

L'allargamento BRICS tra multilateralismo e multicentrismo

di Giovanni Barbieri

Abstract: *BRICS enlargement between multilateralism and multicentrism* - The recent enlargement of the BRICS group signals a dynamic of change at the international level. Since the BRICS do not have an institutionalised cooperation mechanism, it is interesting to analyse what kind of repercussions their model of decision-making might have on the future aspect of the international system, especially with reference to their impact on the current global governance framework. This essay tries to analyse these dynamics in an attempt to understand the extent to which BRICS plays an effective role in the creation of an alternative international political order to the existing liberal one.

Keywords: Multilateralism; Multiplex world order; Multicentrism; BRICS; Liberal international order

2705

1. Introduzione

Dal 1 gennaio 2024 il gruppo BRICS ha allargato la propria membership ad Arabia Saudita¹, Iran, Etiopia, Emirati Arabi Uniti, Egitto e Argentina², assumendo la denominazione BRICS+. L'allargamento ha avuto luogo in un contesto geopolitico di forte cambiamento e in una fase di rapido deterioramento delle relazioni internazionali tra l'Occidente e 'il resto' del mondo, dove con 'resto' si intendono tutti quei paesi emergenti e in via di sviluppo (c.d. Sud Globale) che chiedono in maniera crescente di godere di maggiore rappresentatività all'interno dei consessi multilaterali in seno ai quali viene definita la governance globale.

Se la nascita dei BRICS nel 2009 poteva essere letta come una sostanziale insoddisfazione rispetto all'inazione dei 'Grandi' del G7 in seguito alla Grande Crisi Finanziaria globale del 2007-2008, l'allargamento del 2024 può essere considerato come una risposta o reazione ai comportamenti e alle politiche degli Stati Uniti nel quadro del confronto strategico sempre più acceso con la Repubblica Popolare Cinese. Le guerre

¹ Sebbene abbia aderito formalmente, l'Arabia Saudita continua ad adottare un approccio prudente alla cooperazione BRICS, scegliendo di volta in volta a quali incontri far presenziare i suoi rappresentanti. V. [tass.com/politics/1805457](https://www.tass.com/politics/1805457).

² L'Argentina ha rinunciato all'adesione ai BRICS nel novembre 2023. V. www.globaltimes.cn/page/202401/1304875.shtml.

commerciali, l'accorciamento delle catene di approvvigionamento globali³, la guerra Russo-Ucraina e il rinnovato protagonismo militare statunitense nell'Oceano Indiano e nel Sud-Est asiatico attraverso il rafforzamento di determinate alleanze militari, come il Quad con l'India e l'Aukus con l'Australia, sono tutti elementi che possono avere incoraggiato questo raggruppamento di paesi ad adottare un comportamento più pro-attivo sulla scena internazionale. È innegabile che l'Ordine Internazionale Liberale stia attraversando una fase di profonda crisi che i paesi BRICS provano a capitalizzare per riuscire a diventare il riferimento politico del Sud Globale. La linea di politica internazionale espressa dai BRICS è animata dal desiderio dichiarato di garantire ai paesi del Sud Globale una maggiore rappresentatività in seno alle Istituzioni Internazionali Multilaterali ma è anche finalizzata al raggiungimento dell'obiettivo non dichiarato di controbilanciare la dominanza statunitense e occidentale nell'economia politica e nella governance finanziaria globale. Sebbene la Repubblica Popolare Cinese abbia beneficiato enormemente dell'Ordine Internazionale Liberale⁴ oggi sta provando a rimodellarlo secondo le proprie esigenze e, secondo alcuni punti di vista⁵, ad ancorarlo ad uno schema sino-centrico.

2. Il senso dell'allargamento

Lo sviluppo dei BRICS può essere considerato una naturale conseguenza della continua crescita economica della Repubblica Popolare Cinese, che ha comportato l'aumento della sua influenza politica a livello internazionale. Prima dell'allargamento, l'economia cinese rappresentava il 60% del volume totale dell'economia BRICS e la stessa Repubblica Popolare Cinese si era già resa protagonista della messa a punto del *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP), un accordo commerciale che le ha assicurato il ruolo di attore economico principale in tutta l'area del sud-est asiatico e, parzialmente, dell'Oceano Indiano.

Se si guarda con attenzione ai paesi inclusi nel recente allargamento non si può fare a meno di notare che si tratta di tre paesi medio-orientali (Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti e Iran), due paesi africani (Egitto ed Etiopia) e uno sud-americano (Argentina). Al netto del recesso dell'Argentina e delle esitazioni dell'Arabia Saudita, si tratta di paesi che, per motivi diversi, hanno tutti un'importanza strategica. Per quanto riguarda il medio-oriente, i paesi che hanno aderito al BRICS+ sono tutti importanti attori nel campo energetico a livello globale. Inoltre, la Repubblica Popolare Cinese ha giocato un ruolo di primo piano (oltre che inedito rispetto alla sua tradizione di politica estera e diplomatica) nel dare un contributo esiziale al riavvicinamento diplomatico tra Arabia Saudita e Iran, due paesi

³ P.S. Ciccantel *et al.*, *Trade Wars and Disrupted Global Commodity Chains. Hallmarks of the Breakdown of the U.S. World Order and a New Era of Competition and Conflict?*, in *Journal of World-Systems Research*, 458-479 (2023).

⁴ I. Taylor, Z. Cheng, *China as a 'rising power': why the status quo matters*, in *Third World Quarterly*, 244-258 (2022).

