

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Il confronto internazionale nell'Artico

n. 24 - ottobre 2010

Approfondimenti

a cura di Alessandro Vitale dell'ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale)

Il confronto internazionale nell'Artico

n. 24

ottobre 2010

Il confronto internazionale nell'Artico

A cura di Alessandro Vitale, Università degli Studi di Milano e ISPI

Sommario

Abstract	2
I. Il nuovo ruolo internazionale dell'Artico.....	3
I.1 Un continente complesso.....	4
I.2 La rilevanza geo-strategica dell'Artico.....	6
I.3 Le risorse dell'Artico.....	7
I.4 I possibili cambiamenti climatici 'areali', le nuove rotte oceaniche e la competizione internazionale.....	8
II. Gli attori artici e il confronto internazionale sul continente liquido	10
II.1 La Russia	10
II.2 Il Canada	11
II.3 Gli Stati Uniti.....	11
II.4 La Norvegia e gli attori artici minori.....	12
III. Il futuro del confronto internazionale nell'Artico.....	13
III.1 Gli attori 'non artici', la UE e l'Italia.....	13
ALLEGATI	14

Abstract

L'Oceano Artico ha visto negli ultimi anni, per molte ragioni, una rinascita di interesse a livello mondiale. Da terreno di controllo e di confronto fra le superpotenze nel periodo bipolare si è andato trasformando, già a partire dai primi anni Settanta e con un processo di lunga durata, in un'area mondiale dal crescente peso geografico-politico e geostrategico.

La prima spinta in direzione di un continuo interesse, dimostrato dalle potenze che si affacciano su quel mare - la cui natura al contempo liquida e di superficie solida lo trasforma in un'eccezione unica mondiale - si è avuta per ragioni energetiche, a seguito delle scoperte di giacimenti di combustibili fossili di vitale rilevanza (gas naturale e petrolio), sempre più sfruttabili grazie a tecnologie avanzate che contribuiscono ad aumentare l'accessibilità dell'Artico alle attività industriali. Ancora oggi questa potenzialità ne costituisce la principale ragione di attrazione ed è una fonte di latente confronto internazionale, non di rado aspro e assertivo, non sempre facilmente incanalabile in compromessi e accordi internazionali.

In seguito si è aggiunta la questione della potenziale navigabilità di questo continente, dimostrata di recente dalle spedizioni che hanno percorso sia il Passaggio a Nord-Ovest (Canada) che il collegamento, prossimo alla costa della Russia, che partendo dall'Europa può giungere fino al Giappone attraverso lo stretto di Bering e che consente di evitare il passaggio dal Canale di Suez, accorciando distanze e tempi di percorrenza. I cambiamenti climatici "areali", evidenti nell'Artico, hanno reso sempre più praticabili le rotte dall'Atlantico al Pacifico.

Con il passare degli anni tutti questi fattori stanno generando sconvolgimenti mondiali di grande portata, primariamente politica. I vantaggi economici possibili (inclusi quelli relativi a vaste zone di pesca) e il controllo di rotte che possono eliminare migliaia di chilometri nei collegamenti fra Europa e Oriente, hanno dato vita ad accesi problemi di sovranità sull'area, che si riverberano nelle dispute contemporanee, dalle quali può derivare una vera e propria "rivoluzione spaziale". La questione comporta sia un riesame dell'attuale ripartizione "settoriale" dell'Artico e dei principi di diritto internazionale del mare, sia un ri-orientamento dei traffici del pianeta, sia una potenziale perdita di potenza per Paesi delle aree meridionali del globo che fondano il loro potenziale economico esclusivamente sulla disponibilità di vaste fonti energetiche e che vedrebbero diminuire il loro ruolo nel mercato internazionale dell'energia.

Il confronto internazionale nell'Artico, stimolato dall'incertezza dello *status* giuridico internazionale della regione, inoltre, rappresenta un banco di prova per i Paesi che si affacciano su quell'oceano, così come per le istituzioni internazionali impegnate nella *governance* artica e nelle questioni più spinose relative al continente e, infine, per i Paesi più lontani (Cina, Paesi dell'Europa meridionale e membri dell'UE) ma inclusi come osservatori nell'*Arctic Council*, interessati alle fonti energetiche artiche e alla possibile rivoluzione commerciale e dei trasporti che il nuovo peso mondiale dell'Artico potrebbe provocare. Si è insomma di fronte a una possibile rivoluzione giuridico-politica di portata epocale, capace di generare nuove concezioni giuridico-spaziali e un ruolo diverso per i Paesi che controllano e riusciranno a controllare in futuro questo continente dalle immense potenzialità.

«Colui che controlla l'Artico controlla il mondo».

Amm. V. Aleskin¹

«Le potenze artiche sono convinte che chiunque controlli l'Artico possa trasformarsi in una nuova Arabia Saudita».

Ken Coates²

I. Il nuovo ruolo internazionale dell'Artico

Nell'agosto 2007 il mondo ha reagito con sorpresa e allarme quando si è diffusa la notizia che due mini-sottomarini russi della spedizione *Arktika* avevano piantato con un braccio meccanico la bandiera del Paese euro-asiatico sul fondo del Mar glaciale artico, alla profondità di 4000 metri. Quel gesto simbolico è sembrato lo sparo di partenza di una nuova corsa coloniale alla conquista di un continente ancora per gran parte ignoto, dalle immense potenzialità e di enorme rilevanza geo-strategica. In realtà, la regione artica era già stata un luogo di confronto per eccellenza e di interesse internazionale di estrema rilevanza nel periodo della guerra fredda, a causa del duplice rilievo strategico ed economico, che continua a rivestire ancora oggi. Da una parte la percorrevano infiniti pattugliamenti sottomarini, era circondata da basi militari ed era oggetto di controllo e di piani nucleari che ne facevano una "sorvegliata speciale" delle superpotenze rivali. Dall'altra vedeva il suo peso economico crescere in misura esponenziale: a partire da quando, alla fine degli anni Sessanta, sono stati scoperti importanti giacimenti di combustibili fossili nel suo fondale.

Negli anni recenti, alle ingenti risorse sia ittiche che energetiche (un quarto di tutte le riserve mondiali di petrolio e gas naturale) che si ritiene il continente possieda, si sono aggiunte le prospettive di sfruttamento (grazie anche alla riduzione attuale dei ghiacci artici) di nuove rotte commerciali capaci di sconvolgere l'intero quadro dei trasporti mondiali, con una concreta prospettiva di marginalizzazione di regioni e potenze attualmente dipendenti dal controllo dei passaggi marittimi chiave contemporanei.

A causa di questi fondamentali elementi di cambiamento è esplosa una corsa ai diritti territoriali e marittimi sull'Artico che presenta accese dispute giuridiche, contrasti diplomatici e rivendicazioni che hanno come fine il riconoscimento del miglior titolo legale sul continente (dai fondali al Polo Nord magnetico, al mare lontano dalle fasce costiere), già di per sé difficilmente definibile, a differenza dell'Antartide, a causa della sua doppia natura, marittima ma anche "terrestre" (dorsali sottomarine e piattaforma solida superficiale). Il confronto politico internazionale contemporaneo sull'Artico si articola come scontro di pretese che prendono la forma di rivendicazioni di sovranità su ampi settori del continente e per il controllo delle vie marittime lasciate libere dai ghiacci. Dato però che il riconoscimento giuridico di quelle pretese, in un ambito così informe, incerto, estremamente discutibile e che implica delimitazioni per forza di cose arbitrarie, risulta quanto mai complesso, la politica, sia nelle sue forme di negoziazioni che in quelle di conflitto, sia potenziale che attuale, riemerge in tutta la sua peculiarità. La dogmatica del diritto internazionale positivo arranca di fronte alle questioni richiamate dalle nuove rivendicazioni sull'Artico, proprio come era accaduto alle concezioni degli autori di diritto internazionale del XVIII e del XIX secolo, i quali ritenevano il mare un elemento inaccessibile per il dominio statale moderno e la sua natura territoriale. L'Artico diventa così un magmatico terreno di confronto e di scontro potenziali fra potenze rivierasche, sul quale può avere origine una rivoluzione spaziale e giuridico-politica di portata forse epocale. Quando storicamente si sono avuti mutamenti ingenti nelle condizioni di vita, nelle attività

¹ Cit. in: R. BOYLE, W. LYON, *Arctic ASW: Have We lost?* in «*Naval Institute Proceedings*», June 1998

² Specialista di storia del Canada del Nord e *Dean of arts* presso l'University of Waterloo, Ontario.

umane, nella tecnologia, concomitanti con cambiamenti climatici e la scoperta di nuovi giacimenti di materie prime strategicamente rilevanti, “rivoluzioni” del genere, si sono del resto sempre prodotte, affiancate a grandi problemi di instabilità. L’obsoleta ripartizione “settoriale” dell’Artico, collegata alla nozione di sovranità territoriale e alle sue proiezioni, genera tensioni e rivendicazioni a catena. L’Artico in tal modo acquisisce un nuovo ruolo soprattutto perché si trasforma nel teatro mondiale di una nuova lotta di conquista e spartizione del mare (iniziata sei secoli or sono) e di un confronto per il controllo di un oceano ormai di rilevanza planetaria.

