

Non solo un Gruppo Economico. Lo Sviluppo della terza pietra angolare dei BRICS

di Cássio Eduardo Zen

Abstract: *Not just an Economic Group - The Development of the Third BRICS Cornerstone –*

This contribution aims to present and frame the BRICS as a novel structure of international cooperation, comprising subjects and entities that are frequently unrelated to the actions of individual Member States. These States are linked by growing economic, legal, and social interests. The analysis will focus on the initiatives of the so-called 'third pillar' of the BRICS, namely cultural and people-to-people cooperation. Finally, this contribution will analyse the challenges to which BRICS cooperation will be subjected following the entry of Saudi Arabia, the United Arab Emirates, Egypt, Ethiopia and Iran. In addition to the cultural and political diversity among the member states, the entry of rivalries and conflicts between the components provides opportunities for the BRICS to be used as a forum for the mediation of such crises.

Keywords: BRICS multilateral cooperation; BRICS third pillar; People-to-people cooperation; BRICS plus expansion

2751

1. Alcune considerazioni introduttive: modelli di cooperazione internazionale a confronto

Una delle peculiarità – invero, meno esplorate ed analizzate – dell'esperienza dei Paesi BRICS riguarda le iniziative del terzo pilastro, che realizzano cioè una forma di cooperazione culturale e interpersonale. Riflettere su tale profilo, particolare e caratterizzante la nuova struttura di cooperazione internazionale dei BRICS, non può che imporre oggi di considerare altresì le sfide rappresentate dall'ingresso di Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti, Egitto, Etiopia e Iran all'interno della formula, ancora tutta da definire, del *BRICS Plus*. È innegabile, infatti, come l'allargamento abbia condotto ad un ampliamento della diversità culturale e politica nonché all'ingresso nel blocco di rivalità e conflitti tra i membri. Tale inedita circostanza, oltre a fornire (forse) un'opportunità per l'utilizzo dei BRICS come forum per la mediazione di simili attriti, richiede di analizzare come sia evoluto e a quali pressioni sia ora sottoposto il terzo pilastro di cooperazione.

Al fine di introdurre un argomento di tale complessità, sembra utile proporre una prima riflessione relativa a differenti modelli di cooperazione internazionale fra Stati: il primo, particolarmente vicino all'esperienza

accademica di chi scrive¹, è il *Mercado Comum do Sul* (Mercosul), organizzazione internazionale istituita da Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay nel 1991. La disamina muoverà dunque dall'analisi del modello attuato nel Mercosul, nell'ambito del quale la cooperazione fra Paesi membri si potrebbe definire come connotata da un andamento verticale, dall'alto verso il basso; si passerà poi all'esame della cooperazione tra Paesi BRICS, delineando le principali differenze fra i due modelli ed in particolare evidenziando un'inversione dell'andamento verticale – nel caso della cooperazione BRICS, attuato dal basso verso l'alto; si procederà infine, per completezza espositiva, a qualche breve cenno sul metodo di cooperazione dell'Unione Europea. Il focus sarà posto sullo sviluppo, in particolare, delle politiche internazionali di integrazione socio-culturale fra popoli, adottate diversamente nei tre casi. Questo primo confronto fra modelli permetterà un'analisi dei risultati differenti ottenuti nei vari ambiti dal punto di vista della buona riuscita dell'integrazione nella cooperazione fra Stati. Il modello BRICS verrà ulteriormente approfondito analizzando il c.d. terzo pilastro del partenariato, riconoscendo la forza ed efficacia dei *people-to-people mechanisms*. per poi esaminare le sfide che questo particolare modello di cooperazione dovrà affrontare a seguito dell'allargamento avvenuto all'inizio del 2024.

2752

2. Il caso Mercosul: un tentativo di cooperazione internazionale dall'alto verso il basso

L'idea originaria del modello di integrazione adottato in America del Sud vedeva il Mercosul come riproposizione di una forma di cooperazione simile all'Unione europea: a tal fine, sono state adottate una serie di previsioni simboliche, fra cui l'armonizzazione dei passaporti fra i vari Stati membri² e l'istituzione di un Parlamento³ specifico, senza che, tuttavia, si sviluppasse un'integrazione effettiva.

Il caso del Mercosul riflette come, nel tentativo di emulare – anche solo parzialmente – un modello caratteristico di un altro continente, ci si allontani da ciò che realmente accade nei Paesi coinvolti. Il tentativo di integrazione operato “dall'alto verso il basso”, come nel caso del Mercosul, comporta una cooperazione basata più su fattori simbolici che su un'effettiva condivisione fra gli Stati membri di valori, obiettivi o politiche internazionali, rendendo le iniziative di cooperazione tra i Paesi in questione totalmente dipendenti dai rispettivi governi e dalle loro fluttuazioni

¹ Nonché inerente alla storia di uno degli Stati recentemente invitati a fare parte dei BRICS, l'Argentina.