⁵ J. Hobson, S. Zhang, *The return of the Chinese tribute system? re-viewing the belt and road initiative*, in *Global Studies Quarterly*, 4, 1-11 (2022); Y. Zhonghe, *The Tianxia System: A Transcendence to the Liberal International Order*, in *Advances in Politics and Economics*, 2, 107-120 (2023).

tradizionalmente ostili e soprattutto coinvolti politicamente a livello regionale nell'ennesima degenerazione della questione israelo-palestinese. Inoltre, l'inclusione dei tre paesi mediorientali nel BRICS+ fa avanzare il gruppo BRICS nella sua penetrazione nell'OPEC, tenuto conto che il Brasile e la Federazione Russa cooperano con l'OPEC nel formato OPEC+ e i paesi OPEC detengono circa il 79% delle riserve globali stimate di idrocarburi (sebbene nel 2023 abbiano rappresentato solo il 35% della produzione globale). Nel lungo termine, in una fase come quella attuale di crisi strutturale nel settore energetico dovuta alla ridefinizione delle catene logistiche globali e alla maggior richiesta di fonti energetiche proveniente dai paesi del Sud-Globale, questo schema di cooperazione costituisce sicuramente un punto di forza politica ed economica favorevole al gruppo BRICS. Inoltre, conferisce alla Repubblica Popolare Cinese un aumentato potere negoziale dal momento che, come attore principale all'interno del raggruppamento BRICS, può essere in grado di esercitare un maggior potere di persuasione sugli altri membri relativamente alla definizione delle politiche energetiche nel quadro dei rapporti dell'OPEC con le economie occidentali. Per quanto riguarda i due paesi africani, Egitto ed Etiopia, il loro ingresso nel BRICS+ è una circostanza non meno importante. Nel caso dell'Egitto, l'adesione va a completare la presenza congiunta e il potere di influenza sino-russa in Nord-Africa mentre per quanto riguarda l'Etiopia viene scardinato un importante presidio strategico militare statunitense che aveva in quell'area un perno importante per il controllo del Corno d'Africa e che adesso si è aperto alla penetrazione economica e politica del gruppo BRICS⁶ (in particolare di Russia e Repubblica Popolare Cinese).

2707

Una seconda ragione che aiuta a spiegare l'allargamento dei BRICS viene dalla dinamica economica interna della Repubblica Popolare Cinese. Come rilevato anche da notabili economisti cinesi⁷, la Repubblica Popolare, specialmente dopo la pandemia Covid-19, si trova di fronte al bivio di come riconvertire la propria economia da un modello orientato alle esportazioni verso un modello orientato al soddisfacimento della domanda e del consumo interno. La rapida crescita economica realizzata in circa venti anni, resa possibile dall'inclusione nell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), ha portato la Repubblica Popolare Cinese a dover compiere una transizione forzata, non potendosi più permettere di essere semplicemente la 'fabbrica del mondo'. Per soddisfare la domanda della classe media che negli anni è notevolmente cresciuta, la Repubblica Popolare Cinese ha adesso bisogno di realizzare una rapida ed efficace trasformazione del suo modello di sviluppo economico, da un sistema orientato all'esportazione verso uno orientato al soddisfacimento della domanda interna. Questo percorso potrebbe innescare un processo di graduale sganciamento dalla dipendenza dal dollaro e dall'affermazione dello yuan come unità di conto e di riserva internazionale, con dignità almeno pari a quella del dollaro statunitense. Per realizzare questo obiettivo ha bisogno di creare una rete di accordi e rapporti commerciali stabili a livello BRICS e BRICS+ e, soprattutto, di una rete di alleanze politiche solide nel quadro del suo confronto strategico con gli Stati

⁶ H. Verhoeven, M. Woldemariam, *Who Lost Ethiopia? The Unmaking of an African Anchor State and U.S. Foreign Policy*, in *Contemporary Security Policy*, 622-650 (2022).

⁷ F. Jun, *La crescita incompiuta*, in *Trappola Cinese, Aspenia*, n. 98, 2022, 68-79.

Uniti. In questo senso, avere accolto tra le proprie fila tre grandi membri OPEC gioca a favore di questo progetto, sia perché il mercato globale degli idrocarburi fossili vale 3 trilioni di \$ l'anno⁸, sia perché è sempre più frequente la tendenza ad invocare l'utilizzo delle rispettive valute nazionali nei commerci intra-BRICS. Si noti, inoltre, che l'India (uno dei maggiori importatori di idrocarburi) e gli Emirati Arabi Uniti hanno siglato, nel 2023, il *Comprehensive Economic Partnership Agreement*⁹, accordo attraverso il quale entrambi i paesi accettano di regolare i propri scambi commerciali in rupie. I BRICS si sono inoltre dotati di una loro banca multilaterale di sviluppo, la New Development Bank (NDB) che, sebbene non sia in grado di competere per forza e dimensioni con le sue controparti già esistenti, segnala una volontà precisa di creare un *framework* alternativo nel campo della finanza per lo sviluppo rispetto a quello rappresentato dal gruppo Banca Mondiale. La NDB è stata anche dotata di un *Contingency Reserve Arrangement* (CRA) di 100 miliardi \$ che, nelle intenzioni dei paesi fondatori, dovrebbe svolgere funzioni di assistenza finanziaria ai membri BRICS sul modello del sistema già esistente nell'ambito del Fondo Monetario Internazionale (FMI), ma con capacità di finanziamento ancora incomparabili rispetto a quelle del Fondo stesso¹⁰.

