

L'allargamento dei BRICS e l'Africa: sfide e prospettive

di Salvatore Mancuso

Abstract: *The BRICS enlargement and Africa: challenges and perspectives* - This essay intends to highlight the first outcome of the BRICS enlargement operated in 2024 with reference to the African context. In particular, it analyzes of the BRICS Plus (BRICS+) alliance may affect the dynamics in the African geopolitical situation and the possible consequences on the main issues involving the African BRICS+ members. Specific attention is dedicated to the legal framework of the BRICS+ members and the possible developments on the functioning of the Legal Forum platform. Some first conclusions are finally drawn as a possible way forward for the Africa-BRICS+ relations.

Keywords: BRICS+; Africa; Geopolitics; Legal forum; Legal comparison

2719

1. Introduzione

Il quindicesimo vertice dei BRICS, ospitato nel 2023 dal Presidente sudafricano Cyril Ramaphosa, così come tutti gli eventi e gli impegni ad esso associati, sono stati considerati come un momento di svolta per il Sud globale, e per l'Africa in particolare. Il Sudafrica, infatti, ha invitato tutti gli Stati africani a partecipare al Summit, quasi per dimostrare agli stessi il nuovo posizionamento e identità dei Paesi BRICS quali rappresentanti dei Paesi in via di sviluppo.

A seguito del Summit sono stati aggiunti sei nuovi membri al gruppo, tra cui Egitto ed Etiopia², poco dopo l'Argentina ha rinunciato all'adesione a seguito dell'elezione del Presidente Milei. È stato calcolato che, con l'ingresso dei nuovi membri, il gruppo BRICS Plus (BRICS+) (così al momento sembra essere stato denominato), rappresenta all'incirca il 30% del PIL globale, il 46% della popolazione globale, circa il 54% della popolazione dei Paesi in via di sviluppo e – dato estremamente significativo – il 43% della produzione globale di petrolio³. Tutto ciò dà al gruppo BRICS+ evidenti vantaggi geostrategici e geoeconomici che ne determineranno – ovviamente – una maggiore influenza sulle questioni globali come il commercio

¹ Si ringrazia il finanziamento del MIUR - PRIN Bando 2020 - prot. 2020M47T9C "Decision-Making in the Age of Emergencies: New Paradigms in Recognition and Protection of Rights".

² I nuovi membri effettivi del gruppo sono Arabia Saudita, Egitto, Emirati Arabi Uniti, Etiopia ed Iran.

³ I dati sono reperibili all'indirizzo www.copernicosim.it/il-futuro-dei-brics/

internazionale, il cambiamento climatico, la finanza di sviluppo ed il sistema finanziario internazionale⁴.

A quest'ultimo proposito va segnalato come tra i Paesi interessati all'adesione o che si intenderebbe fare aderire vi siano Nigeria e Venezuela. Ciò non solo aumenterebbe la quota di controllo a livello BRICS+ della produzione di petrolio, ma sarebbe un'ulteriore conferma del fatto che il raggruppamento BRICS+ stia lentamente virando da una forma di aggregazione basata su interessi di natura economica (fondata sullo sviluppo di economie emergenti) ad un'aggregazione in cui gli interessi di natura geopolitica (alternativa al polo occidentale) giocano un ruolo preponderante.

L'allargamento dei BRICS ha indubbiamente modificato in modo sensibile il quadro geopolitico internazionale, modificando gli equilibri in una direzione decisamente multipolare. Mentre l'Europa comincia a rivalutare adesso l'importanza dei suoi rapporti con i Paesi dell'Africa⁵, la collaborazione tra questo continente e il gruppo dei Paesi BRICS (ora BRICS+) sta diventando sempre più operativa. L'ultimo Summit del gruppo, tenutosi – come detto – lo scorso settembre a Johannesburg, in Sud Africa, è stato dedicato proprio alla cooperazione con l'Africa e alle opportunità offerte dal nuovo mercato comune africano istituito con l'African Continental Free Trade Agreement (AfCFTA), su cui ci si soffermerà più avanti.

2720

2. Il quadro giuridico-istituzionale dei BRICS

Come è noto, la caratteristica fondamentale dei BRICS è quella di non essere un soggetto autonomo rispetto agli stati membri secondo i canoni classici del diritto internazionale. I BRICS, infatti, non possono essere definiti come un'organizzazione internazionale, mancando gli elementi fondamentali tradizionalmente richiesti per essere classificati come tale: in generale, le organizzazioni internazionali sono dotate di un apparato istituzionale stabile, mentre nel caso dei BRICS non esiste un trattato costitutivo, né uno statuto, una sede, un segretariato fisso (fisico o virtuale), né impiegano personale per lo svolgimento delle loro attività o posseggono fondi per finanziare dette attività⁶. Tutto ciò non deve sorprendere: nell'attuale scenario internazionale la cooperazione tra gli stati appare sempre più caratterizzata dall'informalità. Sono moltissimi gli enti e le sedi statali che non hanno tutte le caratteristiche di un'organizzazione internazionale (ne sono un tipico esempio il G8 ed il G20) ma danno un grande contributo allo sviluppo delle relazioni internazionali e, spesso, anche del diritto

⁴ Del resto, la New Development Bank è già attiva come ente finanziatore di progetti non solo nei Paesi BRICS (ora BRICS+), ma anche in altri Paesi in via di sviluppo.

⁵ Ne è un esempio la recente attivazione del Piano Mattei per l'Africa da parte del Governo italiano. Vale qui la pena di menzionare anche il Global Gateway, un progetto dell'Unione Europea che ha l'obiettivo di sviluppare nuove infrastrutture nei Paesi in via di sviluppo in risposta alla Belt and Road Initiative cinese.

