Dal BRICS al BRICS+. Alla ricerca di una diversa e forte modernità

di Lucia Scaffardi

Abstract: *From BRICS to BRICS+. The pursuit of a different and strong modernity* – The present paper aims at proposing conclusive remarks on the enlargement of the BRICS cooperation. Moving from the evaluations and analysis proposed in the previous pages of the monographic section, the Author examines the BRICS evolution and activities considering three key concepts: time, performance and modernity. While it is difficult to foresee possible developments and the new way the BRICS+ will determine in the future, it is fundamental to carefully consider the expansion of this legal network and the impact of such evolution *on* and *in* the existing international organizations as well as on the consolidated *intra-BRICS* cooperation.

2843

Keywords: BRICS; BRICS+; International Organizations; Legal Network; Cooperation; New Development Bank.

1. Looking into the Future?

Leggere il futuro non è lavoro da giuristi¹. Così come trarre “Conclusioni” su questa sezione monografica dedicata all’allargamento del BRICS in

¹ Se questo è vero, accompagnare l’evoluzione e il progresso è, parimenti, un compito innegabile e irrinunciabile del diritto. Ed allora tematiche come l’impatto dei cambiamenti climatici o i diritti condizionati dallo sfruttamento di risorse non rinnovabili, per citare temi recenti, hanno fatto entrare nel lessico e negli studi giuridici termini e problematiche legate proprio al futuro. Un esempio emblematico è quello delle generazioni future, rispetto al quale emerge con tutta evidenza lo sforzo sostanziale di comprendere – anche – sulla base del diritto la complessità del tempo che viviamo e le sue ricadute su ciò che verrà, introducendo concetti giuridici nuovi ma che si affermano sempre più come centrali nel dibattito politico-costituzionale (in tal senso, *ex multis*: A. D’Aloia, *Bioetica ambientale, sostenibilità, teoria intergenerazionale della Costituzione* in *Biolaw Journal*, Special Issue, 2/2019, pp. 645-678). Se infatti è vero che il giurista è stato da sempre chiamato ad operare, in primis, nel tempo presente per la risoluzione di problematiche nascenti dal vivere sociale quotidiano, oggi le esigenze complesse della società impongono al diritto una capacità evolutiva che possa garantire anche un ripensamento di categorie consolidate. In tutto questo il comparatista ha sicuramente una funzione attiva, perché da sempre attento non solo alla sua scienza e al metodo, ma anche aperto allo studio di altre scienze, aprendo ad un dialogo ormai essenziale con diversi saperi, come le sfide dell’oggi con chiarezza impongono. Su questo punto si vedano le successive note 9 e 10.

BRICS+ rischia di essere improprio; ciò sia per non cadere in un'arte divinatoria ben lontana dal diritto, sia perché il termine stesso conclusioni mal si addice ad un argomento in continua evoluzione.

Tematiche tanto complesse come quelle che riguardano il BRICS² – e, oggi, i BRICS+³ – e il loro “essere” giuridicamente inteso, cioè quel *legal network* che viene studiato da anni⁴, richiedono un'attenzione particolare per il loro continuo svilupparsi secondo linee a volte impensabili e a volte addirittura contrarie a quella “forza di gravità” Occidentale⁵ che vorrebbe impossibili certi tipi di scelte per un Gruppo che si definisce aperto ad altri, in uno scambio di *good practices* e *policies* continuo e sempre più ampio⁶.

² Sulla bibliografia in materia, ormai sterminata, si citano soltanto alcuni contributi a cui si rinvia anche per la bibliografia ivi contenuta: A. Goldstein, *BRIC: Brasile, Russia, India, Cina alla guida dell'economia globale*, Bologna, 2011; K. M. Rich, E. W. Rowe, *BRICS, Energy and the New World Order*, Norwegian Institute for International Affairs (NUPI), 2012; U. Becker, *The BRICs and Emerging Economies in Comparative Perspective*, Londra, 2014; G. Mészáros, *Researching BRICS*, in M. McConville, W. Hong Chui (a cura di) *Research Methods for Law*, Edimburgo, 2024, pp. 165-188.

³ È utile ricordare fin d'ora come l'allargamento divenuto realtà quest'anno (2024) sotto la presidenza russa e annunciato nel precedente Summit sudafricano, fosse in realtà già stato auspicato e in certo qual modo avviato, con il tempo lento e le modalità di lavoro ad incremento graduale del BRICS – come si dirà nel prosieguo di questo testo –, durante la presidenza cinese fin dal 2017. Sul punto: «Em 2017, durante a Cúpula de Xiamen, os líderes dos países BRICS enalteceram a necessidade de abertura e inclusão de outros países em desenvolvimento de modo a fortalecer a cooperação do Sul Global. Dentro do escopo do denominado BRICS Plus (BRICS+), uma iniciativa conduzida pela China, ressaltou-se a necessidade de trabalhar conjuntamente para firmar amplas parcerias, diálogo e cooperação com países não participantes do BRICS», E. Bueno, *A Expansão dos BRICS: Critérios de Adesão e Novas Formas de Institucionalização*, in GEBRICS, 21/7/2023. Reperibile su <https://sites.usp.br/gebrics/a-expansao-dos-brics-criterios-de-adesao-e-novas-formas-de-institucionalizacao/>. Su questo iniziale percorso si legga anche Y. Lissovolik E. Vinokurov, *Extending BRICS to BRICS+: the potential for development finance, connectivity and financial stability* in *Area Development and Policy*, 2/2019), pp. 117-133.

⁴ Tra i primi, si veda M. Carducci, *Il BRICS Come “Legal Network” e le sue implicazioni costituzionali*, in E. Caterini, P. Stancati (a cura di) *Costituzione, Economia, Globalizzazione, Liber amicorum in on. di Carlo Amirante*, Napoli, 2013. Sia poi consentito citare 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, pp. 147-175.

⁵ Il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, in occasione della visita ufficiale al Centro Brasiliano per le Relazioni Internazionali (CEBRI) di Rio de Janeiro, in Brasile, ha sottolineato come le grandi sfide politiche, economiche, ambientali e sociali che i BRICS stanno affrontando e che riguardano tutta la comunità internazionale, sono sfide «che ci riguardano tutti, che coinvolgono il concetto – usato talvolta in modo vago – di “Occidente”, tanto quanto il concetto – definito talora in maniera strumentale – di “Sud Globale”». Il discorso del 18 luglio 2024 è disponibile online su https://stream24.ilsole24ore.com/video/italia/brasilie-presidente-mattarella-centro-brasiliano-le-relazioni-internazionali/AFp4rDwC?refresh_ce=1.

⁶ Si veda, da ultimo, quanto emerso nel Preambolo dell'ultima *Johannesburg II Declaration*, risultato del XV Summit BRICS tenutosi il 23 agosto 2023 in Sudafrica:

Tuttavia, i dieci interessanti scritti che si sono succeduti nelle pagine precedenti – e preliminarmente discussi in un Convegno tenutosi nel marzo scorso all'Università di Parma – forniscono un panorama composito su cui è certamente possibile – e anzi, doveroso – cercare di riflettere, nello sforzo di esplorare altresì prospettive *de iure condendo*.

Prima di avviare simili considerazioni, però, è necessario esplicitare alcune importanti premesse.

La prima, in un'ottica già da tempo approfondita⁷, sta nel comprendere l'imprescindibile utilizzo dell'approccio interdisciplinare, ormai essenziale anche per il diritto⁸. Questo ben emerge dai testi che precedono, spazianti dallo studio di profili giuridici ad altri legati all'economia, alla politica, fino alla sostenibilità.

La seconda premessa attiene alla scelta di quelli che si ritengono essere tre tratti comuni – ricavabili in molti dei contributi – che aiutano a comprendere la complessità che va costruendosi in un poliedro di soluzioni adottate. Tale *fil rouge* è identificabile ripercorrendo, appunto, tre sostantivi: Tempo, Forza e Modernità. Coordinate, queste, impiegate dai BRICS e tendenti magari verso fini diversamente assunti, in base a variabili non sempre leggibili dalla scienza giuridica, ma in cui la combinazione e ricomposizione di approcci rivolti allo stare insieme fornisce riflessioni utili anche per il diritto⁹. L'osservazione di queste

«We reaffirm our commitment to the BRICS spirit of mutual respect and understanding, sovereign equality, solidarity, democracy, openness, inclusiveness, strengthened collaboration and consensus». Reperibile online su <https://brics2023.gov.za/wp-content/uploads/2023/08/Jhb-II-Declaration-24-August-2023-1.pdf>.

