (BIRS) e n. 93-6 (IDA), del 22 settembre 1993. Inoltre, nel 1999 è stato creato il *Compliance Advisor Ombudsman* (CAO), competente per l'IFC e la MIGA. V. sul tema L. BOISSON DE CHAZOURNES, *Public Participation in Decision-Making: the World Bank Inspection Panel*, in E. BROWN WEISS, A. RIGO SUREDA, L. BOISSON DE CHAZOURNES (eds.), *The World Bank, International Financial Institutions, and the Development of International Law: a Symposium Held in Honor of Dr. Ibrahim F. I. Shihata*, Washington, DC, 1999, pp. 84-94; I.F.I. SHIHATA, *The World Bank Inspection Panel: in Practice*, 2^a ed., New York, 2000; K. LUKAS, *The Inspection Panel of the World Bank: an Effective Extrajudicial Complaint Mechanism?*, in *The World Bank Legal Review: Law and Justice for Development*, 2015, pp. 531-544; D. HUNTER, *Contextual Accountability, the World Bank Inspection Panel, and the Transformation of International Law in Edith Brown Weiss's Kaleidoscopic World*, in *The Georgetown International Environmental Law Review*, 2020, pp. 439-466.

risorse sottratte. La StAR è finalizzata a promuovere la trasparenza, la cooperazione e un rigoroso controllo dei prestiti erogati, anche attraverso il coinvolgimento della società civile e dei centri finanziari interessati, una maggiore responsabilità politica e la prevenzione degli illeciti nei progetti finanziari e di assistenza ai Paesi beneficiari.

Sul piano istituzionale, opera in tale ambito all'interno della Banca l'*Integrity Vice Presidency* (INT), un organo indipendente che indaga sulle accuse di frode nelle operazioni finanziate dal GBM. Qualora tali accuse vengano comprovate, il *Sanctions Board* e l'*Office of Suspension and Debarment* impongono apposite sanzioni.

3. IFI e diritti umani

Da quanto osservato, si può concludere che, rispetto alle origini, le Istituzioni di Bretton Woods si caratterizzano ora senz'altro per una maggiore trasparenza²⁰, un maggiore utilizzo dei canali di partecipazione e di pressione da parte della società civile nazionale, un maggiore controllo sul loro operato e maggiore attenzione ai temi della *rule of law* e della lotta alla corruzione, nonostante alcuni limiti. Questi fattori incidono positivamente sul contributo delle due Organizzazioni allo stato della democrazia e ai processi di democratizzazione all'interno degli Stati a favore dei quali intervengono.

Ciò detto, va aggiunto che continua a permanere un elemento molto critico nell'operato di tali IFI, che può influire sulla democrazia e la *rule of law*: l'impatto della loro attività sul rispetto dei diritti umani.

Nonostante l'originario diverso mandato, a partire dagli anni '70 del secolo scorso, le due Organizzazioni hanno iniziato a esercitare un'attività di finanziamento molto simile, legata all'attuazione di programmi di aggiustamento strutturale da parte dello Stato debitore secondo i principi del c.d. «*Washington Consensus*»²¹ e la regola della condizionalità quale mezzo per migliorare le performance economiche di tale Stato, con scarsa o, addirittura, inesistente attenzione all'impatto dei loro interventi su altri aspetti di natura non economica. In virtù della politica della c.d. «condizionalità», le risorse sono concesse dalle due Organizzazioni solo nel rispetto da parte dello Stato beneficiario di una serie di *condizioni* ovvero dell'adozione di specifiche riforme di politica economica.

Si è osservato che la condizionalità indebolirebbe le istituzioni politiche nazionali²², poiché i governi beneficiari sacrificerebbero il proprio potere decisionale al fine di ottenere le risorse necessarie dalle IFI. Al riguardo, si è parlato di «paradosso della condizionalità»²³, poiché i creditori spingono lo Stato debitore ad avere una *governance* migliore e a promuovere

²⁰ La Banca, in particolare, è stata una delle prime organizzazioni internazionali ad adottare una *policy* di informazione pubblica. Infatti, nel 1985 è stata adottata la Direttiva sulla *Disclosure of Information*, che ha introdotto una presunzione in favore della *disclosure*. La politica di accesso all'informazione della Banca è stata più volte revisionata, dando tale Organizzazione prova sempre più di un elevato standard di trasparenza.