⁶ M. Bono, *The Dark Side of the BRICS: The Lack of a Legal Definition*, in 1 *Opinio Juris in Comparatione*, 464-487 (2023).

internazionale⁷. Verosimilmente, i BRICS rientrano in quest'ultima categoria di attori internazionali.

I Paesi BRICS, forse deliberatamente, non si soffermano a fondo sulla natura del loro status giuridico, rendendo difficile classificare e determinare con precisione cosa siano i BRICS. Ciò che è possibile è piuttosto mostrare cosa non sono: non sono né semplicemente un Summit regolare né una semplice organizzazione internazionale. Sarebbe quindi meglio cercare di comprendere le implicazioni giuridiche dei BRICS pensando in modo un po' diverso e considerando come si stanno sviluppando: è allora evidente che i BRICS sono portatori di "flussi giuridici"⁸ relativamente stabili in diversi settori, il che rappresenta uno sviluppo ulteriore della globalizzazione, che porta con sé la necessità di confronto e relazioni tra sistemi profondamente diversi⁹.

I processi decisionali utilizzati dai BRICS (ora BRICS+) nell'affrontare le diverse questioni da risolvere si dipanano seguendo due direttrici principali, spesso convergenti e strettamente interconnesse. La prima riguarda l'ambito del "coordinamento" tra capi di Stato e di governo all'interno dei vertici e tutta l'attività preparatoria che vi è dietro. La seconda si riferisce al livello interministeriale. Seguendo il tradizionale percorso istituzionale e diplomatico, il risultato dei vertici viene divulgato attraverso dichiarazioni ufficiali che includono questioni più prospettiche di interesse comune, con l'obiettivo di favorire un *work-in-progress* che segua da vicino le forti sfide economiche e sociali che interessano i Paesi aderenti. La decisione sulle questioni sopra menzionate non è il risultato di azioni estemporanee, ma è supportata da analisi preparatorie svolte da gruppi di lavoro congiunti che talvolta si basano sui risultati di precedenti riunioni tenute dai rappresentanti dei vari dipartimenti o persone chiave coinvolte nelle questioni che portano alla creazione di strategie condivise. Il risultato è che oggi i capi di Stato e di governo dei Paesi BRICS (ora BRICS+) possono condividere una posizione comune su temi particolari, capaci di determinare un'azione collettiva, grazie al lavoro preparatorio svolto dai gruppi di lavoro sopra menzionati.

I BRICS, quindi, non hanno mai veramente tentato di darsi una definizione da un punto di vista giuridico. Questa sembra essere una scelta consapevole e informata, che si sposa perfettamente con l'idea iniziale e lo stile operativo di tale gruppo. I BRICS hanno bisogno di flessibilità e adattabilità per funzionare. Vincoli rigidi dal punto di vista giuridico li avrebbero obbligati al perseguimento di obiettivi specifici, privandoli della possibilità di modificare le missioni e gli ambiti di attività del gruppo per adeguarsi alle mutevoli esigenze, e di farlo nel modo più semplice, senza dovere ogni volta rinegoziare nel tempo i termini della loro cooperazione¹⁰.

⁷ A. Abashidze, A. Solntsev, E. Kiseleva, *Legal Status of BRICS and Some Trends of International Cooperation*, in 9 *Indian Journal of Science and Technology*, 1-9 (2016).

⁸ Sul concetto di flussi giuridici si rinvia a M. Lupo, *Sistemi Giuridici Comparati. Traccia di un Corso*, Napoli, 2021.

⁹ L. Scaffardi, *Pensare l'im-possibile: BRICS, tra miraggio e realtà*, in L. Scaffardi (a cura di), *BRICS: Paesi emergenti nel prisma del diritto comparato*, Torino, 2012, 147 ss.

¹⁰ M. Bono, *The International Commercial Arbitration in BRICS: Toward a Common Framework for Dispute Resolution*, iris.unipa.it/retrieve/dace0c97-1cbd-4e73-9ec8-e5df7a15e36f/Tesi%20finale%20con%20frontespizio.pdf.

L'attuale struttura "informale" dei BRICS costituisce un grande appeal per i Paesi africani: aderire ai BRICS non costa nulla, non sono richieste contribuzioni di nessun genere ed i meccanismi decisionali enfatizzano la centralità del ruolo del capo dello Stato propria dei Paesi africani, non richiedendo l'adozione delle decisioni alcuna ratifica o passaggio parlamentare. Le *Summit Declarations* costituiscono – infatti – un esempio tipico di *soft law*: meccanismi di adozione informali che contengono effetti vincolanti per i Paesi aderenti.

A tal proposito, ricordiamo che l'espressione *soft law* appare al principio degli anni Settanta del secolo scorso ad opera della dottrina internazionalistica di matrice anglosassone per indicare gli atti *latu sensu* normativi, il cui elemento caratterizzante è rappresentato dal fatto che sono gli stessi produttori di questi strumenti normativi a determinarne consensualmente l'efficacia vincolante per i destinatari¹¹. Per chiarire il senso esatto dell'espressione *soft law* è bene partire dalla definizione originaria, come insieme di atti aventi valore normativo generale, ma privi di una delle caratteristiche principali della norma giuridica, l'immediata forza vincolante, avendo ben chiaro che possono essere prodotti da fonti diverse. La loro caratteristica è quella di avere le normali caratteristiche di essere imperativi, generali e astratti, ma non accompagnati da una sanzione o coercizione diretta. Questo strumento normativo è divenuto sempre più popolare, sia a livello internazionale che transnazionale, perché il sistema di regole prodotto viene applicato solamente in quanto scelto e voluto dalle parti, che hanno volontariamente deciso di farvi ricorso (*soft*); e, di contro, esso ha una forza regolatrice intrinseca tale da rendere assai difficile il non farvi ricorso visto che, in mancanza, occorrerebbe rivolgersi ad un intricato sistema di regole statali che finirebbe con l'essere di ostacolo per lo sviluppo dei meccanismi di funzionamento del sistema, che non risponderebbe all'esigenza di regole standardizzate per gli scambi a livello globale (*law*)¹².

