



LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE IN ARTICO

CARMINE ROBUSTELLI

Per Artico, o Artide, s'intende convenzionalmente la regione che circonda il Polo Nord, al di sopra del Circolo Polare Artico.

Al contrario dell'Antartide, non si tratta di un continente, ma di un mare (Mar Glaciale Artico o Oceano Artico), circondato da territori appartenenti a otto Stati: Finlandia, Islanda, Svezia e i costieri Canada, Danimarca (tramite la Groenlandia), Norvegia, Russia e Stati Uniti (tramite l'Alaska). Sempre a differenza dell'Antartide, non vi è uno specifico trattato internazionale che ne regoli le attività. Quando è stato prospettato, gli Stati artici hanno reagito negativamente. L'attuale regime giuridico, basato principalmente sul diritto del mare, è ritenuto adeguato dai Paesi artici, in particolare da quelli costieri, che, nel 2008, a Ilulissat (Groenlandia), hanno adottato una Dichiarazione al riguardo, cui tuttora si attengono¹. Altra rilevante caratteristica, rispetto all'Antartide, è che in Artico vivono stabilmente all'incirca quattro milioni di persone, di cui circa 500mila appartenenti a popolazioni indigene. L'elemento umano è quindi cruciale e interagisce con le politiche di tutela ambientale e sviluppo economico. Da luogo di miti ed esplorazioni, dopo la Seconda guerra mondiale l'Artico si con-

L'innalzamento delle temperature e la progressiva fusione dei ghiacci hanno fatto crescere l'attenzione verso l'Artico, provocando comprensibili preoccupazioni ambientali che si uniscono a quelle per un eventuale incremento del suo sfruttamento economico. Principale foro regionale è il Consiglio Artico, creato nel 1996 come evoluzione del dialogo avviato tra gli Stati artici alla fine della Guerra fredda. L'impegno dell'Italia ha come motore principale la ricerca scientifica e mira al rafforzamento della collaborazione internazionale sui temi d'interesse per la regione.

¹ <arcticportal.org/images/stories/pdf/Ilulissat-declaration.pdf> [8-4-2022].



Carlo Bossoli (1815-1884), *Veduta di Yalta*, 1856.

verti in linea di confronto tra i due blocchi. Una nuova fase si aprì negli anni Ottanta, con la fine della Guerra fredda e la crescente attenzione internazionale alle tematiche ambientali. Data simbolo fu il primo ottobre 1987, quando, con il discorso a Murmansk, l'allora segretario generale del Partito comunista dell'Unione Sovietica, Mikhail Gorbachev, propose d'inaugurare una nuova epoca di collaborazione in Artico, al contempo sottolineando la centralità, per la regione, della ricerca scientifica, dello sfruttamento pacifico delle risorse naturali e della loro protezione. Lo spunto venne raccolto dalla Finlandia, che avviò un dialogo tra gli Stati artici noto come *Rovaniemi Process*, il quale, a sua volta, sfociò nell'approvazione, nel 1991, dell'*Arctic Environmental Protection Strategy* e nella creazione di quattro (in seguito, sei) gruppi di lavoro tematici². La positiva esperienza maturata permise, poi, un ulteriore passo in avanti, con la firma, nel 1996, della Dichiarazione di Ottawa, istitutiva del Consiglio Artico, ancora oggi il principale foro

² *Arctic Monitoring and Assessment Program; Conservation of Arctic Flora and Fauna; Emergency Prevention, Preparedness and Response; Protection of the Arctic Marine Environment*, cui, dopo la creazione del Consiglio Artico, si aggiungeranno *Arctic Contaminants Action Program* e *Sustainable Development Working Group*.

intergovernativo regionale, dal cui ambito d'azione sono esplicitamente esclusi i temi legati alla sicurezza militare³. Una delle peculiarità del Consiglio Artico è la piena partecipazione ai lavori, come membri permanenti, di sei organizzazioni rappresentanti le popolazioni indigene⁴. Possono ottenere lo status di osservatore gli Stati non artici, le organizzazioni internazionali e quelle non governative⁵. Le sue attività, articolate sui sei gruppi di lavoro tematici appena sopra richiamati, vengono semestralmente vagliate dai *senior officials*, che preparano la ministeriale che si tiene ogni due anni. Attualmente la presidenza rotativa biennale è in capo alla Federazione Russa, che l'ha rilevata dall'Islanda nel maggio 2021.