²¹ L'espressione «*Washington Consensus*» fu coniata negli anni '80 del secolo scorso per indicare l'elenco delle riforme economiche cui andavano subordinati i prestiti delle Istituzioni di Bretton Woods. Tale espressione riflette pienamente gli orientamenti degli esperti che definirono le suddette riforme, i quali si erano appunto formati nelle università occidentali e, in particolare, in quelle statunitensi.

²² V. J.E. STIGLITZ, *Making Globalization Work*, New York London, 2006.

²³ V. A.G. DIJKSTRA, *The Effectiveness of Policy Conditionality: Eight Country Experiences*, in *Development and Change*, 2002, pp. 307-334. Cfr. anche T. FORSTER, A.E. KENTIKELIS, B. REINSBERG, T.H. STUBBS, L.P. KING, *How Structural Adjustment Programs Affect Inequality: a Disaggregated Analysis of IMF Conditionality, 1980–2014*, in *Social Science Research*, maggio 2019, pp. 83-113.

la democrazia al proprio interno, imponendogli, però, al tempo stesso di approvare specifiche leggi ed esautorando, in tal modo, il parlamento nazionale.

Peraltro, vi sono anche studi, soprattutto di natura economica, secondo cui il timore di un impatto negativo dei prestiti delle IFI sulla democrazia sarebbe ingiustificato. Ad esempio, da una ricerca, che analizza i dati relativi a 120 Paesi in via di sviluppo ed economie emergenti nell'intervallo temporale 1971-2007, risulta che gli accordi conclusi con il FMI non hanno comportato livelli di democrazia più bassi nel breve periodo; al contrario, emergerebbe una positiva, sebbene modesta, relazione fra la partecipazione al programma del Fondo e il livello di democrazia, dal momento che i programmi di aggiustamento strutturale avrebbero determinato alcune riforme democratiche²⁴.

Per alcuni autori, le conseguenze dell'operato di tali Organizzazioni dipenderebbero dalle modalità dell'intervento. Ad esempio, secondo uno studio riguardante gli effetti dei programmi della Banca e del Fondo sul processo di democratizzazione in 76 Paesi in via di sviluppo africani e asiatici, dal 1974 al 2007, i programmi delle IFI non modificherebbero i meccanismi di responsabilità verso l'elettorato nei Paesi beneficiari; tuttavia, tali programmi indurrebbero cambiamenti nelle libertà civili e nel controllo interno del governo mutuatario. In particolare, i tipi di prestito tradizionali avrebbero a breve termine, nello Stato debitore, rilevanti effetti negativi sull'estensione della responsabilità a livello orizzontale e sulle libertà civili; mentre, prestiti maggiormente flessibili aumenterebbero sensibilmente, a lungo termine, la portata dei controlli e degli equilibri a livello nazionale. Inoltre, il coinvolgimento della società civile nella formulazione e nell'attuazione di strategie nazionali per la riduzione della povertà determinerebbe, potenzialmente, uno sviluppo delle libertà civili nel Paese²⁵.

Secondo altri studiosi, infine, vi sarebbero effetti diversi a seconda del tipo di condizionalità: l'attività di prestito del FMI e della BIRS influirebbe positivamente sul processo di democratizzazione quando vengono potenziati i meccanismi di responsabilità delle autorità nazionali ed è, di conseguenza, ridotta la possibilità di utilizzare gli aiuti per scopi diversi²⁶.

L'impatto negativo della condizionalità e delle riforme di fatto imposte dal Fondo e dalla Banca sul rispetto dei diritti umani è, invero, un fenomeno ben noto: infatti, è spesso limitata la capacità dello Stato debitore di garantire non solo i diritti sociali ed economici, ma anche quelli civili e politici, che rappresentano il nocciolo della democrazia.

Numerosi studi dimostrano, ad esempio, che le politiche del Fondo hanno compromesso la capacità di diversi Paesi africani di conseguire i *Millennium Development Goals* (MDGs) promossi dall'Assemblea generale dell'ONU²⁷, poiché le restrizioni imposte hanno impedito a tali Stati di investire in settori importanti come la formazione e la salute.

