

**L'ARTICO DAVANTI AL DIRITTO
INTERNAZIONALE**

SINTESI DELLA TESI

Oggi come ieri, la sovranità degli Stati continua ad avere una rilevanza politica e giuridica fondamentale nell'ordinamento internazionale, però oggi più che ieri, la comunità internazionale affronta questioni di interesse generale a dimensione globale.

Le stesse non solo sono ogni volta più numerose quantitativamente, ma inoltre risultano essere qualitativamente collegate tra loro. Per questo motivo, non possono essere risolte da una prospettiva esclusivamente nazionale poichè le soluzioni nazionali a problemi globali risultano necessariamente parziali.

In questo contesto nello spazio artico si solleva una questione giuridica –cioè: la «questione artica»– che si radica in questo dilemma: da un lato, pretese statali che, lontane dall'assumere il carattere funzionale della sovranità al servizio degli interessi della comunità internazionale, riflettono la dimensione individuale della coesistenza degli Stati nell'ordinamento internazionale, e per l'altro lato, problemi comuni che sollevano la dimensione globale della comunità internazionale che si inserisce nel processo di cooperazione internazionale per l'Artico.

La Tesi si basa sulla dicotomia esistente «coesistenza» e «cooperazione» come requisiti e presupposti del Diritto Internazionale per far fronte alla «questione artica».

Iniziando con una riflessione sulla nuova visibilità internazionale dell'Artico, lo studio dedica la prima parte all'analisi della coesistenza degli Stati nello spazio artico, concentrandosi, da un lato, sulle questioni di sovranità sugli spazi terrestri e aerei artici e, per l'altro lato, nel regime giuridico dell'oceano Artico. La seconda parte introduce la cooperazione internazionale nell'Artico il cui studio analizza tanto il processo di istituzionalizzazione di tale cooperazione come dei suoi ambiti di applicazione.

In fine, le conclusioni di questo studio suggeriscono una applicazione dinamica del Diritto Internazionale esistente- in particolare, la Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare del 1982 e di altri strumenti «appropriati» per l'Artico- secondo una interpretazione teleologica che però non esclude la possibilità dello sviluppo posteriore di alcuni quadri normativi, adattandoli alle peculiarità delle nuove condizioni dell'Artico.

LA NUOVA VISIBILITÀ DELL'ARTICO E LE DIFFERENTI VISIONI

Con l'avvento del secolo XXI, l'Artico ha acquisito una nuova visibilità internazionale. La struttura sociale orizzontale di base del Diritto Internazionale si è tradotta indirettamente, nella «Proiezione Mercatore», una delle più comuni proiezioni cartografiche del mondo, dove la sfericità della superficie terrestre si riduce a un piano e l'oceano Artico (di scarsa rilevanza internazionale fino alla Guerra Fredda, momento in cui si manifestò la sua importanza strategica) si rappresenta generalmente come una linea orizzontale nell'estremo nord del continente americano ed euroasiatico. Al contrario (per casualità o per destino), il logotipo delle Nazioni Unite mostra una visione globale del mondo dall'alto nella quale l'oceano Artico, curiosamente, rimane un bacino nel centro, sebbene l'Organizzazione Mondiale abbia attualmente un ruolo marginale nello stesso. Se quella importanza strategica non risultasse sufficiente per sfuggire definitivamente dalla classificazione dell'Artico come spazio giuridico interamente di interesse internazionale (cioè: l'analogia polare «Antartide Artico», in cambio potrebbe essere utilizzata al fine di battezzarlo come mare nel mezzo della terra- «*Mar Medi Terraneum*»- come il «mare Mediterraneo del Nord». Così, questa (per alcuni «scioccante») posizione centrale fa sì che la nuova visibilità dell'oceano Artico, il più piccolo di tutti però con la piattaforma continentale più grande, porta alla sua crescente rilevanza internazionale. E con tutte le sue differenze, ricorda le similitudini tra il bacino dell'Artico e il bacino del Mediterraneo. Questo logotipo è il più importante, riflette la circolarità dell'ordine internazionale diverso dalle epoche precedenti, caratterizzato tanto per l'equilibrio tra la coesistenza delle entità statali uguali e sovrane, quanto per la cooperazione tra entità interdipendenti al fine del conseguimento di interessi comuni e della soddisfazione di diverse esigenze pacifiche e mutue. In questo modo, A. Rodriguez Carrión vede la comunità internazionale come un circuito chiuso caratterizzato da una forte interazione di tutti i fattori, così «una crisis energètica en una parte del mundo puede dar lugar a una crisis econòmica en otra, a una revolucìon tecnològica en un tercer lugar y aùn a una crisis demogràfica en una cuarta zona, provocando todo ello una crisis generalizada». Questa concezione globale, planetaria, si distacca dalla idea di città terrena di R.-J. Dupuy, nella quale l'uomo del secolo XXI prende (o dovrebbe prendere) coscienza di una vicinanza generalizzata nella quale l'umanità deve

essere tenuta in conto con un grande sforzo politico e giuridico, appropriato per assicurare la sopravvivenza. Nello specifico, lo stesso R.-J. Dupuy segnala che lo studio delle regioni polari mostra la necessità di superare il gioco della sovranità e aggiunge: «El Àrtico, con fronteras con cinco Estados establecidas sobre la base de principios o viejos tratados, juega un papel demasiado importante en la ecología del planeta para que los Estados conserven una competencia discrecional en la gestión de este espacio y sus recursos. Su ejercicio debe estar condicionado por la salvaguardia de los intereses de la humanidad». L'umanità, o la comunità internazionale, non possono essere, come già avvertiva P. Fauchille all'inizio del secolo XX anche a proposito delle regioni polari, parole sprovviste di significato; e precisava: che le regioni polari [formano/sono] oggetto di una forma di *condominium* plurale [che diventano] in questa posizione comune, di (proprietà di?) tutti i membri della famiglia delle nazioni. A causa dell'interdipendenza e solidarietà economica degli Stati, uno dei principi fondamentali del Diritto delle Genti moderno risulta essere la cooperazione, sulla base dell'uguaglianza giuridica, tra tutti i paesi del mondo: ogni volta che compare una situazione nuova nel Diritto Internazionale, la regolamentazione deve cercarsi negli interessi generali e non in funzione di interessi egoisti di una nazione determinata.

Tuttavia, ciò che sta succedendo attualmente è che la nuova situazione di visibilità degli interessi particolari (soprattutto) degli Stati artici, specialmente costieri, nell'ordinamento internazionale sta lasciando nella penombra gli interessi comuni della stessa comunità internazionale nel suo insieme o della umanità.

La questione artica presenta, *mutatis mutandis*, problematiche che furono risolte nell'interesse della umanità quando si proposero anni fa in relazione alla questione antartica.

In prospettiva storica, entrambe le regioni polari furono oggetto di dibattiti per l'acquisizione di titoli validi di sovranità territoriale e, per entrambe, in un primo momento, si pensò ad una divisione in settori come criterio di attribuzione alternativo al compimento del requisito della occupazione effettiva. Tuttavia, la teoria dei settori non ha portato ad una pratica generalmente accettata e nei primi anni della Guerra Fredda si ebbe un cambiamento che portò alla separazione giuridica delle regioni polari.

Da un lato, le caratteristiche geofisiche del continente dell'Antartide –un deserto bianco disabitato e isolato dal mare– placarono la secolare ossessione territoriale

degli Stati e aprirono la porta alla possibilità di rinunciare (anche se solo temporaneamente) ai loro diritti di sovranità a beneficio dei diritti inalienabili dell'Umanità, quello che, in altre parole, si materializzava- quasi trenta anni dopo- con la creazione giuridica della Zona Internazionale dei Fondi Marini. Dall'altro lato, al contrario, le caratteristiche geofisiche dell'oceano Artico –una conca marina con una posizione centrale tra le terre abitate dell'America del Nord e Eurasia che unisce strategicamente l'oceano Pacifico con l'oceano Atlantico– animarono/alimentarono, anche se rimangono zone di ghiaccio, l'ossessione della sovranità territoriale degli Stati e la protezione negli spazi marini e sottomarini artici. Questo portò ad importanti contributi nel quadro dello sviluppo del Diritto del Mare, includendo un articolo specifico Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare del 1982 (CNUDM) per le zone marine coperte dal ghiaccio. L'articolo 234 è la prova dell'errore giuridico che ha portato alla classificazione di uno spazio artico interamente di interesse internazionale *ad modum* del continente dell'Antartide, anche se sempre rimane la possibilità di una delimitazione della Zona Internazionale dei Fondi Marini nell'oceano Artico (ed anche, perchè no, nell'oceano Antartico) sotto il regime giuridico del patrimonio comune dell'umanità.

Attualmente, il fenomeno del disgelo sta svegliando sempre di più gli interessi degli Stati, soprattutto, degli Stati artici costieri, che riaffermano la storica ossessione delle pretese di sovranità sull'oceano artico, chissà fino al punto che le nuove opportunità economiche possono portare, per analogia, la possibilità che gli Stati cambino, a loro volta, la loro forma di guardare il continente Antartico e gli spazi marini e sottomarini da esso generati.

Gli Stati –per la verità non tutti (fino alla data, 48 Stati e, tra essi, tutti gli Stati artici, eccetto Islanda), e al margine delle Nazioni Unite– hanno plasmato nel Trattato del 1959 la prospettiva dei loro interessi generai sotto il regime dell'Antartico.

Non è un regime irreversibile –il Protocollo di Madrid del 1991, e più precisamente il suo articolo VII sulla proibizione delle attività (salvo nel caso in cui siano attività scientifiche) relative alle risorse minerali, fermò i primi tentativi di dare la precedenza allo sfruttamento delle risorse sulla protezione del medio ambiente e sulla conservazione dell'Antartico per la scienza e la pace– però le tentazioni non sono state battute per sempre. Attualmente, queste tentazioni

sembrano proiettarsi di nuovo allo sfruttamento delle risorse minerali nella piattaforma continentale Antartica sollevando, in una prospettiva futura, incertezze giuridiche sulla interazione tra il regime internazionale dell'Antartico –incluso il menzionato Protocollo di Madrid del 1991 e, in particolare, il suo articolo VII– e la applicazione della CNUDM negli spazi (soprattutto) sottomarini antartici e, inoltre, nella Zona Internazionale dei Fondi Marini conformemente alla Parte XI e il suo Accordo Applicativo del 1994.

Nel 2008 in occasione della presentazione alla Commissione dei Limiti delle Nazioni Unite della proposta del limite esterno della piattaforma continentale dell'isola di Ascensione nell'oceano Antartico, territorio britannico di oltremare, il Regno Unito specificò in una nota diplomatica che la proposta «will not include areas of continental shelf appartenent to Antartica, for which a submission *may be later*».

Dalla sua parte, il 4 maggio del 2009 la Norvegia presentò alla Commissione dei Limiti la proposta del limite esterno in relazione all'isola Bouvetøya e la terra Dronning Maud nell'oceano Antartico, specificando in questo modo che «Norway requests the Commission in accordance with its rules not to take any action *for the time being* with regard to the information in this submission that relates to continental shelf appurtenant to Antarctica».

La reazione degli altri Stati parte del Trattato Antartico si ebbe quasi immediatamente, e, tra quelli, anche la risposta degli Stati artici costieri, gli Stati Uniti d'America e la Federazione Russa, che affermarono in una nota diplomatica-rispettivamente inviata al segretario generale delle Nazioni Unite il 4 giugno e il 15 giugno 2009- che l'articolo IV del Trattato Antartico proibisce tanto le nuove reclami/affermazioni di sovranità territoriale come l'ampliamento di crediti anteriormente fatti, *mentre questo trattato è in vigore*. Tuttavia, non si fa riferimento all'articolo VII del Protocollo di Madrid del 1991.

Sebbene è vero che, in epoche precedenti, il regime internazionale per l'Antartico è servito come fonte di ispirazione per l'Artico come spazio interamente di interesse dell'umanità utilizzando l'analogia «Antartico-Artico», ora la nuova visibilità dell'Artico sembra portare ad un'analogia contraria di nazionalizzazione delle regioni polari: in una prospettiva futura, le menzionate proposte alla Commissione dei Limiti in relazione ai limiti esterni della piattaforma continentale antartica fanno pensare in un possibile disgelo giuridico delle pretese statali fino a

questo momento rimaste congelate, a causa del calore delle nuove rivendicazioni economiche in relazione, soprattutto, alle risorse minerali polari artiche e antartiche.

A differenza dell'Artico, tuttavia, l'Antartico non è arrivato (per il momento) a uno scenario o a formare oggetto di discordia internazionale

1. La Dichiarazione di Ilulissat sull'oceano Artico del 2008

A duecento cinquanta chilometri al nord del circolo polare, si incontra la città di Ilulissat (Groenlandia) dove confluisce una immensa massa di ghiaccio e il frastuono provocato dal rapido movimento del ghiaccio al mare attraverso un fiordo creato di forma naturale dagli iceberg. Questa città, il cui nome di origine groenlandese non avrebbe potuto tenere altro significato se non di «iceberg», fu eletta dal Ministro degli Esteri della Danimarca, Per Stig Møller, e il Presidente della Regione Autonoma della Groenlandia, Hans Enoksen, come sede per la celebrazione della Conferenza sull'oceano Artico del maggio 2008, nella quale furono convocate e parteciparono i rappresentanti dei governi dei cinque Stati costieri Artici.

In questa Conferenza, i rappresentanti di questi Stati adottarono la Dichiarazione di Ilulissat il cui contenuto si divide in due parti. Nella prima parte, gli Stati artici costieri riaffermarono la loro sovranità, i diritti sovrani e la giurisdizione sull'oceano Artico conformemente al Diritto Internazionale- in particolare, il Diritto del Mare (i).