I.1 Un continente complesso

L’Artico è un continente complesso, sia dal punto di vista geografico-politico che da quello del suo regime giuridico-internazionale. Le questioni internazionali legate a questa massa oceanica congelata (soggetta o meno alla libertà dei mari), sono più complesse rispetto a quelle del tavolato continentale antartico. Oggetti entrambi di mire contrastanti che rendono inefficaci soluzioni nazionali e unilaterali, i due continenti estremi del pianeta sono tuttavia caratterizzati da regimi diversi. L’Artico da sempre ha comportato l’uso di schemi e regole del gioco specifici³ ed è stato contraddistinto dalla difficoltà di adottare un sistema di accordi di rilevanza pari o prossima a quelli antartici. Le istituzioni internazionali che se ne occupano scoprono che il loro ruolo è molto di frequente marginale e scarsamente influente sulle controversie degli Stati rivieraschi, nell’ambito di una regione caratterizzata da un regime internazionale instabile e soggetto per sua stessa natura a squilibri di potenza, pur in presenza di numerosi accordi bilaterali e multilaterali. Le rivendicazioni degli attori artici (Russia, Stati Uniti, Canada, Norvegia, Groenlandia, Danimarca) si estendono oltre le 200 miglia nautiche (Zona economica esclusiva) stabilite dalla Convenzione ONU sul Diritto del Mare (UNCLOS) e di fatto propendono per un’estensione della loro sovranità sull’Artico (sfruttamento delle risorse, pesca). Tali attori sono recalcitranti rispetto all’assoggettamento ai principi del diritto internazionale marittimo. Fin dalle prime esplorazioni artiche⁴ gli Stati che si affacciavano su quel mare glaciale cercarono di elaborare dottrine delle “sfere di interessi” che avrebbero permesso di estendere la loro sovranità anche su quell’immensa distesa di ghiaccio. La “teoria dei settori”⁵ cercava di sistematizzare le pretese territoriali derivanti dall’acquisto⁶. Tuttavia, questa forma rudimentale di ordinamento spaziale nell’Artico ha presentato nel tempo notevoli problemi e si è fatta obsoleta rispetto alle nuove pressioni internazionali sul continente e alle questioni sorte alla fine del confronto bipolare. Il Canada nel 1925 e l’Unione Sovietica nel 1926 basarono la loro legislazione su questa dottrina e dichiararono la propria sovranità sugli ambiti geografici compresi all’interno dei rispettivi settori, ma non si giunse a un accordo di tutti i Paesi su quale dovesse essere il *nomos* che avrebbe regolato l’estensione delle rispettive sovranità sulla regione artica. Prevalsero solo accordi parziali e limitati (ad esempio il Trattato delle Spitzbergen, firmato a Parigi il 9 febbraio 1920), che assicuravano agli Stati firmatari pari diritti di sfruttamento zonale delle risorse. La teoria dei “settori”, che eliminava la presenza di aree “a-statali”, suddividendo l’Artico fra gli Stati rivieraschi con precisione ‘matematica’ sulla base di

³ M. COLACRAI, *Los regimenes de la Antartica y del Artico*, in «Rivista di studi politici internazionali» 68, 2, 2001, pp. 278-289.

⁴ Si veda ad es. J. MIRSKY, *To the Arctic! The Story of Northern Exploration from Earliest Times*, Chicago & London, 1970.

⁵ Tale teoria, elaborata nel 1907 dal senatore canadese Poirier al fine di tutelare i diritti canadesi sull’Artico, fissava l’area di estensione della sovranità dei singoli Stati in tutto quell’ambito compreso tra le linee che avrebbero congiunto rispettivamente l’estremo nord-orientale e quello nord-occidentale del singolo Stato con il Polo Nord (un triangolo sferico definito “settore”).

⁶ Cfr. A. SMEDAL A., *Acquisition of Sovereignty over Polar Areas*, Oslo 1931; E. SCHMITZ, W. FRIEDE, *Souveränitätsrechte in der Arktik*, in «Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht» IX, 1939, pp. 219 segg.

uno *ius alios excludendi*, cadde in seguito sotto la scure degli stessi giuristi internazionalisti (in particolare il canadese Pharand) che ne contestarono i principi di fondo, favorendo il riemergere della convinzione che l'Artico ricada sotto il diritto internazionale marittimo e aprendo la via al tentativo di un riassetto normativo per sottomettere l'Artico a un regime giuridico diverso. Si giunse così all'UNCLOS (o Convenzione di Montego Bay, 1982), che stabiliva (art. 87) che l'Artico non appartiene a nessuno ed è libero da diritti sovrani ed esclusivi (ma asseriva anche la rilevanza dei limiti della piattaforma continentale). La Convenzione venne ratificata dalla Russia nel 1997 ma non dagli Stati Uniti, poiché a Washington si temeva che essa avrebbe limitato la libertà d'azione nelle acque e sui fondali marini internazionali, ricchi di risorse naturali. Il rifiuto della ratifica ha impedito a lungo al governo americano di far valere le proprie rivendicazioni sull'Artico attraverso i meccanismi previsti dalla Convenzione, secondo la quale i ghiacci dell'Artico, ad eccezione di quelle aree comprese nelle zone economiche esclusive o nelle piattaforme continentali degli Stati circostanti, sono *de facto* acque internazionali sulle quali non può vigere alcuna sovranità nazionale. La Convenzione rimane il *corpus* normativo che si applica alla regione artica ed è considerata, anche dagli Stati che ancora non l'hanno ratificata, un testo guida in materia, tanto che buona parte delle sue norme sono entrate a far parte del diritto consuetudinario. Tuttavia essa, espressione di un contorto e inestricabile intreccio giuridico, ha anche generato incertezza: esistono zone geografiche per le quali la Convenzione non funziona, o in cui gli Stati sostengono ciascuno un'interpretazione delle norme diversa e a loro favorevole. I Paesi rivieraschi, sempre più consci delle potenzialità derivanti dallo sfruttamento dell'Artico, contestano le delimitazioni delle acque territoriali. Il termine delle 200 miglia era stato fissato nel punto in cui terminano le rocce con le medesime caratteristiche geomorfologiche che affiorano sul continente. Ma secondo le nazioni artiche, che hanno esteso la loro pertinenza anche oltre le 350 miglia, le coste attuali non possono essere prese come linea di confine assoluto con il mare, dato che quest'ultimo può avanzare e retrocedere nel tempo. Qualora si verificassero le previsioni climatiche che annunciano un ritiro drastico dei ghiacci artici e un innalzamento del livello del mare di diversi centimetri, molti di questi Paesi perderebbero, infatti, una grande quantità di territori e con questi anche la proiezione sull'Artico. Inoltre, gli Stati rivendicano come "acque interne" o "storiche", aree di mare *off-shore*.

Alla Russia, il primo Paese per capacità operativa in ambito artico, stanno strette sia la vecchia concezione dei "settori", sia quella sottostante alla Convenzione del 1982, sia le decisioni ONU sull'estensione della piattaforma continentale e le delimitazioni delle acque territoriali. Le loro insufficienze stimolano anzi una visione neoimperiale basata primariamente sul controllo delle risorse, ma anche, secondariamente e in forma complementare, su più estesi criteri di potenza, posti alla base della riorganizzazione dei grandi spazi artici, fino a trasformarli e a renderli capaci di rifondare l'intero sistema del diritto internazionale del mare, come accadde al crollo di imperi, con la riapertura della lotta per nuovi ordinamenti spaziali⁷.

Particolarmente rilevanti per gli Stati costieri sono i principi relativi alla definizione delle Zone economiche esclusive (ZEE) e delle piattaforme continentali, prese come punto di riferimento a livello internazionale, così come gli stessi confini, pochi dei quali sono attualmente rimasti estranei a controversie. A questi problemi si aggiungono quelli relativi alla regolazione del diritto di transito libero e al controllo del transito attraverso gli stretti internazionali, quelli sulle aree di pesca, sulle aree di svolgimento dell'attività scientifica e della ricerca oceanografica.