²⁴ V. S.C. NELSON, G.P.R. WALLACE, *Are IMF Lending Programs Good or Bad for Democracy?*, in *The Review of International Organizations*, 2017, pp. 523-558.

²⁵ Cfr. al riguardo S. LIMPACH, K. MICHAELOWA, *The Impact of World Bank and IMF Programs on Democratization in Developing Countries*, in *CIS Working Paper*, n. 62, 2010.

²⁶ Tale tesi si fonda su uno studio relativo a diverse tipologie di prestito concessi dalla Banca e dal Fondo a 100 Paesi a basso e medio reddito nel periodo 1980-2011. V. al riguardo K. BIRCHLER, S. LIMPACH, K. MICHAELOWA, *Aid Modalities Matter: the Impact of Different World Bank and IMF Programs on Democratization in Developing Countries*, in *International Studies Quarterly*, 2016, p. 437.

²⁷ Nel 2000, l'Assemblea generale dell'ONU ha individuato i cosiddetti otto «obiettivi di sviluppo del millennio», che gli Stati membri avrebbero dovuto raggiungere entro il 2015, in particolare: sradicare la povertà estrema e la fame; rendere universale l'istruzione primaria; promuovere la parità dei sessi e l'autonomia delle donne; ridurre la mortalità infantile; migliorare la salute materna; combattere l'HIV/AIDS, la malaria e altre malattie; garantire la sostenibilità ambientale; sviluppare un partenariato mondiale per lo sviluppo (cfr. la risoluzione dell'Assemblea generale 55/2, *United Nations Millennium Declaration*, dell'8 settembre 2000).

La questione degli effetti negativi derivanti dall'azione del Fondo è stata sollevata, di recente, pure in riferimento alla gestione della crisi economico-finanziaria che ha coinvolto taluni Stati appartenenti all'area euro (Grecia, Irlanda e Portogallo), dove l'imposizione di misure di *austerity* ha comportato un generale abbassamento degli standard di tutela dei diritti umani²⁸, suscitando la censura da parte di corti costituzionali europee²⁹ e organi internazionali di protezione dei diritti umani³⁰.

La condizionalità ha caratterizzato l'intervento delle due IFI anche nel periodo di crisi legato al Covid-19, nonostante le iniziative da esse adottate per contrastare la pandemia e le sue conseguenze. Ad esempio, una recente indagine di OXFAM relativa a 91 prestiti del Fondo collegati all'emergenza Covid-19, approvati tra marzo e settembre 2020 a beneficio di 81 Paesi, dimostra che l'Organizzazione ha fatto un ampio ricorso alla condizionalità³¹.

Proprio a causa della condizionalità e degli effetti onerosi delle misure di *austerity* imposte di fatto dalle Istituzioni di Bretton Woods, diversi Stati hanno iniziato a preferire altri canali di assistenza finanziaria: la Cina, in particolare, si sta affermando come *lender* alternativo a livello globale³².

Le IFI hanno tradizionalmente giustificato la scarsa considerazione per i diritti umani invocando il principio della c.d. «neutralità politica»³³, che è esplicitamente previsto sia nello Statuto della BIRS sia in quello dell'IDA. In virtù di tale principio, la Banca è tenuta a operare agendo soltanto sulla base di considerazioni di natura economica e con un mandato rivolto esclusivamente allo sviluppo economico. Lo Statuto, infatti, contiene un divieto esplicito di qualsiasi attività o interferenza politica da parte della Banca³⁴. Il *Legal Department* di tale

²⁸ Sull'intervento del FMI nella crisi degli Stati dell'area euro cfr. IEO, *The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal*, 28 luglio 2016.

²⁹ Cfr. ad esempio la sentenza della Corte costituzionale portoghese del 5 aprile 2013, n. 187/2013.