Il Consiglio Artico è considerato un'esperienza di successo nel panorama mondiale e, più in generale, la collaborazione viene vista come un esempio di dialogo disteso e costruttivo tra interlocutori talvolta anche in aspro confronto su altri scenari. L'Artico è stato pertanto spesso definito come un'area a basso tasso di tensione e ad alto livello di cooperazione, complice anche la condivisione d'interessi su materie relative al cambiamento climatico, alla preservazione ambientale, allo sviluppo sostenibile, alla prevenzione e gestione delle emergenze, rispetto alle quali la cospicua e qualificata documentazione prodotta dal Consiglio – ancorché a carattere non vincolante – ha contribuito alla formazione di un comune sentire, risultato determinante anche su più ampi tavoli internazionali. Nel quadro del Consiglio Artico, ma al di fuori del suo ambito formale, gli Stati hanno inoltre concluso tre accordi vincolanti⁶.

Il positivo clima di dialogo e collaborazione ha portato alla nascita di varie altre iniziative, alcune di natura congressuale (tra le più rilevanti, l'*Arctic Circle*, che si svolge a Reykjavik, l'*Arctic Frontiers* a Tromsø, l'*Arctic Spirits* a Rovaniemi, e l'*International*

³ Per la Dichiarazione di Ottawa e ogni altro documento del Consiglio Artico: <arctic-council.org> [8-4-2022].

⁴ *Aleut International Association; Arctic Athabaskan Council; Gwich'in Council International; Inuit Circumpolar Council; Russian Association of Indigenous Peoples of the North; The Saami Council*.

⁵ Attualmente gli Stati osservatori sono: Germania, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito (dal 1998); Francia (dal 2000); Spagna (dal 2006); Italia, Cina, Giappone, Corea del Sud, India, Singapore (dal 2013); Svizzera (dal 2017). Particolare la situazione dell'Unione Europea, che non ha ancora ottenuto formalmente lo status, ma viene invitata alle riunioni come osservatore ad hoc.

⁶ *Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic*, firmato nel 2011; *Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic*, firmato nel 2013; *Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation*, firmato nel 2017.

Arctic Forum, la cui ultima edizione si è tenuta nell'aprile 2019 a San Pietroburgo), altre di carattere istituzionale. Tra queste ultime spicca l'*Arctic Science Ministerial Meeting*, lanciata dagli Stati Uniti nell'ottobre 2016 e a cui partecipano i ministri della Ricerca di una trentina di Paesi⁷. Una più diretta derivazione dal Consiglio Artico hanno l'*Arctic Economic Council*, associazione imprenditoriale dedicata alla regione artica con sede a Tromsø, dove si trova anche il segretariato del Consiglio Artico, e l'*UArctic*, rete d'istituti di formazione attivi su tematiche artiche⁸.



Negli ultimi anni, però, l'impermeabilità dell'Artico alle tensioni internazionali è divenuta sempre più solo apparente. Tra le cause, l'accresciuta necessità di un confronto su tematiche sensibili quali la sicurezza militare e lo sfruttamento delle risorse naturali, fino a poco tempo fa trattate con una certa riluttanza. Nel tempo, i toni si sono fatti più accesi. Per esempio, nel 2019, a Rovaniemi, alla vigilia della ministeriale del 6-7 maggio di fine presidenza finlandese del Consiglio Artico, il segretario di Stato Usa pro-tempore, Mike Pompeo, ha criticato apertamente la crescente presenza militare della Russia nella regione e le mire espansionistiche della Cina⁹. Nella medesima occasione, sempre gli Usa hanno espresso contrarietà rispetto ad alcuni paragrafi dedicati al cambiamento climatico in Artico, provo-

- ⁷ Le conclusioni delle tre edizioni sinora realizzate hanno tracciato le linee guida per una più efficace sinergia tra le varie attività internazionali di ricerca scientifica in Artico: <asm3.org> [8-4-2022].
- ⁸ Di *UArctic* fa parte, dal settembre 2018, la Società Italiana per le Organizzazioni Internazionali.
- ⁹ La Cina, nel suo documento di strategia del 2018, si è definita *near-Arctic State* e non, come d'uso, *non-Arctic State*.