Le difficoltà della cooperazione internazionale nell'Artico derivano dal fatto che gli Stati, *in primis* la Russia, non sono disposti a perdere terreno di fronte alle potenzialità che si aprono con la scoperta, il possibile sfruttamento delle risorse energetiche e i vantaggi strategici connessi con il dominio sul continente. Le tensioni internazionali (che dall'iniziale forma di contese possono sempre assumere, potenzialmente, quella di aperti conflitti) e i problemi più gravi sorgono dalle

⁷ C. SCHMITT, *Völkerrechtlicher Großraumordnung mit Interventionsverbot für raumfremde Mächte. Ein Beitrag zum Reichsberiff im Völkerrecht*. Deutscher Rechtsverlag, Berlin-Wien- Leipzig 1941, p.38.

sovrapposizioni fra le aree rivendicate, in particolare qualora nel loro ambito venissero scoperti nuovi giacimenti di idrocarburi. La via della cooperazione è irta di ostacoli, disseminati dagli stessi attori artici, i quali potrebbero continuare a trovarsi in disaccordo anche sui principi basilari, vanificando gli sforzi delle istituzioni internazionali preposte alla regolamentazione dell'attività umana e politica nell'Artico. La conciliazione fra interessi di Stati sovrani che mirano a estendere il loro controllo sull'Artico da una parte e il recupero della cooperazione internazionale⁸ dall'altro, richiedono meccanismi molto sofisticati. Di fatto, la cooperazione regionale e le sue istituzioni (ancora dotate di strumenti dall'efficacia molto relativa), sono messe a dura prova dalla rilevanza strategica ed economica della regione.

I.2 La rilevanza geo-strategica dell'Artico

L'Artico ha acquisito un peso geo-strategico e militare, parallelamente a un accresciuto interesse per le sue risorse, a partire dal secondo dopoguerra. Se l'espansione di sovranità e territoriale nel continente è stata a lungo priva di conflitti, poiché la regione era considerata di importanza molto relativa, con la guerra fredda e la netta spaccatura del Mar glaciale Artico fra i due blocchi politico-militari contrapposti, da una parte, e la scoperta di giacimenti petroliferi in Alaska e nei territori artici e canadesi dall'altra, le tensioni per il controllo del continente sono diventate la regola. Il peso strategico-militare dell'Artico è così diventato crescente ed è aumentato per il fatto che le risorse erano ormai viste dagli Stati come lo strumento essenziale per la conduzione della forma di guerra impostasi nella storia: la guerra totale.

La dimensione strategico-militare dell'Artico è rimasta anche nel periodo post-bipolare rilevante, anche se ha cambiato natura. Non più caratterizzata dal confronto fra blocchi, oggi si manifesta come legata al controllo, da parte di singoli Stati, di ampie fasce di mare e con la sua costante tendenza a interferire nelle questioni di controllo economico, delle rotte e delle risorse, così come nelle questioni legate a una più precisa delimitazione territoriale, creando tensioni supplementari a causa dei sospetti che quella stessa dimensione ingenera. Il caso della Russia e della presenza NATO nell'Artico sono emblematici a questo riguardo.

Le coste dell'Artico rimangono altamente sorvegliate e militarizzate. La tendenza è quella di costruire nuove basi di supporto alle flotte settentrionali dei Paesi rivieraschi. Con la perdita di molte basi marittime nel Nord, la Russia ha accresciuto l'importanza delle basi navali militari di Murmansk e della Penisola di Kola, così come quelle "basi itineranti" e di controllo dell'Artico che sono i sottomarini nucleari strategici, dotati di testate nucleari con gittata intercontinentale (forza nucleare deterrente). Lo stesso accade per gli Stati Uniti, parzialmente rimasti indietro nel controllo dell'Artico. Per il Canada, che ha sempre saputo di poter contare sulla potenza militare statunitense, la dimensione strategico-militare dell'Artico è invece stata piuttosto relativa, anche per i costi che essa comporta e per la possibilità di trovare garanzia all'ombra della forza statunitense, che per l'Artico nordamericano rimane la principale fornitrice di sicurezza, dietro la spinta della tutela di propri interessi specifici nell'area. Tuttavia la fine della guerra fredda e i latenti contrasti canadesi-statunitensi sull'Artico hanno reso più indipendente anche il Canada dalle garanzie di sicurezza, stimolandolo verso la creazione di nuove basi artiche.

I.3 Le risorse dell'Artico

⁸ H. LASSI, *Circumpolar International Relations and Geopolitics*, in: «Arctic Human Development Report», http://www.svs.is/AHDR/AHDR%20chapters/AHDR_chp%2012.pdf

Con la fine della guerra fredda il valore strategico-militare del Mar Glaciale Artico pur riducendosi non è scomparso, ma è diventato dipendente, molto più di quanto non fosse in passato, dalla questione chiave delle risorse, più che da pure mire di potenza. Certo, il prestigio dato ai singoli attori dalla proiezione di sovranità, non è un fattore trascurabile dell'attuale corsa all'Artico, ma sono i fattori di carattere energetico, così come quelli legati alle riserve di cibo (aree fortemente produttive della pesca) e le conseguenze che essi comportano in termini geopolitici (controllo e sfruttamento dei giacimenti e delle aree di prelievo) ad essere oggi al centro dei contrasti per il controllo dell'Artico. In altri termini, la dimensione strategica è diventata "complementare" e "servente" rispetto a quella delle risorse naturali.

Le materie prime nascoste nell'Artico vanno dai metalli preziosi, ferrosi e non ferrosi, ai diamanti, all'oro, al platino, al nichel, allo stagno, al manganese e al piombo, al petrolio e al gas naturale. La scoperta di ingenti risorse petrolifere oggi tecnologicamente sfruttabili a un prezzo competitivo, a fronte della "fame di energia" dei Paesi emergenti, in particolare dell'Asia, ha reso l'Artico un continente appetibile per gli attori che lo circondano. Secondo un'accreditata prospezione del Servizio geologico degli Stati Uniti, perforando i fondali dell'Artico si potrebbero estrarre circa 90 miliardi di barili di petrolio, 44 miliardi di barili di gas liquefatto e oltre mille miliardi di metri cubi di gas naturale, presenti in 25 aree definite. È ovvio che se le esigenze di approvvigionamento di idrocarburi e il loro peso strategico rimarranno ancora a lungo al centro della politica mondiale, in assenza di fonti energetiche alternative che siano in grado di ridurre la rilevanza, l'Artico si sposterà sempre più al centro delle mire degli Stati rivieraschi e delle dispute giuridiche e politiche sul suo possesso e sul suo controllo. Nonostante la necessità di ingenti risorse finanziarie per i progetti energetici e di trasporto, la componente geoeconomica della corsa all'Artico è diventata predominante, fondendosi con la creazione di aree di influenza geostrategiche.

A tutt'oggi tuttavia è stato esplorato meno del 5% della piattaforma artica. I giacimenti di idrocarburi al di sotto dei fondali marini (cioè dello stesso tipo di quelli artici) di cui la Russia dispone, sono stimabili in circa 100 miliardi di tonnellate, delle quali circa l'80% è situato nella regione artica. Il principale problema nel determinare con esattezza quale sia il reale potenziale nell'estrazione di idrocarburi da giacimenti marini è la scarsità di dati geologici. L'unica zona dell'Oceano Artico che è stata analizzata con precisione è infatti quella occidentale. Secondo lo *U.S. Geological Survey* e la compagnia petrolifera norvegese *Statoil*, l'Artico conterrebbe il 25% delle riserve mondiali non ancora scoperte di idrocarburi. Qualunque sia l'effettivo potenziale dell'area, molti studiosi concordano nell'affermare che la questione energetica rimarrà al centro delle dispute sull'Artico e che la Russia dominerà di fatto l'estrazione di idrocarburi nella regione, poiché le appartengono approssimativamente il 69% delle riserve colà situate. Per sostenere il livello attuale di estrazione di idrocarburi (e far fronte alla crescente domanda asiatica e alla diminuzione delle riserve mondiali) la Russia punta alla scoperta e alla messa in funzione di nuovi giacimenti a partire da quello di Shtokman, situato nel Mare di Barents e considerato oggi il più grande giacimento *off shore* del pianeta: la sua riserva di gas naturale è valutata in 3,8 trilioni di metri cubi, più di quanto la Russia abbia fornito all'Europa negli ultimi trent'anni. La parte occidentale dell'Artico russo è considerata una delle aree più importanti nell'ambito dell'industria estrattiva di idrocarburi, con i suoi 8,2 miliardi di tonnellate di petrolio e gas⁹. Nel Mare di Barents, all'interno dell'area sotto sovranità russa, è inoltre presente il pozzo petrolifero di Prirazlomnoye (610 milioni di barili), mentre lungo le altre coste settentrionali russe vi sono ingenti giacimenti di gas: Severo-Kildin, Murmansk, Pomor nel Mare di Barents, Rusanov e Leningrad nel mare di Kara, a occidente della penisola di Jamal, nella Siberia occidentale. Si ritiene che in tutta l'area siano presenti molti altri giacimenti