Dall'altro lato, nella seconda parte, manifestarono l'intenzione di impegnarsi nello sviluppo di una cooperazione di carattere soprattutto politico, cioè, giuridicamente *soft*, per conseguire degli obiettivi di interesse comune non solo tra loro ma anche tra loro e altre entità interessate, però senza fare menzione alcuna agli interessi generali della comunità internazionale nell'Artico e, ancora meno, a quelli dall'umanità (ii).

(i) Lontani dal volere un Trattato Artico *ad modum* dell'Antartide, nella prima parte della Dichiarazione di Ilulissat, gli Stati costieri artici tentano di minimizzare l'importanza dei cambi – sottolineando il carattere potenziale (non attuale) dell'impatto del fenomeno del cambio climatico tanto negli ecosistemi come per i mezzi di sussistenza degli abitanti locali e dei popoli indigeni, così come del

possibile sfruttamento delle risorse naturali. A sua volta, cercando di sottolineare la posizione privilegiata, o per meglio dire, unica che questi Stati costieri dovuta alla sovranità, ai diritti sovrani e alla giurisdizione che i principi e le norme generali esistenti del Diritto Internazionale, in particolare, del Diritto del Mare, gli riconosce per far fronte alle sfide e alle opportunità che la questione artica presenta. In questo modo, il Diritto del Mare offre norme per la delimitazione della piattaforma continentale; la protezione del medio marino, includendo le zone coperte dal ghiaccio; la libertà di navigazione, l'investigazione scientifica marina e gli altri usi legittimi del mare,

Di conseguenza, si compromette il rispetto tanto nel quadro giuridico come delle regole generali di risoluzioni delle eventuali controversie nel caso del possibile sovrapposizioni di reclami. Tuttavia, non si fa menzione alcuna alla CNUDM.

Questa Convenzione –la Carta Costituzionale dei mari e oceani– è entrata in vigore dal 1994 e conta una partecipazioni quasi universale, inclusa la partecipazione degli Stati costieri fatta eccezione per gli Stati Uniti. Bisogna evidenziare il fatto che la CNUDM, letta congiuntamente ai suoi accordi applicativi (quello relativo al regime del patrimonio comune della umanità della Parte XI della CNUDM del 1994 e quello relativo alla conservazione e ordine della popolazione di pesca trans-zonale e della popolazione di pesce altamente migratorio del 1995), offre un quadro giuridico attraverso il quale vengono protetti tanto gli interessi particolare ispirati al principio di sovranità, quanto gli interessi della umanità garantiti attraverso la cooperazione istituzionalizzata di carattere funzionale e solidale.

Relativamente all'impatto geopolitico a livello globale dei cambi geofisici dell'Artico, in definitiva, la prima parte della Dichiarazione di Ilulissat rispecchia la volontà degli Stati costieri artici di preservare la propria sovranità e il potere esclusivo cercando di evitare i cambi giuridici che portano ad un Diritto Internazionale che contribuisce, così come viene specificato nel Preambolo della CNUDM, «alla realizzazione di un ordine economico internazionale giusto e equo che tenga in conto anche degli interessi e delle necessità di tutta l'umanità (...)».

(ii) Nella seconda parte della Dichiarazione di Ilulissat, affermando la sua funzione come amministratore e gestore della protezione dell'ecosistema artico, gli Stati costieri danno speciale importanza alla vulnerabilità del medio ambiente marino e si impegnano a garantire conformemente alle regole di Diritto

Internazionale, la protezione e la conservazione tanto a livello nazionale come a livello internazionale attraverso una cooperazione mutua tra di essi e con altre entità interessate: attori statali e non statali, artici e non artici.

In relazione alla navigazione marittima, gli Stati costieri dell'Artico manifestano la loro intenzione di lavorare insieme, incluso attraverso la OMI, per rafforzare le misure esistenti e sviluppare altre nuove misure per prevenire o ridurre i rischi della contaminazione che deriva delle navi. Nello stesso modo, manifestano la necessità di una cooperazione per regolare tanto il turismo come le attività di pesca e di ricerca, il cui incremento sta aumentando i rischi di incidenti ambientali.

In fine, compromettendosi nel garantire la sicurezza della vita nel mare mediante accordi bilaterali e multilaterali tra gli Stati "pertinenti"- ossia, tra Stati non necessariamente artici-, concludono manifestando la volontà contribuire e partecipare nei fori internazionali come il foro sub-circumpolare del Consiglio Euro-artico di Barents e circumpolare del Consiglio Artico. In altre parole, portano la Dichiarazione di Ilulissat a fondamento della cooperazione politica.

In definitiva, la seconda parte della Dichiarazione di Ilulissat conduce, da un lato, allo sviluppo dei meccanismi di cooperazione dove la prospettiva degli interessi comuni tra gli Stati artici e tra quest'ultimi e altre entità si sviluppano nel quadro di un Diritto *soft*, questo costituisce, un "Diritto" di carattere specifico per l'Artico però non strettamente vincolante. Per l'altro lato, non sembra esistere (tuttavia) la volontà statale di incamminarsi verso un processo legislativo formale per la trasformazione di tale «Diritto» in un Diritto *hard* specifico per l'Artico e compatibile con il quadro generale della CNUDM.

2. La Conferenza nordico-europea del 2008: «L'Artico: Nostra Preoccupazione Comune»

Di fronte alla prospettiva degli Stati artici costieri, qualche mese dopo il Consiglio Nordico dei Ministri mostrò un'altra prospettiva dell'Artico soffermandosi sui fenomeni globali (in particolare: il cambio climatico e la globalizzazione) che non rispondono alla logica delle regole della delimitazione territoriale, e che entrambi si manifestano come moltiplicatori di minacce di fronte alle esigenze globali imposte nell'interesse dell'umanità.

Più precisamente, tra il 9 e l'11 del settembre 2008, il Consiglio Nordico dei Ministri, composto da due Stati artici costieri –Danimarca (con Groenlandia e l'isola Feroe) e Norvegia-, insieme a tre Stati artici non costieri –Finlandia, Islanda e Svezia- auspicò la Conferenza «l'Artico: nostra preoccupazione comune» nella stessa città di Ilulissat.

A differenza della precedente Conferenza di maggio del 2008, limitata agli Stati artici costieri, vennero convocati e parteciparono, tra gli altri, ministri, politici, e rappresentanti delle Istituzione Europee, dei ventisette Stati membri e degli Stati associati, Cina e Repubblica de Corea, delegati dei popoli indigeni, così come del Consiglio Artico e dei Consigli sub-circumpolari delle quali la Commissione Europea è un membro, cioè, il Consiglio degli Stati Baltici e il Consiglio euro-artico di Barentes.

Essendo il Consiglio Nordico dei Ministri una componente essenziale della più ampia cooperazione con l'Unione Europea, suddetta Conferenza, preceduta da uno studio specifico elaborato ugualmente nell'ambito di tale Consiglio intitolato «L'Unione Europea e l'Artico, Politiche e Azioni», rappresentò un decisivo punto per l'Unione Europea per prendere definitivamente coscienza della forte interconnessione che la unisce alla regione artica e della imprescindibile necessità di far fronte, in modo coordinato e sistematico, alle preoccupazioni comuni per l'Artico in un contesto globale mediante canali di cooperazione tanto con gli Stati artici come con le altre parti interessate.

Senza la minima ambizione di arrivare ad una posizione comune sul come affrontare la questione artica in un contesto globale, però con la pretesa di far fronte agli interessi particolari degli Stati costieri e porre le basi per una futura riflessione più a fondo a favore degli interessi comuni, il documento adottato nell'ambito della Conferenza espone una chiara lista di preoccupazioni di carattere generale sull'Artico, che nascono dai binomi: cambio climatico /medio ambiente artico, globalizzazione/sviluppo locale e sfruttamento delle risorse terrestri/marine-rinnovabili/o non rinnovabili.

Un mese dopo, le conclusioni di questo documento furono riportate dalla Risoluzione del Parlamento Europeo sul governo dell'Artico, adottata il 9 di ottobre del 2008. Il Parlamento Europeo, contrariamente alla prospettiva degli Stati artici costieri e tornando- fino a un certo punto- alla concezione di analogia polare “Antartide-Artico”, suggerì alla Commissione Europea l'apertura dei negoziati

diretti ad adottare un trattato internazionale *ad modum* del Trattato dell'Antartide (completato dal Protocollo di Madrid del 1991) almeno in relazione con la zona che si incontra nel centro dell'oceano Artico.

Tuttavia, a parte le astratte formulazione dei diversi strumenti internazionali applicabili all'Artico, gli interessi dell'umanità già restano, in principio, protetti, relativamente a questa zona, conformemente al regime giuridico del patrimonio comune dell'umanità della Parte XI della CNUDM e il suo accordo applicativo del 1994. In questo modo la Commissione Europea promuove un sistema di governo dove verrebbero protetti, senza eliminare la garanzia dell'indipendenza sovrana degli Stati costieri, gli interessi comuni della comunità internazionale e i diritti inalienabili sulle risorse della Zona artica che appartengono a tutta l'umanità, nel cui nome agisce l'Autorità Internazionale dei Fondi Marini.

In definitiva, la Conferenza de Ilulissat del Consiglio Nordico dei Ministri e, grazie a questa, l'interesse emergente e la partecipazione dell'UE nella regione Artica si situano in un contesto generale di riflessione su di una serie di problematiche relative al gioco della sovranità e al riequilibrio degli interessi contrapposti nell'Artico che, *mutatis mutandis*, vennero risolti nell'interesse di tutta l'umanità quando si sollevarono nei decenni nell'Antartide e che ora segnano diverse prospettive di analisi nell'Artico, spazio in parte abitato dove approssimativamente un terzo di quattro milioni di abitanti risulta essere indigena.

3. La Dichiarazione inuit sulla sovranità artica del 2009

La Dichiarazione Circumpolare Inuit sulla sovranità artica (in seguito «Dichiarazione Inuit»), venne adottata il 28 aprile del 2009 dai leaders Inuit della Groenlandia, Canada e Alaska.

L'adozione della Dichiarazione Inuit costituisce il risultato di un processo di consultazioni tra i leaders Inuit dei menzionati Stati artici che iniziò ufficialmente nel vertice di Kuujjuaq (Nunavik, Canada), celebrato i giorni 6 e 7 di novembre del 2008. In particolare il 7 di novembre, in occasione del Giorno Internazionale Inuit, manifestarono pubblicamente la loro unione per far fronte alla preoccupazione sorta davanti alla posizione di esclusività degli Stati artici costieri in relazione alla sovranità dell'artico proposta nella Dichiarazione de Ilulissat del maggio 2008.

In questo modo, si rammaricavano per la quasi totale noncuranza da parte degli Stati costieri dei diritti degli Inuit e dichiararono che, tanto la conduzione delle relazioni internazionali nell'Artico come la risoluzione delle relative controversie territoriali, concernevano tanto agli Stati costieri (o agli altri stati) quanto ai popoli indigena.

Inoltre, lo sviluppo di una cooperazione istituzionale nell'Artico con la partecipazione delle organizzazioni dei popoli indigeni non deve trascendere l'ordine del giorno degli Stati artici relativi alla sovranità, i diritti sovrani e al tradizionale monopolio delle rivendicazioni statali nel contesto delle questioni internazionali.

Seguendo su questa linea e dopo aver chiarito che la terra artica è la terra ancestrale degli Inuit (*Inuit Nunaat*), la Dichiarazione Inuit si compone di tre punti esplicativi che confluiscono in un quarto punto, dove finalmente si espone chiaramente la posizione degli Inuit in relazione con la questione della sovranità nell'Artico. Il primo punto, intitolato «Inuit e l'Artico», si focalizza nella intima relazione degli Inuit con l'Artico. Nella stessa si qualificano gli Inuit come popolo, popolo indigeno, come popolo indigeno dell'Artico, come cittadini degli Stati artici, e in fine, come cittadini indigeni degli Stati artici, a livello circumpolare e locale.

Il secondo punto si concentra sullo sviluppo del concetto di sovranità e porta a constatare che non esiste una definizione generalmente accettata al riguardo. Si sostiene che, dalla prospettiva dei popoli indigeni, dovrebbe essere interpretato secondo il contesto delle rivendicazioni sulla libera determinazione dei popoli. In questo contesto, denunciano il fatto per cui gli Stati artici hanno escluso totalmente i popoli indigeni dai loro dibattiti sulla sovranità.

Il terzo punto cerca di arrivare ad affermare la possibilità di esercitare la sovranità da parte degli Inuit in termini di partecipazione attiva nella presa di posizione e nell'avanzare delle idee in una amministrazione congiunta con gli Stati artici nel quadro di un istituzione regionale che opera in un contesto di cooperazione globale. In questo modo, questo punto si conclude affermando espressamente che il fondamento, la protezione e il godimento tanto della sovranità artica come dei diritti sovrani richiedono comunità ricche e sostenibili.

In questo modo, si afferma che «sovereignty begins at home» affermando l'opportunità di creare meccanismi futuri di cooperazione conformemente tanto con il quadro giuridico della CNUDM come con l'ambito politico del Foro

Internazionale per le Questioni Indigene e della Dichiarazione sui diritti dei popoli indigeni del 2007.

In ultimo, il quarto punto arriva ad affermare chiaramente la inestricabile unione degli Inuit rispetto alle questioni di sovranità e ai diritti sovrani con base nel diritto alla libera determinazione, incontrano lì il fondamento giuridico che li legittimerebbe a restare presenti, stretti e costruttivamente, agli Stati artici per disegnare il futuro della sovranità dell'Artico.