L'applicazione dell'atto *soft* deriva anche dalla mancanza o dalla non applicazione di una norma *hard*. Ma perché proliferano tutte queste forme che chiamiamo *soft law*? La risposta è abbastanza semplice. Sono forme di diritto che non hanno nulla di dispotico, la cui forza cogente è basata sulla capacità di persuasione piuttosto che sulla coercizione, e, soprattutto, perché, nei settori dove hanno trovato terreno fertile per operare, hanno dimostrato di essere in grado di funzionare in misura migliore e più efficiente rispetto al diritto di matrice statale, sono condivise ed efficienti¹³. Resterà da vedere se, con l'allargamento dei BRICS, questo meccanismo informale potrà essere mantenuto, visto che fino ad ora – per prassi ormai consolidata – le decisioni sono sempre state adottate all'unanimità dai cinque Paesi aderenti.

I critici dell'allargamento sottolineano il fatto che l'espansione dei BRICS renderà difficile per il gruppo l'adozione di posizioni univoche sulle questioni globali, dal momento che, da adesso in poi, occorrerà tenere conto degli interessi dei dieci Paesi il cui consenso è richiesto al fine dell'adozione di decisioni comuni. Va però tenuto conto del fatto che, sebbene il gruppo BRICS+ sia privo di istituzioni formalizzate e di un segretariato permanente

¹¹ A. Di Robilant, *Genealogies of Soft Law*, in 54 *Am. J. Comp. L.*, 499-554 (2006).

¹² E. Mostacci, *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, Padova, 2008.

¹³ In tema sia consentito il rinvio a S. Mancuso, *Liquidità e comparazione*, Pisa, 2018.

con il compito di coordinarne ed implementarne le decisioni, la sua evoluzione sembra comunque tendere – seppur lentamente – verso una progressiva istituzionalizzazione delle sue attività. Il sistema di rotazione della presidenza è ben definito (anche se – adesso – dovrà essere rivisto per adattarlo alla presenza dei nuovi Paesi membri), e i compiti della presidenza di turno sono ben delineati al fine di evitare fraintendimenti. In assenza del suddetto segretariato permanente, le attività del gruppo vengono coordinate dagli ambasciatori e dagli *sherpa* in ciascuno dei Paesi. Siamo quindi in presenza – come detto – di strumenti di *soft law* a livello estremamente sofisticato.

Inoltre, diversi organismi – si pensi alla New Development Bank (NDB), all'Academic e al Legal Forum tra gli altri – sono sorti per supportare le decisioni adottate al più alto livello (anche qui occorrerà vedere cosa dovrà essere effettuato per adattarne il funzionamento alla nuova *membership* allargata, e ciò con particolare riferimento alla NDB). In sintesi, il gruppo diviene gradualmente sempre più complesso e sofisticato, con l'obiettivo di sviluppare la capacità di implementarne le decisioni, di coordinarne le attività ed appianare le differenze tra i vari membri.

Questo non significa che aggiustamenti e riforme non siano necessari per meglio coordinare le azioni del gruppo. Da più parti, all'interno dei BRICS stessi, è stato osservato come sia necessario un aggiustamento complessivo dei meccanismi di cooperazione. I BRICS+ rimangono a tutt'oggi un meccanismo informale di cooperazione che devono affrontare problemi di sovrapposizione di funzioni, scarsa integrazione dei meccanismi di cooperazione, non chiara divisione dei compiti, insufficiente coordinamento, scarsa efficienza dei vari meccanismi operativi. È stato quindi affermato, e sono autori cinesi a sostenerlo, che l'allargamento debba essere l'occasione per risolvere questi problemi ed evitare un aumento di inefficienza e, di conseguenza, il fallimento del progetto¹⁴.

A ciò si aggiunga il fatto che i meccanismi dell'allargamento non sono del tutto chiari, essendo eminentemente politici, ed hanno generato insofferenza tra quegli stati che volevano farne parte ma non sono stati ammessi. La previsione di criteri precisi ed oggettivi per l'ammissione di nuovi membri viene vista come indispensabile per assicurare una stabile operatività del meccanismo. Proprio partendo da questo punto, ossia dal fatto che stabilire i criteri per l'adesione dei nuovi membri è tipico di un accordo costitutivo di un'organizzazione internazionale e serve a stabilire e garantire sicurezza politica e giuridica, da parte brasiliana (ed anche indiana) si sottolinea la necessità di istituzionalizzare i BRICS, mettendo "ordine in casa" e fornendo una struttura istituzionale idonea a garantirne stabilità¹⁵. Da parte cinese (e russa) – di contro – si enfatizzano i vantaggi di non avere un trattato che ne vincoli l'azione, né un segretariato inevitabilmente sottoposto ad influenze politiche: in una, la mancanza di quella che viene definita una "pressione centralizzante".

¹⁴ L. Wang, *Deepening Links*, in *Chinafrica*, 8 agosto 2023, www.chinafrica.cn/Current_Cover_Story/202308/t20230808_800339024.html.

¹⁵ E. Menezes De Carvalho, *Boosting Legitimacy. BRICS group needs to build institutional framework*, in *Chinafrica*, 9 agosto 2023, www.chinafrica.cn/Homepage/202308/t20230809_800339081.html.