⁹ S. M. YENIKEJEFF, T. F. KRYSIEK, *The battle for the next energy frontier: the Russian polar expedition and the future of arctic hydrocarbons*, Oxford Institute for Energy Studies (2007), http://www.oxfordenergy.org/pdfs/comment_0807-3.pdf

ancora da scoprire, probabilmente superiori a quello di Shtokman e il cui sfruttamento sarà esclusivamente statale. Nei prossimi decenni la produzione di petrolio e gas in queste zone dovrebbe essere prossima a quella siberiana e superare quella delle regioni russe storicamente attive nell'estrazione degli idrocarburi, ma ora in forte declino, come quella del Volga e degli Urali. La Russia inoltre teme l'inaridirsi dei campi estrattivi attuali di terraferma siberiana, dopo trent'anni di sfruttamento intensivo: pertanto l'alternativa artica è per la dirigenza russa quanto mai appetibile. Anche la zona orientale dell'Artico russo potrebbe contenere giacimenti sottomarini rilevanti, soprattutto nel Mare di Laptev. Nel Mare di Bering invece petrolio e gas sono presenti in quantità ridotte, ma anche in questo caso le prospezioni effettuate finora sono state scarse. La Russia avrà bisogno di supporto tecnologico occidentale per l'estrazione di idrocarburi in condizioni proibitive come quelle artiche, così come necessiterà di mantenere aperti i mercati per lo sbocco di questa produzione in Paesi che a loro volta dipenderanno dalle forniture russe.

Oltre all'Artico russo, anche l'area che va dalla Groenlandia all'Alaska ha un interessante potenziale. Questo è vero in particolar modo per il bacino di Kronprins Christian ad est della Groenlandia, che si stima contenga più di dieci miliardi di barili di petrolio equivalente, e per la piattaforma continentale a nord dell'Alaska, che da sola ne contiene circa sei.

I.4 I possibili cambiamenti climatici “areali”, le nuove rotte oceaniche e la competizione internazionale

È difficile contestare il fatto che nell'Artico si stia verificando un restringimento della superficie e dello spessore della banchisa polare. Se parlare di “surriscaldamento globale” non è scientificamente corretto, in quanto, ad esempio, le temperature del continente siberiano nella sua zona più fredda (Verkhoyansk-Oymyakon) obbediscono a serie storiche con scarse e irrilevanti oscillazioni da quasi 150 anni e piuttosto con picchi di raffreddamento recenti¹⁰, nell'Artico il ritiro dei ghiacci fa pensare a un riscaldamento “areale”. Le osservazioni del 2007 hanno fatto registrare il massimo ritiro mai constatato dei ghiacci artici (da quando nel 1979 iniziarono i rilevamenti satellitari). Nel Mar Glaciale Artico sembrano manifestarsi più sensibilmente i cambiamenti climatici: probabilmente perché la calotta polare si trova sull'oceano, che assorbe il calore e presenta temperature anche miti nel periodo estivo. Entro settant'anni la temperatura nell'Artico potrebbe crescere di 6 gradi¹¹. La velocità del riscaldamento “areale” sembra essere massima proprio nell'Artico¹². Negli ultimi 200 anni è stato evidente il cambiamento, sul quale ha pesato la concentrazione di alcuni gas: biossido di carbonio e metano¹³. Nel periodo 1979-2000 la calotta artica era di 7,7 milioni di chilometri quadrati, mentre nel 2007 era di appena 5,8. Questa accelerazione nello scioglimento dei ghiacci ha indotto gli scienziati a rivedere le loro previsioni sul futuro dell'Artico. Il *National Snow and Ice Data Center* (NSIDC) degli Stati Uniti ha stimato che i ghiacci dell'Artico potrebbero

¹⁰ L'autore del presente Rapporto si riferisce al diretto e personale esame dei dati storici sul clima continentale siberiano, conservati presso l'archivio dell'Osservatorio meteorologico di Oymyakon e di Tomtor, in Siberia, il punto abitato più freddo del mondo, nel gennaio del 2008 (quando la temperatura era di - 68°C, ossia di soli tre gradi superiore rispetto ai -71,2° del 1926 e di quattro rispetto ai -72,2° di Tomtor, registrati nel 2004). Verkhoyansk avrebbe inoltre raggiunto il suo record del freddo solo di recente (-66,7° nel 2006). Dati dello stesso tipo, che mettono in dubbio la tesi del “riscaldamento globale”, ma che non possono contestare quella del riscaldamento “areale” riferita all'oceano Artico, sono stati visionati anche a Yakutsk, al Centro Studi sul Permafrost, nello stesso periodo.

¹¹ Proiezione dello Scott Polar Research Institute, Università di Cambridge, 2010.

¹² Cfr. SALE R., POTAPOV E., *The Scramble for the Arctic. Ownership, Exploitation and Conflict in the Far North*, Frances Lincoln L.ted Publishers, London, 2010, pp. 179-182.

¹³ DOWDESWELL J., HAMBREY M., *Islands of the Arctic*, Cambridge University Press, 2002, pp. 71-72.

arrivare a sciogliersi completamente già nell'estate del 2040¹⁴, anche se i modelli possono ancora rivelarsi di scarsa attendibilità.

In ogni caso, le conseguenze del ritiro dei ghiacci sono di immensa portata politico-strategica ed economica: non solo le risorse divengono più facilmente sfruttabili (a partire dalla pesca), ma nuove rotte vengono rese percorribili e il loro controllo diventa di interesse strategico, mutando inoltre la dinamica mondiale dei commerci e dei trasporti. Fino ad oggi l'Artico ha costituito una sorta di barriera tra il continente americano e quello eurasiatico, attraversabile solo per via sottomarina o mediante navi rompighiaccio, oltre che per via aerea: è stata una "difesa naturale", che proteggeva gli Stati che lo circondano. La diminuzione della superficie di ghiaccio, rendendo navigabile l'area, sta aprendo un nuovo continente¹⁵ con conseguenti necessità di difesa e di presidio locale, con effetti sconvolgenti per le relazioni e i commerci internazionali (dei quali l'80% sfrutta le vie marittime). Le nuove rotte (attraverso il Passaggio a Nord-Ovest e quello a Nord-Est) aprono nuove vie commerciali. Di fronte a tali prospettive strategiche ed economiche, appare inevitabile il riaccendersi delle contese artiche. Stati Uniti e Canada presentano contese sui diritti di navigazione nelle loro acque territoriali, anche se aumentano le prospettive di accordo per una politica di navigazione comune. Lo stesso accade al controllo russo delle rotte.

Quando la scorta dei rompighiaccio non sarà più necessaria per i cargo merci (sebbene rimarrà il pericolo delle tempeste, del buio nei mesi invernali, degli iceberg e dei passaggi poco profondi negli stretti), la navigazione artica diventerà conveniente, sia nel caso della rotta che dall'Atlantico settentrionale passa lungo la costa siberiana sino al mare di Bering ed al Pacifico, sia in quella che attraversa il Passaggio a Nord-Ovest. La prima riduce di circa il 40% la distanza da percorrere nei viaggi dall'Europa verso la costa occidentale degli Stati Uniti, quella nord-orientale dell'Asia e l'Estremo Oriente. Mentre la tradizionale rotta meridionale (Canale di Suez) da Amburgo a Yokohama è di 11.430 miglia, quella che corre parallela alle coste siberiane riduce questa distanza a 6.900 miglia e nei prossimi 20 o 30 anni potrebbe essere accessibile tutto l'anno. Anche la seconda rotta, con il Passaggio a Nord-Ovest, che attraversa l'arcipelago Canadese, sebbene meno soggetta ai vantaggi del Passaggio a Nord-Est, più esposta ai ghiacci pluriennali e praticabile solo fra diversi anni, presenta il vantaggio di ridurre le distanze nei commerci internazionali. Entrambe poi permettono di evitare l'area mediorientale e del Corno d'Africa, prevalentemente instabili, così come la congestione dei canali di Suez e di Panama, collegando gli oceani Atlantico e Pacifico. L'obiettivo dei 30 milioni di tonnellate annui nel traffico che costeggia la Siberia ha il fine dichiarato di sfidare la rotta che attraversa il Canale di Suez. Inoltre, lo sfruttamento dei giacimenti di idrocarburi (costruzione di piattaforme, manutenzione, trasporto del greggio) necessiterà di una drastica riduzione dei costi delle vie di transito nell'area artica. Il Passaggio a Nord-Est potrebbe trasformarsi in 'un'autostrada' artica, sulla quale la Russia sta già puntando, anche perchè collega Murmansk con le ricche miniere di Norilsk (attraverso la foce dello Jenisej), con gli insediamenti artici di Dikson, Katanga, Tiksi nel Mare di Laptev (alla foce della Lena) e Pevek, nonché con la Ciukotka e poi il Mare di Ochotsk, Magadan e Vladivostok. Tuttavia contrasti fra i Paesi costieri potranno sorgere non solo sulle acque territoriali (Canada e Russia) e sul loro controllo (la questione della loro estensione è diventata così decisiva)¹⁶ ma anche sui problemi ecologici, per i quali si rende indispensabile un sistema di accordi specifici, tutelato dal Consiglio Artico.