³⁰ Cfr. ad esempio le decisioni sul merito del Comitato europeo dei diritti sociali del 7 dicembre 2012, *Federation of Employed Pensioners of Greece (IKA-ETAM) v. Greece*, ricorso n. 76/2012, e *Panhellenic Federation of Pensioners of the Public Electricity Corporation (POS-DEI) v. Greece*, ricorso n. 79/2012, in <http://hudoc.esc.coe.int>. V. anche la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 24 novembre 2005, nel caso *Capital Bank AD v. Bulgaria*, ricorso n. 49429/99, in <http://hudoc.echr.coe.int>, in particolare par. 90.

³¹ Secondo tale indagine, l'84% degli accordi di prestito conclusi (76 su 91) «invitano» i Paesi poveri, già colpiti duramente dalle ricadute economiche della pandemia, ad adottare severe misure di austerità, quali tagli sensibili ai sistemi sanitari pubblici e ai regimi pensionistici, nonché blocchi e tagli dei salari per i lavoratori del settore pubblico (v. OXFAM, *Behind the Numbers. A Dataset on Spending, Accountability, and Recovery Measures Included in IMF COVID-19 Loans*, in <https://www.oxfam.org/en/international-financial-institutions/imf-covid-19-financing-and-fiscal-tracker>). In un altro studio relativo ai progetti finanziati dalla BM in risposta all'emergenza sanitaria, approvati tra aprile e fine giugno 2020, OXFAM mette in rilievo che solo 8 progetti su 71 mirano ad eliminare le spese sanitarie, proibitive in almeno 56 dei Paesi interessati (cfr. K. MALOUF BOUS, A. MARRIOTT, E. SEERY, R. SHADWICK, *From Catastrophe to Catalyst: Can the World Bank Make COVID-19 a Turning Point for Building Universal and Fair Public Healthcare Systems?*, dicembre 2020, in <https://policy-practice.oxfam.org/resources/from-catastrophe-to-catalyst-can-the-world-bank-make-covid-19-a-turning-point-f-621113/>, pp. 4-6).

³² La Cina è divenuta, ormai, il principale creditore ufficiale. V. al riguardo S. HORN, C.M. REINHART, C. TREBESCH, *China's Overseas Lending*, in *Journal of International Economics*, novembre 2021, in <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0022199621001197>.

³³ Tuttavia, secondo il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali dell'ONU, «Like any other subject of international law, international financial institutions and other international organizations are "bound by any obligations incumbent upon them under general rules of international law, under their constitutions or under international agreements to which they are parties". They are therefore obligated to comply with human rights, as listed in particular in the Universal Declaration of Human Rights, that are part of customary international law or of the general principles of law, both of which are sources of international law» (cfr. *Statement by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Public Debt, Austerity Measures and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, E/C.12/2016/1, 24 giugno 2016, par. 7). Il Comitato ha richiamato quanto affermato dalla Corte internazionale di giustizia nel parere del 20 dicembre 1980, *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*, in *I.C.J. Reports 1980*, p. 73, par. 37.

³⁴ In primo luogo, la BIRS e i suoi dirigenti non possono intervenire negli affari politici di alcuno Stato membro, né possono lasciarsi influenzare nelle loro decisioni dall'orientamento politico dello Stato membro (o degli Stati membri) in questione. Altresi, le decisioni assunte dalla Banca devono essere fondate, esclusivamente, su considerazioni di natura economica, che vengono valutate in modo imparziale allo scopo di realizzare gli obiettivi dell'Organizzazione enunciati nell'art. I dello Statuto

Organizzazione ha ritenuto, a lungo, le attività relative alla tutela dei diritti umani questioni di natura politica e, quindi, al di fuori del mandato della Banca. Tuttavia, tale Istituzione ha, nel tempo, parzialmente modificato la propria posizione in tema di diritti umani. Infatti, è gradualmente emersa la consapevolezza che l'aiuto economico da solo non sia sufficiente ai fini dello sviluppo di un Paese, anche perché è stato dimostrato che il sostegno finanziario può indurre una maggiore crescita esclusivamente qualora lo Stato beneficiario abbia già attuato politiche di *good governance* e creato istituzioni pubbliche adeguate³⁵. Una tale consapevolezza ha indotto la Banca a riconoscere la centralità di temi che non ricadevano, inizialmente, nell'ambito della sua *core competence*. La *governance*, ovvero le regole attraverso le quali istituzioni pubbliche e private sono gestite, ad esempio, ha assunto un'importanza fondamentale.