Da parte loro i Paesi africani sono consapevoli che i BRICS+ forniscono ai Paesi del Global South la possibilità di articolare le rispettive proposte e di fissare le proprie priorità, anche nei settori tecnologici. I Paesi africani – peraltro – dovrebbero evitare di ripetere errori già commessi, finendo con il sottostare a nuove forme di dipendenza economica e finanziaria, e dovendo – piuttosto – cercare di sfruttare l'opportunità per uscire dalle dipendenze esterne. Una sperabile maggiore indipendenza finanziaria potrebbe essere garantita da un sistema di pagamento panafricano che è stato sviluppato dall'Afreximbank, la banca export import nata con gli accordi AfCFTA, cui le banche centrali dovrebbero aderire entro la fine del 2024 e le banche commerciali entro la fine del 2025.

Un'ulteriore sfida nell'ambito giuridico sarà costituita dagli effetti dell'allargamento sull'operatività del sistema BRICS+, e questo con particolare riguardo – per il settore giuridico – alle attività del BRICS Legal Forum.

Attivo dal 2014, il BRICS Legal Forum è divenuto il forum giuridico ufficiale del programma BRICS nel 2018. Il BRICS Legal Forum intende promuovere l'integrazione tra i Paesi BRICS per realizzare investimenti infrastrutturali, consentendo uno sviluppo legale ed economico integrato. Serve a discutere il modo di promuovere la realizzazione degli obiettivi dei BRICS attraverso l'uso di strumenti giuridici appropriati, dal momento che i meccanismi di adozione delle decisioni, di risoluzione delle controversie, le relazioni e la partecipazione a diverse organizzazioni internazionali e la creazione di istituzioni comuni sono tutte questioni che i Paesi BRICS stanno già affrontando. Il Forum intende inoltre fungere da strumento per migliorare la comprensione reciproca dei sistemi giuridici dei Paesi membri, promuovere la cooperazione e il coordinamento nel settore giuridico e proteggere la diversità della cultura giuridica in ogni Paese membro¹⁶. L'obiettivo è quello di stimolare uno scambio delle rispettive esperienze sulle questioni giuridiche comuni, dal momento che – si aggiunge – la cooperazione economica tra i Paesi BRICS è volta a sviluppare il commercio regionale, gli investimenti e le transazioni finanziarie, il che necessita di una piattaforma legale comune su cui tali attività possano essere svolte in modo efficiente, insieme a un sistema semplice, rapido e affidabile di risoluzione delle controversie. Il Forum deve, quindi, fungere da strumento di riflessione sulle questioni giuridiche dei BRICS e rappresentare lo strumento a lungo termine di cooperazione giuridica per i Paesi BRICS.

Il BRICS Legal Forum è – in sintesi – una piattaforma di dialogo ad alto livello per promuovere la comunicazione e la cooperazione tra funzionari governativi, giuristi e imprenditori dei Paesi BRICS, che mira a migliorare la comprensione reciproca e la comunicazione tra gli ambienti giuridici, promuovere la cooperazione giuridica ed il rafforzamento della *rule of law* nei Paesi BRICS, esercitando la *legal diplomacy*¹⁷, aumentando il potere

¹⁶ Non è un caso che il IX BRICS Legal Forum, tenutosi a Mosca nei giorni 19 e 20 settembre 2024, e già allargato ai nuovi stati aderenti, sia stato incentrato – tra l'altro – su una visione della comparazione giuridica dal punto di vista dei Paesi BRICS e allo studio delle differenti tradizioni giuridiche dei Paesi africani ed asiatici. Sul punto, brics-legal.com/eng/programme/.

¹⁷ Sulla *legal diplomacy* cinese si veda Z. He, *Legal Diplomacy and the Possible Approach of China*, in N. Chitty, L. Ji, G.D. Rawnsley, C. Hayden (eds), *The Routledge Handbook of*

decisionale dei Paesi in via di sviluppo, promuovendo l'istituzione di un ordine e un sistema internazionali più bilanciati e fornendo sostegno legale allo sviluppo politico, economico e culturale dei Paesi BRICS ed il meccanismo di cooperazione BRICS¹⁸. L'intenzione di dirigersi verso approcci giuridici comuni, in uno al fatto che altri Paesi africani hanno allargato e potranno, nel prossimo futuro, allargare il gruppo BRICS+, lasciano intravedere nuovi scenari politico-giuridici tutti da esplorare.

3. I rapporti tra i BRICS+ e l'Africa

Come era prevedibile, visto il ruolo strategico che per essa riveste l'Africa, la Cina ha assunto il ruolo di guida di questo processo di sviluppo dei rapporti tra i Paesi BRICS (ora BRICS+) e quelli del continente Africano. Già nel decimo Summit BRICS tenutosi a Johannesburg nel 2018, il Presidente cinese Xi Jinping aveva sottolineato come la protezione dell'economia africana fosse al primo posto nell'elenco delle preoccupazioni del governo cinese, dichiarando che «L'Africa è il continente che contiene una elevata percentuale di Paesi in via di sviluppo e un potenziale economico maggiore rispetto a tutti gli altri continenti. Per questo dobbiamo proteggere l'Africa dalle guerre economiche e rafforzare il nostro contributo al suo sviluppo. Dobbiamo triplicare gli scambi commerciali BRICS-Africa facendoli diventare un modello per tutti i Paesi del Sud del mondo».