² Fin dal 2006, infatti, i Paesi aderenti a questa associazione, seguendo proprio il modello europeo, hanno iniziato a stampare la parola “Mercosul” sui loro passaporti. La previsione non era comunque connotata da obbligatorietà, ma frutto di una libera scelta dei governi: in Brasile, per esempio, durante il governo di Jair Bolsonaro fu adottato un modello di passaporto privo dell'espressione “Mercosul”, data l'ostilità dell'allora governo conservatore nei confronti degli altri Paesi membri, allora governati da partiti di sinistra. Solo nel 2022 è stato re-introdotta un nuovo modello di passaporto brasiliano, recante la dicitura “Mercosul” in portoghese sulla copertina.

³ Per un approfondimento sul tema, si v. F. Morrone, *Nasce il Parlamento del Mercosul*, in *Civitas Europa* 18, 179-181 (2007).

politiche: in una parola, instabili. Esempio calzante di tale problematica è stata proprio l'elezione di Jair Bolsonaro in Brasile, motivo di un rapporto complicato tra il Brasile e gli altri Stati del blocco a causa del disallineamento ideologico tra i governanti, al punto che lo stesso Bolsonaro decise nel 2022 di non partecipare (né di persona, né virtualmente) a un vertice del Mercosul⁴.

La recente elezione di Javier Milei in Argentina, con una proposta neoliberale conservatrice di destra (mentre in Brasile, come noto, a Bolsonaro è subentrato Luiz Inácio Lula da Silva, esponente del centro-sinistra), comporterà ulteriori difficoltà per l'integrazione fra gli Stati del Mercosul nei prossimi anni, ancora una volta a causa di divergenze ideologiche. Come ricorda Alberto do Amaral, Milei, ancora candidato alle elezioni argentine, difese l'uscita del Paese dal blocco, oltre ad evidenziare l'intenzione di rompere le relazioni diplomatiche con Paesi strategici – ma politicamente lontani – per l'Argentina, come la Cina. L'uscita dal blocco Mercosul è per il momento impedita dal debole sostegno del Congresso argentino al Governo Milei, che rende impossibile l'approvazione di una legge per l'uscita del Paese dall'Unione⁵. Resta invece accantonato l'ingresso dell'Argentina nei BRICS, come confermato dallo stesso Milei agli altri membri del blocco⁶.

2753

Al di là delle considerazioni politiche attuali, per usare le parole di Paulo Borba Casella, è necessario analizzare il diritto internazionale basandosi anche sulle sue dimensioni culturali e storiche: «La costruzione di un ordinamento giuridico, sia interno che internazionale, avviene in un tempo (storia) e in un contesto (cultura) determinati, dove il fatto di non esserne previamente consapevoli non ne modifica in alcun modo la portata e l'importanza fondamentale. Pertanto, il diritto internazionale postmoderno, in quanto prodotto, sarà necessariamente e contestualmente condizionato dal tempo storico e dall'ambiente culturale in cui è iscritto»⁷.

In questo senso, nonostante le profonde relazioni storico-culturali intercorrenti tra i Paesi della regione (anche risalenti nel tempo, si prenda ad esempio la tragica guerra del Paraguay nel 1864), la cooperazione tra i Paesi del Mercosul si è sviluppata essenzialmente nella sfera economica. Non

⁴ Così E. Oliveira, *Bolsonaro não participará nem virtualmente da reunião de cúpula do Mercosul*, in *O Globo*, 21 luglio 2022, consultabile online oglobo.globo.com/economia/noticia/2022/07/bolsonaro-nao-participara-de-reuniao-de-cupula-do-mercotel-nem-presencial-ou-virtualmente.ghtml.

⁵ A. Do Amaral, *Javier Milei e o futuro do Mercosul*, in *Jornal da USP*, 28 novembre 2023, consultabile online jornal.usp.br/radio-usp/javier-milei-e-o-futuro-do-mercotel/.

⁶ La notizia è consultabile online www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2023/12/29/milei-conferma-che-largentina-non-entrera-nei-brics_dcec2c35-7dea-4aa5-a113-e5620301a229.html.