Sull'adozione di tale nuovo orientamento da parte della Banca ha influito, indubbiamente, pure l'affermarsi di un diverso concetto di sviluppo a livello internazionale, inteso non più esclusivamente come sviluppo «economico» ma come «*human development*», nozione che fa riferimento a parametri di natura non solo economica, includendo al suo interno altri elementi, ad esempio la dimensione sociale e quella ambientale. Tale nuova concezione è stata, a sua volta, favorita dall'adozione da parte dell'Assemblea generale dell'ONU, nel 1986, della Dichiarazione sul diritto allo sviluppo³⁶.

Questi cambiamenti hanno inciso sulle finalità e le modalità dei prestiti della Banca, che sono mutate nel corso degli anni, dando sempre maggiore rilevanza alla tutela dei diritti umani.

La svolta definitiva si è avuta nel 2006, quando il *General Counsel* della Banca Roberto Dañino ha reso l'importante *Legal Opinion on Human Rights and the World Bank*, in cui ha affermato che «the articles of agreement permit, and in some cases require, the Bank to recognize the human rights dimensions of its development policies and activities since it is now evident that human rights are an intrinsic part of the Bank's mission»³⁷. Tuttavia, nonostante tali evoluzioni, gli organi internazionali di tutela dei diritti umani ritengono ancora inadeguato il contributo della Banca in tale campo³⁸.

4. Le nuove IFI e il loro possibile contributo allo sviluppo della democrazia

(cfr. l'art. IV, sez. 10, dello Statuto). Infine, la BIRS deve assicurarsi che i fondi del mutuo da essa accordato siano destinati esclusivamente agli scopi per i quali esso è stato concesso, tenuto conto debitamente delle considerazioni economiche e di rendimento e senza permettere che intervengano influenze o considerazioni politiche o extraeconomiche (cfr. l'art. III, sez. 5, dello Statuto).

³⁵ Cfr. World Bank, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why?*, New York, 1998.

³⁶ Cfr. la risoluzione dell'Assemblea generale A/RES/41/128, del 4 dicembre 1986.

³⁷ Cfr. *Legal Opinion on Human Rights and the Work of the World Bank. Senior Vice-President and General Counsel*, 27 gennaio 2006, par. 25.

³⁸ Cfr. il *Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights*, A/70/274, 4 agosto 2015, par. 68, in cui Philip Alston afferma espressamente: «For most purposes, the World Bank is a *human rights-free zone* ...». V. anche il *Report of the Independent Expert on the Promotion of a Democratic and Equitable International Order, The Interplay between the Economic Policies and Safeguards of International Financial Institutions and Good Governance at the Local Level*, A/HRC/45/28, 10 agosto 2020, par. 20, in cui Livingstone Sewanyana osserva: «The importance that international financial institutions attach to human rights in their respective safeguard frameworks varies ... the World Bank and AfDB refer to support for human rights in aspirational rather than operational terms and recognize the responsibility of clients to comply with human rights. The International Finance Corporation, the private sector arm of the World Bank, considers respect for human rights as solely the responsibility of its clients ...».

Anche come reazione alle contestate Istituzioni di Bretton Woods, sono state istituite, di recente, due nuove IFI: la NDB³⁹ e l'AIIB⁴⁰. La creazione di tali due Organizzazioni è stata accolta con reazioni diverse, poiché, mentre alcuni le ritengono espressione di un sistema più equo e alternativo a quello di Bretton Woods, altri temono che si possa determinare una *governance* mondiale sempre più frammentata. L'istituzione dell'AIIB, in particolare, è stata interpretata con due opposte chiavi di lettura. Secondo una parte della dottrina, prevalentemente di origine cinese, tale Organizzazione sarebbe nata dall'esigenza di una maggiore partecipazione dei Paesi asiatici nel settore del finanziamento multilaterale allo sviluppo, con la Cina in una posizione centrale⁴¹. Secondo questa corrente dottrinale, l'elemento distintivo di tale Banca sarebbe proprio l'idea di multilateralismo che essa propone: un multilateralismo «cinese», diverso da quello «statunitense» istituzionalizzato a Bretton Woods che ha permesso agli Stati Uniti di beneficiare di un ruolo egemone a livello internazionale e rafforzare la propria *leadership* nell'economia mondiale. Mentre, la Cina non mirerebbe a una simile posizione di supremazia, non intendendo mettere in discussione l'ordine mondiale esistente attraverso l'istituzione di tale Organizzazione, dovendo essere la funzione dell'AIIB complementare a quello delle altre organizzazioni competenti in tale campo. Il multilateralismo «cinese» tenderebbe, pertanto, a migliorare la *governance* globale, ristabilendo l'equilibrio a favore dei Paesi sottorappresentati.