Il fondamento della cooperazione Cina-Africa è, infatti, saldamente radicato sul concetto chiamato di pluriversalità e sostenuto da una politica volta a costruire una fiducia reciproca¹⁹. Questo approccio pluriversale nell'ottica cinese si riferisce a un mondo più multipolare, più inclusivo, giusto, equo, un mondo che rispetta il potenziale e il contributo di tutti i Paesi al progresso umano²⁰. Questo approccio ha contribuito al fascino della cooperazione Cina-Africa e ha un grande potenziale di sviluppo agli occhi dei Paesi africani. La piattaforma BRICS (ora BRICS+), infatti, viene considerata dal governo cinese come complementare a quella del Forum on China Africa Cooperation (FOCAC) e della Belt and Road Initiative per lo sviluppo della cooperazione sino-africana. Proprio in occasione del Summit di Johannesburg il governo cinese ha posto l'enfasi sul fatto che 52 dei 53 Paesi africani con i quali la Cina intrattiene relazioni diplomatiche aderiscono o hanno espresso interesse ad aderire alla Belt and Road Initiative.

Soft Power, Londra, 2017, 166 ss.; W. Zhang, Z. Gu, *China's Law Diplomacy: Theory and Practice*, *Global Review*, (pubblicato anche come opuscolo da China Law Society Press), 2013. Sia consentito altresì il rinvio anche a S. Mancuso, *The Significance of the Chinese Civil Code in Africa*, in M. Bussani, I. Cardillo, M. Infantino, J. Xue (Eds.), *The Chinese Civil Code in the Global Legal Order*, Leiden, 2024.

¹⁸ Sul BRICS Legal Forum si veda il sito istituzionale bricslegalforum.org/ ed anche <http://bricslawinstitute.com/en/brics-forum.html>.

¹⁹ La teoria dell'approccio pluriversale si deve ad A. Escobar che l'ha delineata nel suo lavoro *Designs for the Pluriverse. Radical Interdependence, Autonomy, and the Making of Worlds*, Durham, 2018.

²⁰ In questi termini B. Ngcaweni, *BRICS building a 'pluriversal' world*, in *China Daily*, 21 agosto 2023, www.chinadaily.com.cn/a/202308/21/WS64e29a75a31035260b81d2d5.html.

Per contrastare la crescente influenza cinese con la sua Belt and Road Initiative, l'UE ha lanciato il proprio piano strategico d'investimenti, il Global Gateway, di cui la metà, pari a circa 150 miliardi di euro, è stata destinata al continente africano²¹. Nell'ottica di un costante incremento delle relazioni con l'Africa i Summit bilaterali con i Paesi africani sono in continuo aumento. Dopo di quelli con la Cina, con la Russia e con l'Italia²², altri sono in programma con l'Arabia Saudita, la Gran Bretagna, la Francia, la Germania, la Corea del Sud e l'India.

All'interno del quindicesimo Summit dei BRICS – il cui tema era “BRICS e Africa: partnership per una reciproca crescita accelerata, sviluppo sostenibile e multilateralismo inclusivo”, ed a cui hanno partecipato 46 stati africani – una delle priorità era quella di stabilire una cooperazione tra BRICS e Africa che aprisse opportunità reciprocamente vantaggiose per uno sviluppo di investimenti, infrastrutture e scambi commerciali. Già la scelta del tema evidenzia la crescente importanza di una collaborazione, cooperazione e convergenza tra i BRICS ed il continente africano.

Nel Summit si è chiaramente affermato che l'Area di libero scambio continentale africana (*African Continental Free Trade Agreement* – AfCFTA) può costituire un motore per l'integrazione economica e commerciale dell'Africa, perché crea un ambiente favorevole per il commercio e gli investimenti in Africa, in particolare nello sviluppo delle infrastrutture. Si ricorda che, creata nel 2018, l'AfCFTA intende superare le barriere doganali tra i Paesi africani e promuovere l'integrazione economica, monetaria e di sviluppo per l'intero continente. L'AfCFTA è un trattato internazionale che disciplina l'apertura delle frontiere e la creazione di un'area di libero scambio tra i Paesi africani aderenti, il cui obiettivo è quello di consolidare i processi di integrazione regionale e continentale cercando di favorire un solido processo di crescita delle produttività che sia in grado di integrare l'Africa nel commercio internazionale e di acquisire uno spazio politico univoco nei negoziati commerciali globali, cercando – così – di superare uno dei maggiori deficit del sistema infrastrutturale africano che risulta ancora ancorato ad una logica funzionale di esportazione delle materie prime al di fuori del continente²³. L'AfCFTA oggi rappresenta già un mercato di quasi un miliardo e mezzo di persone e un pil di 2.600 miliardi di dollari. L'importanza ed il potenziale di questo strumento sono stati colti a livello BRICS+, laddove è stata stabilita una collaborazione diretta tra BRICS+ e AfCFTA

²¹ Sul Global Gateway, si veda A. Gili, F. d'Ambrosio Lettieri, *Global Gateway: un tassello dell'autonomia strategica europea?*, Istituto di Politica Internazionale (ISPI), 6 giugno 2023, www.ispionline.it/it/pubblicazione/global-gateway-un-tassello-dellautonomia-strategica-europea-130963.

²² L'ultimo Summit Italia-Africa si è tenuto a Roma il 28 e 29 gennaio 2024. In quell'occasione è stato presentato dal Governo italiano il Piano Mattei per l'Africa.

²³ La letteratura sull'African Continental Free Trade Agreement è già abbastanza cospicua. In tema si segnalano C.C. Ajibo, *The African Continental Free Trade Area Agreement. Legal and Policy Frameworks*, Londra, 2024; K. Oteng Kufuor, *The African Continental Free Trade Area Agreement: The Development of a Rules-Based Trading Order*, Londra, 2024; A. G. Zeufack, A. Sanoh, F. Tchana Tchana (Eds), *Making the African Continental Free Trade Agreement a Success*, Londra, 2024; M. Kebe, *The African Continental Free Trade Area and the Future of Investor-state Dispute Settlement in Africa*, Cambridge, 2023; D. Luke, J. Macleod (Eds), *The African Continental Free Trade Area in Comparative Perspective*, Londra, 2019.

al fine di permettere al continente africano di superare il suo ruolo di mero esportatore di commodities verso una posizione in cui gli stati africani possano offrire maggiore produttività e valore aggiunto attraverso lo sviluppo degli investimenti infrastrutturali. Si ritiene che attraverso l'azione dell'AfCFTA e dell'Unione Africana i rapporti con il BRICS+ siano destinati ad assumere una prospettiva collettiva e continentale²⁴.

