

L'allargamento BRICS: riflessioni sul fronte della cooperazione interna

di Marta Bono

Abstract: *The BRICS enlargement: some remarks on domestic cooperation* - The recent enlargement of the BRICS group to five new member states raises questions about its future dynamics, especially from a domestic point of view. In fact, with the entry of the new members, the BRICS has finally secured itself the representation of the Middle East and the Islamic world, assuming a growing planetary dimension. However, it is also true that the enlargement adds a high degree of complexity and tensions to the group's internal decision-making processes, which might force the BRICS to rethink its traditional consensus-based working methods and its typical informal structure.

Keywords: BRICS enlargement; BRICS cooperation; Institutionalization; Decision-making processes; Internal dynamics

2733

1. BRICS diventa BRICS+

Il BRICS è ufficialmente comparso sulla scena internazionale il 16 giugno del 2009, data che coincide con il primo Summit del gruppo tenutosi a Ekaterinburg, in Russia¹. Da allora, i leader dei quattro paesi fondatori – Brasile, Russia, India, e Cina – hanno iniziato a riunirsi regolarmente una volta l'anno, alternandosi nell'ospitalità e nell'organizzazione del Summit e della sua relativa agenda secondo una logica “win-win”, uno spirito di reciproco vantaggio e di rispetto delle profonde diversità che pur caratterizzano i Paesi membri. L'entrata del Sudafrica nella cooperazione BRICS avviene poco dopo la sua fondazione, nel 2010, su proposta cinese². Si tratta dell'unico momento nella storia del gruppo in cui quest'ultimo abbia aperto le proprie porte all'ingresso di un nuovo Stato membro fino al quindicesimo Vertice di Johannesburg del 2023. Ciò rende la decisione adottata lo scorso agosto dai Capi di Stato e di governo dei BRICS di procedere all'allargamento del Coordinamento ad altri sei Paesi³ un avvenimento da un lato storico per la vita stessa del gruppo, ma anche

¹ Dichiarazione congiunta dei Leaders dei Paesi BRICS, Yekaterinburg, 16 giugno 2009.

² Il primo Summit dei BRICS tenutosi con la presenza ufficiale anche del Sudafrica è quello di Sanya (in Cina), risalente al 14 aprile 2011.

³ Dichiarazione di Johannesburg 2023, punto n. 91.

oggettivamente rilevante a livello globale⁴ non solo poiché fondamentale per la futura evoluzione del sistema internazionale, ma in quanto testimonianza di un sistema di relazioni che mette in discussione il monopolio del costituzionalismo, tradizionalmente associato alle esperienze giuridiche occidentali⁵.

Contando nel novero dei nuovi ingressi Etiopia, Egitto, Iran, Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti, la composizione della nuova membership non solo ha prodotto un rafforzamento dei legami tra il BRICS e il continente africano, ma ha anche assicurato al gruppo la rappresentanza del mondo arabo e del Medio Oriente, assumendo una dimensione sempre più planetaria da spendere nel perseguimento dei prefissati obiettivi di riforma della governance globale. Anche l'America Latina avrebbe trovato ulteriore rappresentanza nel BRICS con l'entrata nel gruppo dell'Argentina. L'allargamento sarebbe stato effettivo, come per gli altri nuovi Stati membri, dal primo gennaio 2024⁶. Tuttavia, alla fine del mese di novembre 2023, l'Argentina ha formalmente declinato l'invito ad entrare a far parte del gruppo. Questo cambiamento di rotta arriva dopo che Javier Milei, sostenitore di una destra populista, ha vinto le elezioni presidenziali di novembre con promesse radicali di rivedere l'economia in difficoltà della nazione sudamericana. In una lettera inviata ai leader di Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica, Milei ha dunque spiegato che molte delle decisioni prese dal governo precedente, come l'aver espresso la volontà di aderire al gruppo, sarebbero state riviste in quanto la politica estera del suo governo «differisce in molti modi da quella del governo precedente»⁷.

Pur senza l'Argentina, basta dare un'occhiata ai numeri per comprendere la potenziale portata di quello che oggi si configura come gruppo BRICS. Secondo i dati disponibili, i paesi che compongono il gruppo rappresentano il 47% della popolazione mondiale (circa 3 miliardi di persone), il 36% del PIL mondiale e il 18% del commercio internazionale. Inoltre, i BRICS comprendono una porzione di territorio estremamente estesa, ricca di risorse naturali e minerarie, che copre circa il 30% dell'intero pianeta (40 milioni di km²) senza contare il dato per cui, grazie all'ingresso di Iran, Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti, i BRICS controllano oggi il 41% della produzione mondiale di petrolio⁸. E si tratta solo del primo blocco di nuove adesioni. Al momento sono circa ventitré gli Stati che hanno formalmente chiesto di aderire al gruppo (tra cui Paesi molto popolosi come Indonesia, Nigeria e Paesi vicini al Mediterraneo come Algeria e Marocco) mentre un'altra ventina sono gli Stati che hanno manifestato il proposito di farlo. Ciò dimostra che il multipolarismo, obiettivo centrale per il BRICS fin

⁴ Non a caso, il Summit di Johannesburg del 2023 ha ricevuto una incredibile attenzione politica e mediatica.

⁵ Ne discute in tal senso L. Scaffardi in una collettanea da lei curata e che indaga i BRICS, dapprima singolarmente e poi collettivamente, nel prisma del diritto comparato; si veda L. Scaffardi, *Pensare l'impossibile: BRICS, tra miraggio e realtà*, in L. Scaffardi (a cura di), *BRICS: Paesi emergenti nel prisma del diritto comparato*, Torino, 2012, 147 ss..

⁶ Così si evince dalla Dichiarazione di Johannesburg 2023, punto n. 91..

⁷ R. Plummer, *Argentina Pulls Out of Plans to Join BRICS Bloc*, BBC, 29 dicembre 2023, consultabile all'indirizzo www.bbc.com/news/world-latin-america-67842992.

⁸ K.K. Rolf, J. Langhamme, *From BRICS to BRICS+: Sheer More Members is not a Challenge to G7*, in *The Economist's Voice*, 2, 2023, 259-265.

dalla sua fondazione⁹, nei fatti, si sta già gradualmente affermando. In un simile scenario multipolare il BRICS si presenta sempre più come un importante e influente attore internazionale con cui le potenze occidentali dovranno inevitabilmente confrontarsi. Con ciò non si allude ad una contrapposizione tra il ricco Occidente e l'emergente Sud Globale, poiché un tale risultato andrebbe assolutamente contro le aspirazioni del BRICS¹⁰, quanto piuttosto al miglioramento delle strategie di dialogo tra gli Stati che tipicamente hanno esercitato un peso maggiore all'interno dell'arena internazionale e il sempre crescente numero di paesi che fanno parte del BRICS al fine di saperne interpretare al meglio le richieste e le necessità. D'altronde, come chiaramente ribadito dalla Dichiarazione di Johannesburg II, tutte le istanze portate avanti dal BRICS sono concepite nel quadro della Carta delle Nazioni Unite allo scopo di costruire un meccanismo di governance globale più partecipato, equo e condiviso¹¹.