Molto più di frequente, tuttavia, l'AIIB è descritta come una manifestazione del potere della Cina nella *governance* globale. Essa, infatti, è stata intesa come il progetto più ambizioso di rafforzamento istituzionale multilaterale realizzato da una potenza non occidentale dopo la fine della guerra fredda, una prova della diplomazia ombra globale della Cina che mirerebbe a minare le strutture di *governance* guidate dagli Stati Uniti stabilite dopo la Seconda guerra mondiale o anche come il tentativo di Pechino di creare il proprio ordine internazionale.

Al di là dei diversi giudizi, certamente l'AIIB costituisce la prima grande iniziativa della Cina come Stato leader in un'organizzazione internazionale con una *membership* universale, rappresentando, indubbiamente, un sorprendente cambiamento nella *governance* globale. L'istituzione dell'AIIB potrebbe, infatti, significare la creazione di una struttura in competizione con la BM nel ruolo di ente deputato al finanziamento allo sviluppo. In questo

³⁹ L'istituzione della Nuova Banca di Sviluppo è stata richiesta dall'India in occasione del IV vertice dei BRICS, tenutosi a Nuova Delhi nel 2012 (28-29 marzo). L'Accordo istitutivo è stato firmato il 15 luglio 2014 a Fortaleza, in Brasile, durante il VI vertice dei BRICS (15-17 luglio) ed è entrato in vigore nel 2015 in occasione del VII vertice dei BRICS (9-10 luglio) a Ufa, in Russia. Anche la NDB è stata concepita come un'alternativa al FMI, alla BM e alle altre IFI tradizionalmente controllate dai Paesi occidentali. Essa è nota pure come «BRICS *bank*», poiché in tale Organizzazione vi è una partecipazione ugualitaria al capitale societario dei cinque Stati del gruppo, che hanno contribuito con una quota uguale al capitale iniziale di 100 miliardi di dollari (cfr. l'art. 2 dell'Accordo sulla NDB del 15 luglio 2014), avendo ciascuno il 20% dei diritti di voto. Pure in caso di future adesioni, i cinque Paesi BRICS manterranno una quota di capitale sociale pari almeno al 55% delle azioni totali.

⁴⁰ L'istituzione della Banca asiatica d'investimento per le infrastrutture è stata proposta, nell'ottobre 2013, dal Presidente cinese Xi Jinping e il suo Statuto è stato firmato il 29 giugno 2015, entrando in vigore il 25 dicembre successivo.

⁴¹ Ad esempio, il Presidente dell'Organizzazione è attualmente il cinese Jin Lique, eletto nel 2020 per un secondo mandato. Secondo lo Statuto, il Presidente deve essere cittadino di un Membro regionale (perciò, non necessariamente di cittadinanza cinese); tuttavia, è richiesta per la sua nomina una maggioranza qualificata pari a 2/3 dei Governatori con i 3/4 del potere di voto totale (cfr. l'art. 29, par. 1). Poiché la Cina detiene circa il 26,6% dei voti, per questa come per altre decisioni importanti, per le quali è sempre richiesta una maggioranza pari al 75% del potere di voto, tale Stato potrebbe, di fatto, esercitare il veto. La Cina non solo è il maggiore azionista dell'AIIB, ma anche ha un potere di voti superiore a quello dei successivi cinque principali azionisti messi insieme. Inoltre, dal momento che nello Statuto è chiarito che la percentuale del capitale sociale detenuto dai Membri regionali non può essere inferiore al 75% del capitale sociale totale sottoscritto, i Membri non regionali possono detenere al massimo il 25% del potere di voto. Tale condizione impedisce sia ai Membri dell'UE sia agli Stati Uniti (attualmente non Membro) di avere un ruolo dominante in tale contesto.

senso, l'AIIB potrebbe servire a istituzionalizzare un «*Beijing Consensus*»⁴², basato sul principio di non ingerenza negli affari interni degli Stati, in contrapposizione al «*Washington Consensus*», che si fonda invece sulla regola del prestito condizionato.