cando così la mancata approvazione dell'usuale dichiarazione finale, all'uopo sostituita da uno *statement by the chair*, accompagnato da un breve *joint statement* (in cui, comunque, è stata ribadita la volontà di proseguire nei lavori del Consiglio). Quando, nel 2021, il testimone è passato alla Federazione Russa per il suo biennio di presidenza, il ministro Sergej Lavrov, nel corso di una conferenza stampa, ha menzionato a sua volta – sia pur indirettamente – la difficoltà di tenere al riparo il Consiglio dagli attriti del più generale contesto internazionale. Infine, anche il conflitto in Ucraina ha avuto ripercussioni sul Consiglio, con la dichiarazione degli altri sette membri di non voler partecipare a riunioni sotto presidenza russa, che ne ha preso atto sospendendo i lavori. Si è, dunque, verificato quanto sostenuto da tempo dagli analisti e, cioè, che le crisi in Artico non avrebbero avuto natura preminentemente endogena ma sarebbero state "importate" dall'esterno; in ogni caso, rimangono valide le ragioni della collaborazione internazionale e si spera che presto sarà possibile riannodare i fili.



Il motivo più evidente che giustifica l'aumento della cooperazione in Artico e ne rende indispensabile la prosecuzione è il ruolo delle regioni polari nel riscaldamento globale. La temperatura media in Artico sta aumentando tra le due e le tre volte in più che nel resto del Pianeta, con enormi effetti sulla formazione ed estensione del ghiaccio marino, sul ritiro dei ghiacciai e sullo scongelamento del permafrost. La conseguente riduzione dell'effetto albedo (la capacità della superficie terrestre di riflettere i raggi solari) e il rilascio dei gas intrappolati nel permafrost aumentano il riscaldamento globale, generando un meccanismo noto come *Arctic amplification*. Per le popolazioni artiche, in particolare quelle indigene, ne stanno derivando conseguenze immediate, con ripercussioni nocive

sugli ecosistemi e progressivo deterioramento di condizioni essenziali per lo svolgimento di attività economiche tradizionali. Gli effetti di quanto accade in Artico si propagano anche fuori dalla regione e contribuiscono a esacerbare il riscaldamento e l'innalzamento del livello dei mari, il cambiamento delle correnti marine e l'aumento di eventi atmosferici estremi, anche a latitudini lontane. Ma quanto sta accadendo in Artico dipende, in larga misura, da scelte e comportamenti del resto del Pianeta, eminentemente in tema di politiche energetiche e ambientali.



Il paradosso è che gli indesiderati cambiamenti nel clima e nell'ambiente hanno generato ulteriori forti interessi verso la regione, per il potenziale sviluppo di business prima preclusi o di più difficile realizzazione. In primo piano, l'estrazione d'idrocarburi, di cui l'Artico si stima custodisca abbondanti riserve, soprattutto offshore, in zone tutto sommato prossime alle coste e largamente sotto giurisdizioni nazionali non contestate. Si tratta di un tema di particolare sensibilità, con potenziali benefici economici per le comunità locali da bilanciare, però, con i rischi per il delicato ambiente e con le valutazioni più generali, a livello mondiale, sulla transizione ecologica (alcuni Stati artici si stanno comunque ponendo all'avanguardia anche nelle fonti rinnovabili). Vi sono inoltre consistenti giacimenti di minerali strategici per lo sviluppo di nuove tecnologie, quali litio, uranio e terre rare. Anche in questo caso, non possono però passare in secondo piano i rischi connessi alle specifiche condizioni ambientali in cui si svolgono.

La rapida riduzione dei ghiacci marini sta rendendo sempre più attuale anche lo sfruttamento commerciale delle rotte marittime artiche. A fronte del limitato potenziale del mitico passaggio a nordovest, lungo le coste nordamericane, è invece in fase di crescente utilizzazione la *Northern Sea Route* (Nsr), che costeggia l'Artico

russo, soprattutto per il trasporto di gas tra la penisola russa di Yamal e l'Asia, con la Cina principale utente¹⁰. Il vero cambiamento atteso per i prossimi anni è però la possibilità di fruire della rotta transpolare, con il Polo Nord senza ghiacci almeno per alcuni mesi dell'anno. Progetti d'investimento in tal senso risulterebbero già all'esame, soprattutto da parte cinese. Pesca e turismo sono infine altri due settori in ascesa e dall'indubbio potenziale, che possono far presagire, nel prossimo futuro, un Artico sempre più "affollato" (anche sul mare), con ricadute in termini di sicurezza della navigazione e necessità d'infrastrutture per il *search and rescue*, in un ambiente che resterà comunque difficile, rispetto ad altre latitudini¹¹.