2708

Come è evidente, quindi, i paesi BRICS hanno un interesse convergente nella creazione di schemi commerciali ed economici internazionali alternativi a quelli dominati dagli Stati Uniti e dai loro alleati, sebbene tra loro permangano differenze sostanziali, sia politiche che economiche, che fanno ritenere che la loro azione come gruppo organizzato sia molto più esposta ad incidenti di percorso di quanto comunemente non si pensi¹¹. Il gruppo BRICS, infatti, oltre ad essere costituito da membri non geograficamente contigui, è popolato da paesi con sistemi politici e valoriali molto diversi tra loro. Basti pensare alle differenze sostanziali che intercorrono tra Repubblica Popolare Cinese e India che, oltre a differenziarsi per quanto riguarda i rispettivi regimi politici, continuano a sperimentare relazioni politiche non lineari, sia per le dispute territoriali che investono la regione del complesso montuoso del Himalaya e il controllo dei relativi bacini idrici, sia per le questioni di sicurezza relative al controllo dell'Oceano Indiano. Differenze di questo tipo sono una marca caratteristica tra i paesi BRICS ma, nonostante ciò, fino ad ora i membri sono riusciti a sviluppare un consenso di fondo su alcuni obiettivi principali tra i quali il principale è quello di creare un sistema alternativo a quello definito nell'ambito dell'attuale Ordine Internazionale Liberale¹². L'allargamento

⁸ M.J. Bradshaw, *Global Energy Dilemmas: Energy Security, Globalization, and Climate Change*, Cambridge, 2014.

⁹ S. Ismail, *Can BRICS dethrone the US dollar?*, Aljazeera, 24 agosto 2023, www.aljazeera.com/features/2023/8/24/can-brics-dethrone-the-us-dollar-itll-be-an-uphill-climb-experts-say.

¹⁰ C. Dixon, *The New BRICS Bank: Challenging the International Financial Order?*, in *Global Policy Institute policy paper*, 28, 1-13 (2015); E. Helleiner, H. Wang, *Limits to the BRICS' challenge: credit rating reform and institutional innovation in global finance*, in *Review of International Political Economy*, 573-595 (2018).

¹¹ M.N. Katz, *The geopolitical (in)significance of BRICS enlargement*, in *EconPol Forum*, 1, 10-13 (2024).

¹² Si veda al proposito A. de' Robertis, *I principi originari del liberal international order per un futuro condiviso*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 2024, 49-58.

attuale e, soprattutto, gli allargamenti futuri dei BRICS saranno un indicatore del grado di successo del gruppo nel perseguire i propri obiettivi. L'evoluzione di questo processo e le traiettorie che percorrerà saranno legate in modo particolare alla disponibilità o indisponibilità degli Stati Uniti e dei loro alleati a trovare punti di confronto comuni per affrontare in modo cooperativo i problemi che affliggono in maniera sempre crescente la governance globale¹³.

3. L'allargamento tra multilateralismo e 'multicentrismo'

Le Istituzioni Internazionali Multilaterali nate a Bretton Woods e nel corso della seconda metà del XX secolo hanno definito lo standard del multilateralismo. La definizione di multilateralismo, in politologia, è quella di un sistema di relazioni interstatali che si realizzano all'interno delle Istituzioni Internazionali Multilaterali e che, quindi, si differenzia decisamente tanto dall'unilateralismo quanto dal bilateralismo¹⁴. Ciò che differenzia in maniera sostanziale il multilateralismo tanto dall'unilateralismo quanto dal bilateralismo è che nel formato multilaterale le relazioni interstatali sono mediate e hanno luogo in seno ad una Istituzione Internazionale. È un dato acquisito che, nel sistema di Bretton Woods, questo sistema di relazioni si sia strutturato ed istituzionalizzato, dotando ciascuna istituzione internazionale multilaterale di un suo set di regole in base alle quali vengono assunte le decisioni, mai all'unanimità ma secondo la regola della maggioranza (con variazioni tra Istituzione e Istituzione), cosa che nel gruppo BRICS non avviene. Sebbene i BRICS siano spesso considerati come un'istituzione o un gruppo organizzato di paesi a livello politico-diplomatico, resta problematico inquadrarli sotto il profilo istituzionale e organizzativo. Benché, infatti, i BRICS si siano dotati di un sistema di alternanza annuale alla Presidenza del gruppo, tengano regolarmente summits annuali e organizzino molteplici vertici interministeriali ai quali prendono parte i ministri di volta in volta competenti, non si sono ancora dotati di un esplicito meccanismo istituzionalizzato di cooperazione. I meccanismi prevalenti nella cooperazione intra-BRICS sono e rimangono quelli della cooperazione politica a livello di Capi di Stato e di governo e a livello inter-ministeriale¹⁵. La cooperazione intra-BRICS può essere quindi considerata un'espressione di multilateralismo *sui generis* che,

¹³ J.S. Nye Jr., *How Not to Deal with a Rising China: A US Perspective*, in *International Affairs*, 1635-1651 (2022).

¹⁴ Si veda R.O. Keohane, *Multilateralism: An Agenda for Research*, in *International Journal*, 731-764 (1990); J.G. Ruggie, *Multilateralism: the anatomy of an institution*, in *International Organization* 3, 561-598 (1992); R. W. Cox, *Multilateralism and world order*, in *Review of International Studies*, 161-180 (1992).

¹⁵ A proposito di queste criticità, si segnala l'esistenza di un filone della letteratura giuridica che considera la cooperazione intra-Brics alla stregua di un 'Legal Network'. Al riguardo si veda L. Scaffardi, *BRICS, a Multi-Centre "Legal Network"?*, in *Beijing Law Review*, 2, 140-148 (2014); A.S. Bruno, M. Carducci, *The BRICS Countries as a legal dynamic network and the multilevel 'hard' EU regional structure. A comparative survey*, in *International Journal of Public Law and Policy* 1, 1-13 (2014); G. Formici, *The role of the BRICS group in the international arena: a legal network under construction*, in *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 459-474 (2019).

proprio per la sua mancata istituzionalizzazione potrebbe essere meglio interpretata sfruttando il concetto di multicentrismo.

