



IRIAD
REVIEW
Studi sulla pace e sui conflitti

Sfide geopolitiche in Artide e Antartide

Sommario

Focus

Venti di guerra nel Mediterraneo orientale

di Maurizio Simoncelli, p. 2

Analisi e ricerche

Artico: l'equilibrio tra interessi nazionali e sfide globali

di Andrea Sorrentino, p. 5

Uno scontro di Realpolitik in Antartide

di Fabio Franceschi, p. 34

L'origine della missione internazionale in Afghanistan: quale futuro per il Paese asiatico dopo l'accordo tra gli Stati Uniti e i Talebani?

di Danilo Talento, p. 60

Flussi migratori e la loro governance globale

di Salvatore Costa, p. 88

Archivio dei libri

Ferdinando Sanfelice di Monteforte, Laura Quadarella Sanfelice di Monteforte, // *mondo dopo il Covid-19*

di Maurizio Simoncelli, p. 110

IRIAD REVIEW. Studi sulla pace e sui conflitti. - ISSN 2611-3953

Mensile dell'IRIAD (Istituto di Ricerche Internazionali Archivio Disarmo)

Via Paolo Mercuri 8, 00193 – Roma (RM)

C.F. 97018990586, P.Iva 04365231002 Tel. + 39 06 36000343

info@archiviodisarmo.it - www.archiviodisarmo.it

Direttore Editoriale: Maurizio Simoncelli

Direttore Responsabile: Fabrizio Battistelli

Registrazione Tribunale di Roma n. 53/2018

Copyright © IRIAD (Istituto di Ricerche Internazionali Archivio Disarmo)



Venti di guerra nel Mediterraneo orientale

Winds of wars in the eastern Mediterranean

di Maurizio Simoncelli

La scoperta di giacimenti di idrocarburi nell'area del Mediterraneo orientale, tra la Turchia, la Grecia, Cipro e gli altri paesi prospicienti (Israele, Libia, Egitto, Libano), sta scatenando forti tensioni non solo tra essi, ma anche con altri paesi variamente interessati a queste risorse, tra cui Francia, Italia, Stati Uniti, Qatar e Russia. Solo nel Blocco 10, a sud-ovest di Cipro, si stimano presenti risorse tra 142 e 227 miliardi di metri cubi (bcm) di gas. Nel complesso si pensa che vi siano 1,7 miliardi di barili di petrolio e 122 trilioni di metri cubi di gas, secondo l'US Geological Survey.

Focus

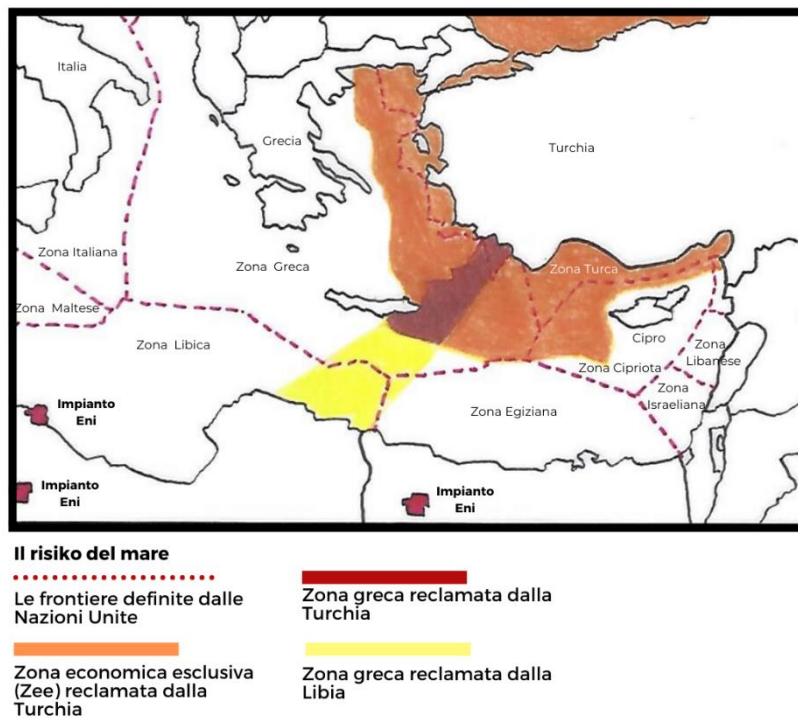


Fig.1: Elaborazione grafica a cura di Serena Doro¹

¹ Per approfondimenti vedi: Serena Doro, *La Turchia: un attore fondamentale non solo per l'equilibrio del Medio Oriente* e Danilo Talento, *L'evoluzione storica della "questione Cipro" e le rivendicazioni turche nei suoi spazi marini: il caso della Saipem 12000* (in IRIAD Review, n° 2, febbraio 2020)

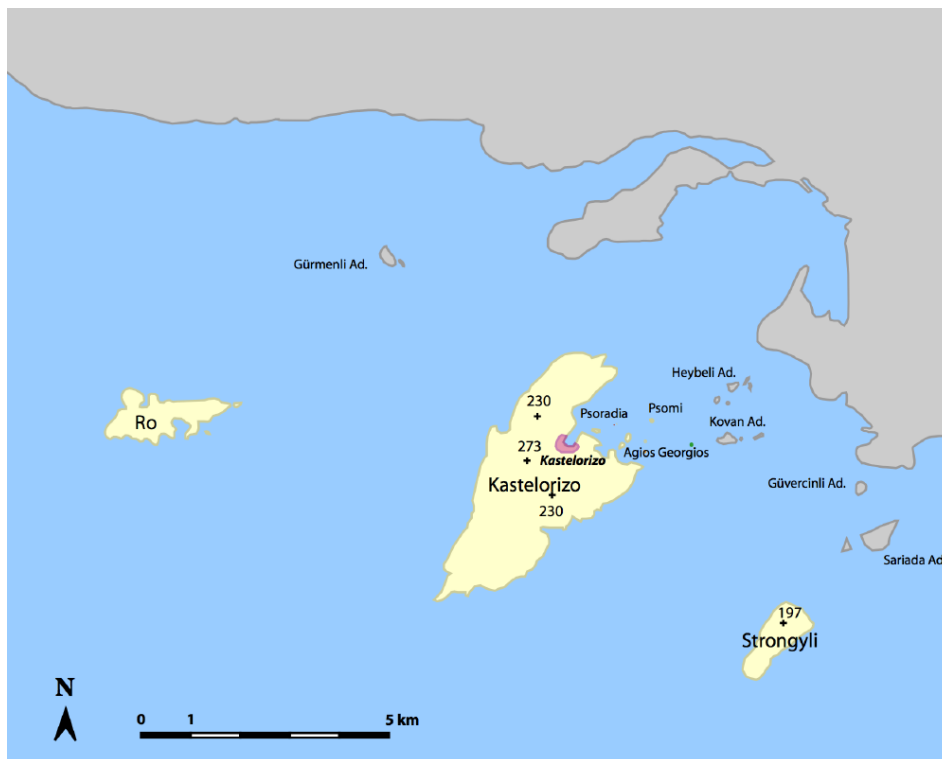


L'antica diatriba tra Atene e Ankara sia relativa all'assetto di Cipro, sia alla delimitazione delle acque territoriali (e ai loro diritti di sfruttamento esclusivo) ha ripreso vigore proprio da queste scoperte energetiche.

Dopo il colpo di stato della maggioranza greca nel 1959 e il successivo intervento militare turco, Cipro è rimasta divisa in due, con la Repubblica di Cipro ora facente parte anche dell'UE e la Repubblica Turca di Cipro Nord, non riconosciuta dalla comunità internazionale, con permanenti tensioni al punto che vi è presente dal 1964 la Forza di Peacekeeping delle Nazioni Unite a Cipro (UNFICYP).

La questione delle acque territoriali è anch'essa di antica data: basti pensare alla collocazione di Kastelorizo (o Castelrosso) praticamente adiacente alle coste turche, creando enormi problemi nella definizione delle acque territoriali, che, come è noto, comprendono – teoricamente - un'area di 200 miglia nautiche a partire dai confini marittimi nazionali. La vicinanza estrema tra Grecia e Turchia, in questo caso, non ha portato ad un accordo condiviso, ma ad una costante tensione, aggravata dalle recenti scoperte energetiche.

All'atteggiamento muscolare di Erdogan che ha rivendicato con la propria flotta militare uno spazio in questo territorio la risposta è stata da un lato la ricerca diplomatica di un accordo e dall'altro l'esercitazione navale *Eunomia* tra Francia, Grecia, Italia e Cipro nell'agosto scorso nell'area in questione.



Fonte: Wikipedia



Se la politica estera attuata da Ankara basata su atti di forza unilaterali punta a rafforzarne il ruolo nel Mediterraneo allargato (basta pensare all'occupazione del Kurdistan siriano o all'accordo con il governo libico), non si può non considerare la necessità comunque di ricondurre Erdogan nell'ambito di relazioni internazionali basate sul dialogo e sul compromesso. Il sostegno concessogli nell'invasione della Siria (apertamente da parte statunitense e tacitamente con l'inazione da parte europea) è stato un grave errore, che ha nei fatti stimolato il governo turco a proseguire in questa linea.

La sua presenza nella NATO, che nel suo preambolo afferma *la libertà dei loro popoli, il loro comune retaggio e la loro civiltà, fondati sui principi della democrazia, sulle libertà individuali e sulla preminenza del diritto*, dovrebbe necessitare di una riflessione, anche alla luce delle forti restrizioni interne della libertà, che fanno di questo paese non più un esempio di democrazia.

Se scoppiasse un conflitto armato tra Turchia e Grecia, ambedue membri NATO, l'art. 5 che prevede una risposta militare solidale da parte degli altri partner dell'Alleanza come dovrebbe essere attuato? A favore di Atene o di Ankara? Se la Turchia si scontrasse con le flotte europee, quali potrebbero essere le conseguenze?

E' opportuno cedere a tutte le richieste turche o è il caso di porre alcuni paletti? La stessa minaccia di Erdogan di permettere il transito verso l'UE ai milioni di rifugiati presenti nel suo paese la dice lunga sui rapporti non certo idilliaci tra l'Occidente e il paese anatolico.

Se l'Unione Europea saprà elaborare una politica estera unitaria, riuscirà ad avere un ruolo significativo e autorevole sulla scena internazionale, in grado anche di rapportarsi con Ankara. Altrimenti l'ordine sparso con cui si è andati avanti sinora ci condannerà inevitabilmente all'irrilevanza, non solo nei confronti delle grandi potenze come Stati Uniti, Russia e Cina, ma anche di quelle medie come Ankara, peraltro ben armata anche dall'UE.



Artico: l'equilibrio tra interessi nazionali e sfide globali

Arctic: the balance between national interests and global challenges

di Andrea Sorrentino

Abstract: L'Artico è passato da essere una zona del possibile conflitto tra NATO e Russia durante la Guerra Fredda ad un'area di pace e collaborazione. Questo è stato possibile anche attraverso la creazione, tramite dichiarazione, e non un trattato internazionale, del Consiglio Artico. I cambiamenti climatici hanno aumentato rischi ambientali e riaperto interessi nazionali e posto sfide globali, rendendo più fruibili risorse quali petrolio, gas e minerali ed aprendo nuove rotte commerciali. Nel corso degli anni si è assistito ad una crescente militarizzazione dell'area, con la Russia che ha riaperto alcune basi militari chiuse al termine della Guerra Fredda, le esercitazioni organizzate in ambito NATO e il potenziamento dei sistemi di difesa bilaterali tra USA e Canada come il NORAD.

Parole chiave: Artico; geopolitica; Trattati internazionali; cambiamenti climatici; NATO

Abstract: During the Cold War, the Arctic represented an area of potential conflict between NATO and Russia. In the last years, it has become a land of peace and cooperation. This was achieved through the creation of the Arctic Council, via a declaration and not by an international treaty. In spite of the other International Organizations, the Arctic Council involves Indigenous people. Climate change has not only made natural resources (e.g. oil, gas and minerals) more accessible, but it has also set global issues. Moreover, the current increase of extractive activity may amplify pollution's effects. In addition, military presence has been raised. In fact, while Russia reopened military bases, which have been closed after the Cold War, Canada and USA have updated their bilateral defence systems.

Keywords: Arctic; geopolitics; international treaties; climate change; NATO

Andrea Sorrentino: Laureato magistrale in Relazioni Internazionali presso Sapienza Università di Roma, ha trascorso un periodo di studio presso l'Universiteit Antwerpen in Belgio e ha svolto un tirocinio presso l'Ambasciata di Italia in Uruguay. Si occupa di tematiche ambientali, di politica estera e di storia. Collabora da Gennaio 2020 con Archivio Disarmo.



Introduzione

Le dichiarazioni dello scorso agosto del Presidente degli Stati Uniti Donald Trump sulla volontà di acquistare la Groenlandia (Bongiorni, 2019) con il conseguente rifiuto danese e la recente apertura di una sede consolare statunitense nella zona di Nuuk (McGwin, 2019) hanno posto i riflettori sull'Artico. Questa zona rappresenterà un'area geografica da tenere sotto osservazione in quanto i cambiamenti climatici e il conseguente scioglimento dei ghiacciai potrebbero aprire a nuovi scenari nell'ambito delle relazioni internazionali. A tal proposito, Ekaterina Klimenko (2019), studiosa dello Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), evidenzia come questi cambiamenti repentini abbiano un effetto sulla "sicurezza dell'Artico", termine che viene concepito in maniera estensiva, in quanto vengono inclusi sia il concetto di sicurezza alimentare sia quello di sicurezza umana. Al fine di avere una maggiore percezione di tali mutamenti si consideri che, secondo il rapporto aggiornato al 2019 del Programma di monitoraggio e valutazione dell'Artico (AMAP)², nel periodo dal 1971 al 2017 le temperature nella zona artica sono aumentate 2,4 volte più velocemente rispetto alla media di quelle dell'emisfero boreale (AMAP, 2019).

Inoltre, si prospetta anche un rischio per la sovranità degli Stati Artici (Reinke de Buitrago, 2019; Brutschin, Schubert, 2016) dovuta alla corsa all'oro (Leroux, Spiro, 2018; Keil, 2014; Knecht, Keil, 2013) che si genererebbe dalla nuova disponibilità di risorse. Infatti, lo scioglimento dei ghiacciai e il conseguente aumento del livello del mare potrebbero aprire nuove rotte commerciali e rendere fruibili risorse come petrolio, gas e minerali preziosi che erano precedentemente inaccessibili (Wegge, Keil, 2018). Si aprono così delle possibilità di estrazione. Di "rinnovata competizione" per le risorse offshore ha fatto esplicita menzione il Segretario di Stato statunitense Mike Pompeo durante la riunione ministeriale del Consiglio Artico tenutasi a Rovaniemi in Finlandia il 6 maggio 2019 (US State, 2019). Anche il Dipartimento della Difesa statunitense, nel corso dell'audizione presso il Senato del 3 marzo 2020³, ha parlato di "competizione strategica" nell'area (US Congressional Research Service, 2020). La Guardia Costiera statunitense, nella stessa comunicazione al Senato, ha fatto menzione di "un riemergere della competizione tra grandi potenze" (*ibidem*). Il Ministro della Difesa russo, Sergey Shoigu, nel 2018, ha dichiarato che la competizione nell'Artico potrebbe condurre a un conflitto potenziale (Laruelle, 2020). Tali rischi per la sovranità si aggiungono alle già delicate questioni in merito alle piattaforme continentali e ai confini⁴.

² ente che opera nell'ambito del Consiglio Artico.

³ Audizione davanti alla sottocommissione *Readiness and Management Support* della Commissione *Armed Forces* del Senato.

⁴ La Convenzione sul diritto del mare del 1982, la cosiddetta Convenzione di Montego Bay, stabilisce all'art. 76 che gli Stati costieri comunichino alla Commissione sui Limiti della piattaforma continentale di aver superato con la propria piattaforma continentale le 200 miglia nautiche (sull'argomento si veda Conforti, 2014).



Se da un lato l'accresciuta disponibilità di risorse potrebbe presentare nuove opportunità, in particolare nel settore energetico dove il ruolo del gas naturale liquefatto diventa sempre più considerevole, d'altra parte l'intensificazione dell'attività nella zona pone serie sfide ambientali che in un contesto fragile come quello dell'Artico sono amplificate.

In letteratura (si veda tra i tanti Keil, 2014) vi è un intenso dibattito all'interno dei teorici delle Relazioni Internazionali tra chi ritiene che vi sia una cosiddetta corsa all'oro per accaparrarsi le risorse e chi invece sostiene che vi sia soltanto un'amplificazione del fenomeno, così come tra chi vede nell'Artico una regione di imminente conflitto e chi invece stima che il rischio sia non particolarmente elevato. Il Dipartimento della Difesa statunitense, nel documento "Arctic Strategy" pubblicato nel 2019, afferma che "sebbene la prospettiva immediata di un conflitto nell'Artico sia bassa" vi è un'intensificazione di problematiche strategiche che potrebbero "colpire gli interessi della sicurezza nazionale statunitense e promuovere l'instabilità" (US Dept. Defense, 2019). Tale posizione è stata ribadita anche dalla Marina statunitense che al Senato si è espressa in maniera analoga rispetto al Dipartimento della Difesa (US Congressional Research Service, 2020).

Dopo un breve excursus storico, verrà analizzato il Consiglio Artico nel quale siede anche l'Italia come Stato osservatore. Successivamente, verranno esaminate le risorse e sarà studiata la relazione tra attività estrattiva ed i rischi ambientali. In seguito, saranno approfonditi gli interessi energetici dei tre Stati artici più grandi per dimensioni: Russia, Canada e Stati Uniti. Infine, verrà analizzata la crescente militarizzazione dell'area, confrontando i tre Stati artici precedentemente menzionati.

1. Contesto storico

Durante la Seconda Guerra Mondiale, il Mar Glaciale Artico e il Mare di Norvegia vennero utilizzati come corridoi per il passaggio delle navi alleate fino a Murmansk, per fornire assistenza all'Unione Sovietica (Haftendorn, 2011). Nel corso della Guerra Fredda la regione polare rappresentò un'area del possibile scontro diretto tra Stati Uniti, la NATO e la Russia (Exner-Pirot, 2012); a seguito invece del discorso pronunciato da Gorbaciov a Murmansk nel 1987, nel quale il leader russo invitava alla creazione di una zona di pace nell'Artico, venne intrapresa la rotta della cooperazione tra i Paesi artici (ibidem). Successivamente, fu creato il Consiglio Artico, istituito con la Dichiarazione di Ottawa, firmata nella capitale canadese il 19 settembre 1996.



2. Il Consiglio Artico

Di tale organismo multilaterale intergovernativo fanno parte Canada, Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia, Russia, Stati Uniti e Svezia. Inoltre, il Consiglio cerca di coinvolgere direttamente le popolazioni indigene residenti nella zona. Tale aspetto permette una distinzione del Consiglio dalle altre Organizzazioni Internazionali (Exner-Pirot, 2012; Balton, Ulmer, 2019). Abele e Rodon (2007: 57) evidenziano come la costituzione del Consiglio Artico abbia rappresentato “un passo in avanti nell’istituzionalizzazione della regione Artica”. I due autori sottolineano in particolare il contributo della popolazione indigena a tale creazione (*ibidem*). Poto (2017) definisce il Consiglio Artico come un esempio virtuoso per il coinvolgimento e la partecipazione delle popolazioni indigene. Altri autori tra i quali Kankaanpää e Young (2012) hanno adottato un approccio più prudente in merito al contributo fornito dalle popolazioni indigene che, pur avendo ottenuto numerosi seggi permanenti, attraverso le associazioni rappresentanti, all’interno dell’organismo, sono dotate di scarsa capacità di influenzare le decisioni e non ricoprono un ruolo preponderante⁵. Tuttavia, andrebbe sottolineato il loro impegno in merito alla sensibilizzazione sulla tutela e sul rispetto delle risorse naturali, scaturito nella dichiarazione congiunta sulla solidarietà indigena per la protezione dell’Artico⁶ (Wilson, 2016).

Il Consiglio Artico è stato creato sulla base di una dichiarazione e non attraverso un trattato. Questo testimonierebbe una volontà più politica che legale degli Stati artici di impegnarsi per una collaborazione pacifica nella regione (Smieszek, 2019). Smieszek ricorda come l’insistenza statunitense per avere un ente privo delle caratteristiche di un’organizzazione internazionale abbia condotto a un’istituzione di piccole dimensioni senza un segretariato permanente e con una presidenza rotativa su base biennale tra i membri del Consiglio (*ibidem*). Anche Page Wilson (2016) rammenta il fatto che con l’istituzione del Consiglio Artico non furono create obbligazioni giuridiche vincolanti per gli Stati. Tuttavia, con la dichiarazione di Nuuk del 2011 è stato deciso di instaurare un Segretariato permanente con sede a Tromsø in Norvegia e pienamente operativo a partire dal 2013 (Arctic Council, 2015; Kankaanpää e Young, 2012). L’Islanda ha assunto la presidenza per il periodo 2019-2021 ed ha annunciato che, durante il proprio mandato, porrà attenzione in particolare sul tema dell’ambiente marino, sulle soluzioni per il clima e per l’energia verde, sui popoli e le comunità artiche e sul rafforzamento del Consiglio Artico (Governo dell’Islanda, 2019).

Per quanto riguarda gli Stati osservatori, il 15 maggio 2013, durante la riunione ministeriale tenutasi a Kiruna, in Svezia, è stato raggiunto un accordo per ammettere la Cina, la Corea del Sud, l’India, l’Italia, il Giappone e Singapore (Lackenbauer, 2014). Come

⁵sul dibattito in materia si veda tra gli altri anche Smieszek, 2019

⁶ Tale documento, firmato il 15 maggio 2013, prevede un invito alla limitazione delle perforazioni a fini estrattivi sulla costa Artica. Tale dichiarazione ha ricevuto il sostegno di Greenpeace.



condizioni sono state imposte loro: il riconoscimento della sovranità e della giurisdizione degli Stati Artici nella regione e l'accettazione del *"solido fondamento per il management responsabile fornito dal quadro legale applicabile al Mar Glaciale Artico"* (Wilson, 2016: 58). Tali Stati osservatori si sono così aggiunti a Francia⁷, Germania⁸, Olanda⁹, Regno Unito¹⁰ e Spagna¹¹. Nel 2017 anche la Svizzera ha assunto tale connotazione. Mentre l'Estonia ha annunciato che presenterà domanda nel 2021 per essere ammessa come osservatore (US Congressional Research Service, 2020). In merito alla possibilità di estendere il numero degli Stati membri, il Ministro degli Esteri russo, Sergey Lavrov, a margine di un colloquio con il suo omologo islandese tenutosi a Mosca il 26 novembre 2019, ha affermato che non vi è l'intenzione di allargarlo, rilevando che nessuno degli Stati membri abbia presentato tale richiesta (Ministero Affari Esteri Russia, 2019). Lavrov ha dichiarato anche la propria disponibilità a lavorare con gli Stati non membri ed ha ricordato che vi sono molti Stati interessati all'Artico (*ibidem*). A tal proposito, si consideri che Lanteigne (2019), in un articolo pubblicato su NATO Review, annovera l'interessamento degli Stati non artici tra i fattori che hanno contribuito a rendere dell'Artico un luogo di possibile tensione.

Per Wilson (2016) nel Consiglio Artico si possono individuare tre dimensioni: a) il Consiglio Artico come Società di Stati sovrani, b) il Consiglio Artico come amministratore "steward" ed infine c) il Consiglio come un attore maturo per la sicurezza. Con riferimento al primo aspetto, Wilson fa propria la definizione di Bull secondo la quale si ha una Società di Stati quando *"un gruppo di stati, consapevoli di certi interessi e valori comuni, formano una società nel senso che si impegnano ad osservare un certo insieme di regole comuni nelle relazioni con gli altri"* (Wilson: 56). L'autrice adduce come prova per sostenere tale interpretazione il fatto che il Consiglio Artico tragga la propria origine dal precedente *Arctic Environmental Protection Strategy*¹² e il fatto che la Dichiarazione di Ottawa abbia definito questo insieme di regole comuni. La seconda visione vede il Consiglio Artico come un'istituzione indispensabile per progredire con un'amministrazione (*stewardship*) dell'Artico che sia rispettosa delle popolazioni indigene e delle risorse. Quest'ultima designerebbe l'Artico come *"uno spazio degno di uno speciale riconoscimento"* (Wilson, 2016: 67) e permetterebbe così di salvaguardare gli interessi generali.

Infine, la terza prospettiva immagina una rifondazione del Consiglio Artico sulla base di solidi fondamenti giuridici ed istituzionali che preveda un Trattato. Questo consentirebbe di ampliare le competenze dell'ente al fine di coordinare in maniera più

⁷ Stato osservatore dal 2000.

⁸ Stato osservatore dal 1998.

⁹ Stato osservatore dal 1998.

¹⁰ Stato osservatore dal 1998.

¹¹ Stato osservatore dal 2006.

¹² Arctic Environmental Protection Strategy creato nel 1991.



efficace le azioni necessarie per fronteggiare le sfide. Per Wilson la critica nei confronti dell'attuale architettura avrebbe condotto ad immaginare questa possibilità. Tra i motivi principali di tale valutazione Wilson annovera l'esclusione della tematica militare dalle questioni affrontate dal Consiglio. Questo avrebbe limitato la possibilità di affrontare il tema della sicurezza in maniera omnicomprensiva (Wilson, 2016). Anche Åtland (2014) ha espresso perplessità in merito all'ipotesi che il Consiglio Artico possa diventare un forum in cui esaminare la questione della sicurezza, sebbene il trattato Ricerca e Soccorso nell'Artico SAR, firmato nel 2011, abbia previsto l'utilizzo coordinato di risorse militari o destinate alla sicurezza nazionale.

Se da un lato la terza visione, menzionata da Wilson, potrebbe rappresentare l'espedito per risolvere le sfide globali che la regione si trova a fronteggiare, tra le quali i cambiamenti climatici, d'altra parte tale soluzione richiederebbe una qualche forma di cessione di sovranità da parte degli Stati membri nei confronti dell'Organizzazione e, in un periodo in cui tendono a prevalere istanze isolazioniste e di rivendicazione della sovranità, risulta una via difficilmente percorribile. A tal proposito, Wilson (2016) ricorda come Canada, Danimarca, Norvegia, Russia e Stati Uniti si siano ripetutamente opposti a tale ipotesi sostenuta in particolare dalla Finlandia che ha dichiarato pubblicamente la sua predilezione per un trattato fondativo. Inoltre, un altro elemento di criticità alla terza via è dato dal fatto che l'Organizzazione andrebbe pensata con una struttura agile che ne permetta un corretto funzionamento. Altrimenti, il rischio sarebbe quello di creare una nuova Organizzazione Internazionale la cui efficacia ed efficienza sarebbero seriamente compromesse. In aggiunta, potrebbero scaturire una serie di conflitti di attribuzione tra gli Stati e l'Organizzazione, con quest'ultima intenta ad avocare a sé maggiori competenze e con gli Stati restii a cederle.

3. Le risorse e gli interessi energetici

La regione è caratterizzata dall'elevata presenza di petrolio e gas naturale di cui una consistente parte ancora non sfruttata. A tal proposito, si stima che il petrolio non scoperto ammonti a circa il 13% del totale mondiale, mentre le riserve di gas non sfruttate sono circa il 30% dell'ammontare globale (Consiglio Nazionale delle Ricerche, 2016; Åtland, 2014). Invece la percentuale di gas naturale liquido non sfruttata ammonterebbe al 38% (American Geoscience Institute, 2018). Molte di queste riserve si troverebbero oltre le acque nazionali degli Stati artici e questo potrebbe portare ad ulteriori problemi di rivendicazione di sovranità (Gulas et al, 2017). Altri autori invece sostengono che un ammontare considerevole si trovi in territorio russo (Kaznacheev, Bazaleva, 2016). Attualmente, le maggiori zone collegate allo sfruttamento di gas e



petrolio sono il Mare di Beaufort, la parte a Nord-Ovest della Russia Artica¹³ e il Nunavut¹⁴. È stata altresì rilevata la presenza di metalli e minerali, compreso il carbone (Turunen, 2019). In particolare, nella zona russa sono presenti: ferro, rame, titanio, cobalto, palladio, platino, oro, argento, mercurio e tungsteno solo per citarne alcuni (Gritsenko, Efimova, 2020). Il valore totale estratto nella zona russa di metalli nobili e non ferrosi ha superato, nel 2013, i 14 milioni di dollari statunitensi (*Ibidem*). Invece, nella zona statunitense e in quella canadese le cifre sul valore estratto nello stesso arco temporale sono state inferiori: rispettivamente 3 milioni e 2 milioni di dollari statunitensi (*Ibidem*). In merito al gas naturale, Rylin Mcgee dell'Arctic Institute riporta come soltanto nell'Artico russo vi siano oltre 35.700 miliardi di metri cubi (Mcgee, 2020). Mentre il petrolio presente nella suddetta zona ammonterebbe a 2.300 milioni di tonnellate concentrato maggiormente nelle penisole di Gydan e Yamal (*ibidem*).

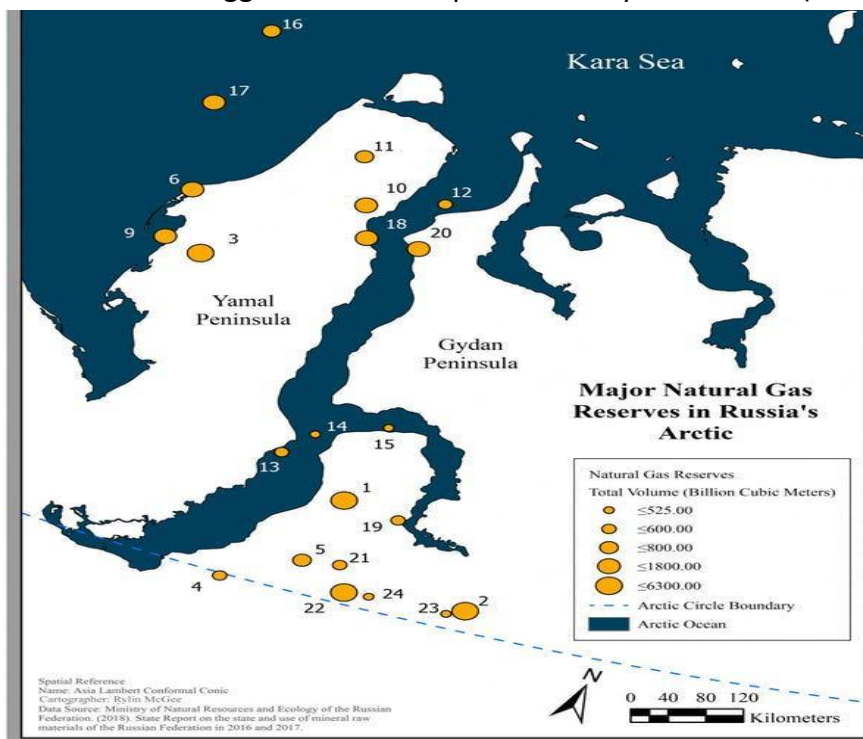


Figura 1. Principali riserve di gas naturale nell'Artico russo

Fonte: Mcgee, The Arctic Institute

3.1 L'attività estrattiva e i rischi per l'ambiente

Data la fragilità dell'Artico, i rischi per l'ambiente derivanti dall'attività estrattiva sono amplificati. Tale vulnerabilità è data in particolare dall'estrema stagionalità, dal fragile ecosistema (Gulas et al., 2017), dall'impossibilità di monitorare efficacemente le aree

¹³ La Siberia occidentale e il mare di Barents.

¹⁴ Arcipelago Artico Canadese.



estrattive più remote, dall'assenza di infrastrutture utili per fronteggiare l'emergenza in mare aperto (Allison, Mandler, 2018) e dal pericolo di fuoriuscite (Klimenko, 2019). Inoltre, la rimozione delle perdite risulterebbe più complessa in acque coperte dai ghiacciai rispetto ad altre aree a causa anche dalla tecnologia non ancora completamente sviluppata (US Congressional Research Service, 2020). Nell'ipotesi in cui la superficie di ghiaccio si riducesse ulteriormente, aumentando lo specchio d'acqua, la probabilità annua di fuoriuscita di petrolio dalle tubature in mare aperto ammonterebbe al 25% (Afenyo, Jiang, Ng, 2019). Una conseguente maggiore percorribilità delle rotte artiche aumenterebbe il rischio di incidenti navali dovuti a collisioni o semplici manovre sbagliate e il rischio di fuoriuscite sarebbe più elevato nel caso in cui l'incidente avvenisse tra navi cisterna (*ibidem*). Il Congressional Research Service degli Stati Uniti analizza che dal 2005 al 2017 il numero di incidenti navali nelle acque del Circolo Artico¹⁵ è aumentato fino ad arrivare ad un ammontare annuo compreso tra i 50 ed i 70 sinistri (US Congressional Research Service, 2020). Le operazioni di ricerca e soccorso¹⁶-SAR- in mare risultano particolarmente complesse a causa delle condizioni climatiche avverse e per via delle posizioni geografiche in cui si trovano le basi della Guardia Costiera, molto distanti tra loro e dalle quali è difficilmente raggiungibile il mare aperto (*ibidem*). Per Afenyo, Jiang e Ng (2019) in futuro potrebbe anche emergere un'ulteriore difficoltà di coordinamento a livello internazionale in caso di disastro ambientale a causa delle rivendicazioni di sovranità perpetuate dai vari Stati.

3.2 il potenziale non ancora sfruttato delle risorse: tra fattori politici e tecnici

Nonostante l'elevata aspettativa riguardo alle risorse petrolifere potenziali nell'Artico, Shapovalova e Stephen (2019) osservano come gli attuali tassi di esplorazione e produzione siano relativamente bassi. Le due studiose, oltre a menzionare come spiegazioni di tale fenomeno i prezzi bassi del petrolio e le difficoltà tecniche presenti nella zona, concentrano la loro analisi sul sistema delle concessioni delle licenze, comparando i sistemi giuridici dei cinque Stati artici¹⁷ con i dati relativi alla produzione dell'industria (*ibidem*). Dalla ricerca emerge che Canada e Stati Uniti presentano un regime di concessione delle licenze più favorevole alle imprese, mentre Danimarca (Groenlandia), Norvegia e Russia adottano un modello maggiormente discrezionale e più stringente. A tal proposito, le due studiose evidenziano come tutti i cinque Paesi presi in considerazione prevedano, per la concessione delle licenze, dei criteri che vanno da quelli più esigenti messi in atto dalla Norvegia e dalla Groenlandia a quelli più morbidi scelti da Canada e Stati Uniti (*ibidem*). La Russia mostra un

¹⁵ Circolo a partire dalla latitudine di 66.34° Nord (US Congressional Research Service, 2020).

¹⁶ Il 12 maggio 2011 i rappresentanti degli Stati membri del Consiglio Artico hanno firmato un accordo sulla cooperazione in materia di ricerca e soccorso aereo e in mare nell'Artico= Search and Rescue- SAR.

¹⁷ Canada, Danimarca per la Groenlandia, Norvegia, Russia e Stati Uniti.



andamento differente, dovuto al fatto che l'accesso alle acque artiche russe è consentito soltanto alle imprese che operino nella piattaforma continentale russa da almeno cinque anni e la cui proprietà sia detenuta nella maggior parte dallo Stato (*ibidem*). Shapovalova e Stephen concludono il lavoro riscontrando una bassa correlazione tra le attività petrolifere e il regime delle licenze, ipotizzando che siano altri fattori a determinare la bassa presenza di imprese petrolifere. L'analisi di Shapovalova e Stephen risulta in tal modo essere molto accurata e dettagliata, in quanto non solo ripercorre l'evoluzione delle differenti legislazioni nel corso del tempo, ma presenta anche un indiscutibile merito di originalità. Tra gli elementi da considerare come possibili determinanti della poca attività petrolifera vi sono: l'emergere di un crescente sentimento ambientalista che tende a far riconsiderare o abbandonare il petrolio, il tema dell'inquinamento, la difficoltà di operare in un contesto climatico ostile come l'Artico e l'assenza di infrastrutture. Gritsenko, Efimova (2020) menzionano anche la poca accessibilità ai mezzi di trasporto. Il contesto climatico ostile è dovuto non soltanto alle temperature che possono arrivare ai -50° C, ma anche all'oscurità che caratterizza una buona parte dell'anno (tra gli altri si veda Schach, Madlener, 2018; Camus, Smit, 2019). Gulas et al. (2017) invece si concentrano maggiormente sulla relazione tra le esplorazioni e perforazioni con i prezzi bassi del petrolio a livello globale a cui aggiungono anche le sanzioni occidentali imposte nei confronti dell'industria petrolifera e del gas russa a seguito dell'annessione della Crimea. Per Ilinova e Chanysheva (2020) il prezzo del petrolio dovrebbe aggirarsi tra i 75 ed i 100 dollari al barile per permettere l'attuazione di progetti di estrazione petrolifera offshore. In merito al petrolio, la Russia nel 2017 è divenuta il maggiore esportatore superando Arabia Saudita e Stati Uniti (Pincus, 2020). Rosneft, la principale azienda petrolifera russa, ha impianti nella zona di Khatanga, nel Mare di Barents e in quello di Kara (*ibidem*). Mentre ExxonMobil, nonostante abbia trovato giacimenti di petrolio, si è dovuta ritirare a seguito delle sanzioni (Afenyo, Jiang, Ng, 2019). La Russia non ha ancora sfruttato a pieno il potenziale petrolifero offshore (Ilinova, Chanysheva, 2020). Questo è dovuto ai fattori precedentemente menzionati, ossia quelli macroeconomici, tecnici e politici.

3.3 Gas naturale liquefatto e il progetto Yamal LNG tra questioni economiche e politiche.

Nel 2017 la società russa Novatek ha inaugurato il progetto Yamal LNG alla cui realizzazione hanno contribuito, immettendo capitali, oltre a Novatek con il 50.1%, l'impresa petrolifera francese Total con circa il 20% del finanziamento, il *Silk Road Fund*¹⁸ con il 9.9% e la China National Petroleum Corporation con il 20% (Schach, Madlener,

¹⁸ Fondo cinese creato a Pechino il 29 dicembre 2014 riunisce i fondi dell'amministrazione statale, della China Investment Corporation, della banca di import ed export cinese e della banca cinese per lo sviluppo.