Non va dimenticato che l'Africa costituisce circa il 18% della popolazione mondiale, quota che si prevede salirà al 25% entro il 2050²⁵. Nella regione sub sahariana l'età media è di circa vent'anni. L'Africa possiede il 30% delle risorse minerarie mondiali e il 60% delle terre coltivabili inutilizzate a livello planetario.

Negli ultimi due decenni, il focus delle esportazioni africane si è spostato verso Cina e India, con quote in calo per gli Stati Uniti e l'Unione Europea. L'inclusione di Egitto ed Etiopia nel gruppo BRICS+ è indicativo dell'importanza attribuita alla partecipazione dei Paesi africani. Già oggi Egitto, Etiopia e Sudafrica – rispettivamente 102, 155 e 60 milioni di abitanti – sono classificate tra le 10 maggiori economie africane.

I Leader africani, soprattutto quelli espressi dalla società civile, sono consapevoli che questo crescente interesse è rivolto più alle materie prime che allo sviluppo del continente. La politica di sviluppo comune attraverso gli investimenti infrastrutturali e di pluriversalità guidata dalla Cina suscita in loro grande interesse, e di conseguenza si vuole dare più importanza ai rapporti con il gruppo BRICS+. Sempre più Paesi dell'Africa sono interessati a farne parte. Oggi il Sud Africa, l'Egitto e l'Etiopia ne sono membri effettivi, ma tra i 40 Paesi che hanno espresso interesse all'adesione vi sono anche la Nigeria, il Senegal, l'Algeria, il Sudan, lo Zimbabwe e la Repubblica Democratica del Congo.

4. I BRICS+ nel contesto geopolitico africano

Dall'analisi effettuata in precedenza si evince come occorra – in sintesi – prendere coscienza del fatto che i BRICS (oggi BRICS+), se erano sorti come un gruppo di economie emergenti e nazioni in differente via di sviluppo, si sono evoluti in un polo di aggregazione alternativo a quelli tradizionalmente presenti nello scacchiere internazionale. Con l'inclusione dei nuovi membri crescono esponenzialmente le possibilità di cooperazione in diversi settori, tra cui commercio, sviluppo infrastrutturale, energia, investimenti, ma anche i rischi di frizioni e problemi di natura politica.

In questo nuovo scenario, l'Africa viene dunque a trovarsi al centro di questi sviluppi geopolitici e geoeconomici, costituendo un partner indispensabile per le molteplici attività che sembrano profilarsi all'orizzonte. Questo perché – nelle intenzioni del sistema BRICS+ – l'intenzione è quella di aumentare la cooperazione non solo tra i suoi membri ma verso un più ampio gruppo di nazioni del Global South.

²⁴ B. Ngcaweni, *Beyond BRICS*, in *Chinafrica*, 7 ottobre 2023, www.chinafrica.cn/Homepage/202309/t20230922_800342909.html.

²⁵ M. Livi Bacci, *Le prospettive demografiche dell'Africa*, 2015, [www.treccani.it/enciclopedia/le-prospettive-demografiche-dell-africa_\(Il-Libro-dell'Anno\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/le-prospettive-demografiche-dell-africa_(Il-Libro-dell'Anno)/).

Con questo nuovo ruolo che pretendono di assumere, i BRICS+ si troveranno – in breve periodo – ad affrontare e a dovere assumere posizione su diverse questioni spinose proprio con riguardo al continente Africano.

Senza volere addentrarsi sul ruolo equivoco giocato dal Sudafrica in occasione dell'ultimo Summit, di Paese amico della Russia da un lato, e membro del Tribunale Penale Internazionale che ha spiccato un mandato di cattura internazionale nei confronti del Presidente della Federazione Russa Vladimir Putin dall'altro, il che avrebbe dovuto portare necessariamente all'arresto di quest'ultimo qualora fosse entrato nel territorio sudafricano per partecipare al Summit (come è noto, per evitare il problema, al Summit ha partecipato in sua vece il ministro degli esteri Lavrov), basti citare, una per tutte, la recente disputa tra Etiopia e Somalia sulla concessione – da parte del Somaliland (entità autoproclamatasi indipendente da Mogadiscio, ma non riconosciuta a livello internazionale) – di una parte del proprio territorio all'Etiopia per garantirle un accesso al mare consentendo, altresì, la creazione di una base navale etiopica nei pressi del porto di Berbera. Il tutto con il ben noto accordo del 1° gennaio 2024. Questo accordo segue di qualche anno quello già sottoscritto tra Etiopia, Somaliland e DP World – una delle più grosse compagnie mondiali di gestione portuale con base negli Emirati Arabi (anch'essi nuovo membro BRICS+) – per la creazione di un corridoio commerciale che dal porto di Berbera arrivi fino in Etiopia attraversando il territorio del Somaliland (in cui viene creata una Zona Economica Speciale per favorire lo sviluppo degli investimenti e delle attività commerciali) fino alla frontiera di Wajale, per poi proseguire in territorio etiopico, teoricamente fino ad Addis Abeba.