Il concetto di multicentrismo ha cominciato ad emergere con relativa moderazione nel corso degli anni '90 del XX secolo¹⁶. È stato formulato per descrivere le caratteristiche essenziali del progressivo mutamento del contesto internazionale e, in particolare, delle dinamiche che presiedevano (e presiedono) il funzionamento dei rapporti inter-statali. Il concetto di multicentrismo si differenzia da quello di multilateralismo essenzialmente per il diverso campo di applicazione. Mentre con il termine multilateralismo ci si riferisce ad una dimensione procedurale che attiene alla regolazione dei rapporti inter-statali in un ambito istituzionale, il termine multicentrismo attiene più ad una sfera 'processuale'. In un sistema internazionale in evoluzione e nel quale aumenta la complessità, le procedure che regolano il multilateralismo istituzionalizzato potrebbero non essere più sufficienti per garantire la stabilità generale e l'efficacia delle politiche che vengono definite all'interno dello stesso sistema internazionale. La comparsa di nuovi attori internazionali non statali, la rilevanza che assumono i movimenti sociali nella definizione delle agende politiche, il crescente peso dell'opinione pubblica e della società civile, gli schemi sempre più complessi di interdipendenza economica e politica tra gli Stati che vengono amplificati dall'evoluzione tecnologica e dalle nuove tecnologie digitali, sono tutti elementi che aggiungono ad un tempo complessità al sistema e necessità di evolute 'capacità manageriali' per governarlo in maniera efficace.

2710

I BRICS, non casualmente, sono nati esattamente nel momento in cui questa aumentata complessità sistemica e la scarsa 'capacità manageriale' si sono esplicitate in concomitanza della Crisi Finanziaria Globale del 2007-2008. Sul piano politico internazionale i BRICS hanno rappresentato un raggruppamento politico alternativo rispetto a quello dei paesi che hanno dominato le Istituzioni Internazionali Multilaterali. Dal loro schema di cooperazione emerge non tanto una specifica proposta alternativa per un futuro assetto radicalmente diverso del sistema politico internazionale quanto una sua qualità emergente, ovvero quella di un ordine internazionale che più che essere qualificabile come 'liberale'¹⁷ abbia come caratteristica precipua quella di essere 'pluralista'. Da questa preferenza per il pluralismo deriva quindi un comportamento 'pragmatico' sul piano internazionale che, più che rispettare i dettami procedurali del multilateralismo istituzionalizzato, ne sfrutta i meccanismi applicandoli in maniera selettiva, caso per caso, per garantire il soddisfacimento dei propri interessi. Il multilateralismo selettivo con cui si muovono i BRICS può essere quindi considerato un'espressione del carattere multicentrico del sistema internazionale odierno, altamente complesso e in via di trasformazione. In

¹⁶ Si veda D. Wolfish, G. Smith, *Governance and Policy in a Multicentric World*, in *Canadian Public Policy/Analyse de Politiques*, 2, 51-72 (2000); O. Wæver, *A Post-Western Europe: Strange Identities in a Less Liberal World Order*, in *Ethics & International Affairs*, 1, 75-78 (2018); J. Burk, *Thinking through the end of the cold war*, in J. Burk (ed.), *The Adaptive Military*, New York, 2017, 25-48; T.D. Hall, C. Chase-Dunn, *Global Social Change in the Long Run*, in S. Babones, C. Chase-Dunn (Eds), *Global Social Change. Historical and comparative perspectives*, Baltimore, 2006, 33.

¹⁷ Cioè la tipologia di ordine politico internazionale emersa a Bretton Woods e ulteriormente sviluppatasi in seguito all'estinzione dell'Unione Sovietica.

forma diversa, il concetto di multicentrismo è stato ulteriormente elaborato nel 2014 dal politologo di origine indiana Amitav Acharya. Acharya sostiene la necessità di sviluppare approcci teorici alternativi che guardino oltre la tradizione westfaliana, concettualizzando la natura e le caratteristiche di un ordine mondiale post-occidentale ampliando lo studio dei regionalismi e degli ordini regionali oltre i modelli eurocentrici¹⁸. Questo modello di futuro ordine mondiale, che viene definito da Acharya come *Multiplex World Order*, richiama deliberatamente l'immagine del cinema Multiplex. Questa scelta viene giustificata con l'osservazione degli schemi evolutivi della cooperazione inter-statale post-Seconda Guerra Mondiale che sono stati interessati da un aumento della complessità dell'ambiente internazionale al punto da inficiare gradatamente l'efficacia dell'azione delle Istituzioni Internazionali Multilaterali. Secondo Acharya, le caratteristiche principali di questa evoluzione sono: i. la progressiva perdita di rilevanza di allineamenti egemonici globali di singole nazioni o piccoli raggruppamenti di paesi e l'emersione di nuovi attori regionali e sub-regionali, siano essi attori statali o non-statali e, ii. il cambiamento sostanziale del carattere dell'interdipendenza, che non riguarda più solo il piano meramente economico ma presenta interconnessioni profonde con le sfere ambientali, della sicurezza, della governance, dello sviluppo e che quindi richiede l'implementazione di nuovi schemi di governance multilivello, sia globale che regionali e sub-regionali¹⁹.