2018). Hanno erogato prestiti per tale progetto anche la Banca del Giappone per la Cooperazione Internazionale con 200 milioni di euro, Intesa San Paolo, SACE e BPI finance con 750 milioni di euro (Henderson, Yermakov, 2019). Intesa San Paolo ha altresì preso parte insieme a Euler Hermes, EKN e Raiffeisen Bank International, destinando 425 milioni di euro (*ibidem*). La cifra complessiva è ammontata a 27 miliardi di dollari statunitensi (Schach, Madlener, 2018). Per tale piano industriale sono stati commissionati anche 16 mezzi rompighiaccio (*ibidem*). Questi dovrebbero trasportare il gas naturale liquefatto ad Ovest verso l'Europa in inverno e ad Est verso l'Asia durante l'estate (Roston, 2018). Tsafos del Center for Strategical International Studies sottolinea come il progetto sia stato realizzato rispettando i tempi e il budget nonostante le "sanzioni imposte (Tsafos, 2019). Quest'ultime, secondo diversi autori tra i quali Rebecca Pincus e Alexander Sergunin (2019), hanno spinto la Russia a ricercare una collaborazione attiva con la Cina per il progetto del gas naturale liquefatto. Si ipotizza che a pieno regime lo stabilimento Yamal possa produrre 16.5 milioni di tonnellate di gas naturale liquefatto all'anno (Wallace, 2019). Il sostegno fornito dal Governo russo a tale opera è riscontrabile non solo nella presenza del Presidente Putin all'approdo della prima nave che portava gas naturale liquefatto l'8 dicembre 2017, ma anche nel regime fiscale accordato all'impresa e nel sostegno alla realizzazione di infrastrutture come l'aeroporto e il porto di Sabetta. Per quanto concerne il regime fiscale, questo prevede l'assenza di tassazione per attività estrattiva per dodici anni e una tassa pari al 15,5% sui profitti della compagnia per dodici anni (Schach, Madlener, 2018). Questo dimostrerebbe non soltanto la rilevanza economica, ma anche quella strategica che riveste il progetto per la Russia (*ibidem*). In relazione all'aspetto economico, si tenga a mente che la zona artica russa rappresenta l'11% del PIL russo e il 22% delle esportazioni (Laruelle, 2020). È anche in gioco un'importante questione politica. A tal proposito, si consideri che nel 2017 Putin ha affermato che la Russia diventerà uno tra i tre maggiori produttori di gas naturale liquefatto arrivando a produrre tra i 120 ed i 140 milioni di tonnellate di gas naturale liquefatto entro il 2035 (Henderson, Yermakov, 2019). Il progetto di Putin è per Schach e Madlener ambizioso se si confrontano i volumi di produzione dei siti operativi o di quelli in costruzione con quelli australiani, statunitensi e quelli del Qatar (Schach, Madlener, 2018). Tsafos si è espresso in maniera analoga riferendo che, mentre Novatek costruiva l'impianto Yamal, alcune aziende statunitensi hanno realizzato 4 impianti e ne stanno ipotizzando la costruzione di un altro (Tsafos, 2019). Pertanto per Tsafos la spinta russa nel settore energetico nell'Artico non dovrebbe essere sovrastimata (*ibidem*). L'autore, però, non fornisce dettagli precisi su quali siano le imprese statunitensi e su dove si trovino i siti. Occorre evidenziare che l'importanza del settore per la Russia è dato anche dal fatto che i ricavi del gas e del petrolio contribuiscono in maniera considerevole nel determinare il bilancio dello stato (Henderson, Yermakov, 2019). Ilinova e Chanysheva (2020) riferiscono come vi sia pressoché l'unanimità all'interno del mondo accademico russo a sostegno della



crucialità rivestita dalla produzione nella regione di petrolio e di gas offshore per l'economia russa nel lungo periodo. Gli incentivi statali, erogati per la realizzazione dei vari progetti, hanno lo scopo di promuovere la specializzazione tecnica e la crescita economica nelle aree remote dell'estremo Nord del Paese (Henderson, Yermakov, 2019). In aggiunta, lo sviluppo degli idrocarburi permetterebbe di acquisire un vantaggio competitivo rispetto ad altri Paesi non ancora dotati delle necessarie conoscenze tecnico-scientifiche per costruire impianti per la produzione di gas naturale liquefatto. Inoltre, l'intenzione di esportare il gas liquefatto permetterebbe alla Russia di avere un peso rilevante nello scacchiere geopolitico. Schach e Madlener interpretano le affermazioni del presidente russo combinate con l'espansione dell'export del gas naturale liquefatto come l'apertura di una nuova competizione con gli Stati Uniti nella fornitura di gas liquefatto (Schach e Madlener, 2018). Novatek ha anche lanciato il piano per la realizzazione di Arctic LNG 2 che avrà una capacità di 19.8 milioni di tonnellate con un costo previsto di circa 23 miliardi di dollari statunitensi (Henderson, Yermakov, 2019).

Il gas naturale liquefatto presenta il vantaggio che può essere trasportato via mare tramite nave. Infatti, il volume è di circa 600 volte inferiore rispetto a quello allo stato gassoso (US EIA, 2019). Il gas naturale viene liquefatto al punto di partenza per poi essere riconvertito allo stato gassoso nel terminal di importazione (*ibidem*). Questo implica la non necessità di costruire condutture che passino per Stati terzi, evitando in tal modo di essere soggetti al rischio politico nei territori attraversati dai gasdotti. Inoltre, per i Paesi importatori rappresenta una diversificazione nell'approvvigionamento delle fonti energetiche. D'altra parte però, dato che non verrebbero più utilizzate le condutture collegate direttamente con l'Europa, i benefici per l'Europa derivanti da tale fonte energetica diretta verrebbero meno (UE, 2016). Infatti, l'espansione del gas naturale liquefatto ha contribuito a cambiare il mercato del gas (*ibidem*) permettendo anche la vendita a potenziali clienti che erano lontani geograficamente. I quattro maggiori consumatori di gas naturale liquefatto sono: Giappone, Cina, Taiwan e Corea del Sud (Schach, Madlener, 2018). Il valore complessivo annuo di gas naturale liquefatto commerciato ammonta a 150 miliardi di dollari statunitensi, rappresentando così il secondo bene più scambiato, dopo il petrolio greggio, nel mercato delle materie prime (*ibidem*). Ad ulteriore conferma dell'ascesa di tale settore energetico si consideri che nel 2019 sono stati stanziati globalmente circa 65 miliardi di dollari statunitensi in investimenti (O'Brien, Rodriguez, 2020).

3.4 La questione energetica nella visione statunitense e in quella canadese.

Per quanto riguarda gli Stati Uniti, nel 2016, nella Regione North Slope dell'Alaska, sono stati prodotti 173 milioni di barili *onshore* e 6.2 milioni di barili *offshore*, pari al



5,5% del petrolio statunitense (Allison, Mandler, 2018). L'US Geological Survey, pubblicato il 23 gennaio 2020, stima che nella zona vi siano circa 3.6 miliardi di barili di petrolio e tale calcolo non include le scoperte effettuate dalle aziende dal 2013 al 2017 (USGS, 2020). Le altre zone rilevanti per l'attività estrattiva sono nel Mare di Beaufort presso le aree di Oooguruk, Nikaitchuq, Northstar, Endicott and Sag Delta North (Kaznacheev, Bazaleva, 2016). Il National Environmental Policy Act prevede che, prima dell'autorizzazione degli studi di esplorazione, le agenzie federali valutino gli impatti economici e socioculturali e sulle risorse naturali che potrebbero avere tali attività (Allison, Mandler, 2018).

Sono state concesse nel corso del tempo, da parte del governo statunitense, licenze per l'esplorazione e la perforazione a Shell e ad ENI (Afenyo, Jiang, Ng, 2019). Nel 2015 Shell ha annunciato la cessazione delle attività esplorative offshore in Alaska (US Congressional Research Service, 2020). Nel dicembre 2017 il Bureau of Ocean Energy Management, agenzia federale statunitense, ha concesso il permesso ad ENI di installare quattro pozzi per attività di esplorazione nel Mare di Beaufort (BOEM, 2017). In tal modo l'azienda italiana amplia la propria presenza nella zona. Infatti, questo si aggiunge al pozzo Nikaitchuq operativo dal 2011 che non era stato colpito dalla decisione del Presidente Obama di sospendere le azioni estrattive nell'Artico (Dusi, 2017). Tale provvedimento è stato criticato dal Presidente Trump, che nel corso della campagna elettorale aveva promesso che avrebbe modificato quanto stabilito dal predecessore. Infatti, nell'aprile 2017 Trump ha emesso l'ordine esecutivo 13795 con il quale ha modificato le decisioni assunte da Obama (US Congressional Research Service, 2020). Tuttavia, nel marzo 2019 la corte distrettuale dell'Alaska ha annullato la disposizione del Presidente, sostenendo che, mentre il potere di revocare le licenze rientra tra le prerogative del Presidente, non vi rientrerebbe quello di rimuovere una precedente sospensione (*ibidem*). Nel frattempo le autorizzazioni governative sono proseguite. Infatti, nell'ottobre 2018, il Bureau of Ocean Energy Management ha concesso un'approvazione condizionata a Hilcorp Alaska per piani di sviluppo e produzione del petrolio e del gas nel Mare di Beaufort (US Congressional Research Service, 2020). Lo stesso Mike Pompeo ha ricordato che l'amministrazione di cui fa parte ha autorizzato l'esplorazione energetica nell'Arctic National Wildlife Refuge¹⁹ (US State, 2019). Mentre per quanto concerne il gas naturale liquefatto, gli Stati Uniti sono divenuti esportatori netti, riducendo le importazioni dal Canada ed aumentando la capacità dei terminali di esportazione (US EIA, 2019).

Il 20 dicembre 2016, il premier canadese Justin Trudeau ha annunciato il blocco delle concessioni delle licenze per nuove attività offshore di petrolio e gas nelle acque artiche canadesi, ammettendo la possibilità che tale provvedimento possa essere oggetto di

¹⁹ Riserva naturale protetta creata nel 1960 con intento di proteggere la flora e la fauna locale (US Fish & Wildlife Service).



revisione su base scientifica dopo cinque anni (Governo del Canada, 2018). Mentre, per quelle in vigore, il premier si è impegnato a consultare le comunità locali e i detentori di queste licenze (*ibidem*). Trudeau si era così allineato alla sensibilità ambientale mostrata dal Presidente Obama. Infatti, per Plouffe (2017), studioso del Canadian Global Affairs Institute, proprio i cambiamenti climatici hanno portato i due Presidenti a prestare maggiore attenzione all'area dell'Artico ed a cercare soluzioni comuni per fronteggiare il problema. Emerge quindi una parziale differenza tra Obama e Trump nel perseguimento della politica artica. Mentre il primo considerava anche gli effetti ambientali, il secondo sembrerebbe seguire maggiormente le direttrici dell'energia, della difesa e degli scambi commerciali, con una predilezione per i primi due aspetti. Questo è emerso anche nel comunicato congiunto rilasciato da Trump con il Presidente della Finlandia il 2 ottobre 2019, in occasione del centenario delle relazioni bilaterali (White House, 2019), dove vengono menzionati anche i cambiamenti ambientali a fronte delle nuove opportunità economiche fornite dall'Artico sulle quali il comunicato pone enfasi. Nella nota non viene utilizzato il termine cambiamenti climatici, ma cambiamenti ambientali. Anche il Segretario di Stato Pompeo nel discorso del 6 maggio 2019 (US State, 2019) non fa riferimento ai cambiamenti climatici, mentre il Segretario di Stato sotto amministrazione Obama, John Kerry, in diversi discorsi sull'Artico li menziona direttamente (US State, 2015). Un altro elemento che evidenzia la differenza tra le due amministrazioni è dato dal fatto che il ruolo di rappresentante speciale per l'Artico, figura istituita da Obama, sia vacante dal gennaio 2017 (US Congressional Research Service, 2020).

4. La Russia e la strategia artica

Tra i tre grandi Stati Artici la Russia sembrerebbe quella più interessata ad adottare una politica energetica attiva nell'Artico in maniera tale da soddisfare anche la crescente domanda di energia proveniente dai Paesi asiatici. Questo fenomeno è in parte anche dovuto al fatto che la parte artica russa si sta sciogliendo più rapidamente rispetto a quella canadese (US Congressional Research Service, 2020). Si consideri che il 18 marzo 2020 il Primo Ministro russo Mikhail Mishustin ha approvato un meccanismo di stato che facilita gli investimenti in infrastrutture per la produzione di energia nella regione artica (Staalesen, 2020). Questo prevede un sussidio statale fino al 20% per progetti finanziati da imprese private (*ibidem*). Tale misura rientra nella più ampia nuova politica artica adottata da Putin il 5 marzo 2020 (*ibidem*).

Nel comunicato stampa ufficiale del Cremlino, emesso il 5 marzo, si legge che i principali interessi russi nella regione sono nel seguente ordine: "il garantire la sovranità della Russia e l'integrità territoriale, conservare l'Artico come territorio di pace e di partenariato stabile e mutualmente vantaggioso, garantire alti standard di vita per le



popolazioni dell'Artico russo". A seguire, vengono indicati come obiettivi: "il rendere questo territorio una risorsa strategica da utilizzare per accelerare la crescita economica nazionale, sviluppare la rotta del Mare del Nord²⁰ come un corridoio di trasporto nazionale globalmente competitivo e, infine, proteggere l'ambiente artico, il territorio primordiale e il modo di vivere tradizionale delle minoranze indigene nell'Artico russo" (Presidente della Russia, 2020). È interessante notare come, nella proiezione esterna che ha voluto dare la Russia, siano stati messi come primi due punti il tema della sovranità e quello dell'Artico come territorio di pace. In merito al primo aspetto, Laruelle (2020) ricorda come la Russia sia stata la prima nazione a ricorrere nel 2001 al meccanismo per le rivendicazioni della piattaforma continentale previsto dalla Convenzione sul Diritto del Mare e che stia attualmente negoziando con Canada e Danimarca. Questo testimonierebbe per fonti statunitensi "il tentativo russo di estendere le attività nell'Artico" (US Congressional Research Service, 2020). Per quanto riguarda il secondo tema, Laruelle osserva come la politica russa sia inquadrabile tra gli aspetti della difesa e collaborazione, adducendo come prova il fatto che il trattato per la ricerca e il soccorso-SAR²¹- del 2011 non sarebbe stato possibile senza la volontà russa. Anche il Segretario di Stato statunitense Pompeo ha riconosciuto pubblicamente l'impegno russo in favore della collaborazione su alcune tematiche (US State, 2019). Pompeo ha poco dopo espresso preoccupazione per le "rivendicazioni russe nelle acque internazionali nella Rotta del Mare del Nord" ed ha definito come "aggressivo il comportamento russo nell'Artico" (*ibidem*). Per quanto concerne la Rotta del Mare del Nord, Sørensen e Klimenko del SIPRI riferiscono che il governo russo ha provveduto, tramite una misura governativa del 2012, a definire lo status giuridico ed ha previsto un regime permissivo per la navigazione nella Rotta, invitando le navi battenti bandiera straniera ad adottare alcune regole di comportamento (Sørensen, Klimenko, 2017). In tal modo, gli autori osservano che la Russia, sebbene non abbia esteso formalmente la sovranità su tale spazio, si serve dell'art.234 della Convenzione sul diritto del mare per regolamentare l'area (*ibidem*). Tale norma, valida per le aree coperte da ghiacci, riconosce agli Stati costieri il diritto di prendere le opportune misure legislative al fine di evitare l'inquinamento causato dalle navi entro i limiti della zona economica esclusiva (*ibidem*).

Già in un articolo del 2015 Klimenko aveva definito l'Artico come "una delle principali priorità della sicurezza nazionale russa". Reinke de Buitrago (2019) cita come prova dell'accresciuta rilevanza dell'Artico per il Cremlino la strategia marittima aggiornata del 2015, che evidenzia i collegamenti tra l'Artico e gli Oceani Atlantico e Pacifico, e la strategia Artica del 2013. Mentre Laruelle (2020) osserva che la Russia ha definito la dottrina per l'Artico nel 2008 e che questa non è cambiata molto nel corso del tempo,

²⁰ Tratto che collega il Mare di Kara allo Stretto di Bering (Boulègue, 2019).

²¹ Si veda *supra*.



nonostante i mutamenti del contesto internazionale. La strategia, definita “relativamente stabile nel suo approccio di lungo periodo”, si basa su tre grandi obiettivi: fare dell’Artico il luogo in cui riaffermare a livello internazionale il prestigio e lo status di grande potenza prediligendo il dialogo allo scontro; ribadire la sovranità su alcuni territori e “consolidare l’unità spaziale del paese” attraverso lo sviluppo economico della regione remota (Laruelle, 2020). Sergunin, professore all’Università statale di San Pietroburgo, ha una visione diversa sul documento del 2008, sostenendo che sia stato scritto prevalentemente per motivazioni interne, mentre molti analisti occidentali l’avrebbero, a sua detta, interpretato come “una solida prova delle aspirazioni revisioniste della Russia nella regione” mentre non avrebbero considerato l’aspetto difensivo (Sergunin, 2019). Quest’ultimo viene esaminato, tra la numerosa letteratura esistente sulla militarizzazione russa, anche da Laruelle (2020). Analogamente a Laruelle, anche Boulègue (2019) appare convinto della volontà russa di riconquistare una posizione di prestigio nello scenario internazionale, però ritiene che le intenzioni di Mosca sull’Artico non siano specifiche per la zona, ma più globali. Leggermente differente la posizione di Reinke de Buitrago che, confrontando gli Stati costieri più grandi, rileva come la tematica di identità nazionale connessa all’Artico sia meno sentita in Russia rispetto al Canada e agli Stati Uniti. A prevalere sarebbero pertanto gli interessi economici (Reinke de Buitrago, 2019) e la volontà di egemonia. Tuttavia, il non considerare l’aspetto culturale e storico delinea un’analisi poco esaustiva. Contrariamente, Aleksandrov, con un velato intento di smontare una sorta di campagna mediatica antirussa sorta dopo la cerimonia dell’issata bandiera nel 2007²², ripercorre le origini e il mito legati al Nord nella tradizione russa, descrivendo tale territorio come “la culla dei primi Russi” (Aleksandrov, 2017: 95).

5. L’aspetto militare e gli interessi nazionali

5.1 La difesa dell’Artico per il Canada tra NATO e NORAD

Secondo quanto scritto dal Governo del Canada “L’Artico canadese copre circa il 40% della sua superficie” (Canada, 2019, a). Pertanto rappresenta un’area cruciale per la tutela degli interessi canadesi (*ibidem*) data anche la presenza di oltre 200 mila cittadini canadesi, dei quali oltre la metà di origine indigena. A tal proposito, nel quadro della politica Artica e del Nord, strategia modificata nel settembre 2019, il Governo canadese mette tra le priorità e gli obiettivi da perseguire la difesa e la sicurezza dei propri connazionali residenti in tali zone. Inoltre, pone enfasi sui rischi posti alle infrastrutture critiche e alla gestione delle emergenze, esprimendo preoccupazione sul pericolo che i

²² Nell’agosto 2007 due sottomarini russi Mir-1 e Mir-2 durante una missione hanno lasciato sul fondale una scatola con issata una bandiera russa.



cambiamenti climatici possano aumentare tale fragilità (Canada, 2019, b). Il Governo ritiene che la solidità delle infrastrutture critiche sia necessaria per garantire oltre alla comunicazione e alle capacità militari anche il trasporto sicuro nella regione.

Per Loukacheva, il Canada, oltre a voler difendere i propri interessi nell'area, vorrebbe anche aumentare la propria influenza nei forum internazionali (Loukacheva, 2009) e porsi in tal modo come leader globale dell'Artico (Lackenbauer, 2019).

La rilevanza che ricopre la regione per l'esecutivo canadese è riscontrabile anche dall'ingente quantità di fondi, oltre 700 milioni di dollari canadesi pari a circa 482 milioni di euro, previsti nel bilancio 2019 da stanziare in 10 anni. Di tali fondi circa 21 milioni ed 800 mila saranno destinati all'agenzia governativa per l'Ambiente e i Cambiamenti Climatici e verranno impiegati per la stazione meteorologica Eureka sull'Isola Ellesmere (Canada, 2019, c). Questo testimonierebbe ulteriormente l'impegno del Governo presieduto da Trudeau verso l'ambiente.

French et al. (2017) ripercorrono i mutamenti che sono avvenuti nell'Artico canadese negli ultimi anni distinguendoli in politici, demografici e basati sulla conoscenza. Per quanto concerne i primi, gli autori mettono a confronto il governo presieduto da Stephen Harper²³ con quello guidato da Justin Trudeau. Mentre il primo privilegiava un discorso improntato su sovranità e militarizzazione dell'area, il secondo invece ha preferito puntare maggiormente su una cooperazione a livello multilaterale (*ibidem*). Diversamente da French et al., Wezeman (2016) ricorda come Harper abbia posto particolare enfasi anche sullo sfruttamento economico della regione oltre che sui temi della sicurezza e della sovranità. Østhagen et al. mettono in rilievo il fatto che Harper abbia investito ingenti quantità di denaro nel settore della difesa nonostante la crisi economico-finanziaria del 2008 ed abbia indetto diverse gare di appalto per la fornitura e la costruzione di droni, motoslitte invisibili (*stealth snowmobile*) e pattugliatori offshore (Østhagen et al., 2018).

²³ Stephen Harper è stato in carica dal febbraio 2006 al novembre 2015.



Figura 2. *Ellesmere Island*. Fonte: Canada.ca

In un'audizione del 24 ottobre 2018 davanti alla Commissione permanente Affari Esteri e Sviluppo Internazionale della Camera dei Comuni canadese, il Vice presidente dell'Istituto canadese per gli Affari Globali²⁴, David Perry, ha affermato che gli avanzamenti militari russi nella zona dell'Artico rappresentano una minaccia crescente per il Canada e i suoi alleati (Perry, 2018). Lo studioso ha invitato le autorità canadesi ad assumere, per contrastare l'aggressività russa nella zona artica, un atteggiamento più prudente, paragonabile a quello adottato in ambito NATO in Europa e nel Nord Atlantico. Pertanto, ha suggerito di aggiornare le piattaforme che conducono attività di *intelligence*, sorveglianza e ricognizione ed ammodernare, tra i vari strumenti, il North Warning System²⁵ con uno più compatibile con le nuove sfide ambientali (*ibidem*). Un altro sistema di difesa è il North American Aerospace Defense Command-NORAD²⁶, il cui potenziamento, congiuntamente con il Canada, rientra anche nelle intenzioni della strategia artica adottata dagli Stati Uniti (Danish Institute for International Studies, 2019) e risulta per il Dipartimento della Difesa statunitense vitale per la sicurezza nazionale (US Congressional Research Service, 2020). La creazione del NORAD ha contribuito a rafforzare, in Canada, l'idea della NATO come un sistema di difesa europeo e marginale (Østhagen et al., 2018). Pertanto, il ruolo della NATO per il contenimento della Russia è

²⁴ Canadian Global Affairs Institute, istituito nel 2000 con sede a Calgary e Ottawa, è un'organizzazione non profit che riceve i fondi da fondazioni, aziende e da donazioni private.

²⁵ North Warning System è un sistema congiunto statunitense e canadese di radar che prevede 47 siti radar sparsi nell'area dell'Artico. Il Canada copre circa il 40% dei costi del North Warning System (Charron, Ferguson, 2019).

²⁶ North American Aerospace Defense Command (NORAD) è un comando militare binazionale, è stato istituito nel 1957 e rappresenta uno strumento che nel corso del tempo ha rafforzato la cooperazione bilaterale tra Stati Uniti e Canada (Østhagen et al., 2018). È "utilizzato spesso come *marchio*" della relazione tra questi due Paesi (*ibidem*.) ed è stato menzionato direttamente da Trump in diverse occasioni (White House, 2019, b).



ritenuto minore rispetto alla considerazione che ne hanno altri Paesi come la Norvegia (*ibidem*). Per Charron e Ferguson il Canada avrebbe contribuito al NORAD mettendo a disposizione il territorio dove installare le infrastrutture, mentre gli Stati Uniti avrebbero partecipato fornendo le capacità militari e tecnologiche (Charron, Ferguson, 2019). La Marina degli Stati Uniti nel documento “Strategic Outlook for the Arctic” pubblicato nel 2019 ha confermato il proprio sostegno al NORAD e la volontà di collaborare con la Marina canadese (US Navy, 2019). I due Paesi cooperano anche mediante la partecipazione ad esercitazioni militari congiunte come Arctic Edge 2020 svoltesi nei primi giorni di marzo in Alaska, dove hanno operato circa mille soldati statunitensi al fianco dei colleghi canadesi (US Northern Command, 2020). L’operazione costituisce la prima esercitazione militare che prevede l’impiego di truppe terrestri in territorio artico (US Congressional Research Service, 2020). In ambito NATO è da segnalare l’esercitazione Trident Juncture che si è tenuta dal 25 ottobre al 7 novembre 2018, coinvolgendo 50 mila persone provenienti da 31 Paesi (NATO, 2018) e definita dal Segretario Pompeo come “la più grande esercitazione militare nell’Artico dalla Guerra Fredda” (US State, 2019).

Perry, durante la sua audizione al Parlamento canadese, ha anche suggerito di velocizzare gli spostamenti delle forze canadesi dalle basi situate nel sud del Canada all’Artico, potenziando le infrastrutture in modo da ridurre il tempo necessario per tale operazione (Perry, 2018). Dalle parole dello studioso emerge preoccupazione per il riarmo russo che rischia di far tornare ai tempi della guerra fredda l’Artico, mentre negli ultimi anni il governo di Ottawa aveva definito la zona come un’area di cooperazione pacifica. Di tutt’altra opinione erano stati, nell’aprile 2016, Adam Lajeunesse e Whitney Lackenbauer che, sul giornale Open Canada, avevano definito poco probabile, se non addirittura “una forzatura”, un attacco russo al Canada nella zona (Lajeunesse e Lackenbauer, 2016). Pertanto, ciò che ci si chiede è se effettivamente la presenza militare russa sia aumentata e se questa rappresenti una minaccia. Una prima risposta viene fornita da uno degli autori, Lackenbauer, che in un capitolo di un libro pubblicato nel 2019 parla di tensioni tra Russia e Canada, i Paesi che detengono la maggior parte della superficie artica all’interno del proprio territorio (French, et al. 2017).

5.2 Impiego militare russo

Con riguardo alla frizione derivante da un rinnovato impegno militare nella regione, Klimenko sottolinea come, nonostante molti Stati artici abbiano aggiornato il proprio assetto militare, la situazione che desta più preoccupazione è quella russa (Klimenko, 2019). L’autrice teme in particolare che un possibile blocco militare russo possa impedire il libero accesso al Passaggio a Nord Ovest (*ibidem*). L’intensificazione della presenza di Mosca è riscontrabile nella riapertura, a partire dal 2011, di alcune basi militari utilizzate



durante la Guerra Fredda e che vennero in seguito chiuse (*ibidem*). Nel dicembre 2014, la Russia ha costituito il comando congiunto strategico del Nord, con l'intento di coordinare i diversi corpi presenti nella regione sotto un unico comando (*ibidem*). Nel 2015, il governo di Mosca ha disposto l'installazione di radar nella parte est, nell'isola di Wrangel e a Capo Schmidt, puntati verso lo stretto di Bering (Brutschin, Schubert, 2016). Per Wallace una parte degli sforzi per aumentare la militarizzazione russa si è concentrata sul rinnovamento delle navi rompighiaccio, tra le quali la nave Arktika, varata a San Pietroburgo nel giugno 2016 (Wallace, 2019). Ad ulteriore dimostrazione della presenza russa si consideri che Mathieu Boulègue, autore del Chatam House, riporta la notizia di diversi attacchi simulati russi ad installazioni radar norvegesi, questi ultimi finanziati dagli Stati Uniti, nella zona di Vardø. Tali azioni sarebbero diventate una routine a partire dal 2017 (Boulègue, 2019). Il comandante del US Northern Command²⁷, il Generale dell'Aeronautica Terrence O'Shaughnessy, durante l'audizione del 3 marzo 2020 presso la sottocommissione Readiness and Management Support del Senato, ha affermato che *“per tutto il 2019 la Russia ha continuato ad espandere le proprie infrastrutture militari nell'Artico”* (US Congressional Research Service, 2020). In particolare l'ufficiale riferisce dell'avvenuto ampliamento delle precedenti piste e della costruzione di nuovi campi volo (*ibidem*). *“Nel settembre 2019 -prosegue il militare- la Russia ha installato nella penisola di Chukotka, di fronte al Mare di Bering unità missilistiche Bastion cruise per la difesa costiera per un primo lancio di prova”* (*ibidem*). *“Tale missile ha centrato un bersaglio posto in mare ad una distanza di 200 km”* (*ibidem*).

La Russia ha schierato la maggior parte dei sottomarini armati di missili nucleari a lungo raggio all'interno della flotta nordica e sarebbe preoccupata del fatto che lo scioglimento dei ghiacci possa renderli obiettivi sensibili (Danish Institute for International Studies, 2019). Inoltre, dispone anche di una flotta di navi rompighiaccio nucleari (Henderson, Yermakov, 2019). Analogamente, il Dipartimento della Difesa statunitense ha espresso la propria apprensione per il fatto che i cambiamenti climatici possano rendere le installazioni del Dipartimento obiettivi sensibili (US Dept. of Defense, 2019). La marina statunitense ha ricostituito, nell'agosto 2018, la Seconda flotta²⁸ che era stata dismessa nel 2011, attribuendole la competenza di fronteggiare le navi russe non soltanto nell'Atlantico, ma anche nell'Artico (US Congressional Research Service, 2020).

Avendo analizzato la documentazione militare russa ufficiale, Klimenko giunge alla considerazione che vi sono alcune motivazioni che spiegano l'aumento della presenza delle forze armate russe. Queste sono: la risposta al mutamento ambientale con le conseguenti sfide per la sicurezza poste da un aumento dei commerci marittimi

²⁷ Comando di stanza nella regione.

²⁸ La Seconda flotta fu istituita nel 1950 per contrastare la Russia nell'Atlantico.



specialmente lungo la Rotta del Mare del Nord²⁹, la necessità di proteggere le coste e la volontà di mantenere la parità strategica con la NATO (Klimenko,2019). Pur riconoscendo che l'impegno militare di Mosca non sia paragonabile a quello durante la Guerra Fredda, la studiosa del SIPRI rileva come la situazione desti preoccupazione specialmente in Finlandia, Norvegia e Svezia, in quanto l'attività militare russa è maggiore lungo i confini (*ibidem*). Mentre Brutschin e Schubert hanno osservato tramite una rappresentazione geospaziale, costruita sulla base di diversi *dataset*, che *"le attività militari russe sono concentrate nelle aree economicamente importanti"* (Brutschin e Schubert,2016:152). Boulègue invece pone l'accento sul fatto che collegare l'Artico alla zona Baltica rappresenterebbe per la Russia un beneficio in quanto permetterebbe di installare una posizione difensiva e costituirebbe uno *"spill over dell'attività militare nel mar Baltico"* (Boulègue, 2019:10). Diversamente da Boulègue che ha realizzato uno studio incentrato principalmente sulla posizione militare della Russia, Reinke de Buitrago enfatizza il potenziamento della capacità militare degli Stati costieri come Stati Uniti, Canada e Russia e il rischio di un possibile scontro tra essi (Reinke de Buitrago, 2019).

Sorgono un paio di quesiti: L'attività militare russa nell'Artico è stata sovrastimata dalla narrazione occidentale in una chiave antirussa oppure il comportamento assunto da Mosca è effettivamente "aggressivo" come definito da diversi esponenti statunitensi? Quanto le rispettive dimostrazioni bipartisan di forza assumono un carattere propagandistico finalizzato a ricompattare l'opinione interna? Tuttavia, non vi sono sufficienti elementi per poter dare una risposta a tali interrogativi e si correrebbe il rischio di esulare dal tema.

Un altro quesito che emerge è se il contrasto tra Canada e Russia rientri nel più ampio quadro dell'attrito tra Paesi occidentali e Russia, che hanno caratterizzato lo scenario internazionale, oppure se sia una questione principalmente bilaterale. La risposta sarebbe affermativa per entrambi gli interrogativi. Infatti, alcuni autori evidenziano come l'attrito tra Russia e Paesi occidentali sia aumentato a seguito della situazione ucraina e delle relative sanzioni imposte al governo di Mosca (Pincus, 2020; Sergunin, 2019; Sergunin e Konyshchev, 2017; Wezeman, 2016). In tal senso, Laruelle sostiene che la crisi ucraina abbia condotto ad uno stallo nella regione artica, il quale ha portato ad esercitazioni militari dimostrative da entrambe le parti, tra le quali la studiosa include anche la NATO Trident Juncture³⁰(Laruelle, 2020). Reinke de Buitrago correla le sanzioni non solo con il peggioramento delle relazioni con la Russia all'interno del Consiglio Artico, ma anche con l'indebolimento della cooperazione in tale Organo, adducendo

²⁹ Northern Sea Route.

³⁰ Sull'esercitazione Trident Juncture si veda *supra*.



come prova il rallentamento dei piani riguardanti il forum dei Capi della Difesa³¹ e la tavola rotonda sulle forze di sicurezza dell'Artico³² (Reinke de Buitrago, 2019).

D'altra parte però andrebbe considerato anche il deterioramento delle relazioni bilaterali. Quest'ultimo può essere desunto dalle sanzioni canadesi imposte alla Russia nell'ambito dello Special Economic Measures Act³³ ed è dimostrato dalle espulsioni reciproche di diplomatici a seguito dell'avvelenamento dell'ex-spia russa a Salisbury nel Regno Unito (Harris, 2018). Eppure l'Ambasciata russa in Canada, pur ricordando le misure restrittive adottate nei confronti dei singoli cittadini russi, precisa che, con riferimento all'Artico, la collaborazione tra i due paesi, in particolare sui temi dello sviluppo sostenibile e della cooperazione internazionale, rimane intensa attraverso anche un costante scambio di esperti (Ambasciata della Federazione Russa in Canada, 2020).

5.3 Interessi militari statunitensi

Per il Dipartimento della Difesa statunitense l'Artico rappresenta "una via potenziale per un'allargata competizione tra grandi potenze e per un'aggressione in quanto si trova tra due aree chiavi per la sicurezza - Indocina ed Europa - e il territorio statunitense" (US Congressional Research Service, 2020). Tuttavia, il Dipartimento ha dichiarato di possedere un vantaggio rispetto a Cina e Russia³⁴ dato dalla "rete di alleati e partner" nella regione di cui dispongono gli Stati Uniti. Infatti, "sei degli altri sette membri del Consiglio Artico sono membri della NATO o sono partner consolidati della NATO" (*ibidem*). Questi "condividono l'interesse statunitense nel mantenere e rafforzare l'ordine basato sulle regole internazionali incluso l'Artico" (*ibidem*). A tal proposito, si consideri che, nel corso di una visita ufficiale della commissione militare della NATO in Norvegia dal 3 al 5 marzo 2020, è stato affermato che la "NATO ha un chiaro interesse nel mantenere la stabilità, la sicurezza e la cooperazione nell'Artico" e che "monitora costantemente la regione per ogni presenza, attività o comportamento che possa sfidare la sicurezza e la stabilità della NATO e dei suoi alleati" (NATO, 2020). Gli Stati Uniti considerano il Mare Glaciale Artico un elemento strategico per le operazioni navali in quanto da un lato ad Ovest vi è lo stretto di Bering che collega l'Artico con l'Oceano Pacifico, mentre, dall'altra parte attraverso il varco esistente tra Groenlandia, Islanda, Norvegia e Regno Unito possono essere effettuate operazioni nell'alto Atlantico (US

³¹ Northern Chiefs of Defense Forum.

³² L'Arctic Security Forces roundtable si riunisce dal 2011, ma dal 2013 la Russia vi non prende parte (Boulègue, 2019).

³³ Entrato in vigore il 17 marzo 2014 e ripetutamente emendato nel corso degli anni.

³⁴ Sia la Cina sia la Russia sono espressamente menzionate nel documento che è la trascrizione dell'audizione rilasciata dal Dipartimento della Difesa al Senato.



Dept. of Defense, 2019). Per Reinke de Buitrago gli Stati Uniti sono anche preoccupati che un aumento dei traffici marittimi possa far diventare lo stretto di Bering un *chokepoint* strategico comportando una maggiore attività di monitoraggio e controllo dell'area da parte statunitense (Reinke de Buitrago, 2019). Il diritto di passaggio attraverso lo stretto è disciplinato dagli articoli 37 e seguenti della Convenzione sul diritto del Mare del 1982 (Conforti, 2014). Berkman et al. (2016) riscontrano come l'art.38 della Convenzione sia accettato come norma internazionale prevalente da entrambi gli Stati costieri, Russia e Stati Uniti anche se quest'ultimi non hanno ratificato la Convenzione³⁵. Lo stretto di Bering misura una profondità compresa tra i 30 ed i 50 metri. Una parte della letteratura ritiene che possa essere percorribile dalle navi entro il 2030 e che possa, qualora la superficie dei ghiacciai si riduca ulteriormente, entrare in concorrenza con quello di Hormuz in merito alla rilevanza strategica (O'Connell, 2016).

In sintesi gli interessi nazionali dei tre grandi Stati costieri sono molteplici e possono essere riassunti in: energetici (il petrolio e il gas specialmente per la Russia e gli Stati Uniti); strategici (lo stretto di Bering ed il Passaggio a Nord Ovest), concernenti la difesa e la sicurezza nazionale (NATO e NORAD per Stati Uniti e Canada e difesa della costa per Russia); commerciali (la rotta del Mare del Nord per la Russia); egemonici: i tre Stati artici sembrano essere accomunati dall'intenzione di collocarsi come attori di riferimento all'interno della Regione; connessi con valori identitari e culturali in quanto le popolazioni indigene hanno un peso crescente nei rispettivi Stati.

Conclusioni

In conclusione, sebbene il rischio di un confronto diretto tra gli Stati artici a causa della "corsa all'oro" sia basso nell'imminente, la situazione non andrebbe sottovalutata per via dei molteplici interessi nazionali che si intrecciano, talvolta sovrapponendosi, e data la crescente militarizzazione dell'area (pur non comparabile a quella avvenuta durante la Guerra Fredda). D'altra parte, però, non andrebbe neanche sovrastimata, in quanto permangono difficoltà tecniche, logistiche e geografiche difficilmente superabili nel breve periodo. Riprendendo quanto scritto nell'introduzione, questa zona rappresenterà un'area geografica da tenere sotto osservazione in quanto i cambiamenti climatici porteranno a conseguenze che non intaccheranno soltanto gli Stati artici, ma coinvolgeranno l'intera platea degli Stati. Pertanto, sarebbe auspicabile che le tre Nazioni artiche raggiungano un equilibrio tra interessi nazionali e sfide globali e che la comunità internazionale faccia dell'Artico un tema prioritario dell'attuale agenda politica.

³⁵ Tra gli Stati che non hanno firmato né ratificato la Convenzione si annoverano: Eritrea, Israele, Perù, Siria, Sud Sudan, Turchia, Turkmenistan, Uzbekistan e Venezuela. Mentre, analogamente agli USA, l'Iran e la Libia hanno firmato ma non ratificato.



Bibliografia

- Abele F., Rodon T. (2007). "Inuit diplomacy in the global Era: The strengths of multilateral internationalism", in *Canadian Foreign Policy Journal*, Vol. 13 issue 3: 45-63.
- Afenyo M., Jiang C., Ng K.Y. A. (2019). "Climate change and Arctic shipping: A method for assessing the impacts of oil spills in the Arctic", *Transportation Research Part D*, 77: 476-490.
- Aleksandrov O. (2017). "Russia's Arctic policy: offense vs. defense", in *Rivista di Studi Politici Internazionali (Nuova Serie)*, vol. 84, no. 1(333): pp.95- 106.
- Allison E., Mandler B. (2018). "Oil and Gas in the U.S. Arctic Managing resources in an oil- and gas-rich but harsh and fragile environment", in *Petroleum and the Environment*, American Geoscience Institute.
- AMAP (2019). Arctic Climate Change Update.
- Åtland K. (2014). "Interstate Relations in the Arctic: An Emerging Security Dilemma?", in *Comparative Strategy*, Vol. 33 issue 2: 145-166.
- Balton A D., Ulmer F. (2019). "A Strategic Plan for the Arctic Council: Recommendations for Moving Forward", in *Belfer Center for Science and International Affairs and Wilson International Center for Scholars*, June, disponibile all'indirizzo: <https://www.belfercenter.org/ArcticStrategicPlan> (ultimo accesso: 14 gennaio 2020).
- Berkman A., Alexander N. Vylegzhaninb N. A., Young R. O. (2016). "Governing the Bering Strait Region: Current Status, Emerging Issues and Future Options", in *Ocean Development & International Law*, Vol.47, no.2: 186-217.
- Bongiorni R., "La Groenlandia al centro di una guerra per l'Artico tra Russia e Cina", *Il Sole 24 Ore*, 25 agosto 2019.
- Boulègue M. (2019). *Russia's Military Posture in the Arctic Managing Hard Power in a 'Low Tension' Environment*, Chatham House, Research Paper.
- Brutschin E., Schubert S.R. (2016). "Icy waters, hot tempers, and high stakes: Geopolitics and Geoeconomics of the Arctic", in *Energy Research & Social Science*, Vol. 16: 147–159.
- Camus L., Smit G.D. M. (2019). "Environmental effects of Arctic oil spills and spill response technologies, introduction to a 5 year joint industry effort", in *Marine Environmental Research*, Vol.144: 250-254.
- Cherron A., Ferguson J. (2019). "Out of sight, out of mind NORAD vis-à-vis CANUS Politics", in *Canadian Foreign Policy Journal*: 1-16.
- Conforti B. (2014). *Diritto internazionale, X edizione*, Napoli: Editoriale Scientifica.