⁷ Il comparatista è avvezzo, per sua natura, allo studio interdisciplinare. Al riguardo si leggano le interessanti pagine di Scarciglia, nelle quali si sottolinea come «la differenza fra ambiti disciplinari non implica necessariamente che le conoscenze e i risultati scientifici realizzati all'interno di un settore non possano essere messi a disposizione di studiosi appartenenti a una diversa disciplina scientifica non solo nell'area giuridica, ma anche nel rapporto fra scienze sociali e scienze c.d. "dure", nè tantomeno che discipline diverse possano trovare forme di collaborazione e integrazione», R. Scarciglia, *Brevi riflessioni su interdisciplinarietà, scienza giuridica e metodo comparativo*, in *Queste istituzioni*, 1/2022, p. 93.

⁸ In particolare, si legga Husa, il quale ricorda come gli studiosi di diritto comparato abbiano sempre riconosciuto l'importanza "di guardare oltre i testi giuridici" e di integrare metodi interdisciplinari nello studio del diritto. L'autore evidenzia come l'uso di questi metodi rimanga tuttavia limitato, riportando anche un'analisi critica delle difficoltà spesso legate all'interdisciplinarietà. Si veda in proposito J. Husa, *Interdisciplinary Comparative Law. Rubbing Shoulders with the Neighbours or Standing Alone in a Crowd*, Elgar Studies in Legal Research Methods, Cheltenham and Northampton, 2022; A. Vidaschi, *Diritto comparato e interdisciplinarietà: tra innata vocazione e incompiuta realizzazione*, in DPCE, 2/2021, pp. 301-326. Impossibile non citare poi altri due fondamentali articoli, anche per la ricca ricostruzione bibliografica che offrono: C. Hengel, *Challenges in the interdisciplinary use of comparative law* in Discussion Papers of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods, 29/2020, pp. 1-16; R. Hirschl, *From Comparative Constitutional Law to Comparative Constitutional Studies*, in R. Hirschl, *Comparative Matters: The Renaissance of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2014, pp. 151-191.

⁹ Sebbene il diritto internazionale e il diritto comparato abbiano più volte tentato di definire l'aggregazione di questi Paesi in base alle loro scelte, il valore giudico finale

coordinate racchiude una ricchezza economica e scientifica di precipua importanza per scorgere e ragionare su quanto avverrà nel futuro dei BRICS, nei Paesi che sono stati coinvolti nell'allargamento, ma anche nel nostro mondo Occidentale.

Diviene allora evidente come sia utile non passare sotto silenzio quello che stiamo vivendo nelle dinamiche del BRICS+, che rappresenta un momento tanto delicato quanto sfidante di questo tempo moderno e incerto, come ben espresso dalle parole di Thangjalen Kipgen e Chakrabarti: «The future of BRICS is uncertain and exciting to follow»¹⁰. In questa efficace frase rientra tutta la complessità che verrà sottolineata nelle pagine di questo articolo, rafforzata dai dieci contributi che hanno preceduto questo lavoro e che creano un prisma sfaccettato e composito di approfondimenti per un mondo – e i suoi equilibri geopolitici – che sta continuamente mutando sotto i nostri occhi.

2846

2. Il “Tempo” lento dell’affermazione sul campo.

La storia dei BRICS inizia nel lontano 2001¹¹ e conosce tappe iconiche come il primo *BRICS Summit* di Yekaterinburg¹², ma anche tanti momenti meno conosciuti che divengono via via la forma di un modo nuovo di incontro e costruzione in un mondo multipolare, dove il “dialogo silenzioso” e per nulla mediatico (al di fuori cioè dei Summit annuali), diviene la regola costruttiva di una nuova modernità¹³.

Ma è certamente con il 2024 che la storia riceve una nuova e profonda evoluzione “sul campo”, prevedibile ai più, perché anticipata da diverse lente mosse negli scorsi anni, eppure guardata da alcuni persino con stupore¹⁴. Sotto la presidenza della Federazione Russa, infatti, il

delle stesse rimane ancora aperto. Si tratta di un processo che, come dice il termine, è costituito da un divenire costante.

¹⁰ K. Thangjalen Kipgen, S. Chakrabarti, *The Politics Underpinning the BRICS Expansion* in *Journal of Liberty and International Affairs*, 3/2022, p. 447.

¹¹ Questo è l'anno in cui l'economista J. O'Neill coniava l'acronimo BRIC, sostenendo che il Pil dei quattro Paesi Brasile, Russia, India e Cina sarebbe aumentato in modo molto significativo nel successivo decennio (J. O'Neill, *Building Better Global Economic BRICs* in Goldman Sachs Global Economic Paper No. 66, November 2001). Tale previsione andrà anche oltre le aspettative dello stesso economista come recentemente evidenziato in M. Ricceri, *BRICS: un modello originale di cooperazione internazionale* in M. Ricceri (a cura di) *Il Coordinamento BRICS. Brasile, Russia, India, Cina, Sudafrica nella scena globale*, Roma, 2023, pp. 19-119.

¹² La comparsa sulla scena mondiale di questo nuovo “attore” porta la data del 16 giugno 2009, quando si è cioè tenuto il primo Summit dei Paesi BRIC in Russia, a Yekaterinburg. Sul punto, si veda il primo Joint Statement of the BRIC Countries' Leaders, Yekaterinburg, 16 giugno 2009, <http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2009/06/217963.shtml>.

¹³ In relazione alle dinamiche informali che caratterizzano la cooperazione BRICS, M. Papa, Z. Han, F. O'Donnell, *The Dynamics of Informal Institutions and Counter-hegemony: Introducing a BRICS Convergence Index* in *European Journal of International Relations*, 4/2023, pp. 960-989.

¹⁴ Pare utile ricordare in questa sede che tale stupore appartiene a chi volutamente non poneva (o non voleva porre) attenzione alla crescita economica mondiale o al tema del commercio globale. I BRICS, infatti, in questi anni sono diventati un attore

coordinamento BRICS vive quella che è stata definita la “seconda”¹⁵ fase di allargamento, aprendo cioè la cooperazione a cinque nuovi Stati membri. Si tratta di Egitto, Etiopia, Iran, Arabia Saudita ed Emirati Arabi

influente nel commercio, giungendo a rappresentare, collettivamente, una parte significativa delle esportazioni e importazioni globali, con una crescente interdipendenza economica. Il commercio intra-BRICS ha mostrato una crescita positiva, trainata dalla complementarità di esportazioni e importazioni, in particolare nei settori dell'energia, della manifattura e della tecnologia, come ci ricordano, fin dal 2014, B. Chatterjee, P. Chandra Jena, S. Singh, *Intra-BRICS Trade & Its Implications for India*, in *Emerging Markets Economics: Macroeconomic Issues & Challenges eJournal*, 24 luglio 2014. Più recentemente si legga S. Nair., *Does BRICS Partnership Really Matter in Price Competitiveness and External Sector Growth?* in *Competitiveness Review: An International Business Journal Incorporating Journal of Global Competitiveness*, 30/2020, pp. 577-594. Diviene poi di tutta evidenza quanto scritto sopra attraverso il grafico (Exhibit 2 - BRICS+ Economies Are Relying Increasingly on Trade with Each Other) proposto da uno studio del 2024, in D. Azevedo, S. Bakliwal, C. Chen, M. Gilbert, I. Koch-Weser, N. Lang, M. McAdoo, *An Evolving BRICS and the Shifting World Order*, in Boston Consulting Group – BCG, Boston, 2024, consultabile in <https://www.bcg.com/publications/2024/brics-enlargement-and-shifting-world-order>.