¹⁴ *National Snow and Ice Data Center*, <http://nsidc.org>

¹⁵ Nel 2009 due cargo tedeschi della Compagnia navale Beluga hanno percorso la rotta Corea del Sud-Rotterdam. Nell'estate del 2010 la rotta è stata percorsa in senso inverso dalla Scf Baltica, superpetroliera russa scortata da due rompighiaccio nucleari, partita da Murmansk alla volta della Cina.

¹⁶ Nelle acque territoriali russe è forte la tentazione di elevare significative tariffe di transito, e il problema del filtro obbligato della burocrazia moscovita (che peggiora la percezione occidentale) inquieta i Paesi artici, così come quello della inevitabile chiusura a visitatori esterni. Di qui la soluzione prospettata: l'estensione di un regime internazionale uniforme per una regione 'speciale' come quella artica.

II. Gli attori artici e il confronto internazionale sul continente liquido

II.1 La Russia

Mosca ha tentato di ampliare le basi della sua proiezione di sovranità sull'Artico mediante una lunga serie di atti e di dichiarazioni unilaterali, non solo recenti. Se è opinione diffusa fra la maggior parte degli specialisti russi di diritto internazionale che le caratteristiche dell'Artico siano così uniche da richiedere l'assoggettamento a leggi e regole specifiche, non di meno, riferendosi alle acque costiere russe, la letteratura giuridica russa usa i termini "acque interne", "acque storiche" o "chiuse", soggette alla piena sovranità del Paese. Queste definizioni sono puntellate con il richiamo a "diritti storici" e alla convinzione che il ghiaccio artico costituisca una struttura simile alla terra. La rivendicazione russa sull'Artico è pertanto di tipo "terrestre" e la rivendicazione del Polo magnetico e delle dorsali Lomonosov e Mendeleev (per quanto estese molto al di là delle 200 miglia previste e confliggenti con le rivendicazioni di altri Paesi) quali prolungamento della piattaforma continentale russa ne costituisce la principale ragione legittimante, in accordo con quanto richiesto dalla Commissione ONU sui limiti della piattaforma stessa. Per questo la Russia continua a ribadire l'aderenza alle regole ONU e la supremazia di quest'ultima nella regolazione delle questioni artiche. Tuttavia il contrasto con la pretesa di garantire gli interessi strategici, economici e difensivi della Russia nell'Artico è evidente. Gli idrocarburi dominano la politica russa sull'Artico nell'ottica della *energeticheskaja sverchderzhava* (superpotenza energetica) e si fondono con il progetto *Nord Stream*¹⁷. Il solo giacimento di gas Shtokman (senza contare le decine di altri conosciuti o sotto analisi) secondo Gazprom conterrebbe più di quanto la Russia abbia esportato in Europa negli ultimi 30 anni. La Russia aspira quindi a controllare quasi la metà dei fondali dell'Oceano Artico. La Terra di Francesco Giuseppe è monitorata dall'FSB (continuazione del KGB), che ha là una base aerea finalizzata a neutralizzare interferenze di *intelligence* straniera nella dorsale sommersa di Nansen-Gakkel.

La presenza militare russa nell'Artico rimane molto estesa. Il pattugliamento dei sottomarini nucleari è costante, in particolare nel Mare di Barents, di importanza strategica decisiva, che ha sempre visto una particolare concentrazione di forze aeronavali, di superficie e sottomarine, in funzione anti-NATO e di protezione delle rotte militari e civili. Nel 2008 è stata annunciata la creazione di una nuova generazione di rompighiaccio nucleari. Il riconoscimento alla Russia delle dorsali (a seguito di nuove spedizioni geologiche russe nel 2010 per raccogliere prove) conferirebbe alla Russia il controllo militare incondizionato dell'Artico e il diritto esclusivo sulle sue risorse. La classe politica russa ha ripetutamente ribadito di percepire le attività della NATO nell'Artico con un significativo grado di tensione e la ritiene un ostacolo al mantenimento di una condizione di pace, cooperazione e stabilità nel continente. Come

¹⁷ Il *Nord Stream* è un progetto volta alla costruzione di un gasdotto che, attraverso il Mar Baltico, trasporterà direttamente il gas proveniente dalla Russia in Europa. La società che ne curerà lo sviluppo, la Nord Stream AG (già North European Gas Pipeline Company), ha sede a Zürich ed è costituito da: Gazprom 51%, Ruhrgas 15,5%, Wintershall 15,5%, N.V. Nederlandse Gasunie 9%, Gaz de France-Suez 9%. Il gasdotto prevede la realizzazione di due linee parallele da 27,5 miliardi di metri cubi all'anno. La lunghezza prevista è di 1.220 km, con partenza da Vyborg, in Russia, ed arrivo a Greifswald, in Germania, dove il gasdotto sarà collegato alla rete *onshore* tedesca, e da qui al sistema continentale europeo, tramite l'OPAL (progetto operato da Wingas con l'80% e E.On con il 20%). Nord Stream gode fin dal 2000 dello *status* di progetto prioritario nel quadro delle Reti Trans-Europee dell'Energia (TEN-E dall'acronimo inglese), cioè è fra i progetti che l'Unione Europea ritiene di fondamentale importanza per la sicurezza dell'approvvigionamento e il completamento del mercato interno. Il *Nord Stream* gode fin dal 2000 dello status di progetto prioritario nel quadro delle Reti Trans-Europee dell'Energia (TEN-E dall'acronimo inglese), cioè è fra i progetti che l'Unione Europea ritiene di fondamentale importanza per la sicurezza dell'approvvigionamento e il completamento del mercato interno. L'Italia è presente nel progetto tramite Saipem, che poserà i tubi in mare, Snamprogetti, responsabile della parte ingegneristica di progettazione, e PetroValves, che fornirà tutte le valvole necessarie alla sua costruzione (Fonte web). Ulteriori informazioni sul sito <http://www.nord-stream.com/index.php>.

sostenuto da Medvedev alla metà del settembre 2010, le questioni dell'Artico necessitano, per essere risolte, di un passo indietro da parte della NATO, in quanto l'Artico è un'area mondiale delicata, dalla quale devono essere espulsi obiettivi militari. È indubbio che la cooperazione nell'area in presenza di questioni militari aggiuntive, che creano fattori ulteriori di complicazione, sia resa difficile. Tuttavia il vero fine di Mosca è quello di impedire l'estensione del controllo americano sull'Artico e giapponese sulle rotte (favorito dall'arretratezza delle infrastrutture nella rotta a Nord della Siberia). La classe politica russa nelle sue posizioni internazionali ufficiali continua a sottolineare che l'Artico non è per la Russia un nuovo campo di confronto strategico e di battaglia. Essa si appella alla cooperazione fra le potenze rivierasche per risolvere con la ragione i contrasti per il controllo territoriale sulla base del diritto internazionale. Tuttavia gli interessi in gioco fra le potenze costiere sono in radicale contrasto e la Russia, anche nella sua opinione pubblica, si considera "naturalmente" artica: un elemento chiave che fa prevedere che la Russia farà ogni sforzo per difendere i propri interessi nel continente, come espresso nel documento *Fondamenti della Politica statale della Federazione Russa nell'Artico fino al 2020* (30 marzo 2009), che ha previsto, fra l'altro, la trasformazione del continente in base strategica per le risorse necessarie alla Russia e lo sfruttamento della Rotta marittima del Nord. Il tutto, se necessario, con l'espulsione delle interferenze straniere.