La teorizzazione di Acharya tiene quindi in considerazione la dinamica trasformativa delle relazioni interstatali all'interno del sistema politico internazionale attuale, ammettendo che le nuove circostanze di fatto che si presentano di volta in volta siano foriere di una trasformazione strutturale del sistema stesso. Il *Multiplex World Order* è una sintesi teorica in grado di superare tanto gli schemi interpretativi basati sul concetto di 'egemonia' che assegnano a pochi attori statuali il ruolo di regolatori del sistema politico internazionale, quanto quelli basati sul concetto di 'polarità' sistemica, vale a dire gli approcci che privilegiano le dimensioni della potenza economica e militare degli Stati e che ignorano la dimensione della capacità di interazione degli Stati che, in un ambiente altamente dinamico come quello delle relazioni internazionali contemporanee, diventa una caratteristica cruciale.

Un ulteriore concetto che merita attenzione è quello di multipolarismo che viene sempre più spesso utilizzato per descrivere il processo di transizione in atto a livello sistemico. Negli ultimi anni i leader dei paesi BRICS hanno utilizzato con sempre maggiore frequenza il termine 'multipolarismo', volendosi riferire in questo modo ad una qualità emergente del sistema politico internazionale. Questa scelta terminologica può essere imputata alla varietà delle tradizioni culturali che entrano in gioco in questo nuovo confronto internazionale. Nella produzione scientifica, specie in quella delle Relazioni Internazionali, il multipolarismo è stato sovente associato a condizioni di instabilità sistemica e conseguente guerra generale, almeno per quel che concerne i risultati di analisi sviluppati nell'ambito del paradigma

¹⁸ A. Acharya, *Global International Relations (IR) and Regional Worlds: A New Agenda for International Studies*, in *International Studies Quarterly*, 647-59 (2014).

¹⁹ A. Acharya, A. Estevadeordal, L.W. Goodman, *Multipolar or multiplex? Interaction capacity, global cooperation and world order*, in *International Affairs*, 2339-2365 (2023).

teorico del realismo strutturale²⁰. Questo perché un assetto multipolare presuppone l'esistenza di più poli di potenza (grandi potenze statuali) che coesistono all'interno di un sistema internazionale e che si producono costantemente in una corsa al reciproco bilanciamento in termini militari (ma oggi anche economici e tecnologici), nella continua ricerca della soddisfazione della propria sicurezza. L'esistenza di un assetto multipolare implica la corsa agli armamenti, la creazione di alleanze di bilanciamento e contro-bilanciamento, che finiscono inevitabilmente per condizionare la percezione della sicurezza da parte degli attori che partecipano a questa dinamica. Presto o tardi, secondo l'interpretazione realista, la gara per garantirsi la sicurezza in un sistema multipolare sfocia in un conflitto di portata sistemica, o guerra generale. Lo stesso Acharya²¹ ha parlato di un ritorno dell'assetto multipolare, commentando l'attivismo del gruppo BRICS e la crescita esponenziale delle capacità cinesi in campo economico, politico e militare. Tuttavia, i due termini, multipolarismo e multilateralismo, lungi dall'essere in contraddizione tra loro, potrebbero essere vittime di una sorta di 'gap concettuale'²². Per la Repubblica Popolare Cinese il concetto di multipolarismo non è problematico come lo è per gli europei o gli occidentali in genere. Per la Repubblica Popolare, infatti, multipolarismo si riferisce alla struttura del sistema internazionale ed è compreso come l'esito di un processo necessario e irreversibile la cui conclusione forzata sono la pace e la stabilità globale. Per i secondi, al contrario, il multipolarismo non è associato esclusivamente alla struttura in sé del sistema internazionale, bensì ai processi che lo governano, comprendendo in questo modo la 'multipolarizzazione' del sistema internazionale odierno come un processo pericoloso che, redistribuendo potere da ovest verso est, mina alla base la dominanza delle norme e delle regole liberali, conducendo così all'instabilità sistemica²³. Per la Repubblica Popolare Cinese, in definitiva, il multipolarismo è la condizione necessaria per realizzare un multilateralismo efficace e quest'ultimo è a sua volta lo strumento attraverso cui è possibile mantenere un multipolarismo sistemico in grado di garantire pace e stabilità. La comprensione di mondo multipolare che ha la Repubblica Popolare Cinese è quella di una maggiore partecipazione dei Paesi in via di sviluppo ai forum globali e dell'aumento dei livelli di democratizzazione del sistema internazionale, interpretandoli come elementi centrali per controbilanciare l'influenza e gli interessi occidentali che ancora dominano il diritto internazionale, i regimi di governance e le organizzazioni e istituzioni internazionali. Allo stesso tempo, piattaforme come i BRICS, soprattutto dopo la loro recente espansione (e i continui sforzi per renderli un blocco più rappresentativo del cosiddetto "Sud globale"), offrono alla Repubblica Popolare Cinese l'opportunità di far avanzare i propri interessi, dimostrando il proprio impegno verso un rinnovato multilateralismo e la costruzione del consenso tra i Paesi emergenti e del

²⁰ Si veda il lavoro fondamentale di K. N. Waltz, *Theory of International Politics*, Boston, 1979.

²¹ A. Acharya, *After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order*, in *Ethics & International Affairs*, 3, 271-285 (2017).

²² P. Zhongqi, *Conceptual gaps in China-EU relations: Global governance, human rights and strategic partnerships*, New York, 2012.