⁷ «A construção de ordenamento jurídico, seja interno como internacional, se inscreve em tempo (história) e contexto (cultura) determinados, onde o fato de não se ter previamente consciência destes em nada lhes muda o alcance e importância fundamentais. Assim, o direito internacional pós moderno, enquanto produto, estará necessariamente e contextualmente condicionado pelo tempo histórico e meio cultural nos quais se inscreve» in P.B. Casella, *Fundamentos do Direito Internacional Pós-Moderno*, São Paulo, 2008, 491.

si nega esista un'integrazione culturale tra i Paesi membri⁸; tuttavia, questa integrazione fra popoli esisteva già prima del Mercosul e nulla ha a che fare con la cooperazione a livello istituzionale creata fra i diversi Stati, che richiede una stabilità ed una costanza che il Mercosul, come entità sovranazionale, ha dimostrato di non possedere – anche – per i motivi sopra delineati. Già da queste poche righe, emerge la netta differenza con l'esperienza caratterizzante invece l'Unione europea, nella quale i diversi Stati membri europei sono chiamati a condividere – pur con talune eccezioni – valori (come il principio democratico ed il rispetto dei diritti fondamentali) che vengono implementati in seno a questa organizzazione sovranazionale attraverso politiche comuni e armonizzate in tutti gli Stati membri, sviluppate in anni di collaborazione stabile e costante. Sotto il profilo della cooperazione culturale, si registrano peraltro iniziative rilevanti che cercano di integrare culturalmente gli Stati dell'Unione, incentivando l'affermazione di una eredità culturale europea, che non dimentichi tuttavia di preservare le peculiarità storico-socio-culturali dei vari Paesi⁹.

2754

3. I BRICS: un modello di cooperazione dal basso verso l'alto

La realtà dei BRICS è profondamente diversa dalle due esperienze sopra brevemente citate. Da questo punto di vista, vale la pena ricordare nuovamente la lezione di Paulo Borba Casella: "I BRICS non derivano da imperativi storici o geografici, a differenza di altri processi di cooperazione regionale come l'Unione Europea, la Comunità andina o il MERCOSUL"¹⁰.

Il blocco BRICS non è stato creato come l'Europa, basandosi su storia e cultura comuni, oltretutto continuità territoriale. Come ben sappiamo, è un articolo a determinare la nascita del gruppo BRIC, nel 2001¹¹. Un acronimo rapidamente esteso per includere il Sudafrica, per giocare con le iniziali dei Paesi e produrre nuovi "mattoni" (appunto, *bricks*) per costruire una nuova economia. Un Paese dell'Europa orientale, un Paese dell'America Latina, un Paese africano, due Paesi asiatici. Secondo la lezione di Paulo Borba Casella "The five BRICS countries encompass so much variety and diversity, that just to consider each of them would require considerable time and broad cultural and historical knowledge in order to be assessed. This becomes even more complex, when we add to the foregoing all the relations and interactions that can happen among same, be it in a bilateral basis or also

⁸ Si conceda una nota di colore: forse la più profonda integrazione fra i popoli del Mercosul si ha attraverso la competizione calcistica *Libertadores da América*, che coinvolge diversi Paesi legati alla Conmebol, con sede in Paraguay.

⁹ Per menzionare solo una delle iniziative, "Creative Europe" (culture.ec.europa.eu/creative-europe) – il budget di questo programma è di circa 24 miliardi di euro. Si tratta di un importo superiore al budget completo a disposizione del Ministero della cultura brasiliano.

¹⁰ «The BRICS do not result from historical or geographical imperatives, unlike other regional cooperation processes like the European Union, the Andean Community or the MERCOSUL» in P.B. Casella, *BRICS – Brazil, Russia, India, China and South Africa – The Present Picture and Perspectives*, in *Organização dos Estados Americanos - Comitê Jurídico Interamericano, Curso de Derecho Internacional*, XLII, Rio de Janeiro, 2015, 19.

¹¹ J. O'Neill, *Building Better Global Economic BRICs*, in *Goldman Sachs Global Economic Paper* 66, November 2001.

multilaterally. And, in addition to the foregoing, in all the impact the common action of the BRICS can have on the world at large”¹².

Tale diversità, sebbene arricchisca – e di molto – l’esperienza dei BRICS, ha indirettamente portato ad una prima, urgente sfida: la comunicazione fra Stati dotati di idiomi fra loro completamente diversi. Non tutti i Paesi dei BRICS, infatti, utilizzano ampiamente l’inglese, ed è certamente più naturale la collaborazione fra Paesi che parlano lingue dotate di radici comuni (come, per esempio, le lingue neolatine in Europa continentale) rispetto a idiomi fra loro completamente estranei, come per esempio la lingua brasiliana e la lingua indiana. Nello stesso senso, citando Anna Kurumchina: “Another characteristic feature of BRICS is that it brought together countries that are very different from each other and are located at the opposite sides of the world, have versatile cultural foundations, languages, religion and philosophy and even political styles of government”¹³.