II.2 Il Canada

Le autorità canadesi hanno avanzato rivendicazioni sull'Artico già nel 1907. Negli ultimi anni è riaffiorata l'urgenza di definire i confini marittimi a partire dalla piattaforma continentale, così come quella di riaffermare la sovranità sulle 1.600 isole dell'Artico canadese e su fondali ricchi di risorse¹⁸. La posizione canadese sulla delimitazione entra in contrasto con gli Stati Uniti (sulla Zona economica esclusiva, il Passaggio a Nord-Ovest e il Mare di Beaufort, che gli USA vorrebbero acque internazionali soggette al libero passaggio), la Danimarca (Stretto di Nares, tra l'isola di Ellesmere e la Groenlandia) e la Russia. Rispetto a quest'ultima, essa ha raggiunto il massimo vertice di assertività in occasione della dichiarazione russa di possesso del Polo Nord. La creazione di basi di osservazione, militari e civili, le missioni e il pattugliamento navale e aereo delle aree ritenute di propria pertinenza geografica, la costruzione di rompighiaccio (che stimola identiche misure in Russia), la cooperazione fra esercito e guardia costiera continuano, a testimonianza della priorità dichiaratamente assegnata dal Canada all'Artico. Le tensioni internazionali tuttavia rimangono allo stato latente e le crisi a quello potenziale, in particolare con la recente questione dello sconfinamento di ricognitori russi sulle aree canadesi¹⁹. Tuttavia sull'Artico il Canada ha una posizione intensa e attiva ma non ostile. Rimane forte la pretesa di controllo delle acque artiche canadesi e del Passaggio, sempre più affollate, in particolare contro i rischi di inquinamento, molto alti a causa delle condizioni artiche di navigazione e i frequenti incidenti, che nel caso di petroliere sarebbero spaventosamente devastanti a causa dei ghiacci²⁰. La *Northern Strategy* canadese punta a: 1) esercitare la propria sovranità sull'Artico, basata su titoli storici, sul diritto internazionale e sull'occupazione delle regioni da parte degli Inuit e dei popoli autoctoni per migliaia di anni, delimitando chiaramente i confini con gli altri Paesi artici, 2) sviluppare le vie di trasporto del Passaggio di Nord-Ovest, 3) sfruttare le risorse e la cooperazione con gli altri attori, soprattutto nel campo della ricerca scientifica. Nel settembre 2010 questi principi sono stati rivisti, finalizzandoli alla soluzione delle dispute confinarie e allo sfruttamento delle risorse artiche.

¹⁸ Sul riemergere della questione artica in Canada, ROB H., *Renaissance in Canadian Arctic Security*, in: «Canadian Military Journal», (Winter 2005-2006).

¹⁹ Negli ultimi tre anni il *North American Aerospace Defence Command* (NORAD) ha rilevato circa 50 sconfinamenti russi nello spazio aereo artico canadese.

²⁰ Cfr. SALE R., POTAPOV E., *The Scramble for the Arctic*, op. cit, p. 191.

II.3 Gli Stati Uniti

Dopo averlo trascurato a lungo, gli Stati Uniti si apprestano a giocare un ruolo rilevante nello scenario artico, stimolando per riflesso l'attivismo russo. Si tratta del resto dell'unico Paese in grado di controbilanciare la potenza di Mosca nell'area. Il rafforzamento della presenza scientifica, tecnologica e militare statunitense sulle coste dell'Artico è un segnale del cambiamento dei tempi e delle priorità americane. Tuttavia l'inferiorità degli Stati Uniti rispetto alla Russia in campo artico permane a causa della mancanza di una strategia settentrionale e artica; nonostante gli sforzi attuali per colmare il *gap*, emblematica è la mancanza di una flotta artica rompighiaccio. Anche nella corsa alle risorse artiche gli USA non sembrano essere in grado di competere e presentano una pressoché completa mancanza di strategia nei confronti di Alaska, Mar glaciale artico e Mare di Barents. Il quadro era già chiaro con l'abbandono delle basi in Islanda nel 2006 e a fronte dell'estensione del monitoraggio russo nel Nord Atlantico il problema si è acuito. Gli Stati Uniti però aspirano allo sfruttamento delle rotte artiche e godono già di una posizione di superiorità nel controllo dello Stretto di Bering (accordo Baker-Shevardnadze del 1990, ancora contestato in Russia), indifferente al criterio di equidistanza stabilito dalla Convenzione di Montego Bay. In quello stretto il vantaggio americano (si stima che in quella zona si trovino 24 miliardi di barili di petrolio e 126.000 miliardi di metri cubi di gas naturale, oltre a una grande abbondanza di risorse ittiche) è notevole, ma questa posizione rende instabile l'area, che presenta alterni innalzamenti del livello di conflittualità internazionale che possono aumentare, provocati da tensioni dei pescherecci russi con la guardia costiera statunitense e sconfinamenti nella Zona economica esclusiva.

II.4 La Norvegia e gli attori artici minori

Norvegia e Danimarca hanno aumentato, di fronte alla spedizione russa del 2007 ai fondali del Polo, la vigilanza artica e la ricerca del riconoscimento sia delle dorsali oceaniche (quella di Lomonosov è considerata dalla Danimarca un'estensione sottomarina della Groenlandia), sia delle acque territoriali e di pesca. L'opzione della cooperazione, tuttavia, rimane nel caso della Norvegia quella prevalente e si è manifestata anche nel *Trattato sulla cooperazione e la delimitazione marittima nel Mare di Barents*, firmato con la Russia a Murmansk il 15 settembre 2010. La firma del Trattato (la cui forma preliminare risaliva al 27 aprile 2010 e che nella sua forma definitiva necessita dell'approvazione dello *Storting* norvegese e della Duma russa) è un esempio di cooperazione e di controllo delle tensioni nell'Artico e cerca di risolvere le questioni più rilevanti relative al continente, allo sfruttamento delle risorse energetiche e delle aree di pesca. La fissazione di un nuovo confine marittimo ha il fine di assicurare la continuità e la stabilità, nell'ambito della cooperazione russo-norvegese, in particolare in quella petrolifera, che presenta importanti potenzialità nelle aree di confine. L'accordo ha stabilito gli *standard* giuridici per un'esplorazione condivisa e per l'utilizzo delle risorse energetiche e ittiche in un'area di 175.000 chilometri quadrati nel Mar di Barents. Il primo ministro norvegese Stoltenberg ha sottolineato che la *membership* norvegese nella NATO non pregiudica la continua ricerca di buone relazioni e di un incremento della cooperazione nell'Artico con la Russia, con la quale si riproduce un contenzioso sulle aree di pesca nei pressi delle isole Svalbard e sui giacimenti di idrocarburi nel Mare del Nord. La Cooperazione di Barents con la Russia (1993) si era intensificata già nel 2002 e ha portato agli accordi del 2010, che consentiranno di perfezionare la *partnership* finalizzata allo sviluppo dell'attività estrattiva nell'Artico. Le compagnie petrolifere norvegesi *Statoil* e *Norsk Hydro* hanno 35 anni

d'esperienza nel campo dell'estrazione d'idrocarburi in condizioni estreme, maturati sulla piattaforma continentale a Nord della Norvegia. Tale competenza sarà di fondamentale importanza per i colossi dell'industria estrattiva russa, *Rosneft* e *Gazprom*, proprio nel momento della loro corsa all'Artico. Le mire e le manovre russe nell'Artico non sono considerate in Norvegia come allarmanti, ma come costanti di antiche questioni, da quella delle Spitzbergen a quella del confine nella Penisola di Kola. L'aumento di interesse della Russia per l'Artico è considerato un fattore di stimolo alla cooperazione. La Norvegia privilegia relazioni diplomatiche intense e produttive con la Russia, neutralizzando ogni contenzioso e svolgendo un ruolo di mediazione tra Mosca, l'UE e il Nordamerica, al fine di rilanciare la cooperazione internazionale nella regione artica e di ridurre il potenziale polemogeno delle mire sull'Artico. I Paesi rivieraschi minori, pur senza essere in grado di compiere azioni dimostrative (e senza poter contare su un potenziale militare significativo), hanno mostrato insofferenza e riluttanza a subire passivamente eventuali occupazioni dell'Artico da parte di potenze della regione. Questo è particolarmente vero per la Danimarca, che presenta rivendicazioni territoriali (le dorsali sottomarine artiche) gravide di contenziosi con le maggiori potenze artiche. L'Islanda sta sviluppando progetti di cooperazione con la Russia sull'Artico, pur dopo aver presentato due anni fa rivendicazioni per l'allargamento della propria piattaforma continentale. Di minor 'peso artico' è invece la Gran Bretagna, che tuttavia conserva aspirazioni sulla piattaforma continentale sottostante al Mare del Nord, condivisa con la Norvegia, e rivendica un ampio settore della piattaforma situata a occidente della Scozia e protesa nel Nord Atlantico, con gli altopiani sommersi di Rockhall Rise e delle Faer Øer, estranei alla piattaforma delle isole britanniche. Un'incognita rimane la Groenlandia, che con il lento processo di indipendenza dalla Danimarca e con l'aumento rapido della sua popolazione potrebbe aver bisogno di servirsi dei contrasti con il Canada per consolidare la propria fisionomia "nazionale".