La storica decisione di Johannesburg giunge al culmine di un lungo processo di negoziazione intercorso tra i paesi fondatori del BRICS circa la selezione dei nuovi potenziali Stati membri, i criteri e le modalità per l'allargamento nonché nei confronti dell'allargamento stesso, visto l'apparente disaccordo tra i paesi fondatori circa l'ipotesi stessa di ampliare il gruppo. In un primo momento, infatti, era visibile una certa spaccatura all'interno del BRICS tra coloro che sostenevano l'ingresso di nuovi membri come la Cina¹², la Russia (alla ricerca di nuovi alleati in modo da alleggerire la pressione rappresentata dall'Occidente e dalle recenti sanzioni economiche imposte a seguito della guerra in Ucraina) e il Sudafrica¹³ e coloro che avrebbero preferito non allargare la membership, e cioè l'India e il Brasile, temendo che un'espansione affrettata avesse potuto diluire l'influenza del blocco a livello globale¹⁴. Va per altro considerato che, dal punto di vista dello Stato indiano, un ampliamento del gruppo potesse essere rischioso per via del nuovo sistema di alleanze che poteva venirsi a configurare all'interno

⁹ Si veda in proposito la Dichiarazione congiunta dei BRICS di Ekaterinburg, 2009, punto n. 12.

¹⁰ Il gruppo non si è mai voluto proporre come un "blocco" o un nuovo polo che sfida quello egemone al potere. Piuttosto, si considera parte del collettivo di potenze che stanno emergendo insieme e chiede, pertanto, una riforma delle istituzioni internazionali capace di offrire un'adeguata rappresentanza ai Paesi in via sviluppo ed emergenti, contribuendo così a colmare il deficit democratico esistente. Si veda sul tema M. Papa, *BRICS as a Global Legal Actor: From Regulatory Innovation to BRICS Law?*, in L. Scaffardi (a cura di), *The BRICS group in the spotlight: An Interdisciplinary Approach*, Napoli, 2015, 17 ss.

¹¹ Dichiarazione di Johannesburg 2023, punto n. 3.

¹² La Cina – e in particolare il Presidente Xi – è stato il principale promotore e sostenitore dell'espansione dei BRICS a BRICS+. Tra i principali motivi di tale espansione vi è sicuramente quello di rendere i BRICS ancora più rappresentativi del mondo in via di sviluppo e dargli una voce più forte sulla scena globale.

¹³ Il Sudafrica, l'economia più piccola del gruppo, ha chiaramente focalizzato i suoi sforzi di espansione verso altre nazioni africane. Non a caso, il tema che ha orientato l'agenda della Presidenza sudafricana dei BRICS per il 2023 era "BRICS e Africa: partenariato per una crescita reciprocamente accelerata, sviluppo sostenibile e multilateralismo inclusivo", per cui il Presidente sudafricano Cyril Ramaphosa ha invitato più di 30 leader africani a partecipare alle riunioni dei BRICS durante la settimana del Summit.

¹⁴ A. Benamor, *BRICS and the Enlargement Issue: Economic Gains and Challenges*, in *5 Management & Economics Research Journal*, 4, 140 (2023).

del gruppo BRICS allargato, il quale con tutta probabilità avrebbe potuto vedere uno sbilanciamento a favore della Cina ed una conseguente marginalizzazione per l'India, risultato questo, assolutamente da scongiurare.

L'allargamento è ormai effettivo, tanto che sempre più spesso si tratta dell'argomento definendo il gruppo "BRICS+". Tuttavia, va specificato che dietro la nuova nomenclatura vi è più di un acronimo che identifica la membership allargata del gruppo¹⁵, in quanto con BRICS+ si suole fare riferimento ad una correlata ma distinta iniziativa di chiara matrice cinese¹⁶ che sottende un progetto molto più complesso con scopi prevalentemente orientati all'integrazione economica.

Proposta nel 2017 dal ministro degli affari esteri cinese Wang Yi¹⁷, l'iniziativa di creare un circolo BRICS+ avrebbe rappresentato una nuova occasione di cooperazione Sud-Sud attraverso il dialogo e il partenariato con un più ampio spettro di Stati in via di sviluppo o gruppi di Paesi in via di sviluppo. L'iniziativa BRICS+ si propone, infatti, di creare una piattaforma innovativa da sfruttare non solo per esprimere le preoccupazioni e gli interessi degli Stati aderenti, ma per la formazione di alleanze regionali e bilaterali tra i Paesi afferenti ai blocchi di integrazione regionale in cui le economie BRICS svolgono già un ruolo predominante¹⁸. In realtà l'iniziativa in parola si spinge anche oltre. Ogni gruppo di integrazione regionale guidato da una delle economie BRICS ha, infatti, le proprie alleanze economiche con Paesi terzi. L'esistenza di tali alleanze consente di ampliare il raggio d'azione del cosiddetto "cerchio di amici" dei BRICS fino ad includere una rete più estesa di Paesi che potremmo definire BRICS++, consentendo l'integrazione di eventuali nuove alleanze all'interno del cerchio

¹⁵ Nella letteratura il concetto di BRICS+ è stato promosso per la prima volta in una pubblicazione del febbraio 2017, in cui si sosteneva la necessità di costruire una piattaforma per accordi di integrazione regionale in cui i Paesi BRICS avrebbero costituito la base per il BRICS allargato o, appunto, BRICS+. Sul punto si veda Y. Lissovlik, *BRICS expansion: new geographies and spheres of cooperation. Editorial for special Issue*, in 5 *BRICS Journal of Economics* 2, 1 (2024).

¹⁶ Per un approfondimento sul ruolo della Cina nel BRICS si veda A. García Herrero, *Potential geoeconomic and geopolitical consequences of an expanded BRICS*, in *EconPol Forum*, 1, 2024, 5-9.

¹⁷ Il progetto è stato menzionato per la prima volta dal Ministro degli Esteri cinese Wang Yi durante la conferenza stampa per la quinta sessione del XII Congresso nazionale del popolo a Pechino, l'8 marzo 2017 ed è stato lanciato in modo ufficiale dal presidente Xi Jinping durante il Summit del BRICS in Xiamen proprio sotto la presidenza cinese. Infatti, la Dichiarazione finale rilasciata a termine del suddetto Vertice fa un esplicito riferimento all'iniziativa BRICS+ nei seguenti termini "We shall also strive towards broad partnerships with EMDCs, and in this context, we will pursue equal-footed and flexible practices and initiatives for dialogue and cooperation with non-BRICS countries, including through BRICS Plus cooperation". Si veda la Dichiarazione di Xiamen, 2017, disponibile al sito www.brics.utoronto.ca/docs/170904-xiamen.pdf.

¹⁸ La Russia nell'Unione Economica Eurasiatica (UEE), il Brasile nel Mercosur, il Sudafrica nella Comunità per lo Sviluppo dell'Africa Meridionale (SADC), l'India nell'Associazione sud-asiatica per la cooperazione regionale (SAARC) e la Cina nell'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai (SCO), nell'Area di Libero Scambio Cina-ASEAN e nel futuro Partenariato Economico Globale Regionale (RCEP).

BRICS+ e la possibilità di stabilire ulteriori partenariati con altre nazioni in via di sviluppo¹⁹. In questo contesto, il modello BRICS+ segue una logica simile alle modalità di liberalizzazione competitiva in cui il regionalismo è potenziato attraverso alleanze bilaterali. Tanto il BRICS+ il quanto BRICS++ estendono, quindi, il quadro di alleanze disponibile a tutti i Paesi inclusi in questa più ampia cerchia, permettendo di basarsi sugli accordi commerciali o di investimento preesistenti per multilateralizzarli con gli altri membri del gruppo allargato²⁰.