Malgrado questi accordi siano stati (vanamente) sconfessati dal governo centrale di Mogadiscio, essi sono in corso di implementazione. Va però rimarcato il fatto – e qui sorge l'inghippo – che, secondo fonti autorevoli, il recente ultimo accordo Etiopia-Somaliland prevederebbe, o comunque sarebbe funzionale a, un futuro riconoscimento del Somaliland come stato sovrano autonomo rispetto alla Somalia²⁶. Tacendo dell'interesse interno dell'Etiopia ad una Somalia balcanizzata (su cui si potrebbe svolgere un discorso a parte), va rimarcato che oggi l'unica entità a riconoscere il Somaliland come stato sovrano è Taiwan che – a sua volta – è stata riconosciuta come sovrana dal Somaliland²⁷. Non vi è chi non veda come, accanto ad un implicito riconoscimento emiratino del Somaliland attraverso una delle sue società più rappresentative a livello mondiale, se ne profili uno di gran lunga meno implicito da parte di uno stato amico della Cina – l'Etiopia – verso uno che riconosce Taiwan. L'ambasciatore cinese in Somalia Qin Jian aveva incontrato il Presidente del Somaliland Muse Bihi Abdi

²⁶ Già nel gennaio 2022 l'Etiopia aveva elevato al rango di ambasciatore il console addetto al consolato generale di Hargeisa, a sua volta elevato al rango di ambasciata, in argomento

hiiraan.com/news4/2022/Jan/185177/ethiopia-upgrades-its-consular-in-somaliland-to-ambassador.aspx. Sebbene l'Etiopia sostenga formalmente che il Somaliland è parte integrante della Somalia, il mutamento dello status della sua rappresentanza diplomatica si Hargeisa indica una forte intenzione dell'Etiopia di prendere in considerazione il riconoscimento della regione separatista.

²⁷ *Somaliland and Taiwan: Two territories with few friends but each other*, www.bbc.com/news/world-africa-56719409.

offrendo al Somaliland un pacchetto di sviluppo a condizione che i colloqui con Taiwan cessassero, ma il tentativo di Pechino di influenzare, o fare pressione, sul Somaliland è fallito²⁸. La posizione del Somaliland è stata molto netta: “la Cina non può dettare con chi il Somaliland può avere relazioni”²⁹. Dopo un periodo di silenzio alla fine di febbraio del 2024 la Cina ha dovuto prendere posizione sull’argomento, e lo ha fatto attraverso una dichiarazione del portavoce del ministero degli esteri cinese, Mao Ning, il quale, nell’esprimere il sostegno della Cina alla sovranità ed integrità territoriale della Somalia, ha dichiarato che “La Cina si impegna a sostenere i Paesi nella salvaguardia della loro sovranità ed integrità territoriale, e il Somaliland fa parte della Somalia”³⁰, sconfessando – di fatto – l’Etiopia (suo partner storico) ed il suo accordo. Non poteva – del resto – essere altrimenti, se dall’altra parte c’è un territorio che, come detto, riconosce Taiwan.

La situazione rischia di ingarbugliarsi ulteriormente in seguito al peggioramento delle relazioni tra Egitto ed Etiopia – anch’essi divenuti nuovi membri BRICS+ – a causa della questione legata alla *Grand Ethiopian Renaissance Dam* (GERD) sul Nilo azzurro, sulla quale l’Egitto ha aperto un violento contenzioso con Addis Abeba, dopo il fallimento dei colloqui orientati a trovare una soluzione alle quote idriche destinate ai Paesi a valle, Egitto e Sudan. L’Egitto, situato a oltre 2500 chilometri a valle del sito, si oppone alla diga, poiché ritiene che ridurrà la quantità di acqua disponibile dal Nilo, mentre l’Etiopia nega che la diga avrà un impatto negativo sui flussi d’acqua a valle e sostiene che, di fatto, la diga aumenterà i flussi d’acqua verso l’Egitto riducendo l’evaporazione sul lago Nasser. I potenziali impatti della diga sono stati la fonte di gravi controversie regionali. Il governo egiziano, un Paese che fa molto affidamento sulle acque del Nilo, ha quindi cercato sostegno regionale per la sua posizione, e ha pianificato un’iniziativa diplomatica per minare il sostegno alla diga nella regione e in altri Paesi favorevoli al progetto³¹. Le trattative, che nel 2015 avevano portato i tre

²⁸ T.J. Shattuck, *China-Taiwan Competition over Somaliland and Implications for Small Countries*, www.fpri.org/article/2020/08/china-taiwan-competition-over-somaliland-and-implications-for-small-countries/.

²⁹ Dichiarazione del Ministro degli Esteri del Somaliland, Yasin Hagi Mohamoud, riportata da Y. Lee, “Born free”: Somaliland says China can't dictate to it over Taiwan, disponibile su www.reuters.com/world/china/born-free-somaliland-says-china-cant-dictate-it-over-taiwan-2022-02-11/.

³⁰ La dichiarazione è stata resa nella conferenza stampa dell’11 gennaio 2024, disponibile su www.fmprc.gov.cn/eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/202401/t20240111_11222299.html.