¹⁵ La prima “fase”, merita ricordarlo, è stata quella legata all'introduzione, nell'iniziale mondo dei BRICs, del Sudafrica. Questo Paese viene scelto non per ragioni puramente economiche, considerando che a tal fine altri Paesi del Continente africano possedevano al tempo PIL ben più promettenti, come ad esempio la Nigeria. Lo stesso Jim O'Neill, infatti, sosteneva come: «Per quanto riguarda i criteri economici, fatico a pensare al Sudafrica come a un paese BRIC in senso stretto. Fatico persino a ritenerlo un mercato in crescita. Ha ben poche probabilità di crescere fino a raggiungere le dimensioni di quelle economie. ... Affermando che il Sudafrica non è abbastanza grande per diventare un BRIC, non intendo sminuire la sua importanza nel contesto regionale. Anzi, si può argomentare in favore dell'inclusione del Sudafrica nella BRIC facendo un'osservazione di natura politica, ovvero il fatto che fungerebbe da portavoce dell'intero continente (che altre nazioni africane lo considerano opportuno o meno è un'altra questione, ma la logica è comprensibile)» in J. O'Neill, *BRIC I nuovi padroni dell'economia mondiale*, Milano, 2012, p. 100. Pare altrettanto importante allora ricordare chi aveva già intuito cosa stesse avvenendo, non più solo in campo economico, bensì sul piano geo-politico: «forse stiamo assistendo ad un'evoluzione dell'esperimento dei BRIC, che potrebbe procedere secondo un nuovo percorso di carattere politico, determinato in buona parte da Pechino, di cui le altre tre grandi potenze emergenti sono fornitori di *commodities*, con Russia ed India che hanno anche un importante deficit commerciale. L'apertura all'Africa, un continente in cui la Cina ha costruito negli ultimi anni importanti interessi politici ed energetici, e che si pone come un terreno di sviluppo anche per l'India e il Brasile, potrebbe rappresentare un vettore geopolitico di riferimento, e forse la pratica dimensione attraverso cui i Paesi del BRICS potrebbero costruire agende concrete non solo sul piano della *governance* globale, ma anche per le più attuali e contingenti questioni regionali africane» in P. Quercia, *Il contesto geopolitico dell'emersione di Brasile, Russia, India e Cina* in P. Quercia, P. Magri (a cura di) *I BRICS e noi. L'ascesa di Brasile, Russia, India e Cina e le conseguenze per l'Occidente*, Milano, 2011, p. 26. Vale comunque la pena menzionare come sia stato presente anche un diverso tipo di allargamento che ha toccato non tanto i Paesi membri ma piuttosto i temi di discussione, che dal vertice di Brasilia in poi si aprono a *dossier* mai discussi prima, quali i possibili investimenti in ambito infrastrutturale o nel settore dell'energia e lo scambio di informazioni in materia di sicurezza alimentare. Tutti questi temi e politiche che hanno via via poi assunto grande importanza nel dibattito tra Paesi BRICS. Sul punto si legga P. Quercia, *Il contesto geopolitico dell'emersione di Brasile, Russia, India e Cina*, op.cit., p. 20.

Uniti che l'anno precedente avevano proposto la loro candidatura a divenire parte del ridenominato BRICS+¹⁶.

I commenti, soprattutto di carattere politico, si dividono – come già avvenuto in occasione della nascita di questa cooperazione¹⁷ –, fra chi legge l'allargamento con attenzione commisurata alla storicità del momento e chi invece lo tratta con scetticismo, ipotizzando che questo passo porterà alla perdita di una possibile futura identità comune o ad altri ancora che vedono questa mutazione trasformativa come una operazione dagli incerti risultati¹⁸. Quello che temono gli osservatori è il rischio che, con l'allargamento, il partenariato BRICS possa raggiungere un “non auspicabile” ed alto grado di complessità nei processi decisionali interni al gruppo, costringendo a «ripensare i tradizionali metodi di lavoro basati sul consenso e una struttura tipicamente informale, elemento di forza di cui questo gruppo si è dotato da sempre»¹⁹.

Questo metodo, da ultimo citato, ha reso in effetti possibile una costruzione incrementale di politiche e *policies* comuni che sarebbero apparse impensabili in quel lontano 2009 in cui gli (all'epoca ancora) BRIC muovevano i loro primi passi²⁰. Ed è proprio rispetto a questo metodo, da taluni – come si diceva – considerato sotto stress dinnanzi al recente allargamento, che diviene fondamentale riflettere sulla prima delle tre parole chiave evidenziate: il tempo. Un tempo, quello dei BRICS, volutamente lento per crescita ed affermazione sul campo, così come di sviluppo della capacità di fare squadra. Una evoluzione che pare ancor più peculiare e differente se si pensa a come invece il tempo scorra veloce e incerto nelle relazioni internazionali ad ogni latitudine, nei conflitti che si

¹⁶ Per completezza deve essere riportato come anche l'Argentina avrebbe dovuto far parte dei nuovi membri; a seguito delle elezioni e del successivo insediamento del nuovo Presidente Javier Milei avvenuto a dicembre 2023, tuttavia, l'Argentina ha rinunciato al perfezionamento della candidatura. D. Azevedo, S. Bakliwal, C. Chen, M. Gilbert, I. Koch-Weser, N. Lang, M. McAdoo, *An Evolving BRICS and the Shifting World Order*, in Boston Consulting Group, 29 aprile 2024, consultabile online <https://www.bcg.com/publications/2024/brics-enlargement-and-shifting-world-order>.

¹⁷ Lo scetticismo ha caratterizzato il percorso dei BRICS fin dalla loro nascita. Si rifletta sul fatto che anche negli stessi Paesi BRICS non mancava chi sosteneva l'assenza di sufficienti punti in comune e quindi la difficoltà di immaginare un destino comune di cooperazione. Si veda in tal senso l'intervista rilasciata al New York Times da Evgenij G. Yasin, direttore della ricerca presso la Scuola Superiore di Economia di Mosca, che aveva affermato: «Between the Bric countries, there is really little in common. Each of them has its own destiny, its own special character, and it will be much more difficult for them to agree among themselves than separately with Western countries». C.J. Levy, *Emerging Powers Prepare to Meet in Russia*, New York Times, 15 giugno 2009.

¹⁸ G. Toloraya, *I BRICS e il loro possibile ruolo nell'evoluzione verso un Nuovo Ordine Internazionale (uno sguardo alla Russia). L'origine dei BRICS come prodotto della geopolitica* in M. Ricceri (a cura di) *Il Coordinamento BRICS. Brasile, Russia, India, Cina, Sudafrica nella scena globale*, op.cit., pp. 157-182.

¹⁹ M. Ricceri, *BRICS: un modello originale di cooperazione internazionale*, in M. Ricceri (a cura di) *Il coordinamento BRICS*, op. cit., p. 44.

²⁰ Si veda in proposito il primo *Joint Statement*, risultato del primo Summit di Yekaterinburg del 2009, consultabile online <https://brics2023.gov.za/wp-content/uploads/2023/07/Joint-Statement-BRIC-Countries-2009.pdf>.

infiammano ogni giorno e che mettono a dura prova la capacità di reggere di forme di cooperazione – in senso ampio – a noi ben più note (NATO, ONU, G7, G20 e, non da ultimo, l'Unione europea). Il tempo lento dei BRICS e della loro affermazione graduale, attenta, misurata, senza accelerazioni improvvise, è proprio una delle caratteristiche che ha garantito la miglior riuscita per un progetto “costituente” (da intendersi in senso ampio, ma atecnico) di una nuova forma associativa, apparentemente dissociata²¹ se osservata rispetto ai canoni liberal-democratici dell'Occidente. Forse non è estranea a questo particolare sviluppo una differenza tra il senso del tempo percepito e agito nella cultura occidentale e quella che caratterizza la tradizione di altri paesi nel mondo, inclusi quelli facenti parte dei BRICS.

Non è infatti trascurabile l'impronta che la tradizione cristiana, matrice per certi versi della cultura giuridica occidentale²², ha dato al senso del tempo e alla sua concettualizzazione. La tradizione cristiana, come noto, considerava l'origine del tempo nella creazione divina del mondo e la sua fine nel giorno del giudizio. Il Cristianesimo portò con sé il concetto di tempo lineare, rappresentato in una connessione geometrica tra due punti²³. Secondo questa concezione, i soggetti e le istituzioni avrebbero vissuto la loro esistenza tra due poli temporali, la cui distanza era misurata da una forma di tempo astratto o oggettivo, consistente in una sorta di lasso temporale vuoto, non riempito da eventi storici (o, come nel mondo antico, da cicli della natura o del mito)²⁴.

Diversamente, altre religioni e altre culture giuridiche coltivano una concezione del tempo ciclico e reiterante²⁵. Questa concezione ha conseguenze pratiche nella dimensione del diritto e dei suoi rapporti²⁶, in

²¹ Che non seguiva, e continua in parte a non seguire, il tradizionale multilateralismo preferendo una forma di “minilateralism”, opzione valutata da questi paesi poiché si è ritenuto che «the smallest number of countries needed to have the largest possible impact on solving a particular problem» M. Naim, *On Minilateralism. The magic number to get real international action in Foreign Policy*, 21 giugno 2009, consultabile online <https://foreignpolicy.com/2009/06/21/minilateralism/>.

²² Cfr. H.J. Berman, *Diritto e rivoluzione. Le origini della tradizione giuridica occidentale*, Bologna, 2006.

²³ E. Opocher, *Diritto e tempo* in Rivista internazionale di filosofia del diritto, LVIII, 1981, p. 134; Vedi inoltre G. Morra, *Tempo ed eternità nelle antropologie filosofiche*, in Aa. Vv., *Tempo ed eternità nella condizione umana*, Atti del XX Convegno del Centro di studi filosofici tra professori universitari, Gallarate, 1965, Morcelliana, Brescia, 1966, spec. p. 133.

²⁴ G. de Santillana, H. von Dechend, *Il mulino di Amleto. Saggio sul mito e sulla struttura del tempo*, Milano, 1983.