È bene quindi ricordare che, almeno per il momento, il progetto “BRICS+” come appena descritto si trova ancora ad uno stato embrionale. L' impatto effettivo dell'espansione dei BRICS in BRICS+ dipenderà da diversi fattori, tra cui la capacità del gruppo di superare le sfide interne e la reazione dell'Occidente, nonostante il solo fatto che l'allargamento del gruppo sia avvenuto in modo tutto sommato agevole è un chiaro segno che l'equilibrio globale del potere si sta spostando e che i Paesi in via di sviluppo stanno giocando un ruolo sempre più importante negli affari globali²¹.

La direzione assunta all'inizio nel nuovo anno con la presidenza russa del BRICS sembra puntare al miglioramento della cooperazione economica e commerciale tra vecchi e nuovi paesi membri²². Proprio a tale scopo, si nota l'esigenza di procedere, seppur brevemente in questa sede, ad un'analisi delle costituzioni nazionali del nuovo BRICS, con particolare riferimento alla dimensione economica²³. Gli Stati membri del BRICS sono, infatti, accumulati dal ruolo di assoluto rilievo che ha lo Stato – legittimato dalle stesse Costituzioni dei singoli Stati membri – nel definire ed intervenire direttamente negli spazi di politica economica. Si parla, infatti, di “capitalismo di Stato”²⁴ «che controlla i mercati interni e persegue una coesione governata “dall'alto”»²⁵. Emblematico è il caso dell'economia di mercato socialista con caratteristiche cinesi per cui, nonostante si permetta la liberalizzazione di certi settori economici, quelli ritenuti strategicamente rilevanti per la realizzazione di specifici programmi di indirizzo socialista,

¹⁹ Y. Lissovnikov, *BRICS-Plus: Alternative Globalization in the Making?*, in *Valdai Papers* n. 69, 2017, consultabile all'indirizzo valdaiclub.com/files/14927/.

²⁰ *Ibid.*

²¹ L.R. Carvalho, *BRICS: The Global South Challenging the Status Quo, Global & European Dynamics*, consultabile all'indirizzo globaleurope.eu/globalization/brics-the-global-south-challenging-the-status-quo/.

²² Incontro Sherpas\Sous-Sherpas BRICS, Mosca, 29 gennaio-2 Febbraio 2024. Sebbene l'Arabia Saudita si sia formalmente unita ai BRICS il primo gennaio, il suo status rimane incerto. Nonostante le dichiarazioni pubbliche, pare che le dispute dietro le quinte a Riyadh abbiano ritardato il pieno impegno del Paese nell'aderire al BRICS, tanto che lo Sherpa saudita era assente al primo incontro tra Sherpa e Sous-Sherpa del 2024.

²³ L. Scaffardi, *Pensare l'impossibile: BRICS, tra miraggio e realtà*, cit..

²⁴ In quanto forma di organizzazione politico-statuale che rive un ruolo cruciale nella gestione e nella direzione delle risorse e degli investimenti, il Brasile e il Sudafrica rappresentano esempi emblematici di “capitalismo di Stato”. Per una più puntuale trattazione si vedano rispettivamente M. Carducci, *Il Brasile tra vecchie «formule politiche» e nuova Costituzione*, in L. Scaffardi (a cura di), *BRICS: Paesi emergenti nel prisma del diritto comparato*, cit., 1-16 e nello stesso volume, R. Orrù, *L'ordine costituzionale sudafricano post-apartheid: luci ed ombre nel l'orizzonte dei BRICS*, 101-145.

²⁵ M. Carducci, *Il BRICS come «Legal Network» e le sue implicazioni costituzionali*, in AA.VV., *Liber amicorum, in on. di C. Amirante*, Napoli, 2012, 1093 ss.

vengono ancora rigidamente controllati dallo Stato o, più correttamente in riferimento al caso cinese, dal partito²⁶.

Sebbene i Paesi BRICS siano caratterizzati da un notevole livello statale nell'economia, essi sono altrettanto caratterizzati da strutture economiche profondamente diseguali, e benché tutte le economie BRICS stiano crescendo rapidamente, non crescono certamente allo stesso ritmo. Anzi, le economie dei BRICS si trovano oggi a diversi stadi di sviluppo e si basano su fonti distinte per la loro crescita: il Brasile, ad esempio, è specializzato nell'agricoltura; il Sudafrica e la Russia nelle materie prime; l'India nei servizi; la Cina nel settore manifatturiero²⁷; Iran, Emirati Arabi Uniti e Arabia Saudita nell'esportazione di petrolio. Inoltre, la Cina è nota per le sue basse tariffe doganali per i prodotti manifatturieri; l'India è protezionista quando si tratta di merci e anche il Sudafrica, applicando incessantemente il *black economic empowerment* diventa sempre più protezionista²⁸. Tra l'altro, alcuni tra i paesi BRICS sono creditori netti (come l'Arabia Saudita e gli Emirati Arabi Uniti), mentre altri non solo sono debitori netti, ma anche attualmente in una debole posizione finanziaria²⁹. Etiopia ed Egitto, ad esempio, sono due paesi in piena crescita demografica, tuttavia, l'Egitto pur rappresentando la seconda economia del continente africano dopo il Sudafrica, ha una crescita instabile ed estremamente dipendente dai prestiti del Fondo Monetario Internazionale (FMI)³⁰. Quanto invece all'Etiopia, si tratta di una delle economie non dipendenti dal petrolio con il maggiore tasso di crescita al mondo, che purtroppo però ancora oggi è dilaniata da un grave conflitto nel nord del paese e dalla povertà che riguarda ampie fasce della popolazione³¹. Anche sotto un punto di vista del regime politico troviamo all'interno del BRICS una situazione estremamente variegata e quasi contraddittoria, in cui regimi autocratici e semi dittatoriali (come Cina, Iran e Russia) coesistono con le nazioni in transizione verso forme consolidate di democrazia (come Brasile, India e Sudafrica)³². A conferma della sua identità di gruppo intrinsecamente disomogeneo³³ i BRICS sono molto dissimili tra loro anche in termini ordinamentali, in relazione alle garanzie che assicurano alle libertà civili e politiche, alla tutela

²⁶ Sull'economia di mercato socialista cinese si veda, per un approfondimento, R. Boer, *Socialism with Chinese Characteristics*, Singapore, 2021.

²⁷ K. Kralikova, *BRICS: Can a Marriage of Convenience Last?*, in *European View*, 13, 2014, 243 ss.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ G. Herrero, *Potential geoeconomic and geopolitical consequences of an expanded BRICS*, in *EconPol Forum*, 2, 2024, 5-9.

³⁰ Si veda il Country Report pubblicato dal FMI sulla Repubblica Araba d'Egitto, consultabile all'indirizzo

www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2024/04/26/Arab-Republic-of-Egypt-First-and-Second-Reviews-Under-the-Extended-Arrangement-Under-the-548335.

³¹ M. Gemech, *Ethiopia: Federalism, Party Merger and Conflicts*, in *Conflict Studies Quarterly* 42, 24-42 (2023).

³² L. Scaffardi, *Pensare l'impossibile: BRICS, tra miraggio e realtà*, cit.

³³ Sul punto M. Carducci, A.S. Bruno, *BRICS as Constitutional Inhomogeneous Dynamics*, in *Federalismi.it*, 20, 2014, 1-13; M. Carducci, A.S. Bruno, *The BRICS Countries between Justice and Economy, Methodological Challenges on Constitutional Comparison*, in *Sociology and Anthropology* 2, 2014, 46-58.

dei diritti fondamentali (seppure riconosciuti nelle Carte costituzionali) e al rispetto dei diritti liberali³⁴.