Proprio per superare l’ostacolo linguistico (e, dunque, intimamente culturale), si è assistito alla intensificazione dei progetti di integrazione culturale fra i differenti popoli parte dei BRICS, senza la partecipazione, la spinta (e talvolta con l’opposizione) dei governi. Si consentano alcuni esempi: il GEBRICS USP, fondato nel 2015 a partire da una disciplina nel programma di dottorato in legge dell’Università di San Paolo, sotto la guida del Professor Paulo Borba Casella; il SABYA (South Africa BRICS Association), fondato nel 2018 per promuovere un’ampia e profonda integrazione tra giovani all’interno dei paesi dei BRICS¹⁴; il *Forum for Global Studies* (FGS), sorto a Nuova Delhi nel 2021 quale polo di dialogo e

¹² In P.B. Casella, *BRICS – Brazil, Russia, India, China and South Africa – as element of a new world order?*, in P.B. Casella, E.P. Bueno; E.M. Carvalho, W.S. Kunzli (eds), *International Legal Aspects of BRICS*, Belo Horizonte, 2020, 29.

¹³ In A. Kurumchina, *The Challenges of Assessment: The Projects of BRICS Cultural Diplomacy*, in 4 *Question of Expertise in Culture, Arts and Design, KnE Social Sciences* 11, 114 (2020).

¹⁴ «South African BRICS Youth Association (SABYA) is a non-profit organisation founded in 2018 and registered with the Department of Social Development in South Africa (205-671 NPO), with the vision to be the leading voice of Youth within BRICS+ and Advocate for their rights and interests in the decision making processes. Its mission is to provide youth with the opportunity to meaningfully participate in BRICS+ relations from a Global South perspective and strengthen linkages, institutional cooperation and people-to- people exchanges within the BRICS+ and multilateral platforms. SABYA aims to enhance understanding and cooperation among young people from South Africa, Global South and other BRICS+ countries through various initiatives, including conferences, seminars, workshops, skills programmes, and cultural exchanges. The organization strives to create a platform where young people can network, share ideas, and work together on projects that contribute to the development and prosperity of their respective nations. SABYA plays a significant role in advocating for youth empowerment, education, entrepreneurship, innovation, and sustainable development. It seeks to empower young people to actively participate in decision-making processes that shape policies and programmes within the BRICS+ framework. By fostering collaboration and dialogue, SABYA seeks to leverage the collective potential of BRICS+ youth to address global challenges and contribute to the achievement of the United Nations Sustainable Development Goals (SDGs)» Consultabile online, sabya.co.za/about-us/#:~:text=About%20SABYA&text=Its%20mission%20is%20to%20provide,the%20BRICS%2B%20and%20multilateral%20platforms.

promozione di collaborazione internazionale del Sud. Questi progetti e associazioni non istituzionali (*think tanks*, comitati, centri di ricerca universitari) hanno sviluppato reti di collaborazione fra loro: la stessa FGS sottolinea l'importanza di una partnership a lungo termine con GEBRICS USP.¹⁵ L'integrazione tra diversi gruppi e ricercatori nei Paesi ha successivamente attirato l'attenzione dei rispettivi governi: il governo russo ha incentivato in modo significativo la creazione di associazioni per il dibattito sull'energia, nonché il *BRICS Project Office for International Youth Cooperation*; il governo indiano ha istituito centri culturali nei Paesi dei BRICS, in particolare il Centro Swami Vivekananda a São Paulo, partecipando anche al Carnevale brasiliano; la Cina, nell'ambito dell'ambizioso progetto *Belt and Road Initiative*, non solo mira a potenziare il mercato internazionale investendo in infrastrutture dedicate al commercio, ma permette una vera e propria integrazione culturale fra popoli, storicamente incentivata e stimolata dall'apertura di nuove opportunità di mercato¹⁶. Questi sono solo alcuni degli esempi recenti di progetti di implementazione del network BRICS.

Elen de Paula Bueno ritiene che i BRICS perseguano, tra gli altri obiettivi, la democratizzazione – o forse una maggiore apertura – della “società internazionale alla luce della prospettiva multiculturale”¹⁷. Ed è proprio questa tendenza che fonda il c.d. terzo pilastro del partenariato BRICS, dedicato all'integrazione culturale fra i Paesi membri del blocco e ritenuto imprescindibile per lo sviluppo della collaborazione fra Stati così eterogenei, insieme alla cooperazione relativa a politica e sicurezza ed alla cooperazione finanziaria ed economica (rispettivamente, primo e secondo pilastro di questo coordinamento permanente).