Danish Institute for International Studies (2019). *Intensifying Great Power Politics In The Arctic*, Report a cura di Mikkel Runge Olesen, Camilla Tenna Nørup Sørensen, no. 08.

Dusi E., "Ripartono le trivelle nell'Artico. All'Eni la prima autorizzazione", *La Repubblica*, 16 luglio 2017.

Exner-Pirot H. (2012). "Defence diplomacy in the Arctic: the search and rescue agreement as a confidence builder", in *Canadian Foreign Policy Journal*, Vol. 18 issue 2: 195-207.

French N., Coppes M., Sharp G. e Menezes D. (2017). "Continental divide: Shifting Canadian and Russian Arcticness". In Kelman I. (a cura di), *Arcticness*, Londra: UCL Press.

Governo del Canada (2019, a). *Canada and the circumpolar Arctic*, disponibile all'indirizzo: <https://www.international.gc.ca/world-monde/international-relations-relations-internationales/arctic-arctique/index.aspx?lang=eng> (ultimo accesso: 14 gennaio 2020).

Governo del Canada (2019, b). *Arctic and Northern Policy Framework: Safety, security, and defence chapter*, disponibile all'indirizzo: <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1562939617400/1562939658000> (ultimo accesso: 14 gennaio 2020).

Governo del Canada (2019, c). Budget 2019: Arctic and northern summary, disponibile all'indirizzo: <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1562853124135/1562853167783> (ultimo accesso: 17 gennaio 2020).

Governo del Canada (2018). Arctic offshore oil and gas, disponibile all'indirizzo: <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1535571547022/1538586415269> (ultimo accesso: 12 marzo 2020).

Gritsenko D., Efimova E. (2020). "Is there Arctic resource curse? Evidence from the Russian Arctic regions", in *Resources Policy*, Vol. 65, Article 101547.

Gulas S., Downton M., D'Souza K., Hayden K., Walker R. T. (2017): "Declining Arctic Ocean oil and gas developments: Opportunities to improve governance and environmental pollution control", in *Marine Policy*, Vol. 75: 53-61.

Haftendorn H. (2011). "NATO and the Arctic: is the Atlantic alliance a cold war relic in a peaceful region now faced with non-military challenges?", in *European Security*, Vol. 20, No.3: 337-361.

Harris K., "Canada to expel 4 Russian diplomats, reject credentials of 3 more", *CBS News*, 26 marzo 2018, disponibile all'indirizzo: <https://www.cbc.ca/news/politics/canada-russia-diplomats-sanctions-1.4593062> (ultimo accesso: 29 gennaio 2020).

Henderson J., Yermakov V. (2019). "Russian LNG: Becoming a Global Force, Oxford Institute for Energy Studies", *OIES PAPER: NG 154*.



Ilinova A., Chanysheva A. (2020). "Algorithm for assessing the prospects of offshore oil and gas projects in the Arctic", *Energy Reports*, Vol. 6: 504-509.

Kankaanpää P, Young R. O. (2012). "The effectiveness of the Arctic Council", in *Polar Research*, Vol.31 n.1: 171-176.

Kaznacheev P., Bazaleva R. (2016). "A comparison of the roles of privately and state-owned oil companies in developing the Arctic shelf", in *Energy Exploration & Exploitation*, Vol. 34, issue 1: 99–112.

Keil K. (2014). "The Arctic: A new region of conflict? The case of oil and gas", in *Cooperation and Conflict*, Vol. 49, issue2: 162-190.

Klimenko E. (2019). *The Geopolitics of a Changing Arctic*, SIPRI background paper.

Klimenko E. (2015). "Russia and the Arctic: an end to cooperation?", SIPRI Commentary Essay, disponibile all'indirizzo: <https://www.sipri.org/commentary/essay/2015/russia-and-arctic-end-cooperation> (ultimo accesso: 28 gennaio 2020).

Knecht S., Keil K. (2013). "Arctic geopolitics revisited: spatialising governance in the circumpolar North", in *The Polar Journal*, vol. 3, n. 1: 178-203.

Lackenbauer W. (2019). "Canada's Emerging Arctic and Northern Policy Framework" in Lackenbauer W., Lalonde S. (a cura di). *Breaking the Ice Curtain? Russia, Canada, and Arctic in a Changing Circumpolar World*, Calgary: Canadian Global Affairs Institute.

Lackenbauer P. W. (2014). "Canada and the Asian Observers to the Arctic Council: Anxiety and Opportunity", in *Asia Policy*, n.18: 22-29.

Lajeunesse A., Lackenbauer W, "Canadian Arctic Security: Russia's Not Coming", *Open Canada*, 19 aprile 2016.

Lanteigne M., "The changing shape of Arctic security", *NATO Review*, 28 giugno 2019.

Laruelle M. (2020). "Russia's Arctic Policy: A Power Strategy and Its Limits", in *Russie.Nei.Visions*, No. 117, Institut français des relations internationales (Ifri).

Leroux J., Spiro D. (2018). "Leading the unwilling: Unilateral strategies to prevent arctic oil exploration", in *Resource and Energy Economics*, Vol.54: 125-149.

Loukacheva N. (2009). "Nunavut and Canadian Arctic Sovereignty", in *Journal of Canadian Studies/Revue d'études canadiennes*, Vol. 43 n. 2: 82-108.

Mcgee R. (2020). *Mapping Russia's Arctic Hydrocarbon Development Scheme*, The Arctic Institute, disponibile all'indirizzo: <https://www.thearcticinstitute.org/mapping-russia-arctic-hydrocarbon-development-scheme/> (ultimo accesso: 25 febbraio 2020).

McGwin K, "Copenhagen approves a US consulate in Nuuk" in *Arctic Today*, 18 dicembre 2019.



Ministero degli Affari Esteri della Federazione Russa (2019): *Foreign Minister Sergey Lavrov's remarks and answers to media questions at a joint news conference with Foreign Minister of Iceland Gudlaugur Thor Thordarson*, Moscow, November 26, 2019, disponibile all'indirizzo: https://www.mid.ru/en/arkticeskij-sovet/-/asset_publisher/0vP3hQoCPRg5/content/id/3919554, (ultimo accesso: 30 gennaio 2020).

Mulvaney K, "The race to lay claim on the Bering Strait as Ice retreats", in *The Guardian*, 12 dicembre 2019.

NATO (2020). *The Military Committee heads north to visit founding Ally Norway*, disponibile all'indirizzo: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_174181.htm?selectedLocale=en, (ultimo accesso: 28 marzo 2020).

NATO (2018). *Trident Juncture 18*, disponibile all'indirizzo: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_158620.htm, (ultimo accesso: 29 marzo 2020).

O'Brien S., Rodriguez E. A. (2020). *Record year for gas liquefaction investment lights a path towards market flexibility*, International Energy Agency, disponibile all'indirizzo: <https://www.iea.org/commentaries/record-year-for-gas-liquefaction-investment-lights-a-path-towards-market-flexibility>, (ultimo accesso: 15 marzo 2020).

O'Connell T. (2016). *The Bering Strait – Strategic Choke Point*, Naval War College.

Perry D. (2018). *Canada's Sovereignty in the Arctic*, audizione Commissione permanente Affari Esteri e Sviluppo Internazionale Camera dei Comuni del Canada, disponibile all'indirizzo: https://www.cgai.ca/canadas_sovereignty_in_the_arctic (ultimo accesso: 27 gennaio 2020).

Pincus R. (2020). "Three-Way Power Dynamics in the Arctic", in *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 14, No. 1: 40-63.

Plouffe J. (2017). "U.S. Arctic Foreign Policy in the Era of President Trump: A Preliminary Assessment", in *Canadian Global Affairs Institute-Institut Canadien des Affaires Mondiales, Policy Brief paper*.

Poto P. M. (2017). "Participatory engagement and the empowerment of the Arctic Indigenous Peoples", in *Environmental Law Review*, Vol. 19, no. 1: 30-47.

Reinke de Buitrago S. (2019). "Risk Representations and Confrontational Actions in the Arctic", in *Journal of Strategic Security*, Vol. 12, no. 3: 13-36.

Roston E., "Breaking the Ice", *Bloomberg Businessweek*, 23 luglio 2018.



Schach M., Madlener R. (2018). "Impacts of an ice-free Northeast Passage on LNG markets and geopolitics", in *Energy Policy*, Vol. 122: 438–448.

Sergunin A. (2019). "Arctic Security Perspective from Russia" in in Lackenbauer W., Lalonde S. (a cura di). *Breaking the Ice Curtain? Russia, Canada, and Arctic in a Changing Circumpolar World*, Calgary: Canadian Global Affairs Institute.

Sergunin A., Konyshov V. (2017). "Russian military strategies in the Arctic: change or continuity?", in *European Security*, Vol. 26, no.2: 171-189.

Shapovalova D., Stephen K. (2019). "No race for the Arctic? Examination of interconnections between legal regimes for offshore petroleum licensing and level of industry activity", in *Energy Policy*, Vol. 129: 907-917.

Smieszek M. (2019). "Evaluating institutional effectiveness: the case of the Arctic Council", in *The Polar Journal*, Volume 9 issue 1: 3-26.

Sørensen N. T. C., Klimenko E. (2017). *Emerging chinese-russian cooperation in the Arctic*, SIPRI Policy paper 46.

Staalesen A. "Why Arctic Oil Development Could be soon in Crisis?", *Arctic Today*, 26 marzo 2020.

Tsafos N. (2019). *Is Russia Winning the Race to Develop Arctic Energy?*, Center for Strategical International Studies.

Turunen E. (2019). Resources in the Arctic 2019, Nordregio, disponibile all'indirizzo: <https://www.nordregio.org/maps/resources-in-the-arctic-2019/>, (ultimo accesso: 28 febbraio 2020).

Unione Europea (2016). EU Arctic policy in regional context, Directorate-General for External Policies Policy Department.

US Bureau of Energy Ocean Management (2017). *BOEM Approves Eni Beaufort Sea Exploration Plan*, disponibile all'indirizzo: <https://www.boem.gov/newsroom/press-releases/boem-approves-eni-beaufort-sea-exploration-plan>, (ultimo accesso: 18 marzo 2020).

US Congressional Research Service (2020). *Changes in the Arctic: Background and Issues for Congress*.

US Department of Defense (2019). *Arctic Strategy*.

US Department of State (2019). *Looking North: Sharpening America's Arctic Focus, speech of Mike Pompeo*, disponibile all'indirizzo: <https://www.state.gov/looking-north-sharpening-americas-arctic-focus/>, (ultimo accesso: 20 marzo 2020).

US Department of State (2015). *Remarks at the Global Leadership in the Arctic: Cooperation, Innovation, Engagement, and Resilience (GLACIER) Conference Opening*



Plenary, John Kerry, disponibile all'indirizzo: <https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2015/08/246489.htm>, (ultimo accesso: 20 marzo 2020).

US Energy Information Administration (2019). *Natural Gas Explained*, disponibile all'indirizzo: <https://www.eia.gov/energyexplained/natural-gas/liquefied-natural-gas.php>, (ultimo accesso: 10 marzo 2020).

US Geological Survey (2020). *Releases Estimate of Conventional Oil and Gas in Alaska Central North Slope*, disponibile all'indirizzo: https://www.usgs.gov/news/usgs-releases-estimate-conventional-oil-and-gas-alaska-central-north-slope?qt-news_science_products=1#qt-news_science_products, (ultimo accesso: 10 marzo 2020).

US Navy (2019). *Strategic Outlook for the Arctic*.

Wegge N., Keil K. (2018). "Between classical and critical geopolitics in a changing Arctic", in *Polar Geography*, Vol.41, No. 2: 87-106.

Wezeman T. S. (2016). *Military Capabilities In The Arctic: A New Cold War In The High North ?*, SIPRI, Background Paper.

White House (2019). *Joint Statement from the President of the United States and the President of the Republic of Finland*, disponibile all'indirizzo: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-president-united-states-president-republic-finland/>, (ultimo accesso: 21 marzo 2020).

White House (2019, b). *President Donald J. Trump Is Strengthening Our Vital Economic Ties and Close Alliance with Canada*, disponibile all'indirizzo: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-strengthening-vital-economic-ties-close-alliance-canada/>, (ultimo accesso: 25 marzo 2020).

Wilson P. (2016). "Society, Steward or Security Actor? Three Visions of the Arctic Council", Vol. 55 issue 1: 55-74.

Sitografia

Ambasciata della Federazione Russa in Canada, Bilateral relations, disponibile su https://canada.mid.ru/en_US/web/canada-en/bilateral-relations, (ultimo accesso: 29 gennaio 2020).

Consiglio Artico, Segretariato permanente, disponibile su <https://arctic-council.org/index.php/en/about-us/arctic-council/the-arctic-council-secretariat>, (ultimo accesso: 16 febbraio 2020).



Consiglio Nazionale delle Ricerche(2016): Artico viaggio interattivo al polo, <http://artico.itd.cnr.it/index.php/sezione-4/il-problema-della-governance>, (ultimo accesso: 18 febbraio 2020).

Governo del Canada, Canadian Sanctions related to Russia, disponibile su <https://www.international.gc.ca/world-monde/international-relations-relations-internationales/sanctions/russia-russie.aspx?lang=eng>, (ultimo accesso: 29 gennaio 2020).

Governo dell'Islanda, Together Towards a Sustainable Arctic, disponibile su <https://www.government.is/default.aspx?pageid=482bb71b-eb84-4a2f-9722-cb5e6659a4d1>, (ultimo accesso: 20 febbraio 2020).

<https://www.international.gc.ca/worldmonde/international-relations-relations-internationales/sanctions/russia-russie.aspx?lang=eng> (ultimo accesso: 29 gennaio 2020).

https://www.repubblica.it/2007/08/sezioni/scienza_e_tecnologia/russia-sommersibile/russia-sommersibile/russia-sommersibile.html?refresh_ce, (ultimo accesso: 30 gennaio 2020).

<https://www.raytheon.com/ourcompany/global/americas/canada/nws> (ultimo accesso: 27 gennaio 2020).

United Nations Treaty Collection, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=en#4, (ultimo accesso: 8 maggio 2020).

US Fish & Wildlife Service, <https://www.fws.gov/refuge/Arctic/about.html>, (ultimo accesso: 30 marzo 2020).



Uno scontro di Realpolitik in Antartide

Balance of power in Antarctica

di Fabio Franceschi

Abstract: L'autore propone un'analisi geopolitica del continente antartico, un luogo ancora avvolto nel mistero e per il quale, proprio come nell'Artico, si sta verificando un progressivo scontro tra le principali potenze che rivendicano un proprio settore di sovranità nella regione di ghiaccio: dal controllo geostrategico delle risorse presenti al predominio commerciale delle rotte aeree e marittime. Tuttavia, a differenza del Polo Nord, in Antartide la cooperazione scientifica ha sempre funzionato: ma cosa succederà a partire dal 2048?

Parole chiave: Antartide; trattato di Washington; isole Falkland; geopolitica; turismo; cooperazione

Abstract: The author suggests a geopolitical analysis of the Antarctic continent, a place still shrouded in mystery and for which, just like in the Arctic, a progressive clash is taking place between the main powers that claim their own sector of sovereignty in the ice region: from the geostrategic control of the present resources to the commercial dominance of air and sea routes. However, unlike the North Pole, scientific cooperation has always worked in Antarctica: but what will happen from 2048?

Key words: Antarctica, Washington treaty, Realpolitik, Malvinas, geopolitics, tourism, cooperation

Fabio Franceschi: Laureato presso l'università degli Studi di Milano in Scienze Internazionali e Istituzioni Europee (SIE), con una tesi incentrata sull'uso della forza nel diritto internazionale. Con una borsa di studio dell'Università di Pisa, frequenta il II anno di magistrale all'Università di Paris Dauphine in un percorso di double degree, all'interno del dipartimento di International Affairs: Peace studies. Attualmente svolge uno stage presso Archivio Disarmo.



1. L'internazionalizzazione dell'Antartide: la storia del trattato

L'Antartide, dal greco *Antarktikos*, si definisce in antitesi rispetto all'Artico. Presenta, infatti, caratteristiche diverse rispetto al Polo Nord. Si tratta di un vero e proprio continente circondato dal mare con un'estensione notevole, pari a 14.200.000 km², di gran lunga superiore all'Europa (10.18 milioni km²). Le sue coste distano 950 km dal continente più vicino, ossia il Sudamerica. Si tratta di un'area completamente ghiacciata a causa delle temperature estreme, che rendono impossibile l'insediamento di ogni specie vivente.

L'Antartide inoltre si caratterizza per una forma quasi circolare, e presenta tre grandi irregolarità nella sua conformazione fisica: la penisola antartica che si distende verso il continente sudamericano e i due mari di Weddel e Ross (dal quale emerge il vulcano del Monte Erebus e il suo lago di lava perenne) che si incuneano nella regione antartica, causando la separazione tra Antartide occidentale e orientale, i cui territori presentano differenze morfologiche rilevanti. La parte orientale è quella più grande e allo stesso tempo più stabile, mentre il settore occidentale rappresenta il naturale prolungamento della penisola antartica. Per regione antartica si intende anche l'Oceano Australe, il cui confine esterno separa le acque superficiali fredde da quelle degli altri due oceani adiacenti (Perrone, 2011, p.14).

L'Artico è un mare glaciale circondato interamente da Stati costieri che si contendono settori di sovranità. L'Antartide invece si differenzia dalla sua controparte principalmente per il fatto di essere oggetto di un accordo internazionale, nonostante le pretese e gli interessi degli Stati fossero completamente divergenti. Sul Polo sud numerosi Stati esercitano pretese di sovranità in ragione del fatto di essere stati i primi a scoprirlo, a causa della loro prossimità geografica, o in nome della teoria dei settori. In base a quest'ultimo criterio, si può dire sostanzialmente che si tratta di ben cinque Stati (Francia, Regno Unito, Australia, Nuova Zelanda e Norvegia) che hanno riconosciuto reciprocamente le rispettive rivendicazioni territoriali. Tuttavia, si parla del "club" antartico dei sette, includendo Cile e Argentina che hanno avanzato anch'essi pretese di sovranità, le quali però non sono state riconosciute. Infine, si può dire che vi sono altri due Stati che si sono riservati il diritto di reclamare una porzione di territorio del continente antartico: la Russia per averlo scoperto nel 1820, mentre gli Stati Uniti in quanto si vantano di essere stati i primi ad avervi posato effettivamente "i propri stivali".

Si tratta di un ragionamento formulato originariamente con riguardo alla regione artica da parte degli Stati i cui territori si estendono oltre il circolo polare. Nella sua applicazione all'Antartide, la teoria dei settori ha subito qualche modifica dovuta al fatto che, tra i paesi rivendicanti porzioni di sovranità, ve ne sono alcuni privi di un elemento necessario, la contiguità geografica, che invocano, invece, il fattore della scoperta.

Secondo tale teoria, viene fissato un triangolo il cui vertice risiede nel Polo sud. Successivamente vengono costruiti due lati che congiungono l'Antartide con i punti



estremi dei seguenti Paesi interessati: Argentina, Australia, Cile, Francia, Norvegia, Nuova Zelanda e UK. La base di tale triangolo venne fissata tra il 50° e il 60° parallelo (solo il Regno Unito la considera al 50° parallelo).

Il principio colonialista dell'effettività della presenza per la sovranità esercitata sul territorio non poteva trovare applicazione nel Polo sud. Inoltre, originariamente era impossibile pensare di rimanere presenti sul continente: si riteneva fosse al di là delle capacità umane. Certamente invocare delle pretese di sovranità rientra nel concetto di *Realpolitik*, che corrisponde alla logica degli Stati, ma vi sono anche degli interessi concreti in gioco. Tali rivendicazioni territoriali hanno una loro peculiarità. Si tratta di pretese riconosciute all'interno della cerchia di questi sette stati, tranne nel caso si sovrappongano tra loro. Ad esempio, il Cile e l'Argentina hanno diversi interessi sulle medesime zone, ma ognuno continua a ragionare secondo la logica di potenza. Al di fuori di queste nazioni, gli altri Paesi non hanno mai riconosciuto tali pretese, in quanto privi del criterio base dell'occupazione effettiva. Inoltre, al gruppo dei sette si sono aggiunti successivamente gli Stati Uniti e l'URSS, secondo la denominazione dell'epoca, che nel momento di adesione all'accordo di Washington si sono riservati il diritto di avanzare delle proprie rivendicazioni in tempi futuri. Se dovessero usufruire effettivamente di tale dichiarazione, anche la Cina sicuramente si comporterebbe allo stesso modo, visti i suoi crescenti interessi strategici in Antartide. A queste pretese di sovranità si è aggiunta in ultima istanza quella del Brasile nel 1986, con una proposta che ipotizzava una spartizione secondo le linee dei meridiani dei paesi rivendicanti: la denominata teoria "*Defrontação*".

Per il continente antartico si può parlare di territorio internazionalizzato: in esso non vige solo un regime di libertà, ma anche un complesso di norme che ne disciplina l'utilizzazione. L'idea di dare vita ad un condominio antartico si originò grazie all'amministrazione Truman con l'inizio della guerra fredda. Tuttavia, l'Argentina e il Cile si dichiararono contrari alle ipotesi di internazionalizzazione dell'Antartide. Per uscire dall'impasse di visioni opposte, si arrivò ad una soluzione: la stesura di un accordo ad hoc che regolasse gli interessi sovrani sul continente. La Conferenza si tenne a Washington nel mese di ottobre del 1958 e si concluse il 1° dicembre del 1959, con la firma del trattato antartico costituito da 14 articoli.

Il trattato entrò in vigore a partire dal 23 giugno 1961; ne costituiscono parti contraenti ben 53 Stati interessati alle attività nel continente. Tale accordo non risolse affatto il problema delle dispute territoriali, non riconoscendo le rivendicazioni degli Stati ma nemmeno negandole in essere. All'articolo IV, difatti, si congela la situazione ante 1959, disponendo che la partecipazione a tale trattato non implica né il riconoscimento né la negazione di tali pretese, consentendo in tal modo al regime internazionale di funzionare. Inoltre, i sette paesi si impegnano a non avanzare ulteriori richieste di sovranità sull'Antartide, limitandosi a mantenere come proprio punto di



riferimento il rispettivo settore. La regione è definita dallo stesso trattato come l'area a sud del 60° parallelo, ivi compresa la terraferma, isole, ghiacci e le zone marine.

Il trattato antartico può essere definito come il primo accordo multilaterale per il disarmo, visto che vige l'assoluto divieto di condurre esperimenti nucleari e di procedere all'eliminazione di scorie radioattive (articolo V) ed è vietata ogni attività di carattere militare. Si prevede a tal fine all'articolo I: "in Antartide sono autorizzate soltanto attività pacifiche. Sono vietati, fra l'altro, tutti i provvedimenti di carattere militare, come l'insediamento di basi, la costruzione di fortificazioni, manovre ed esperimenti di armi di qualsiasi genere. Il presente Trattato non si oppone all'impiego di personale o di materiale militari per la ricerca scientifica o per qualsiasi altro scopo pacifico." Quest'ultima disposizione fa da *liaison* con il successivo articolo, che prevede la possibilità di installare basi di ricerca, e di conseguenza la libertà di ricerca scientifica per gli stati che possiedono i mezzi necessari, salvo l'obbligo di notifica a tutti i membri del trattato di Washington per l'invio di spedizioni o l'istituzione di nuove basi. L'imperativo che regola l'interno di tali edificazioni è il principio di collaborazione sancito all'articolo III: scambio di informazioni, personale e attività congiunte. Lo staff che si trova sull'Antartide, secondo le disposizioni del diritto internazionale, si trova sottoposto alla giurisdizione dello Stato di cittadinanza. La mancanza di sovranità territoriale, infatti, ha comportato che ciascuno Stato esercita il potere sulle comunità che ad esso fanno capo. Tuttavia, in caso di controversie, la convenzione non prevede alcun tipo di regolazione.

Il trattato antartico distingue due categorie di Stati contraenti: le parti consultive e non (non dispongono di alcuna base permanente). Il ruolo di parti consultive può essere ricoperto esclusivamente dagli originali firmatari del trattato con il potere duplice di adottare atti relativi allo sfruttamento di attività che possono essere condotte e di fare ispezioni all'interno delle singole basi scientifiche per accertarsi che l'attività esercitata sia a scopo pacifico e conforme allo spirito del trattato. Difatti con il trattato si istituisce un sistema di controlli reciproci, non essendoci un ente rivestito del potere di imporre sanzioni. Per accedere allo status di parti consultive, occorre dimostrare l'esistenza di un concreto interesse nazionale nei riguardi dell'Antartide, tramite spedizioni di ricerca scientifiche e l'insediamento di nuove stazioni permanenti.

Il trattato antartico non costituisce l'unica fonte giuridica che regola le azioni sul territorio. In ragione delle particolari condizioni ambientali, gli Stati hanno iniziato ad avviare una serie di negoziati sia per una tutela dell'ambiente, sia per lo sfruttamento di risorse naturali. Nell'ambito del VII "Consultative Meeting" di Wellington del 1975 si poneva l'esigenza di proteggere l'ambiente antartico dagli effetti eventuali delle attività minerarie. Due anni dopo venne adottata una raccomandazione riguardante l'esplorazione e lo sfruttamento delle risorse, riconoscendone l'importanza per la prima volta. A partire dal 1982, sempre a Wellington, si tenne una sessione assembleare speciale per poter avviare in seguito i negoziati circa l'elaborazione di un regime minerario antartico, tramite la Convenzione del 1988 che mirava a regolare l'attività di



sfruttamento a fini economici. Una dura contrapposizione tra ONG ambientaliste e due stati rivendicanti, Australia e Francia, ha contribuito alla mancata entrata in vigore di tale accordo (Perrone, 2011: 120).

Nel 1982, durante una sessione dell'Assemblea Generale, l'Antartide venne definito dal primo ministro malesiano dell'epoca, Mahathir Mohamad, "patrimonio dell'umanità", in modo da evitare che tutti potessero approfittare delle ricchezze della regione.³⁶ In sostanza, invece, si configura come un circolo esclusivo tra pochi eletti, al di fuori del quale si colloca la maggioranza degli Stati che non dispongono delle risorse sufficienti per condurre attività di ricerca scientifica. Un sistema colonialista e anacronistico che ricorda le modalità tramite le quali il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite si è formalmente costituito.

Il vuoto giuridico creatosi fu colmato nel 1991 con l'adozione del Protocollo di Madrid, in vigore dal 1998 per 35 dei 50 Stati firmatari del trattato antartico. L'intera regione viene dichiarata come una riserva naturale, vietando per un periodo prorogabile di 50 anni lo sfruttamento delle risorse minerarie e sottoponendo ogni attività in Antartide a meccanismi di valutazione di impatto ambientale. Lo spirito della convenzione risiede principalmente all'interno di due articoli. All'articolo 2 si definisce l'Antartide come una riserva naturale consacrata alla pace e alla scienza. Mentre l'articolo 3, formulato negli stessi termini dell'articolo 4 della convenzione di Wellington, pone l'onere della regolazione di ogni attività umana secondo il rispetto del principio dell'approccio comprensivo.³⁷ I vincoli e gli obblighi che derivano da tale ultimo accordo valgono solo per gli Stati contraenti. Il sistema antartico non ha affatto originato un'organizzazione internazionale, costituita da un apparato gerarchico e burocratizzato. L'unica cellula esistente è un piccolo segretariato generale, il cui unico compito è quello di visionare la documentazione e fornire assistenza per l'avvio dei meeting annuali tra i membri.³⁸

Quello che si sta verificando in Antartide è specchio di quello che succede nell'Artico ormai da diverso tempo. Per secoli, i paesi si sono battuti a causa delle rivendicazioni territoriali volte al rafforzamento delle rotte commerciali. Più recentemente, i Paesi si sono osteggiati a lungo per le ricche risorse presenti nella regione artica, oltre ad utilizzare l'area come espansione dei propri sistemi di radar e difesa missilistica. Tuttavia, questa crescente competizione può essere fatta risalire ad una completa assenza di un sistema giuridico che regola in modo pacifico le attività condotte sul territorio, venendo a mancare conseguentemente l'instaurazione di un regime di

³⁶ <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/future-white-continent-and-need-its-democratization-23527>

³⁷ Con l'espressione "approccio comprensivo" si intende che le attività nella zona sottoposta alla giurisdizione del Trattato sull'Antartide devono essere pianificate e condotte in maniera tale da evitare gli effetti negativi sull'ambiente. Per un ulteriore approfondimento del Protocollo di Madrid, <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20152399/201706010000/0.121.1.pdf>

³⁸ <https://www.affarinternazionali.it/2009/11/il-futuro-dellantartide-e-gli-interessi-dellitalia/>



cooperazione e di divieti concernenti lo sfruttamento minerario. La Russia ha speso miliardi di dollari per costruire nuove basi militari nell'Artico e potenziare quelle esistenti, permettendo anche alla Cina di trivellare petrolio al largo delle sue coste. Nel rapporto 2019 dell'esercito degli Stati Uniti al Congresso, il Pentagono ha avvertito della presenza della Cina al Polo Nord, mettendo in guardia il governo di Pechino. E i Paesi occidentali, su spinta statunitense, si sono trovati a schierare una serie di navi per poter monitorare l'attività russa. Ecco che dalla fine della guerra fredda, le truppe NATO ritornano a solcare i mari dell'Oceano Artico, per contrapporsi, in un ciclo infinito, al nemico ideologico.³⁹

Il sistema antartico risente inevitabilmente di queste molteplici cambiamenti geopolitici dello scenario globale. La garanzia di pace che costituisce lo spirito del trattato di Washington era rispettata grazie alla configurazione bipolare del sistema internazionale. Una condizione che oggi è venuta meno, passando prima per una fase di unilateralismo perfetto nei primi anni degli anni '90, per giungere nella cosiddetta epoca dell'incertezza data da un multilateralismo imperfetto, con l'emergere di altre potenze globali, in primis la Repubblica Popolare Cinese. Un motivo per il quale si rischia che gli Stati si mostrino bellicosi in maniera analoga a ciò che si sta verificando nell'Artico, il quale risulta proiettato ad un decennio più avanti rispetto agli interessi in gioco in Antartide, in termini di concorrenza geopolitica e strategica⁴⁰.

2. L'Antartide e l'Artico: Realpolitik tra superpotenze

Il continente antartico è terra di tutti e di nessuno. Teoricamente retto da un accordo internazionale, in realtà è ancora fortemente oggetto di brame territoriali. Infatti, senza una sorta di governo che possa vigilare in maniera permanente sulle buone intenzioni degli Stati parte della convenzione, il concetto di sovranità rimane alquanto labile. I Paesi operanti sul continente esercitano oramai la propria influenza attraverso le operazioni di ricerca scientifica, ultimamente fortemente ridimensionate per via dell'emergenza drammatica del Covid-19. Anche se si tratta dell'unico continente esente dalla presenza del virus, diversi paesi hanno dovuto rivedere i propri programmi di spedizioni per poter evitare una sua eventuale diffusione nell'area. Ad esempio, l'Australia, che aveva investito circa \$190 milioni per il biennio 2020-2021, ha annunciato una riduzione delle attività sperimentali e un dimezzamento del personale durante l'estate antartica, per arrivare a un numero complessivo di 150 uomini. Lo stesso si è verificato per la British Antarctic Survey e per la National Science Foundation.⁴¹

³⁹ <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2020/05/antarctica-great-power-competition-australia-united-states-britain-russia-china-arctic/611674/>

⁴⁰ Si veda sul tema l'articolo di Andrea Sorrentino pubblicato nel presente numero.

⁴¹ <https://www.focus.it/cultura/curiosita/antartide-abbandonato-per-la-covid-politica>



Tali sospensioni imposte dall'emergenza sanitaria non fanno altro che penalizzare le ricerche in corso sul clima, lo scioglimento dei ghiacci e il conseguente innalzamento del livello dei mari. Venendo a mancare lo spirito di collaborazione in tale ambito, si riaccenderanno le pretese egemoniche dei diversi stati, aprendo la strada ad una sempre più eventuale competizione territoriale. Infatti, la sospensione delle attività scientifiche dovute all'epidemia ha lasciato lo spazio per manovre strategiche di occupazione del continente.

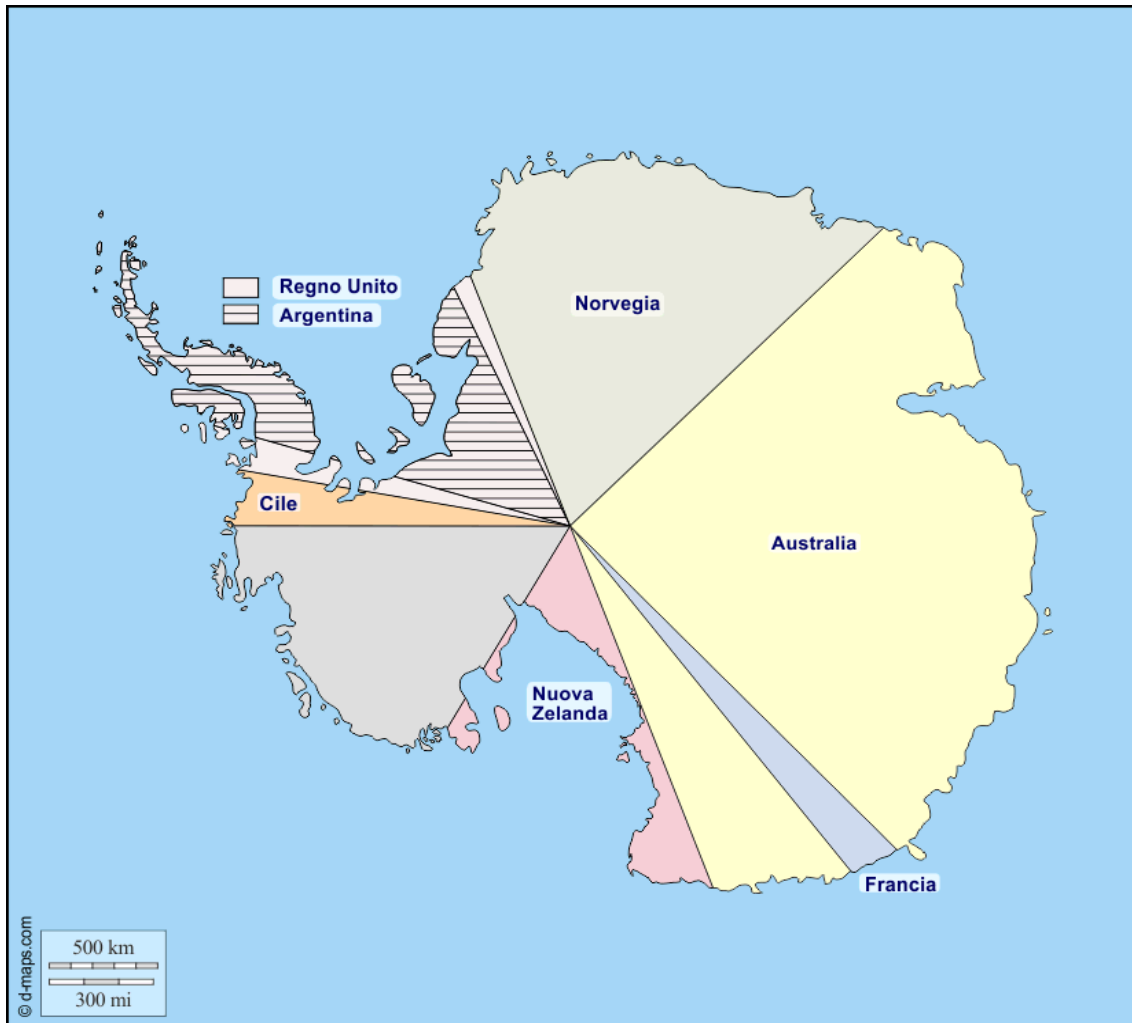


Fig. 1. Le rivendicazioni sull'Antartide. Fonte: https://d-maps.com/carte.php?num_car=25362&lang=it⁴²

2.1 Australia

L'Australian Antarctic Division considera il 42% del continente come parte integrante del territorio australiano. Dopo la concessione nel 2008 di 2,5 milioni di km² dell'Oceano

⁴² Per un'analisi cartografica più approfondita vedi anche: https://web.archive.org/web/20120518173202/https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/graphics/ref_maps/pdf/antarctic.pdf



antartico da parte della Commissione delle Nazioni Unite sui limiti della piattaforma continentale, l’Australia è divenuta la prima nazione in assoluto ad avere in concessione esclusiva diritti di proprietà su ampi settori. Inoltre, nel 2009, tramite il “Defending Australia: Force 2030”, è stata pianificata la più grande spesa militare per il paese australiano dai tempi della Seconda guerra mondiale. Con un budget di 72 miliardi di dollari, si poteva facilmente ergere a tutela dallo sfruttamento delle ricchezze minerarie (Perrone, 2011, pp.61-62). La strategia politica australiana nei confronti dell’Antartide ha il fine ultimo di mantenere la sua centralità e dunque custodire gelosamente lo status quo, a differenza della Cina. Per fare ciò dovrebbe stipulare un’alleanza con gli altri Stati rivendicanti caratterizzati dallo stesso filone di pensiero, come ad esempio la Nuova Zelanda, al fine di creare un fronte diplomatico che permetta di rafforzare i meccanismi di protezione ambientale, il suo secondo obiettivo dichiarato. La divisione antartica australiana ha più volte reiterato l’importanza della difesa e della promozione del principio della protezione ambientale. “Gaining recognition as the international leader in Antarctic environmental management is one of the Government’s priorities for the Australian Antarctic Program”.⁴³ Agendo da campione della conservazione ambientale, il governo di Canberra cerca in tutti i modi di ergersi a guardiano della natura incontaminata del continente antartico e allo stesso tempo di fare piazza pulita delle potenze emergenti, in primis la Cina, che sta cercando di modificare gli equilibri di potere.

Tuttavia, il suo titolo di *key actor* viene sfidato apertamente dal gigante asiatico. Le potenze emergenti sono infatti la Cina e la Russia, già impegnate al Polo nord contro gli Stati Uniti. Hanno difatti mantenuto le loro attività per poter ottenere un maggiore accesso alle riserve minerali, petrolifere e ittiche. Il fatto che non abbiano sospeso i loro progetti in Antartide è un elemento indicatore della profonda serietà con cui entrambi i paesi si rapportano alla questione della dimostrazione di sovranità nella regione antartica.

2.2 Cina

Essendo una delle potenze che ha aderito successivamente al trattato (solo nel 1983), la Cina ha investito significativamente nella ricerca per non restare indietro rispetto ai progressi degli altri Paesi, arrivando anzi addirittura a superare alcuni tra i membri originali, come Stati Uniti e Australia. Il governo di Pechino mosse i suoi primi passi sul continente a partire dalla spedizione scientifica del 1984, grazie alla quale si posero le basi per la costruzione della prima stazione di ricerca, costituita il 20 febbraio del 1985,

⁴³ <http://www.antarctica.gov.au/environment/human-impacts-in-antarctica>



The Great Wall Station, in seguito alla quale ottenne lo status di parte consultiva⁴⁴. La Cina è il solo Paese che ha continuato a costruire nuove stazioni di ricerca sul continente antartico a partire dagli anni 2000, mentre gli altri Paesi rivendicanti cessarono i loro lavori edilizi sul finire degli anni '90. Il governo di Pechino ha costruito quattro stazioni nel giro di un trentennio, di cui tre sono ubicate nella zona in cui l'Australia esercita le proprie pretese di sovranità. Inoltre, al confine tra le rivendicazioni australiane e neozelandesi si sta lavorando per la costruzione di una quinta stazione, nella Baia Terra Nova, dove si trova la base di ricerca italiana "Mario Zucchelli". I nuovi lavori termineranno nel 2022 e la stazione cinese sarà capace di accogliere fino a 80 persone.⁴⁵

Come conseguenza di questi progressi, l'Australia ha sviluppato notevoli dubbi riguardo le intenzioni della Cina, anche se la maggior parte dei benefici economici provengono proprio da Pechino. Peter Jannings, l'executive director dell'Australian Strategic Policy Institute, afferma che il gigante cinese rivendica sul continente vantaggi di risorse e militari.⁴⁶ La preoccupazione australiana non è affatto infondata, alla luce del comportamento di Pechino sui diritti di pesca in Antartide. La Cina ha infatti di recente commissionato a una compagnia navale di Shanghai la più grande imbarcazione per la pesca industriale di krill, che verrà completata entro il 2023.