Evidentemente, i motivi che spingono insieme un gruppo così eterogeneo di Stati ad aggregarsi sono ben diversi da quelli che hanno caratterizzato processi di integrazione come quello europeo. Sorprende però, come questi Stati si mostrino disposti a collaborare all'interno del BRICS, anche se spesso persino vicendevolmente ostili. La costruzione della Grande Diga del Rinascimento Etiope sul Nilo, ad esempio, ha provocato un'accesa disputa tra Etiopia ed Egitto che, in futuro, potrebbe persino sfociare in un aperto conflitto³⁵. Arabia Saudita ed Iran rimangono rivali storici per il dominio regionale in Medio Oriente, nonostante un accordo mediato dalla Cina abbia recentemente allentato le ostilità tra Teheran e Riyad³⁶. Anche gli Emirati Arabi Uniti mantengono una lunga contesa con l'Iran per tre isole nel Golfo Persico di cui lo Scià si era impadronito prima che il Regno Unito si ritirasse dagli Emirati nel 1971³⁷. Il gruppo non è invece nuovo ai controversi rapporti tra India e Cina, le quali si contendono alcuni confini territoriali come l'Aksai Chin e l'Arunachal Pradesh, e oltre 120.000 km² nella regione del Kashmir. Ora, sebbene i Paesi membri del BRICS siano spesso riusciti a trattare i conflitti bilaterali tra loro separatamente dallo spazio di cooperazione multilaterale creato in seno al gruppo, la sfiducia in queste aree continua a rendere fragile la cooperazione interna, che potrebbe ulteriormente soffrire a causa delle tensioni che si aggiungono con la nuova membership. Inoltre, l'inclusione sia di alleati che di storici nemici degli Stati Uniti all'interno del gruppo BRICS, potrebbe portare ad un confronto sulla definizione dell'identità del gruppo allargato.

Se quindi è vero che, potenzialmente, l'allargamento può rappresentare per il BRICS un'incredibile opportunità per guadagnare un peso maggiore all'interno dello scacchiere internazionale, di influenzare il futuro delle relazioni internazionali promuovendo il multipolarismo e rafforzare la cooperazione economica, commerciale e finanziaria tra i suoi stati membri, è anche vero che l'allargamento mette a dura prova le strutture interne al BRICS, tanto da poterne incidere sulla unità e coesione.

2. Il tradizionale assetto istituzionale del BRICS e le criticità poste dalla membership allargata

L'allargamento di un gruppo non lo rende automaticamente più potente, anzi. Prendendo come esempio il G20, si può notare come nonostante dal 2008 abbia sostituito in larga misura il G7 come principale forum di politica economica internazionale, questo sia purtroppo afflitto da differenze radicate tra la sua membership allargata. Allo stesso modo, la capacità del BRICS di

³⁴ L. Scaffardi, *Pensare l'im-possibile: BRICS, tra miraggio e realtà*, cit.

³⁵ M.N. Katz, *The Geopolitical (In)Significance of BRICS Enlargement*, in *EconPol Forum*, 1, 2024, 10-13.

³⁶ E. Ardemagni, *Accordo Arabia Saudita-Iran: ecco cosa cerca Riyadh*, ISPI, 11 marzo 2023, consultabile all'indirizzo www.ispionline.it/it/pubblicazione/accordo-arabia-saudita-iran-ecco-cosa-cerca-riyadh-120575.

³⁷ Sul tema si veda C. Buder, L.T. Ricart, *The Iran-UAE Gulf Islands Dispute. A Journey Through International Law, History and Politics*, Leiden-Boston, 2018, 462-554.

impegnarsi in modo coerente nei rapporti esterni e con altri attori dipenderà proprio dalla coesione dei suoi membri³⁸. Cooperazione interna e cooperazione esterna non sono che due facce della stessa medaglia. Le due direttrici su cui si è tradizionalmente sviluppata la cooperazione BRICS, l'una a livello dei Capi di Stato, l'altra a livello interministeriale, sono infatti mutualmente influenzate. Sebbene perseguano scopi diversi, non sarebbe possibile per il gruppo avere un impatto significativo all'esterno se non grazie ad una solida coordinazione e coesione interna.

Proprio nella prospettiva di un avvicinamento tra i paesi del gruppo BRICS sono state create numerosissime “reti” di contatto a più livelli, dai Capi di Stato ai soggetti appartenenti alla società civile. Eventi di vario genere come forum, seminari, think-thanks o iniziative come il BRICS Film Festival o i BRICS Games, mirano infatti, ad avvicinare i paesi membri e creare un senso di appartenenza e partecipazione ad un progetto comune, in un'ottica di superamento delle loro apparenti diversità³⁹.

Le aree di interesse su cui i BRICS si impegnano a cooperare sono in continua crescita e coinvolgono i campi più disparati, tra cui il commercio, la finanza, l'energia, la scienza, la tecnologia, l'innovazione, la sostenibilità, l'istruzione, la salute, la sicurezza, l'antiterrorismo, il cambiamento climatico, lotta alla corruzione, e lo sport. Come è comprensibile, gli ampi ambiti di lavoro richiedono un certo sforzo in termini di meccanismi di coordinamento, soprattutto alla luce della recente espansione del gruppo. La specializzazione dei compiti all'interno dei BRICS e le crescenti interazioni tra attori governativi e non governativi appartenenti ai Paesi membri hanno portato alla costituzione di diversi livelli di deliberazione in seno al gruppo. Secondo una classificazione proposta da Mario Guillermo Guerrero si possono identificare ben quattro livelli di deliberazione nel BRICS in base al tipo di attori coinvolti: 1) a livello dei vertici esecutivi; 2) a livello di riunioni ministeriali; 3) a livello di riunioni tecnico-burocratiche; e 4) a livello di cooperazione people-to-people⁴⁰. Dalle scelte operate nelle sedi intergovernative si sviluppano (in modo più o meno consapevole) dei “flussi giuridici” di *policy transfer*⁴¹ e *constitutional borrowing*⁴², destinate ad incidere sull'ordinamento di arrivo⁴³. Da qui la definizione spesso proposta del BRICS, sotto un aspetto puramente giuridico, di “*Legal Network*”⁴⁴, una “rete

³⁸ M. Papa, R. Verma, *Scenarios for BRICS Evolution in Light of the India–China Conflict*, in *Global Politics*, 4, 2021, 539-544.

³⁹ Sul punto si veda Y. Li, *Development of Cooperation in Higher Education in BRICS Countries*, in *Changing Societies & Personalities*, 2, 2018, 393-405.

⁴⁰ M.G. Guerrero, *A Neoinstitutionalist Proposal to Study the BRICS*, in *Contexto Int.*, 2, 2022, 6.

⁴¹ D.P., Dolowitz and, D. Marsh, *Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-making*, in *Global Governance*, 1, 2000, 5-23.

⁴² Ne discutono approfonditamente N. Tebbe, R.L. Tsai, *Constitutional Borrowing*, in 108 *Michigan L. Rev.* 459 (2010).

⁴³ Le modalità con cui ciò avviene non sono sempre palesi, ma spesso rientrano in quella categoria di diritto che Rodolfo Sacco definiva “diritto muto”. Per un approfondimento sul tema, R. Sacco, *Mute Law*, in 43 *The American Journal of Comparative Law* 3, 455 (1995). Si veda anche M. Carducci, *Il BRICS come «Legal Net work» e le sue implicazioni costituzionali*, cit.