L'importanza di promuovere attivamente la cooperazione BRICS basata su questi tre pilastri¹⁸ è riconosciuta da gran parte della dottrina come metodo efficace di collaborazione fra gli Stati membri del blocco¹⁹: in particolare, è riconosciuta la potenzialità degli scambi culturali nel creare fiducia e nel rafforzare la cooperazione, permettendo lo sviluppo di

¹⁵ «We encourage and seek to engage with the institutions and students from the ibid fields to foster knowledge sharing at the ground level while providing them insights of foreign experts on a truly international platform. Towards this goal, we have already been able to sign MoUs with two leading Universities namely Woxsen University, Hyderabad and Maharashtra National Law University, Aurangabad and invited as partner institution with GEBRICS, University of Sao Paulo, Brazil. These collaborations are expected to mutually benefit both, us and our partners, but the students are likely to be the biggest beneficiary. Further, we look forward to generating synergy by partnering with global think tanks, known for their credible work and analysis.» Consultabile online forumforglobalstudies.com/about-us/.

¹⁶ Si permetta di citare A.B. Borges, C.E. Zen, *China - o seu protagonismo estratégico na 'nova rota da seda', e o que a iniciativa agrega ao Brasil*, in T. Law, V.G. Rodriguez, W. Wu (eds), *A Consolidação Legal das Relações entre Brasil e China*, Belo Horizonte, 2023, 363.

¹⁷ E.P. Bueno, *Direito e Relações Internacionais: Os BRICS e as reformas das instituições internacionais*, São Paulo, 2019, 251.

¹⁸ «It is important that we actively promote 'three-pillar-driven' cooperation» in P. Chen, *Maintain vitality of the BRICS*, in P. B. Casella, E.P. Bueno, W.S. Künzli (eds), *Challenges and Development Prospects within BRICS Countries*, Belo Horizonte, 2021, 16.

¹⁹ N.M., Bogoliubova, Y.V. Nikolaeva, *BRICS: the formation of a common external cultural policy*, in *Latinskaya Amerika* 1, 96-110 (2024).

un'integrazione culturale e multilaterale e di una diplomazia esterna comune²⁰. Per l'appunto, ciò può essere ottenuto partendo dai popoli (attraverso i c.d. *people-to-people mechanisms*) per arrivare alle istituzioni: dal basso verso l'alto.

Un breve cenno, a chiusura di questa analisi di differenti modelli di cooperazione e integrazione fra Stati, deve essere fatto, ancora una volta, rispetto all'esperienza proveniente dall'UE, dove assistiamo ad una armonizzazione delle politiche comuni condotta dall'alto verso il basso, dipendente in particolare da Risoluzioni, Direttive e Regolamenti europei (capaci di determinare cambiamenti anche nelle legislazioni dei Paesi membri²¹). Al tempo stesso, e a differenza di quando accaduto nel Mercosul, l'UE è riuscita a promuovere una crescente integrazione tra le persone e le istituzioni della società civile dei diversi Paesi dell'Unione. Sebbene accordi come Schengen²² e il processo di Bologna²³ avessero inizialmente lo scopo di integrare i fattori produttivi tra Paesi, consentendo la validità dei diplomi da un Paese all'altro (Bologna)²⁴ e la circolazione delle persone (Schengen), tali disposizioni hanno finito per avere ricadute non solo in ambito economico, ma anche culturale e sociale, attraverso la libera circolazione delle persone che ha inevitabilmente contribuito a creare un senso di appartenenza. A titolo di confronto, questo tipo di libertà non esiste fra i Paesi BRICS. Si prenda il caso del Brasile: non solo esiste il controllo dell'immigrazione tra Brasile e Cina, ma i cittadini brasiliani hanno bisogno di un visto per visitare, in generale, i loro partner BRICS.

2757

4. L'allargamento BRICS Plus: nuove sfide per la collaborazione nel partenariato

Ad arricchire il già articolato panorama della cooperazione tra Paesi BRICS, a fine 2023 è stata annunciata l'adesione di Arabia Saudita, Egitto, Emirati Arabi Uniti, Etiopia e Iran ai BRICS. Tale allargamento ha fatto sorgere una serie di questioni, la cui risposta è ancora incerta²⁵: in primo luogo, come

²⁰ F.M. Putri, M.P.T. Santoso, *BRICS Diplomacy: Building Bridges for Global Cooperation*, in 2 *Politics and Humanism* 1, 10-21 (2023).