²⁵ S. Wells Williams, *The Perpetuity of Chinese Institutions* in *The North American Review*, 286/1880, p. 205 ss.; B. Ogren (a cura di), *Time and Eternity in Jewish Mysticism. That Which is Before and That Which is After*, Leiden-Boston, 2015, p. 97 ss.; A.C. Seman, A. Kamal, M. Nazmul Hoque, *The Development of Principles in The Fiqh of Awqaf: The Principle of Perpetuity Versus Temporality*, risorsa online https://ibtra.com/pdf/journal/v13_n3_article2.pdf; A. Ventura, *Il tempo nella tradizione islamica*, in P. Urizzi, *Perennia Verba*, Rimini, 1999, pp. 32-69.

²⁶ L. Bagolini, *Tempo obiettivato, tempo coscienziale e durata nell'esperienza giuridica* in Rivista internazionale di filosofia del diritto, LVIII, 1981, p. 83 ss.; S. Cotta, *Diritto e tempo. Linee di una interpretazione fenomenologica* in Rivista internazionale di filosofia del diritto, LVIII, 1981, p. 119 ss.

cui la ricorrenza delle interazioni giuridiche, la ripetitività del confronto e dell'affidamento reciproco, la convergenza stabile e cooperativa verso obiettivi comuni diventano le applicazioni giuridiche più ricorrenti²⁷. Anche alla luce di queste differenze di prospettiva sul senso del tempo e sulla ciclicità dei rapporti giuridici, si può comprendere quell'apparente ossimoro per cui i BRICS si associano e resistono in questa cooperazione così particolare²⁸ anche di fronte al dissociarsi su questioni che attengono, ad esempio, al piano internazionale (basti osservare in questo caso il voto differente degli Stati BRICS in sede ONU dinnanzi al conflitto russo-ucraino)²⁹, o al piano della tutela di diritti fondamentali, ed in particolare al diritto alla salute. Inizialmente, infatti, venivano poste in evidenza le attività svolte in ambito sanitario, anche se scarsa rimaneva la loro capacità di incidere su questo campo³⁰. È peraltro vero che il tempo ci ha

²⁷ Si veda, per tutti, il magistrale studio di G. Hofstede, *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations Across Nations*, New York, 2003, in cui si considera la propensione a valutare le conseguenze a lungo termine dei rapporti interistituzionali come una delle dimensioni in cui le diverse culture mondiali differiscono maggiormente.

²⁸ Interessante al proposito la distinzione di chi parla non di multilateralismo ma di "Minilateralism" ed in questo sottolinea diverse forme dello stesso: «Minilateralism can come in several flavours, from regional-centred outfits (e.g. the Lower Mekong Initiative and Mekong-Lancang Cooperation Framework) to functional issue-based coalitions of the interested (e.g. Digital Nations) and identity-focused blocs of like-minded allies or partners (e.g. the Brazil-Russia-India-China-South Africa [BRICS] or Mexico-Indonesia-South Korea-Turkey-Australia [MIKTA] groupings)». L'interesse e l'utilità di questa diversa forma di dialogo interstatale è connotata dal contrasto con il multilateralismo, «Thriving off informality and interpersonal relations for open discussion, and compartmentalising complex policy issues into smaller agendas, minilateralism is deemed to deliver speed, ad hoc flexibility, and innovative experimentalism. This stands in contrast to multilateralism, which is increasingly seen to be saddled with rigid traditional norms and structural considerations». A. Anuar N. Hussain, *Minilateralism for Multilateralism In The Post-Covid Age*, Policy Report, S. Rajaratnam School of International Studies, 2021, p. 2.

²⁹ Si fa riferimento, in particolare, alla Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, n. A/ES-11/L.7 del 24 febbraio 2023, dove si nota una frattura tra la posizione favorevole del Brasile, il voto contrario della Russia e l'astensione di Cina, India e Sudafrica. Sul tema, si veda anche: R. Verma, *Interests trump principles and values: India's neutrality in the Russia-Ukraine war*, in *Contemporary Security Policy*, 2024, pp. 1-14; J. Van der Westhuizen, *Ukraine, the 2023 BRICS Summit and South Africa's non-alignment crisis*, in *Contemporary Security Policy*, 2024, pp.1-15.

³⁰ Così Larionova sottolineava come fosse necessario per giungere «to global health governance, the BRICS should elevate the health agenda to the leaders' level, strengthen decision-making and delivery, and change the pattern of their cooperation with relevant institutions from expressing their collective stance to productive cooperation involving the relevant institutions such as the UN and the WHO in the full chain of global governance functions», M. Larionova et al., "BRICS: emergence of health agenda" in *International Organisations Research Journal*, 9/2014, pp. 102-125. Ma nello stesso senso anche M. Larionova et al. *BRICS: Emergence of Health Agenda* in L. Scaffardi (a cura di) *The BRICS group in the spotlight. An interdisciplinary approach*, Napoli, 2015, pp. 175-202. Nello stesso veniva poi sottolineato anche che «despite several recent political initiatives, the evidence of BRICS' acting as a political block in relation to UHC remains weak. In fact, supporting the UHC movement, BRICS seems to act more as individual countries rather than as an allied group driven by domestic

poi dimostrato come, ad esempio, le risposte messe in campo contro l'AIDS sono state importanti, seppur condivise solo da alcuni stati BRICS (in particolare Brasile e Sudafrica)³¹, e più recentemente quanto fatto durante il Covid in materia vaccinale, dimostrazione anche questa di quel divenire lento, ma costante di chi sta implementando un nuovo ordine, in maniera meno incerta e più fattiva³², anche su importanti temi.

Ma tale modo di cooperare, che non implica una rinuncia di sovranità o una linea sempre comune³³, è forse proprio la cifra caratterizzante la longevità e resilienza dei BRICS, capaci di non interrompere o mettere in discussione il *network* di collaborazione, neppure di fronte a divergenze e dissidi anche bilaterali³⁴. In questo contesto, allora, la riflessione su un diverso senso del “tempo”, un tempo lento, o se si vuole, diversamente sensibile al suo trascorrere, trova chiaro rilievo e risulta anzi profilo fondamentale e determinante per la piena comprensione dello sviluppo dei BRICS.

Questo punto richiede una breve digressione attraverso la rilettura di Gerhart Husserl e del suo famoso saggio sul tempo e la legge³⁵. Qui

needs. These findings suggest that BRICS are unlikely to be a unified political block that will transform global health governance», F. Tediosi et al., *BRICS Countries and the global movement for universal health coverage* in Health Policy Plan, 6/2016, pp. 717-728.

³¹ G. Formici, *The Role of the BRICS Group in the International Arena: A Legal Network Under Construction* in Third World Thematics: A TWQ Journal, 2019, pp. 1-16.

³² La pandemia COVID-19 ha provocato un cambiamento significativo nell'approccio dei BRICS alla intra-cooperazione, anche perché questi Paesi sono stati tra i più colpiti a livello globale. In questo contesto, la Nuova Banca di Sviluppo (NDB), di cui si dirà diffusamente nel prossimo paragrafo, ha svolto un ruolo cruciale nel fornire assistenza finanziaria. Nell'aprile 2020, infatti, la New Development Bank ha erogato prestiti ai diversi Paesi BRICS (dapprima 1 miliardo di dollari alla Cina e, poi, a India, Sudafrica e Brasile). In quest'ottica la banca ha poi emesso per la prima volta obbligazioni sui mercati internazionali, raccogliendo 1,5 miliardi di dollari per sostenere le iniziative legate al miglioramento dell'assistenza sanitaria e al supporto d'emergenza nei Paesi membri. C'è stato comunque chi anche in questo caso ha messo in evidenza come nonostante la cooperazione finanziaria all'interno dei BRICS rappresenti un esempio rilevante di collaborazione, essa non è sempre stata in grado di garantire relazioni armoniose. V. in tal senso R. Ciampo, *I BRICS e la loro Nuova Banca di Sviluppo (NDB) nelle dinamiche dello sviluppo globale* in M. Ricceri (a cura di) *Il coordinamento BRICS*, op. cit., pp. 254-278; A. Anuar N. Hussain, *Minilateralism for Multilateralism In The Post-Covid Age*, Policy Report, S. Rajaratnam School of International Studies, 2021.

³³ Sul punto, M. Carducci, *Il BRICS Come “Legal Network”*, op. cit.; G. Formici, *The Role of the BRICS Group in the International Arena: A Legal Network Under Construction*, op.cit.

³⁴ Si pensi alle note frizioni geo-politiche tra India e Cina su questioni ancora aperte come lo scontro per la determinazione dei confini territoriali del Tibet o l'implementazione della *Belt & Road Initiative*. Su quest'ultimo aspetto e più in generale sulle connessioni e i potenziali contrasti tra i quadri di cooperazione transnazionale allo sviluppo promossi dai BRICS si veda G. Sabatino, *The BRICS' contribution to the development of alternative models of transnational economic cooperation. A cross-cutting analysis from the perspective of the New Development Bank*.