4. «Il progetto sulla governance dell'Artico. Un futuro sostenibile per il Nord» del 2009

Il 29 di giugno del 2009 l'Università di Tromsø lanciò «Il progetto sul governo artico. Un futuro sostenibile per il nord» (sigla inglese, «AGP»). Questo progetto rappresenta una iniziativa non ufficiale con sede amministrativa nella Università di Tromsø, supportato da un gruppo privato di membri fondatori, conosciuti come *Arctic Funders Group*.

La finalità principale del AGP è lo studio in forma adeguata della regolazione dell'Artico che, attraverso la proliferazione istituzionale e normativa, evita il rischio di una frammentazione facilitando il processo di integrazione dei distinti ambiti di cooperazione internazionale. In questo modo, oltre la funzione politico-normativa del Diritto Internazionale, il termine «governo» si definisce come una funzione sociale per la regolazione dell'integrazione della dimensione umana e medio ambientale artica nel quadro di un pluralismo giuridico- istituzionale composto da diversi regimi in materia di medio ambiente e sfruttamento delle risorse naturali in modo sostenibile per l'Artico.

In altre parole, il AGP sembra riflettere quello che R. Falk ha definito come «governo dal basso», cioè, una regolazione che, in assenza di un' autorità del governo centrale-, si fonda su valori condivisi dalla società civile: per esempio, minimizzare i conflitti, massimizzare il benessere economico, portare una giustizia sociale e mantenere stabile la qualità del medio ambiente.

Partendo dalla definizione di «Artico» utilizzata dal gruppo di lavoro del Consiglio Artico del AMAP, e basandosi sul risultato delle diverse valutazioni scientifiche del Consiglio Artico e sull'eredità della IV Anno Polare Internazionale (2007-2009), il AGP aggrega le prospettive di tutta una serie di entità

internazionali che sono presenti, in un modo o in un altro, nel foro politico del Consiglio Artico, e intrattengono relazioni con i popoli indigeni e/o con entità internazionali per la protezione del medio ambiente.

In questo modo, il progetto pretende, innanzitutto, riunire diverse proposte di regolazione e, valutando le stesse, arrivare ad una serie di conclusioni attorno alla direzione che dovrebbe assumere il nuovo sistema di regolazione dell'Artico e la sua implementazione.

Il AGP ha visto tre diverse fasi di sviluppo tra giugno 2009 e luglio 2010, per il suo sviluppo è stato istituito un Comitato di Direzione composto da persone di riconosciuta competenza in relazione con le questioni artiche. La coordinazione del AGP è stata affidata a Oran Young, Professore della Università della California (Santa Barbara), e a Else Grete Broderstad, Direttore del Centro di Studi Saami della Università di Tromsø.

Il primo iniziò ad analizzare le possibilità per stabilire un regime giuridico per l'Artico partendo dai principi sviluppatasi negli anni novanta. La seconda, firma nella rivendicazione dei diritti dei popoli indigeni, ed in particolare, dei Saami, rappresenta adesso, in termini più generali, la evidente partecipazione attiva di attori statali e non statali, in particolare i popoli indigeni, nel processo di sviluppo di un governo per l'Artico.

La prima fase, che terminò in settembre 2009, ha portato alla pubblicazione di un *Compendium* relativo alla compilazione in continuo sviluppo delle diverse proposte di governo applicabili all'Artico.

La seconda fase terminò a gennaio del 2010 con la celebrazione del vertice sul governo dell'Artico, celebrato a Tromsø il 30 e il 31 di gennaio del 2010, al quale parteciparono circa 60 partecipanti, la maggior parte di nazionalità degli Stati artici, cercando di incontrare un comune denominatore nelle diverse proposte riportate nel suddetto *Compendium* identificando le sfide trasversali e una serie di principi per condurre un dialogo costruttivo attorno alle specifiche proposte di soluzioni. Tuttavia, non si arrivò ad una posizione comune sulla questione chiave del progetto: il contenuto ed il significato della «sostenibilità per il nord».

Infine, la terza ed ultima fase si è incentrata, principalmente, su un lavoro di informazione sulle questioni di ricerca. In questa fase si arriverà ad una pubblicazione, con mezzi elettronici, insieme al *Compendium*, della sintesi degli

studi, dei contributi accademici e delle comunicazioni politiche di esperti nella materia relative ai due anni di lavoro per il progetto.

In definitiva, la rilevanza del AGP si evidenzia per il fatto che rappresenta l'unico studio di ricerca circumpolare a livello accademico e sociale che sta accompagnando gli sviluppi a livello politico. Proprio per questo motivo, risulta difficile analizzare la sua incidenza nella sfera politica-giuridica in termini di cooperazione internazionale artica.

B. LA SOVRANITÀ DEGLI STATI NELL'ARTICO

Lo studio della coesistenza nell'Artico sviluppa il concetto di sovranità che per sua natura si estende *usque ad coelum usque infernos*, secondo una prospettiva del Diritto Internazionale come ordine giuridico delimitatore di competenze statali attraverso di differenti vie dove gli Stati partecipano simultaneamente, ma non necessariamente o automaticamente: l'unilaterale, il bilaterale, il multilaterale e, incluso, quello delle Organizzazioni Internazionali. In primo luogo, l'analisi si centra sulla sovranità territoriale ed aerea degli Stati artici (2.1) ed, in secondo luogo, si focalizza sugli Stati artici costieri e le questioni giuridiche sull'oceano Artico di maggiore rilevanza (2.2).

1. L'Artico e gli Stati artici: sovranità terrestre ed aerea

L'Artico è una vasta area, soprattutto marina, con molte risorse e un medio ambiente tuttavia meravigliosamente selvaggio e senza inquinamento, soprattutto, se comparato alla maggior parte delle aree del mondo. Si estende su di un sesto della massa continentale della terra, più di trenta milioni di chilometri quadrati e ventiquattro fusi orari. Ha una popolazione di approssimativamente quattro milioni di abitanti, che annovera più di trenta differenti comunità indigene e una decina di lingue .

Non c'è consenso unanime sulla definizione dello spazio fisico chiamato oggi «Artico». Tra l'altro, due sono stati i metodi maggiormente utilizzati per determinare il suo spazio geografico: da un lato, il criterio chiamato «linea della crescita dell'albero», cioè, la linea che approssimativamente coincide con un'altra linea isoterma di 10 °C (nel mese più caldo di luglio) fuori dalla quale la

temperatura non permette la crescita degli alberi in nessun periodo dell'anno; dall'altro lato, data la variabilità della temperatura, si è arrivati ad un maggior consenso attorno alla adozione del metodo chiamato «linea del circolo polare artico» identificata con il parallelo di latitudine Nord 66° 33' conformemente con il sistema cartografico.

In questo modo la Commissione Europea si è espressa nella Comunicazione «L'Unione Europea e la Regione Artica» del novembre del 2008, definendo la regione artica come la zona attorno al Polo Nord al Nord del Circolo Polare Artico che comprende l'oceano Artico e i territori degli otto Stati artici -Canada, Danimarca (Groenlandia), Stati Uniti, Federazione Russa, Islanda, Finlandia, Norvegia e Svezia- che si trovano in questa zona.

In qualsiasi caso, in diversi programmi di ricerca si è optato per diverse delimitazioni dell' «Artico» in funzione delle esigenze richieste a seconda dei temi di studio.

In questo modo le organizzazioni internazionali che più attivamente partecipano all'Artico, come per esempio l'Organizzazione Marittima Internazionale (OMI) e l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Agricoltura e l'Alimentazione (FAO), che detengono diverse competenze *ratione loci* a seconda la loro definizione di Artico.

Nonostante la mancata definizione di Artico, sembra generalmente accettato il fatto per cui dentro i limiti dello spazio artico ci siano territori appartenenti a otto Stati, comunemente denominati «Stati artici».

Sebbene non esista una definizione di «oceano Artico» e dei suoi mari regionali che lo separano, per un lato, dalla parte settentrionale dell'oceano Pacifico –per esempio, il mare di Beaufort, il mare di Barents, il mare di Bering ed il mare di Chukchi–, per l'altro lato, dalla parte settentrionale dall'oceano Atlantico –tra gli altri, il mare di Labrador, mare di Lincoln e il mare di Norvegia–, degli otto Stati, cinque si classificano come Stati costieri, -Canada, Danimarca (per Groenlandia), Stati Uniti, la Federazione Russa e Norvegia-, mentre i tre restanti -Finlandia, Islanda e Svezia- sono situati nello spazio delimitato dalla linea del circolo polare artico (Finlandia e Svezia) o quello delimitato per la linea della crescita dell'albero (Islanda), però senza litorale in corrispondenza della conca marittima artica. In questo senso, Islanda, pur essendo una isola, si considera uno Stato artico non costiero perchè la sua costa nord bagna la parte dell'oceano Atlantico

immediatamente a sud della linea del circolo polare artico che delimita la conca dell'oceano Artico.

Nonostante, è presente nel dibattito contemporaneo sulla questione giuridica dell'oceano Artico in materia soprattutto di pesca nell'alto mare artico e di delimitazione del limite esterno della sua piattaforma continentale che si estende verso il mar di Norvegia, che si sovrappone con quella di Norvegia, con quella delle isole Feroe, di Groenlandia e dell'arcipelago Svalbard.

Storicamente, gli Stati artici non costieri hanno avuto un ruolo marginale nelle questioni classiche di sovranità terrestre ed aerea sulle terre e isole artiche. Infatti, solo alla fine degli anni ottanta del secolo scorso, gli Stati sovrani di Finlandia, Islanda, Svezia hanno acquisito formalmente lo *status* di Stati artici grazie al processo di istituzionalizzazione della cooperazione circumpolare per l'Artico.

Nel clima della distensione politica della Guerra Fredda, vissuto nel periodo che va dal 1989 al 1991 e nel contesto dello sviluppo giuridico del Diritto Internazionale dell'Ambiente, Finlandia organizzò diversi incontri tra gli otto Stati artici che hanno i territori nella spazio artico secondo la linea della crescita dell'albero. Questi incontri portarono alla firma nel 1991 della Dichiarazione di Rovaniemi, dove si adottò la Strategia Artica di Protezione del Medio Ambiente e che, più tardi, si formalizzò nella cooperazione circumpolare istituzionalizzata tra gli otto Stati artici attraverso il Consiglio Artico.

In definitiva, la sovranità degli Stati artici non costieri, interessa soprattutto per essere uno strumento di cooperazione per la adeguata soddisfazione di interessi e necessità comuni nell'ambito di una interdipendenza artica che supera la logica della coesistenza come ordine giuridico delimitatore delle competenze sovrane di carattere territoriale.

Al contrario, per quanto riguarda le questioni classiche di sovranità terrestre ed aerea degli Stati artici costieri sulle terre e isole artiche, assume particolare importanza un'analisi in prospettiva storica visto che attualmente, a parte il caso della controversia sulla isola Hans tra Danimarca e Canada, non esistono questioni giuridiche da risolvere.

L'importanza deriva dal fatto che le caratteristiche specifiche della regione artica hanno dato luogo ad un lavoro di andamento normativa delle norme e principi generali di Diritto Internazionale applicabili in astratto a tutti gli spazi.

Essenzialmente, si sottolineano tre diverse tendenze intorno all'applicazione o no dei criteri ordinari dai quali dipende l'esito della rivendicazione statale. Questi sono: i) la tradizionale firma di accordi internazionali tra gli Stati interessati; ii) la deroga del classico criterio della occupazione effettiva mediante la elaborazione della teoria dei settori; e, per ultimo, iii) la relativizzazione di detto criterio mediante la introduzione dello strumento correttore della mera intenzione di possedere un territorio.

i) In primo luogo, l'acquisizione di titoli validi di sovranità mediante accordi internazionali si realizzò con la firma del Trattato di cessione di Alaska agli Stati Uniti di America e del Trattato relativo all'arcipelago Svalbard in favore della sovranità «piena ed assoluta» norvegese sullo stesso, sebbene sotto alcune condizioni stipulate dallo stesso Trattato Svalbard che lo caratterizzano per stabilire un regime equitativo che garantisce (o meglio dovrebbe garantire) agli Stati Parte il diritto di accesso senza discriminazione per lo sfruttamento delle risorse naturali.

Entrambi i titoli di sovranità, acquistano particolare importanza in relazione alla proiezione aerea di detta sovranità. Iniziando dalla sovranità degli Stati Uniti su Alaska, il crescente sviluppo tecnologico della industria aeronautica degli anni cinquanta insieme alla posizione strategica militare dell'Artico, hanno spostato l'attenzione degli Stati Uniti su questioni di sicurezza nazionale ed internazionale. Durante la Guerra Fredda delimitarono unilateralmente una «Zona di Identificazione di Difesa» fuori del mare territoriale di Alaska per questioni di sicurezza nazionale davanti alle (potenziali) minacce russe e che, a sua volta, detta Zona si estese verso l'arcipelago di Canada alla luce della cooperazione nel seno della NATO. Senza entrare nelle questioni di legalità e legittimità della delimitazione di detta Zona, è importante sottolineare che la intensificazione della Guerra Fredda focalizzò l'attenzione non già nella politica nazionale di sicurezza ma in quella internazionale di mantenimento della pace e della sicurezza. Infatti, la crescente presenza degli Stati Uniti nell'Artico con l'appoggio della NATO produsse molte tensioni politiche che dettero luogo a riflessioni su una possibile internazionalizzazione dell'Artico.

Nell'aprile del 1958 la Russia chiese al Consiglio di Sicurezza l'adozione di misure per mettere fine al transito per rotte aeree artiche di aerei militari armati con bombe atomiche e ad idrogeno. Dall'altra parte, gli Stati Uniti chiesero l'adozione di un sistema internazionale di ispezione. Il Consiglio di Sicurezza si mostrò

cosciente della gravità della situazione tanto che arrivò ad elaborare una proposta di creazione della zona settentrionale di ispezione. Questa proposta non è mai stata concretizzata.