²¹ Si veda l'art. 83 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) del 2007, consultabile online eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12016E083.

²² Consultabile online [eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/schengen-agreement-and-convention.html#:~:text=Firmando%20l'accordo%20di%20Schengen,paesi%20dell'Unione%20europea%20\(Unione](https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/schengen-agreement-and-convention.html#:~:text=Firmando%20l'accordo%20di%20Schengen,paesi%20dell'Unione%20europea%20(Unione).

²³ Istitutivo dello spazio europeo di istruzione superiore, consultabile online education.ec.europa.eu/it/education-levels/higher-education/inclusive-and-connected-higher-education/bologna-process.

²⁴ I BRICS stanno sviluppando alcune timide iniziative di integrazione tra gli istituti di istruzione superiore. Ekaterina Zvereva, Nataliya Belenkova e Irina Kruse hanno studiato il caso dell'Università RUDN (Российский университет дружбы народов, Università russa dell'amicizia tra i popoli), si veda E. Zvereva, N. Belenkova, I. Kruse, *From the Economic Union to the Harmonisation of Higher Education in the BRICS Countries: The Experience of RUDN University*, in 7 *Space and Culture India* 5, 60-69 (2020).

²⁵ V. Rubina, *Brics Expansion: Prospects and Challenges*, in 7 *Международный научный журнал «ВЕСТНИК НАУКИ»* 76, 337-342 (2024).

reagirà (e come reggerà) il partenariato di fronte alla diversità delle strutture politiche (oscillanti tra dittature e democrazie) e dei valori, fra loro spesso eterogenei, portati dai nuovi Stati membri²⁶. Un'ulteriore questione riguarda la posizione dell'Argentina dinnanzi al gruppo: come ricordato, nonostante fosse stato invitato durante il governo di Alberto Fernandez, il Paese, in uno dei suoi primi atti diplomatici sotto la guida di Javier Milei, ha rifiutato l'ingresso nel partenariato²⁷. Difficile capire se si tratti di una decisione definitiva o se, in caso di cambiamento alla guida del governo, con una diversa posizione ideologica, l'Argentina possa finire con l'unirsi al coordinamento BRICS.

2758

Non si sa invece, al tempo in cui si scrive, quando e se si uniranno definitivamente al gruppo Iran, Etiopia, Emirati Arabi Uniti, Egitto e Arabia Saudita²⁸, anche se le dichiarazioni del Presidente russo Vladimir Putin in occasione dell'assunzione della presidenza BRICS 2024²⁹ lasciano poco spazio a ipotesi differenti.

Di fronte a questi interrogativi, fondamentali per determinare il futuro del partenariato BRICS, bisognerà attendere ottobre 2024, quando vedremo se al vertice di Kazan, in Russia, parteciperanno le delegazioni dei nuovi "Stati membri". Sarà particolarmente interessante notare come si comporterà la delegazione saudita (unico Stato in "valutazione" da parte dei BRICS) e soprattutto da chi sarà composta. Se l'Arabia Saudita mandasse rappresentanti di alto rango, come il Re Salman o il principe ereditario Mohammad bin Salman, e questi si trovasse alla stessa tavola con Ebril,

²⁶ Senza contare le numerose tensioni che, a livello nazionale, molti dei Paesi BRICS già portano al loro interno: l'invasione Russa in Ucraina; il progetto di annessione di Taiwan da parte della Cina o, ancora, le dichiarazioni controverse, sebbene forse giustificate, del Presidente brasiliano che critica apertamente la situazione in corso nella Striscia di Gaza, o anche i recenti attacchi tra Israele e Iran.

²⁷ Lo si evince chiaramente nelle parole della lettera presidenziale inviata agli altri membri del blocco: «Como es de su conocimiento, la impronta en materia de política exterior del Gobierno que presido desde hace pocos días difiere en muchos aspectos de la del Gobierno precedente. En tal sentido, algunas decisiones tomadas por la anterior gestión serán revisadas. Entre ellas se encuentra la creación de una unidad especializada para participación activa del país en BRICS, según lo indicado por el expresidente Alberto Fernández en su carta del pasado 4 de septiembre. Al respecto quisiera informarle que en esta instancia no se considera oportuna la incorporación de la República Argentina al BRICS como miembro pleno a partir del 1 enero 2024» Presidencia de la Nación Argentina, *Carta*, 22 dicembre 2023.