²³ *Ibid.*

Sud Globale. Queste piattaforme servono altresì lo scopo di presentare la Repubblica Popolare Cinese come un attore qualitativamente diverso da quello che l'ha preceduta in termini di leadership globale, ovvero gli Stati Uniti. Questo tipo di messaggio è particolarmente potente nel campo dei Paesi in via di sviluppo e del Sud Globale, dove la Repubblica Popolare Cinese, con e attraverso i BRICS, mira ad espandere la propria influenza politica. Quello che viene presentato come multipolarismo o emersione di un mondo multipolare, può essere più semplicemente interpretato come evidenza del fatto che il sistema politico internazionale sta attraversando una fase di trasformazione. La categoria della polarità sistemica è certamente uno strumento analitico, ma potrebbe non essere il più adatto. La caratteristica di fondo di questa trasformazione, infatti, non attiene in maniera esclusiva alla dimensione pura e semplice dell'emersione di nuovi attori globali con grandi capacità economiche e militari (che sono le dimensioni su cui si basa la definizione di polarità sistemica) bensì all'emersione di nuovi attori globali, statali e non statali, che adattano i propri comportamenti internazionali per affrontare il complesso schema di interdipendenze economiche, ambientali, di sicurezza, di governance nel tentativo di volgere le circostanze a proprio favore. Si tratta, appunto, di un ambiente sistemico in cui l'egemonia politica di un singolo paese o di un ristretto gruppo di paesi non è più sufficiente a regolare il funzionamento del sistema stesso, così come le istituzioni internazionali espressione di quella egemonia non sono più in grado di tenere il passo con i cambiamenti in atto. La categoria del multicentrismo, che si declina sul piano 'processuale', può essere molto più utile per comprendere la natura del processo di trasformazione che sta prendendo piede e per inquadrare l'azione internazionale dei BRICS in questo processo di (ri)strutturazione del sistema internazionale. Adottando la prospettiva multicentrica, il processo cui si assiste oggi può essere compreso come l'evoluzione del complesso di procedure tipiche del multilateralismo che viene adattato alle nuove circostanze internazionali in cui gli attori globali si trovano a doversi muovere. Questo processo può anche essere il preludio allo stabilimento di un nuovo ordine politico internazionale.

4. L'allargamento come preludio ad un cambio di governance globale

Per i motivi sopra esposti, l'approccio allo studio della dinamica del gruppo BRICS e della sua evoluzione è problematico perché costringe sistematicamente ad adottare un punto di vista che non necessariamente coincide con quello dell'osservatore occidentale. Esiste, in altri termini, un problema di impossibilità di studio neutrale dell'argomento e quindi, inevitabilmente, diventa necessario abbandonare alcune 'verità' consolidate per analizzare gli eventi attraverso lenti interpretative diverse. Ciò detto, è innegabile che il gruppo BRICS si sia formato come reazione all'inerzia di consessi come il G7 e il Fondo Monetario Internazionale rispetto alla richiesta dei paesi emergenti di procedere ad una riforma sostanziale della governance finanziaria globale. La mancata risposta a queste richieste è stata dovuta sia alla mancanza di una volontà di fondo, sia per la sostanziale

incapacità di raggruppamenti come il G20 di sviluppare approcci di riforma condivisi²⁴. Questo è stato l'argomento principale su cui la Repubblica Popolare Cinese, resasi nel frattempo capofila delle rivendicazioni dei paesi emergenti e in via di sviluppo, ha introdotto nel dibattito politico globale l'idea dell'opportunità di riformare gli schemi di *governance* globale, a partire principalmente da quella finanziaria. La non riformabilità di questa architettura a causa delle molte resistenze dei suoi ideatori originari, unitamente alle crescenti rivendicazioni inascoltate del Sud Globale invocante il cosiddetto diritto di *voicing* (la richiesta di avere più peso nel processo decisionale interno ai forum multilaterali esistenti), ha portato allo strutturarsi dei BRICS. Il primo grande successo manifestamente riconosciuto di questo raggruppamento è consistito nel fallimento del Doha Round dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, sotto la guida di fatto della Repubblica Popolare Cinese²⁵. È stata infatti la Repubblica Popolare Cinese, durante le varie fasi del negoziato, a coordinare una serie di incontri 'sherpa' attraverso i quali una vera e propria coalizione di blocco dei paesi emergenti e in via di sviluppo è stata in grado di bloccare l'adozione delle misure commerciali oggetto di negoziato. Questo evento, spesso poco richiamato, riveste un'importanza fondamentale perché è forse stato il primo caso in cui, all'interno di un Forum Internazionale Multilaterale, gli interessi dei paesi emergenti e in via di sviluppo hanno prevalso su quelli dei paesi industrializzati, determinando la sconfitta di questi ultimi con la bocciatura delle nuove regole che questi intendevano promuovere all'interno dell'OMC. Il dato che si può desumere da questa vicenda è quello della pura vittoria diplomatica e politica dei BRICS dal momento che, all'interno dell'OMC, hanno rappresentato interessi diversi rispetto a quelli dominanti all'interno dell'Istituzione e hanno realizzato a loro modo una forma di multilateralismo interno, distinto dal multilateralismo istituzionalizzato dell'Organizzazione stessa, che aveva fino a quel momento riflesso gli interessi dei paesi avanzati e dotati di maggiore capacità di pressione politica e negoziale. Questo dato avrebbe dovuto essere colto da parte di chi effettivamente orienta (o orientava) la *governance* del sistema internazionale, ovvero i governi delle economie avanzate. La vicenda del OMC trova anche un'estensione nel tema più generale delle riforme delle Istituzioni Internazionali Multilaterali, punto che si trova nell'agenda del G20, di cui i BRICS sono parte. Il G20 manca tuttavia delle capacità per proporsi come piattaforma in grado di avviare un serio processo di riforma della *governance* globale o anche per proporsi come interlocutore interno nel tentativo di promuovere un processo di riforma delle Istituzioni Internazionali Multilaterali. Questa situazione crea una sorta di rigidità negoziale a livello internazionale ed incoraggia, in definitiva, il protagonismo di nuovi attori quali la Repubblica Popolare Cinese o lo stesso gruppo BRICS che, tuttavia, adotta degli atteggiamenti e

²⁴ M. Larionova, A. Shelepov, *BRICS, G20 and global economic governance reform*, in *International Political Science Review* 4, 512-553 (2015); M.L. Bishop, A. Payne, *Steering towards reglobalization: can a reformed G20 rise to the occasion?*, in M. L. Bishop, A. Payne (Eds), *Reglobalization*, Londra, 2021, 120-140; M. Morgan, *Consensus Formation in the Global Economy: The Success of the G7 and the Failure of the G20*, in *Studies in Political Economy* 1, 115-136 (2012).