Passando adesso alla sovranità aerea sull'arcipelago di Svalbard, la questione gira intorno al fatto che il Trattato Svalbard del 1920 fu adottato, d'accordo con il Diritto Internazionale allora vigente, pensando soprattutto nella dimensione territoriale della sovranità (compreso il mare territoriale) e quindi, non fa nessun riferimento allo spazio aereo dell'arcipelago. Di fatto, non fu prima del 1974 quando si aprì il primo, e fino ad ora, l'unico aeroporto nell'arcipelago.

Comunque, la pratica attuale manifesta il controllo effettivo di Norvegia sullo spazio aereo dell'arcipelago e, incluso, la (auto) limitazione di detta sovranità d'accordo con il principio di uso pacifico dell'arcipelago perchè applica la proibizione di stabilire basi navali e fortificazioni militari dell'articolo 9 del Trattato anche a basi militari aeree.

Il controllo effettivo si realizza attraverso la concessione di permessi di traffico rilasciati dall'autorità Civile di Aviazione norvegese d'accordo alla legge nazionale in materia. Al riguardo ha importanza il caso della impresa russa *Trust Arktikugol*. In aprile e novembre del 2009, la Corte penale norvegese, rispettivamente in prima e seconda istanza, dichiarò illegali i voli effettuati senza sollecitare il permesso di traffico e non direttamente relazionati con le attività di miniera, uniche attività verso la quale è in vigore il permesso di volo rilasciato dall'autorità competente. In prima istanza, la difesa russa invocò il diritto di accesso regolato dal Trattato Svalbard, ma la Corte dichiarò non avere competenza sulla legalità o meno dell'esistenza di un meccanismo di permesso, bensì sulla violazione o no per parte dell'impresa russa di detto permesso.

Nella seconda istanza la difesa non ripropose la questione di applicazione del Trattato Svalbard agli spazi aerei dell'arcipelago e la corte penale norvegese condannò la impresa norvegese alla pena pecuniaria di 50 mila corone.

ii) Per quanto riguarda la deroga del classico criterio dell'occupazione effettiva mediante la elaborazione della teoria dei settori, Canada e l'attuale Federazione di Russia assumono un particolare protagonismo. La teoria dei settori fu originariamente elaborata dal senatore canadese P. Poirer nel 1909 con occasione di una sessione del Senato.

Egli propose estendere la sovranità di Canada su tutte le terre ed isole che geograficamente si incontrano nel settore che va dall'estremo est e ovest della costa con vertice nel Polo Nord. Non fu una pratica generalmente accettata come diritto ed attualmente lo stesso Canada sembra averla abbandonata. Solo la Russia la applicò ed incluso cercò di rielaborarla -in questo senso si parla di «teoria derivata dei settori»- anche se senza successo nella applicazione pratica.

Mentre la teoria originaria dei settori si applicava solo alla terra e isole all'interno del settore, la teoria derivata estendeva la sovranità territoriale anche allo spazio marino incluso nel settore, considerandolo interamente mar territoriale e derogando pertanto, alle libertà dell'alto mare.

Comunque la teoria derivata dei settori ebbe una scarsa applicazione ed il dibattito, *grosso modo*, si proiettò anche nello spazio aereo senza produrre deroghe alle classiche libertà di navigazione aerea.

iii) Per quanto riguarda la relativizzazione del criterio della occupazione effettiva, la Corte Permanente di Giustizia Internazionale (CPGI) nel caso dello statuto giuridico di Groenlandia orientale proporzionò un'analisi giuridico conforme alle particolari condizioni geofisiche del territorio e della scarsa densità di popolazione. Davanti alla mancanza di una reclamazione superiore, la CPGI relativizzò il principio dell'*animus occupandi* grazie all'introduzione dell'elemento dell'*animus possidendi* in relazione con la intensità dell'esercizio della competenza sovrana di Danimarca e dichiarò che tutto il territorio di Groenlandia è sotto la sovranità di Danimarca.

D'accordo con il sistema amministrativo di Danimarca, Groenlandia fu considerata come una nuova contea fino al 1979. Il 1 maggio del 1979 entrò in vigore il regime di autonomia che progressivamente si è intensificato. Il 25 novembre del 2008 venne sottoposto a referendum popolare il regime di autogoverno della Groenlandia, nel quale venne espressa una netta volontà in favore dell'autonomia.

Il 21 giugno del 2009 entrò in vigore l'Atto di Autonomia, che conferisce nuove competenze al Governo della Groenlandia su questioni fondamentali per lo sviluppo sostenibile delle comunità indigene come i diritti di sfruttamento esclusivo delle risorse minerali. In definitiva, l'Atto di Autonomia rappresenta un'importante base che potrebbe portare ad una dichiarazione di indipendenza della Groenlandia come Stato sovrano. Non a caso, il Capitolo 8 dell'Atto di Autonomia,

intitolato: «accesso della Groenlandia all'indipendenza», contempla questa possibilità e nel comma 4 dell'articolo 21 dispone che l'indipendenza della Groenlandia dovrà implicare la sovranità della stessa su tutto il territorio, ciò che a sua volta porterà, anche se questa disposizione non lo specifica, alla proiezione della sovranità territoriale degli spazi marini, sottomarini e aerei, conformemente con il Diritto Internazionale generale.

In questa atmosfera di indipendenza, assume rilevanza l'unico caso di sovranità territoriale ancora non risolto, cioè il caso della isola Hans collocata tra la isola canadese Ellesmere e il nord di Groenlandia. La sovranità è in disputa tra Danimarca e Canada dagli anni settanta ed è stata rivitalizzata recentemente soprattutto per gli interessi sugli spazi marini da lei generati. Nel frattempo, il popolo indigena che vive nella stessa isola, sotto la guida del Signor Cavan van Ulf, si è dichiarato Stato indipendente e sovrano: il Principato di Tartupaluk. Tuttavia nessuno riconosce il Principato di Tartupaluk come Stato sovrano, anzi Canada e Danimarca hanno reiterato recentemente i propri interessi sulla isola Hans, lasciando la questione in attesa di soluzione.

2. Gli Stati artici costieri e le questioni giuridiche sull'oceano Artico attualmente di maggiore rilevanza

Se agli inizi del secolo scorso la questione preliminare sullo statuto giuridico dell'oceano Artico trovava fondamento proprio a causa della presenza del ghiaccio, oggi la problematica ruota intorno alle nuove necessità normative che derivano dai cambiamenti geofisici che sta provocando il progressivo ritiro del ghiaccio.

Anche se lontano dall'essere totalmente delimitato, alcune vecchie questioni giuridiche sugli spazi marini dell'oceano Artico sono state risolte nel secolo scorso per via giudiziale mediante la Corte Internazionale di Giustizia (CIJ) oppure per via convenzionale attraverso accordi tra Stati artici interessati, altre vecchie questioni sono ancora in attesa di soluzione ed acquisiscono maggiore importanza geopolitica davanti ai cambiamenti geofisici che l'oceano Artico sta sperimentando, come la questione dello statuto giuridico delle acque che compongono i Passaggi trans-artici. Allo stesso tempo, nuove questioni sono sorte all'inizio di questo secolo per la combinazione dell'aumento delle temperature ed il progresso tecnologico che hanno comportato un miglioramento nell'accessibilità e sfruttamento alla

piattaforma continentale artica che hanno suscitato gli interessi statali nel delimitare i limiti esterni.

2.1. Lo statuto giuridico del ghiaccio nell'oceano Artico. La calotta polare e l'incertezza giuridica sulle isole di ghiaccio

Agli inizi del secolo XX, si questionò lo statuto giuridico del ghiaccio marino: una parte della dottrina lo considerò come *terra firma*, mentre un'altra parte sosteneva che il ghiaccio crea per sua natura spazi a geometria variabile e che, quindi, il suo statuto giuridico doveva essere considerato come quello del mare.

A parte casi puntuali di applicazione della analogia *terra firma-glacies firma*, la dottrina maggioritaria considera gli spazi marini gelati dell'oceano Artico, incluso la calotta polare, come mare e, pertanto, sottoposti ai distinti regimi giuridici d'accordo con il Diritto del Mare.

L'incertezza giuridica solo sembra rimanere davanti alla presenza di iceberg con superficie piana che fluttuano nell'oceano Artico, comunemente conosciuti come «isole di ghiaccio». L'espressione stessa richiama l'idea di un territorio suscettibile di occupazione da parte dell'uomo.

La loro esistenza non è mai stata presa in rilevante considerazione da un punto di vista del Diritto Internazionale.

La prassi mostra che la Federazione Russa e la USA hanno occupato arbitrariamente le isole di ghiaccio, utilizzandole come stazioni flottanti per scopi marittimi scientifici. Minori sono invece stati i casi di occupazione con lo scopo di utilizzarle come stazioni di perforazione a causa del loro lento ma costante fluttuare.

Con base in questa prassi, nel 1973 il professore canadese Pharand durante il suo corso monografico all'Accademia di Diritto Internazionale della Haya, ricorse all'analogia e sollevò la seguente domanda: «Could an ice island be considered as a natural island, an artificial island or a ship?» Egli optò per l'analogia con le navi «to the extent it is applicable».

Diversamente, se lasciamo l'approccio territoriale e consideriamo le isole di ghiaccio come una forma di uso del mare, ne deriva che l'uso stesso contribuisce a definire il loro status giuridico. Ciò detto, si prospettano due distinte possibilità. In primo luogo e conformemente alla prassi, l'isola di ghiaccio potrebbe essere

utilizzata come uno strumento per svolgere attività di ricerca scientifica marittima con scopi leciti e pacifici, oppure, quando in corrispondenza di una piattaforma continentale, potrebbe essere temporaneamente utilizzata come stazione di perforazione. In quanto stazione scientifica o di perforazione all'isola di ghiaccio si potrebbero applicare, *mutatis mutandi*, le norme sulla ricerca marittima previste dalla Parte XIII, o quelle relative alle isole artificiali e installazioni disciplinate dall'articolo 60 della Convenzione, rispettivamente. In secondo luogo ed anche se ancora non esiste nessuna pratica al riguardo, l'isola di ghiaccio potrebbe essere considerata come una forma di sfruttamento del mare, in quanto risorsa esauribile di acqua dolce flottante sulla sua superficie.

La questione si propone a livello teorico di certo interesse proprio in questi anni dove il riscaldamento terrestre tende a facilitare la *separatio* dell'isole di ghiaccio dalla piattaforma di ghiaccio limitandone però la loro durata nel tempo.

La vulnerabilità del ghiaccio rende sempre più precario il loro utilizzo come stazione scientifica o di perforazione. Guardando al futuro, ciò lascia spazio per pensare che, grazie all'inarrestabile progresso tecnologico, sarà possibile evitarne la perdita in favore del loro sfruttamento come risorsa di acqua dolce, attenti però a non cadere in una sfrenata commercializzazione di tale bene comune.

Nell'ambito della tendenza solidaristica che va affermandosi in seno alla comunità internazionale e stanti le sfide del diritto internazionale davanti alla sempre maggiore scarsità di acqua dolce sulla terra, non sembra del tutto azzardata la possibilità di dichiarare l'isole di ghiaccio come «isole di tutta l'umanità».

L'internazionalizzazione delle isole di ghiaccio come risorsa esauribile di acqua dolce potrebbe essere raggiunta mediante forme di cooperazione stretta fra Stati verso la tutela degli interessi collettivi della comunità internazionale. In definitiva, il riconoscimento di un superiore interesse collettivo, motiverebbe l'istituzione di un regime internazionale volto a bilanciare, in qualche misura, la conservazione (per quanto possibile) e la gestione delle risorse esauribili di acqua dolce fluttuanti nell'oceano Artico. La questione rimane aperta.

2.2. La navigazione trans-artica: il Passaggio Nord-Est e il Passaggio Nord-Ovest

L'oceano Atlantico e l'oceano Pacifico sono collegati attraverso il Passaggio Nord-Est ed il Passaggio Nord-Ovest lungo le acque della Federazione Russa e del Canada, rispettivamente. Storicamente accessibili solo per pochi mesi all'anno, si estima che entrambi i Passaggi diventeranno pienamente navigabili in un prossimo futuro. Da qui nasce la necessità di conferire uno status giuridico definitivo, fermo restando le dovute differenze, ad entrambi i Passaggi.

Innanzitutto, sia la Federazione Russa sia il Canada reclamano le acque in corrispondenza del Passaggio Nord-Est e del Passaggio Nord-Ovest, rispettivamente, come acque interne sulla base di un titolo storico e, nel caso di Canada, con una base addizionale o alternativa nel tracciato della linea di base retta.

Ciò, -a vantaggio per i due Stati menzionati e, a speculare svantaggio per tutti gli altri-, raggiunge il limite giuridico alla piena sovranità dello Stato costiero costituito dal diritto di passaggio inoffensivo riconosciuto nel mare territoriale.

Contrariamente, infatti, nel caso che gli spazi marini in questione si considerino come mare territoriale e non acque interne, le navi straniere sono titolari del c.d. diritto di passaggio inoffensivo, purchè continuo e rapido. Stante però la componente geografica (una zona di mare che unisce due spazi marini in cui vige la libertà di navigazione) e la potenziale componente funzionale (l'uso per la navigazione internazionale), niente vieta che i due Passaggi siano qualificati come stretti usati per la navigazione internazionale. In tal caso, il diritto di passaggio inoffensivo delle navi straniere si trasforma nel diritto di transito, ossia un passaggio che non può essere intralciato o sospeso. Inoltre, gli stretti possono essere liberamente sorvolati, a differenza di quanto avviene per il mare territoriale, ed attraversati da sottomarini anche senza l'obbligo di navigare in superficie.