²⁸ Soprattutto per quanto riguarda quest'ultima Nazione, vale la pena sottolineare che diversi studiosi la reputano una situazione ancora in fase di analisi, mentre altre fonti governative (come l'allora ambasciatore sudafricano in Russia, Mzuvukile Geoff Maqetuka) indicano che l'Iran, l'Etiopia, gli Emirati Arabi Uniti, l'Egitto sarebbero già pronti a aderire al blocco, mentre i sauditi sarebbero sottoposti a procedure interne. Russian News Agency, *Saudi Arabia has yet to decide on joining BRICS*, *South African envoy says*, 28 febbraio 2024, consultabile online tass.com/world/1751877.

²⁹ «On January 1st, Russia was passed the baton of the BRICS chairmanship, an association which, according to the decision adopted by the 15th BRICS Summit in August 2022, now includes 10 countries. Egypt, Ethiopia, Iran, Saudi Arabia, and the United Arab Emirates joined BRICS as new full members which is a strong indication of the growing authority of the association and its role in international affairs.» President of the Russian Federation, *Address by President of the Russian Federation Vladimir Putin on the Start of Russia's BRICS Chairmanship*, consultabile online brics-russia2024.ru/en/.

presidente iraniano, i BRICS avrebbero ottenuto una conciliazione simbolica significativa.

La sfida principale, a fronte di questo allargamento, rimane una soltanto: come mantenere l'integrazione "alla BRICS" e la cooperazione che sino ad ora ha contraddistinto il lavoro dei cinque Paesi, di fronte a visioni del mondo così diverse fra i vari Stati che comporranno il partenariato?

Se volessimo riprendere il modello di collaborazione dei BRICS, basato sui tre pilastri di cooperazione politica e di sicurezza, finanziaria ed economica, culturale e tra i popoli, potremmo allora immaginare i primi due pilastri come i mattoni, ed il terzo pilastro, volto all'integrazione socio-culturale, come l'indispensabile cemento, essenziale per assicurare la stabilità del partenariato. Resta da verificare la forza di questo cemento che, come si è detto, si è rafforzato nel corso del tempo mediante diverse iniziative *bottom-up* e che ora l'entrata di nuovi membri rischia, potenzialmente, di indebolire, rompendo i delicati equilibri esistenti. Gli esempi sono numerosi, tra questi basti citare la crisi recente che Egitto ed Etiopia stanno attraversando legata alla costruzione di una diga sul Nilo in territorio etiope³⁰. L'auspicio è che i BRICS possano diventare il forum di mediazione, che possa contribuire cioè a risolvere situazione di tensione e crisi. Ed ancora, Arabia Saudita e Iran sono considerati rivali storici, contendendosi il primato di legittimo rappresentante del mondo islamico³¹. Nel marzo 2023, il mondo è stato testimone di un'iniziativa diplomatica coraggiosa e di successo da parte del governo Xi Jinping: si sono infatti incontrati a Pechino sotto la mediazione di Wang Yi (Direttore della Commissione per gli affari esteri del Partito Comunista cinese) Musaad bin Mohammed Al-Aiban (Ministro di Stato saudita) e Ali Shamkhani (Segretario del Consiglio Supremo di Sicurezza Nazionale iraniano). I Paesi hanno rilasciato la Dichiarazione congiunta di Pechino, con cui i tre Paesi annunciavano il raggiungimento di un accordo fra Arabia Saudita e Iran³². Nel giugno 2023 l'Iran ha riaperto la sua

³⁰ Tale costruzione limiterebbe il flusso d'acqua del fiume Nilo, essenziale per Egitto e Sudan. I negoziati si sono svolti nel 2021, compresa la mediazione dell'Unione Africana, ma senza successo. Nel dicembre 2023, dopo l'annuncio dell'ingresso di entrambi i paesi nei BRICS, ad Addis Abeba si è svolto un nuovo ciclo di negoziati, anche questa volta senza successo.

³¹ Da un lato, Teheran si ritiene legittimata a causa della dottrina elaborata dall'Ayatollah Khomeini del "Velayat-e Faghih" (ولاية فقيه), il governo del mondo islamico da parte del giurista. Dall'altro, Riad si considera la legittima rappresentante del mondo islamico in quanto custode delle due sante moschee (خَادِمُ الْحَرَمَيْنِ الشَّرِيفَيْنِ - Khādim al-Haramayn aš-Šar īfayn), titolo utilizzato dal re saudita. In proposito si consiglia la lettura dell'opera K. Ghattas, *Black Wave: Saudi Arabia, Iran, and the Forty-Year Rivalry That Unraveled Culture, Religion, and Collective Memory in the Middle East*, New York, 2020.