Per quanto riguarda il tema oggetto della presente relazione, è evidente che il ruolo della Cina nell'AIIB potrebbe favorire, come è già accaduto a livello bilaterale, prestiti che non tengano in alcun modo in considerazione una *governance* con una dimensione etica, la protezione dei diritti umani o il livello della democrazia negli Stati beneficiari⁴³. Ciò, indubbiamente, comporterebbe un arretramento rispetto al lungo, sebbene ancora incompleto, percorso compiuto dalla BIRS.

Inoltre, per quanto simile alla BIRS per molti aspetti, che la differenziano da altre banche regionali di sviluppo, quali l'apertura a una *membership* globale e l'ampia competenza sia *ratione loci* sia *ratione materiae*, l'AIIB si distingue proprio per il ruolo della Cina al suo interno. Analizzandola, emerge che, pur essendo tale Organizzazione caratterizzata dalla presenza (sul piano istituzionale e operativo) di elementi che la rendono apparentemente maggiormente democratica rispetto alle Istituzioni di Bretton Woods, la partecipazione della società civile, l'accesso pubblico alle informazioni (ovvero la trasparenza) e l'*accountability*, intesi quali meccanismi di controllo democratico, differiscono sostanzialmente dall'attuale quadro istituzionale della BIRS, risultando tali parametri meno sviluppati nella nuova Banca come anche, del resto, nella NDB. Complessivamente, pertanto, nonostante entrambe le due recenti IFI mettano in luce, nei documenti ufficiali, la loro apertura nei confronti della società civile, la trasparenza e l'*accountability*, i suddetti requisiti sono nettamente più sviluppati nel contesto della BIRS.

Il ruolo di primo piano nelle due recenti IFI di Stati autoritari spiega, probabilmente, perché i meccanismi di controllo democratico introdotti al loro interno siano relativamente deboli. Al contrario, come si è precedentemente osservato, la BIRS ha compiuto, negli anni, un processo di democratizzazione rilevante, sia per quanto riguarda la dimensione «interna» (democrazia *inter* Stati) sia relativamente alla dimensione «esterna» (democrazia *intra* Stato). Tale Istituzione è stata spinta a impegnarsi in riforme democratiche, aprendosi alla società civile, divenendo più trasparente e sviluppando una *social accountability* anche per la pressione di Stati membri democratici e delle loro collettività.

5. Conclusioni

⁴² L'espressione «*Beijing Consensus*» è stata coniata, nel 2004, da Joshua Cooper Ramo, in contrapposizione al «*Washington Consensus*» (cfr. J.C. RAMO, *The Beijing Consensus*, London, 2004).

⁴³ Uno studio relativo a 100 contratti conclusi da enti statali cinesi e governi mutuatari di 24 Paesi in via di sviluppo in Africa, Asia, Europa orientale, America Latina e Oceania rivela tre principali peculiarità di tali contratti. In primo luogo, sono incluse in essi clausole di riservatezza normalmente non presenti nei contratti di prestito, che impediscono ai mutuatari di rivelare i termini o, addirittura, l'esistenza del debito. In secondo luogo, i finanziatori cinesi cercano di avvantaggiarsi rispetto agli altri creditori, negoziando intese parallele, volte ad esempio a mantenere il debito fuori dalla ristrutturazione collettiva (le cosiddette clausole «*no Paris Club*»). Infine, vi sono in questi contratti clausole di cancellazione, scadenza anticipata e stabilizzazione che consentono alla Cina di influenzare la politica interna ed estera dei Paesi debitori. V. al riguardo A. GELPERN, S. HORN, S. MORRIS, B. PARKS, C. TREBESCH, *How China Lends: a Rare Look into 100 Debt Contracts with Foreign Governments*, marzo 2021, in https://docs.aiddata.org/ad4/pdfs/How_China_Lends_A_Rare_Look_into_100_Debt_Contracts_with_Foreign_Government_s.pdf.