²⁵ K. Hopewell, *Breaking the OMC: How Emerging Powers Disrupted the Neoliberal Project*, Stanford, 2016.

dei comportamenti diversi in funzione del terreno di confronto. Su determinate questioni i BRICS sfruttano i meccanismi multilaterali delle istituzioni internazionali in maniera condivisa e compatta, mentre su altre tematiche che possibilmente sono più legate a questioni di interesse nazionale dei singoli paesi prevale la preferenza a condurre relazioni bilaterali, sia tra membri BRICS che tra membri BRICS e paesi terzi. Questa prassi, dovuta sicuramente a ragioni di carattere culturale e politico, è stata finora magistralmente implementata dalla Repubblica Popolare Cinese nel campo, ad esempio, degli aiuti allo sviluppo nell'ambito della programmazione degli investimenti infrastrutturali attraverso la *Belt and Road Initiative* (BRI). Lo spirito cinese che anima la BRI, come ha spiegato bene Noesselt²⁶ è che, contrariamente agli approcci stato-centrici sviluppati nelle Relazioni Internazionali “occidentali”, l'unità centrale delle Relazioni Internazionali cinesi è il mondo. In questo spirito, la partecipazione a qualsiasi iniziativa cinese è aperta non tanto agli Stati, quanto alle persone, in piena aderenza con la dottrina del *Tianxia*²⁷ che informa abbondantemente la politica e gli orientamenti del governo. Nella prassi diplomatica, tuttavia, la Repubblica Popolare Cinese non utilizza il concetto di *Tianxia*, ma fa piuttosto riferimento all'idea di “mondo armonioso” introdotta da Hu Jintao nel 2005²⁸. Si tratta di un approccio che consente alla Repubblica Popolare di andare oltre le procedure multilaterali consolidate, se queste sono ritenute non perfettamente efficaci rispetto all'obiettivo prefissato. Se si volge lo sguardo al convegno internazionale tenuto dagli Stati Uniti, principali architetti dell'ordine liberale internazionale stabilito a Bretton Woods, ci si può rendere conto che l'approccio è simile. Sul tema della sicurezza, ad esempio, gli Stati Uniti hanno privilegiato il multilateralismo con la Nato in Europa, ma per quanto riguarda il sud-est asiatico hanno scelto il bilateralismo attraverso la costruzione di un sistema *Hub and Spoke*²⁹ fondato sulle alleanze bilaterali. Questa preferenza è stata dettata dalla percezione di minore affidabilità degli attori in quell'area geografica, dando in questo modo la possibilità agli Stati Uniti di coprirsi dal rischio di rimanere

²⁶ N. Noesselt, *Is there a 'Chinese School' of IR?*, in *German Institute of Global and Area Studies, Working Paper n. 188*, 2012, 19-20.

²⁷ Nella cultura cinese, il *Tianxia* è una combinazione tra la centralità della struttura statale e un codice morale universale, che crea un sistema di governance di portata mondiale incentrato su un particolare Stato, in questo caso la Repubblica Popolare Cinese. In un sistema *Tianxia* le relazioni internazionali tendono a essere gerarchiche a causa delle chiare differenze di potere tra lo Stato centrale e gli altri Stati. Esse possono essere espressive (dimostrando solidarietà sociale) o puramente strumentali, a seconda della posizione assunta dallo Stato centrale. Per approfondire: S. Babones, *Taking China Seriously: Relationality, Tianxia, and the "Chinese School of International Relations*, in W. Thompson (ed.), *Encyclopedias of Empirical International Relations Theory*, Oxford, 2017, 1-16; Y. Xuetong, E. Ryden, *Ancient Chinese Thought, Modern Chinese Power*, in D.A. Bell, S. Zhe (Eds), *The Princeton-China Series*, Princeton, 2011.

²⁸ H. Jintao, *Build Towards a Harmonious World of Lasting Peace and Common Prosperity*, Statement by H.E. Hu Jintao President of the People's Republic of China At the United Nations Summit, 15 September 2005, New York, www.un.org/webcast/summit2005/statements15/china050915eng.pdf.

²⁹ Y. Izumikawa, *Network Connections and the Emergence of the Hub-and-Spokes Alliance System in East Asia*, in *International Security* 2, 7-50 (2020); M. Dian, *Japan, South Korea and the rise of a networked security architecture in East Asia*, in *International Politics* 2, 185-207 (2020).