³¹ Sulla *Grand Ethiopian Renaissance Dam* si veda J. Mukum Mbaku, *The Grand Ethiopian Renaissance Dam and water law in Africa*, in V. Casado Pérez, R. Larson (Eds), *A Research Agenda for Water Law*, Cheltenham, 2023, 59 ss.; R. E. von Meding, *The Grand Ethiopian Renaissance Dam: A Large Scale Energy Project in Violation of International Law?*, in 10 *LSU J. Energy L. & Res.* 1, 33-61 (2022); F. Caruso, *Ethiopia's Grand Renaissance Dam. The Law, History, Politics and Geopolitics behind Africa's Largest Hydropower Project*, IAI Papers, 2022, www.esteri.it/wp-content/uploads/2023/03/Sfide-africane-al-multilateralismo-la-geopolitica-del-Nilo-fra-conflitto-e-cooperazione.pdf; A.M. Melesse, S.A. Moges, W. Abteu (Eds), *Nile and Grand Ethiopian Renaissance Dam. Past, Present and Future*, Cham, 2021; A.M. Negm, S. Abdel-Fattah (Eds), *Grand Ethiopian Renaissance Dam Versus Aswan High Dam. A View from Egypt*, Cham, 2018; W. Abteu, S. Behailu Dessu, *The Grand Ethiopian Renaissance*

Paesi a sottoscrivere un *Memorandum of Understanding* che confermava gli accordi firmati nel 1925 e nel 1959, secondo cui ogni modifica alla portata idrica del Nilo doveva essere concordata preventivamente tra gli interessati, si sono sostanzialmente arenate dopo che l'Etiopia ha disconosciuto il valore delle precedenti intese, in quanto sottoscritte durante il periodo coloniale.

I due episodi citati – che a prima vista potrebbero sembrare non connessi tra loro – sono in realtà strettamente collegati. La prossima fine della missione ATMIS di assistenza al processo di *state rebuilding* in Somalia, a cui l'Etiopia aveva contribuito in modo sostanziale fornendo la quota più numerosa di forze militari, e la sua sostituzione con una nuova missione denominata AUSSOM, ha fornito l'opportunità al governo somalo di dichiarare indesiderata l'ulteriore presenza di militari etiopi in territorio somalo, in segno di ritorsione per il summenzionato accordo tra Etiopia e Somaliland. L'Egitto ha colto immediatamente l'opportunità siglando un accordo di cooperazione militare e strategica con la Somalia ed inviando diecimila soldati in Somalia in sostituzione di quelli etiopi, oltre ad una massiccia fornitura di equipaggiamenti militari. L'Etiopia ha considerato questa mossa come una minaccia somalo-egiziana, schierando truppe e rinforzando le difese militari lungo il confine con la Somalia³².

Come si evince, il quadro è molto fluido e sarà interessante vedere il ruolo che potrà giocare l'alleanza BRICS+ nella gestione di queste situazioni, dove Paesi come Cina, Russia e Sudafrica potrebbero cercare di giocare il ruolo di mediatori tra le parti in conflitto.

2730

5. Prime riflessioni conclusive

Con una situazione ancora di recentissima creazione, e quindi in pieno divenire, ed un contesto geopolitico in continuo mutamento, non è – ovviamente – possibile trarre delle conclusioni definitive. È possibile, invece, fornire un primo sguardo di sintesi che possa servire come possibile chiave di lettura per analizzare quelli che saranno gli sviluppi futuri del sistema BRICS+.

I BRICS si allargano e diventano BRICS+. Il processo di allargamento è stato lungo e laborioso e, da quanto emerge dalle dichiarazioni effettuate dai Leader del gruppo, potrebbe non essersi concluso. In ogni caso, già adesso i BRICS+ rappresentano probabilmente la svolta più importante in un'ottica di multipolarità e di costruzione di una realtà alternativa – sia sotto il profilo politico che finanziario – alle realtà occidentali.

Lo sguardo è chiaramente rivolto alle realtà dei Paesi in via di sviluppo più sensibili ai temi di una cooperazione alternativa a quella basata sui

Dam on the Blue Nile, Cham, 2018; Z. Yihdego, A. Rieu-Clarke, A.E. Cascão (Eds), *The Grand Ethiopian Renaissance Dam and the Nile Basin. Implications for Transboundary Water Cooperation*, London, 2017.

³² In argomento si veda L. Dominici, *La cooperazione militare tra Somalia ed Egitto, tra tensioni con l'Etiopia e futuro della missione AUSSOM*, Institute for Global Studies, 2024, www.globalstudies.it/la-cooperazione-militare-tra-somalia-ed-egitto-tra-tensioni-con-letiopia-e-futuro-della-missione-aussom/; G. Dentice, *L'accordo militare tra Egitto e Somalia mette in allarme il Corno d'Africa*, Centro Studi Internazionali, 2024, www.cesi-italia.org/en/articles/laccordo-militare-tra-egitto-e-somalia-mette-in-allarme-il-corno-dafrica.

modelli occidentali, ricchi di *conditionalities* e che – ad oggi – non hanno prodotto i risultati sperati. L'Africa è il continente certamente più strategico per l'alleanza BRICS+. Il processo che ha portato all'adesione dei nuovi membri africani dei BRICS+ è rimasto ben chiuso nelle segrete stanze della diplomazia. In ogni caso, si può già osservare che ancora una volta l'Africa ha il destino nelle proprie mani: una semplice, acritica, adesione, o una semplice passiva collaborazione dei Paesi africani con il BRICS+ corre il rischio di far sì che i Paesi africani – oggi oggettivamente più deboli rispetto agli altri attori dello scacchiere – finiscano con essere dei vasi di coccio tra un gruppo di vasi di ferro. Se invece coglieranno l'occasione per creare un gruppo coeso ed autonomo rispetto ai suddetti altri attori, potranno forse utilizzarla come spinta verso uno sviluppo più veloce ed allo stesso tempo sostenibile.

Tutto, quindi, è nelle mani dei Leader africani e della loro lungimiranza. Di certo, una cooperazione unidirezionale non fa il gioco dell'Africa che, invece, potrà trarre beneficio da un dialogo e da una cooperazione costruttivi con tutti gli attori dello scacchiere internazionale, siano essi occidentali o meno, e purché tutti guardino finalmente all'Africa non come un territorio di conquista ma come un partner avente uguale dignità.

Salvatore Mancuso
Dip.to di Scienze Politiche e delle Relazioni Internazionali
Università di Palermo
salvatore.mancuso06@unipa.it