Già a partire dagli anni '70 del secolo scorso, l'originario disegno di multilateralismo postbellico si è dimostrato inattuabile e le riforme delle istituzioni multilaterali, ripetutamente invocate, sono state impedito dagli Stati più forti.

La crisi economico-finanziaria del 2007/2008 ha messo in evidenza l'esigenza di una sostanziale revisione dell'ordine economico internazionale che, secondo quanto indicato dal G20 di Londra del 2 aprile 2009, avrebbe dovuto includere anche la riforma delle IFI⁴⁴.

All'epoca, la gravità e la diffusione a livello globale della crisi hanno indotto a optare decisamente per politiche di austerità, ritenendo che un taglio nella spesa pubblica avrebbe rilasciato risorse per sostenere il settore privato e innescare la crescita. Tale scelta ha, però, contribuito alla minore capacità degli Stati di reagire per fare fronte alla recente pandemia, colpendo le politiche di austerità, quasi sempre, il settore della sanità e, in particolare, le infrastrutture sanitarie pubbliche.

La pandemia di Covid-19 ha messo in luce ancor di più le lacune di un sistema che si è gradualmente allontanato dalla sua concezione originaria, sottolineando ulteriormente la discrepanza tra la portata delle sfide transnazionali contemporanee e la debolezza della attuale *governance* globale.

Ciò ha indotto a mettere definitivamente in discussione il multilateralismo, anche per una crescente sfiducia nei confronti del fenomeno della globalizzazione, ma soprattutto per la carenza di regole e strumenti atti a garantire una corretta interpretazione del multilateralismo, ovvero a beneficio di tutta la comunità internazionale e non solo di certi Stati.

Tuttavia, la crisi generale in cui versa, attualmente, la comunità internazionale, potrebbe fornire un'opportunità per un «nuovo multilateralismo».

In occasione del suo discorso all'apertura della 75° sessione dell'Assemblea generale dell'ONU⁴⁵, il Segretario generale António Guterres ha fatto allusione a un *New Global Deal* a livello internazionale, evocando l'espressione proposta, dopo la Grande depressione, dal Presidente statunitense Roosevelt.

In tale contesto, le IFI possono svolgere un ruolo fondamentale, non solo quali attori incaricati di garantire la stabilità finanziaria globale e immettere liquidità nel sistema, ma anche come strumenti di cooperazione tecnica e assistenza a favore dei Paesi più fragili.

La condizione per un nuovo multilateralismo è, però, l'attuazione di riforme realistiche del presente quadro istituzionale e di *governance*⁴⁶, che consentano appunto l'affermarsi del «multilateralismo inclusivo» suggerito dal Segretario generale dell'ONU.

In definitiva, le sfide odierne e i problemi attuali richiedono più cooperazione internazionale e una migliore *governance* globale, con organizzazioni internazionali che si contraddistinguano per una maggiore legittimità, una maggiore rappresentanza, una maggiore responsabilità, un maggiore contributo al rispetto della democrazia, della *rule of law* e della tutela dei diritti umani.

La crisi attuale mette in luce il bisogno impellente del mondo di un sistema internazionale in grado di esercitare collettivamente un'autorità per la risoluzione dei problemi. Dunque,

⁴⁴ Cfr. *London Summit – Leaders' Statement*, 2 aprile 2009, in particolare paragrafi 4 e 20.

⁴⁵ Cfr. *Secretary-General's Address to the Opening of the General Debate of the 75th Session of the General Assembly*, 22 settembre 2020.

⁴⁶ V. il *Report of the Independent Expert on the Promotion of a Democratic and Equitable International Order, in Defence of a Renewed Multilateralism to Address the Coronavirus Disease (COVID-19) Pandemic and Other Global Challenges*, A/HRC/48/58, 9 agosto 2021, par. 63.

occorre capire come le organizzazioni multilaterali possano permettere una maggiore rispetto dei valori democratici *inter* Stati, ma soprattutto *intra* Stato, favorendo processi di democratizzazione e il rispetto dello Stato di diritto sul piano nazionale.