La prassi tanto nel Passaggio Nord-Est come nel Passaggio Nord-Ovest non è ancora chiaramente delineata e la discussione verte su interessi politici ed economici ancora troppo incerti per permettere di suggerire soluzioni giuridiche ai sensi della CNUDM.

Comunque, le fattispecie previste dalla Convenzione –regime di acque interne, regime di passaggio innocente, regime degli stretti– possono sempre essere derogati in favore di una possibile internazionalizzazione dei due Passaggi. Questa,

negoziata nell'ambito di un opportuno bilanciamento di interessi, potrebbe essere realizzata solo grazie a una stretta cooperazione tra Stati artici e non artici in vista del cambio sostanziale nel traffico internazionale marittimo che l'apertura dei due Passaggi presuppone in un prossimo futuro.

In questo modo, inoltre, si potrebbe risolvere il problema dell'articolo 234 che, sebbene specificatamente per le aree coperte di ghiaccio conferisce agli Stati costieri il diritto di adottare e applicare leggi e regolamenti non discriminanti dentro dei limiti della ZEE, non chiarisce fino a che punto questo diritto potrebbe limitare l'esercizio del diritto al passaggio inoffensivo ed il passaggio in transito.

2.3. I limiti esterni della piattaforma continentale artica. Brevi cenni alla piattaforma continentale dell'arcipelago Svalbard e la posizione di Spagna al rispetto

Il 20 dicembre del 2001 la Federazione Russa informò la Commissione sui limiti della piattaforma continentale (Commissione sui Limiti) circa, *inter alia*, la delimitazione del margine continentale nell'oceano Artico al di là delle 200 miglia marine dalle linee di base dalle quali si misura la larghezza del mare.

D'accordo con l'articolo 50 del Regolamento interno della Commissione sui Limiti, la recezione della domanda della Federazione Russa da parte della Commissione sui Limiti fu resa pubblica tra gli Stati membri delle Nazioni Unite, inclusi gli Stati Parte della CNUDM.

La reazione immediata del Canada e della Danimarca, al tempo non ancora Stati Parte della Convenzione, fu quella di dichiarare di non disporre, al momento, delle informazioni necessarie per valutare la domanda della Federazione Russa e che comunque, questo non significava un consenso espresso o tacito alla menzionata proposta.

Contrariamente, la Norvegia informò la Commissione sui Limiti dell'esistenza di una controversia pendente con la Federazione Russa ed, il 27 novembre del 2006, presentò una comunicazione circa la delimitazione del limite esterno della piattaforma continentale al di là della duecento miglia marina, *inter alia*, nell'oceano Artico.

Di fronte a quest'ultima, Danimarca, Islanda e Russia non sollevarono particolari obiezioni, ferma restando la possibilità di una futura proposta alla

Commissione sui Limiti e/o la stipula di futuri accordi di delimitazione con la Norvegia, come avvenne nel 2009 con la presentazione parziale di Islanda e Danimarca per le isole Feroe.

Ma la discussione sulla delimitazione della piattaforma continentale nell'oceano Artico non è solo una questione artica. La missione permanente della Spagna nelle Nazioni Unite infatti rese noto al Segretario Generale che il 2 marzo 2007 aveva inviato alla Norvegia una nota verbale. In questa nota, la Spagna esprimeva la sua posizione sugli spazi sub marini relativi all'arcipelago di Svalbard riservandosi, come eco delle questioni sulla pesca negli spazi marini fuori dal mar territoriale dell'arcipelago, in quanto Stato Parte del Trattato di Parigi relativo all'arcipelago Svalbard del 1920 (Trattato di Parigi), i diritti di sfruttamento sulle risorse esistenti nella relativa piattaforma continentale, tanto dentro come fuori delle 200 miglia.

Come risposta immediata, il 28 marzo 2007 la missione permanente della Norvegia nelle Nazioni Unite ribadì la sua sovranità sull'arcipelago conformemente all'articolo 1 del Trattato di Parigi. Inoltre, si obiettò che l'interpretazione di quest'ultimo non deve influenzare in nessun modo l'interpretazione e l'applicazione delle regole contenute nella Convenzione e delle competenze tecniche attribuite alla Commissione sui Limiti.

Nell'aprile del 2009, la Commissione sui Limiti adottò le Raccomandazioni confermando, a parte minori modifiche, i limiti proposti dalla Norvegia, incluso per l'arcipelago Svalbard. Adesso rimane aperta la questione sull'applicazione del Trattato Svalbard alla piattaforma continentale, come sostiene Spagna ed altri Stati Parte del Trattato.

Per quanto riguarda le altre zone della piattaforma artica, in relazione con quella russa, la Commissione –conformemente al suo *modus operandi*– nel 2002 costituì una sub-commissione e richiese ulteriore documentazione, presentò alcune raccomandazioni e sollecitò alla Federazione Russa di riformulare la propria domanda che si pensa sarà presentata nel 2012.

Per quanto riguarda, Danimarca per Groenlandia, Canada e, anche se fuori della competenza della Commissione sui Limiti, gli Stati Uniti, sono in corso ricerche per la raccolta di dati geostatica per la delimitazione del limite esterno della piattaforma.

In prospettiva futura, stante il consistente numero di controversie internazionali sulla delimitazione della piattaforma tra Stati contigui o tra Stati che si

fronteggiano, gli organi giudiziali e arbitrali internazionali hanno accumulato progressivamente un bagaglio giurisprudenziale e dottrinale che potrà aiutare a razionalizzare le future negoziazioni tra gli Stati Artici verso l'elaborazione di accordi di equa delimitazione.

La pietra miliare costituita in materia dalla sentenza della CIJ sulla delimitazione della piattaforma continentale del Nord del 1969 –la cui *ratio* è stata recepita dall'articolo 83 della Convenzione ed elaborata dalla giurisprudenza internazionale successiva–, sembra suggerire quanto segue. Una volta fissati i punti per stabilire la linea di base del mare territoriale, alla regola generale della equidistanza, dovranno essere applicati criteri correttivi con il fine di arrivare ad un risultato equo. Nell'attesa di una delimitazione definitiva, gli Stati interessati dovranno, d'accordo con l'articolo 83.3 della CNUDM, concordare accordi provvisori, come effettivamente sembra accadere nel caso di sovrapposizione di eventuali diritti sovrani nella piattaforma continentale del mar di Norvegia che interessa Islanda, isole Feroe, Groenlandia e Jan Mayen.

Tra i più recenti avvenimenti, si deve ricordare che nel luglio-agosto del 2007 la Federazione Russa, pendente di riformulare la domanda alla Commissione, organizzò una spedizione al Polo Nord nel corso della quale per la prima volta nella storia sono stati collocati sul fondo dell'oceano Artico due bastiscafi Mir a immersione profonda.

In corrispondenza del Polo Nord fu piantata sul fondo del mare una bandiera russa in titanio e fu lasciato un messaggio per le future generazioni. Quest'ultimo richiama i valori di solidarietà e di stretta collaborazione tra tutti gli studiosi e ricercatori di varie generazioni, impegnati al raggiungimento di un bene comune per tutta l'umanità.

Tuttavia e concludendo, nell'ambito dell'attuale discussione sulla delimitazione delle piattaforme dell'oceano Artico non si rileva una seria presa in considerazione circa gli spazi restanti per la Zona e la gestione per l'umanità delle risorse minerarie ivi contenute dove, nelle parole di M. Lachs, «the role of equity [which] becomes more important within and without the law»⁵⁸².

⁵⁸² Lachs M., Ouverture du colloque in R-J Dupuy, *La Gestion des Ressources pour l'Humanité : le droit de la mer*, Colloque -La Haye, 29-31 Octobre 1981 ; Martunus Nijhoff, La Haye, 1982, pag. 3-5, pag. 5.

C. LA COOPERAZIONE NELL'ARTICO

Dalla fine del secolo XIX, entrambe le regioni polari sono state oggetto di una cooperazione internazionale di carattere scientifico, ma i primi anni della Guerra Fredda hanno portato a differenti conseguenze nell'ambito della sfera giuridica. La questione antartica fu risolta con il Trattato Antartico del 1950, mentre che l'oceano Artico occupò un silenzioso luogo nella scena internazionale dovuto, paradossalmente, alla sua posizione strategica tra le due super potenze (Stati Uniti e Federazione Russa).

Questo sonoro silenzio durò fino alla distensione della Guerra Fredda che dette l'opportunità di iniziare una cooperazione internazionale per la protezione del medio ambiente artico.

Da quel momento nacque un processo di istituzionalizzazione della cooperazione artica (3.1) che attualmente è arrivata ad interessare anche ambiti tecnici di cooperazione settoriale e multisettoriale (3.2)

1. La istituzionalizzazione della cooperazione artica: il Consiglio Artico ed i Consigli sub-circompolari. La presenza dell'Unione Europea e l'assenza delle Nazioni Unite

Il post-guerra fredda ha aiutato la nascita di una cooperazione politica per l'Artico grazie alla condivisione di obiettivi verso una *pax artica*, che furono enunciati espressamente il 1 ottobre 1987, dal leader sovietico M. Gorbaciov nel discorso tenuto nella città russa di Murmansk, in occasione della concessione dell'Ordine di Lenin.

Il discorso è comunemente attribuito allo slogan «Polo Nord, polo di pace» poichè l'obiettivo era quello di ottenere un appello internazionale affinché l'Artico si trasformasse in una «zona di pace». Fu generalmente denominato «Momento di Murmansk» per indicare l'inizio di una cooperazione artica nel contesto di un ordine internazionale interdipendente che, da oltre quaranta anni, le Nazioni Unite avevano proposto.

Tale cooperazione si è sviluppata in due diversi livelli: in primo luogo, un livello circumpolare, che copre tutta l'area artica e si sviluppa tra tutti gli Stati artici mediante l'istituzione del Consiglio Artico come foro politico *(i)* e, dall'altro, a

livello sub-circumpolare, relativa ad un parte di Artico, per esempio, nelle zone confinanti con l'Artico, che, pur essendo autonome, sono strettamente interdipendenti tra loro.

Questa cooperazione circumpolare si realizza attraverso altri fori politici istituzionalizzati mediante la costituzione di Consigli sub-circumpolari. In più si apprezza il ruolo emergente della Unione Europea (ii). In più, è doveroso sottolineare che l'importanza internazionale di questa cooperazione circumpolare e sub-circumpolare si trova nell'immediato tentativo di controllare il ruolo marginale delle Nazioni Unite nella regione artica (iii).

i) Il Consiglio Artico, è stato istituito dalla Dichiarazione di Ottawa del 19 settembre 1996 con attività specifiche di due tipi, nel quadro soprattutto per la protezione dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile di comunità indigene. In primo luogo, coordina i programmi in base al Diritto Internazionale *soft* per la tutela della vita e dell'ambiente marino dell'Artico. In secondo luogo, attento alla dimensione umana dell'Artico, coordina i programmi di sviluppo sostenibile e diffonde le informazioni in materia di istruzione, di ricerca e di promozione globale relative alla questione artica.

In questo senso, oltre ai gruppi di lavoro specializzati in diversi ambiti di protezione del medio ambiente, come strumento di attuazione della politica del Consiglio Artico è stata creata l'Università dell'Artico. È una rete decentrata e cooperativa di Università e di Centri di Ricerca situati in diversi Stati membri del Consiglio Artico per promuovere l'istruzione universitaria e l'accesso allo scambio di personale, conoscenza e dialogo.

In occasione della nuova presidenza della Norvegia alla Danimarca, il 29 aprile 2009 si celebrò la sesta Conferenza ministeriale dove è stata adottata la Dichiarazione di Tromsø, in cui sono stati annunciati piani specifici di azione per i prossimi due anni, sui cambiamenti climatici, lo sviluppo ulteriore dei risultati scientifici del IV Anno Polare Internazionale, la protezione dell'ambiente marino, della salute e dello sviluppo umano, l'energia, le sostanze inquinanti, la biodiversità e, infine, la gestione e l'organizzazione del Consiglio Artico stesso.

Per quanto riguarda quest'ultimo, in attesa della stesura di norme di regolamento interno, fu sospeso il processo di valutazione della domanda della Unione Europea, Italia, Cina e Corea del Sud per ottenere lo *status* di osservatore permanente presso

il Consiglio Artico. La sospensione aumentò la critica sulla direzione restrittiva di «club privato» che sembra che il Consiglio Artico stia prendendo.

ii) Tra il 1989 e il 1991, sono stati organizzati, in particolare per iniziativa finlandese, diversi incontri tra il Canada, Danimarca, Finlandia, Svezia, la Federazione Russa e gli Stati Uniti che hanno portato alla firma nel 1991 della Dichiarazione di Rovaniemi, attraverso il quale fu adottata la Strategia artica di protezione ambientale (AEPS).

Questo è stato il punto di partenza per un ulteriore sviluppo che ha portato nel 1996 alla creazione del menzionato Consiglio Artico. Insieme con la creazione di altri forum (come il Consiglio nordico, il Comitato Internazionale per la Scienza nell'Artico, ecc.), all'iniziativa finlandese sono state aggiunte altre due iniziative, cioè la tedesco-danese e la norvegese, che hanno portato rispettivamente alla costituzione nel 1992 del Consiglio degli Stati del mar Baltico e nel 1993 la cooperazione nel euroartico del mar di Barents, tanto a livello intergovernativo mediante il Consiglio euro-artico di Barents, che interagisce, a livello regionale, con il Consiglio regionale di Barents, istituito nel quadro della dichiarazione Kirkenes ed il protocollo, rispettivamente.