³⁵ G. Husserl, *Diritto e tempo. Saggi di filosofia del diritto*, Milano, 1998, passim. Inoltre, si veda, M. Bretone, *Diritto e tempo nella tradizione europea*, Bari, 1999, p. 43 ss.; L. Di

Husserl afferma che passato, presente e futuro sono dimensioni dell'esperienza giuridica che caratterizzano i rapporti tra persone fisiche e istituzioni: queste dimensioni possono avere un peso diverso, a seconda dei diversi atteggiamenti che persone fisiche o istituzioni nutrono nei confronti del tempo e del suo trascorrere. Spesso, ad esempio, il presente sembra avere un peso maggiore delle altre dimensioni temporali perché esso costituisce la dimensione in cui le persone sono immerse nel momento in cui pensano al significato e al valore delle loro azioni³⁶. Inoltre – continua Husserl – il presente è la sfera d'azione degli uomini attivi e delle istituzioni che lavorano. Questi soggetti si soffermano principalmente sulla loro condizione attuale nel decidere su come agire, perché solo il presente è caratterizzato dalla dimensione della realtà. Ma, come accennato, accanto a questa prospettiva – fortemente dipendente dalla linearità del tempo e dall'assolutezza del presente prevalente in Occidente – si possono trovare sensibilità diverse nei confronti dello scorrere del tempo, basate sul valore archetipico e fondante della tradizione passata (come avviene per molti paesi musulmani che si richiamano, almeno idealmente, al valore normativo della legge religiosa) o sulla fiducia in un futuro progresso da realizzare con gli altri soggetti giuridici, siano essi partner privati o istituzioni pubbliche, attraverso la negoziazione continuata, la ricerca di una salda e armonica via di cooperazione, col duraturo confrontarsi sulle maggiori questioni globali in continuo cambiamento, forse proprio in ragione di ciò (come avviene per la Cina e molti paesi che valorizzano i cd. *Asian values*³⁷).

3. La “Forza” della performance (nell'imprevedibilità).

Nel momento in cui ci si presenta ad una competizione (ma anche nella vita), il fatto che gli altri sottovalutino la tua possibile performance rappresenta un indubbio vantaggio.

Ciò può dirsi valere anche per i BRICS, lungamente sottovalutati sulla base di considerazioni riguardanti la particolare e inedita cooperazione instaurata. La singolare forza – ma anche forse il primario elemento di scarsa considerazione da parte della comunità internazionale e, forse, anche del mondo accademico – di quanto stava avvenendo nel BRICS, infatti, è data dal *modus operandi* che si è scelto di percorrere. Non si è dato vita ad un forum “radicale”, volto a rivoluzionare la *governance* globale – tema che pure si era aperto all'indomani della nascita del BRICS –; piuttosto si è inteso alimentare un *legal network*³⁸ che, individuata una

Santo (a cura), *Il diritto nel tempo il tempo nel diritto: per una ermeneutica della temporalità giuridica*, Padova, 2016.

³⁶ G. Husserl, op. ult. cit., p. 37 ss. Si veda anche G. Husserl, *Everyday life and the Law*, *Journal of Social Philosophy*, 4/1940, p. 309 ss.

³⁷ F. Dallmayr, *'Asian Values' and Global Human Rights*, in *Philosophy East and West*, 2/2002, p. 173 ss.

³⁸ Si veda in proposito L. Scaffardi, *BRICS, a Multi-Centre “Legal Network”?* in *Beijing Law Review*, 5/2014, pp. 140-148; M. Carducci, *Il BRICS Come “Legal Network”*, op. cit.; G. Formici, *The Role of the BRICS Group in the International Arena: A Legal Network Under Construction*, op.cit.

necessità di riforma, affronti con gradualità quelli che vengono ritenuti gli attuali disequilibri nella rappresentanza in seno a molti organismi internazionali³⁹.

E' così che se dapprima la cooperazione risultava contraddistinta per lo più da incontri tra capi di stato e di governo, al termine dei quali le attività intraprese parevano tendenzialmente inefficienti⁴⁰, questi summit, che ancora permangono come importante momento di riunione e visibilità, sono stati via via sempre più affiancati, in maniera strutturata e costante, da incontri c.d. interministeriali, cioè dei singoli ministri, appartenenti a vari ambiti d'azione dello Stato, allo scopo di poter discutere con maggior precisione e in profondità un determinato profilo, tematica o *policy* e giungere quindi ad affermare politiche od obiettivi di cooperazione comuni e condivisi⁴¹.

Così, insieme a questa lenta ma profonda evoluzione delle modalità di lavoro, anche le materie e gli ambiti toccati dalla cooperazione tra Paesi BRICS sono aumentati nel corso del tempo in maniera esponenziale. Per comprendere quanto tali ambiti si siano ampliati, basta sfogliare l'elenco di incontri che si sono svolti prima e dopo l'ultimo Summit, svoltosi nel 2023 in Sudafrica⁴²: accanto ad ambiti prevedibili e facilmente comprensibili, come l'agricoltura, la salute, gli esteri, se ne affiancano molti altri particolari e peculiari, che coinvolgono anche settori tecnico-scientifici, dall'innovazione tecnologica, alle infrastrutture, alla cultura, alla istruzione, all'energia, al lavoro, all'ambiente, alla comunicazione.

Accanto, poi, agli incontri interministeriali si è formata nel tempo una vastissima rete di inclusione e coinvolgimento della società civile, della popolazione dei Paesi del BRICS, attraverso quelli che vengono chiamati "*people to people mechanisms*", che spaziano dall'Academic Forum al BRICS Women Dialogue, dal Film Festival, al Forum dei giovani diplomatici, al BRICS Network University⁴³. Il pensiero va inevitabilmente a quei progetti che, nel contesto europeo, già sono da tempo affermati (il progetto Erasmus, per citare il più noto e rivoluzionario) e che invece il mondo dell'istruzione e della ricerca universitaria di Brasile, India, Russia, Cina e Sudafrica sta cercando di costruire proprio attraverso la cooperazione intra-BRICS. Questi stessi processi, in altre parole, stanno divenendo volano e base per creare forme

³⁹ Come evidenziato in E. Y. Arapova, Y. D. Lissovlik, *The BRICS Plus Cooperation in International Organizations: Prospects for Reshaping the Global Agenda* in Asia-Pacific Social Science Review, 4/2021, pp. 192-206 ed anche, nella presente Sezione monografica, G. Barbieri, *L'allargamento BRICS tra multilateralismo e multicentrismo*, op.cit. e M. Fulgenzi, *BRICS e Global South: una visione prospettica verso la costruzione di un "nuovo" sistema multilaterale*, op. cit.

⁴⁰ M. Larionova, *The rise of new institutions* in M. Larionova, J. Kirton (a cura di) *BRICS and Global Governance*, Londra, 2018, pp. 1-19.

⁴¹ Oggi questi ambiti sono diventati diversi e multiformi: a titolo esemplificativo, si consulti il *BRICS Calendar of Events 2023*, che fornisce una panoramica in merito https://brics2023.gov.za/events-calendar/#flipbook-df_1075/9/.

⁴² In merito si segnala la documentazione raccolta sul sito internet del BRICS Parma Research Group, ed in particolare la pagina <https://www.brics.unipr.it/it//brics-meetings/157/>

⁴³ Su questo profilo, si rinvia al contributo di E. Zen, *Non solo un Gruppo Economico – Lo Sviluppo della terza pietra angolare dei BRICS*, nella presente Sezione monografica.

di collaborazione che altrimenti, in un rapporto *one to one* e meramente bilaterale, sarebbero probabilmente nati con difficoltà e la cui portata sarebbe stata decisamente minore.

Il mondo accademico dei BRICS, ad esempio, sta cercando di costruire una rete di condivisione, scambio di conoscenza, dialogo di ricerca, attraverso un forum già strutturato entro cui si stanno costruendo forme solide di reciproca cooperazione⁴⁴. Quanto citato è solo uno degli esempi di quei *people to people mechanisms* che costituiscono una evoluzione interessantissima del modo di lavorare insieme dei BRICS; ed è proprio il tempo lento, di cui si parlava, ovvero l'evoluzione graduale e mai forzata – nei ritmi e nei contenuti – ad aver condotto ad un simile risultato.

Ciò dimostra come quella iniziale collaborazione nata dai vertici dai capi di Stato e di governo sia divenuta una collaborazione sempre più sentita, anche tra la gente comune, che collabora ed elabora occasioni di incontro e di lavoro congiunto, in ambiti molto diversi da quelli inizialmente individuati nei Summit annuali. Una ricchezza e una stratificazione di profili di cooperazione che ha richiesto non poco tempo ma che, insomma, pare essere proprio la ricetta che ha consentito ai Paesi BRICS di superare scettiche visioni di rottura e debolezza⁴⁵, per portare invece alla luce un inedito modo di intendere la cooperazione, dai contorni ormai ampi e capaci di intersecare diversi livelli, da quello governativo di vertice a quello ministeriale, sino a quello, appunto, delle comunità.