⁴⁴ Sul BRICS come Legal Network si veda L. Scaffardi, *BRICS, a Multi-Centre “Legal Network”?*, in 5 *Beijing Law Review*, 140 (2014); G Formici, *The role of the BRICS group*

di trasferimento” di prassi e politiche che fa del BRICS un autentico *knowledge producer*⁴⁵.

Tuttavia, come anticipato, l'allargamento introduce all'interno del BRICS Stati membri molto diversi tra loro che si fanno portatori di altrettanto diversi valori, strutture politiche, economiche, e interessi geopolitici che potrebbero minare la capacità del BRICS di stabilire e raggiungere gli obiettivi collettivi. Posizioni e preferenze contrastanti possono rappresentare una sfida per il raggiungimento e mantenimento della coesione interna, poiché introducono ulteriori livelli di complessità ai già compositi processi decisionali. Infatti, più membri si aggiungono alla cooperazione, più eterogenei sono i loro interessi, e più sarà difficile raggiungere il consenso (già spesso assente su questioni strategiche fondamentali). Per questo motivo, l'ampliamento potrebbe imporre al BRICS la necessità di ripensare i suoi tradizionali metodi di lavoro e la struttura tipicamente informale di cui si è dotato.

I BRICS, infatti, hanno storicamente privilegiato il modello di club flessibile e mantenuto un carattere puramente informale. Non si sono mai dotati di uno statuto o di un segretariato fisso, né il gruppo dispone di fondi per finanziare le sue attività, di una sede ufficiale o di un apposito staff permanente. A differenza delle istituzioni formali, non vi è alcun tentativo di negoziare né di imporre norme o codici di condotta vincolanti, e nemmeno vi è alcun meccanismo di follow-up per l'attuazione delle politiche comuni. Gli scopi e gli obiettivi stabiliti dai BRICS durante i vertici e le riunioni interministeriali sono condivisi tra tutti i suoi membri ma, in seguito, ogni Stato si adopera singolarmente -e non collettivamente- per il perseguimento di tali obiettivi. La convergenza tra i Paesi BRICS può essere interpretata come un insieme di “convergenze condizionate”⁴⁶, influenzate dai rispettivi ordinamenti giuridici di origine e dalle singole Costituzioni nazionali. Questa strategia produce, da un lato, un significativo vantaggio competitivo per gli Stati membri, poiché non comporta i costi di adeguamento strutturale tipici di un processo di integrazione tradizionale, come quello europeo, che ha persino richiesto specifiche modifiche ad alcuni testi costituzionali. Dall'altro lato, tale approccio presenta dei limiti evidenti, in particolare in relazione all'aumento del numero di Paesi partecipanti.

Un assetto così estremamente informale ha poi spesso minato la creazione di una coesione interna al gruppo e quindi anche l'incisività della sua azione all'interno dei forum internazionali, anche perché i BRICS hanno sì molti interessi comuni di cooperazione ma anche molti interessi in competizione nella regolamentazione globale. Nel 2012, ad esempio, durante le discussioni sulla presidenza della Banca Mondiale (e in vero anche in occasione di altri momenti di ricambio dei vertici del FMI) i membri dei BRICS non sono riusciti a unirsi e a fare campagna per il candidato nigeriano o colombiano, cosa che ha profondamente contribuito a spianare la strada

in the international arena: a legal network under construction, in *4 Third World Thematics: A TWQ Journal* 6, 459 (2019); M. Carducci, *Il BRICS Come 'Legal Network' e le sue implicazioni costituzionali* cit.

⁴⁵ L. Scaffardi, *Pensare l'impossibile: BRICS, tra miraggio e realtà*, cit.

⁴⁶ *Ibid.*

alla nomina (ancora una volta) del candidato americano⁴⁷. In generale, la mancanza di una decisiva azione collettiva in momenti importanti, come quello appena menzionato, riguardanti la possibile riconfigurazione dell'ordine internazionale, rivelano profonde differenze che possono ostacolare il consolidamento tra i Paesi BRICS, alimentandone piuttosto il sospetto reciproco. Né l'India né la Cina, ad esempio, hanno mai congiuntamente proposto un candidato credibile a dirigere una delle due istituzioni proprio a causa della mancanza di un sentimento di affidabilità e di fiducia reciproca. La fiducia risulta quindi essere uno degli elementi cardine che garantisca la coesione del gruppo, ma questa viene costantemente compromessa dalle divergenze, di natura prevalentemente politica, tra gli Stati membri che potrebbero addirittura aggravarsi in futuro, considerato che le relazioni tra molti dei nuovi Stati aderenti, come anticipato, sono tutt'altro che pacifiche.

Quindi, seppur un simile assetto abbia consentito al BRICS una maggiore agilità nella formulazione e nel perseguimento di impegni comuni, specialmente durante le fasi iniziali e di avviamento della cooperazione, adesso potrebbe diventare strategicamente vantaggioso per il gruppo approfondire i processi di istituzionalizzazione – che per altro sono già in atto – non solo per raggiungere un livello più elevato di operatività e funzionalità ma ancor più semplicemente per avere la capacità di perseguire efficientemente gli obiettivi prefissati e ribaditi nelle Dichiarazioni che seguono naturalmente ai Summit. Come affermato da Jens-Uwe Wunderlich «l'istituzionalizzazione informale, caratterizzata dalla preferenza per accordi informali basati su convenzioni e comprensione reciproca piuttosto che su regole formali, pone chiari limiti alla potenziale capacità di azione. Al contrario, un'istituzionalizzazione più formalizzata migliora la coesione interna e la rappresentanza negli affari internazionali»⁴⁸. Pertanto, il processo di costruzione ed intensificazione delle istituzioni ha un impatto sull'agire internazionale del gruppo in vari modi: «In primo luogo, determina le questioni di rappresentanza. In secondo luogo, influenza la coesione interna attraverso una cultura di regole, norme e meccanismi di conformità. In terzo luogo, definisce i processi decisionali e l'articolazione degli interessi collettivi»⁴⁹.

Per migliorare la coesione interna ed assicurare un autentico impatto delle politiche prese a livello collettivo, sarebbe necessario che i risultati siano orientati a specifici e condivisi obiettivi, vincolati a scadenze predeterminate e accompagnati da adeguati meccanismi per la loro consegna, attuazione e monitoraggio. L'istituzionalizzazione degli incontri Sherpa, durante i quali vengono preparati i Summit operando un bilancio dei progressi compiuti nell'anno, in termini di avanzamento delle azioni congiunte dei BRICS ed implementazione dei precedenti piani d'azione, potrebbe servire proprio alla realizzazione del su menzionato scopo. Ed in generale, l'attuazione degli impegni presi è un modo preciso per consolidare

⁴⁷ M.R. Freire, *Political Dynamics within the BRICS in the context of multilayered global governance*, in J. Kirton, M. Larionova (Eds), *BRICS and Global Governance*, Londra, 2018, 70 ss.

⁴⁸ J.W. Wunderlich, *Comparing Regional Organizations in Global Multilateral Institutions: ASEAN, the EU and the UN*, in 10 *Asia Eur. J.* 2, 127 (2012).

⁴⁹ *Ibid.*

l'istituzionalizzazione del BRICS affinché questi possa guadagnare credibilità negli affari internazionali.