Il Consiglio degli Stati del mar Baltico è un forum politico internazionale composto di undici Stati del mar Baltico: Germania, Danimarca, Estonia, Federazione Russa, Finlandia, Islanda, Lettonia, Lituania, Norvegia, Polonia e Svezia, più la Commissione Europea, ed è chiamato a dare un contributo importante al coordinamento delle politiche attraverso le sue politiche e programmi di assistenza in materia di ambiente, sviluppo economico, energia, istruzione/cultura e della sicurezza civile/umana, secondo la riforma approvata nella Dichiarazione di Riga del 4 giugno 2008. Tutte queste attività vengono svolte attraverso diversi livelli di coordinamento multilaterale in cui partecipano, insieme con gli Stati membri, altri sei osservatori, Slovacchia, Stati Uniti, Francia, Italia, Olanda, Regno Unito e Ucraina così come enti non statali, con lo status dei partecipanti speciale.

Da parte sua, il Consiglio euro-artico di Barents ed il Consiglio regionale di Barents, che sostanzialmente riguardano gli stessi settori di cooperazione del Consiglio degli Stati del mar Baltico, sono composti per quanto riguarda il Consiglio euro-artico di Barents dai rappresentanti di Danimarca, Federazione Russa, Finlandia, Islanda, Norvegia e la Svezia e la Commissione Europea, avendo lo *status* di osservatore Germania, Canada, Stati Uniti, Francia, Italia, Giappone,

Olanda, Polonia e Regno Unito, mentre che il Consiglio regionale di Barents riunisce 13 contee che raggruppano tanti popoli indigeni del nord della Finlandia, della Norvegia e la Svezia e la Russia nord-occidentale.

I Consigli sub-circumpolari riflettono la crescita di un sistema di sviluppo per il coordinamento politico a diversi livelli di cooperazione, in cui si affrontano le questioni artiche attraverso modalità di applicazione di diritto *soft* a livello circumpolare, sub-circumpolare e universale sotto forma di direttrici e linee guida adottate volontariamente da entità statali e non statali.

Inoltre, alcune zone artiche coincidono con l'area europea. L'esistenza di uno spazio artico europeo ha portato ad una combinazione geopolitica caratterizzata dalle relazioni tra gli Stati artici e la Unione Europea (UE), in quanto Stati membri (Danimarca, Finlandia e Svezia), Stati associati (Norvegia e Islanda ora un candidato per l'adesione alla UE) oppure partner strategici (Canada, USA e la Federazione Russa) – , senza dimenticare che nella cooperazione internazionale per l'Artico, la Commissione Europea è membro dei Consigli sub-circumpolari analizzati. Inoltre la combinazione geopolitica si accentua per l'apertura di una «finestra artica» nella Politica di Vicinità della Dimensione Settentrionale della UE.

Nonostante la presenza europea nell'Artico grazie alla Dimensione Settentrionale, le crescenti preoccupazioni comuni nella regione artica non hanno permesso che la UE si limiti a guardarlo da una finestra, ma hanno determinato una nuova consapevolezza.

Oltre lo sviluppo di una politica estera per motivi geografici, questa nuova consapevolezza apre la porta a questioni di politica interna di carattere marittimo verso la futura politica dell'UE per l'Artico.

In questo senso, nel quadro della lotta internazionale contro il cambiamento climatico, da un punto di vista ambientale, soprattutto, l'UE ha incluso, in un primo momento, i cambiamenti (effettivi e potenziali) che sta sperimentando l'Artico. Poi ha iniziato a prestare attenzione anche alle sue conseguenze geopolitiche e strategiche, al punto che, secondo gli ultimi sviluppi politici, il riscaldamento dell'Artico sembra essere diventando una grande sfida per la nuova Politica Marittima Integrata.

Riconoscendo chiaramente l'interconnessione di tutte le questioni relative agli oceani e mari, e consapevole che le sue politiche in settori quali ambiente, energia, ricerca, trasporti e pesca hanno un'incidenza diretta sull'Artico, la questione artica

ha recentemente acquistato un nuovo impulso all'interno dell'UE grazie al fomento, utilizzando l'espressione dello stesso Parlamento Europeo, «della consapevolezza dell'importanza dell'Artico in un contesto globale attraverso una politica artica in seno all'Unione europea».

Tenuto conto delle posizioni estreme adottate da un lato, da parte degli altri Stati costieri artici che, a tutela dei loro interessi particolari, hanno lasciato fuori gli interessi comuni dell'umanità, e, dall'altro, dal Parlamento europeo, che ha proposto un sistema di governance per l'Artico, nell'interesse dell'umanità, sotto l'analogia artico-antartico, la Commissione Europea, ponendo le basi per una politica dell'UE per l'Artico sembra offrire l'opportunità di regolare gli interessi in conflitto (cioè gli interessi della UE, gli Stati soprattutto artici costieri e quelli dell'umanità), sotto l'ombrello giuridico della Convenzione del 1982.

Nella sua recente comunicazione, «L'Unione europea e la regione artica», la Commissione Europea espone gli interessi dell'UE e propone nuove prospettive di cooperazione per gli Stati membri e istituzioni dell'UE intorno a tre obiettivi principali: tutelare e preservare sia l'area artica, come la sua popolazione, promuovere l'uso sostenibile delle risorse e in ultima analisi, contribuire ad una migliore gestione multilaterale dell'Artico. E questo senza dimenticare, in modo coerente, l'esistenza di diritti inalienabili sulle risorse della zona artica appartenenti a tutta l'umanità, per conto del quale agisce l'Autorità dei Fondi Marini.

In breve, la Commissione Europea fomenta la Unione Europea come attore globale e fornisce suggerimenti in un contesto globale, cercando di porre la prima pietra di una politica marittima integrata per l'Artico, a seguito di un conflitto dialettico tra i loro interessi, quelli degli Stati e quelle della umanità, portando ad un processo multilaterale per definire nuove prospettive di cooperazione verso il giusto equilibrio tra la priorità di preservare l'ambiente artico e la necessità di utilizzare risorse in modo sostenibile.

iii) Al di là del lavoro svolto sia dalla CIJ che dalla Commissione sui Limiti, la presenza delle Nazioni Unite nella regione artica si caratterizza per le attività svolte da alcune entità specializzate, in particolare la OMM, la OMI e la FAO. Secondo il sistema delle Nazioni Unite, diviso in organizzazioni internazionali e altri programmi, le loro interazioni non sono riconducibili ad una pianta centrale e coerente di azioni specifiche per l'Artico. Pertanto, tali agenzie specializzate sono di particolare importanza nel quadro politico di cooperazione incidentale nelle aree

artiche, rispettivamente, della ricerca scientifica, la navigazione e la gestione della pesca. Per ora, si nota la presenza diretta delle Nazioni Unite nella regione artica attraverso il PNUMA, in particolare attraverso il progetto GRID-Arendal, ed il PNUD, in quanto entrambe le entità hanno lo *status* di osservatore presso il Consiglio Artico. Al contrario, è da notare che, pur non avendo alcun rapporto a livello istituzionale con il Consiglio Artico, il Foro Permanente sulle Questioni Indigene delle Nazioni Unite (UNPFII) sta prestando particolare attenzione alla voce dei popoli indigeni che si alzano dall'Artico.

2. Gli ambiti della cooperazione internazionale artica

La storia delle spedizioni scientifiche è stata strettamente legata alle questioni di sovranità territoriale anche se, passo a passo, vi è stata una presa di coscienza che i processi naturali polari non rispettano i limiti territoriali. Da qui la necessità di uno sforzo congiunto per creare le basi per la cooperazione internazionale in campo scientifico (2.1.). Inoltre, durante il processo di sviluppo della istituzionalizzazione della cooperazione artica, sono state sviluppate tecniche di cooperazione tecnica in diversi settori di maggiore rilevanza economica e sociale (2.2.) ed anche di cooperazione tecnica multisetoriale (2.3).

2.1. La cooperazione scientifica: gli Anni Polari Internazionali e prospettive di sviluppo future

Alla fine del diciannovesimo secolo, lo *esprit d'internationalité* di Westfalia si è manifestato nella zona artica attraverso la organizzazione dei primi due anni polari internazionali (1882-1883 e 1932-1933, rispettivamente), patrocinati dalla Organizzazione Internazionale Meteorologica, stabilita nel 1873, predecessore dell'attuale OMM, fondata nel 1950 e diventata agenzia specializzata delle Nazioni Unite nel 1954. Mentre i primi due anni polari internazionali si sono centrati principalmente nell'Artico e sono stati celebrati con un intervallo di 50 anni, il terzo anno polare (1957-1958) ha avuto luogo solo venticinque anni dopo ed ha spostato l'attenzione sull'Antartico, tanto da avere un impatto sulla sfera giuridica così rilevante da portare all'adozione del Trattato Antartico del 1959, dimenticando l'Artico.

Nonostante questa parentesi, i cinquanta anni successivi fino all'arrivo del recente quarto anno polare internazionale, hanno suscitato nuovi interessi per le sfide del cambiamento climatico e della globalizzazione, e l'Artico è rientrato nella scena internazionale con una nuova visibilità.

In più, la necessità di maggiori ricerche ha portato ad inaugurare un decennio polare internazionale utilizzando come punto di partenza i risultati ottenuti dal quarto anno polare e mirando verso lo sviluppo futuro di efficienti strutture.

Lo scopo è stato quello di promuovere la cooperazione nel campo della scienza e della politica attuata attraverso la collaborazione, la sintesi e l'integrazione interdisciplinare come evidenziato nella Dichiarazione ministeriale (ant)artica del 2009, adottata per la prima volta nella storia scientifica polare, sull'Anno Polare Internazionale e le Scienze Polari.

2.2. La cooperazione settoriale: pesca, navigazione (marittima e aerea) e idrocarburi

Di seguito si analizzano le diverse aree di cooperazione con maggiore pertinenza socio-economica nell'Artico, cioè: il settore della pesca, con particolare riferimento agli spazi internazionali (*i*), il settore della navigazione marittima ed aerea (*ii*) ed infine il settore sugli idrocarburi (*iii*).

L'analisi sarà sviluppata come una interazione dinamica tra il livello circumpolare, sub-circumpolare ed universale.

i) La cooperazione nel settore della pesca diventa importante soprattutto in zone d'alto mare dell'oceano Artico: ovvero, la zona artica dell'Atlantico nordorientale che corrisponde al mare di Norvegia ed il Mare di Barents dove, rispettivamente, si trovano spazi internazionali chiamati *Loophole* e *Banana Hole*, e dall'altro lato della conca artica, la zona artica del Nord Pacifico che comprende l'enclave internazionale del *Donout Hole* nel Mare di Bering. Infine, non va dimenticato il un nuovo spazio internazionale creato dalla fusione della calotta polare, tra il Mar di Chukchi e il mar di Beaufort, adesso accessibile e sfruttabile.

La gestione della pesca nell'alta mare artica risponde alla logica generale della cooperazione internazionale in alto mare per la conservazione delle risorse peschiere nel contesto di una giurisdizione largamente condivisa tra gli Stati costieri e gli Stati di bandiera. Tuttavia, si nota una importante presenza degli

Stati costieri artici che sembra limitare *de facto* l'esercizio delle libertà dell'alto mar.

ii) La cooperazione in materia di navigazione è suddivisa in due settori: in primo luogo, la navigazione marittima la cui analisi è particolarmente importante in relazione alla protezione e conservazione dell'ambiente marino. In questo contesto di crescente sviluppo della navigazione polare artica, in particolare in termini di traffici commerciali e turistici e le potenziali piattaforme di trivellazione in mare, emerge l'importanza del Codice di Navigazione Polare elaborato nel seno della OMI ed attualmente in fase di revisione per la sua adozione come strumento normativo vincolante. In secondo luogo, l'analisi della navigazione aerea artica, ci fornisce esempi specifici di traffico aereo polare, come il consorzio della SAS e la nuova iniziativa transpolare russa, confermando ciò che il professor Carrillo Salcedo aveva già affermato in precedenza nel contesto di una analisi generale analizzando la pratica degli Stati ed al meccanismo istituzionalizzato della OACI, e cioè «che lo spazio aereo è funzionalmente un'area di interesse internazionale, piuttosto che una zona soggetta alla sovranità esclusiva Stato».

iii) Infine, per quanto riguarda il settore degli idrocarburi, al di là delle limitazioni giuridiche esistenti e la prospettiva degli sviluppi futuri all'interno della Commissione del Diritto Internazionale, lo sforzo del Consiglio Artico è inserito in un complesso tessuto politico dove si confrontano gli interessi sullo sviluppo economico e sociale degli Stati artici e degli altri Stati, le istituzioni e gli attori internazionali, sia non artici che artici. Comunque, questo lavoro è la manifestazione di un inizio o, almeno, il tentativo di istituzionalizzare un processo circumpolare sullo sfruttamento sostenibile degli idrocarburi. Tuttavia, gli Stati artici non sembrano ancora disposti ad assumere nuovi obblighi.

2.3. La cooperazione multisetoriale: la valutazione di impatto ambientale e l'approccio integrato basato sugli ecosistemi

Passando adesso all'analisi dei sistemi di cooperazione multisetoriale, l'esempi più pertinenti sono quelli relativi alla valutazione di impatto ambientale e l'approccio basato sugli ecosistemi. Per quanto riguarda la valutazione di impatto ambientale, incluso la valutazione ambientale strategica, sembra risultare

evidente la necessità che la politica e lo sviluppo istituzionale in entrambi casi dovrebbero portare alla elaborazione di norme, nel senso di *hard law*, specifiche ed applicabili nella totalità del territorio artico dando un passo più avanti rispetto all'attuale Convenzione di Espoo, che è solo applicabile ad alcuni Stati artici. In più, per quanto riguarda le aree al di fuori della giurisdizione nazionale, ci sono solo regole molto generali nella CNUDM che però non contemplano meccanismi di azione, rendendo difficile pertanto la loro attuazione pratica.