Il krill è un piccolo crostaceo di primaria importanza per la dieta della maggior parte delle creature marine che popolano i mari del continente antartico. Una sua diminuzione implicherebbe un grave danno all'intero ecosistema della regione. La sua pesca è un'attività alla quale difficilmente verrà posto un freno, in quanto si tratta di un mercato altamente redditizio, che entro il 2025 avrà un valore di ben \$400 milioni. Inoltre, il governo centrale di Pechino nel 2019 ha stanziato circa \$850 milioni come sovvenzioni alle piccole imprese che si occupano della caccia di krill.⁴⁷ Tale attività potrebbe essere solo il preambolo per proseguire successivamente con una serie di pretese sulle attività estrattive, al momento vietate dal trattato di Washington, che dovrebbe essere revisionato nel 2048. La Cina considera il continente come parte delle sue cosiddette nuove frontiere strategiche, perseguendo come obiettivo di lungo termine quello di cambiare l'ordine di potere esistente all'interno del sistema dei trattati. Ciò consentirebbe alla Cina di espandere i progetti di ricerca che sono stati finora bloccati dagli altri membri del trattato di Washington. La sua intenzione, infatti, è proprio quella di rimanere con i piedi per terra nel continente, sovvertendo lo status quo, al contrario di quanto vuole far credere ergendosi a portavoce della pace e della cooperazione

⁴⁴ <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/chinas-antarctic-program-and-antarctic-treaty-system-23526>

⁴⁵ <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/chinas-polar-strategy-through-looking-glass-23525>

⁴⁶ <https://www.aspi.org.au/report/chinas-expanding-interests-antarctica>

⁴⁷ <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2020/05/antarctica-great-power-competition-australia-united-states-britain-russia-china-arctic/611674/>



internazionale nelle regioni polari come dichiarato dal presidente Xi Jinping nel corso del suo discorso presso le Nazioni Unite nel 2017.⁴⁸

L'estrazione di risorse minerarie non è il solo interesse strategico della Cina nei riguardi dell'Antartide. Una base al Polo Sud permetterebbe al governo di Pechino di aumentare la precisione del proprio sistema globale di navigazione satellitare (GNSS), perfezionando le capacità geo-spaziali del paese in merito ai dispositivi elettronici che ricorrono ad un ampio uso della localizzazione satellitare dell'utente in questione. Si tratta di un'azione portata avanti anche dalla Russia nel quadro di una più ampia contesa al fianco del gigante cinese contro la potenza capitalista numero uno: gli Stati Uniti d'America.

2.3 Russia

La nuova strategia della Federazione russa in Antartide può essere riassunta attraverso le seguenti attività: la modernizzazione delle stazioni esistenti, la costruzione di nuove navi per le spedizioni scientifiche ed infine il perfezionamento del sistema satellitare GLONASS, in opposizione all'ormai universale sistema GPS statunitense.

La Russia ha dichiarato l'avvio della sua prima indagine sismica in Antartide, con l'obiettivo di usare i risultati ricavati dallo studio per verificare la presenza di eventuali riserve di gas e petrolio. Le due superpotenze, Cina e Russia, si sono dunque espresse a favore di un allentamento dei divieti previsti dal trattato. Un accordo è ancora formalmente in vigore, ma non riesce a frenare il potenziale esplosivo che potrebbe scaturire dall'innescarsi di un conflitto geopolitico per il controllo economico dell'area antartica e per la supremazia nel settore scientifico, lasciando cadere il sipario sul fondamentale principio che aveva finora governato il continente, ossia quello della cooperazione.

Agli inizi di maggio del 2020, successivamente alle dichiarazioni australiane riguardo ai ritardi nelle spedizioni scientifiche di ricerca legati al Covid-19, una delle navi da ricerca della marina russa, è giunta sul continente al fine di localizzare il punto attuale del Polo Magnetico Sud. Nata apparentemente per studiare il campo magnetico della Terra, la missione era rivestita di una forte valenza simbolica, dal momento che la nave ha seguito esattamente la stessa rotta del viaggio di circumnavigazione effettuata dagli esploratori e ammiragli della Russia zarista Lazarev e Bellingshausen nel 1820. Si trattava dunque di una celebrazione del 200° anniversario della scoperta del continente.⁴⁹

⁴⁸ Per un ulteriore approfondimento relativo al discorso del presidente Xi Jinping, "Work together to build a community of shared future for mankind", presso lo United Nations Office di Ginevra, 18 gennaio 2017.

⁴⁹ <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2020/05/antarctica-great-power-competition-australia-united-states-britain-russia-china-arctic/611674/>



2.4 Stati Uniti

Nel parlare dello scontro di Realpolitik tra i diversi paesi, non potevano certo mancare all'appello gli Stati Uniti d'America. Essi rivendicano la loro influenza sull'Antartide sulla base di ragioni storiche. Si ritiene, infatti, che il cacciatore di foche statunitense John Davis sia stato il primo uomo ad aver messo il piede sul continente di ghiaccio. Inoltre, l'ammiraglio della US Navy, Richard Byrd, fu il primo in assoluto a sorvolare il Polo Sud, il 20 novembre 1929. Egli fece da guida anche nell'ultima operazione del 1946, composta prevalentemente da militari e il cui risultato fu la mappatura della quasi interezza delle coste antartiche. Formalmente si trattava di una missione di ricerca per poter essere legittimata dal punto di vista giuridico, ma può essere considerata una vera e propria esercitazione militare per l'impiego di una portaerei e diversi sottomarini. Dalla durata di otto mesi, come era stata inizialmente stimata, l'operazione dai segreti connotati fu interrotta dopo soli due mesi, senza fornire alcuna spiegazione.

Infine, sempre in campo aereo, gli Stati Uniti furono i primi ad effettuare un atterraggio sull'Antartide, il 31 ottobre 1956, grazie all'ammiraglio statunitense George Dufek.⁵⁰ Questo atterraggio segnò anche l'inizio della costruzione della prima base permanente al Polo Sud, oggi denominata base Amundsen-Scott.

A partire da questi anni, si è originata l'operazione Deep Freeze⁵¹, ossia una serie di missioni esplorative antartiche effettuate a cominciare in particolare dal biennio 1955-1956. Ad oggi, si tratta di una denominazione generica in riferimento a tutte le operazioni annuali statunitensi in Antartide coordinate dalle forze armate che continuano ad assicurare la costante presenza americana. Missioni annuali che possono essere viste nell'ottica di un tentato dominio incontrastato e permanente sul continente, ridimensionando fortemente le ambizioni geopolitiche del Sudamerica.

A partire dal 1999, alla Guardia Nazionale Aerea Statunitense è stata affiancata l'aeronautica militare per il supporto di missioni non a carattere civile, ma sempre formalmente volte all'indagine scientifica. Le operazioni partono dall'aeroporto internazionale di Christchurch in Nuova Zelanda e sono condotte dagli LC-130 Hercules, coadiuvati dalle navi rompighiaccio e dal Comando Trasporto Marittimo della marina militare. Tutte le missioni sono supervisionate dal Programma Antartico degli Stati Uniti, che oggi detengono ben tre stazioni di ricerca permanenti: McMurdo, Amundsen-Scott e Palmer.⁵²

Il presidente Trump, con la firma del "Memorandum on Safeguarding U.S National Interests in the Arctic and the Antarctic Regions" del 9 giugno 2020, si erge a prosecutore

⁵⁰ https://it.wikipedia.org/wiki/Storia_dell%27Antartide

⁵¹ Operazione Deep Freeze in Antartide guidata dall'ammiraglio Richard E. Byrd, https://www.criticalpast.com/it/video/65675056004_Il-funzionamento-di-Deep-Freeze_Lammiraglio-Byrd_Paolo-semplice_Principali-Murray-Wiener

⁵² https://it.wikipedia.org/wiki/Operazione_Deep_Freeze



della tradizionale politica di potenza degli Stati Uniti, dimostrando come l'interesse per le regioni polari sia ancora fortemente percepito dall'amministrazione di governo odierna.⁵³ Attraverso tale documento, Donald Trump ordina alle diverse cariche dello stato di salvaguardare gli interessi nazionali e mantenere una salda presenza in entrambi i Poli, mediante la richiesta di una flotta di navi rompighiaccio che possa essere effettivamente dispiegata entro la fine del 2029. Una pretesa che, tuttavia, potrebbe costituire una grave violazione del trattato di Washington, che vieta la presenza militare nella regione di ghiaccio, laddove non agisca in nome del fondamentale principio della ricerca scientifica. Infatti, le imbarcazioni richieste dal governo statunitense necessitano di ulteriori mezzi di supporto alla loro attività principale di protezione degli interessi nazionali, tra cui l'impiego di LAWS (Lethal Autonomous Weapons System)⁵⁴, sottomarini e armamenti difensivi adeguati a difendersi dalle minacce degli avversari che oramai dispongono di un'elevata capacità tecnologica militare, arrivando così a garantire un dominio marittimo incontrastato. Con la firma di questo memorandum, il presidente Donald Trump dimostra un alto livello di antagonismo strategico, in quanto si pone l'obiettivo di colmare il profondo gap che intercorre con le altre grandi potenze: il riferimento a Russia e Cina è lapalissiano. Gli Stati Uniti dispongono, infatti, solo di una nave rompighiaccio pesante oramai obsoleta (in quanto risalente agli anni '70) e di un'altra di medie dimensioni.⁵⁵

La temporanea diminuzione della presenza nel continente a causa del COVID-19 porterà a una minore trasparenza. Infatti, senza i meccanismi di ispezione previsti dal trattato, si permette a paesi come Cina, Russia e Stati Uniti di espandere la loro presenza antartica senza essere sottoposti ad alcun controllo. Inoltre, l'annullamento di numerosi vertici internazionali per discutere personalmente delle singole attività di ricerca da condurre non fa altro che provocare una diminuzione, se non una completa assenza, di una responsabilità internazionale nel continente antartico.

Una volta riprese le attività scientifiche di ricerca, i vari Stati potranno dedicare il massimo del proprio impegno per recuperare le lacune, lavorando secondo un forte spirito di cooperazione per raggiungere in minor tempo i risultati di studi lasciati in sospeso nel corso dell'emergenza sanitaria che stiamo vivendo. Ma al contrario, le potenze potranno anche fare di tutto per aumentare il divario già esistente. Le iniziative

⁵³ <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/memorandum-safeguarding-u-s-national-interests-arctic-antarctic-regions/>

⁵⁴ Sistemi d'arma sottoposti ad applicazione avanzate dell'intelligenza artificiale, nel caso di specie trattasi di aviazione senza piloti e personale a bordo. Sono tecnologie militari che bypassano la razionalità dell'uomo, operando in sua completa autonomia. Ulteriori approfondimenti sono disponibili all'interno del numero 7-8/2020 di IRIAD Review, <https://www.archiviadisarmo.it/view/K0Y2nX8-UWjKHNm9OQ83o96Kv0-oDTrYQW5IYIxM1dE/iriad-review-luglio-agosto.pdf>

⁵⁵ <https://www.greenreport.it/news/trump-ordina-di-sviluppare-una-flotta-di-rompighiaccio-atomici-per-proteggere-lartico-e-lantartide/>



descritte in precedenza lasciano purtroppo presagire l'instaurarsi di questo secondo scenario.

Il conflitto in Antartide non assume le vesti palesi del classico scontro convenzionale tra potenze. Anche in assenza di incursioni, invasioni terrestri armate ed attacchi missilistici, si può però dedurre la natura conflittuale che rivestirà i rapporti di potenza tra i Paesi operanti nel continente antartico. La tecnologia *dual use*, come ad esempio i satelliti, la pesca del krill e l'accresciuta presenza scientifica sono tutti fattori indicativi di un futuro conflitto che investirà la regione.

Ogni paese con una qualche rivendicazione di sovranità nei riguardi dell'Antartide si ritrova all'interno di questo gioco di Realpolitik, perseguendo i propri interessi nazionali. Come si può decidere chi detenga maggiori diritti rispetto agli altri stati? Come si può pensare di poter elaborare un sistema cooperativo, multilaterale e resiliente, all'interno del quale i paesi membri del trattato di Washington possano riunirsi effettivamente in nome del vero benessere e sviluppo del continente?

3. Le ambizioni geopolitiche del continente sudamericano

Sulla scia del ritorno della democrazia nel continente sudamericano, e dunque con il venir meno degli emblematici autoritarismi militari, si è ridotto l'interesse di perseguire una dottrina di Realpolitik da parte delle amministrazioni politiche dei singoli Paesi. L'influenza dei regimi militari sulle attività in Antartide è da ricondurre semplicemente al fatto che rappresentano la principale istituzione in grado di poter dar luogo a nuove basi scientifiche grazie agli importanti strumenti economici e materiali di cui dispongono. Tuttavia, è emerso un nuovo quadro cooperativo, che riunisce l'insieme degli Stati dell'area, arrivando a sviluppare il concetto di un'Antartide sudamericana, comportante dunque implicitamente un allontanamento di Paesi extra continentali, in primis la Gran Bretagna (a causa delle rivalità storiche con l'Argentina), ma anche Cina, Russia e Stati Uniti.

L'Antartide, infatti, è bene sottolineare, rientra nell'*agenda-setting* non solo dei cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, ma anche e soprattutto degli Stati del Sudamerica. La questione antartica riveste infatti l'intera regione, che considera il continente di ghiaccio come se fosse una sua naturale proiezione geografica. Non a caso, Argentina, Brasile, Cile, Ecuador, Perù e Uruguay sono parti consultive del trattato antartico. Inoltre, fanno parte del Comitato Scientifico per la Ricerca Antartica e, in seno al Consiglio dei Responsabili dei Programmi Antartici Nazionali nacque anche l'idea, da parte dell'Argentina, di creare nel 1990 la RAPAL, ossia la Riunione dei Responsabili dei



Programmi Antartici Latinoamericani, un organismo che riflette sul coordinamento delle risorse che possono essere messe a disposizione per le spedizioni di ricerca.⁵⁶

Tuttavia, il territorio è caratterizzato da un'eterna contrapposizione tra i due protagonisti della scena sudamericana, Argentina e Cile, che si richiamano entrambi al trattato di Tordesillas del 1494.⁵⁷

Infatti, se si prende in esame la loro visione del continente antartico, esso rappresenta un territorio limitrofo, sul quale poter avanzare legittimamente le loro pretese di sovranità, essendo considerato alla stregua di un'estensione del proprio territorio nazionale. Già nel 1856, Argentina e Cile si accordarono per definire le rispettive sfere di influenza, ma solo negli anni '40 riconobbero reciprocamente la loro sovranità, in particolare nel 1948 grazie al trattato argentino-cileno. Non è un caso se in tale trattato si definisce il territorio rivendicato come "Antartide Sudamericano".⁵⁸ La vicinanza alla regione antartica ha difatti influenzato profondamente i rispettivi obiettivi geostrategici, i quali si sono presentati estremamente multiformi nel corso del tempo. All'inizio del XX secolo ad esempio, si concretizzavano essenzialmente in una politica di sostegno logistico alle prime spedizioni organizzate dagli europei e statunitensi.

I due protagonisti del continente sudamericano finirono quasi a scontrarsi in un vero e proprio conflitto militare nel dicembre del 1978, chiamato "conflitto del Beagle". L'origine della controversia si deve alle 12 isole a sud del canale di Beagle, che delimita l'isola argentina della Terra del Fuoco da quella cilena di Navarino. Si tratta di territori il cui controllo assume una fondamentale rilevanza strategica, in quanto permettono di controllare il passaggio di Drake e dunque l'accesso alla Penisola antartica. L'Argentina considerava le isole come proprio territorio nazionale, ma il Cile riuscì a dimostrare che il canale di Beagle si originava più a est, rientrando dunque sotto la sovranità cilena. Lo scontro ebbe la durata di circa un quinquennio, concludendosi formalmente grazie al trattato di pace e amicizia siglato a Città del Vaticano nel 1984.

3.1 Argentina

I primi a godere di un vantaggio materiale furono gli argentini, ripagati dal governo scozzese per aver fornito assistenza alla spedizione di William Bruce nel 1902. Buenos Aires entrò in possesso di una base nelle isole Orcadi Australi, occupata continuativamente dal 1904. Si tratta della prima stazione mondiale nella regione antartica, nella quale venne costruito il primo osservatorio meteorologico. Questo

⁵⁶ https://isagitalia.org/il-continente-bianco-le-rivendicazioni-di-argentina-e-cile/wp_8846263/

⁵⁷ Il trattato di Tordesillas divise il mondo in due parti tra l'impero spagnolo e quello portoghese, lungo il meridiano posto ad ovest delle isole di Capo Verde. Le terre ad est sarebbero spettate al Portogallo e quelle ad ovest alla Spagna. Si è trattato di un accordo volto a risolvere la controversia originatesi in seguito alle scoperte di Cristoforo Colombo e sancito dalla bolla papale di Giulio II *Ea quae pro bono pacis* del 1506.

⁵⁸ https://isagitalia.org/il-continente-bianco-le-rivendicazioni-di-argentina-e-cile/wp_8846263/



spiega principalmente la forte volontà di dominio sull'Antartide da parte di Buenos Aires, essendo stato il primo paese ad amministrare personalmente da più di un secolo una base antartica.⁵⁹

L'Argentina, infatti, ha sviluppato un proprio pensiero geopolitico nei riguardi del continente di ghiaccio che può essere sintetizzato attraverso la denominazione di "coscienza antartica". L'Antartide viene percepito come parte del proprio territorio, considerato come una nazione australe. Si tratta di una dottrina fortemente sentita dal popolo argentino, in quanto tramandata e sviluppata attraverso un sistema educativo controllato costantemente dal ministero dell'istruzione. Fin da giovani, gli argentini imparano a chiamare casa una parte dell'Antartide, fra cui le isole Malvinas⁶⁰ e le altre isole adiacenti. Attraverso un ampio ricorso alla retorica nazionalista e l'uso di rappresentazioni fittizie viene mostrato come la propria patria sia collegata al continente bianco, attraverso una catena di isole, arrivando addirittura ad affermare la presenza di un mare argentino. Tutte queste idee di conquista trovano espressione nel concetto della Grande Argentina, elaborato nei tempi in cui la dottrina dello spazio vitale risentiva di una forte eco. Si tratta di un'area che arriva a comprendere anche alcune parti di Uruguay, Paraguay, Bolivia, Brasile e Cile. Un'idea che continua ancora oggi ad alimentare isolati sentimenti di conquista delle isole Malvinas. Rientra in tale cornice l'episodio di scontro diretto con la corona britannica del 1982, in base al quale una volta ottenuta la vittoria si sarebbe dovuta ripristinare la grandeur della potenza argentina, che sarebbe presto rientrata in possesso dei territori a suo tempo sottratti dalla sua influenza. Un episodio che merita una più approfondita disamina nei capitoli successivi.

L'Argentina ad oggi possiede ben sei basi permanenti, una decina di stazioni estive temporanee e altri stabilimenti di natura militare sparsi in tutta la regione. Si tratta del Paese con il maggior numero di basi e personale in Antartide, secondo solo agli Stati Uniti e alla Russia. Per comprendere l'importanza che il governo centrale di Buenos Aires attribuisce all'Antartide, è opportuno sottolineare come tali basi non siano mai state chiuse, nonostante gli elevati costi nel mantenere le attività all'interno di tali strutture e nonostante i cicli ripetitivi di crisi economiche e finanziarie che hanno costretto a più riprese l'Argentina ad entrare in una fase di default, dichiarando ai propri creditori la bancarotta.

Il governo di Buenos Aires ha raggiunto l'apice nella sua espressione di ambizione geopolitica nei confronti del continente antartico attraverso un atto che può essere compreso nei termini di pura e mera conquista territoriale. Il primo cittadino della regione è stato il figlio di un ufficiale argentino nel 1978, che su pressione del governo portò la propria moglie, Silvia Morello de Palma, a ultimare la fase di gestazione nella base argentina di Esperanza. Da fervente nazionalista accettò la missione di dare alla

⁵⁹ <https://www.limesonline.com/cartaceo/le-mani-sullantartide>

⁶⁰ Isole Falkland, secondo la denominazione internazionale dell'arcipelago.



luce il primo essere umano originario del continente bianco. Un'azione eroica, secondo il popolo argentino, che tuttavia non risolse affatto le dispute territoriali, ma anzi produsse una corsa alle nascite in Antartide, il cosiddetto "*baby boom*".⁶¹

Tale esperimento può considerarsi una manifestazione di volontà di conquista territoriale di stampo ottocentesco, analogo all'esperienza russa nell'Artico. Il 2 agosto 2007, infatti, due sommergibili con l'aiuto di un braccio meccanico issarono una bandiera della Federazione russa per rivendicare simbolicamente l'accesso a potenziali risorse su un fondale oceanico la cui proprietà esclusiva era stata contestata. Il governo di Mosca ribadiva la convinzione del proprio ragionamento sulla continuità territoriale del proprio paese con il Polo nord attraverso la dorsale sottomarina di Lomonosov. Per spezzare l'incessante clima di proteste che si era originato, Putin replicò nei seguenti termini: "anche gli americani hanno piantato una bandiera sulla Luna. Perché non vi siete allarmati? La Luna non è mica passata agli Stati Uniti". Senza contrapposizioni politiche in sede ONU, la Russia potrebbe ottenere entro il triennio 2020-2023 i diritti internazionali sull'Artico, allargando la propria area di sfruttamento economico esclusivo, ben al di là delle canoniche 200 miglia marine stabilite dalla Convenzione di Montego Bay del 1982, sul diritto del mare.⁶²

Gli intrighi di potere rispecchiano il desiderio incessante di conquista e di espansione territoriale mai del tutto sopiti. Tali volontà di dominio su aree così particolarmente vulnerabili per l'equilibrio dell'ecosistema globale rischiano di ritorcersi contro il genere umano, nel caso si dovesse innescare un'escalation di violenza bellica.

3.2 Cile

Un orientamento analogo nei confronti del continente antartico è da ravvisare nella visione strategica del Cile. Caratterizzato da una forte tradizione marittima, ha da sempre considerato una parte del Polo sud e delle sue isole come una naturale estensione dei propri confini nazionali. Una linea di pensiero che si è manifestata espressamente durante gli anni della dittatura di Augusto Pinochet, il quale si recò personalmente nelle basi cilene. Il Cile si considera il paese più a sud del pianeta, ed in quanto tale deve essere il custode delle uniche vie di accesso al continente antartico, tra cui Capo Horn e lo stretto di Drake. Questi ultimi sono gli unici canali di comunicazione navigabili a sud del canale di Panama che consentono il collegamento tra le acque dell'Oceano Pacifico e Atlantico.

Il Cile, al pari della sua controparte argentina, ha sviluppato nel corso del tempo la cosiddetta coscienza antartica, portando ripetutamente le due potenze sudamericane

⁶¹<https://www.linkiesta.it/2016/02/storia-del-bambino-nato-in-antartide-per-conquistare-il-continente/>

⁶²<https://www.ilsole24ore.com/art/mosca-prima-fila-corsa-all-oro-dell-artico-AE52aZIC>



su un terreno di scontro. Le esperienze tra i due Stati, tuttavia, non sono state solo di natura conflittuale, ma anche positive a livello di relazioni diplomatiche, sperimentando confronti di natura cooperativa. Un esempio sono le diverse spedizioni congiunte avviate in nome di una visione panlatina che riunisce i diversi paesi latini contro il nemico esterno, principalmente individuato negli Stati Uniti e nel Regno Unito. Infatti, il 15 novembre 2010, le marine militari argentine e cilene inaugurarono la “Patrulla Antartica Naval Combinada”. Si tratta essenzialmente di missioni congiunte di controllo sulle vie di accesso alla Penisola antartica tramite il passaggio a Capo Horn tra le acque dei due oceani. È stato inoltre istituito il corpo militare combinato “Cruz del Sur” impiegato soprattutto nelle missioni di pace delle Nazioni Unite. Infine, si è manifestata nel corso del tempo una forma di forte sostegno da parte del Cile nei riguardi della posizione argentina sulla questione delle isole Malvinas.⁶³

Inoltre, il Cile dispone di due avamposti strategici, Punta Arenas e Puerto Williams, da cui partono la maggior parte delle spedizioni scientifiche (tra cui il salvataggio di due medici statunitensi negli anni 1999-2000). Tali due avamposti fungono da principali punti di partenza per le escursioni turistiche nel continente antartico. Si pone la sfida commerciale tra questi ultimi due porti e quello di Ushuaia dell’Argentina, i ponti verso l’Antartide. Tuttavia, la contesa non è solo a livello di monopolio turistico, ma anche nei termini di controllo politico, economico e militare della regione.

L’ultimo fattore geopolitico che permette di legittimare le pretese di sovranità cilene riguarda la creazione della prima città australe, chiamata Villa Las Estrellas, sull’isola di re Giorgio, nel 1984.⁶⁴ Si tratta di un villaggio abitato mediamente da 80 persone, che durante la stagione estiva raggiunge circa i 150 residenti. L’unico limite posto nel caso si volesse risiedere permanentemente è quello di togliersi prima l’appendice, in quanto l’ospedale più vicino dista mille chilometri e vi sono solo medici non specializzati. Tuttavia, si può ben dire che Villa Estrellas vanta le tipiche funzionalità di una comune cittadina. Dispone infatti di una scuola, un centro commerciale, una chiesa, una banca e un ospedale. Inoltre, vi è anche l’hotel “*Estrella Polar*” con una capacità massima di 80 persone, che può vantare di aver ospitato all’interno delle proprie mura il massimo astrofisico di tutti i tempi, Stephen Hawking.⁶⁵

Sono tutti servizi che permettono una normale permanenza sul continente di ghiaccio. Inoltre, vi è anche la presenza dell’unica pista utilizzabile per i comuni aerei da trasporto di personale scientifico, militare e civile. Per questi motivi, Villa Las Estrellas è uno dei principali centri turistici dell’Antartide, collegata con diversi voli dall’aeroporto di Punta Arenas.

⁶³ https://isagitalia.org/il-continente-bianco-le-rivendicazioni-di-argentina-e-cile/wp_8846263/

⁶⁴ <https://www.limesonline.com/cartaceo/le-mani-sullantartide>

⁶⁵ <https://www.americadigital.com/explora/villa-las-estrellas-frio-lugar-9197>



3.3 Brasile

L'altra grande potenza sudamericana, il Brasile, non può contare sul fattore geografico come base della propria rivendicazione su un settore dell'Antartide. Per questo motivo, il suo interesse sul continente non si è esplicitato subito, ma qualche decennio più tardi, quando organizzò nel 1982 la prima spedizione e edificò la prima base permanente l'anno successivo. Si è iniziata a sviluppare una coscienza antartica analoga all'Argentina e al Cile solo in seguito al 1982, con la sconfitta dell'Argentina contro il Regno Unito nelle isole Falkland. Il governo brasiliano, infatti, cominciò a sviluppare l'idea di dover sostituire l'Argentina nel ruolo di guardiano dell'Atlantico meridionale, controllando le principali vie marittime che conducono nei territori del continente di ghiaccio. Divenne infatti parte consultiva del trattato di Washington nel 1983.

Le aspirazioni sul continente di ghiaccio, recentemente mostrate dal governo brasiliano, lasciano preludere una politica fortemente interventista nella regione antartica. Infatti, il Brasile sta procedendo alla costruzione di una nuova stazione di ricerca, con un investimento di \$100 milioni, e ad un'allocazione di un budget triennale di circa \$20 milioni.⁶⁶ Tuttavia, se si guarda con maggiore attenzione alle scelte del Brasile, ci si rende conto di come l'azione intrapresa di edificazione di una nuova base risponda unicamente al bisogno di sostituire la precedente, la "Estação Antartica Comandante Ferraz", distrutta nel febbraio 2012 in un incendio e con la perdita di due militari.⁶⁷ Inoltre, l'attuale situazione politica non appare affatto favorevole ad una logica di ulteriore *engagement* da parte del Brasile nel continente antartico. Infine, la forte lacuna istituzionale e la mancanza di esperti nel settore che possono assistere alla fase di *decision making* e allo sviluppo di strategie politiche, costituisce una serie limitazione all'adozione di un'attitudine proattiva. Per poter investire efficacemente è necessario che il Brasile superi i suoi vincoli interni.

La visione geopolitica dei paesi del Sudamerica è intrinsecamente legata alla bandiera del nazionalismo e del patriottismo. Si tratta però di un atteggiamento esasperato che influenza fortemente le strategie politiche nazionali di ciascun Paese dell'area, per cui, proprio per questo motivo, bisogna riporre una particolare attenzione ad ogni slogan propagandistico che avanza espressamente ulteriori pretese di sovranità sul proprio "settore di pertinenza".

⁶⁶ <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/brazils-antarctic-future-23528>

⁶⁷ <https://www.defesaaereanaval.com.br/defesa/estudo-de-impacto-ambiental-para-reconstrucao-da-eacf-e-aprovado>



4. Malvinas: l'eterna disputa per le isole antartiche

Malvinas rappresenta l'appellativo ispanico dato alle isole Falkland, il cui nome ufficiale deriva dalla scelta del capitano inglese Strong nel 1690 di dedicare le isole al visconte di Falkland, l'ufficiale di bordo della spedizione. Il nome Malvinas deriva, invece, dal termine francese *Malouines* coniato dal navigatore Bougainville. Si riteneva che i primi colonizzatori delle isole fossero provenienti dalla cittadina francese di Saint-Malo (nell'odierna Bretagna) e definiti quindi *Malouin*.⁶⁸ Fu proprio dal passaggio, nel 1767, della base francese alla corona spagnola, che si tradusse il nome dell'arcipelago in Malvinas.

All'interno della cornice della grande disputa per il controllo geostrategico della regione antartica, dovuta all'incrementato sfruttamento di risorse energetiche scoperte recentemente, al fine di soddisfare un mercato sempre più bisognoso di materie prime, si apre un nuovo capitolo: la rimilitarizzazione delle isole Malvinas.

Le prime ricerche erano state abbandonate dalla multinazionale petrolifera Shell nel 1998, quando la compagnia olandese era convinta di non trovare niente nelle acque dell'arcipelago. Tuttavia, da allora le tecniche di prospezione sottomarina sono migliorate di gran lunga, arrivando all'obiettivo, ossia la scoperta della presenza dell'oro nero. Infatti, una serie di esplorazioni condotte più a nord dell'arcipelago preso in esame, hanno portato alla rilevazione di immensi giacimenti petroliferi (tra cui quello denominato *Tupi*) che entro il 2017 dovrebbero rendere il Brasile, un altro attore in gioco nell'ampia area circostante, in grado di esportare un milione di barili di greggio al giorno. Vista la sua preziosità, si tratta di un'area da proteggere con la dovuta attenzione che merita. In termini di acquisto di armi, il Brasile ha speso solo nel 2009 ben \$27.540 milioni; metà di queste armi è stata comprata dalla Francia, che tra le altre cose ha fornito un impianto che renderà il Brasile in grado di fabbricare sottomarini nucleari.⁶⁹

La guerra del 1982 dimostra come, anche negli scorsi decenni, la funzione geopolitica dell'Antartide è stata sempre fortemente valorizzata. La questione è stata formalmente definita in seguito all'intervento delle Nazioni Unite, con la risoluzione 2065 del 1965 che esortava il Regno Unito e l'Argentina a comporre la controversia sulla sovranità delle isole attraverso un dialogo costruttivo. Tuttavia, fin da allora, la risoluzione è stata violata da entrambi gli attori. Il Regno Unito non rispetta nemmeno l'istituzione della zona di pace e di cooperazione del Sud Atlantico (ZPCSA) istituita nel 1986, sempre con risoluzione dell'organismo universale, per invitare gli Stati militari a considerare la regione come una zona di pace e cooperazione. Inoltre, dal 1989 il Regno Unito viola anche gli accordi firmati con il presidente argentino dell'epoca, Menem, siglati sempre al fine di ristabilire le relazioni diplomatiche tra i due Paesi.

⁶⁸ https://it.wikipedia.org/wiki/Isole_Falkland

⁶⁹ <https://www.limesonline.com/rubrica/falkland-malvinas-questa-volta-centra-il-petrolio>



La vicenda si è ripresentata sotto i riflettori mediatici nel 2007, quando il Foreign Office Britannico ha annunciato ufficialmente di aver presentato domanda per espandere il dominio territoriale del Regno Unito sull'Antartico, da inglobare nel British Antarctic Territory (che include, oltre alle Falkland, le isole Sandwich e la Georgia del sud), per assicurarsi i diritti esclusivi di esplorazione sottomarina (Perrone, 2011, p.52). Si tratta di una richiesta che ha suscitato la reazione argentina, due anni dopo, di rivendicare un'ampia area delle acque intorno alle isole, in un'ottica di continuità con la propria piattaforma continentale.

In seguito, i toni si sono fortemente inaspriti nel febbraio del 2010, a causa di una disputa tra i due governi che ha provocato un'escalation di tensioni diplomatiche che sarebbe potuta sfociare in un vero e proprio conflitto. Il Times, il 24 febbraio 2010, annunciò nelle sue pagine di giornale l'invio di un sottomarino da attacco nucleare per supportare le navi di superficie mandate per potersi accaparrare le numerose ricchezze minerarie presenti. Quattro imbarcazioni esplorative della Royal Navy effettuarono delle indagini nelle acque adiacenti alle isole Falkland per constatare la presenza di immensi giacimenti di oro nero. Tuttavia, tali esplorazioni si risolsero in un fallimento: la qualità del greggio presente non permetteva una sua effettiva estrazione. Si trattò di una constatazione che venne contraddetta però nel corso di quello stesso anno, quando un'altra spedizione britannica affermò di aver trovato l'oro nero pregiato. Inoltre, l'11 ottobre 2010, il governo londinese annunciò l'intenzione di avviare una serie di esercitazioni militari, procedendo al lancio di missili nelle isole. L'Unione delle Nazioni Sudamericane (l'UNASUR) si schierò prontamente al fianco dell'Argentina contro le operazioni britanniche (Perrone, 2011, p.57). Si tratta, infatti, di azioni che ledono lo spirito del trattato di Washington e che vanno dunque contro il diritto internazionale pattizio.

Nel mese di aprile 2020, una nave di pattuglia della Royal Navy ha percorso le acque vicine alle isole della Georgia del sud, un territorio che l'Argentina considera come usurpato dal Regno Unito. Si tratta di un'operazione che viene ripetuta più volte nel corso degli anni, al fine di avviare una serie di attività di addestramento militare e di supporto al personale britannico presente nella regione antartica. È una continua violazione del regime di pace istituito con la risoluzione del 1986 sopracitata. Si tratta di una grave azione, soprattutto se si considera il momento storico all'interno del quale, come ribadito, si sta approfittando dell'assenza degli Stati per via dell'emergenza sanitaria in corso per mostrare la propria potenza militare, senza incorrere in alcuna "sanzione disciplinaria". Il Regno Unito ha invece dichiarato che attraverso la nave di pattuglia militare, dotata tra le altre cose di un cannone, mitragliatrici e un elicottero specializzato per la guerra antisommersibile, si proteggono gli interessi della nazione



britannica in alto mare, le risorse ittiche nelle acque del governo di Londra e le isole Falkland nel suo complesso.⁷⁰

Oggi vi sono in gioco forti interessi economici. La scoperta della ricchezza mineraria e della valenza geopolitica dell'area, che permette un controllo su Capo Horn e di conseguenza sul collegamento tra il Pacifico e l'Atlantico meridionale, consentono di inquadrare la situazione conflittuale. Tutte le isole attorno all'Antartide sono ricche di carbone, nichel, manganese, uranio e petrolio. Localizzate in un luogo strategico, visto che segnano l'accesso marittimo ai territori del continente di ghiaccio, sarebbero ancora più importanti qualora venissero scoperti giacimenti consistenti di idrocarburi, soprattutto per un Paese come l'Argentina che è alla costante ricerca di risorse per sostenere il suo sviluppo economico altalenante.

Nel suo libro "Alla conquista dell'Antartide", Andrea Perrone (2011: 12) parla di una futura guerra a causa "degli interessi rapaci delle grandi multinazionali che provocheranno un innalzamento della tensione per ottenere il controllo delle sue risorse energetiche e naturali, nascoste sotto i ghiacci e nelle sue acque circostanti".

5. Antartide: una nuova frontiera del turismo 2.0

Le sole attività umane consentite sull'Antartide sono la ricerca scientifica e il turismo, anche quest'ultimo sottoposto ad una serie di rigide restrizioni. Nell'ultimo decennio, il turismo antartico è aumentato esponenzialmente, con una media di circa 40.000 visitatori l'anno, raggiungendo 52.000 viaggiatori nel biennio 2017-2018, principalmente provenienti da Stati Uniti e Cina. Un numero destinato ad aumentare (ad eccezione della parentesi dell'emergenza sanitaria) se si prendono in considerazione i dati del principale *provider* di servizi turistici della Cina: per la stagione 2018-2019 il numero è aumentato di 1.800 persone in rapporto solo all'anno precedente, attestandosi su un totale di 10.000 turisti solo di nazionalità cinese.⁷¹ Al fine di affrontare la tematica dell'impatto di tale forma crescente di turismo sull'ambiente del continente di ghiaccio, i membri del trattato di Washington si sono riuniti in Nuova Zelanda nel 2009. Negli ultimi anni, per ridurre l'impatto derivante dall'uso di navi per compiere i tour turistici, si è configurata una stretta collaborazione tra gli ufficiali e l'associazione internazionale dell'Antartide dei *tour operators* (IAATO).⁷² Grazie a tale sinergia si sono potute imporre restrizioni efficaci riguardo, ad esempio, il numero dei turisti e la tipologia di attività organizzate.

La crescita del turismo in luoghi di nicchia, poco frequentati, comporta una diffusione della conoscenza di un dato ambiente, ma anche un eccessivo numero di persone, il che mette a rischio l'equilibrio della flora e fauna del posto visitato.

⁷⁰ <https://www.royalnavy.mod.uk/>

⁷¹ <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/chinas-polar-strategy-through-looking-glass-23525>

⁷² <https://www.nationalgeographic.org/encyclopedia/antarctica/>



In Antartide, la maggioranza dei turisti viaggia principalmente su navi non adeguate ad affrontare un viaggio di tale calibro, perciò le probabilità di incidenti sono molto elevate.⁷³ Nella maggior parte dei casi, sono le navi rompighiaccio argentine o cilene a fornire un aiuto nell'eventualità di imbarcazioni in avaria.⁷⁴

Una terra precedentemente incontaminata dalla massa sarà messa in pericolo, viste anche le continue attività estrattive minerarie e petrolifere portate avanti dagli Stati, formalmente vietate dal Trattato di Washington.