In questo senso i BRICS non si sottovalutano e, anzi, scorgono in questa lentezza e flessibilità evolutiva ed operativa un elemento caratterizzante e determinante; eppure molti altri giocatori, *player* sul piano mondiale, hanno trascurato la cooperazione BRICS, nonostante i numeri impressionanti di cui molti autori ci hanno reso edotti nelle pagine precedenti⁴⁶. In fondo, il primo ad aver sottovalutato questo *network* così particolare è stato, quasi paradossalmente, lo stesso Jim O' Neill, che aveva dichiarato la morte dei BRICS⁴⁷, dopo averne lanciato la loro nascita. L'economista, nonostante l'intuizione iniziale, non aveva capito che stava scrivendo le pagine di una storia non solo economica⁴⁸. Così, sulla stessa linea, l'Europa si è trovata a dover ripensare quello che appare oggi uno dei suoi "errori"⁴⁹ che riguardano appunto il BRICS e l'averlo,

⁴⁴ Un esempio può essere quello del centro di studi e ricerca brasiliano GEBRICS, dell'Università di São Paulo, <https://sites.usp.br/gebrics/>.

⁴⁵ J. Käkönen, *BRICS as a new power in international relations?* In *Geopolitics, History, and International Relations*, 2/2014, pp. 85-114.

⁴⁶ In particolare, ci si riferisce ai contributi di L. Cardarelli, *Valore e potenzialità del progetto BRICS nei tempi di grande incertezza globale: riflessioni introduttive* e F. Zucca, *I paesi BRICS e la sostenibilità*, entrambi parte di questa Sezione monografica.

⁴⁷ Si veda il recente articolo J. O'Neill, *Does an Expanded BRICS Mean Anything?* Disponibile online <https://www.project-syndicate.org/commentary/brics-expansion-potential-and-limitations-by-jim-o-neill-2023-08>.

⁴⁸ Ancora una volta, il tema dell'interdisciplinarietà torna informando di sé letture disaggregate e parziali che rendono l'insieme parzialmente intellegibile.

⁴⁹ Viene infatti sottolineato come: «One of the most striking of these 'omissions' concerns the BRICS and their rapid development over the last three years. [Launched in 2009](#), this informal forum of four major emerging countries (Brazil, Russia, India and China), which was enlarged to include South Africa in

almeno inizialmente sottovalutato per ciò che stava costruendo. Oggi questa consapevolezza è andata almeno parzialmente mutando e si legge come: «In the recommendation of 13 December 2023, Parliament recommended that the Council and the EU's High Representative for Foreign Affairs and Security Policy (HR/VP) 'respond adequately to China's efforts to build alternative international organisations, including the BRICS group of countries, by ensuring better coordination among the EU Member States and intensifying partnerships with like-minded partners around the world'. Moreover, in the resolution of 28 February 2024 on the implementation of the common foreign and security policy, Parliament highlighted the need for the EU and its Member States to increase dialogue and cooperation with some BRICS+ members to counter Russia's malign actions and China's rising global influence»⁵⁰.

Questo forum informale, specialmente ora che comprende dieci Paesi nella sua composizione allargata, non può più sfuggire all'attenzione dell'UE, che deve abbandonare l'idea, sposata in passato, secondo la quale fosse sufficiente un rapporto *one to one* con i singoli Paesi BRICS. La performance della cooperazione BRICS e del comune lavoro non può più essere ignorata.

Parlando di performance, infatti, non si può trascurare come due siano i risultati più significativi e di forte impatto del lavoro svolto dai BRICS, attraverso i quali è possibile “misurare” la prestazione complessiva di questa cooperazione. Da un lato sono da registrarsi certamente le strategie adottate nelle sedi internazionali, dove i BRICS hanno agito come forza di pressione, cambiamento o forse, ancor meglio, di adattamento *nell'ordine* e all'interno delle organizzazioni già esistenti⁵¹; dall'altro è da osservarsi con grande attenzione l'azione dei BRICS *in parallelo* a quanto già esistente, allo scopo cioè di concretizzare forme di collaborazione capaci di affiancarsi, e non sostituirsi o scontrarsi, con le organizzazioni ed istituzioni internazionali ormai radicate⁵². Esemplificativo di tale modo di operare è stata la creazione della “prima istituzione multilaterale non regionale post-Bretton Woods”⁵³: la *New*

2011 and now includes ten countries, still seems to escape the attention of the European Union. Over the last fifteen years, official European Union documents dealing with this grouping can be counted on the fingers of one hand. More descriptive than analytical, they are a long way from outlining a European position on this significant group of countries». A. Gattolin, E. Véron, *The BRICS, a geopolitical challenge overlooked by the European Union Multilateralism*, Schuman Paper n. 736, February 2024, Fondazione Robert Schuman

⁵⁰ M. Jütten D. Falkenberg, *Expansion of BRICS: A quest for greater global influence?*, in European Parliamentary Research Service - EPRS, March 2024

⁵¹ J. Käkönen, *Global Change: BRICS and the pluralist world order*, in *Third World Tematics: A TWQ Journal*, 6/2019, pp. 415-423; M. Larionova, J. Kirton (a cura di) *BRICS and Global Governance*, op. cit.

⁵² G. Formici, *The Role of the BRICS Group in the International Arena: A Legal Network Under Construction*, op.cit.

⁵³ A. Latino *The New Development Bank: Another BRICS in the Wall?*, in E. Sciso (a cura di) *Accountability, Transparency and Democracy in the Functioning of Bretton Woods Institutions*, Torino, 2017, pp. 47-69.

Development Bank (d'ora in poi NDB)⁵⁴, sviluppata insieme al *Contingent Reserve Arrangement* (d'ora in poi CRA)⁵⁵. Nella generale assenza di strumenti di istituzionalizzazione che connota il partenariato BRICS, la NDB costituisce una concretizzazione della cooperazione in un (per quanto isolato) organismo operativo che nel tempo ha saputo peraltro evolversi in un'ottica di espansione della sua *membership*. Con l'obiettivo di fornire un flusso di capitali costante e a lungo termine per progetti infrastrutturali e legati alla sostenibilità (energia e mobilità *green* ad esempio, ma anche digitalizzazione)⁵⁶, questa istituzione fondata nel 2014⁵⁷ ha infatti inteso coinvolgere i Paesi in via di sviluppo e le economie del *Global South*, incorporando nuovi membri. La NDB ha, infatti, approvato nuovi membri dal per il 2021⁵⁸, tra cui Bangladesh, Emirati Arabi Uniti ed Egitto, oltre all'Uruguay come un possibile membro. Non manca quindi chi, in questa espansione abbia ravvisato un parallelismo con il progetto BRICS+ e non un semplice ampliamento della *membership* BRICS⁵⁹.

4. La “Modernità” nell’innovazione per il protagonismo futuro.

Dinnanzi alla Performance sopra descritta e al Tempo lento di azione ed evoluzione dei BRICS, quella cui ora stiamo assistendo è una ulteriore modernizzazione della cooperazione, nella sua forma innovata e inedita – per quanto, come detto, già preparata e discussa anche in passato – del BRICS+. Si riconferma, anche in questo caso, non una cooperazione a più velocità, ma caratterizzata da partenariati mobili nelle diverse aree di interesse (tecnologia, salute, agricoltura, nonché, come abbiamo

⁵⁴ La proposta di istituire la Nuova Banca di Sviluppo dei BRICS venne discussa per la prima volta a Durban nel 2013, durante il vertice annuale tra i Capi di Stato dei 5 Paesi; ma solo l'anno successivo, nel 2014 al Vertice di Fortaleza, fu firmato un accordo specifico che istituiva la creazione della NDB. Questa banca, con sede a Shanghai, ha iniziato a operare nel 2015 con un capitale iniziale di 100 miliardi di dollari.

⁵⁵ Definito nel Trattato per l'istituzione di un CRA BRICS del 2015 come un “accordo di riserva contingente autogestito per prevenire le pressioni a breve termine sulla bilancia dei pagamenti, fornire sostegno reciproco e rafforzare ulteriormente la stabilità finanziaria”. In sintesi, la creazione di tali organi istituzionali, il cui scopo è - attraverso una rappresentanza paritaria di ciascuno dei cinque Paesi membri - di migliorare la cooperazione economica, è un archetipo per la più ampia cooperazione del gruppo.