La necessità di un complessivo adeguamento del meccanismo di cooperazione dei BRICS è stata recentemente rilevata anche dal Presidente Xi Jinping il quale, durante un discorso tenuto in occasione del XIII Summit dei BRICS nel 2021, ha affermato che «I BRICS devono stabilire priorità più chiare nella loro ampia cooperazione, renderla più orientata ai risultati e garantire che i suoi benefici siano pienamente realizzati»⁵⁰. Il presidente cinese ha inoltre specificato che «bisogna adeguare e migliorare le modalità di cooperazione sulla base del consenso, per rispondere all'evoluzione delle contingenze e delle necessità pratiche»⁵¹. Anche il primo ministro indiano Nerendra Modi si è espresso in termini di adattamento della cooperazione al fine di rendere i BRICS «ancora più orientati ai risultati nei prossimi 15 anni»⁵².

I BRICS, dunque, potrebbero valutare di formalizzare la loro alleanza rispettando i pilastri fondamentali della loro cooperazione, riassumili nei principi di salvaguardia della sovranità e dell'integrità territoriale di ogni Stato, di non interferenza e di equità tra i suoi Stati membri come fa ad, esempio, l'Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) nella sua Carta istitutiva⁵³, rafforzando al tempo stesso le premesse di istituzionalizzazione già poste in essere. Il gruppo BRICS ha, infatti, istituzionalizzato gli incontri interministeriali e si è dotato di istituzioni proprie come la Nuova Banca di Sviluppo (New Development Bank – NDB) e il fondo di riserva CRA (Contingent Reserve Arrangement) dal 2014. Proprio durante la fase di creazione delle suddette organizzazioni gli stessi BRICS avevano valutato la possibilità di stabilire un Segretariato virtuale. Ad oggi, infatti, esiste un “BRICS Virtual Secretariat” che, tuttavia, altro non è che un sito web condiviso⁵⁴, frutto di uno Memorandum of Understanding concluso tra i ministri degli esteri dei BRICS nel 2015, in occasione del VII vertice di Ufa. Il BRICS Virtual Secretariat svolge più o meno le funzioni di segretariato, poiché dedicato alla “presidenza in carica dei BRICS, all'archivio dei documenti ufficiali e alle sezioni nazionali dedicate agli Stati membri” ma, non essendo stato realizzato in conformità alle regole del diritto internazionale (e cioè tramite carta costitutiva) non può essere considerato alla stregua di un Segretariato ufficiale, tanto che lo stesso documento “istitutivo” dichiara specificamente che l' accordo in oggetto «non è un trattato internazionale e non crea diritti né obblighi regolati dal diritto

⁵⁰ Discorso del Presidente Xi Jinping, XIII Summit dei BRICS, tenutosi da remoto il giorno 9 settembre 2021: «we [the BRICS] need to set clearer priorities in our wide-ranging cooperation, make our cooperation more results-oriented and ensure that its benefits are fully delivered. We need to adjust and improve the substance and modality of our cooperation on the basis of consensus to meet the evolving circumstances and practical needs».

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Discorso del Primo Ministro Nerendra Modi, XIII Summit dei BRICS, tenutosi da remoto il giorno 9 settembre 2021: «we [the BRICS] must ensure that BRICS is even more result oriented in the next 15 years».

⁵³ Carta Istitutiva ASEAN 2007, in particolare agli Artt. 2 (2) (a) e 2 (2) (e).

⁵⁴ Il sito è accessibile all'indirizzo infobrics.org.

internazionale»⁵⁵. È però significativo notare non solo l'intento che sottende la creazione del segretariato stesso ma che, in aggiunta, nel Memorandum si trovi l'espressione "Stati membri", tipica di un'associazione che si avvia ad un processo di istituzionalizzazione⁵⁶.

3. Il BRICS come Organizzazione Internazionale

Inteso che il processo di istituzionalizzazione possa assumere svariate forme, con le dovute semplificazioni e adeguamenti, una "Organizzazione" BRICS potrebbe rappresentare una soluzione praticabile senza dover necessariamente stravolgere o sacrificare i principi fondamentali su cui si è storicamente basato il gruppo. Si potrebbe allora riflettere brevemente sull'iter necessario per raggiungere un simile obiettivo, evidenziando come certe caratteristiche proprie delle organizzazioni internazionali possano contribuire alla risoluzione dei punti critici del BRICS più volte richiamati in precedenza, guardando alle esperienze di organizzazioni come l'ASEAN o il Consiglio per la Cooperazione del Golfo (GCC) più vicine al BRICS in termini di principi che sottendono l'organizzazione e stile di funzionamento, e che come il BRICS hanno attraversato un progressivo processo di istituzionalizzazione⁵⁷.

Certamente, la creazione di una Carta comune in cui gli Stati contraenti acconsentono a essere vincolati dal trattato multilaterale che stabilisce le agenzie, le funzioni e gli scopi dell'organizzazione sarebbe il primo vero passo verso l'istituzionalizzazione del gruppo e consentirebbe all'organizzazione di ottenere una personalità giuridica, responsabilità e conformità istituzionale tale da rafforzare il ruolo del BRICS come attore internazionale da tenere seriamente e unitariamente in considerazione. Infatti, tradizionalmente, il BRICS è stato sottovalutato se non persino ignorato dalle importanti potenze mondiali come l'Unione Europea o gli Stati Uniti, le quali non riconoscono il BRICS, nella sua forma attuale, come un vero e proprio attore internazionale. Nonostante questo tipo di svalutazione possa non rappresentare necessariamente un aspetto negativo dal punto di vista del BRICS, ciò evidentemente incide sul modo in cui gli altri attori percepiscono il gruppo e quanto questi decidano di prenderlo o meno sul serio. In ultima analisi, il semplice incontrarsi ai vertici risulta

2744

⁵⁵ Memorandum of Understanding (MoU), Ministri degli Esteri BRICS, 2015, punto n. 8.

⁵⁶ M. Ricceri, BRICS: *un modello originale di cooperazione internazionale*, in M. Ricceri (a cura di), *Il coordinamento BRICS Brasile, Cina, India, Russia, Sudafrica nella scena globale Costituzione, Evoluzione, Prospettive di un Nuovo Modello di Cooperazione Internazionale*, Roma, 2023, 29-31.

⁵⁷ Anche Evina Fokina affronta una simile comparazione all'interno del suo articolo *Institutionalization of BRICS: From Literature Review to Making Reality*, Russian International Affairs Council, 1 dicembre 2023, consultabile all'indirizzo russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/columns/around-brics/institutionalization-of-brics-from-literature-review-to-making-reality/.

insufficiente per colmare le lacune di percezione esistenti e per costruire solide partnership capaci di alterare lo status quo⁵⁸.