Conclusioni: preludi di pace

L'Antartide costituisce la prima zona di pace al mondo completamente smilitarizzata e denuclearizzata. Finora non vi sono mai stati conflitti armati, grazie all'entrata in vigore del trattato di Washington, che proibisce rigorosamente gli scontri militari. La guerra delle Falkland del 1982 ha avuto luogo nella Georgia del Sud e nell'arcipelago delle isole Sandwich, una zona che non rientra sotto la giurisdizione della convenzione del 1959. Tuttavia, oggi l'Antartide rischia seriamente di trasformarsi in terreno di conquista colonialista vecchio stile, visto l'attuale scenario internazionale in cui si pensa ancora nei crudi termini del realismo politico.

Per evitare lo scaturire di una crisi nella regione antartica è opportuno riporre in primo piano il principio della cooperazione internazionale, per meglio avanzare nella ricerca scientifica e lasciar cadere nel dimenticatoio le tendenze di volontà di potenza di ogni nazione coinvolta.

L'insieme dei diritti, degli obblighi giuridici e degli obiettivi politici che derivano dal sistema antartico deve adattarsi alle nuove sfide internazionali per poter realmente colmare il vuoto giurisdizionale in materia e assicurare la continuazione di un sistema di cooperazione che assicuri la pace, la libertà di ricerca e la protezione ambientale ad un livello mai raggiunto altrove. È arrivato il tempo di sostituire il vecchio principio "*agree to disagree*" per tornare nuovamente a ridisegnare mappe e confini su cui la comunità internazionale possa esprimere il proprio consenso, piuttosto che avere pochi Stati privilegiati pronti a dare il via ad una corsa senza esclusione di colpi per accaparrarsi i rispettivi settori storicamente rivendicati.⁷⁵

⁷³ Per maggiori dettagli sugli itinerari turistici, consultare il seguente indirizzo: <https://www.antarctica21.com/>

⁷⁴ <https://www.limesonline.com/cartaceo/le-mani-sullantartide>

⁷⁵ <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/future-white-continent-and-need-its-democratization-23527>



Bibliografia

America Digital (2018). “Villa Las Estrellas: el frio lugar en el que debes quitarte el apéndice para vivir en él”, disponibile all’indirizzo: <https://www.americadigital.com/explora/villa-las-estrellas-frio-lugar-9197> (ultimo accesso: 14 agosto 2020).

Australian Government (2012). “Human impacts in Antarctica”, in *Australian Antarctic Program*, disponibile all’indirizzo: <https://www.antarctica.gov.au/about-antarctica/environment/human-impacts-in-antarctica/> (ultimo accesso: 10 agosto 2020).

Battistelli F., Farruggia F., Gallo B., Iaria A., Rossi J.C., Simoncelli M. (2020). “Lethal Autonomous Weapons Systems (LAWS)”, in *Iriad Review 7-8/2020*, disponibile all’indirizzo: <https://www.archiviodisarmo.it/la-questione-delle-armi-letali-autonome-e-le-possibili-azioni-italiane-ed-europee-per-un-accordo-internazionale.html> (ultimo accesso: 20 agosto 2020).

Brady A.M. (2017). “China’s expanding interests in Antarctica”, in *Australian Strategic Policy Institute (ASPI)*, disponibile all’indirizzo: <https://www.aspi.org.au/report/chinas-expanding-interests-antarctica> (ultimo accesso: 18 agosto 2020).

Caplan S. (2014). “Il continente bianco: le rivendicazioni di Argentina e Cile e l’interesse crescente delle nazioni sudamericane per le questioni antartiche”, in *Istituto di Alti Studi in Geopolitica e Scienze Ausiliarie (IsAG)*, disponibile all’indirizzo: https://isagitalia.org/il-continente-bianco-le-rivendicazioni-di-argentina-e-cile/wp_8846263/ (ultimo accesso: 12 agosto 2020).

Cardone I.J. (2019). “Brazil’s Antarctic Future”, in *ISPI Commentary*, disponibile all’indirizzo: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/brazils-antarctic-future-23528> (ultimo accesso: 12 agosto 2020).

Child J. (2003). “Le mani sull’Antartide”, in *Limes*, disponibile all’indirizzo: <https://www.limesonline.com/cartaceo/le-mani-sullantartide> (ultimo accesso: 12 agosto 2020).

CIA World Factbook Antarctic Region (2020). Disponibile all’indirizzo: https://web.archive.org/web/20120518173202/https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/graphics/ref_maps/pdf/antarctic.pdf (ultimo accesso: 5 agosto 2020).

Conforti B. (2018). *Diritto internazionale*, Napoli: Editoriale Scientifica XI edizione.



Documentario (1955). “Operazione Deep Freeze in Antartide”, in *Critical Past*, disponibile all’indirizzo: <https://www.criticalpast.com/it/video/65675056004-Il-funzionamento-di-Deep-Freeze-Lammiraglio-Byrd-Paolo-semplce-Principali-Murray-Wiener> (ultimo accesso: 24 agosto 2020).

Feiger L., Wilson M. (2020). “The countries taking advantage of Antarctica during the pandemic”, in *The Atlantic*, disponibile all’indirizzo: <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2020/05/antarctica-great-power-competition-australia-united-states-britain-russia-china-arctic/611674/> (ultimo accesso: 3 agosto 2020).

Francioni F. (2009). “Il future dell’Antartide e gli interessi dell’Italia”, in *Affari Internazionali*, disponibile all’indirizzo: <https://www.affarinternazionali.it/2009/11/il-futuro-dellantartide-e-gli-interessi-dellitalia/> (ultimo accesso: 7 agosto 2020).

Green Report (2020). “Trump ordina di sviluppare una flotta di rompighiaccio atomici, per “proteggere” l’Artico e l’Antartide”, disponibile all’indirizzo: <https://www.greenreport.it/news/trump-ordina-di-sviluppare-una-flotta-di-rompighiaccio-atomici-per-proteggere-lartico-e-lantartide/> (ultimo accesso: 21 agosto 2020).

Wiltgen G. (2015). “Estudo de impacto ambiental para reconstrução da EACF é aprovado”, in *Indústria de Defesa*, disponibile all’indirizzo: <https://www.defesaaereanaval.com.br/defesa/estudo-de-impacto-ambiental-para-reconstrucao-da-eacf-e-aprovado>

Intini E. (2020). “I giochi di potere nell’Antartide abbandonato per la Covid”, in *Focus*, disponibile all’indirizzo: <https://www.focus.it/cultura/curiosita/antarctide-abbandonato-per-la-covid-politica> (ultimo accesso: 3 agosto 2020).

Jabour-Green J., Haward M. (2002). *The Antarctic: Past, Present and Future*, University of Tasmania.

Linkiesta (2016). “Storia del bambino nato in Antartide per conquistare il continente”, disponibile all’indirizzo: <https://www.linkiesta.it/2016/02/storia-del-bambino-nato-in-antarctide-per-conquistare-il-continente/> (ultimo accesso: 13 agosto 2020).

Mobley G.F. “Antarctic Krill”, in *National Geographic*, disponibile all’indirizzo: https://www.nationalgeographic.org/photo/446480/?utm_source=BiblioRCM Row (ultimo accesso: 10 agosto 2020).



National Geographic (2009). “Antarctica”, disponibile all’indirizzo: <https://www.nationalgeographic.org/encyclopedia/antarctica/> (ultimo accesso: 10 agosto 2020).

Perrone A. (2011). *Alla conquista dell’Antartide. Dominio geostrategico e controllo delle risorse idriche ed energetiche del Polo sud*, Roma: Fuoco edizioni.

Presidential Memoranda (2020). “Memorandum on Safeguarding U.S National Interests in the Arctic and the Antarctic Regions”, in *White House*, disponibile all’indirizzo: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/memorandum-safeguarding-u-s-national-interests-arctic-antarctic-regions/> (ultimo accesso: 21 agosto 2020).

Protocollo sulla protezione ambientale relativo al Trattato sull’Antartide (1991).

Risoluzione 2065/1965 U.N. (1965). *Falkland Islands sovereignty dispute*.

Sciorati G. (2019). “China’s Polar Strategy through the Looking Glass”, in *ISPI Commentary*, disponibile all’indirizzo: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/chinas-polar-strategy-through-looking-glass-23525> (ultimo accesso: 18 agosto 2020).

Sciso E. (1994). *Le risorse dell’Antartide e il diritto internazionale*, Padova: CEDAM.

Scott A. (2017). “Mosca in prima fila nella corsa all’oro dell’Artico”, in *Il Sole 24 ore*, disponibile all’indirizzo: <https://www.ilsole24ore.com/art/mosca-prima-fila-corsa-all-oro-dell-artico-AE52aZiC> (ultimo accesso: 13 agosto 2020).

Stefanini M. (2010). “Falkland Malvinas: questa volta c’entra il petrolio”, in *Limes*, disponibile all’indirizzo: <https://www.limesonline.com/rubrica/falkland-malvinas-questa-volta-centra-il-petrolio> (ultimo accesso: 12 agosto 2020).

Trattato di Washington, 1959.

Wang S. (2019). “China’s Antarctic Program and the Antarctic Treaty System”, in *ISPI Commentary*, disponibile all’indirizzo: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/chinas-antarctic-program-and-antarctic-treaty-system-23526> (ultimo accesso: 18 agosto 2020).

Wikipedia, “Isole Falkland”, disponibile all’indirizzo: https://it.wikipedia.org/wiki/Isole_Falkland (ultimo accesso: 12 agosto 2020).

Wikipedia, “Operazione Deep Freeze”, disponibile all’indirizzo: https://it.wikipedia.org/wiki/Operazione_Deep_Freeze (ultimo accesso: 24 agosto 2020).



Wikipedia, “Storia dell’Antartide”, disponibile all’indirizzo: https://it.wikipedia.org/wiki/Storia_dell%27Antartide (ultimo accesso: 4 agosto 2020).

Yermakova Y. (2019). “The future of the white continent and the need for its democratization”, in *ISPI Commentary*, disponibile all’indirizzo: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/future-white-continent-and-need-its-democratization-23527> (ultimo accesso: 3 agosto 2020).



L'origine della missione internazionale in Afghanistan: quale futuro per il Paese asiatico dopo l'accordo tra gli Stati Uniti e i Talebani?

The origin of the international mission in Afghanistan: what is the future for the Asian country following the recent U.S.- Taliban agreement?

di Danilo Talento

Abstract: La difficile ricerca di una stabilità in Afghanistan, dovuta alla sempre più forte insorgenza del regime dei talebani, ha scosso gli equilibri socio-economici e politici del Paese e dell'intera Comunità internazionale. Per tale motivo nel 2001 si decise di avviare una missione internazionale per supportare il governo centrale nella lotta ai talebani e finalizzata al mantenimento della pace e della sicurezza nella regione. La missione, stabilita dalle Nazioni Unite e a guida Nato, viene analizzata alla luce del quadro giuridico dell'ordinamento internazionale, con un focus sugli sviluppi della missione e sul futuro dell'Afghanistan in seguito al recente accordo tra gli Stati Uniti e i Talebani.

Parole chiave: Peacekeeping; Afghanistan; Onu; Nato; Stati Uniti; Talebani

Abstract: The difficult search for stability in Afghanistan has always affected social, economic and political balances of the country and the whole international community because of the growing rise threat of the Taliban's regime. For this reason, it was launched in 2001 an international mission in the Asian country to support the central government in the fight against the Taliban insurgency and to safeguard peace and security in the region. The mission, established by the United Nations and lead by NATO, is analysed in the light of the legal framework of the international law with a focus on the mission's development and the future of Afghanistan following the recent U.S.- Taliban agreement.

Keywords: Peacekeeping; Afghanistan, United Nations; Nato, United States, Taliban

Danilo Talento: ha conseguito la Laurea Magistrale Specialistica in Relazioni e Organizzazioni Internazionali presso l'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli di Caserta. Collabora da dicembre 2019 con l'Istituto di Ricerche Internazionali Archivio Disarmo (IRIAD).



1. Il quadro giuridico internazionale delle missioni internazionali

Le missioni internazionali, siano esse a guida Nazioni Unite, Nato o di altre Organizzazioni Internazionali che esercitano un ruolo chiave nel mantenimento della sicurezza internazionale, come ad esempio l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, le cui azioni sono però limitate agli Stati parte del continente europeo e la cui disciplina si inquadra in un differente sistema giuridico, trovano un riscontro giuridico nello Statuto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Al riguardo, significativi ed emblematici sono gli articoli 1 e 2 della Carta ONU i quali, oltre ad elencare tra i fini e gli scopi ultimi delle Nazioni Unite il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali attraverso misure che siano in grado di rimuovere le minacce alla pace mediante azioni pacifiche, sanciscono un principio inderogabile la cui non osservanza rappresenta una violazione del diritto internazionale, ovvero il divieto della minaccia e/o dell'uso della forza armata nelle relazioni internazionali da parte degli Stati qualora il ricorso alla stessa sia incompatibile con i fini delle Nazioni Unite.

L'unica eccezione in merito che attribuisce, infatti, un margine di discrezionalità agli Stati è rappresentata dalla legittima difesa; qualora uno Stato sia vittima di un attacco o di un'aggressione armata sul proprio territorio, è legittimato ad usare la forza armata come risposta alla minaccia o all'attacco subìto.

Quanto sancito dalla Carta delle Nazioni Unite, firmata a San Francisco il 26 giugno 1945 ed entrata in vigore il 24 ottobre dello stesso anno, circa il divieto dell'uso della forza armata da parte degli Stati contraenti, è stato rafforzato, in termini giuridici, dall'introduzione del cosiddetto "sistema di protezione collettivo" che fa riferimento sia al riconoscimento in capo al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite dello status di organo responsabile del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, ai sensi del Capitolo V della Carta, il quale nell'osservare i principi e le finalità dell'Organizzazione agisce nel nome degli Stati parte, sia alla previsione di attività finalizzate al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, quali le operazioni di peacekeeping e le missioni di osservatori militari (Osservatorio di Politica Internazionale, 2010).

Alla luce di tale premessa e come si avrà modo di osservare nei prossimi paragrafi, la missione ISAF può essere inquadrata nelle operazioni di peacekeeping, ovvero quelle missioni che, autorizzate dalle Nazioni Unite e poste sotto il comando della Nato, hanno come unica finalità il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale nella regione o area interessata in cui operano le forze militari internazionali.

La denominazione "peacekeeping" è l'unica accezione associabile alla missione in esame in quanto avente le caratteristiche proprie di una operazione di peacekeeping, quali la presenza di contingenti militari, l'utilizzo della forza armata se non per motivi di legittima difesa e, per ultimo, lo svolgimento da parte delle truppe internazionali di



attività finalizzate all'assistenza sociale, politico e istituzionale della comunità locale e di addestramento delle forze governative afgane.

1.1 Le operazioni militari delle Nazioni Unite

Le missioni ONU sono inquadrare nelle azioni coercitive che il Consiglio di Sicurezza può attivare ai sensi degli artt.41-42 della Carta, ovvero azioni che implicano l'uso della forza armata, come previsto dall'art. 42, qualora quelle pacifiche relative all'interruzione delle relazioni economiche, diplomatiche, ferroviarie o di qualsiasi altro genere, ex art.41, si rivelino inadeguate o insufficienti a ristabilire l'ordine e la sicurezza all'interno di uno Stato oggetto di conflitto e, dunque, di una tensione internazionale dalle forti ripercussioni politico-militari (Charter of the United Nations, 1945).

Il Consiglio di Sicurezza ONU può ricorrere alle misure coercitive anche mediante l'ausilio di Organizzazioni internazionali di stampo regionale o l'attivazione di un accordo regionale facente capo ad un tale organismo internazionale dotato di una propria struttura politica, economica e militare (Osservatorio di Politica Internazionale, 2010).

Tuttavia, ciò che contraddistingue l'attivazione di tali misure coercitive è l'autorizzazione preventiva al Consiglio di Sicurezza da parte delle Organizzazioni regionali. Come infatti prevede l'art. 54 dello Statuto delle Nazioni Unite, è compito degli organismi regionali informare il Consiglio di Sicurezza sulle azioni implicanti l'uso della forza da mettere sul campo per fronteggiare una situazione di crisi.

A seconda dei casi specifici e delle necessità, le Nazioni Unite possono attivare due tipologie di missioni internazionali: le missioni di peacekeeping e le missioni di osservatori militari.

Le missioni di peacekeeping sono delle operazioni militari volte al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali all'interno di un dato Paese che, al momento dell'inizio della missione, si trova coinvolto in una situazione di disordine interno tale da destabilizzare l'equilibrio internazionale e/o provocare una seria violazione dei diritti umani.

Così come concepite, le operazioni di peacekeeping non trovano una collocazione chiara dal punto di vista giuridico nell'ordinamento internazionale, in particolare nella Carta delle Nazioni Unite, non essendo in essa mai state contemplate.

La loro estraneità allo Statuto ONU è il frutto di una complessa diatriba in seno alla dottrina avente ad oggetto proprio la difficile riconducibilità delle missioni di peacekeeping ad uno dei capitoli della Carta. A tal proposito, c'è chi le colloca nel capitolo VI inquadrandole come delle semplici raccomandazioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, ovvero atti giuridicamente non vincolanti aventi il solo fine di fare in modo che gli Stati parte osservino le disposizioni di tale organo circa il divieto all'uso



della forza per evitare di violare i principi cardine su cui si fonda l'intera Organizzazione, così come sancito dall'art.36 della stessa Carta delle Nazioni Unite.

Alcuni, invece, attribuiscono alle operazioni di peacekeeping la stessa forza giuridica di una qualsiasi azione coercitiva ex Cap. VII della Carta in quanto, seppur dirette a garantire il mantenimento della pace, implicano l'uso della forza armata.

Altri, infine, le riconducono alle misure sì implicanti l'uso della forza armata, ma non necessariamente rientranti nella categoria delle azioni coercitive ai sensi del capitolo VII dello Statuto ONU visto che le operazioni di peacekeeping possono attualizzarsi anche senza il ricorso ad un esercito (Sabrina Bruno, 2004).

Ciò che è sicuramente rilevante ai fini del chiarimento di cui sopra, è che le operazioni di peacekeeping sono dirette, a prescindere dalle modalità con cui vengono poste in essere, al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e, pertanto, rientrano tra i fini e gli scopi della Carta delle Nazioni Unite, come si evince dall'articolo 1 della stessa. Ma soprattutto, è la stessa prassi che ha attribuito nel corso tempo alle missioni di peacekeeping una forza giuridica al pari di qualsiasi altra misura o azione e, pertanto, una loro collocazione nell'atto costitutivo delle Nazioni Unite.

Perché le operazioni di peacekeeping si presentino come tali, è opportuno che vi sia in primis l'autorizzazione da parte del Consiglio di Sicurezza ONU quale organo responsabile in via primaria del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e, contestualmente, l'acquiescenza da parte dello Stato in cui si troveranno ad operare gli eserciti nazionali degli Stati membri.

Tale precisazione è utile in quanto c'è il rischio di commettere un illecito internazionale qualora venga autorizzata una missione senza l'opportuno consenso dello Stato in cui la stessa avrà luogo, poiché verrebbe qualificata come una vera e propria aggressione armata.

Le missioni di osservatori militari, a differenza delle precedenti, si caratterizzano invece per il ricorso al personale militare la cui funzione principale, tuttavia, consiste nell'osservare che l'operazione venga portata avanti correttamente e, solo in via eccezionale, nella preparazione di rapporti scritti al Consiglio di Sicurezza ONU qualora non vengano rispettati i fini e gli scopi per cui le missioni sono state istituite.

Dunque l'elemento che contraddistingue tali operazioni è il divieto assoluto della forza armata.

In tale quadro giuridico, le missioni di osservatori militari sono sostanzialmente focalizzate sull'assistenza alle unità militari, sull'effettivo controllo della tutela dei diritti umani e di tutte quelle attività per cui le stesse missioni sono state poste in essere, come la cessazione delle ostilità e il ritiro delle forze militari.



1.2 Le operazioni militari a guida NATO

La NATO, acronimo di North Atlantic Treaty Organization, è un'organizzazione militare internazionale costituitasi nel 1948, agli albori della Guerra Fredda, in seguito all'emanazione del Patto Atlantico al fine di dotare la Comunità internazionale di una struttura che potesse fronteggiare la precaria situazione di ordine pubblico di quegli anni, ma che fosse soprattutto in grado di avviare un solido processo di collaborazione nel settore della difesa alla luce delle forti tensioni in atto con l'Unione Sovietica.

Rappresentativo di tale ambizione è l'articolo 5 del Trattato secondo cui viene sancito che un eventuale attacco o aggressione armata diretta contro l'integrità territoriale e l'indipendenza politica di uno Stato membro, è da considerarsi come un attacco contro tutti i membri dell'Organizzazione. Alla luce di ciò, ogni Stato è legittimato a ricorrere anche all'uso della forza armata, se necessario, e ad agire in legittima difesa, come previsto dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, perché venga fornita un'adeguata assistenza di ogni ordine e grado allo Stato vittima dell'aggressione.

La decisione circa il dispiegamento delle forze militari al fine di intraprendere una missione internazionale spetta al Comitato del Nord Atlantico che, su rappresentanza di ciascun Stato membro dell'organizzazione, adotta il criterio dell'unanimità.

Con la fine, tuttavia, delle guerre mondiali e del periodo della distensione tra i due blocchi in piena Guerra fredda, ovvero tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, sono venute meno quelle situazioni di pericolo tali da invocare un'operazione militare caratterizzata dall'uso incondizionato della forza armata e da implicare il coinvolgimento trasversale dell'intera Comunità internazionale.

Piuttosto, si sono susseguiti, a partire dall'inizio degli anni '90 del secolo scorso, episodi di violenza e di intolleranza all'interno di singoli Stati, quali guerre civili e dissidi interni al punto che si è reso necessario riadattare l'operatività delle grandi Organizzazioni internazionali militari estendendola anche al settore del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e del ristabilimento di un ordine interno allo Stato coinvolto in una tale situazione di precarietà sotto il profilo della sicurezza.

A tal proposito, la Nato è stata coinvolta nelle operazioni militari nei Balcani le quali, pur caratterizzate dal ricorso all'uso della forza armata, erano dirette al mantenimento della pace e al ristabilimento dell'ordine all'interno della regione suindicata.

Situazione analoga si è verificata in Medio Oriente, nello specifico in Afghanistan, quando la Nato nel 2001, per rispondere all'attacco terroristico alle torri gemelle subito sul proprio territorio l'11 settembre, decise di invocare l'articolo 5 del Patto Atlantico poiché riteneva che ci fossero le condizioni per qualificare tale attacco come un'aggressione armata e, in quanto tale, per agire in legittima difesa (Osservatorio di Politica Internazionale, 2010).

Ne è derivata, come avremo modo di analizzare nei paragrafi successivi, la missione internazionale ISAF (International Security Assistance Force) del 2003, a guida NATO,



diretta al mantenimento della pace e della sicurezza della regione e, contestualmente, degli equilibri dell'intera Comunità internazionale.

1.3 Le operazioni militari attivate nel contesto europeo

Come accennato all'inizio del presente lavoro di ricerca, le missioni internazionali di carattere militare possono essere attivate anche in un contesto estraneo a quello delle Nazioni Unite o della Nato, ovvero in quello europeo. Il riferimento, in particolare, è a quelle operazioni poste in essere sia dall'Unione Europea sia dall'OSCE.

Le prime si inseriscono nel quadro giuridico del settore della politica di difesa e di sicurezza comune della stessa Unione Europea.

La loro introduzione è il frutto di un percorso di consolidamento che parte da lontano, precisamente nel periodo della fondazione dell'Organizzazione nel 1992, ma al di fuori del quadro giuridico dei Trattati istitutivi dell'Unione Europea.

Tali missioni furono infatti concepite come *"i compiti di Petersberg"*, ovvero operazioni militari facenti capo agli Stati membri dell'UEO, l'Unione europea occidentale⁷⁶, e finalizzate alla creazione di un meccanismo di cooperazione e di difesa tra le Parti contraenti allo scopo di fronteggiare una crisi in uno o più Stati membri dell'Europa orientale. (Osservatorio di Politica Internazionale, 2010)

Solo verso la fine degli anni '90 del secolo scorso, prima con l'adozione del Trattato di Amsterdam del 1997 e, poi, con la convocazione del Consiglio europeo di Colonia del 1999, le missioni di cui sopra vennero inquadrare nell'ordinamento dell'Unione europea e contestualizzate nel settore della politica estera di sicurezza e di difesa comune, a cui gli stessi Stati membri ambivano per dotare l'Unione Europea di una struttura che fosse in grado di mettere in campo un'azione comune e congiunta nel settore della sicurezza e della difesa e di fronteggiare le grandi crisi internazionali di quegli anni.

Tuttavia, solo con l'adozione nel 2007 del Trattato di Lisbona e con la sua successiva entrata in vigore il 1° dicembre 2009 l'Unione Europea ha autorizzato l'espletamento delle missioni internazionali, ai sensi dell'art.42, par.3 del TUE, dirette al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, in conformità con quanto già sancito dalla Carta delle Nazioni Unite, ivi compresa la possibilità di ricorrere, in circostanze eccezionali, all'uso della forza armata.

Più dettagliatamente, il Trattato sull'Unione Europea prevede che la stessa possa attivare, ex art. 43, par.1, operazioni sia di carattere civile che militare purché siano

⁷⁶ Organizzazione internazionale di stampo regionale istituita con il Trattato di Bruxelles il 17 marzo 1948 al fine di promuovere una cooperazione politica, economica e militare tra gli Stati parte. Originariamente l'UEO si componeva di soli 5 Stati (Regno Unito, Francia, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi) per poi comprendere, a partire dal 1954, l'Italia e la Repubblica Federale Tedesca raggiungendo i 28 Stati nel 1990.



finalizzate a garantire il mantenimento della pace e la ricostruzione di un equilibrio statale post conflitto, la prevenzione e la gestione dei conflitti e, in ultimo grado, aiuti umanitari e varie forme di soccorso (“Treaty on European Union,” 2007).

Ciò che determina l’effettiva attivazione di una missione internazionale a livello comunitario è la decisione unanime del Consiglio dei Ministri degli Esteri e della Difesa di ciascun Stato membro dell’Unione Europea su proposta dell’Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

Un ruolo di rilievo nella gestione della missione è esercitato anche dal Comitato politico e di sicurezza il quale opera in stretto contatto con il Consiglio e l’Alto Rappresentante.

Le missioni dell’Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) rappresentano invece, così come la stessa istituzione, il perfetto esempio di come sia possibile attivare un processo di collaborazione tra gli Stati membri nel campo della sicurezza nel modo più lineare e veloce possibile.

Si pensi al fatto che l’OSCE, fin dalla sua ideazione, fu concepita come una Conferenza internazionale in cui veniva concessa alle parti contraenti la possibilità di avanzare delle proposte sulla futura creazione di un meccanismo affidabile di concertazione europeo tale da svolgere un ruolo di primo ordine nelle grandi missioni internazionali di quel periodo storico.

Solo successivamente, a metà anni ’90, si rese necessaria la conversione della Conferenza in una vera e propria Organizzazione dotata di una propria struttura politico-militare che agisse in tre grandi macro aree dei conflitti: la prevenzione, la gestione delle crisi e il ristabilimento dell’equilibrio interno dello Stato coinvolto. (Osservatorio di Politica Internazionale, 2010)

A queste si aggiungevano, infine, le attività di analisi e di controllo relative alla tutela dei diritti umani.

Le operazioni OSCE consistono tradizionalmente nelle missioni di peacekeeping, dirette dunque al mantenimento della pace e alla stabilità dell’area coinvolta nel conflitto, e sono inquadrare a livello giuridico come accordi regionali avendo, così come la stessa organizzazione, una dimensione prettamente regionale.

Alla luce di ciò, possono essere attivate solo in seguito all’autorizzazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e al consenso dello Stato in cui si trovano ad agire le forze militari degli Stati membri dell’OSCE e, dunque, in ottemperanza ai principi del Capitolo VIII della stessa Carta.

2. L’impatto delle operazioni di peacekeeping sulla tutela dei diritti umani

Una caratteristica fondamentale delle operazioni militari internazionali dirette al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali risiede nell’impatto che le



stesse hanno sull'effettivo controllo della tutela dei diritti umani in una precisa area di crisi.

È bene ricordare, infatti, che in occasione di un conflitto, sia esso interno o internazionale, le categorie più a rischio sono i civili i quali, pur non essendo direttamente coinvolti in una tale situazione di violenza, sono esposti maggiormente al rischio di pericoli gravi tali da temere per la propria incolumità.

Tuttavia, la questione si complica laddove si presentino le condizioni per l'avvio di una operazione di peacekeeping che preveda il ricorso all'uso della forza armata; è chiaro che in una situazione del genere la pericolosità legata alla violazione dei diritti umani appare più evidente.

Per tale ragione è tornata in auge la questione, alquanto controversa nella giurisprudenza internazionale, circa l'applicazione delle norme del diritto umanitario, ovvero il diritto applicabile nei conflitti armati, anche nelle missioni internazionali, specie quelle poste in essere dalle Organizzazioni internazionali. (Natalino Ronzitti, 2010)

Una posizione chiara in merito è stata assunta dal Comitato Internazionale della Croce Rossa che, fin dagli anni clou della Guerra fredda, ha sempre sostenuto che ci fossero le condizioni per far rispettare i diritti umani anche in quelle missioni internazionali dirette al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, come quelle a guida ONU.

Una tale posizione ha avuto un riscontro netto nel Memorandum⁷⁷ che lo stesso Comitato ha presentato agli Stati firmatari delle Convenzioni di Ginevra⁷⁸ in cui chiariva che le norme del diritto umanitario, essendo vincolanti per gli Stati che prendevano parte ad un conflitto armato, dovessero essere osservate anche dalle Organizzazioni internazionali. (Osservatorio di Politica Internazionale, 2010)

Nonostante non sia mai stata attribuita alle operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite la stessa forza giuridica vincolante delle norme regolanti il diritto bellico, di cui alle Convenzioni di Ginevra, le Nazioni Unite hanno sempre agito, nelle rispettive missioni, in osservanza ai principi e alle norme del diritto internazionale umanitario.

Come infatti si evince dal *"Bollettino sull'osservanza da parte delle Nazioni Unite del diritto internazionale umanitario"*, emanato nel 1999 dal Segretario Generale ONU Kofi Annan in seguito alle violazioni dei diritti umani perpetrate dalle truppe

⁷⁷ Il Memorandum fu firmato il 10 novembre del 1961 e concerneva proprio l'applicazione e la divulgazione delle Convenzioni di Ginevra.

⁷⁸ Trattati internazionali firmati a Ginevra il 12 agosto 1949 aventi ad oggetto le norme regolanti il diritto internazionale umanitario, ovvero il diritto applicabile nelle situazioni di conflitto armato.

Le Convenzioni di Ginevra sono 4 e disciplinano rispettivamente il miglioramento delle condizioni dei feriti e dei malati sia nelle Forze armate impegnate in campagna sia di quelle sul mare, il trattamento dei prigionieri di guerra e, infine, il trattamento delle persone civili in tempo di guerra.

A queste si aggiungono poi 2 Protocolli aggiuntivi relativi alla protezione delle vittime dei conflitti armati interni ed internazionali.



dell'organizzazione durante la missione in Somalia, si fa proprio riferimento alla volontà di voler estendere l'osservanza dei principi del diritto umanitario anche alle forze di peacekeeping impegnate in tali missioni.

Tale circostanza, dunque, ha fatto sì che si ridiscutesse a livello internazionale dell'applicabilità e della regolamentazione dei diritti umani anche nelle missioni militari internazionali.

Ciò che però non è stata ancora risolta in dottrina è la questione della responsabilità dei soggetti di diritto internazionale, sorta in seguito alle violazioni delle norme sui diritti umani, che non siano gli Stati.

L'eventuale inosservanza delle norme sui diritti umani da parte di soggetti operanti nelle Nazioni Unite può essere giudicata dinanzi alle giurisdizioni internazionali?

La risposta a tale domanda si può ricavare dalla sentenza della Corte europea per i diritti dell'uomo, rispettivamente nei casi *Behrami e Saramati c. Francia e Norvegia* aventi ad oggetto le operazioni militari a guida Onu e Nato in Kosovo.

In tale occasione la Corte negò che ci fosse un obbligo sostanziale, da parte delle due Organizzazioni, nel rispettare la normativa internazionale sulla tutela dei diritti umani.

Questo perché non esiste ad oggi una giurisdizione di tale organismo di controllo, quale quello della Corte EDU, che sia in grado di legiferare negli ordinamenti nazionali degli Stati in cui tali missioni si svolgono, visto che le operazioni di peacekeeping hanno luogo in territori estranei agli Stati che hanno firmato e ratificato la CEDU. (Osservatorio di Politica Internazionale, 2010)

Per tale motivo, la violazione dei diritti umani perpetrata dalle truppe ONU in una qualsiasi missione internazionale verrebbe sì imputata all'organizzazione, ma non esposta alla giurisdizione della Corte europea.

3. L'avvio della missione internazionale ISAF in Afghanistan come risposta all'insorgenza dei talebani

Una delle principali operazioni internazionali di carattere militare mai attivate prima è la missione ISAF in Afghanistan, dall'acronimo "*International Security Assistance Force*", istituita dalla Risoluzione ONU n.1386 del 20 dicembre 2001 e operante inizialmente solo nell'area della capitale Kabul.

Essa si collocava in un preciso contesto storico sia nazionale che internazionale perché coincidente, da una parte, con il periodo della dissoluzione del regime dei talebani, quale responsabile primario della forte instabilità politica e della repressione sociale ed economica in cui riversava il paese e, dall'altra, con la profonda tensione internazionale sorta in seguito all'attacco terroristico alle torri gemelle dell'11 settembre ad opera dell'organizzazione terroristica di Al Qaeda, il cui quartier generale era nell'Afghanistan del regime talebano.



La missione ISAF venne creata per supportare il governo afghano nella guerra contro la minaccia terroristica nel Paese e diretta, tra l'altro, a garantire il mantenimento della sicurezza e della stabilità interna attraverso operazioni sia di ricostruzione che di carattere umanitario.

La missione prevedeva la partecipazione degli eserciti degli Stati cui vi avevano aderito, con gli Stati Uniti ad esercitare un ruolo di primo ordine in termini di dispiegamento delle unità militari. (Mihai Carp, 2006)

Inizialmente il comando della missione era affidato su base semestrale agli Stati partecipanti per poi passare, a partire dal 2003, sotto la gestione della NATO a causa delle enormi difficoltà gestionali riscontrate dagli Stati, specie da quando l'operazione venne estesa, come sancito dalla Risoluzione ONU 1510/2003, su tutto il territorio dell'Afghanistan. (Camera dei Deputati, 2013)

La missione ISAF costituiva in quegli anni la più grande sfida che la Nato potesse affrontare, visto che in gioco vi erano gli equilibri della Comunità internazionale e le sorti di un Paese che, una volta stabilizzato, avrebbe potuto rappresentare un partner perfetto per le relazioni economiche, politiche e militari con i principali attori dell'operazione.

Prima di soffermarci sugli aspetti salienti della missione in Afghanistan, è utile fare un piccolo cenno sulla situazione socio-economica del Paese prima dell'intervento militare da parte delle truppe della coalizione internazionale.

Trattasi di un paese estremamente povero che ha da sempre basato la sua economia sull'allevamento degli ovini e sull'agricoltura.

Da una situazione economica così precaria derivava anche una forte arretratezza nel campo sociale ed economico in termini di mancati investimenti sia nel settore delle infrastrutture che in quello dei servizi al cittadino.

Basti pensare che nel 2002, in occasione dell'intervento degli Stati Uniti, poco più del 20% della popolazione afghana poteva usufruire di diritti essenziali, come l'acqua potabile, e solo il 10% di adeguati servizi sanitari⁷⁹. Ciò la dice lunga anche sull'elevata presenza e diffusione delle malattie infettive che di fatto costituivano la principale causa di mortalità nel Paese.

Come se non bastasse, vi era un alto tasso di malnutrizione che colpiva, come spesso accade in situazioni così disastrose, le fasce più povere della popolazione.

In quegli anni circa la metà dei bambini con un'età inferiore o uguale ai 5 anni soffriva la malnutrizione e più della metà di loro moriva per malattie che in altri Paesi con adeguate strutture e servizi sanitari sarebbero curabili. (MilEx Osservatorio sulle Spese Militari Italiane, 2017)

⁷⁹ L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, in seguito all'adozione della Risoluzione 64/292, ha attribuito all'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari la stessa forza giuridica di qualsiasi altro diritto umano universale e fondamentale.



A partire dal 2001 si è tuttavia assistito in Afghanistan ad un incremento della produzione di oppio la quale è divenuta la principale forma di ricchezza economica del Paese. Fino al 1998 venivano prodotte circa 2500 tonnellate di oppio l'anno, per poi arrivare alle 4600 tonnellate durante il periodo del conflitto. (Centro Studi Internazionali, 2006)

Infatti negli anni clou del conflitto, tra il 2003 e il 2006, si è verificata una triplicazione della coltivazione di papaveri da oppio e della superficie di terreno ad essa destinata al punto da generare un incremento sostanziale, seppur ancora molto limitato rispetto al trend di crescita mondiale, del PIL nazionale che in quegli anni si aggirava sui 22 miliardi circa. Una somma abbastanza bassa se comparata al tasso di povertà presente in Afghanistan, pari al 53%.

L'economia da oppio risale agli anni '70 del secolo scorso e ha sempre assunto un ruolo di primo ordine anche negli scacchieri politico-sociali del Paese, se si pensi al fatto che proprio l'oppio veniva utilizzato come fattore di scambio con le armi specie nel periodo dell'invasione dell'URSS nel Paese asiatico. Era dunque la principale fonte di reddito, soprattutto per i contadini e le fasce più povere della popolazione afghana.

Con riferimento, invece, ai primi esiti dell'intervento nel Paese da parte dei contingenti NATO a guida statunitense dobbiamo aspettare il 2004, anno in cui si tennero, grazie soprattutto all'apporto che le forze militari NATO hanno avuto nel processo di restaurazione di un'entità politica che governasse con effettività ed indipendenza, le prime elezioni presidenziali dalla fine del regime dei talebani.

In tale quadro si inserivano le azioni del nuovo governo di Hamid Karzai il quale avviò un processo di rinnovamento, in primis politico, all'interno del Paese all'insegna dei valori della legalità. (Mihai Carp, 2006)

Il sostegno delle forze militari degli Stati parte della missione si materializzava, inoltre, attraverso azioni che esulavano dalla sfera prettamente politica ed economica, in quanto concernenti il rafforzamento del supporto alle attività legate al settore della difesa e della sicurezza, in primis attraverso l'addestramento dei militari afghani, e nell'implementazione del sistema di coordinamento con le altre organizzazioni internazionali già operanti nel Paese, motivo per cui la missione ISAF ha visto poi un ampliamento degli Stati coinvolti e contestualmente un'estensione delle forze militari da impiegare sul campo.

Si è passati, infatti, dalle 15.000 unità di fine 2005 provenienti da 36 Stati membri dell'Alleanza Atlantica, alle quasi 102.000 dei primi mesi del 2012, appartenenti ai contingenti di 50 Paesi.

Rientra in tale ambito la stesura di un nuovo Piano di operazioni per la missione ISAF, risalente al 2006, in cui l'accento veniva posto proprio sulla necessità di estendere l'ambito di applicazione dell'operazione militare prevedendo, tra l'altro, azioni sia di appoggio al governo locale al fine di rafforzare la sicurezza sul territorio, sia umanitarie



e di ricostruzione dirette, invece, a sostenere la popolazione e la ripresa economica del Paese.

Per ottemperare a tali necessità, vennero impiegati i *“Provincial Reconstruction Teams”* ovvero organismi amministrativi sia civili che militari incaricati di assistere, ciascuno nelle rispettive aree provinciali afgane di competenza, le istituzioni locali nel facilitare un programma di sviluppo socio-economico e rafforzare il settore della sicurezza.

Nel corso degli anni i PRT hanno svolto un ruolo essenziale nel mantenimento della pace e della stabilità in Afghanistan, al pari dei contingenti nazionali degli Stati della Coalizione internazionale, senza i quali non sarebbe stato possibile il raggiungimento, seppur tardivo, di un accordo tra le parti in conflitto e di uno sviluppo sostanziale sotto il profilo della sicurezza.