III. Il futuro del confronto internazionale nell'Artico

Le zone costiere, le piattaforme continentali, le dorsali oceaniche e le zone economiche esclusive dei singoli Paesi nell'Artico diventeranno sempre più importanti in futuro a causa delle risorse energetiche e minerarie e le acque artiche acquisiranno un'importanza crescente per le comunicazioni intercontinentali. Gli accordi bilaterali e multilaterali fra i Paesi artici verranno sottoposti a tensioni crescenti. La Convenzione ONU sul diritto del mare fornisce un quadro normativo per la *governance* generale nell'Artico, ma frena l'acquisizione di specifiche linee guida. Vi è così mancanza di una *governance* integrata e di sistemi di regolamentazione all'interno e fra gli Stati della regione artica. In particolare questo comporta conseguenze pesanti nell'ambito delle *offshore hydrocarbon activities*, prive ancora di un accordo regionale. L'*Arctic Council*²¹, che rimane il *forum* principale per la cooperazione artica, cerca di promuovere la cooperazione e il coordinamento fra i Paesi artici, inclusa la Groenlandia. Tuttavia gli strumenti dei quali dispone sono ancora limitati e la sua debolezza istituzionale ancora marcata.

Una svolta per la soluzione delle questioni artiche in vista di una maggiore cooperazione si è avuta con l'*International Arctic Forum*, svoltosi a Mosca il 22-23 settembre 2010, con la

²¹ Il Consiglio Artico è un *Forum* internazionale che discute dei problemi dei governi artici e della popolazione indigena dell'Artico. Il primo passo verso la sua formazione venne intrapreso nel 1991 con la firma da parte di otto paesi artici dell'*Arctic Environmental Protection Strategy* (AEPS). Nel 1996 la Dichiarazione di Ottawa portò alla formazione del Consiglio Artico, al fine di garantire alla regione artica uno sviluppo sostenibile dal punto di vista ambientale, sociale e economico. Gli attuali Stati membri sono il Canada (che rappresenta i Territori del Nord-Ovest, il Nunavut e lo Yukon), la Danimarca (che rappresenta la Groenlandia e le Isole Fær Øer), la Finlandia, l'Islanda, la Norvegia, la Russia, gli Stati Uniti (che rappresentano l'Alaska) e la Svezia. Osservatori sono Cina, Corea del Sud, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito (che rappresenta la Scozia), Spagna ed Unione Europea (Fonte web). Per ulteriori informazioni <http://www.arctic-council.org/>.

partecipazione di Russia, Stati Uniti, Canada, Danimarca, Norvegia e Islanda (e di NGO di 15 Paesi), anche se la Russia vi ha ribadito le sue rivendicazioni, difficilmente conciliabili con quelle degli altri “*arctic-player*” (attori artici). Ad esse ha aggiunto le seguenti ragioni legittimanti: innanzitutto, più del 70% del territorio della Russia è collocato nelle latitudini settentrionali del pianeta. Inoltre la Russia ha avuto un ruolo leader nella *Northern Sea Route*, ha creato il maggior numero di città oltre il Circolo Polare, è in grado di frenare lo sfruttamento indiscriminato (e privato) del continente (creando anche parchi naturali) e possiede una lunga tradizione di *arctic research* e le maggiori potenzialità tecnologiche e di *know-how* per la sua gestione. In futuro queste premesse potrebbero significare, anziché cooperazione, maggiore chiusura esclusiva dell’Artico.

III.1 Gli attori “non artici”, la UE e l’Italia

Fra gli attori internazionali più interessati all’Artico spicca la Cina, a causa della sua “fame” di risorse naturali. È probabile che in futuro il Paese asiatico (osservatore *ad hoc* dell’*Arctic Council*) venga sempre più coinvolto nella gestione delle risorse e nei commerci internazionali nei Passaggi artici. Molto significativa è stata la richiesta, formulata durante l’Expo 2010 di Shanghai dal governatore della Regione autonoma Yamalo-Nenetskaya della Russia ai rappresentanti cinesi, di collaborare all’esplorazione dell’Artico e nello sfruttamento delle risorse.

Il ruolo della UE nel confronto sull’Artico è marginale, ma la regione la investe in quanto collocata a ridosso della sua dimensione territoriale e concerne la Groenlandia, ricompresa fra i suoi *overseas countries and territories* (OCT - territori e paesi d’oltremare). L’UE è impegnata nel tentativo di sviluppare forme di *arctic multilateral governance*, unendovi lo sforzo per la conservazione dell’ambiente (e delle ingenti riserve per la pesca) e la supervisione sull’uso sostenibile delle risorse. Un’azione significativa è quella condotta dal *Barents Euro-Arctic Council*, ma di particolare rilevanza rimane per l’Artico la cooperazione con gli Stati Uniti. Spesso si sono avute posizioni comuni UE-USA, che però hanno complicato la situazione, come nel caso del mantenimento dello *status* di acque internazionali nel Passaggio di Nord-Ovest. L’*EU Northern Dimension (ND) policy* adottata nel 1999 ha comunque creato un quadro istituzionale per la cooperazione e la *partnership* fra la UE e i vicini. Tuttavia ancora non esiste una partecipazione diretta UE alle attività artiche e in particolare a quelle, in prospettiva, estrattive, per trarne vantaggio e per limitarne i danni.

È sempre più importante favorire il ruolo dei “*non-arctic player*”, soprattutto di quelli più prossimi alla regione (Svezia e Finlandia) perché fino ad oggi essi hanno dimostrato di essere attori decisivi nella mediazione e nella moderazione delle dispute più accese, che potranno inasprirsi con l’aumento dei prezzi degli idrocarburi e la fine della crisi mondiale, che ha penalizzato gli attori artici nei loro progetti di rafforzamento del loro peso nel continente.

Anche l’Italia può giocare un ruolo in campo artico: in primo luogo è titolare di uno *status* di osservatore nell’*Arctic Council* ed è membro dell’*Arctic Science Committee (IASC)*. Poi, grazie alle sue relazioni privilegiate con la Russia, l’Italia può tentare di frenare le chiusure russe dell’Artico e i suoi tentativi di “sovrannazione”.

Gli attori “non-artici” hanno spazio per incrementare le consultazioni di attori governativi e non, al fine di promuovere compromessi accettabili per tutte le parti in causa, prevenire conflitti e migliorare la cooperazione scientifica.

ALLEGATI

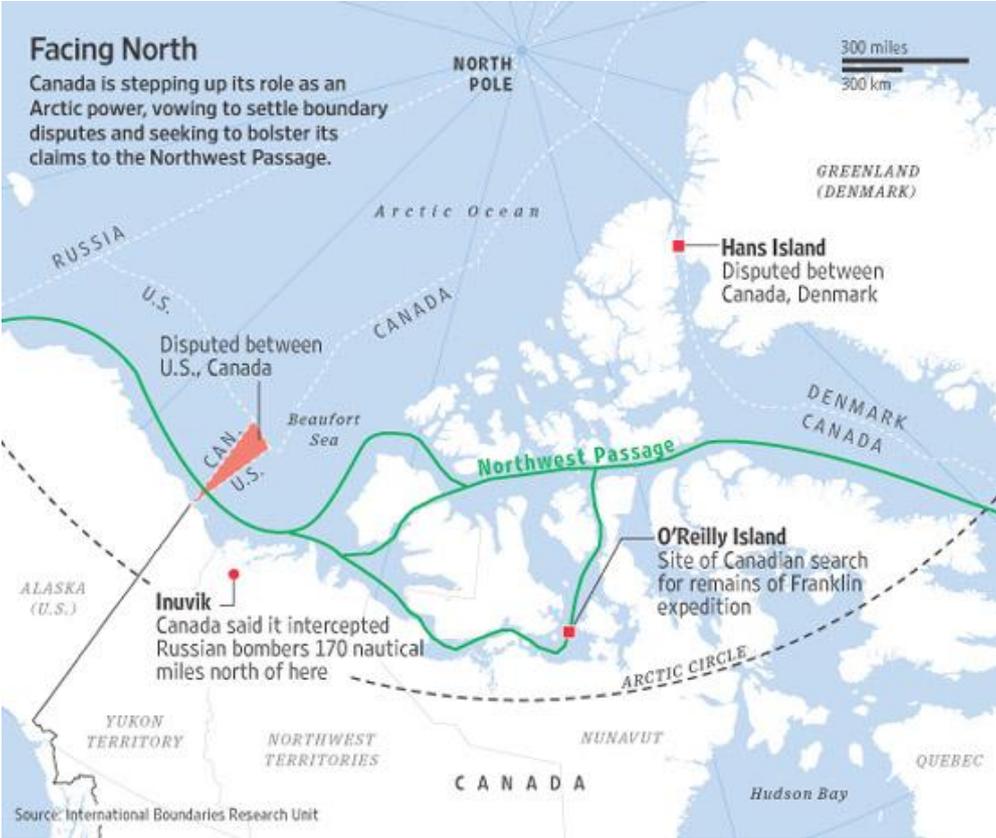


Fig. 1 II Northwest Passage
Fonte: *International Boundaries Research Units*



Fig. 2 Il ghiaccio nel Mar Glaciale Artico al suo massimo punto di ritiro (settembre 2007).
Fonte: Immagine NASA