Insieme la Trattato istitutivo, un altro elemento che normalmente gli esperti considerano come proprio di una organizzazione internazionale è l'esistenza di una struttura permanente di riferimento che consti di un'assemblea plenaria, di un consiglio esecutivo ed infine, di un segretariato permanente⁵⁹. Facendo un parallelo con il GCC, in termini di integrazione strutturale, il principale organo decisionale potrebbe comprendere tutti i Capi di Stato degli Stati membri su un piano di parità e, come per il Consiglio Supremo del GCC, la sua presidenza potrebbe svilupparsi a rotazione in base all'ordine alfabetico dei nomi degli Stati membri⁶⁰, meccanismo che richiama perfettamente l'attuale struttura organizzativa dei Vertici BRICS. Guardando ancora una volta all'esempio del GCC, il potenziale organo legislativo potrebbe configurarsi nella forma di un Parlamento e di un Consiglio ministeriale dei BRICS e le funzioni di tale istituzione riguarderebbero attività quali la proposta di politiche, la preparazione di raccomandazioni, studi e progetti volti a promuovere la cooperazione e il coordinamento tra gli Stati membri in diversi settori, nonché sull'adozione delle risoluzioni o raccomandazioni necessarie a tale scopo⁶¹. Infine, la creazione di un formale Segretariato Generale (anche virtuale) sarebbe indispensabile per potenziare il coordinamento amministrativo tra il sempre crescente numero di Stati membri. Inoltre, se i BRICS intendono ambire a diventare effettivamente "BRICS+" e quindi costituire una piattaforma che consenta alle nazioni in via di sviluppo di coordinare le loro politiche e obiettivi economici, certamente queste nazioni avranno bisogno di una "cassetta postale" permanente a cui rivolgersi, per cui diventa determinante dotarsi di una segreteria che possa accogliere le nuove adesioni. Per venire incontro alle esigenze dei BRICS, un tale organo potrebbe essere composto da segreterie nazionali indipendenti.

Oltre agli organi legislativi ed esecutivi, una organizzazione internazionale si dota di solito anche di un proprio meccanismo di risoluzione delle controversie, oppure demanda la composizione di quest'ultime a forum specifici. Anche in quest'ultimo caso, in realtà, le comunità giuridiche dei BRICS stanno da tempo lavorando alla realizzazione di centri comuni per risoluzione delle controversie, incaricati di risolvere dispute di natura puramente economica e commerciale tramite dei meccanismi di arbitrato o mediazione. Il primo di tali centri è stato creato nel 2015 a seguito di una decisione adottata dai membri del BRICS Legal Forum ed ha sede a Shanghai⁶², mentre un secondo parrebbe ancora in fase di realizzazione e si troverebbe a Nuova Delhi⁶³. L'idea di fondo che regge l'iniziativa è quella di provvedere autonomamente alla risoluzione dei

⁵⁸ C. Hill, *Closing the capability-expectations gap?*, in J. Petersen, H. Sjørnsen (Eds), *A common foreign and security policy for Europe? Competing visions for the CFSP*, Londra, 1998.

⁵⁹ M. Ricceri, *BRICS: un modello originale di cooperazione internazionale*, cit.; E. Fokina, *Institutionalization of BRICS: From Literature Review to Making Reality*, cit.

⁶⁰ Carta istitutiva GCC, Art. 7.

⁶¹ Carta istitutiva GCC, Art. 11.

⁶² Dichiarazione di Shanghai, II BRICS Legal Forum.

⁶³ Dichiarazione di Nuova Delhi, III BRICS Legal Forum.

conflitti che possono venirsi a creare tra i membri del BRICS, specialmente a seguito di una intensificazione degli accordi commerciali ed economici tra i Paesi membri⁶⁴. In realtà, si sta anche valutando la possibilità che questi centri possano avere giurisdizione sulla risoluzione di controversie Investitore-Stato relative, appunto, al settore degli investimenti negli Stati membri del BRICS. In ultimo, proprio alla luce delle potenziali rivalità che intercorrono tra i suoi paesi membri, potrebbe essere utile per il BRICS dotarsi di un meccanismo di risoluzione pacifica dei conflitti interstatali, investendo in tal senso la totalità delle tipologie di dispute che possono venirsi a configurare all'interno del gruppo.

Quanto ai metodi decisionali, come precedentemente accennato, il gruppo BRICS si esprime in base al consenso dei Paesi membri. Come brillantemente spiegato da Alice D. Ba «Il processo decisionale basato sul consenso contrasta con il processo decisionale basato sulle regole della maggioranza, in cui gli Stati minoritari devono subordinare le proprie preoccupazioni a quelle della maggioranza. Il consenso riguarda il rispetto dell'autodeterminazione nazionale e l'accomodamento reciproco verso un risultato che tutti possono sostenere»⁶⁵. Considerato il desiderio del BRICS di salvaguardare l'uguaglianza ed equità tra gli Stati membri, sembra remota la possibilità che il BRICS possa abbandonare il metodo del consenso, nonostante le sfide e le difficoltà imposte dall'eterogeneità degli Stati membri, poiché l'alternativa del meccanismo di decisione a maggioranza (assoluta o qualificata che sia) creerebbe potenzialmente spaccature tra i paesi membri ed autentiche necessità di stabilire delle alleanze che permettano ad una certa decisione o risoluzione di ottenere i voti necessari per la sua approvazione. Gli Sherpa, infatti, hanno adottato lo "Statuto" rivisto dei BRICS nel settembre 2021, in cui ribadiscono l'impegno a preservare e rafforzare ulteriormente i metodi di lavoro basati sul consenso a tutti i livelli. Ma il BRICS non sarebbe sicuramente la prima organizzazione a preferire una tale metodo per lo svolgimento dei processi decisionali. Lo stesso avviene per l'ASEAN, ad esempio, nonostante però quest'ultima organizzazione preveda che, qualora non fosse possibile raggiungere il consenso, il Vertice dell'ASEAN stesso possa decidere sulle modalità attraverso le quali giungere alla decisione⁶⁶.

Anche la discussione circa i criteri di selezione dei nuovi membri e le procedure di adesione è tipica dell'accordo costitutivo di un'organizzazione internazionale e garantirebbe una maggiore certezza giuridica e politica. Attualmente, le procedure relative alle modalità di ampliamento del gruppo rappresentano, infatti, un momento aperto ed eminentemente politico. Le fasi e i meccanismi di adesione sono brevemente discusse in un documento realizzato dai leader dei paesi fondatori del BRICS solo di recente ed essenzialmente ricalcano la prassi che si è andata consolidando negli ultimi anni⁶⁷. Il procedimento in parola prevede l'ottenimento di una

⁶⁴ Dichiarazione di Shanghai, II BRICS Legal Forum, punto n. 8.

⁶⁵ A.D. Ba, *The institutionalization of Southeast Asia. ASEAN and ASEAN centrality*, in A.D. Ba, C. Kuik, S. Sudo (Eds), *Institutionalizing East Asia: Mapping and Reconfiguring Regional Cooperation*, London, 2016, 16.

⁶⁶ Carta Istitutiva ASEAN 2007, Art. 20.

⁶⁷ *BRICS Membership Expansion Guiding Principles, Standards, Criteria and Procedures*, XV BRICS Summit in Johannesburg, Sud Africa 2023, consultabile all'indirizzo

valutazione positiva sia da parte degli Sherpa che da parte dei Ministri degli Esteri ed infine dei leader dei BRICS affinché lo Stato interessato possa effettivamente essere invitato ad entrare a far parte della cooperazione. Nello specifico, il procedimento prevede che siano innanzitutto gli Stati interessati ad entrare a fare parte alla cooperazione a formalizzare, tramite il proprio Leader o Ministro degli Esteri, la richiesta di adesione e farla pervenire allo Stato membro che detiene la presidenza del BRICS in base al sistema di rotazione. Sarà quindi la presidenza del BRICS ad informare gli altri Stati membri in attività della comunicazione pervenuta. A questo punto, la decisione passa agli Sherpa, i quali esamineranno la richiesta del Paese interessato alla luce dei principi guida, degli standard e dei criteri per l'espansione e adesione al BRICS, e in seguito decideranno se formulare o meno una raccomandazione da sottoporre all'esame dei Ministri degli Esteri BRICS i quali, a loro volta, valuteranno se raccomandare l'ingresso del Paese interessato ai Leader del BRICS che, per ultimi, decideranno se procedere con l'espansione «sulla base una piena consultazione e del consenso»⁶⁸.