Tuttavia gli effetti delle azioni militari poste in essere dalla Coalizione internazionale agli inizi del 2006 tardavano ad arrivare in quanto ripresero con forza le rappresaglie dei talebani, desiderosi di riprendersi la leadership del Paese partendo proprio dalla città simbolo del fondamentalismo del regime, Kandahar.

Infatti, nonostante l’inferiorità numerica e le sonore sconfitte subite sul campo dalle forze NATO, i talebani godevano di una efficace struttura organizzativa che permetteva loro di ripianificare gli attacchi grazie alla sempre più estesa rete dei sostenitori del regime.

Ciò dimostrava, da un lato, una precaria solidità militare dell’esercito governativo afgano in quanto non in grado di mantenere un controllo duraturo sull’intero territorio, nonostante i successi ottenuti sul campo grazie al supporto della coalizione internazionale. (Claudio Bertolotti, 2010)

Dall’altro lato, questa situazione spianò la strada alle stesse forze militari internazionali perché si rivedessero degli aspetti della missione ISAF e si agisse con una convinzione più netta nel rovesciare sì il regime dei talebani, ma sempre nell’ottica di una rinascita del paese all’insegna della riorganizzazione delle istituzioni e dell’intera macchina governativa, nonché dell’avvio di un processo di sviluppo economico e sociale e di tutela dei diritti umani.

Si inseriscono in questa ottica le violente operazioni militari di Kandjar, Moshtarak e Kandahar, condotte dalle truppe Nato rispettivamente tra l’estate del 2009 e l’estate del 2010, che hanno portato ad un’inversione di tendenza in termini di sviluppi del conflitto. Tuttavia per preservare la stabilità delle forze militari afgane e dell’intero territorio, andava trovato un modo che non rendesse vani gli sforzi compiuti dall’inizio della missione e non inficiasse sull’assetto politico-istituzionale del Paese.

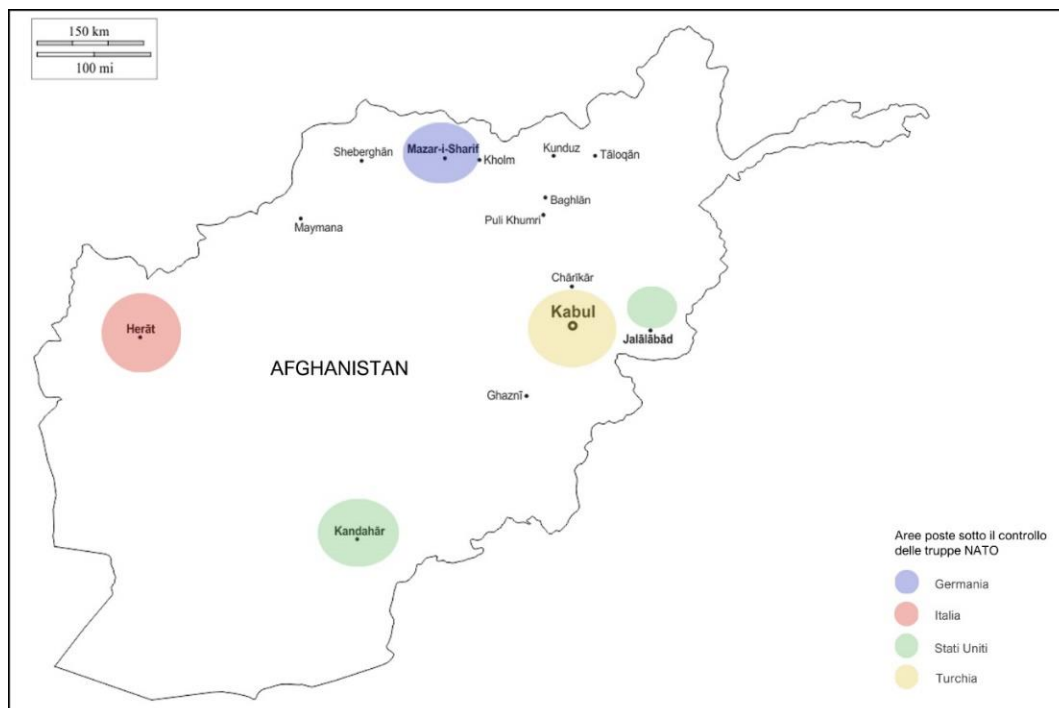


Fig.1 Elaborazione grafica a cura di Danilo Talento

L'allora presidente degli Stati Uniti Barack Obama sperava che le operazioni di cui sopra avrebbero posto fine definitivamente alla "questione dei talebani" o creato quantomeno i presupposti perché ci si avviasse, a partire dalla metà del 2011, verso un lento ma progressivo ritiro delle truppe dall'Afghanistan⁸⁰.

Era convinimento diffuso che i successi ottenuti sul campo e i notevoli sforzi compiuti, sia in termini economici che di mezzi e uomini, avessero avviato il Paese verso una stabilizzazione politica ed una riorganizzazione governativa al punto che non si rendesse più necessaria una missione internazionale che vedesse coinvolta 50 paesi membri della Coalizione internazionale.

Ma la realtà dei fatti andava ben oltre le aspettative in quanto continuavano a verificarsi episodi di insicurezza all'interno del Paese ad opera delle milizie talebane, nonostante i notevoli passi in avanti compiuti dalle forze afgane in termini di controllo e di gestione del territorio, al punto da prolungare la permanenza delle truppe della Coalizione internazionale anche negli anni a seguire.

La realizzazione del piano di ritiro avrebbe funzionato solo se si fosse arrivati ad una risoluzione del problema afgano con il coinvolgimento di tutti gli attori chiave della ricostruzione interna del Paese.

La soluzione pacifica e politica al conflitto non poteva che passare, senza dubbio, dal proseguimento della missione e, contestualmente, dall'avvio dei negoziati con il regime dei talebani. Negoziati che, come anticipato, dovevano coinvolgere per forza di cose

⁸⁰ Il piano prevedeva il ritiro di 10.000 soldati nel 2011 fino ad arrivare a 23.000 nel 2014.



anche i Paesi sostenitori del regime, come il Pakistan, il quale esercitava un ruolo chiave sia nel finanziamento alle operazioni dei talebani sia nello scacchiere politico-istituzionale afgano. (Giordano Merlicco, 2012)

Sicuramente l'opera di addestramento delle forze militari afgane e la loro formazione nel settore della sicurezza e della gestione del territorio, avrebbe agevolato il ritiro delle truppe statunitensi e, progressivamente, di quelle dell'intera coalizione internazionale.

Proprio tale questione è stata al centro del dibattito politico del primo mandato di Barack Obama, da lui stesso considerata l'elemento cardine per le sorti della politica nazionale. Solo con la stabilizzazione dell'Afghanistan e la fine del conflitto, sarebbero state rimosse le minacce alla sicurezza degli Stati Uniti.

Al riguardo, i membri democratici del Congresso ritenevano che il piano di ritiro delle truppe dal Paese asiatico fosse abbastanza limitato e propendevano, pertanto, per un allargamento del numero delle truppe coinvolte.

Al contrario, i repubblicani lo consideravano frettoloso e spingevano per una revisione al ribasso dei soldati da rimpatriare. (Giordano Merlicco, 2012)

Nonostante le mille perplessità al riguardo, l'ambizione del governo statunitense trovò un riscontro favorevole nel summit NATO, tenutosi a Chicago il 21 maggio 2012, in cui venne ufficialmente sancito il ritiro delle truppe della coalizione dall'Afghanistan entro la fine del 2014.

Tuttavia, l'Alleanza Atlantica avrebbe continuato ad esercitare un ruolo primario nella risoluzione del conflitto attraverso, ad esempio, delle azioni che andavano dall'assistenza e la formazione delle forze militari afgane all'instaurazione di una partnership diretta al rafforzamento della stabilità e della sicurezza interna, passando per il finanziamento e lo sviluppo delle capacità gestionali delle stesse forze militari afgane.

Sulla scia di quanto stabilito a Chicago, la missione ISAF giungeva al termine il 28 dicembre del 2014.

Ci son voluti 13 anni perché si arrivasse, seppur a fatica, ad una parziale restaurazione sostanziale della struttura politico-istituzionale afgana, alla creazione di un'entità statale in grado di funzionare in modo autonomo ed indipendente e, per ultimo, al consolidamento dell'apparato militare tale da garantire una maggiore sicurezza sull'intero territorio.

4. Ciò che resta dell'ISAF: la missione "Resolute Support"

L'Afghanistan si è trovata all'indomani della fine della missione ISAF a fronteggiare una nuova situazione di profonda instabilità interna sotto il profilo della sicurezza e del funzionamento dell'intera macchina governativa e istituzionale.



Inoltre, le sempre più crescenti manifestazioni di disordine e di violenza generate dalla nuova minaccia talebana hanno spinto il Paese ad attivare, con il benestare della Comunità internazionale e dei Paesi membri della NATO, l'accordo SOFA⁸¹ con cui si ponevano le basi per la creazione di una nuova missione in Afghanistan, la "Resolute Support", autorizzata ufficialmente dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite con la Risoluzione 2189 del 12 dicembre 2014.

L'operazione RS rappresenta sostanzialmente la continuazione della missione ISAF e, a differenza di quest'ultima, si differenzia per le modalità con cui veniva e viene tuttora eseguita. Essa infatti non prevede azioni di combattimento, se non in circostanze eccezionali, ma solo di supporto alle forze militari afgane in termini di addestramento, formazione, approvvigionamento ed equipaggiamento, di contrasto alla corruzione e di sviluppo delle competenze informatiche e di intelligence. (Francesca Manenti and Francesco Tosato, 2015)

La missione era stata pensata per operare prettamente nella capitale Kabul e nelle principali città del paese dove forti erano le minacce dei talebani, come Herat, Kandahar e Mazar-e Sharif.

Per tale ragione l'attenzione delle truppe internazionali, non potendo ricorrere all'uso della forza armata se non in occasioni specifiche, si concentrava sulle operazioni di addestramento delle forze militari afgane e di gestione del territorio, le quali avrebbero dovuto portare avanti la missione una volta ritiratesi le truppe della coalizione internazionale.

Tuttavia le difficoltà riscontrate nelle operazioni di stabilizzazione del paese, dovute anche alle sempre più crescenti perdite dei soldati impegnati sul territorio, hanno ritardato l'effettiva riuscita della missione.

La Resolute Support, come anticipato in precedenza, si colloca in un differente contesto politico e militare. L'assenza di un'entità governativa solida in grado di guidare il paese con effettività ed indipendenza e che fosse in grado di fronteggiare le profonde divisioni interne, nonché la minaccia dei talebani tornata in auge pochi mesi prima della fine della missione ISAF e testimoniata da continui attacchi sia a nord che a sud del paese, hanno palesato i limiti delle forze governative afgane e fatto sì che l'Afghanistan sprofondasse in una situazione di grande instabilità e insicurezza tale da dubitare sulla sua tenuta. (Marta Furlan, 2020)

L'instabilità politica scaturisce proprio dal nuovo governo di coalizione, frutto di un compromesso tra Ghani e Abdullah incaricati rispettivamente delle funzioni di Presidente e di Chief Executive Officer, che ha dovuto fin da subito fare i conti con un nuovo sistema presidenziale che prevedeva un riparto delle competenze e delle responsabilità, meccanismo questo del tutto estraneo al sistema politico afgano.

⁸¹ Acronimo di "Status of Forces Agreement" che sancisce, dal punto di vista giuridico, il dispiegamento delle truppe NATO nello Stato ospite.



Come se non bastasse, tale debolezza istituzionale affondava le sue radici nella derivazione sociale ed etnica dei due leader, da sempre appartenenti a gruppi tribali opposti e, in quanto tali, facenti capo ad interessi totalmente differenti. (Francesca Manenti and Francesco Tosato, 2015)

Nonostante ciò, l'ambizione di risollevare il Paese da una profonda situazione di instabilità sia politica che socio-economica era di gran lunga superiore a qualsiasi egocentrismo di potere e contrapposizione tra classi ed etnie.

Il piano del nuovo governo Ghani-Abdullah era ben chiaro dall'inizio e consisteva nell'approfondire, da una parte, le relazioni con i Paesi partner storici e, dall'altra, nell'avviare un processo di riforme in primis economiche al fine di sostenere materialmente il processo di ricostruzione dell'Afghanistan e sostenere, nell'ambito militare e di sicurezza, le spese per fronteggiare la sempre più crescente minaccia dei talebani.

In merito a quest'ultimo aspetto il governo poteva contare sull'appoggio del Pakistan, da sempre al suo fianco nelle relazioni commerciali e militari, desideroso di assicurare al Paese una maggiore stabilità in termini di sicurezza in quanto i talebani rappresentavano una minaccia in alcune sue regioni confinanti ad est proprio con l'Afghanistan.

Con la morte però nel 2013 del leader dei talebani, il Mullah Omar, la ricerca di una stabilità interna si faceva sempre più complessa.

Se da una parte la perdita di una figura tanto essenziale per gli equilibri del regime dei talebani fece sì che si intensificassero le loro azioni di insorgenza sul territorio, dall'altra teneva banco la questione del successore di Omar, colui che avrebbe dovuto portare avanti con decisione e credo il lavoro iniziato dal loro leader storico.

Tuttavia la questione della successione, affidata a Mohammed Akhtar Mansoor, creò non pochi dissidi interni in quanto la scelta era caduta sì su una persona molto vicina al leader, ma lontana dalle simpatie di alcuni comandanti.

L'Afghanistan, dunque, a partire dal 2013 doveva fronteggiare non solo la minaccia degli insorti ma anche una "guerriglia" interna allo scacchiere politico-militare dei talebani che complicava, e non poco, la stabilità del Paese. (Francesca Manenti and Francesco Tosato, 2015)

L'avvio della missione Resolute Support ad inizio 2015 coincise, come anticipato all'inizio del paragrafo, con il riacutizzarsi della minaccia dei talebani, i quali in breve tempo riuscirono ad ottenere il controllo sia di vecchie roccaforti del regime a nord e a sud del paese, sia di territori nevralgici dal punto di vista degli scambi commerciali e del dominio delle vie di comunicazione.

Si pensi, ad esempio, alla provincia di Helmand e al distretto di Sangin dove si concentrava la maggior parte della coltivazione e della distribuzione dell'oppio, o alle regioni ad est del paese al confine con il Pakistan, e senza dimenticare le violente avanzate anche nel nord e nell'ovest dell'Afghanistan, rispettivamente nelle province al confine con il Turkmenistan e di Herat.



Come se non bastasse, ad accentuare il clima di profonda insicurezza e di instabilità ha contribuito l'avanzata dello Stato Islamico, più comunemente chiamato ISIS, del leader Abu Bakr al-Baghdadi nato proprio agli albori dell'operazione condotta dalle forze della coalizione internazionale.

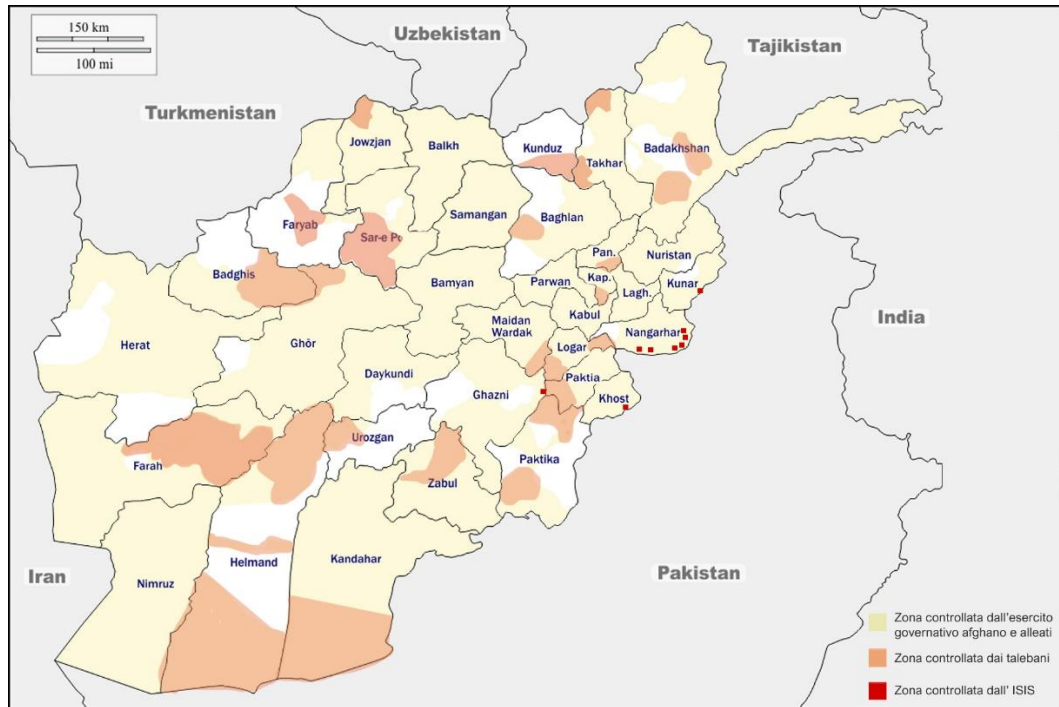


Fig.2 Elaborazione grafica a cura di Danilo Talento

L'annuncio infatti della presenza del Califfato anche in Afghanistan, oltre alle basi logistiche e militari in Siria e in Iraq, non ha fatto altro che peggiorare la situazione e sprofondare il Paese in un vortice da cui difficilmente ne sarebbe uscito fuori.

Ne sono la dimostrazione le continue avanzate nelle province di Helmand e Farah e in alcune zone al confine tra l'Uzbekistan e il Turkmenistan.

L'infiltrazione della cellula jihadista nel paese è stata causata, senza dubbio, dalle carenti misure di sicurezza presenti sul territorio dovuti ai motivi già discussi più volte nel presente lavoro di ricerca; inoltre ha potuto contare sull'appoggio di una vasta gamma di militanti appartenenti a fasce sociali medio-basse i quali, per sopravvivere, accettavano di essere reclutati in cambio di un sostentamento economico per sé e per le loro famiglie.

È anche vero però che l'affermazione del Califfato sul territorio si è avuta gradualmente e la cui radicalizzazione non è stata mai esponenziale, complice la forte opposizione dei talebani i quali non erano affatto favorevoli alla nascita di una nuova organizzazione che fosse in grado di sottrarre loro quella leadership tanto ricercata ed ottenuta negli ultimi due decenni.



Per concludere, alla luce delle motivazioni e del quadro politico-istituzionale e militare afghano, le forze militari internazionali hanno dovuto rivedere alcuni aspetti della missione Resolute Support riadattandola alla mutata situazione interna del Paese. (Francesca Manenti and Francesco Tosato, 2015)

Si pensi al fatto che in occasione del ritiro di diversi contingenti statunitensi e delle truppe NATO le forze della coalizione internazionale hanno dovuto concentrare le proprie attività sull'addestramento delle forze militari afgane e sulla pianificazione della missione, non potendo più contare sulla presenza di quelle truppe specializzate nel combattimento.

Ciò ha comportato, infatti, una loro maggiore esposizione alle insorgenze e agli attacchi dei talebani. Non è un caso l'aumento vertiginoso, in questa fase della nuova missione, del numero dei soldati caduti in seno alle truppe afgane, molti dei quali uccisi dagli attacchi dei droni statunitensi.

Ci si convinceva, pertanto, che fosse abbastanza prematuro, come già successo per la precedente missione ISAF, pensare ad una fine anticipata dell'operazione Resolute Support, specie in seguito al ritiro delle truppe statunitensi le quali costituivano, in termini numerici, la principale forza di supporto all'esercito governativo afgano.

5. Il bilancio del conflitto in Afghanistan

Senza dubbio il conflitto in Afghanistan è stato tra i più lunghi della storia contemporanea. Un conflitto durato vent'anni che ha visto un enorme dispiegamento di forze militari sia tra le truppe della coalizione internazionale, con al fianco le forze governative locali, sia tra i militanti del regime dei talebani, e che ha coinvolto, come spesso accade in occasione di una belligeranza, un numero senza precedenti di civili.

Ma soprattutto, è stato un conflitto che ha visto anche un ampio utilizzo di nuove "armi" in quanto, con lo sviluppo della tecnologia anche nel comparto militare, le truppe militari della coalizione internazionale a guida statunitense, hanno fatto ricorso ad un sempre e più crescente utilizzo dei droni, piccoli velivoli pilotati da remoto via satellite anche a distanza di centinaia di chilometri ed equipaggiati con delle armi piuttosto sofisticate. Delle vere e proprie armi da combattimento "invisibili" ma altrettanto letali.

La scelta di puntare sull'utilizzo dei droni è legata senza dubbio al fatto che in conflitti abbastanza lunghi e dispendiosi, come quello in Afghanistan, è sempre più facile che si opti per delle armi a basso costo e che prevedano, tra i tanti benefici, anche un risparmio degli uomini da impegnare sul campo cui ne consegue, pertanto, la possibilità di condurre delle operazioni senza che vi sia alcun rischio di perdite umane.

Tanti sono stati gli attacchi con droni sferrati dalle truppe della coalizione internazionale nel conflitto in Afghanistan, molti dei quali dalle conseguenze disastrose in termini di perdite di civili e non, come dimostra uno degli ultimi attacchi condotto dai



soldati statunitensi lo scorso novembre in un villaggio situato nella provincia di Paktia, a sud-est dell'Afghanistan.

La scelta di colpire quel villaggio in quella precisa area geografica del Paese non era una casualità bensì il frutto di un'azione ben architettata, essendo stato tale luogo la casa di diversi militanti del regime dei talebani.

Tuttavia, non va comunque dimenticato che l'attacco in questione ha causato la morte di soli civili, tra cui tre donne e un bambino. (Emran Feroz, 2020)

Proprio l'utilizzo dei droni è stato ed è tuttora al centro di un dibattito giuridico in seno alla dottrina, relativo proprio alla illiceità, in alcune circostanze, degli attacchi condotti dagli Stati mediante questa tipologia di armi.

Analizzando la Carta delle Nazioni Unite e i principali Trattati internazionali in materia di tutela dei diritti umani, come il *Patto ONU sui diritti civili e politici* del 1966 o la *Dichiarazione Universale delle Nazioni Unite sui diritti dell'uomo* del 1948, vige l'assoluto divieto da parte degli Stati di ricorrere a qualsiasi tipologia di forza armata nelle relazioni internazionali al fine di salvaguardare la pace e la sicurezza internazionali, quali principi inderogabili del diritto internazionale e su cui si fondano i valori e gli ideali delle Nazioni Unite e dell'intera Comunità internazionale.

Dall'esamina dei sopra citati Trattati internazionali i droni, in qualità di armi sì nuove ma altrettanto pericolose, sembrerebbero oggi rientrare nell'accezione più pura ed originale di forza armata.

Il loro utilizzo, pertanto, sarebbe consentito solo in caso di legittima difesa o per prevenire un attacco imminente, caratterizzato ovvero da una minaccia reale e accertata.

Infatti, il mero dubbio che possa verificarsi un attacco armato non può e non deve giustificare, secondo le norme del diritto internazionale e umanitario, il ricorso alla forza armata.

Se è vero, dunque, che l'uso dei droni, in quanto fattispecie giuridica rientrante nel ricorso alla forza armata, è legittimo qualora ci siano le condizioni per esercitare la legittima difesa, ex art. 51 della Carta ONU, in occasione di un conflitto armato interno o internazionale o per rispondere ad un'aggressione armata subita da un gruppo terroristico in uno Stato terzo, è altrettanto vero che lo stesso utilizzo dei droni deve avvenire in ottemperanza agli obblighi previsti dal diritto internazionale umanitario, ovvero il diritto applicabile nei conflitti armati.

L'utilizzo dei droni in un attacco armato diretto contro un attore non statale, che opera nel territorio di uno Stato, può qualificarsi come uso della forza armata e costituire un illecito nel diritto internazionale e umanitario?

La dottrina ha cercato di rispondere a tale incertezza giuridica appellandosi sia ai criteri della Carta ONU in materia di liceità di un attacco armato sia all'orientamento giurisprudenziale della Corte Internazionale di Giustizia.



Qualora l'utilizzo dei droni arrechi danni a persone o cose e abbia una portata ampia del danno in termini di immediatezza dell'azione e di effetti, allora esso viene equiparato ad un qualsiasi uso della forza armata e, in quanto tale, punibile ai sensi del diritto internazionale.

Nel caso prima menzionato, l'uso del drone nell'attacco statunitense sferrato su un villaggio in cui si ipotizzava la presenza di potenziali target riconducibili ai talebani, è avvenuto in totale violazione delle norme di diritto internazionale e del diritto umanitario in quanto avvenuto non in risposta ad una minaccia subita o imminente.

Per di più, si è trattato di un attacco di carattere militare diretto contro civili, estranei dunque al conflitto, in totale violazione delle norme del diritto internazionale umanitario, in particolare dei principi inderogabili aventi ad oggetto la distinzione tra obiettivi militari e civili.

La missione internazionale in Afghanistan ha visto un imponente piano di investimenti in termini di mezzi e uomini impegnati sul campo. Il principale sforzo economico è stato compiuto dagli Stati Uniti, in qualità di potenza guida della missione ISAF, prima, e della RS, poi, le cui spese di gestione e implementazione della missione ammontano a circa 778 miliardi di dollari, cui vanno sommati altri 48 miliardi per i progetti di ricostruzione interna al paese, secondo i dati del Dipartimento della Difesa degli Stati Uniti.

Anche l'Italia, che fin da subito ha contribuito ad esercitare un ruolo non di poco conto nella missione essendo il secondo Stato membro della NATO ad avere impegnato sul campo un contingente di più di 1000 uomini e secondo solo agli Stati Uniti, ha affrontato costi enormi nel finanziare la missione.

La sua spesa militare, nel periodo corrispondente all'intera durata del conflitto, si aggirerebbe tra i 7,5 e gli 8 miliardi di euro, ovvero almeno 1,3 mln di euro al giorno. (BBC News, 2020)

Con riferimento invece alle vittime del conflitto, sommando entrambe le missioni condotte in Afghanistan, l'ISAF e la Rolute Support, i dati sono impressionanti.

Secondo le stime della Brown University sarebbero più di 140.000 i morti dall'inizio della missione in Afghanistan nel 2001. Di questi, 3504 sarebbero riferiti alle truppe della coalizione internazionale, di cui 2355 soldati statunitensi e 53 italiani, senza tralasciare il numero dei morti indiretti, ovvero i civili.

Dei quasi 143.000 morti complessivi, 30.000 sarebbero riferiti ai soli civili rimasti uccisi nelle missioni ISAF e RS.⁸²

Stime parlano, inoltre, di più di 100.000 afgani, tra civili, soldati delle forze governative e militanti del regime dei talebani, morti dall'inizio dello scoppio della

⁸² Solo nel mese di marzo di quest'anno sarebbero 253 i morti tra le forze militari governative afgane e 91 i civili

<https://www.nytimes.com/2020/03/05/magazine/afghan-war-casualty-report-march-2020.html>



guerra nel 2001. Tra questi si annoverano 10.000 civili, tra morti e feriti, coinvolti nel solo 2019⁸³.

Non vanno, tuttavia, dimenticate le vittime causate dagli attacchi dei droni statunitensi, tra le 4.000 e le 10.000 (di cui almeno 1000 civili) su più di 13.000 attacchi condotti dalle forze della coalizione internazionale tramite il solo uso dei droni. (Enrico Piovesana, 2017)

6. Quale futuro per l’Afghanistan alla luce del recente accordo tra Stati Uniti e Talebani?

A distanza ormai di diciannove anni di conflitto e di forti dissidi interni che hanno contrapposto le forze governative afgane e quelle della Coalizione internazionale al regime dei talebani, la situazione in Afghanistan non è mutata.

Ancora oggi, infatti, si alternano pareri discordanti da parte di esperti riguardo il reale esito della missione internazionale e gli eventuali benefici o conseguenze da essa derivanti.

Come si evince dal Rapporto di Enrico Piovesana dell’Osservatorio MIL€X sulle spese militari italiane, con particolare riferimento alla guerra in Afghanistan, la missione internazionale ha sì portato dei benefici, seppur lievi, al Paese.

L’intervento delle truppe internazionali ha infatti giocato un ruolo chiave in termini di riduzione dei tassi di analfabetismo, sceso di sei punti percentuali (dal 68% al 62% del 2001), e di sfruttamento delle donne grazie anche al notevole sostegno di tante organizzazioni non governative specializzate nel settore della tutela dei diritti umani.

Tuttavia, il rapporto di cui sopra analizza anche le criticità della missione in relazione alla nuova situazione politico-istituzionale, economica e sociale dell’Afghanistan.

Non sono, infatti, calati durante lo svolgimento della missione i tassi di mortalità infantile (più di 100 morti ogni mille nascite), di povertà (in quanto l’Afghanistan continua ad occupare l’ultima posizione nella classifica degli Stati più poveri al mondo) e dei traffici internazionali di droga, a cui vanno sommate le innumerevoli situazioni di arretratezza sotto il profilo democratico e legalitario. Sono infatti ancora tante le situazioni di violenza e di violazioni persistenti dei diritti umani, quali la tortura, l’assenza della libertà di espressione e di stampa. Fattori questi che rendono l’Afghanistan un Paese lontano dagli standard democratici di civiltà e di rispetto dei diritti fondamentali della persona.

Le ragioni di cui sopra sono ad oggi la causa principale dell’esodo di rifugiati e richiedenti asilo afgani verso il continente europeo. (Mil€x Osservatorio sulle Spese Militari Italiane, 2017)

⁸³ <https://news.un.org/en/story/2020/02/1057921>



Come se non bastasse, sono ancora precarie le capacità militari di gestione del territorio da parte delle forze governative nonostante i notevoli passi in avanti compiuti in tal senso durante gli anni della guerra e nella gestione della crisi interna e malgrado il consistente appoggio dei contingenti NATO. Una precarietà dovuta principalmente alla mancanza della tecnologia militare in seno all'esercito afgano e al basso numero dell'arsenale a disposizione, ragioni per cui ancora oggi l'apparato militare si avvale delle risorse di quello statunitense.

L'inadeguatezza dell'apparato militare afgano rispecchia anche il quadro di forte instabilità politico-istituzionale, alle prese con uno stallo decisionale in seno agli organi statali che di fatto ostacola il funzionamento dell'intera macchina governativa.

Inoltre, il nuovo governo di coalizione Ghani-Abdullah, nonostante si discosti molto dal regime autoritario di Karzai e si avvicini ad un sistema più stabile e democratico, deve tuttora fare i conti con le influenze dei gruppi tribali i quali cercano di ostacolare le scelte del governo assicurandosi una fetta sempre più grande della gestione del territorio.

Si è ancora lontani, insomma, da quella solidità politico-militare in grado di provvedere ad una dissoluzione totale e definitiva del movimento politico, militare e fondamentalista dei talebani e di risollevare le sorti del Paese.

Secondo alcuni osservatori come Nones, il conflitto in Afghanistan ha dimostrato quanto fosse necessaria ancora una volta la presenza delle forze della coalizione internazionale sul territorio al fine di evitare il riaccutizzarsi della minaccia terroristica nel Paese e nei confronti dell'intera Comunità internazionale. Magari con l'Italia ad esercitare nuovamente un ruolo di primo ordine nell'addestramento delle forze afgane, in termini di controllo e gestione del territorio, grazie alla notevole competenza e specializzazione delle sue forze armate. (Michele Nones, 2020)

Inoltre, tra le posizioni critiche relative alla missione internazionale in Afghanistan del 2001 si annovera quella di Francesco Vignarca il quale ha associato l'intervento degli Stati Uniti ad una sorta di vendetta per l'attacco terroristico subito l'11 settembre a New York piuttosto che all'occasione per sostenere il Paese ad uscire dalla più grande crisi umanitaria, sociale ed economica, oltre che politica ed istituzionale, dell'ultimo ventennio.

Tra le tante ragioni critiche della missione vi è senza dubbio quella legata all'aspetto economico e ai morti caduti in guerra. Vignarca sostiene l'eccessiva sproporzionalità dei costi della missione in relazione ai risultati ottenuti, circa 900 miliardi da dividere per i 14 Stati che hanno preso parte alle diverse operazioni susseguitesesi in Afghanistan tra cui la Enduring Freedom, l'ISAF e la Resolute Support.

Senza tralasciare, ovviamente, l'elevato numero di morti che la guerra che si è portata via con sé, circa 3600 militari di cui 56 italiani, e centinaia di migliaia di feriti e morti tra i civili.

Una vera e propria ecatombe se si pensa alla finalità con cui la stessa missione era stata pensata. (Francesco Vignarca, 2019)



Nonostante tutto, una risposta alle innumerevoli domande e appelli circa la ricerca di una soluzione all'instabilità interna dell'Afghanistan sembra essere stata trovata.

Come si evince infatti dall'accordo dello scorso febbraio di Doha, in Qatar, tra gli Stati Uniti e i vertici dei talebani, si sono finalmente create le premesse perché si arrivi ad una lenta ma progressiva risoluzione del problema afgano.

In particolare, l'accordo prevederebbe il ritiro delle truppe americane dal Paese entro 14 mesi dalla firma e, di conseguenza, anche quello delle truppe dell'intera coalizione internazionale. (Agenzia Italia, 2020)

Più nel dettaglio, il compromesso raggiunto tra il leader dei talebani Abdul Ghani Baradar e l'Ambasciatore Zalmay Khalilzad, il quale ha fatto da negoziatore per il governo degli Stati Uniti, consisterebbe in una prima riduzione di almeno 8000 soldati entro 7 mesi dalla firma per poi arrivare ad un ritiro totale delle truppe entro aprile 2021.

Nell'accordo, inoltre, sono contenute delle clausole abbastanza rigide che vanno dal divieto di utilizzo di ciascuna parte del territorio afgano per quei gruppi le cui attività possono rappresentare un pericolo per la sicurezza del Paese e delle truppe straniere ivi stanziate, all'avvio dei negoziati di pace tra le forze governative afgane e i talebani a partire da marzo. (Alessandro Pascolini, 2020)

Non di poco conto è, infine, la clausola che prevede un progressivo rilascio di migliaia di prigionieri militari e di politici afgani, appartenenti alle diverse fazioni locali, da parte degli Stati Uniti, quasi a voler dimostrare l'inizio di un rapporto di pace e di fiducia reciproca dopo anni di tensioni e conflitti.

Tuttavia, il governo statunitense si riserva il diritto di annullare l'accordo raggiunto qualora i talebani non dovessero ottemperare agli impegni presi, come l'interruzione di ogni tipo di legame con Al Qaeda.

L'intesa ha avuto subito il benestare dell'Unione Europea, nella persona dell'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune Josep Borrell il quale reputa l'iniziativa fondamentale per gettare le basi per una pace duratura nella regione asiatica e per gli equilibri della Comunità internazionale.

Dello stesso parere è stato il Consiglio direttivo della Nato che, sulla scia del governo degli Stati Uniti, considera l'accordo con i talebani indispensabile per la stabilità dell'Afghanistan e per una cospicua riduzione dei propri contingenti.

Ciò, tuttavia, sarà possibile solo confermando il suo appoggio a lungo termine alle forze militari afgane attraverso le operazioni di addestramento e di gestione del territorio.

Se da una parte l'intesa di Doha rappresenta un punto di svolta nella gestione della missione internazionale in Afghanistan e nella ricerca di una soluzione all'instabilità politica e militare del Paese, dall'altra l'accordo può apparire come fuorviante e dagli esiti incerti.

Le incertezze derivano essenzialmente dalla volontà dei talebani di interrompere qualsiasi relazione con l'organizzazione terroristica di Al Qaeda nonostante le



convinzioni, oggi sempre più forti, che da tale intesa possa nascere un'alleanza ancora più solida tra le parti in grado di controllare in toto l'intero territorio. Questo perché, essendo cambiati i personaggi e gli ideali fondanti del movimento, i talebani non si identificano più nel loro leader sia spirituale che militare, il Mullah Omar, il quale faceva dell'insorgenza incondizionata contro il governo centrale e della difesa del territorio dagli stranieri le sue armi principali. (Andrea Carati, 2019)

In secondo luogo, i dubbi in merito scaturiscono anche dalla modalità con cui si è giunti a definire l'accordo, basato essenzialmente sulla volontà di concretizzare l'ambizione di Obama, in primis, e di Trump, poi, ovvero di un ritiro a qualsiasi costo delle truppe americane e della coalizione dall'Afghanistan.

Così inteso, l'accordo non è altro che una vittoria per i talebani e una sconfitta per gli Stati Uniti e per l'intera Comunità internazionale. (Andrea Carati, 2019)

La speranza, tuttavia, è che con l'accordo si possa finalmente raggiungere in Afghanistan quella stabilità tanto ricercata fin dall'inizio della missione ISAF nel 2001 e gettare le basi per una pace duratura ponendo, così, fine ad un conflitto che ha visto uno sforzo enorme sia in termini di dispiegamento di unità militari che di perdita di vite umane.

Tuttavia, non pochi sono i lati oscuri relativi all'attivazione della missione internazionale in Afghanistan e al conseguente interventismo statunitense.

Come infatti è stato riportato nei *"Afghanistan Papers"* pubblicati dal *"The Washington Post"*, diversi militari statunitensi, ufficiali e non, avrebbero rilevato delle falle in seno al progetto di intervento degli Stati Uniti in Afghanistan, come se non ci fosse mai stato in esso una reale motivazione ma il solo pretesto di vendicarsi di Al Qaeda ed evitare un nuovo attentato terroristico in stile 11 settembre.

Dalle testimonianze di alcuni membri delle truppe USA emerge chiaramente che l'intenzione del governo centrale era quella di usare la guerra per instaurare nel Paese un sistema democratico dall'impronta prettamente occidentale o per trasformare in toto gli usi, i costumi e le tradizioni del popolo afghano o, ancora, per modificare la posizione sociale delle donne attribuendo loro diritti che, ad oggi, le sarebbero ancora negati. (Craig Whitlock, 2019)

Intenzioni queste che sarebbero difficili da comprendere in quanto in controtendenza in relazione al discorso che il Presidente Barack Obama tenne in occasione di una cerimonia all'Accademia Militare di West Point, a New York, quando disse: *"The days of providing a blank check are over. . . . It must be clear that Afghans will have to take responsibility for their security and that America has no interest in fighting an endless war in Afghanistan."*

Parole queste, secondo Whitlock, ritenute fuori luogo e non veritiere se si pensi al fatto che tra tutte le intenzioni del governo statunitense non vi era affatto quella del ritiro da un Paese in cui erano stati spesi centinaia di miliardi perché si portasse avanti un processo di ricostruzione sia politico che socio-economico. (Craig Whitlock, 2019)



Come si è potuto rilevare, l'intervento militare statunitense e delle truppe alleate a distanza di 20 anni suscita un ampio e vivace dibattito sulla sua realizzazione e sui tanti interrogativi ancora senza risposta.



Bibliografia

Affari Internazionali (2015). *"Prospettiva generale" e Afghanistan, previsioni e analisi di una guerra non vinta*, disponibile all'indirizzo:

<https://www.affarinternazionali.it/2015/02/prospettiva-generale-e-afghanistan-previsioni-e-analisi-di-una-guerra-non-vinta/>

Affari Internazionali (2020). *Una strategia per le missioni internazionali dell'Italia: ripensare Afghanistan Iraq e Libia*, disponibile all'indirizzo:

<https://www.affarinternazionali.it/2020/01/una-strategia-per-le-missioni-internazionali-dellitalia/>

Agenzia Italia (2020). *Storico accordo tra gli Usa e i talebani: ritiro totale delle truppe entro 14 mesi*, disponibile all'indirizzo:

<https://www.agi.it/estero/news/2020-02-29/afghanistan-usa-talebani-accordo-7269205/>

Aresu E., (2014). "Il Provincial Reconstruction Team (PRT) in Afghanistan", Ministero della Difesa, *Rapporto 6/2014*: 4-6.