⁵⁶ Per alcuni esempi sull'operato della NDB, si veda B. Hooijmaaijers, *The internal and external institutionalization of the BRICS countries: The case of the New Development Bank* in *International Political Science Review*, 4/2022, pp. 481-494.

⁵⁷ NDB. Agreement on the New Development Bank – Fortaleza, July 15, 2014. <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2022/11/Agreement-on-the-New-Development-Bank.pdf>

⁵⁸ Come riportato sul sito della NDB stessa, <https://www.ndb.int/about-ndb/members/>

⁵⁹ L.P. Bastos, *New Development Bank: where it came from and where it is going*, 2023, in <https://sites.usp.br/gebrics/novo-banco-de-desenvolvimento-de-onde-veio-e-para-onde-vai/>.

sottolineato, l'Università intesa come scambio del sapere). Questo potrebbe portare ad una creazione non solo di forze e risorse ingenti in termini di *know how* su temi particolari⁶⁰ o economici⁶¹, ma anche creare un terreno comune di obiettivi, non necessariamente da realizzarsi allo stesso modo e con medesimi interventi, riconoscendo così aspetti appartenenti all'Altro, in una modularità indiscussa di appartenenza che concentricamente si amplia di volta in volta o rimane tale, a seconda del passaggio allo step successivo, valutando se questo sia pronto e dunque aperto ad un possibile futuro raggiungimento.

In questo senso risulta di grande interesse quanto Barbieri⁶² scrive a proposito del *Multiplex order*, unitamente alla illuminante immagine impiegata da Toloraya, che descrive i BRICS come insieme di cerchi concentrici, visualizzando un percorso *step by step* finalizzato ad una *membership* “collettiva” e variabile, ottenibile attraverso un percorso di inserimento graduale nel blocco iniziale.

In questo processo emerge, pur con timidi passi, un tentativo di fissare le regole dell'aggregazione di questa struttura così peculiare, appunto a cerchi concentrici. In proposito, merita rilevare come nel corso del XV Summit di Johannesburg siano stati adottati criteri in entrata per i Paesi aderenti⁶³. Ecco allora che parlare di “regole” per l'adesione dei nuovi membri vuol dire riflettere su di un documento interessante per l'espansione del Gruppo in BRICS+ *in primis*, ma anche rivelare se si stiano enucleando, in vista di possibili e ulteriori ampliamenti, regole generali ed oggettive. Questo presupporrebbe però che in futuro i nuovi candidati all'adesione dovranno rispettare le previsioni contenute nel documento menzionato (così come lo è stato per coloro che ne hanno iniziato a fare parte lo scorso marzo), creando una sorta di consuetudine. E' di prima evidenza come tali indicazioni, che potremmo definire “principi guida” nonostante siano nel loro complesso generici, potrebbero in futuro rappresentare norme di *soft law* a cui attenersi. Altro elemento di interesse deriva dalla lettura di esse partitamente. Da una parte traspare la genericità, ma dall'altro emerge il rilievo di alcuni di questi principi, ad esempio laddove si stabilisce come: «A new BRICS member state should: ... be an emerging or developing country with regional and strategic global influence, ...; have diplomatic and friendly relations with all existing BRICS member states and should not impose non-United Nations Security Council authorised sanctions on existing BRICS member states, ...; be a member state of the United Nations supporting multilateralism, committed to global governance reform and upholding

⁶⁰ M. Ricceri (a cura di), *Il coordinamento BRICS*, op. cit.

⁶¹ S. Mancuso, M. Bussani (a cura di), *The Principles of BRICS Contract Law. A Comparative Study of General Principles Governing International Commercial Contracts in the BRICS Countries*, Cham, 2022.

⁶² G. Barbieri, *L'allargamento BRICS tra multilateralismo e multicentrismo* in questa Sezione monografica.

⁶³ Si tratta del documento: *BRICS Membership Expansion Guiding Principles, Standards, Criteria and Procedures*, South Africa 2023 Reperibile at <http://www.brics.utoronto.ca/docs/BRICS-Membership-expansion-guiding-principles-criteria-and-standards-2023.pdf>.

international law ...support comprehensive reform of the United Nations, including its Security Council, with a view to making it more democratic, representative, effective and efficient, and to increase the representation of developing countries in the Council's memberships so that it can adequately respond to prevailing global challenges and support the legitimate aspirations of emerging and developing countries from Africa, Asia and Latin America, including Brazil, India and South Africa, to play a greater role in international affairs, in particular in the United Nations, including its Security Council»⁶⁴.

A ben vedere, alcuni di questi principi sono rivolti ad escludere i paesi occidentali, ma non soltanto essi, ed in particolare quelli che sulla scena internazionale non attendono a simili prerogative. Insomma, si continua a tendere verso una visione aggregatrice di paesi del mondo non occidentale, sulla base di una condivisione di valori o interessi simili, che esclude chi non condivide i principi più volte menzionati nelle pagine precedenti.

Resta da ricordare nuovamente come questo non voglia dire che tutti gli Stati membri la pensino nello stesso modo: «Of course, this does not imply that all member states fully agree on everything. In real-world politics, it is difficult to imagine such a situation. However, it is clear that the shared geopolitical and geo-economic interests of the largest countries in the Global South and Non-West are an objective reality that outweighs their differences»⁶⁵. Tuttavia, è chiaro come gli interessi geopolitici e geoeconomici condivisi da questi paesi li portino verso una realtà oggettiva che va superando le reciproche differenze in una costruzione moderna e multiforme. La questione allora assume una dimensione diversa nel chiederci: siamo sicuri che questi criteri non abbiano alcun rilievo giuridico? Ed ancora, esistono meccanismi di enforcement di tali regole, nell'attuale quadro giuridico che coinvolge le relazioni fra i BRICS?

Le risposte sono tutt'altro che scontate. Di certo sappiamo che i BRICS, durante il Summit in Sudafrica del 2023, hanno rinviato ad ulteriori sviluppi. E anche per gli studiosi l'attesa si trasforma in potenziale verifica "sul campo". In ogni caso, questa "apertura verso il futuro" dei BRICS+ va considerata con attenzione così come in maniera simile debbono essere lette ulteriori prospettive e scorci di futuro, di tentativi di modernità e di evoluzione della cooperazione BRICS, tra cui possiamo certamente citare la possibile – o quantomeno discussa – nascita della valuta comune R5 o del *BRICS bridge* come sistema di

⁶⁴ Ndr. sottolineature nostre. Si è inteso riportare alcune parti del documento citato nella nota precedente. Si tratta di alcuni punti che sono riportati nella parte titolata Standards and Criteria for BRICS membership expansion, consultabili anch'essi in <http://www.brics.utoronto.ca/docs/BRICS-Membership-expansion-guiding-principles-criteria-and-standards-2023.pdf>.

⁶⁵ O. Barabanov, *BRICS Guiding Principles and the Global Alternative*, in Valдай Discussion Club, 14.05.2024 reperibile su <https://valdaiclub.com/a/highlights/brics-guiding-principles-and-global-alternative/>.

pagamento indipendenti⁶⁶ e, ancora, lo sviluppo di politiche della sostenibilità che, seppur ancora connotate da limiti – come evidenziato nel contributo di Zucca⁶⁷ – paiono consentire di leggere tra le righe la tendente attenzione all'utilizzo di nuovi piani energetici legati alle sfide dello sviluppo tecnologico e della tutela dell'ambiente. E, ancora, si può citare il *BRICS legal forum*⁶⁸ che, mette davanti ad un tavolo Paesi e professionisti tanto diversi tra loro, ma in grado di dialogare tematicamente.

Nonostante i tratti non sempre definiti e definibili di questi strumenti di cooperazione, il Tempo lento e la Forza della performance in questa Modernità potrebbero permettere una evoluzione di ciò che è già sotto i nostri occhi.

In definitiva, quindi, volendo comunque muovere ad alcune considerazioni più di percorso che conclusive, e quindi necessariamente provvisorie, non possiamo ancora scorgere per i BRICS – e ancor più per il BRICS+ – una ben delineata strada di sviluppo futuro. Affermare il contrario vorrebbe dire proporre una storia irreali. Questa “unione” e insieme i Paesi che la compongono, hanno dinnanzi a sé grandi sfide da affrontare, come la necessità di combattere disuguaglianze interne epocali, la diversificazione economica, la gestione di tensioni geopolitiche dentro e oltre i propri confini⁶⁹, come abbiamo letto nelle pagine e nei contributi precedenti. Ma qualora superate o gestite (seppur con modalità ancora da definire compiutamente)⁷⁰, potrebbero condurre questa forma di cooperazione a segnare una possibile *leadership* nella trasformazione economica globale⁷¹ o nella formazione di una stabile alleanza “sul campo” che non può più essere da alcuno sottovalutata.