Passando all'approccio basato sugli ecosistemi, secondo l'agenda politica attuale, il Consiglio Artico sembra consapevole della sua funzione essenziale multilaterale e multisetoriale in vista dell'adozione dell'approccio integrato basato su ecosistema, come il pilastro ambientale per la promozione della cooperazione artica. Nonostante questa consapevolezza, la più grande sfida di realizzare un sistema di cooperazione multisetoriale basata sull'approccio integrato di ecosistemi per lo sviluppo sostenibile nella regione artica, è la mancanza di un chiaro quadro giuridico vincolante. Al momento, nell'oceano artico non vi sono neanche aree protette, solo ve ne sono alcune nelle zone artiche terrestri. Tuttavia, la Commissione Europea nella citata comunicazione del novembre 2008 propone, come parte del suo contributo al miglioramento della gestione multilaterale dell'Artico basata sulla CNUDM, di studiare «la possibilità di creare nuovi quadri per la gestione multisetoriale integrata di ecosistemi. Ciò potrebbe comprendere l'istituzione di una rete di zone marine protette».

CONCLUSIONI

1. Con l'avvento del XXI secolo, la visibilità internazionale dell'Artico ha sollevato un nuovo (ma comunque classico) problema giuridico relativo alla necessità di trovare un equilibrio tra le due tendenze, a volte contrapposte, dell'indipendenza-coesistenza e dell'interdipendenza-cooperazione e tra le norme del Diritto Internazionale, incluso quelle *soft*, che si ispirano a l'una o all'altra tendenza.

In altre parole, il Diritto Internazionale applicabile nell'Artico come ordinamento regolatore della coesistenza tra entità politiche sovrane e di cooperazione di carattere funzionale tra tali entità per la salvaguardia dei loro poteri sovrani secondo il tradizionale principio di reciprocità; e dall'altra, l'interdipendenza tra gli Stati artici e non artici e della cooperazione in ambiti specifici che, al di là del principio di reciprocità, cerca la realizzazione di interessi e necessità comuni agli interessi della comunità internazionale e, in ultima istanza, dell'umanità.

2. Non essendo scompartimenti chiusi, nel corso di questa Tesi sono stati trattati, in primo luogo, i temi relativi alla coesistenza nell'Artico in relazione al concetto di sovranità, diritti sovrani e giurisdizione degli Stati, soprattutto, artici e, tra essi, particolarmente, i costieri. In modo complementare, si è proceduto ad includere, in secondo luogo, il processo di istituzionalizzazione della cooperazione internazionale per l'Artico e le sue forme di attuazione nell'ambito tecnico di carattere settoriale e multisetoriale.

3. Attualmente non esistono questioni giuridiche in sospenso in relazione alla proiezione terrestre ed aerea della sovranità statale, ad eccezione del caso dell'isola Hans e, in minore misura, dell'arcipelago Svalbard. Tuttavia, in linea di principio, questo non esclude la possibilità che si possano considerare vecchie e nuove questioni di sovranità territoriale ed aerea sulla maggior parte delle isole artiche.

D'accordo con la codificazione e lo sviluppo progressivo della CNUDM, che considera le isole come fattori di assegnazione degli spazi marini e sottomarini, eventuali problemi potrebbero derivare dai nuovi interessi economici in termini precedentemente immaginabili relativi, in particolare, alle posizioni strategiche di alcune isole nelle rotte trans-artiche ora navigabili, e/o all'esplorazione e allo

sfruttamento delle risorse naturali negli spazi giuridici marini e sottomarini che esse generano.

In relazione alle vecchie questioni e riprendendo la teoria dei settori, lo *status quo* delle isole artiche canadesi e russe, considerate come tali fino al momento nel quale si scrive, il consenso o almeno l'assenza di proteste, teoricamente potrebbe essere attaccato se si verifica la pretesa (che pretende essere) superiore di un altro Stato.

Intorno alle nuove questioni di sovranità sulle isole artiche, appare opportuno evidenziare la possibilità che emergano nell'oceano Artico «nuove» isole (e/o rocche) a causa del fenomeno dello scioglimento dei ghiacciai.

Tali speculazioni, probabilmente, non hanno alcun merito, se ne hanno alcuno, oltre quello di sollevare solo un caso di studio al livello accademico. Comunque, questa ipotesi non risulta del tutto impossibile, poiché in tal modo si è prodotta la comparsa nel 2005 della cosiddetta *Warming Island* e nel 2007 della rocca *Stray Dog West*, entrambe nel nordest della Groenlandia e comunemente chiamate *Stray Dog Islands*.

Tuttavia, le conseguenze dell'eventuale approccio sulle vecchie e nuove questioni della sovranità territoriale si sostanziano nella proliferazione di controversie territoriali relative alla sovranità delle isole artiche scoperte o da scoprire.

4. La proiezione marina della sovranità nell'oceano Artico, e i diritti sovrani e la giurisdizione esclusiva degli Stati artici costieri, furono oggetto della Dichiarazione di Ilulissat sull'oceano Artico del maggio 2008, dove si chiarisce il compromesso degli Stati costieri artici con il quadro giuridico esistente, compromesso reiterato in occasione dell'incontro ministeriale di marzo 2009 a Chelsea (Canada).

Nonostante la presenza del ghiaccio, il regime giuridico dell'oceano Artico si sviluppa, come se si trattasse di qualsiasi altro spazio marino. Infatti, esistono numerosi dati giuridici che confermano l'applicazione di questo regime giuridico nell'oceano Artico come dimostrano le questioni che sono state risolte per via giudiziaria e convenzionalmente, così come la esistenza di questioni pendenti e negoziazioni in corso.

5. Tra le vecchie questioni, assumono importanza le pretese individuali di sovranità (assoluta) della Federazione Russa e di Canada sulle acque che pretendono classificare come interiori –sulla base, in certi casi, in un titolo storico–

che costituiscono i Passaggi Nordest e Nordovest, adesso suscettibili di essere classificati come stretti internazionali utilizzabili per la navigazione internazionale. Davanti a questa nuova situazione non tutti gli Stati e/o entità internazionali interessati hanno adottato posizioni chiare. Ciò nonostante, le suddette pretese basate su titoli storici sulle nuove rotte, portano a riflessioni sulla nascita della «storia» della navigazione per tutte quelle rotte dei Passaggi trans-artici che solo recentemente sono state aperte permettendo la navigazione.

Tuttavia, nel caso in cui gli stretti trans-artici vengano considerati stretti utilizzati (o utilizzabili) per la navigazione internazionale, la questione sull'applicabilità dell'articolo 234 della CNUDM deve essere ancora risolta.

6. Di non minore importanza sono le nuove questioni che, per il regime dell'oceano Artico, sollevano, in generale, le proposte (e gli studi sullo sviluppo per la presentazione di nuove proposte) dei limiti esterni della piattaforma continentale artica presentate alla Commissione sui Limiti delle Nazioni Unite ed, in particolare, nel caso della Norvegia, le raccomandazioni rilasciate dalla stessa Commissione e le differenze tra la Norvegia ed altri Stati (per esempio, Spagna) relative all'applicazione del Trattato di Svalbard del 1920 agli spazi marini e sottomarini generati dall'arcipelago di Svalbard; differenze che, a sua volta, riportano alla luce, *mutatis mutandis*, le polemiche passate, e tuttavia pendenti, in relazione alle attività di pesca da parte di navi straniere fuori del mare territoriale di Svalbard –dove in alcuni casi ritornano anche le polemiche sulla determinazione delle «acque territoriali» secondo l'espressione letterale del Trattato di Parigi del 1920– e che sembrano proiettarsi verso polemiche future relative allo spazio aereo di questo stesso arcipelago.

7. Nelle aree di alto mare del oceano artico che non comprendono la calotta polare, esistono enclavi internazionali che si considerano necessariamente *res communis omnium* e dove vige il sistema delle libertà proprie dell'alto mare.

8. Non sembra che attualmente la qualificazione giuridica dell'area intorno al punto geografico del Polo Nord, vale a dire, della calotta polare, possa essere altra cosa che alto mare; questa qualificazione dovrebbe evitare che l'occupazione umana che la Federazione di Russia sta attuando dal 2003 durante i mesi estivi e l'eventuale ricorso all'analogia *glacies-terra nullius* possa essere usata come fondamento futuro per una rivendicazione di sovranità.

9. Non si deve dimenticare la questione delle isole di ghiaccio galleggianti in altre zone di alto mare Artico. Apparentemente, queste isole sono occupate principalmente dalla Federazione Russa e utilizzate come stazioni di ricerca, ma non è da escludere la prospettiva di diventare stazioni di perforazione della piattaforma continentale temporaneamente sottostante ed, anche, in vista delle possibilità di sfruttamento futuro come risorse di acqua dolce, che potrebbe portare a ulteriori conflitti tra gli Stati artici costieri e tra questi e gli Stati.

10. L'esistenza del regime giuridico del patrimonio comune dell'umanità per il fondale oceanico e del sottosuolo artico fuori della giurisdizione statale sembra quasi totalmente dimenticata. Basta infatti ricordare gli attuali dibattiti («Di che è il Polo Nord?») suscitati in occasione della spedizione russa *Arktica 2007*. Per il momento, si ha incertezza se il Polo Nord appartiene giuridicamente a uno Stato costiero artico –o a più di uno (...¿un *condominium*?) potendo risultare come continuazione comune di diversi prolungamenti naturali della piattaforma continentale di alcuni Stati costieri artici– oppure, se delimitando la Zona internazionale artica dei fondali marini a su attorno al Polo Nord, quest'ultimo si considererebbe giuridicamente come patrimonio comune della umanità.

11. La visibilità internazionale del Polo Nord ha portato al crescente sviluppo della cooperazione internazionale a livello circumpolare e sub-circumpolare dove acquista particolare importanza il ruolo emergente della Unione Europea nell'Artico, mentre resta notevolmente marginale la cooperazione artica a livello universale nel seno delle Nazioni Unite.

12. La cooperazione a livello circumpolare si materializza attraverso la funzione della canalizzazione politico-scientifica del Consiglio Artico dove confluiscono i Consigli sub-circompolari. Quest'ultimi hanno una relazione diretta con l'Unione Europea: da un lato, i Consigli Nordici sono parte integrante della politica europea e, per l'altro lato, la Commissione Europea è un membro originario del Consiglio Baltico e del Consiglio Euro-artico di Barents.

13. Recentemente, la Comunicazione della Commissione Europea del 2008, «L'Unione Europea e la Regione Artica», evidenzia la presa di coscienza dell'Unione sull'importanza della questione artica nel contesto globale e, al di fuori della Politica di Vicinanza, getta le basi per una futura politica artica nel contesto della Politica Marittima Integrata. Questa politica artica è orientata ad un governo multilaterale dell'Artico in ordine ad un corretto equilibrio tra la preservazione del

medio ambiente artico e alla utilizzazione sostenibile delle risorse naturali. Alla fine dell'anno 2009 il Consiglio dell'Unione Europea chiese alla Commissione la redazione di un documento per l'anno 2011 sullo sviluppo della Politica Marittima dell'Artico.

Tuttavia, non si ha una relazione politica diretta tra il Consiglio Artico e la Unione Europea. A fronte dell'ambizione dell'Unione Europea di esercitare come attore globale nell'Artico, il Consiglio Artico sembra conservare il suo «monopolio» di attuazione circumpolare, così come la promozione della sua capacità di gestione multilaterale. In qualsiasi caso, l'interrogativo resta aperto: con o senza la Unione Europea nell'Artico?

14. È da considerare che a livello universale, fuori del lavoro di delimitazione delle competenze sovrane della CIJ e della Commissione sui Limiti, si constata l'assenza di un piano centrale di azione per l'Artico da parte delle Nazioni Unite, solo si ha una forma settoriale, per un lato, nel quadro di organismi specializzati (in particolare, la OMM, la OMI e la FAO) e, per l'altro lato, da programmi come il PNUMA-GRID/Arendal, il PNUD, così come del foro UNPFII.

15. I principali ambiti di cooperazione artica sono la cooperazione scientifica ed altri (pesca, navigazione marittima ed aerea, e lo sfruttamento di idrocarburi) analizzati in primo luogo di forma settoriale e, in secondo luogo, di forma multisetoriale, ovvero secondo la prospettiva della valutazione dell'impatto ambientale e l'approccio integrato sugli ecosistemi.

16. Da una prospettiva storica e contemporanea, la cooperazione scientifica (ant)artica ha avuto sempre come obiettivo principale il progresso tanto nell'ambito della conoscenza come nella comprensione delle due regioni polari e delle interazioni tra di esse ed il resto del pianeta. A volte si è data molta attenzione all'Artico e, in altre occasioni più all'Antartico, in funzione di diversi fattori che, storicamente, hanno portato a risultati giuridici diversi.

Un anno dopo del III API, venne adottato il Trattato Antartico del 1959, mentre che un anno prima della conclusione del IV API venne adottata la Dichiarazione di Ilulissat del 2008 per portare alla luce la mancata volontà statale di fondare un Trattato artico *ad modum* dell'Antartico.

In questa Dichiarazione si manifestò una posizione politica sotto una prospettiva di mera potenzialità (e non attualità) dei cambi geofisici dell'Artico indipendentemente dal risultato della investigazione scientifica che si stava

portando avanti. Di fatto, al contrario, il documento sullo «Stato di investigazione polare» del 2009 portò alla prova conclusiva del fatto che si stanno producendo cambiamenti nel sistema ghiaccio-oceano-atmosfera. I cambiamenti sono attuali però ancora non si conosce la portata dei potenziali effetti e retro-effetti in scala locale e globale. Nella stessa forma, tuttavia non si comprende ancora il ruolo che le regioni polari assumono nel funzionamento del sistema terrestre.