Battistelli F., Farruggia F., Greco E., Pasquarelli M.C., Simoncelli M., Sanguinazzi S., "Droni militari: Proliferazione o Controllo?", in *IRIAD Review*, 2017: 145.

BBC News (2020). *Afghanistan war: What has the conflict cost the US?*, disponibile all'indirizzo:

<https://www.bbc.com/news/world-47391821>

Bertolotti C., (2010). "L'insorgenza in Afghanistan: l'evoluzione dei gruppi di opposizione dopo nove anni di conflitto e la ricerca di interlocutori per la politica del dialogo", Centro Militare di Studi Strategici.

Beruto G.L. (2001). *Operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace ed obblighi di diritto internazionale umanitario*, in: Centro Studi per la Pace, Università degli Studi di Torino.

Bruno S., (2014). *Le operazioni di peacekeeping*, Centro Studi per la Pace.

Camera dei Deputati (2013). *La missione ISAF in Afghanistan*, disponibile all'indirizzo: <https://leg16.camera.it/561?appro=769&La+missione+ISAF+in+Afghanistan>

Caracciolo, I., Leanza, U., (2010). *Il diritto internazionale: diritto per gli stati e diritto per gli individui* (Parti speciali). Torino: Giappichelli.

Center on International Cooperation New York University (2016). *Challenges for Human Rights Sections of UN Peace Operations*, disponibile all'indirizzo:



https://cic.nyu.edu/news_commentary/challenges-human-rights-sections-un-peace-operations

Centro Studi Internazionali (2006), *Afghanistan: un'economia di guerra*. Roma: Servizio Studi Senato della Repubblica.

Corriere della Sera (2019). *Afghanistan papers, le bugie della guerra*, disponibile all'indirizzo:

https://www.corriere.it/esteri/19_dicembre_10/03-esteri-documentobcorriere-web-sezioni-5bdb5fa8-1b87-11ea-9c4c-98ae20290393.shtml

Council of the European Communities., Commission of the European Communities., *Treaty on European Union*, 7 febbraio 1992, European Union.

Foreign Policy (2020). *Death by Drone: America's Vicious Legacy in Afghanistan*, disponibile all'indirizzo:

<https://foreignpolicy.com/2020/03/27/afghanistan-drones-america-legacy-taliban/>

Il Bo Live Università di Padova (2020). *Una speranza di pace per l'Afghanistan*, disponibile all'indirizzo: <https://ilbolive.unipd.it/it/news/speranza-pace-afghanistan-talebani-usa>

Il Caffè Geopolitico (2020). *L'Afghanistan oggi: tra insorgenza talebana e debolezza dell'esercito*, disponibile all'indirizzo:

<https://www.ilcaffegeopolitico.org/43573/lafghanistan-oggi-insorgenza-talebana-debolezza-dellesercito>

Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (2019). *Accordo USA-Talebani e ritiro: in Afghanistan è finita la guerra?*, disponibile all'indirizzo:

https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/accordo-usa-talebani-e-ritiro-afghanistan-e-finita-la-guerra-22133?gclid=CjwKCAjwhOD0BRAQEiwAK7JHm1mlcQ_w4p9mfChs6F4sxzq0IYIE_ncxQ65HAMohsoKS4vbr892bxoCt2QQAvD_BwE

La Repubblica (2014). *Afghanistan, si chiude la missione Isaf. Ma la guerra continua*, disponibile all'indirizzo:

https://www.repubblica.it/esteri/2014/12/28/news/afghanistan_si_chiude_la_mission_e-103875808/

Manenti F., Tosato F. (a cura di) (2015). *Le incognite per l'Afghanistan nel passaggio da ISAF a Resolute Support*. Roma: Centro Studi Internazionali.

Merlicco G., (a cura di) (2012). *La missione in Afghanistan e le tappe per il ritiro (USA, Francia, Canada e Bahrein)*, Roma: Servizio Studi Senato della Repubblica.



MilEx Osservatorio sulle Spese Militari Italiane (2019). *Afghanistan, il fallimento di una missione da 1000 miliardi*, disponibile all'indirizzo:

<http://www.milex.org/2019/02/21/afghanistan-il-fallimento-di-una-missione-da-1000-miliardi/>

MilEx Osservatorio sulle Spese Militari Italiane (2017). *Il rapporto MilEx sulla guerra in Afghanistan*, disponibile all'indirizzo:

<http://www.milex.org/2017/10/09/il-rapporto-milex-sulla-guerra-in-afghanistanin-uscita-il-rapporto-milex-sulla-guerra-in-afghanistan/>

NATO Review (2006). *Creare stabilità in Afghanistan*, disponibile all'indirizzo:
<https://www.nato.int/docu/review/2006/issue1/italian/art2.html#header>

Opinio Juris Law and Politics Review (2019). *L' Italia e le operazioni militari. L'articolo 11 della Costituzione: analisi e commento*, disponibile all'indirizzo:

<https://www.opiniojuris.it/italia-le-operazioni-militari/>

Osservatorio di Politica Internazionale (2010). *Rapporto collettivo: le missioni internazionali*, Servizio Studi Camera dei Deputati: 15-38.

Ronzitti N., (2010). *Gli strumenti di tutela dei diritti umani: la Risoluzione 48/134 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e la sua attuazione nell'ordinamento italiano*. Roma: Servizio Studi Camera dei Deputati.

The New York Time Magazine (2020). *Afghan War Casualty Report: March 2020*, disponibile all'indirizzo:

<https://www.nytimes.com/2020/03/05/magazine/afghan-war-casualty-report-march-2020.html>

The Washington Post (2019). *At War With The Truth*, disponibile all'indirizzo:

<https://www.washingtonpost.com/graphics/2019/investigations/afghanistan-papers/afghanistan-war-confidential-documents/>

U.N. General Assembly, *Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice*, 26 giugno 1945, United Nations.



Flussi migratori e la loro governance globale

Migration flows and their global governance

di Salvatore Costa

Abstract: Il paper intende fornire un quadro aggiornato dell'impatto globale dei fenomeni migratori nell'ultimo ventennio utilizzando i dati raccolti dalle principali organizzazioni internazionali e nazionali (tra i l'UNHCR, l'OIM, il Ministero dell'Interno Italiano e il portale Eurostat) e l'analisi critica degli strumenti giuridici internazionali ed europei in materia. La disamina delle diverse modalità in cui si declinano le migrazioni, e la trattazione delle categorie giuridiche che assumono i cittadini stranieri a seconda del Paese in cui giungono, consentirà di procedere ad un focus sulla situazione europea e sulle strategie messe in atto dall'Unione Europea negli ultimi vent'anni.

Parole chiave: migrazioni; governance; rifugiati; diritti umani

Abstract: The paper provides an up-to-date picture of the global impact of migrations in the last two decades building on the data collected by the leading international and national organizations (among them, UNHCR, the IOM, the Italian Ministry of Interior and the Eurostat system) and the critical analysis of the international and european legal instruments on migrations. The examination of different ways under which migrations are declined, or the discussion about the legal categories that could be created by the host countries for migrants differentiation, will lead us to a focus on the european situation and on the EU strategies developed in the last twenty years.

Keywords: migrations; governance; refugees; human rights

Salvatore Costa: Laureato in Relazioni Internazionali, ha conseguito un Master di II livello in Tutela internazionale dei diritti umani e ha maturato diverse esperienze istituzioni pubbliche quali il Dipartimento Libertà Civili e Migrazioni del Ministero dell'Interno e l'Ambasciata Italiana in Mozambico.



1. Caratteristiche e dimensioni del fenomeno migratorio nel mondo

Gli esseri umani si spostano sul globo terrestre sin dall'alba dei tempi. Le motivazioni che spingono il genere umano a migrare dipendono dalle condizioni socio-economiche presenti nei territori in cui si trovano al momento della nascita e nel corso della loro esistenza, da squilibri socio-economici e dalla diseguale ripartizione delle ricchezze a livello mondiale: alcuni scelgono di muoversi per migliorare la propria condizione di vita, in cerca di opportunità, altri sono costretti a farlo per garantire la sopravvivenza a sé stessi e ai propri cari. Dunque, che sia volontaristica o forzata la loro natura, le migrazioni rappresentano una dinamica spesso inevitabile e necessaria. Gli individui possono scegliere di migrare a titolo individuale, con la propria famiglia, o essere parte di spostamenti c.d. di massa e coinvolgenti un ampio numero di famiglie e individui. Crisi climatiche, conflitti armati, sistematiche violazioni dei diritti umani e la paura di essere torturati o imprigionati in virtù delle proprie opinioni politiche, orientamento sessuale o credo religioso allargano la base dei sempiterni fenomeni migratori e il loro portato di conseguenze e questioni tuttora aperte, come quelle della situazione dei richiedenti asilo e rifugiati. I fenomeni migratori, come sostiene Valenti (2020: 7), "occupano un grande spazio nell'ignoranza domestica di molti Stati a sviluppo avanzato".

È globalmente accettata la definizione della Divisione Popolazione delle Nazioni Unite secondo la quale un immigrato è colui che si è trasferito in un altro Stato (che non sia quello di nascita o della sua abituale residenza) per una durata non inferiore ad un anno (UNDESA, 1998). Le statistiche internazionali (Figura 1) ci dicono che la quantità di persone che risiedono in una nazione diversa da quella di nascita è passata dai 174 milioni del 1995 ai 272 milioni nel 2019 (il 3,6% della popolazione mondiale), con una progressione di circa il 15% ogni 5 anni.

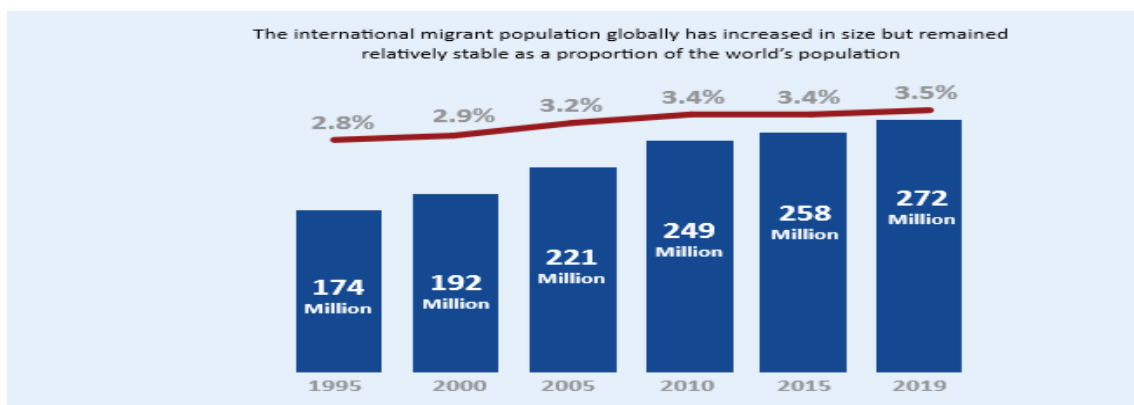
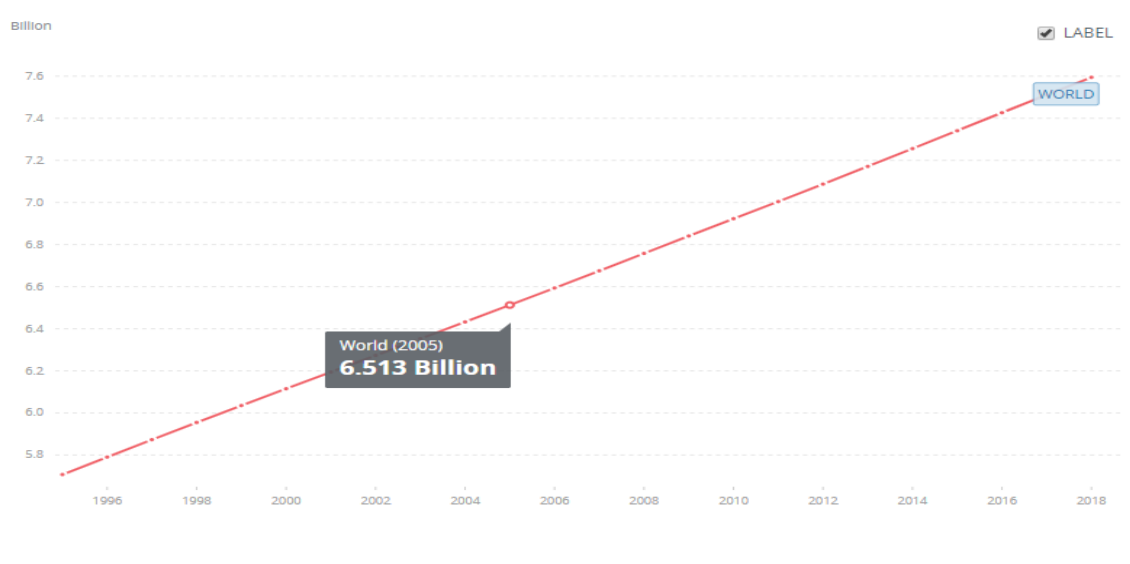


Fig.1: Evoluzione numero migranti nel mondo (in termini di stock e non di flusso). Fonte: OIM "World Migration Report 2020"



Nel medesimo periodo considerato la popolazione mondiale è aumentata a ritmi molto elevati passando dai 5 miliardi circa di inizio periodo a più di 7 miliardi nel 2018 (Grafico 1), un aumento vertiginoso (+8% tra il 1995 e il 2000 e +6,1% tra il 2010 e il 2015) e proporzionalmente più ampio di quello, in termini assoluti, dello stock di migranti. Nel periodo tra il 1990 e il 2019 il numero di migranti nel mondo è cresciuto di circa 119 milioni, crescita che si è impennata nel 2005. Infatti, mentre il numero di migranti internazionali è aumentato di circa 39 milioni di unità tra il 1990 e il 2005 (da 153 a 192 milioni), tra il 2005 e il 2019 a migrare sono stati circa 80 milioni in più. Ciò corrisponde a un tasso medio annuo di variazione dell'1,5 per cento tra il 1990 e il 2005, rispetto al 2,5 per cento tra il 2005 e il 2019.



Graf. 1: *Evoluzione della popolazione mondiale.* Fonte: Banca dati della Banca Mondiale 2020

Nel 2019 più della metà di tutti i migranti viveva in Europa e Nord America, con circa 82 milioni residenti nella prima e quasi 59 milioni nella seconda. L'Africa settentrionale e l'Asia occidentale hanno ospitato il terzo maggior numero di migranti (49 milioni), seguite dall'Africa sub-sahariana (24 milioni), dall'Asia centrale e meridionale (20 milioni) e dall'Asia orientale e sud-orientale (18 milioni). America Latina e Caraibi (12 milioni) e Oceania (9 milioni) hanno registrato il numero più basso (UNDESA, 2019). Come riporta Valenti "I paesi di maggiore attrazione di flussi di emigrati sono [...] gli Stati Uniti (50 milioni di presenze), seguiti da Germania e Arabia Saudita (12,2 milioni), Regno Unito (8,8 milioni), Emirati Arabi (8,3 milioni), Francia e Canada (7,9 milioni), Australia (7 milioni), Spagna (6 milioni) e infine, all'undicesimo posto, l'Italia, con una stima di 5,9 milioni" (2020: 17).

Scelta e necessità sono due componenti che si alimentano e si escludono vicendevolmente, in una serie infinita di combinazioni che andrebbero analizzate anche



alla luce degli eventi storici che attraversano un determinato luogo della terra. Vi sono anche le c.d. migrazioni interne che investono i territori di una stessa regione geografica: al netto delle dovute distinzioni, vista una difformità di dinamiche storico-politiche ed economiche, esse riguardano, per esempio, sia quelle all'interno del continente europeo, più conosciute e note da sempre, che altre di cui si ha meno traccia, e spesso sottovalutate nei consessi internazionali, come quelle interne a continenti come l'Africa. Secondo i dati della Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo (UNCTAD) pubblicati nel 2018, i cittadini africani che nel 2017 sono emigrati dal proprio paese ammontano a circa 36 milioni e, di questi, il 52% (19 milioni) si è spostato all'interno del continente africano (UNCTAD, 2018).

Nell'ultimo decennio è anche cresciuto il numero dei migranti considerati *forcibly displaced*⁸⁴: secondo l'UNHCR in questa categoria rientrano i richiedenti asilo, i rifugiati⁸⁵ ed i c.d. *internally displaced people*⁸⁶. Gli ultimi dati forniti dall'UNHCR e relativi al 2018 ci dicono che, se nel 2009 ammontavano a 43,3 milioni, nel 2018 essi sono circa 70,8 milioni in tutto il mondo (2 milioni in più rispetto al 2017), suddivisi in: 25,9 milioni di rifugiati, 41,3 milioni di *internally displaced people*, 3,5 milioni di richiedenti asilo (UNHCR, 2018). Un dato da non sottovalutare è rappresentato dal fatto che i numeri di cui sopra riguardano la popolazione censita, accanto alla quale cresce una zona grigia difficilmente quantificabile con esattezza (Franco Valenti, 2020). Ad incidere sono stati, nel triennio 2012-2015: il conflitto siriano, le guerre in Iraq e nello Yemen, le vicende dell'Africa sub-sahariana (Repubblica Democratica del Congo, Etiopia ed il Sud Sudan), nonché il flusso massiccio dei rifugiati *rohingya* in Bangladesh alla fine del 2017. Di particolare rilievo nel 2018 è stato l'aumento del numero di sfollati dovuto alle nuove richieste di asilo da parte di persone in fuga dal Venezuela. Come dimostra la figura 2, complessivamente, oltre i due terzi (67%) di tutti i rifugiati in tutto il mondo provengono da soli cinque paesi (Siria, Afghanistan, Sud Sudan, Myanmar, Somalia). Inoltre, la Turchia ospita il maggior numero di rifugiati con 3,7 milioni di persone. Seguono Pakistan, Uganda, Sudan e Germania.

⁸⁴ Si tratta di coloro che sono costretti a spostarsi, all'interno o attraverso le frontiere, a causa di conflitti armati, persecuzioni, terrorismo, violazioni dei diritti umani, violenza, effetti negativi del cambiamento climatico, catastrofi naturali, ecc. (Fonte: OHCHR).

⁸⁵ Rifugiati che nel rapporto Global Trend forced displacement del 2018 sono suddivisi in UNHCR refugees e quelli sotto l'egidia dell'Agenzia delle Nazioni Unite UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East refugees).

⁸⁶ Chi rimane all'interno dei confini del proprio paese. Sono spesso indicati come rifugiati, anche se non vi rientrano nelle definizioni legali.

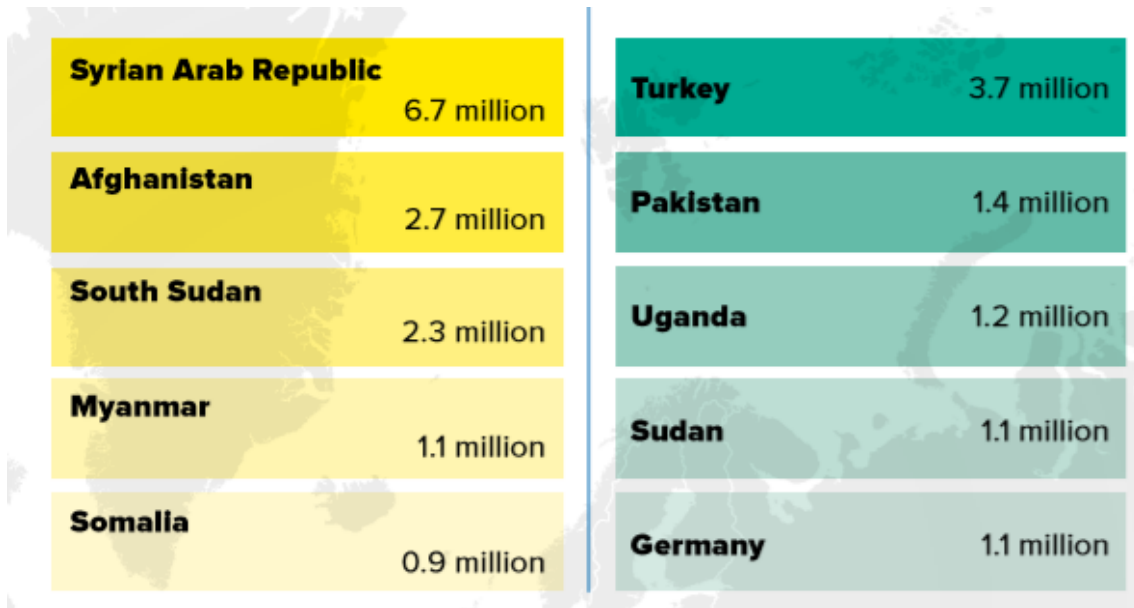


Fig.2: Primi 5 paesi di provenienza e destinazione dei rifugiati nel mondo. Fonte: UNHCR, Global Trend forced displacement del 2018 Pag.3

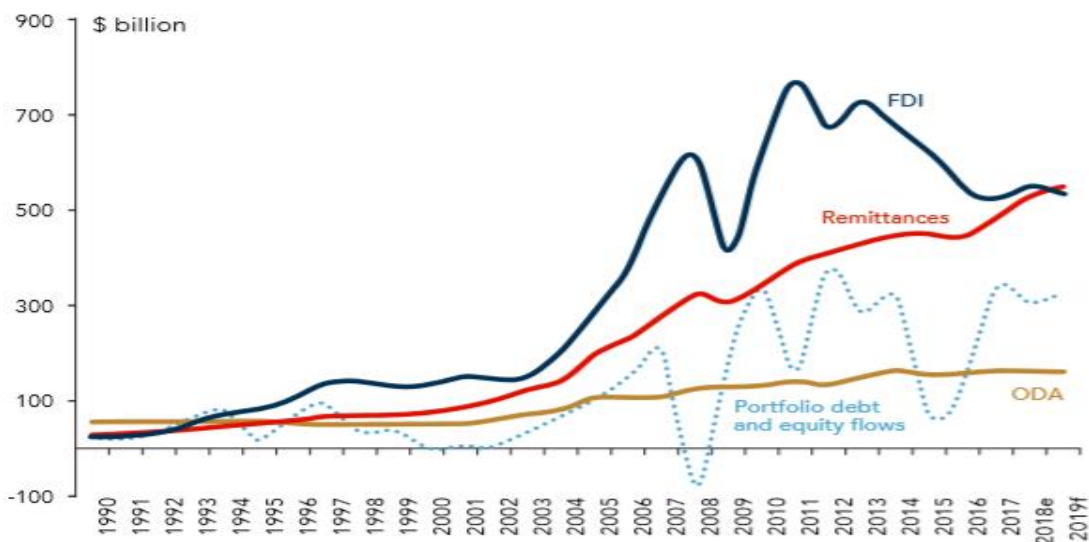
Dall'inizio del ventesimo secolo, proseguendo fino a quello attuale, le migrazioni di massa rappresentano i principali spostamenti di esseri umani che la storia recente conosca: la crescente industrializzazione, le due guerre mondiali ed i conflitti armati moltiplicatisi dalla fine della seconda guerra mondiale, le catastrofi ambientali e le lotte per le risorse, le innovazioni tecnologiche e dei mezzi di trasporto sono alcuni elementi facilitatori che supportano il bisogno di milioni di persone di cercare una nuova collocazione dalla quale fare ripartire un nuovo capitolo della propria vita. La globalizzazione, inoltre, ha accelerato lo spostamento di capitali, beni, merci e servizi determinando necessariamente il movimento di milioni di individui e configurando le migrazioni come uno dei suoi principali aspetti sociali (Paccione, 2011). Seguendo le statistiche dell'UNDESA per il 2019, relativa alla distribuzione dei migranti, quasi il 56% di loro vive in paesi nelle regioni più sviluppate, mentre i paesi nelle regioni meno sviluppate ospitano il 44% di essi. Ben il 65% di tutti i migranti internazionali risiede in paesi ad alto reddito, il 30% in paesi a medio reddito e il 5% si trova in paesi a basso reddito (UNDESA, 2019)⁸⁷.

Altro aspetto da non sottovalutare è l'efficacia strategica delle migrazioni per i Paesi di provenienza e per il sostentamento economico di quelli più poveri. Questo è il caso delle rimesse inviate dai lavoratori migranti alle famiglie presenti nei territori d'origine. Un duplice aspetto emerge a riguardo: il contributo sulle condizioni di vita degli individui

⁸⁷ Per questa fonte per "regioni maggiormente sviluppate" si intendono Europa, America del Nord, Australia/Nuova Zelanda e Giappone. Quelle meno sviluppate comprendono l'intero continente africano, America Latina e Caraibi, Asia (con l'unica eccezione del Giappone), più Melanesia, Micronesia e Polinesia.



coinvolti e il possibile valore aggiunto delle stesse per la crescita economica, da considerare anche nel più ampio contesto degli aiuti pubblici allo sviluppo. Le rimesse registrate dalla Banca Mondiale sono stimate a circa 530 miliardi di dollari nel 2018, rappresentando più del triplo del volume degli aiuti pubblici allo sviluppo (ODA - *Official Development Assistance*) e comparabili per dimensioni ai flussi di investimenti diretti esteri (FDI - *Foreign Direct Investment*). Rispetto a questi ultimi, le rimesse hanno però una più bassa volatilità ed una maggiore costanza con un coefficiente di variazione, nel periodo 2000-2017, dello 0.6%. Più basso di quello degli investimenti diretti esteri che era del 3.2% nello stesso periodo (KNOMAD, 2019). Le rimesse hanno quindi un ruolo fondamentale, fungendo da ammortizzatore durante le crisi economiche o dopo catastrofi naturali.



Graf.2: *Flussi di rimesse verso paesi a basso e medio reddito, aiuti pubblici allo sviluppo e investimenti diretti esteri, 1990-2018.* Fonte: KNOMAD “A briefing for the World Bank Board 2019”

Al netto del deprezzamento, o dell’apprezzamento, delle valute dei paesi in cui si trovano i migranti rispetto al dollaro e della fluttuazione dei costi delle rimesse, la Banca Mondiale prevede che il loro flusso verso i paesi a basso e medio reddito raggiungerà i 597 miliardi di dollari statunitensi nel 2021 (World Bank Blogs, 2019).

Caratteristiche e dimensioni del fenomeno sono state da sempre motivo di preoccupazione e dibattito nell’opinione pubblica. Nonostante i numerosi strumenti internazionali e regionali convenzionali o consuetudinari, le risposte della comunità internazionale non sono sempre state univoche, conducendo i singoli Stati a risposte scomposte, di carattere emergenziale o miope: innalzamento dei muri, violazioni di Convenzioni internazionali e diritti in esse sanciti, respingimenti, criminalizzazione della

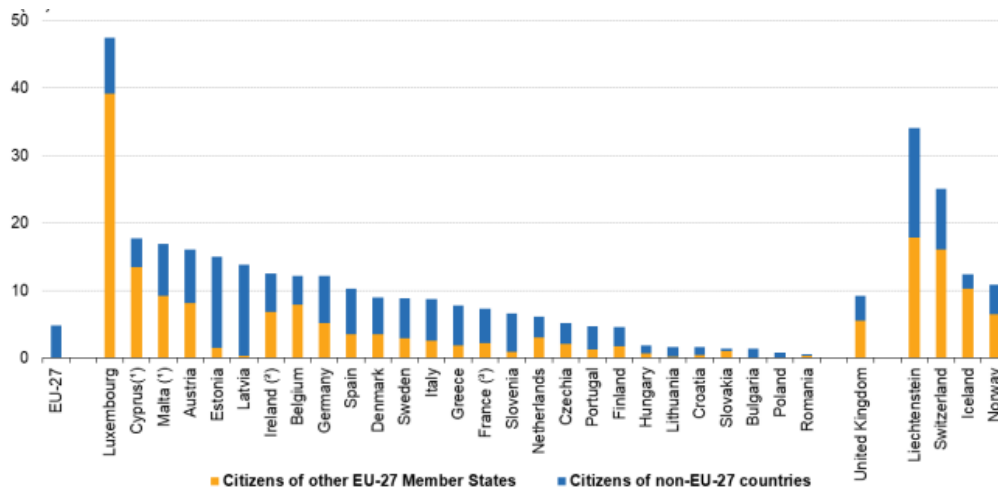


clandestinità. È quello che accade in Europa quando si discute di politiche migratorie e delle strade intraprese dagli Stati membri nel tentativo di far fronte ai cicli migratori che hanno investito le nostre coste in seguito ai disordini e le vicende politiche dei Paesi del Nord Africa, la Guerra in Siria e le pressioni della Turchia.

2. Alcuni numeri sulle migrazioni in Europa

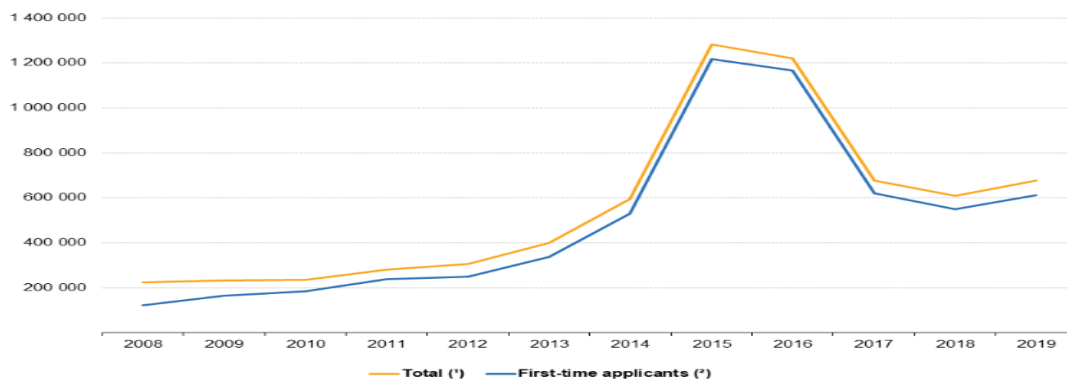
La relativa prosperità economica e la stabilità politica dei Paesi dell'attuale Unione Europea rappresentano degli elementi di notevole attrazione per le migrazioni. Storicamente le principali rotte dei flussi migratori sono state principalmente ad est quelle della zona balcanica (in particolare in seguito alle guerre balcaniche del secolo scorso, i migranti giungevano in Albania per approdare sulle coste adriatiche dell'Italia) e la rotta del mediterraneo orientale attraverso la Grecia (in seguito alle guerre civili in Siria e in Iraq e alla presenza dell'ISIS nel medio-oriente). A queste si aggiungono quella del Mediterraneo centrale attraverso le coste della Sicilia (frutto di guerre civili e fattori strutturali quali la crisi dei regimi autoritari in Africa, l'assenza dei diritti politici e dall'inadeguato sviluppo economico) e quella del Mediterraneo occidentale attraverso il Marocco e le Isole Canarie per sbarcare in Spagna (al netto dell'aumento dei controlli da parte delle autorità marocchine e spagnole sullo stretto di Gibilterra).

Come riportano le ultime statistiche dell'Eurostat estratte a marzo 2019 e relative al 2018, il numero di persone che risiedono in uno Stato membro dell'UE con cittadinanza di un paese terzo ammontano a circa 22,3 milioni, pari al 4,4% della popolazione dell'UE a 28 Stati (512 milioni circa). Inoltre, ci sono circa 17,6 milioni di persone residenti in uno degli Stati membri con la cittadinanza di un altro Stato membro dell'UE (non extra-comunitari) (EUROSTAT, 2019). Su un totale di 39,6 milioni di residenti migranti (comunitari e non) il 7,5% di essi vivono in uno dei Paesi UE senza esserne cittadini. Il grafico seguente illustra la distribuzione percentuale, aggiornata al 1 gennaio 2019, di stranieri sulla popolazione di ogni Stato e li suddivide in cittadini di un altro Stato membro (colore giallo) e cittadini extra-comunitari (colore blu).



Graf.3: *Percentuale di residenti stranieri nell'Unione Europea.* Fonte: EUROSTAT (codice online: [migr_pop1ctz](#))

L'Europa si trova ad essere sempre più il luogo di destinazione di migrazioni forzate in fuga da violazioni dei diritti umani, persecuzioni, cambiamenti climatici, lotte per la sopravvivenza e conflitti armati. Inoltre, la contrazione delle frontiere e l'impovertimento dei Paesi d'origine, causato dalla globalizzazione, dallo sfruttamento e dai processi dell'economia capitalista, hanno accelerato gli spostamenti delle persone di pari passo a quelle di merci e capitali. La crescita esponenziale di richiedenti asilo e protezione internazionale è giustificata dal fatto che tale modalità ormai è l'unica che consente il godimento della libertà stessa ad emigrare; la causa di tutto questo può essere rintracciata, infatti, nell'impossibilità per una gran parte di esseri umani di sfruttare i canali di ingresso legali che si fanno sempre più restrittivi ed onerosi (Franco Valenti, 2020). Concentrandosi sulle richieste d'asilo in Europa, nel 2019 il numero di coloro i quali hanno chiesto per la prima volta protezione internazionale ammonta a circa 612.700 unità, un dato in crescita rispetto ai 580.800 dell'anno precedente (+11,2%) (EUROSTAT, 2019).



(*) 2008–2014: Croatia not available.
(*) 2008: Bulgaria, Greece, Spain, France, Croatia, Lithuania, Luxembourg, Hungary, Austria, Romania, Slovakia and Finland not available. 2009: Bulgaria, Greece, Spain, Croatia, Luxembourg, Hungary, Austria, Romania, Slovakia and Finland not available. 2010: Bulgaria, Greece, Croatia, Luxembourg, Hungary, Austria, Romania and Finland not available. 2011: Croatia, Hungary, Austria and Finland not available. 2012: Croatia, Hungary and Austria not available. 2013: Austria not available.

Graf.4: Numero di richieste d'asilo in UE (27) 2008-2019. Fonte: EUROSTAT (Codice online: migr_asyappctza)

Come mostra il grafico, tra il 2008 e il 2012 l'aumento totale del numero di domande di asilo all'interno dell'UE-27 è stato graduale; in seguito, il numero di richiedenti asilo è aumentato a un ritmo più rapido, con 400.500 domande nel 2013, 594.200 nel 2014 e circa 1,3 milioni nel 2015. Nel 2016 il numero si è stabilizzato a circa 1,2 milioni. Nel 2017, il numero di domande di asilo ha segnato una riduzione significativa del 44,5% rispetto all'anno precedente continuando a diminuire anche nel 2018⁸⁸. Il 2019 è stato il primo anno dal 2015 in cui il numero di domande di asilo è aumentato con una cifra complessiva di 676.300 richieste⁸⁹. Dai dati analizzati si evince come coloro i quali hanno presentato più di una richiesta d'asilo in territorio europeo nel 2019 sono circa 63.600, pari a un 9,4% del numero totale di richiedenti (EUROSTAT, 2019). I dati forniti dall'Eurostat sulle decisioni relative alle richieste d'asilo presentate in uno Stato membro dell'UE ci dicono che nel 2018 è stato riconosciuto uno status di protezione internazionale a circa 333.400 persone, il 40% in meno rispetto all'anno precedente in cui raggiunsero la cifra di 533.000 decisioni positive. Il 40% di queste sono state registrate in Germania (139.600), seguita da Italia (47.900) e Francia (41.400) (EUROSTAT newsrelease, 2019).

⁸⁸ Nel 2018 sono state 116.647 le persone che hanno cercato di raggiungere l'Europa via mare. Nel 2015 furono più di un milione. Nel 2018 il numero di attraversamenti illegali delle frontiere è sceso a 150.114, il livello più basso degli ultimi anni e una cifra del 92% più bassa del livello del 2015 (Parlamento Europeo, 2017). Questo aspetto è stato dovuto agli effetti degli eventi che hanno coinvolto il Nord Africa in particolare la guerra civile siriana e quella libica a partire dal 2011.

⁸⁹ Come si legge sul sito dell'EUROSTAT "Un richiedente protezione internazionale alla prima domanda è una persona che ha inoltrato una domanda di asilo per la prima volta in un dato Stato membro dell'UE: tale definizione esclude pertanto i richiedenti che rinnovano le loro domande (in tale Stato membro), riflettendo in modo più accurato il numero dei nuovi arrivati tra i richiedenti protezione internazionale nello Stato membro dichiarante".



Tra i Paesi di provenienza dei richiedenti asilo la Siria è quello che dal 2013 risulta essere il principale. Nel 2019 il 12,1% di coloro i quali hanno chiesto asilo per la prima volta in Europa provenivano, infatti, dalla Siria (74.400 circa). Un numero comunque in calo rispetto al 2018, in cui gli stessi rappresentavano il 14,6% (80.000 circa), ed al 2017 in cui si toccò la cifra di 102.000 richieste. Tra i gruppi di cittadinanza più numerosi di richiedenti asilo alla prima domanda nel 2019, l'aumento più sostanziale del numero di domande rispetto al 2018 è stato registrato per i cittadini del Venezuela (22.600 domande, il 101,9% in più rispetto al 2018), seguiti da cittadini della Colombia (21.800, pari al 216,7% in più) e dell'Afghanistan (13.600, pari al 34,8%). Con 142.000 domande presentate nel 2019, la Germania ha registrato il 23,3% di tutti i richiedenti asilo alla prima domanda negli Stati membri dell'UE; seguono Francia (119.000, pari al 19,6%), Spagna (115.200, pari al 18,8%) Grecia (74.900, pari all'12,2%) e Italia (35.000, pari all'5,7%). Nel 2019 l'Unione Europea ha garantito protezione a 295.800 richiedenti asilo, il 6% in meno rispetto al 2018 (316.200) suddivise in: 141.000 status di rifugiato, 82.100 status di protezione sussidiaria e 72.700 come protezione umanitaria. Oltre i tre quarti delle decisioni positive di tutta l'UE sono state emesse da 4 stati: Germania (116.200 - 39%), Francia (42.100 - 14%), Spagna (38.500 - 13%) e Italia (31.000 - 10%) (EUROSTAT, 2020).

Per quanto riguarda l'anno in corso, il report dell'European Asylum Support Office (EASO), rilasciato il 7 maggio, ci informa che nei primi due mesi del 2020 le richieste d'asilo sono state il doppio di quelle registrate nello stesso periodo nei due anni precedenti: a febbraio 2020 le richieste erano già 61.100, il 14% in più rispetto allo stesso periodo del 2019. Siria, Afghanistan, Venezuela e Colombia sono i primi 4 paesi di origine dei richiedenti (EASO, 2020). In particolare, all'inizio di marzo la situazione sembrava aggravarsi per le vicende al confine tra Grecia e Turchia, per la presenza di diverse migliaia di persone che tentavano di entrare in Europa spinte dal governo turco. Complessivamente però, come conseguenza delle misure adottate in tutto il continente per contenere il diffondersi del COVID-19, le domande di asilo sono diminuite drasticamente del 43% (scendendo a soli 34.700 nel mese di Marzo), il livello più basso dall'inizio del 2014. In altre parole, i paesi che hanno attuato la maggior parte delle misure di emergenza hanno anche registrato il calo maggiore delle domande, ma proprio la particolare situazione dell'anno in corso ci invita ad essere cauti: le tendenze di marzo non sono realmente indicative del quadro generale sull'asilo nell'UE.

Le migrazioni internazionali verso l'Europa sono un fenomeno strutturale in cui entrano in gioco diverse esigenze relative al contesto stesso in cui esse prendono forma. La necessità di agire adottando politiche comuni e di solidarietà verso i migranti si scontra con la tendenza degli Stati membri a non voler rinunciare del tutto a regolare in proprio la materia in nome dell'ordine e la sicurezza pubblica. A questo si aggiunge la complessità stessa delle politiche migratorie europee e la difficoltà nel trovare una soluzione di ampio respiro ed univoca che non guardasse alle migrazioni come



fenomeno emergenziale ed episodico. La mancanza di una politica migratoria coerente ha contribuito ad un aumento dei flussi migratori in condizioni di illegalità.