Le sfide globali in cui l'Artico s'inserisce e il crescente interesse per il suo sfruttamento commerciale hanno fatto aumentare l'attenzione verso la regione anche dei Paesi non artici. Gli stessi Stati artici, pur gelosi delle proprie prerogative sovrane, stanno aprendo sempre più il dibattito a contributi esterni, ad esempio con una maggiore disponibilità a individuare forme più efficaci di partecipazione degli osservatori ai lavori del Consiglio Artico, in particolare nei gruppi tematici. L'Italia vanta una storia più che centenaria in Artico ed è osservatore al Consiglio Artico dal 2013. Motore primo della nostra presenza è la ricerca scientifica, che

¹⁰ Le modalità di passaggio stabilite dal Canada a nordovest e dalla Russia nella Nsr sono oggetto di contestazione sul piano giuridico. Nella pratica, la differenza maggiore la fa, però, la disponibilità di rompighiaccio, attualmente del tutto sbilanciata a favore della Russia che sta continuando a investire risorse nel settore. Anche la Cina ha avviato un suo programma per la costruzione di rompighiaccio.

¹¹ L'International Maritime Organization ha varato un apposito *Polar Code* ed è prevedibile che la discussione al riguardo continui, per l'approvazione di regole sempre più stringenti.

vede come punto di riferimento, dal 1997, la base Dirigibile Italia, gestita alle Isole Svalbard dal Consiglio Nazionale delle Ricerche (Cnr). Oltre a quest'ultimo, anche altri enti di ricerca nazionali (Enea, Ingv, Ogs) sono presenti in Artico, prevalentemente nell'ambito di collaborazioni internazionali. A seguito di un'indagine conoscitiva della Commissione esteri della Camera dei Deputati sulla strategia italiana nella regione, svoltasi nel 2017, sono stati istituiti il Comitato scientifico per l'Artico e il Programma di ricerche in Artico (Pra). La Marina Militare, inoltre, tramite l'Istituto Idrografico, vi sta realizzando un programma pluriennale di campagne oceanografiche, denominato *High North*. Nel 2021, infine, la nuova nave di ricerca polare dell'Istituto Nazionale di Oceanografia e di Geofisica (Ogs), *Laura Bassi*¹², ha effettuato la sua prima missione, con la realizzazione di tre progetti co-finanziati dal Pra. Alcune importanti aziende italiane vi operano, perlopiù, nei settori dell'energia, della cantieristica e dei dati satellitari. Nel campo della formazione, vanno ricordati la recente creazione di un dottorato in Scienze polari, coordinato dall'Università Ca' Foscari, e il master in Sviluppo sostenibile, geopolitica delle risorse e studi artici, organizzato dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale. Alla Farnesina si riunisce periodicamente il Tavolo Artico, con il coinvolgimento di tutti i più importanti attori italiani nella regione (ministeri, enti di ricerca, imprese), per un'azione il più possibile coordinata e sinergica¹³.

In conformità con il suo ruolo di osservatore al Consiglio, l'Italia segue nel suo impegno alcuni principi fondamentali, per un efficace contributo alla costruzione di un Artico pacifico, prospero e sostenibile: rispetto delle prerogative sovrane degli Stati artici e delle regole del diritto internazionale applicabili a esso, in primo luogo il diritto del mare; promozione della collaborazione internazionale, multilaterale e bilaterale, sui temi di rilievo; tutela delle tradizioni e delle culture autoctone e dei popoli indigeni; contributo allo sviluppo economico locale, con il coinvolgimento del mondo imprenditoriale, nel quadro dei più elevati standard di protezione ambientale e dei principi dello "sviluppo sostenibile".

Siamo persuasi, in conclusione, che tale approccio, ove da tutti condiviso e pienamente applicato, possa dare continuità e forza, anche in circostanze complesse, all'imprescindibile collaborazione internazionale sui temi artici.

¹² La *Laura Bassi*, come la *Ogs Explora* che ha sostituito, sarà utilizzata anche per le esigenze della ricerca nazionale in Antartide.

¹³ Per un più dettagliato quadro dell'impegno italiano in Artico: <esteri.it/it/politica-estera-e-cooperazione-allo-sviluppo/aree_geografiche/europa/artico/italia-e-artico/> [8-4-2022].