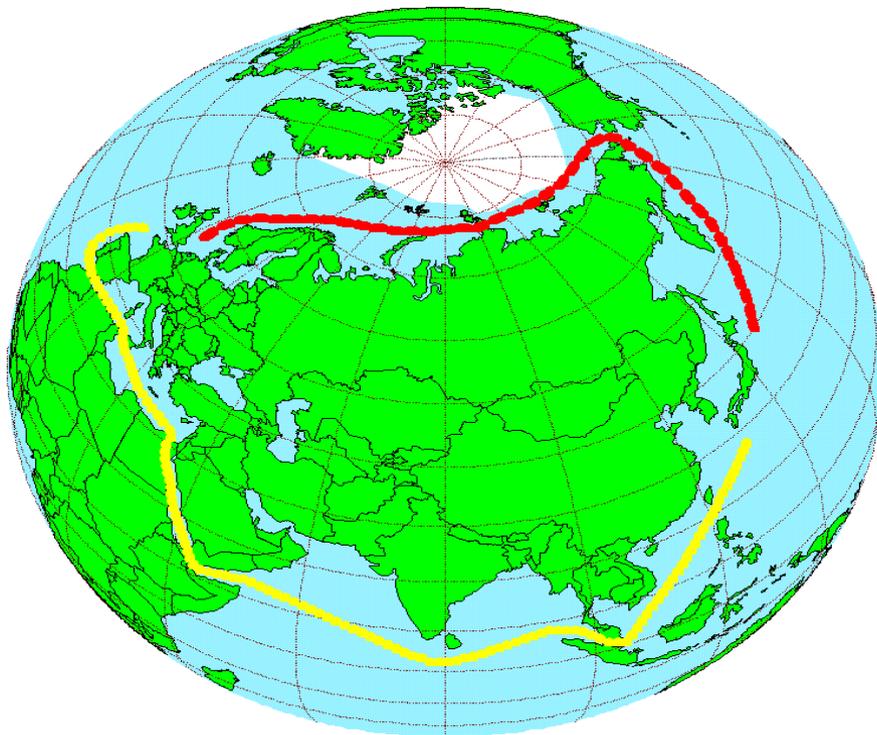


Fig. 3 Il Passaggio di Nordest: confronto con la rotta dell'emisfero Sud.



Fig. 4 Il Passaggio di Nordest: il percorso dei cargo tedeschi nel 2009

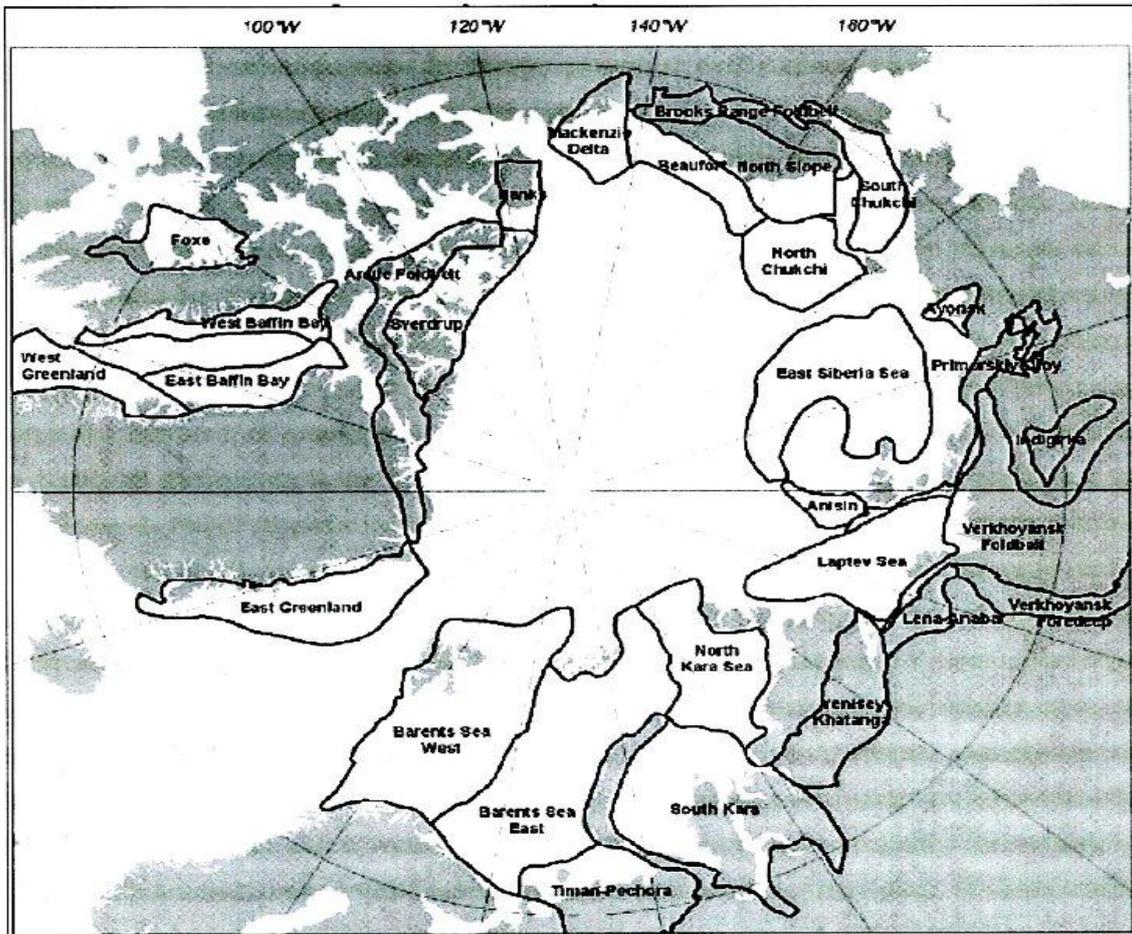


Fig. 5 I bacini di idrocarburi nell'Artico

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Approfondimenti già pubblicati:

- 01 - Islam e problematiche religiose in Cina, ottobre 2009
- 02 - I Balcani tra rischi di nuove crisi e prospettive europee, ottobre 2009
- 03 - Iraq, dicembre 2009
- 04 - Una breve guida ai negoziati di Copenhagen: principali temi e attori, dicembre 2009
- 05 - Il partenariato orientale dell'UE tra potenzialità e debolezze, dicembre 2009
- 06 - Dinamiche etniche, tribali e politiche in Afghanistan, gennaio 2010
- 07 - Movimenti estremisti islamici nel Sudest Asiatico, febbraio 2010
- 08 - Il Brasile, motore dell'integrazione regionale dell'America del Sud, marzo 2010
- 09 - I Balcani tra orizzonte europeo e tensioni interetniche - I casi di Bosnia-Erzegovina e Macedonia, marzo 2010
- 10 - Afghanistan: le sfide dello sviluppo e le alternative all'economia illegale dell'oppio, marzo 2010
- 11 - Il nuovo Concetto strategico della Nato: verso la quadratura del cerchio?, aprile 2010
- 12 - Nuove forme di antisemitismo e mezzi di contrasto, aprile 2010
- 13 - Il regime di non proliferazione nucleare alla vigilia dell'ottava Conferenza di Riesame del Trattato di Non Proliferazione Nucleare, maggio 2010
- 14 - Le relazioni sino-russe e il caso dell'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai, maggio 2010
- 15 - La formazione delle forze di sicurezza afgane, maggio 2010
- 16 - Cambiamenti climatici e governance della sicurezza: la rilevanza politica della nuova agenda Internazionale, maggio 2010
- 17 - Il Consiglio d'Europa e l'immigrazione, giugno 2010
- 18 - La nuova leadership Usa e le relazioni transatlantiche, settembre 2010
- 19 - Impatto delle sanzioni contro l'Iran, settembre 2010
- 20 - Nuovi paradigmi sulla sicurezza alimentare e la pace, settembre 2010
- 21 - Rom e sinti in Italia: condizione sociale e linee di politica pubblica, ottobre 2010
- 22 - Il Corno d'Africa, ottobre 2010
- 23 - La questione curda, ottobre 2010

Coordinamento redazionale a cura del:

Senato della Repubblica

SERVIZIO STUDI

Tel. 06.67062629 - e-mail: studi1@senato.it

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67062989 - e-mail: segreteriaAAll@senato.it