Inoltre, come emerge dalle linee guida elaborate dai leader del gruppo in previsione dell'allargamento dello scorso gennaio⁶⁹, sarà essenziale per una futura "organizzazione" BRICS, che i nuovi Stati membri condividano il desiderio di riforma della governance globale. Ancora una volta, infatti, sia le linee guida che la Dichiarazione di Johannesburg II ribadiscono la necessità di emendare le più importanti organizzazioni internazionali, tra cui l'FMI e la Banca Mondiale, al fine di rendere tali istituzioni più rappresentative, responsabili ed efficaci nell'affrontare le sfide globali. Più specificamente, le loro proposte riguardano: (i) il sistema delle quote, che determina il potere di voto degli Stati membri, da rivedere in modo da dare maggiore peso ai Paesi in via di sviluppo; (ii) le politiche di prestito e di sviluppo del FMI e della Banca Mondiale, affinché queste siano allineate con le esigenze e le priorità dei paesi in via di sviluppo; e (iii) i meccanismi di sorveglianza e di risposta alle crisi del FMI, che vanno rafforzati e resi più efficaci nella prevenzione e risoluzione delle crisi finanziarie⁷⁰. Per quanto riguarda invece le Nazioni Unite, i BRICS hanno sempre difeso una riforma del Consiglio di Sicurezza (UNSC), sostenendo che la sua attuale struttura, con i cinque membri permanenti con potere di veto, non rappresenta gli interessi di tutti i paesi. In particolare, i Paesi BRICS hanno proposto l'espansione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per aumentare la rappresentanza dei Paesi in via di sviluppo e, più in generale, di includere i Paesi in via di sviluppo nei processi decisionali di tale organizzazione⁷¹.

In assenza di regole prestabilite e chiari criteri di valutazione che reggano il momento di consultazione e di creazione del consenso, il processo di adesione dipende dalle inclinazioni e preferenze politiche degli Stati

www.brics.utoronto.ca/docs/BRICS-Membership-expansion-guiding-principles-criteria-and-standards-2023.pdf.

⁶⁸ Ibid, pp. 2-4.

⁶⁹ "BRICS Membership Expansion Guiding Principles, Standards, Criteria and Procedures", XV BRICS Summit in Johannesburg, Sud Africa, 2023, consultabile all'indirizzo www.brics.utoronto.ca/docs/BRICS-Membership-expansion-guiding-principles-criteria-and-standards-2023.pdf.

⁷⁰ Dichiarazione di Johannesburg 2023, n. 10.

⁷¹ Dichiarazione di Johannesburg 2023, n. 7.

membri che, non a caso, spesso tentano di proporre l'ingresso di Stati partner o loro propugnatori. In ogni caso, solo nel momento in cui tutti gli Stati membri del BRICS converranno sull'adesione del nuovo stato membro, quest'ultimo potrà essere ufficialmente invitato ad entrare a far parte del gruppo in occasione del Summit annuale del BRICS. Trattandosi, però, di un "invito", lo Stato che precedentemente aveva espresso la sua volontà di entrare nella cooperazione può sempre rivedere le sue posizioni e, come nel caso dell'Argentina, decidere di non rinnovare il proprio interesse, declinando l'invito. Ciò sicuramente crea dei problemi di prevedibilità poiché abbandona il sistema di nuove adesioni in balia dei governi e dei loro leader, le cui posizioni vanno spesso in controtendenza rispetto a quelle dei propri predecessori.

4. Considerazioni finali

Nonostante le soluzioni fin ora prospettate, il BRICS non sembra essere intenzionato, almeno per il momento, ad indossare le vesti di una Organizzazione Internazionale. Il segreto del successo del BRICS per molto tempo si è infatti celato dietro la flessibilità dei suoi metodi di funzionamento, l'elasticità degli strumenti di cooperazione e la base assolutamente informale di cui si è dotato. Il BRICS non propone un'agenda conflittuale, ma anzi amplia le sfere di collaborazione in quelle aree in cui gli Stati membri ritengono sia possibile e conveniente convergere. Si tratta di un insieme di nazioni che condividono approssimativamente la stessa mentalità, che cooperano sulla base di consultazioni e consenso, e che si "associano dissociandosi" rispetto a determinate tematiche. Un'approfondita analisi delle costituzioni nazionali del nuovo BRICS potrebbe rappresentare un utile strumento per identificare i punti di incontro tra i Paesi membri. Inoltre, come anticipato già qualche anno fa dalla Professoressa Lucia Scaffardi, iniziare a ragionare sul piano costituzionale che si sta realizzando intorno a questo BRICS *legal network* è ormai inevitabile⁷². Questo perché la rete ampliata del BRICS ha le capacità di esercitare un'influenza significativa a livello globale, ergendosi a modello imitabile di assoluto rilievo. Non a caso, il BRICS è progressivamente divenuto un'alternativa allettante per la promozione del dialogo all'interno del mondo in via di sviluppo, come testimoniato dall'alto numero di Paesi che, negli ultimi anni, hanno mostrato interesse – al livello più o meno ufficiale – nel voler entrare a fare parte del gruppo ed essere coinvolti in questa innovativa forma di cooperazione internazionale, cosa che peraltro segnala un certo grado di soft power esercitato ormai dallo stesso BRICS.

I Paesi che si sono uniti al BRICS dal primo gennaio 2024 condividono sicuramente lo spirito e la cultura del gruppo e la Russia, che detiene la presidenza dell'anno in corso, sembra pronta a lavorare attivamente per un'inclusione di successo, nonostante una composizione così eterogenea e poco coerente di Stati membri complicherà inevitabilmente e sensibilmente il processo decisionale all'interno del gruppo e nelle varie aree di deliberazione. Eppure, come ha commentato Anjali Bhatt su "The Diplomat", nonostante possa sembrare improbabile che un blocco così

⁷² L. Scaffardi, *Pensare l'impossibile: BRICS, tra miraggio e realtà*, cit.

discordante sia in grado di creare un nuovo ordine mondiale, l'esistenza stessa di questa strana combinazione di Paesi dimostra che esiste un interesse per allineamenti multilaterali guidati da Paesi non occidentali⁷³. Sarà quindi estremamente interessante continuare a monitorare il processo di integrazione dei nuovi membri all'interno della tradizionale struttura informale e multilivello del BRICS, con un'autentica curiosità legata al momento in cui la presidenza passerà ai nuovi Stati aderenti.

In ultima analisi, l'impegno principale per il BRICS nei prossimi anni sarà quello di trovare la chiave per potenziare la collaborazione interna e per far valere la propria rinnovata influenza nella governance globale, gestendo al tempo stesso le divergenze e i potenziali conflitti tra una schiera di membri sempre più eterogenea.

Marta Bono

Dip.to di Scienze Politiche e delle Relazioni Internazionali

Università degli Studi di Palermo

marta.bono@unipa.it

⁷³ A. Bhatt, *BRICS Is Getting 6 New Members*, in *The Diplomat*, 25 agosto 2023, consultabile all'indirizzo thediplomat.com/2023/08/brics-is-getting-6-new-members/.