L'urgente necessità di un maggiore sviluppo dell'investigazione polare, ha portato alla Dichiarazione Ministeriale sull'Anno Polare Internazionale e la Scienza Polare –in altre parole, l'adozione, per la prima volta nella storia, di una dichiarazione congiunta (ant)artica di rango ministeriale in un contesto scientifico

Tuttavia, i ministri non hanno commentato la «questione artica» da un punto di vista giuridico.

17. La gestione della pesca in alto mare evidenzia problemi relativi alla libertà della pesca. In questo senso, gli Stati artici interessati sembra che non pretendano semplicemente qualificare la tradizionale libertà della pesca in alto mare attraverso un esercizio condiviso e coordinato con gli altri Stati nel seno di una organizzazione regionale peschiera (che permetta incluso condividere l'esercizio della giurisdizione sulle navi), ma sottomettere *de facto* l'alto mare adiacente alle loro zone economiche esclusive o zone di pesca alla giurisdizione territoriale esclusiva, minando così gli interessi generali negli spazi tradizionalmente riconosciuti internazionali. In oltre parare, come in qualsiasi altro mare, alcuni Stati pretendono estendere la sua giurisdizione nazionale più in là delle 200 miglia e, quindi, ridurre progressivamente l'alto mare artico, questo è, ciò che in termini generali è stato indicato come fenomeno di «jurisdicción progresiva» o «*creeping jurisdiction*».

18. La cooperazione sulla navigazione marittima ed aerea si beneficia della esistenza di organizzazioni internazionali competenti –in particolare: la OMI e la OACI, rispettivamente– nel cui seno convergono gli sforzi per sviluppare quadri normativi per far fronte alle particolarità proprie dell'Artico ed ai cambiamenti che sta sviluppando.

19. Al contrario, la cooperazione sullo sfruttamento degli idrocarburi incontra per il momento una regolamentazione circumpolare *soft* nell'attuazione del Consiglio Artico.

20. Anche la prospettiva multisetoriale (coiè: la valutazione di impatto ambientale e l'approccio integrato sugli ecosistemi) non ha ancora un quadro normativo *hard*, riducendosi nella pratica all'esistenza di sforzi di attuazione di nuovi programmi specifici d'azione trasversale e integrata in diversi ambiti ambientali.

21. In definitiva, entrambe le cooperazioni settoriali e multisetoriale si caratterizzano per una disordinata interazione tra norme *hard* e *soft* applicabili, secondo il caso, nell'Artico o in una determinata area dello stesso. Di fatto, questa interazione sembra portare a una situazione di *impasse* normativo. Da un lato, si incontra il mosaico esistente di norme *hard* di carattere generale che, nonostante siano vincolanti, non sono pensate alle specifiche caratteristiche dell'Artico. Per l'altro lato, l' *impasse* si materializza nel crescente sviluppo di un Diritto *soft* di carattere specifico per l'Artico però non strettamente vincolante, che è, in una certa misura, il risultato della proliferazione di istituzioni internazionali che si occupano della «questione artica».

Nonostante ciò, la presenza dell'*impasse* o a causa dello stesso, la rilevanza internazionale del sistema di cooperazione artica risiede nel fatto di proporzionare gli strumenti immediati di regolazione che, in certa misura, sta portando alla proliferazione di istituzioni internazionali nel quadro di un Diritto «deformalizzato» nei vari programmi di azione. Tuttavia, tale proliferazione e deformalizzazione può portare il rischio di conflitti e incompatibilità, in altre parole, comporta il rischio di una frammentazione normativa e istituzionale nell'Artico.

22. Se è vero che quanto detto non può facilmente inserirsi nella struttura classica del Diritto Internazionale come insieme di regole interstatali basate nel consenso, prestare attenzione solo al risultato finale, cioè a un trattato ratificato o ad una consuetudine inequivocabilmente accertata, senza prendere in considerazione il processo della sua creazione, porterebbe alla negligenza di ignorare il contesto discorsivo, le strutture e l'adeguamento degli interessi manifestati nello stato attuale di sviluppo del Diritto Internazionale nel cercare di trovare una soluzione alla «questione artica».

23. Se non esiste un regime specifico per l'Artico istituito da un Trattato, e neppure c'è, attualmente, la volontà politica statale per concluderlo e, ancora meno, *ad modum* dell'Antartico, quello che sta succedendo nella pratica è l'applicazione di un ampio quadro giuridico internazionale il cui pilastro primordiale è costituito

dal CNUDM, che compie con entrambe le funzioni del Diritto Internazionale (cioè, garantisce la coesistenza e facilita la cooperazione) e offre la base per la risoluzione del processo di delimitazione marittima in corso, norme per l'utilizzazione delle risorse naturali vive o non vive, per nuove rotte di navigazione, per la protezione del medio ambiente e per l'investigazione scientifica. Tuttavia, fuori dalle zone di giurisdizione nazionale, la CNUDM regola gli spazi di interesse internazionale dell'oceano Artico: l'alto mare e la Zona dei fondali marini. Tutto questo senza che per il momento si sia esplorata la possibilità di applicare all'oceano Artico la Parte IX della CNUDM (articoli 122-123), dedicata ai mari chiusi o semi chiusi, nella misura in cui si stabilisce il dovere di cooperazione tra gli Stati costieri direttamente o attraverso una «organizzazione regionale appropriata» aperta a altre entità interessate.

Questo quadro normativo include tutta una serie di strumenti multilaterali, soprattutto in materia di medio ambiente, biodiversità e protezione dei popoli indigeni, che si applica all'Artico, anche se frequentemente senza fare riferimento specifico agli stessi.

24. Chissà a volte sia necessario elaborare norme specifiche per l'Artico (per esempio, come si è verificato per il regime dell'arcipelago Svalbard); ma credo che il problema giuridico principale nell'Artico sembra influenzare la dinamica del Diritto Internazionale, non tanto in relazione all'elaborazione di nuove norme per l'Artico, perché esistono norme e principi generali cui determinazione, interpretazione ed, eventualmente, adattamento permetterebbe dar una risposta alle opportunità e sfide che sollevano gli attuali cambi nell'Artico. L'adattamento di norme e principi generali del Diritto internazionale alle condizioni particolari di carattere geofisico e strategico che lo spazio artico presenta(va) ha permesso, in questo senso, la determinazione dello statuto delle terre ed isole in modo che, a parte il caso della controversia sulla isola Hans, non esistono attualmente altre questioni giuridiche pendenti di sovranità sugli spazi terrestri degli Stati artici. Tuttavia, secondo me, il problema nell'Artico concerne, più in particolare, alla volontà degli Stati artici costieri di applicare selettivamente le norme, dando priorità a quelle che massimizzano la appropriazione nazionale degli spazi marini e, in generale, la sovranità e gli interessi sovrani, lasciando ad una applicazione marginale – quando ammettano la loro applicazione– le norme che tendono a garantire un regime di libertà concorrente o, ancora di più, la salvaguardia degli

interessi della comunità internazionale o della umanità nell'Artico. Ciò che, tra l'altro, è conforme alla lettera della CNUDM.

La Unione Europea sembra essere l'unico attore internazionale che sta ponendo le basi per un processo di definizione di una politica per l'Artico in un contesto globale basato principalmente nel quadro normativo della CNUDM, però di tutta la CNUDM.

25. In definitiva, gli Stati artici e, soprattutto, gli stati costieri, stanno interpretando e applicando il Diritto Internazionale nell'Artico enfatizzando la prospettiva classica della sovranità/coesistenza-indipendenza al fine di conseguire i loro interessi particolari, minando la realizzazione di una cooperazione istituzionalizzata in un modo sempre più interdipendente.

E, in verità, questo problema classico (la tensione tra interessi sovrani e gli interessi comuni o generali) include una nuova ed in parte sorprendente prospettiva: i popoli indigeni (senza dubbio, gli inuit), la cui presenza nella scena internazionale è una dimostrazione della trasformazione del Diritto Internazionale, sono entrati nelle riflessioni intorno alle risposte da dare a quelle opportunità e preoccupazioni per rivendicare la loro partecipazione nell'esercizio della sovranità (interna) degli Stati artici costieri, ma senza mettere in dubbio la sovranità e gli interessi sovrani e, quindi, rafforzando la risposta più classica che gli Stati artici costieri stanno proponendo.

26. Essendo il problema principale la mancanza di applicazione delle norme esistenti per la realizzazione degli interessi comuni nell'oceano Artico, la soluzione più appropriata non sembra incontrarsi nella creazione di più strumenti giuridici che, probabilmente, non passerebbero che per lettera morta, ma una piena applicazione delle obbligazioni internazionali esistenti aprendo nuove prospettive di cooperazione secondo una interpretazione teleologica del CNUDM in quanto Costituzione onnicomprensiva per tutti i mari e gli oceani.

Basti pensare alla possibile qualificazione della calotta polare come alto mare, all'uso delle isole di ghiaccio per la ricerca scientifica o di sfruttamento di risorse naturali come risorse di acqua dolce nell'interesse dell'umanità, e alla classificazione dei Passaggi trans-artici come stretti utilizzabili per la navigazione internazionale, compresa l'applicazione dell'articolo 234 della CNUDM in queste zone coperti di ghiaccio; ma l'applicazione di detto articolo dovrebbe essere completa, e non solo della la parte iniziale che è quella che darebbe agli Stati

costieri il diritto eccezionale di emanare e far rispettare le leggi statali e regolamenti statali nel contesto di un regime di stretti internazionali, ma anche dalla sua parte finale, dove si precisa che dette leggi e regolamenti rispetteranno dovutamente l'esercizio della navigazione (internazionale) e la protezione dell'ambiente marino.

Ancor di più, se la Commissione sui Limiti confermerà che il prolungamento naturale della piattaforma continentale al di là del limite esterno delle 200 miglia marine forma un unico margine continentale che dalla Siberia attraversa la proiezione verticale del Polo Nord fino alla Groenlandia ed il Canada, la applicazione della CNUDM non impedirebbe non raggiungere questo limite massimo –non raggiungere il limite massimo non significa incidere sulla determinazione del limite esterno della piattaforma continentale e, quindi, non si verificherebbe la previsione della disposizioni di cui all'articolo 134, comma 4, della CNUDM–. Al contrario, una interpretazione teleologica porterebbe alla delimitazione della Zona internazionali dei fondali artici poiché l'attuazione del regime giuridico del patrimonio comune dell'umanità in quella Zona, apparentemente molto ricca di risorse minerarie, contribuirebbe al raggiungimento di un giusto ordine economico internazionale ed equo tenendo conto degli interessi e delle esigenze di tutta l'umanità, come stabilisce il Preambolo della CNUDM. Naturalmente, dall'apologia all'utopia del Diritto Internazionale, altro problema è la mancanza di volontà degli Stati a rinunciare all'esercizio dei propri (potenziali) diritti sovrani in favore del regime di patrimonio comune dell'umanità.

Allo stesso modo, dobbiamo tener presente che al di là della divisione legale-in compartimenti degli spazi marini e sottomarini, gli sviluppi successivi hanno rafforzato la convinzione internazionale circa la necessità di proteggere i mari e gli oceani come ambienti unici (ecosistemi) che, per natura, non sono divisi in compartimenti biologici. Questa convinzione ha portato ad un adeguamento della CNUDM a tale esigenza, attraverso l'adozione dell'Accordo del 1995, che è interpretato e applicato nel contesto della CNUDM e in linea con essa (art. 4 del Accordo 1995) - e nello stesso senso, l'adozione di altri testi nel seno di organismi ed organi delle Nazioni Unite come il Codice di condotta per una pesca responsabile della FAO del 1995, la decisione della Conferenza internazionale sulla pesca responsabile nell'ecosistema marino, Reykjavik, 2001, le risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, etc .

In questo senso, é stata introdotta una innovazione nella gestione ed amministrazione delle risorse biologiche (dal lavoro di ricerca all'effettivo adempimento della gestione ed amministrazione) che, se applicati agli ecosistemi artici alla luce del criterio di precauzione, potrebbe fugare le preoccupazioni comuni in materia di conservazione e tutela dell'ambiente, flora e fauna artica.

Comunque, il problema principale risiede nella difficoltà di riconoscere, data l'incertezza scientifica circa i rischi a lungo termine, se la necessità della conservazione delle risorse naturali invocata fortemente dagli Stati artici per giustificare l'esercizio della loro «giurisdizione progressiva» coincide o meno con gli interessi della comunità internazionale nella detta conservazione.

27. Il Presidente dell'ultima sessione della Conferenza di Montego Bay, svoltasi dal 6 al 11 Dicembre 1982, Mr. TTB Koh, affermò che :«[t]he question is whether we achieved our fundamental objective of producing a comprehensive constitution for the oceans which will stand the test of time». Bene, in questo senso l'oceano Artico rappresenta una sfida per la CNUDM. La sua interpretazione teleologica potrebbe portare ad un lavoro costruttivo in cui il suo significato storico si adatterebbe normativamente alle nuove realtà e bisogni che hanno portato alla visibilità attuale dell'Artico e nel quale, si superano i confini geografici (e gli interessi degli Stati costieri dovuti alla loro situazione geografica), e si consideri l'Artico nella sua unicità e nel contesto di un ordine internazionale interdipendente, e quindi circolare come indicato graficamente nel logo delle Nazioni Unite, sulla base dei propositi e principi delle Nazioni Unite così come stabilito dalla sua Carta costituzionale.