³² «The three countries announce that an agreement has been reached between the Kingdom of Saudi Arabia and the Islamic Republic of Iran, that includes an agreement to resume diplomatic relations between them and re-open their embassies and missions within a period not exceeding two months, and the agreement includes their affirmation of the respect for the sovereignty of states and the non-interference in internal affairs of states. They also agreed that the ministers of foreign affairs of both countries shall meet to implement this, arrange for the return of their ambassadors, and discuss means of enhancing bilateral relations. » *Joint Trilateral Statement by the People's Republic of China, the Kingdom of Saudi Arabia, and the Islamic Republic of Iran*, 10 marzo 2023, consultabile online eng.chinamil.com.cn/CHINA_209163/TopStories_209189/16208245.html.

ambasciata a Riyadh, mentre ad agosto i sauditi hanno fatto lo stesso a Teheran. Le tre parti hanno concordato un futuro incontro in Arabia Saudita nel giugno 2024³³.

5. Conclusioni: BRICS Plus è possibile?

Al di là dei citati pur rilevanti episodi di dialogo che sono stati promossi, pur indirettamente, entro la cornice BRICS, c'è una forte speranza che la cultura del consenso all'interno dei BRICS possa costituire una base o uno strumento per la risoluzione di problemi complessi nelle relazioni tra i Paesi, come il confronto India-Cina sui confini, la "guerra fredda" del Medio Oriente tra sauditi e iraniani, la questione ambientale del Nilo tra Egitto ed Etiopia. In tale contesto, la progressiva integrazione culturale promossa in passato tra i popoli dei BRICS può consentire una maggiore flessibilità diplomatica nei momenti di tensione. Mentre i governi sono soggetti a scosse ideologiche, la solida base multiculturale e coesa tra cittadini, attraverso istituzioni non governative di diversi Paesi, recentemente potenziata nei BRICS con le iniziative *people-to-people*, fa sì che l'integrazione rimanga consolidata e il "cemento" solido.

Si consenta un ultimo esempio, emblematico del funzionamento di questi meccanismi: durante la pandemia COVID, una serie di dichiarazioni controverse da parte degli agenti del governo brasiliano avevano causato attriti diplomatici con il governo cinese³⁴. Le istituzioni para-governative hanno allora assunto il necessario compito di mantenere il dialogo tra i due Paesi, finché le divergenze non sono state appianate. E proprio questa capacità di mantenere i legami diplomatici, nonostante i momentanei attriti politici, rivela come l'integrazione progressiva tra i popoli crei un avvicinamento sicuro e stabile, nel rispetto della diversità, rendendo preferibile un dialogo svolto dal basso verso l'alto, piuttosto che un dialogo imposto dall'alto verso il basso. I valori comuni, così facendo, potrebbero essere meglio preservati, poiché sarebbero i popoli stessi a spingere i rispettivi governi nella direzione del rispetto di valori percepiti come fondamentali e condivisi.

Attualmente, quindi, i BRICS non presentano un quadro di trattati e istituzioni tipiche del diritto internazionale (come nel caso del Mercosul e dell'UE) ma presentano interessanti spinte di integrazione culturale dal basso. Si potrebbe affermare allora che, nel caso dei BRICS, tale integrazione avviene prima, e forse risulta forza propulsiva, dell'"istituzione di istituzioni", seguendo un percorso inverso a quello caratterizzante altre forme di cooperazione internazionale. È dunque possibile che questo modello di integrazione, soprattutto attraverso le iniziative del c.d. terzo pilastro,

³³ Saudi Press Agency. *First Saudi-Iranian-Chinese Tripartite Meeting at Level of Deputy Foreign Ministers Concludes*, 15 dicembre 2023, consultabile online www.spa.gov.sa/en/N2014724.

³⁴ L'intera polemica si basava su accuse sull'origine del COVID e includeva dichiarazioni aggressive sui social media. La cronaca può essere consultata online, *Queimando as pontes diplomáticas com a China: veja como o governo Bolsonaro agiu*, in *O Globo* oglobo.globo.com/saude/vacina/queimando-as-pontes-diplomaticas-com-china-veja-como-governo-bolsonaro-agiu-24848598.

possa contribuire alla conciliazione delle forti differenze tra i Paesi del gruppo, rendendo possibile, efficace ed effettivo il fenomeno *BRICS Plus*.

Cássio Eduardo Zen
GEBRICS-USP
Universidade de São Paulo
cassio.zen@alumni.usp.br