3. Un quadro giuridico globale

Quando si discute di migrazioni è opportuno inquadrare il fenomeno da un punto di vista giuridico. Trattandosi di una questione che riguarda l'intera comunità internazionale, durante il ventesimo ed il ventunesimo secolo sono stati adottati numerosi strumenti giuridici (convenzioni, dichiarazioni, trattati) che hanno affrontato il tema nel tentativo di far convergere le normative nazionali e le politiche degli Stati di cui essa si compone, creando un corpus che valesse per il più ampio numero possibile di Stati. Emergeva anche l'esigenza di garantire determinati diritti anche ai migranti indipendentemente dalla legislazione nazionale in materia. Il diritto dei diritti umani e il diritto internazionale umanitario si sono evoluti a tal punto che le stesse Costituzioni nazionali hanno assorbito al loro interno la tutela di un ampio numero di diritti fondamentali, di origine consuetudinaria o convenzionale, divenuti cogenti per la stessa comunità internazionale. Molti di essi, infatti, sono stati riconosciuti parte integrante del diritto consuetudinario vincolando tutti gli Stati indipendentemente dalla loro adesione ai trattati in materia. Il divieto di discriminazioni o il principio di espulsioni collettive, per esempio, sono stati riconosciuti nel corso dei decenni come principi e regole inderogabili, condivise da tutti gli ordinamenti democratici. Questo è anche il caso dei diritti e delle libertà fondamentali sanciti nella Dichiarazione Universale sui Diritti Umani del 1948. Nel corso dei decenni anche le diverse Organizzazioni internazionali e/o regionali hanno consolidato nei propri statuti i diritti e le libertà fondamentali dal cui godimento non sono esclusi i migranti, i richiedenti asilo, rifugiati ed apolidi in quanto incentrati sul concetto universale di dignità umana. E' opportuno sottolineare come la cristallizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali in un ampio numero di trattati, e nella giurisprudenza, nel corso del ventesimo secolo ha contribuito allo sviluppo del già citato diritto consuetudinario e che, a livello internazionale, non esiste di per sé una normativa generale sull'immigrazione ma tutta una serie di fonti che riguardano il divieto di discriminazione e, più in generale, la protezione dei diritti umani.

L'approccio normativo alle migrazioni, come suggerisce l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), può essere visto sotto due distinti punti di vista: uno che riguarda i principi e gli standard derivanti dal concetto di sovranità statale (il diritto di proteggere le frontiere, di conferire la nazionalità, di ammettere ed espellere gli stranieri, di combattere la tratta e il contrabbando e di salvaguardare la sicurezza nazionale); l'altro, è quello dell'universalità dei diritti umani in capo ai soggetti coinvolti (OIM, 2015). Esistono molte convenzioni in materia di protezione internazionale dei diritti umani a livello universale e regionale, sebbene la maggior parte di esse non faccia



esplicito riferimento ai migranti né li riconosca come un gruppo specifico. La stessa Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 10 dicembre 1948 contiene al suo interno, al netto di eccezioni esplicitamente indicate, diritti e libertà fondamentali valevoli per tutti gli essere umani che questi siano cittadini o meno del Paese in cui vivono. Il rispetto dei diritti umani nell'esercizio delle prerogative di uno Stato è richiamato anche dalle stesse Costituzioni di molti Paesi europei che condividono il portato universale dei diritti umani e delle libertà fondamentali sanciti anche nei documenti internazionali e che al rispetto dei trattati internazionali accettano di conformarsi. L'esercizio della sovranità statale in materia di immigrazione non è illimitato ma si conforma al principio della *rule of law* e al rispetto dei diritti umani che caratterizza il loro stesso ordinamento giuridico. Per esempio, la decisione di espellere un migrante dai propri confini è una delle prerogative statali ma questa va esercitata in buona fede, nel rispetto dei diritti umani e garantendo un procedimento che si addice ad un c.d. Stato di diritto.

3.1 La Convenzione di Ginevra del 1951 sullo Status di Rifugiato.

Una delle prime priorità nella comunità internazionale dopo dalla fine della prima guerra mondiale, con dimensioni rilevanti dopo la seconda, fu la presenza in Europa di centinaia di migliaia di rifugiati⁹⁰ (e i c.d. *displaced persons*⁹¹): dai russi in fuga dopo la rivoluzione del 1917, a gruppi etnici quali armeni, greci, bulgari e siriani, passando alle vittime delle persecuzioni nazi-fasciste di Italia, Germania e Spagna. Risale al 14 dicembre 1950 l'approvazione da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dello statuto dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (*United Nations High Commissioner for Refugees* - UNHCR) con un mandato iniziale di tre anni ed il compito di assistere i cittadini fuggiti dalle proprie terre dopo la seconda guerra mondiale.

Il 28 luglio 1951 viene adottata, in una speciale Conferenza delle Nazioni Unite, a Ginevra la Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato. Con questa si rispondeva, innanzitutto, alla questione relativa alla necessità di fornire una definizione generale del

⁹⁰ *refugees* sono i profughi internazionali in senso proprio e cioè "tutti coloro che si trovino fuori del loro paese" e che, per essere stati perseguitati, o per timore di persecuzioni per ragione di nazionalità, religione, razza o opinioni politiche, non vogliono o non possano far ritorno in patria o valersi all'estero della protezione diplomatica dei rappresentanti del loro paese. Nella categoria sono inclusi anche coloro che non desiderino ritornare nel loro paese per avversione al regime politico in esso esistente (Enciclopedia Treccani, n.d.).

⁹¹ *Displaced persons* sono coloro che non per loro volontà, ma per effetto dell'azione diretta o indiretta delle autorità civili o militari dei paesi belligeranti si siano trovati a guerra finita fuori del loro paese di origine. La distinzione fra le due categorie non è però molto netta, in quanto ogni *displaced person* che si rifiuti di tornare in patria (o nel suo paese di residenza) per avversione al regime o per tema di persecuzione religiosa, razziale o politica, rientra anche nella categoria dei *refugees* (Enciclopedia Treccani, n.d.).



termine rifugiato, di portata universale, in considerazione della natura discrezionale della concessione dell'asilo da parte degli Stati. Era forte la necessità di uno status giuridico del rifugiato (diritti e doveri del rifugiato nel Paese di asilo) attraverso l'affermazione di principi quali quello del non respingimento o quello di non discriminazione (già ribadito nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948). Era importante stabilire un codice dei diritti dei rifugiati che coprisse tutti gli aspetti fondamentali della loro vita e garantisse loro un trattamento simile e diritti simili a quelli accordati agli stranieri residenti legalmente nel paese di asilo, tenuto conto che un rifugiato è uno straniero senza legami con il suo Paese di origine. È opportuno sottolineare però che, prevedendo delle garanzie specifiche da assicurare al rifugiato per il suo trattamento, la Convenzione comporta che la loro situazione sarà in effetti diversa da quella degli stranieri, tenendo ad assimilare i rifugiati ai cittadini e favorendone l'integrazione nella società del paese di accoglienza (Camilla La Peccerella, 2001). La Convenzione di Ginevra non attribuisce il diritto all'asilo, ossia di entrare e soggiornare nel territorio di uno Stato, ma solo quello di cercare e di godere di asilo con determinate tutele nel caso in cui uno Stato lo accolga. Il riconoscimento dello status di rifugiato rimane una prerogativa dell'ordinamento in cui è presentata la richiesta: lo status, quindi, non viene, come sovente si legge, "concesso" bensì attribuito da un Paese dopo una valutazione in merito alla soddisfazione dei criteri convenzionali da parte del richiedente. Come evidenzia La Peccerella, pur esistendo una distinzione tra il diritto a richiedere l'asilo e il riconoscimento dello status, per gli Stati che hanno sottoscritto la Convenzione i criteri per il riconoscimento dei rifugiati servono oggi anche come criteri per concedere l'asilo, inteso come residenza e protezione (Camilla La Peccerella, 2001). La Convenzione del 1951 resta tutt'ora uno dei cardini fondamentali in materia.

Secondo quanto disposto al primo articolo un rifugiato è chi "temendo a ragione di essere perseguitato per ragioni di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un particolare gruppo sociale o per opinioni politiche, si trova fuori dal paese del quale è cittadino, e non può o, per tale paura, non vuole avvalersi della protezione di questo paese; oppure, non avendo una cittadinanza ed essendo fuori dal paese della sua abituale residenza a causa di questi eventi, non può o per paura non vuole ritornarvi"⁹². Le disposizioni che rendono effettiva la possibilità di ottenere il riconoscimento dello status di rifugiato e tutelano il richiedente sono principalmente tre: l'articolo 3 vieta ogni forma di discriminazione e impegna gli stati ad applicare le disposizioni convenzionali "ai rifugiati senza discriminazioni quanto alla razza, alla religione o al paese d'origine"⁹³. L'articolo 31 tutela da sanzioni penali, in seguito all'entrata o del soggiorno illegale/irregolare, tutti coloro che "giungono direttamente da un territorio in cui la loro

⁹² Art.1 Convenzione di Ginevra sullo Status di rifugiato

⁹³ Art. 3 Convenzione di Ginevra sullo Status di rifugiato



vita o la loro libertà erano minacciate ai sensi dell'articolo 1"⁹⁴. L'articolo 33 sancisce il principio di *non refoulement* dichiarando espressamente che "Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche"⁹⁵. Unica eccezione a detto principio è rappresentata dal pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede, dalla presenza di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave e dal fatto che esso costituisca una minaccia per la collettività di detto paese. L'UNHCR collabora con gli Stati contraenti la Convenzione, svolgendo un ruolo di sorveglianza sull'applicazione delle disposizioni in essa contenute attraverso il monitoraggio delle informazioni e delle indicazioni che essi dovranno periodicamente fornire.

Come si nota la libertà che spetta allo stato va incontro a delle limitazioni normative e il diritto internazionale non permette di condizionare il rispetto dei diritti umani allo status giuridico della persona in questione, né ad altre condizioni contingenti. Questo vale soprattutto per il diritto umano alla libertà di movimento, sancito in altri strumenti normativi quali la Dichiarazione Universale sui Diritti Umani approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1948. Pur configurandosi come uno strumento di *soft law* (non giuridicamente vincolante di per se) essa è strumento giuridico vivo che è riuscito ad estraniarsi dalla logica della guerra fredda e a porsi come base giuridica per ogni trattato internazionale che ad essa si richiama. L'Assemblea Generale dell'ONU, però, non ha il potere di emanare atti giuridicamente vincolanti, infatti la Dichiarazione ha natura e valore dichiarativo. Questo non esclude che i principi in essa contenuti possano considerarsi una specificazione degli obblighi discendenti dalla stessa Carta ONU che prevede la promozione dei diritti umani. Negli anni, per molti studiosi, si è formata una *opinio iuris*, confermata dalla prassi, che vedrebbe i principi della Dichiarazione aventi valore di norme consuetudinarie e la stessa Corte Internazionale di Giustizia ne ha confermato il carattere giuridicamente vincolante. Il diritto a lasciare il proprio Paese, quello alla libertà di movimento e residenza e persino il diritto a richiedere asilo sono enunciati agli articoli 13 e 14 della Dichiarazione universale dei diritti umani.

I diritti sopra menzionati sono contenuti anche nella Convenzione internazionale sui diritti civili e politici (noto come "Patto") adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966, che traduce, all'interno di un vero e proprio Trattato internazionale, con un sistema di garanzia e monitoraggio basato sull'odierno Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, i diritti e le libertà fondamentali contenuti nella Dichiarazione del 1948. L'articolo 12, dopo aver ribadito il diritto alla libertà di

⁹⁴ Art. 31 Convenzione di Ginevra sullo Status di rifugiato

⁹⁵ Art. 33 Convenzione di Ginevra sullo Status di rifugiato



movimento e quello alla libera scelta del proprio Paese di residenza, specifica che: “I suddetti diritti non possono essere sottoposti ad alcuna restrizione, tranne quelle che siano previste dalla legge, siano necessarie per proteggere la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, la sanità o la moralità pubbliche, ovvero gli altrui diritti e libertà, e siano compatibili con gli altri diritti riconosciuti dal presente Patto”⁹⁶.

3.2 Diritto Internazionale, migrazioni e comunità internazionale.

Le migrazioni hanno natura e conseguenze globali e, pertanto, è sempre più attuale la necessità di una risposta internazionale coordinata e condivisa dagli Stati. Le morti nel Mediterraneo e la situazione di precarietà di migliaia di rifugiati, per esempio, sono il prodotto di più severe e confuse politiche migratorie ed allo stesso tempo il segnale della necessità di cui sopra. Come già accennato, nel diritto internazionale, le norme che governano le migrazioni sono sancite nel diritto consuetudinario, nelle convenzioni internazionali e negli atti di soft law. Esse si rinforzano vicendevolmente sebbene ognuna di queste spesso enfatizzi un specifico aspetto del fenomeno.

Il diritto internazionale consuetudinario sancisce dei principi di base che regolano il movimento delle persone attraverso le frontiere. Così per esempio, la natura consuetudinaria del diritto di ognuno a lasciare il proprio paese d'origine trova un forte sostegno nel gran numero di trattati che riaffermano questo diritto fondamentale, nonché nelle risoluzioni internazionali e nelle costituzioni nazionali. L'ammissione dei non cittadini viene regolata dal diritto internazionale consuetudinario attraverso requisiti sostanziali (come il principio di non respingimento) e procedurali (incluso il divieto di espulsione collettiva, il divieto di detenzione arbitraria e l'accesso alla protezione consolare). Inoltre, il soggiorno di migranti nei paesi ospitanti è inquadrato dal principio di non discriminazione, che vieta qualsiasi differenza di trattamento che non sia ragionevole, obiettiva e proporzionata. Il quadro normativo generale fondato sul diritto internazionale consuetudinario è ulteriormente dettagliato e integrato dallo strumento giuridico del trattato internazionale. Contrariamente alla precedente fonte, quest'ultimo segue un approccio segmentato: stabilisce regimi convenzionali specializzati incentrati su specifiche categorie. Per citarne solo alcuni, il diritto umanitario, il diritto dei diritti umani, il diritto del lavoro o il diritto ambientale sono fondati su un'ampia varietà di trattati multilaterali che affrontano questioni specifiche. Il diritto internazionale che si occupa di migrazioni non fa eccezione. La pluralità di strumenti internazionali è tanto più necessaria in un campo così complesso e multidimensionale (Vincent Chetail, 2016).

⁹⁶ Art. 12, par. 3 Convenzione internazionale sui diritti civili e politici del 1966



A livello universale, i trattati multilaterali si concentrano su tre categorie specifiche di migranti. In primo luogo, i rifugiati e i richiedenti asilo dei quali è pietra miliare la Convenzione del 1951 ed il suo Protocollo integrativo del 1967. In secondo luogo, la categoria dei c.d. lavoratori migranti trova protezione in tre principali trattati multilaterali: la Convenzione del 1949 concernente la migrazione per l'occupazione (n. 97), la Convenzione del 1975 concernente le migrazioni in condizioni abusive e la promozione della parità delle opportunità e del trattamento dei lavoratori migranti (n. 143), la Convenzione internazionale del 1990 sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie. Quest'ultima, nota anche come Convenzione sui diritti dei migranti, è il trattato internazionale più completo sui diritti di tutti i migranti e dei membri delle loro famiglie: essa stabilisce standard internazionali per il trattamento, il benessere e i diritti dei lavoratori migranti indipendentemente dal loro status, oltre a stabilire gli obblighi degli Stati che li ospitano (Rinaldi, 2015). In terzo luogo, i migranti vittime di traffico sono emersi come una nuova categoria da tutelare e hanno spinto all'adozione nel 2000 del Protocollo delle Nazioni Unite contro il traffico di migranti per terra, mare e aria, facente parte della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità organizzata transnazionale adottata a Palermo nello stesso anno.

Questi sette trattati multilaterali, correlati fra loro, istituiscono regimi convenzionali particolarmente dettagliati e rappresentano le convenzioni fondamentali del diritto internazionale in materia di migrazione. Sebbene adottati attraverso un approccio compartimentato, essi sono strettamente correlati e forniscono in effetti una protezione incrementale. In più, le tre categorie di migranti coperte da queste convenzioni sono fluide e si sovrappongono sia giuridicamente che nella pratica. Ad esempio, secondo le citate Convenzioni n. 97 e n. 143, un rifugiato può rientrare nella definizione legale di lavoratore migrante e viceversa. Allo stesso modo, un migrante che entra illegalmente in un Paese può essere protetto come un richiedente asilo, un lavoratore immigrato e un migrante vittima di tratta (Vincent Chetail, 2017). Quando valutato dal punto di vista del diritto dei trattati, il diritto internazionale delle migrazioni segue di conseguenza un modello fondato su regimi convenzionali specializzati e interdipendenti. Le convenzioni di cui sopra sono giuridicamente vincolanti e prevedono al loro interno i c.d. *treaty bodies*, organi (Comitati) di controllo sul rispetto dei principi in esse sanciti che solitamente si sostanziano in attività di monitoraggio da parte degli stessi e nell'obbligo, per gli Stati contraenti, di stilare rapporti periodici o, su richiesta dello stesso organo, di ricevere visite in loco relative al rispetto e all'attuazione delle stesse convenzioni.

Lo stato di ratifica di questi trattati universali fornisce però un quadro poco omogeneo. Mentre le convenzioni relative alla protezione dei rifugiati ed alle vittime di tratta sono ratificate da una grande maggioranza di Stati, quelli sui lavoratori migranti sono caratterizzate da un basso numero di ratifiche, in particolare tra gli Stati occidentali. Poco meno di ottantasette stati hanno sottoscritto uno o più dei tre trattati universali dedicati ai lavoratori migranti. Per esempio la Convenzione del 1990 è stata



firmata da circa 70 stati, la quasi totalità paesi in via di sviluppo (“United Nations Treaty Collection,” 2020). Come molti altri campi del diritto, il quadro internazionale delle migrazioni per lavoro non si limita alle convenzioni specifiche adottate universalmente ed è rafforzato da una vasta rete di trattati regionali e bilaterali incentrati su vari aspetti e da numerose convenzioni generali chiaramente rilevanti nel campo della migrazione (come quelle adottati dall'Organizzazione internazionale del lavoro o dall'Organizzazione mondiale del commercio).

Allo stesso modo, le convenzioni sui diritti umani sono generalmente applicabili a tutti, indipendentemente dalla nazionalità o dallo status giuridico e spesso includono disposizioni specifiche per i non-cittadini. I diritti umani stabiliscono un quadro comune per la protezione che è applicabile a tutti i migranti e integrato da regimi convenzionali più specifici. Sebbene le migrazioni siano saldamente ancorate alle consuetudini ed al diritto dei trattati, strumenti di soft law, non vincolanti, sono stati adottati nell'ultimo ventennio per guidare e favorire la cooperazione internazionale in materia (per es. La Dichiarazione delle Nazioni Unite del Millennio approvata dall'Assemblea Generale nel 2000). Questa è diventata la strada privilegiata per chiarire le norme applicabili e promuovere la cooperazione internazionale, uno sviluppo che riflette la natura multilivello della governance globale della migrazione che coinvolge un'ampia varietà di attori a livello internazionale, regionale e bilaterale (Vincent Chetail, 2017).

Le principali organizzazioni internazionali che si occupano di migrazione sono state attivamente coinvolte nello sviluppo di standard non vincolanti e processi di consultazione nell'ambito dei rispettivi mandati. L'OIM ha avviato il Dialogo Internazionale sulle Migrazioni nel 2001 e ha promosso l'Agenda Internazionale per la Gestione delle Migrazioni, che è stata adottata nel 2004 a seguito di un processo consultivo di natura inter-statale. L'Organizzazione Internazionale per il Lavoro (OIL) ha adottato il Quadro multilaterale sulla migrazione per lavoro nel 2005 contenente principi e linee guida non vincolanti. Nel contesto delle migrazioni forzate, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati ha approvato l'Agenda per la Protezione nel 2001 e ha adottato il Piano d'Azione sulla Protezione dei Rifugiati e le Migrazione miste nel 2007. L'Ufficio dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR) ha anche adottato i Principi e le linee guida sui diritti umani alle frontiere internazionali nel 2014 al fine di tradurre alcuni diritti umani in misure pratiche.

Altre iniziative degne di nota sono quelle dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite come la Dichiarazione di New York per rifugiati e migranti del 2016. Nell'adottare la questa Dichiarazione, i 193 Stati membri delle Nazioni Unite hanno riconosciuto la necessità di un approccio globale alla mobilità umana e di una cooperazione rafforzata a livello globale. L'allegato II della Dichiarazione di New York avviava un processo di consultazioni e negoziati intergovernativi per lo sviluppo di un Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. Questo processo si è concluso il 10 dicembre 2018 con l'adozione del Global Compact da parte della maggior parte degli Stati membri delle



Nazioni Unite in una conferenza intergovernativa a Marrakech, in Marocco, seguita dall'approvazione formale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 19 dicembre dello stesso anno ("Global Compact for Migration," 2017).

Tra le occasioni di incontro e dialogo è importante citare il Forum globale sulla migrazione e Sviluppo del 2007 (un processo consultivo intergovernativo), il Global Migration Group (istituito nel 2006 che riunisce 18 agenzie delle Nazioni Unite per promuovere una risposta istituzionale coordinata) e la c.d. Iniziativa di Berna nel 2004 in cui venne redatta la già citata Agenda internazionale per la gestione delle migrazioni (che è stata supportata dall'OIM, pur rappresentando un'iniziativa interstatale sita al di fuori delle Nazioni Unite).

La proliferazione di standard e processi consultivi non vincolanti tra una moltitudine di attori con programmi diversi e talvolta contraddittori rimane tuttavia un fenomeno profondamente ambivalente: pur riconoscendo la migrazione come un campo sui cui cooperare, il ricorso alla *soft law* riflette la riluttanza degli Stati di destinazione a impegnarsi con strumenti vincolanti (Vincent Chetail, 2017). Come ricorda Koskeniemi la frammentazione e lo sviluppo di nuove articolazioni del diritto è una caratteristica della complessità sociale in un mondo in via di globalizzazione (Martti Koskeniemi, 2002).

3.3 Il dialogo nella comunità internazionale e l'impatto delle migrazioni: GMG e GFMD

Soffermandoci su due pilastri complementari: il Global Migration Group (GMG), di matrice onusiana, e il Forum globale su migrazione e sviluppo (Global Forum on Migration and Development - GFMD) a livello interstatale.

Il primo è stato istituito dal Segretario Generale delle Nazioni Unite nel 2006 e si tratta di un gruppo inter-istituzionale di alto livello, formato da agenzie la cui attività riguarda le migrazioni, col fine promuovere la più ampia applicazione di tutti gli strumenti e le norme internazionali e regionali pertinenti in materia di migrazione e stabilire un approccio globale e coerente nella risposta istituzionale globale alla migrazione internazionale. Il GMG punta a migliorare l'efficacia complessiva delle iniziative internazionali ed a capitalizzare le opportunità per rispondere alle sfide poste dalla migrazione internazionale (Global Migration Group Website, 2016). Istituito in seguito alle raccomandazioni della Commissione Globale sulla Migrazione Internazionale, oggi ne fanno parte 18 istituzioni, tra cui l'ILO, l'OIM, l'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani (OHCHR), l'UNICEF, l'UNESCO e l'UNHCR. Inoltre, esso intende incoraggiare l'adozione di un approccio alle migrazioni internazionali più coerente ed efficacemente coordinato. Tra i suoi compiti vi sono quelli di fare considerazioni strategiche e politiche, promuovere l'applicazione delle norme internazionali e i principi di gestione della migrazione internazionale, formulando e migliorando le politiche vigenti e portare



le questioni relative alle migrazioni all'attenzione del Segretario Generale delle Nazioni Unite e degli Stati membri (Ministero del Lavoro, 2015). Nel rapporto del dicembre 2017, intitolato *Making Migration Work for All*, il Segretario Generale delle Nazioni Unite ha richiamato la necessità di un rafforzamento del coordinamento del sistema delle Nazioni Unite in materia, per consentire all'Organizzazione di agire come fonte di idee e orientamento politico, ed incrementare l'attuazione della Dichiarazione di New York su rifugiati e migranti e il Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration (GCM) adottato, in sede ONU, il 19 dicembre 2018 (Global Migration Group Website, 2016).

Il Global Compact è il primo accordo negoziale intergovernativo, preparato sotto l'egida delle Nazioni Unite, che copre tutte le dimensioni della migrazione internazionale in modo olistico e globale. Un patto orientato alla gestione dei flussi per una migrazione sicura, ordinata e regolare. Hanno aderito 164 Stati ed ha visto i voti contrari di Stati Uniti, Israele, Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca e l'astensione di 12 Paesi tra cui è compresa l'Italia. La sua origine si deve all'incontro tenuto a New York nel 2016 in cui Capi di Stato e di Governo discussero le tematiche relative alla gestione dei flussi migratori e le problematiche ad essi inerenti. Il 19 settembre l'Assemblea Generale delle NU approvò la Risoluzione (A/RES/71/1) contenente la su menzionata Dichiarazione su migranti e rifugiati il cui Annex II (intitolato *Towards a Global compact for safe, orderly and regular migration*) diede il via al percorso che portò al Global Compact. È un documento non vincolante che rispetta il diritto sovrano degli Stati di determinare chi entra e resta nel loro territorio ma chiede un maggiore impegno nella cooperazione internazionale in materia. Presenta un'importante opportunità per migliorare la governance della migrazione, affrontarne le sfide e promuovere il contributo dei migranti e della migrazione allo sviluppo sostenibile. Il Global Compact è strutturato in modo coerente con l'obiettivo 10.7 dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile 2015-2030 secondo il quale gli Stati membri si impegnano a cooperare a livello internazionale per facilitare una migrazione sicura, ordinata e regolare. Il Global Compact è, inoltre, orientato a fornire agli Stati le opzioni politiche per affrontare alcune delle questioni più urgenti in materia di migrazione internazionale, dare agli stati lo spazio e la flessibilità per implementare le proprie politiche migratorie in base alle proprie necessità e capacità ("Global Compact for Migration," 2017). L'Assemblea Generale ha anche adottato, il 17 dicembre 2018, un altro strumento non vincolante parallelo al GCM: il Refugees Compact. Con i soli voti contrari di Stati Uniti ed Ungheria, esso punta, come riferisce Valente, a "condividere la responsabilità tra gli Stati sottoscrittori in modo da alleggerire la pressione migratoria sugli Stati più piccoli"(2020: 209).

Oltre a sostenere la cooperazione tra Agenzie ONU nel campo della migrazione internazionale, il GMG ha contribuito al Forum globale sulla migrazione e lo sviluppo (GFMD) emerso dopo il Dialogo di alto livello dell'Assemblea generale sulle Migrazioni e lo Sviluppo Internazionale nel settembre 2006 (High-Level Dialogue on International Migration and Development). Il Forum è un processo consultivo prettamente



intergovernativo avviato nel 2007 per rafforzare il dialogo e la cooperazione multilaterale. Sebbene stabilito al di fuori delle Nazioni Unite, il GFMD, convocato annualmente dal 2007, offre una piattaforma unica di confronto coinvolgendo governi e agenzie governative. Il Forum nasceva dalla consapevolezza di una crescente interazione tra migrazione e sviluppo e, soprattutto, dalla mancanza, avvertita anche dal Segretario Generale Kofi Annan, di un forum globale unico e onnicomprensivo che affrontasse il tema delle migrazioni come motore per lo sviluppo (Global Forum on Migration and Development, 2020). Si tratta di un luogo di dialogo volontario, informale, non vincolante e presieduto dai governi; aperto a tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite esso è finalizzato alla comprensione e alla cooperazione relativamente agli effetti del connubio tra migrazione e sviluppo. Vi partecipano i rappresentanti politici e amministrativi di vari ambiti, compresi i rappresentanti dei Ministeri e delle Direzioni di Immigrazione, Sviluppo, Lavoro, Affari esteri, Pari opportunità, Giustizia, Interno, Integrazione e Commissione cittadini residenti all'estero. Sono chiamati a partecipare tutti i governi coinvolti provenienti da differenti contesti, dalle Nazioni Unite e le altre organizzazioni, ai ricercatori e alla società civile (Global Forum on Migration and Development, 2020).

Il riconoscimento di una relazione tra migrazioni e sviluppo del Forum non è slegato dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Il sopra menzionato obiettivo 10.7 degli Obiettivi di sviluppo sostenibile invita i paesi a facilitare la migrazione e la mobilità delle persone in modo sicuro, regolare e responsabile, anche attraverso l'attuazione di politiche migratorie pianificate e ben gestite. Altri obiettivi relativi alla migrazione nell'agenda 2030 e rientranti nei compiti del Forum comprendono, per esempio, il mantenimento degli operatori sanitari nei paesi in via di sviluppo; la fornitura di borse per lo studio all'estero; politiche più incisive per porre fine alla tratta di esseri umani; il rispetto dei diritti dei lavoratori migranti, in particolare le donne migranti; la riduzione dei costi di trasferimento delle rimesse. La chiave suggerita rimane una migliore raccolta e disaggregazione dei dati, un obiettivo trasversale che può aiutare a identificare le particolari vulnerabilità dei migranti e garantire uno sviluppo più inclusivo (United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2017). Ciò evidenzia la necessità di un pensiero innovativo per inquadrare la migrazione nel contesto del diritto internazionale al fine di promuovere un quadro di analisi sistemico e coerente che valorizzi gli effetti dell'associazione tra migrazioni e sviluppo economico. Contestualmente, come descrive Tomei, impegnarsi nella promozione di politiche che ne potenzino gli impatti (Gabriele Tomei, 2011).



Bibliografia

Chetail V. (2017). "The Architecture of International Migration Law: A Deconstructivist Design of Complexity and Contradiction", in *Am. J. Int. Law* Vol. 111: 18–23.

Chetail V. (2016a). "Conceptualizing International Migration Law. Proc. One Hundred Tenth Annu. Meet. Am. Soc. Int. Law", in *American Society of International Law Journal*: 201–204.

Chetail V. (2016b). "The Common European Asylum System: Bric-à-Brac or System? Reforming Common Eur. Asylum Syst. New Eur. Refug. Law", *Criminal Justice, Borders and Citizenship Research Paper 2564990* : 3–38.

EASO (2020). *EASO Special Report: Asylum Trends and COVID-19*.

Enciclopedia Treccani, RIFUGIATI in "Enciclopedia Italiana", disponibile al sito: [http://www.treccani.it//enciclopedia/rifugiati_res-c1acb0b8-87e6-11dc-8e9d-0016357eee51_\(Enciclopedia-Italiana\)](http://www.treccani.it//enciclopedia/rifugiati_res-c1acb0b8-87e6-11dc-8e9d-0016357eee51_(Enciclopedia-Italiana)) (ultimo accesso: 22/04/20).

EUROSTAT (2020). *Eurostat newsrelease 70*.

EUROSTAT (2019). *Migration and migrant population statistics*.

EUROSTAT, *Statistiche in materia di asilo - Statistics Explained*, disponibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics/it (ultimo accesso: 11/05/20).

EUROSTAT *newsrelease, 2019. Asylum decisions in the EU*.

Global Compact for Migration (2017), disponibile all'indirizzo: <https://www.iom.int/global-compact-migration> (ultimo accesso: 01/05/20).

Global Forum on Migration and Development. Background and Objectives (2020), disponibile all'indirizzo: <https://www.gfmd.org/process/background> (ultimo accesso: 01/05/20).

Global Migration Group Website (2016). Disponibile all'indirizzo: <https://globalmigrationgroup.org/what-is-the-gmg> (ultimo accesso: 01/05/20).

KNOMAD (2019). *Leveraging economic migration for development. A briefing for the World Bank Board*.

La Peccerella C. (2001). *L'istituto dell'asilo: evoluzione e cenni comparativi*.

Koskenniemi M. (2002). "Fragmentation of International Law? Postmodern Anxieties" in *Leiden J. Int. Law*, 15: 553–579.



Ministero del Lavoro (2015). *integrazioneemigranti.gov.it*, disponibile all'indirizzo: <http://www.integrazionemigranti.gov.it:80/normativa/normativaeuropea/Pagine/Nazi-uni-Unite.aspx> (ultimo accesso: 01/05/20).

OIM (2015). *About Migration Law*, disponibile all'indirizzo: <https://www.iom.int/about-migration-law> (ultimo accesso: 21/04/20).

Paccione G. (2011). *Le migrazioni nel diritto internazionale e nell'unione europea 12*.

Parlamento Europeo (2017). *L'immigrazione in Europa*, disponibile all'indirizzo: <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20170629STO78632/l-immigrazione-in-europa> (ultimo accesso: 15/05/20).

Parlamento Europeo. *Consiglio europeo di Tampere 15-16.10.1999: Conclusioni della presidenza*, disponibile all'indirizzo: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm (ultimo accesso: 24/05/20).

Rinaldi S. (2015). *ICRMW - humanrights.ch*, disponibile all'indirizzo: <https://www.humanrights.ch/en/standards/un-treaties/migrant-workers/> (ultimo accesso: 01/05/20).

Tomei G. (2011). *Approcci, strategie e strumenti*.

UNCTAD (2018). *Economic Development in Africa. Migration for structural transformation*, Report 2018.

UNDESA (2019). *International Migration 2019 Report*.

UNDESA (1998). *Recommendations on Statistic of interntional Migration*.

UNHCR (2018). *Global Trends. Forced displacement in 2018*.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). *International Migration Policies: Data Booklet*.

United Nations Treaty Collection (2020). Disponibile al sito: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-13&chapter=4 (ultimo accesso: 01/05/20).

Valenti F. (2020). *Migrazioni. In Italia e nel mondo*, Brescia: Scholé.

World Bank Blogs (2019). *Data release: Remittances to low- and middle-income countries on track to reach \$551 billion in 2019 and \$597 billion by 2021*, disponibile all'indirizzo: <https://blogs.worldbank.org/peoplemove/data-release-remittances-low-and-middle-income-countries-track-reach-551-billion-2019> (ultimo accesso: 18/04/20).



Ferdinando Sanfelice di Monteforte - Laura Quadarella Sanfelice di Monteforte

Il mondo dopo il Covid-19

(Mursia, pagg. 252, Euro 18,00)



Il libro, suddiviso in due parti ben distinte, analizza da un lato le conseguenze geopolitiche e strategiche degli effetti della pandemia da Covid-19 e dall'altro le posture dei gruppi jihadisti e dell'estremismo violento.

Nella prima parte, dopo un'ampia trattazione delle pandemie nel corso della storia umana, da quella che colpì Atene nel V secolo a.c. sino a quelle più recenti (come l'Ebola, ad esempio), si riflette sulle conseguenze del Covid-19 sulla scena strategica internazionale, sia a livello interno sia a livello esterno, e sui possibili scenari geopolitici e geoeconomici. La crisi economica ridisegna i rapporti internazionali, offrendo anche il destro per regolare conti in sospeso, per così dire (come nel caso di cercare d'individuare la Cina come responsabile della diffusione del virus), mentre comunque i vari governi gareggiano nel tentativo di riaprire per primi riavviando l'economia e di porsi in



concorrenza con quelli ancora in difficoltà. Ferdinando Sanfelice di Monteforte, autore di questa prima parte e già ammiraglio di squadra, cerca di delineare i possibili scenari futuri e le loro conseguenze, ipotizzando quello della Restaurazione (nonostante la crisi, tutto ritorna come prima), quello della decadenza irreversibile (in cui multilateralismo e collaborazione vengono sempre meno e i paesi più deboli divengono terra di conquista per i più forti), e quello basato su una rinnovata collaborazione internazionale, almeno tra le maggiori potenze. Dal punto di vista economico, ipotizzando altri scenari, vi potrebbero essere situazioni d'inerzia e con scarsa cooperazione, o addirittura una crescente e forte tendenza all'isolamento che aumenterebbe l'indebolimento degli Stati, oppure un'opzione collaborativa con iniziative globali tra gli stati più forti, o anche una non collaborazione tra questi ultimi, che – tra l'altro - permetterebbe alla Cina in particolare di ritagliarsi un ruolo maggiore sulla scena internazionale.

Laura Quadarella Sanfelice di Monteforte delinea nella seconda parte il comportamento dell'estremismo violento in occasione della pandemia, analizzando dettagliatamente le diverse risposte della galassia jihadista, e in particolare di Al Qaeda e dell'Islamic State, rilevandone i differenti approcci e le tensioni (anche forti) tra i due soggetti, che comunque hanno attribuito la causa della pandemia alla punizione divina degli infedeli, compresi i musulmani non ortodossi. Appaiono interessanti anche le riflessioni sull'estremismo di destra e sul suprematismo bianco, dei quali l'autrice sottolinea a più riprese sia la pericolosità, sinora non adeguatamente considerata, nonostante i diversi atti violenti perpetrati, sia l'assenza di un'organizzazione gerarchica e strutturata, che caratterizza invece il terrorismo jihadista. Tra l'altro, si rileva l'interesse dell'estremismo di destra ad infiltrarsi sia nelle manifestazioni anti Covid-19 sia in quelle connesse alle questioni razziali avvenute negli Usa, al fine di creare caos e violenza, di mostrare l'incapacità o la connivenza dello Stato con pretesi interessi di poteri forti e di porsi come risposta dura, indirizzando il malcontento connesso alla crisi economica verso un sovvertimento violento delle istituzioni.

Un libro stimolante, utile a riflettere su scenari attuali e del prossimo futuro.

Maurizio Simoncelli



IRIAD Review Pubblicazioni Recenti

	IRIAD Review	
S. Doro	<i>L'Iran a quarant'anni dalla Rivoluzione. Quali prospettive per uno dei principali attori sulla scena mediorientale?</i>	Dicembre 2019
G. Cassano	<i>Insicurezza nucleare: la minaccia del cyberterrorismo</i>	
B. Giuliani	<i>Il Trattato sulla Non Proliferazione delle Armi Nucleari in vista della Conferenza di Revisione 2020: problemi e prospettive</i>	
S. Doro	<i>Minori e conflitti armati. Quanto è ancora diffuso nel mondo l'utilizzo dei bambini soldato?</i>	Gennaio 2020
D. M. Trimonti	<i>Le operazioni di pace nel 2018</i>	
N. Scarpat	<i>Epidemia di Coronavirus e armi da fuoco negli Stati Uniti</i>	Febbraio 2020
S. Doro	<i>La Turchia: un attore fondamentale non solo per l'equilibrio del Medio Oriente</i>	
D. Talento	<i>L'evoluzione storica della "questione Cipro" e le rivendicazioni turche nei suoi spazi marini: il caso della Saipem 12000</i>	
T. Rinaldi	<i>La "Belt and Road Initiative" e il rafforzamento della posizione della Cina nel mondo</i>	Marzo/Aprile 2020
B. Giuliani	<i>Le nuove traiettorie della politica di difesa e sicurezza cinese</i>	
S. Adrianopoli	<i>2019: aumentano ancora le spese militari mondiali</i>	
B. Gallo	<i>La minaccia invisibile delle armi biologiche: uno scenario in evoluzione</i>	Maggio 2020
F. Battistelli	<i>Natura devastata, animali maltrattati, esseri umani in pericolo: che cosa c'entra il Coronavirus con gli allevamenti intensivi?</i>	
N. Labanca	<i>Armi chimiche in Italia: storia e cronaca</i>	
M. Simoncelli	<i>Covid-19 ed equilibri geopolitici</i>	
M. Simoncelli		Giugno 2020
F. Sparagna	<i>Dal commercio senza vincoli all'export del 2020: 30 anni di 185</i>	
D. Foschi		
G. Trama		
Gruppo di ricerca di Archivio Disarmo	<i>LAWS – Lethal Autonomous Weapon Systems: la questione delle armi letali autonome e le possibili azioni italiane ed europee per un accordo internazionale</i>	Luglio/Agosto 2020