⁶⁶ In tal senso si veda E. Tedeschi, *L'apporto delle CBDC e delle tecnologie a registro distribuito nella cooperazione monetaria dei BRICS+*, in questa Sezione monografica, che afferma come sebbene l'idea di una moneta unica non sembri preoccupazione attuale, i Paesi in esame studino unità di conto comune come l'R5 e sistemi alternativi di pagamento quale il BRICS bridge.

⁶⁷ F. Zucca, *I paesi BRICS e la sostenibilità*, parte di questa Sezione monografica.

⁶⁸ Si veda <http://bricslawinstitute.com/en/brics-forum.html>.

⁶⁹ Vedi M. Bono *L'allargamento BRICS: riflessioni sul fronte della cooperazione interna* in questa Sezione monografica, che sostiene come l'allargamento BRICS+ comporterà un maggior grado di complessità e tensioni nei processi decisionali interni al gruppo.

⁷⁰ Il tema del come e cioè del metodo da poter utilizzare per affrontare questi contrasti fa tornare alla mente un articolo dal titolo *Global Public Law Scholarship and Democracy*, di Rosalind Dixon. Certo la studiosa si riferiva alle fragilità, sfociate a volte in vere e propri momenti di crisi costituzionale di quel preciso periodo. Tuttavia, il metodo proposto per superare queste diversità, può essere momento di riflessione guardando alle modalità assunte nel dialogo fra Paesi BRICS. La studiosa proponeva, infatti, prima ancora di soluzioni nel merito, una scelta di metodo con cui affrontare il problema: quel «true interdisciplinary engagement» attraverso cui la scienza del diritto pubblico si possa aprire in condizioni di reciprocità ad altre dimensioni del sapere, come quelle economico-scientifiche, ma anche ad altre più prettamente legate agli individui, R. Dixon, *Global Public Law Scholarship and Democracy* in *International Journal of Constitutional Law*, 4/2018, pp. 1059-1060.

⁷¹ In un cerchio ideale, da cui prende l'avvio questo lavoro, ritorna qui il problema del metodo, per affrontare queste nuove incognite. Il diritto comparato non può per primo abdicare alla sua finalità metodologica, ma basandosi su un diverso

Il percorso intrapreso dei Paesi BRICS, come emerso in questo numero monografico, potrebbe avere effetti positivi sulla distribuzione diseguale della ricchezza e sulla conseguente diversità degli standard di vita che hanno sino ad ora prodotto quale esito il fatto che un segmento più ricco della popolazione goda di modelli di consumo tipicamente occidentali, mentre l'area più povera (che costituisce una parte significativa del *Global South*) continui a sopravvivere in molti casi con meno di due dollari al giorno⁷². Sviluppare politiche comuni tra i BRICS in materia di sanità (intesa in senso ampio come benessere generale, secondo l'interpretazione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità), ambiente, accesso alla conoscenza e alla tecnologia, protezione delle generazioni future, potrebbe contribuire dunque ad aprire una prospettiva di "rigenerazione della democrazia", rendendo per lo meno alcuni diritti realmente esigibili⁷³.

Simili riflessioni sulla Modernità e sulle prospettive di sviluppo della cooperazione ci fanno comprendere la necessità di uno sguardo attento a questi Paesi e a questa inedita "unione". D'altronde, i Paesi emergenti erano sotto osservazione molto prima che si potesse comprendere la loro forza trainante tra quelli in via di sviluppo e prima che dessero vita a forme aggregative di interessi comuni: «Fin dalla fine del secolo scorso, Maddison ci aveva avvertito del dinamismo dei nuovi attori economici e politici. Al contrario, aveva sottolineato che alcuni di questi (Cina e India) non erano nuovi, ma soggetti antichi che erano stati messi in crisi dallo sviluppo europeo e occidentale, in base alle conseguenze della rivoluzione industriale. Le novità dell'ultimo decennio ... evidenziano, nella continuità apparente, l'accelerazione di fenomeni di ristrutturazione del potere, che si riflettono sulla struttura delle singole forme di Stato e di governo. Non si tratta solo di uno spostamento dell'asse economico-politico dall'Atlantico al Pacifico, ma di qualcosa di più essenziale e, in precedenza, quasi indiscutibile. Quello che sta accadendo mette in discussione lo stesso modello sociale europeo (che in realtà è molto ampio e di diversa specificazione), ma soprattutto la stessa sostenibilità della forma di Stato e del regime di democrazia pluralista»⁷⁴.

Supporre l'affacciarsi di un nuovo ordine mondiale a causa dell'emergere di una rete di interessi tra i Paesi BRICS e BRICS+ è

equipaggiamento teorico può superare gli ostacoli posti. Un contributo importante in questo senso arriva dal volume di Pier Giuseppe Monateri: "*Formants approach*" del diritto comparato: «All the multivarious ways of applying the formant theory allow me to define Comparative Law as the best intellectual device we can use to depict the figurality of Law and to construct a theory of representational understanding of a normative world». P.G. Monateri (a cura di), *Methods of Comparative Law*, Cheltenham, 2012, p. 24.

⁷² Come evidenziato dal *UN Sustainable Development Goals Report 2023* (<https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/?>), «The global poverty headcount ratio at \$2.15 is revised slightly up by 0.1 percentage points to 8.5 percent, resulting in a revision in the number of poor people from 648 to 659 million».

⁷³ A. D'Aloia, *Istituzioni e politiche al tempo della crisi*, in *Giustamm.it*, 4/2012; R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2009.

⁷⁴ F. Lanchester, *Le trasformazioni geopolitiche, l'integrazione europea e l'eredità del federalismo statunitense e tedesco*, in *Nomos*, 1/2012, pp. 1-9.

certamente un tema delicato, ma tale fenomeno, anche nella sua versione allargata, non può essere ignorato. Anzi, pur riconoscendo l'assenza di fondamentali definizioni, analitiche e prudenti, di parametri e regole di cooperazione, sembrerebbe comunque miope – nel continuo e quasi quotidiano mutamento degli equilibri e delle pressioni mondiali⁷⁵ – catalogare i BRICS+ come un mero “nodo” di interessi economico-finanziari in competizione con le storiche potenze occidentali.

Come ammonisce Giuliano Amato, «C'è anzi chi pensa che più ancora delle arene domestiche (peraltro irte esse stesse di ostacoli sempre più fitti) la globalizzazione ci scarichi addosso problemi che riusciamo ovviamente a capire, ma che non siamo in grado di fronteggiare; un po' a causa del ritardo con il quale le istituzioni di governo inseguono le attività umane fuoriuscite dagli originari confini, così che si perdono, nelle arene sopranazionali, tanto la coesione necessaria a fare regole, quanto la forza che queste dovrebbero avere; ... E' possibile che sia così e negarlo a priori, in nome del primato da riconoscere alla politica, sarebbe sciocco e velleitario. E tuttavia anche questa ha da essere una consapevolezza che è bene avere in mente non per rinunciare, ma per affrontare le questioni con il necessario realismo, imparando a distinguere le soluzioni che già sono mature e quelle che potranno maturare soltanto sulle spalle delle prime»⁷⁶.

Ed è proprio per queste ragioni che è importante creare momenti di riflessione, come quello intrapreso da questa Rivista, nella consapevolezza che siamo di fronte ad un *unfinished business*⁷⁷ che per ancora molto tempo farà parlare di sé e nei confronti del quale i giuristi, insieme agli economisti, agli scienziati della politica e a molti altri studiosi, troveranno senza dubbio materiale da approfondire*.

Lucia Scaffardi
Dip.to di Giurisprudenza, Studî Politici e Internazionali
Dip.to di Eccellenza 2023-2027
Università degli Studi di Parma
Coordinatrice del BRICS Parma Research Group
lucia.scaffardi@unipr.it

⁷⁵ D. Held, A. McGrew, *Globalismo e antiglobalismo*, Bologna, 2003.

⁷⁶ G. Amato (a cura di), *Governare l'economia globale. Nella crisi e oltre la crisi*, Firenze, 2009, p. 5.

⁷⁷ Si potrebbe dire, una questione in sospenso nata da questioni in sospenso: si veda l'articolo su The Economic Times, *Nations aspire to join BRICS for 'unfinished business' of last century, says senior Indian diplomat*, disponibile online <https://economictimes.indiatimes.com/news/india/nations-aspire-to-join-brics-for-unfinished-business-of-last-century-says-senior-indian-diplomat/articleshow/102878596.cms?from=mdr>.

* Il presente lavoro e il Convegno “L'allargamento della cooperazione BRICS: quali prospettive per il futuro?” (Università degli Studi di Parma-Eurispes, 18 marzo 2024) sono frutto delle attività di ricerca svolte nell'ambito del Progetto “*Reshaping global governance: il futuro della cooperazione BRICS nel contesto economico giuridico*” finanziato dalla Banca d'Italia.