intrappolati in eventuali derive belliciste intra-asiatiche. Al di là dell'istituzionalizzazione di meccanismi diplomatici e negoziali, la scelta caso per caso della strategia è dovuta al fatto che nel sistema internazionale esistono delle gerarchie determinate dalle circostanze di fatto delle quali, piaccia o no, è necessario tener conto. Queste gerarchie sono anche quelle che alimentano la dinamica contemporanea e il confronto tra BRICS e il resto del mondo. Secondo la *Power Transition Theory*³⁰, che si ispira alle teorie della transizione egemonica elaborate sulla base del paradigma realista e neo-realista nel corso degli anni '70-'80, la stabilità di un sistema internazionale non è determinata tanto dall'egemonia politica di un dato attore, quanto dalla sua 'dominanza'. L'attore dominante riesce nell'intento di strutturare il sistema internazionale secondo le proprie preferenze e in ossequio ai propri interessi, caso che effettivamente è quello degli Stati Uniti. La *Power Transition Theory*, in questo caso, si applica in maniera abbastanza agevole e comoda dal momento che l'attuale congiuntura internazionale è effettivamente caratterizzata da una redistribuzione di capacità a più livelli (politica, economica, militare). Al di là della questione teorica è interessante rilevare che questa dinamica di redistribuzione di capacità è dovuta anche all'applicazione delle procedure multilaterali. Nel caso del OMC, ad esempio, la scelta statunitense di spingere affinché la Repubblica Popolare Cinese accedesse come membro dell'Organizzazione fu informata da una valutazione affrettata dei vantaggi che questo avrebbe comportato per l'economia statunitense, sottostimando enormemente la possibilità che la Repubblica Popolare Cinese potesse sfruttare a proprio vantaggio le procedure interne del OMC in termini di clausole e regole costruendo in questo modo la sua successiva potenza industriale. Questo è accaduto nel quadro del multilateralismo ed è un segnale evidente dell'adozione di quel multilateralismo selettivo attraverso cui i BRICS, la Cina ed i suoi gregari hanno cominciato a muoversi sul piano internazionale.

2716

5. Conclusioni

Mantenere integro e funzionante il multilateralismo ha un costo: sacrificare di volta in volta parte della soddisfazione del c.d. 'interesse nazionale' in favore del mantenimento della pacifica convivenza internazionale. A questo proposito, ciò che emerge con evidenza dalla dinamica BRICS degli ultimi anni è che il sistema del multilateralismo è entrato in crisi non tanto per la disfunzionalità del meccanismo in sé che, in teoria, rimane sempre il più valido. La crisi del sistema multilaterale è stata determinata soprattutto (ma non in maniera esclusiva) dall'incapacità manifestata da parte di quegli attori che fino a poco tempo fa hanno di fatto 'organizzato' il sistema internazionale di cogliere il mutamento delle circostanze di fatto. Questo mutamento è consistito nell'emersione di attori che hanno acquisito dimensioni

³⁰ Tra le pubblicazioni principali relative all'argomento: A.F.K. Organski, *World Politics*, in *American Political Science Review* 2, 587 (1959); R. Powell, *War as a Commitment Problem*, in *International Organization* 1, 169-203 (2006); E.R. Wittkopf, *World Politics: Trend and Transformation*, New York, 1997. Per una discussione approfondita vedere R.L. Tammen, J. Kugler, D. Lemke, *Foundations of Power Transition Theory*, in W. Thompson (ed.), *Encyclopedias of Empirical International Relations Theory*, Oxford, 2017.

economiche, politiche, militari e demografiche tali per le quali non è più possibile condurre gli affari internazionali *as usual*, ma è necessario riformare i meccanismi multilaterali che presiedono al funzionamento della governance globale pluri-settoriale percorrendo la strada dell'inclusione piuttosto che dell'esclusione. Ammettere nella 'stanza dei bottoni' Paesi che fino ad adesso ne sono stati esclusi può essere la chiave per integrarli in un sistema globale di valori minimi condivisi, prima che l'atteggiamento di chiusura che fin qui è stato manifestato non produca forme di degenerazione patologica quale è, ad esempio, la guerra ucraino-russa. Parte del problema, da un punto di vista puramente politologico, è comprendere che al di là dei nuovi attori che si propongono di ritagliarsi un ruolo regionale (come la Federazione Russa) o globale (come la Repubblica Popolare Cinese) esiste anche un mondo intermedio che oscilla tra Est e Ovest, secondo valutazioni basate su calcoli di cointeressenza e opportunità. Se non si tiene in considerazione questo dato di realtà, il rischio concreto è quello di andare incontro a una deriva pericolosa in cui, oltre alla riemersione di nazionalismi, di logiche di coalizioni di blocco, di divisione del mondo in sfere di influenza, rischia di rompersi quel meccanismo di globalizzazione che con tutti i difetti noti e meno noti ha garantito negli ultimi 60 anni all'umanità di evolversi ulteriormente e di raggiungere livelli inediti di stabilità globale.

Tutt'altro ragionamento concerne la questione se la globalizzazione vada intesa solo da un punto di vista economico (dunque una visione perfettamente sovrapponibile a quella dei paesi BRICS), cioè aumento delle interdipendenze, allungamento delle catene globali del valore, cooperazione techno-scientifica che di fatto ha caratterizzato la globalizzazione degli ultimi 20-25 anni, oppure vada intesa come globalizzazione di matrice politica, cioè una globalizzazione che convenzionalmente è vista come il riflesso dell'estensione dell'influenza del dominio degli Stati Uniti e loro alleati sul resto del mondo. Queste due visioni coesistono ancora oggi. Il passaggio fondamentale consiste nel capire in che modo spingere verso una caratterizzazione puramente economica della futura globalizzazione in maniera tale da separare le questioni politiche per incardinarle in processi multilaterali e realmente pluralistici. Si tratta, in definitiva, di comprendere l'essenza del 'multicentrismo', ovvero la tendenza, già in atto, ad un rafforzamento del regionalismo economico e alla cooperazione a livello globale dei centri regionali che stanno emergendo per la gestione condivisa della convivenza internazionale attraverso il dialogo anziché lo scontro. Se si vuole, si tratta di una versione di prassi multilaterale aggiornata rispetto alle mutate condizioni internazionali, ma sempre essenziale per prevenire dinamiche patologiche che, nella storia dell'umanità, hanno portato sempre ad un unico esito, generalmente infausto. Questa considerazione, nell'era nucleare, dovrebbe collocarsi al primo posto delle agende politiche.