

Stefano Musco

**LA POLITICA ESTERA E DI DIFESA DEI PICCOLI STATI:
UNO STUDIO SULLE RELAZIONI CLIENTELARI INTERNAZIONALI**



©2017 Stefano Musco

Società Italiana di Intelligence

c/o Università della Calabria, Cubo 18-b, 7° piano

via Pietro Bucci

87036 Arcavacata di Rende (CS) - Italia

<https://www.socint.org>

ISBN 979-12-80111-30-2

Indice

Introduzione	4
1. Una complessa ma necessaria definizione	7
1.1 Un concetto relativo: il piccolo stato nella storia. Reliquie medievali, vittime illustri ed ibridi post-coloniali	7
1.2 Alcune considerazioni geografiche sui confini dei piccoli stati	17
1.3 “Piccolo” come ideale, eccezione, esperimento politico, provocazione	25
1.4 Le definizioni della letteratura contemporanea	35
1.5 Delimitazione dell’oggetto di ricerca	41
2. Perché un piccolo stato desidera un protettore?	47
2.1 Difesa del territorio nazionale da stati terzi o attori transnazionali	47
2.1.1 <i>Sostegno militare nell’eventualità di colpi di mano interni o esterni</i>	64
2.2 Ampliamento delle rappresentanze diplomatiche e consolari	73
2.2.1 <i>Ausilio diplomatico e consolare da parte di un protettore</i>	79
2.3 Sostegno in politica estera	87
2.3.1 <i>Analisi di casi storici d’età moderna e contemporanea (fino al 1945)</i>	91
2.3.2 <i>Analisi di casi storici d’età contemporanea (dopo il 1945)</i>	103
3. Perché uno stato più grande desidera un cliente?	110
3.1 Vantaggi delle basi strategiche	110
3.2 Acquisizione di voti nelle organizzazioni internazionali	121
3.3 Impiego dei piccoli stati come “stati di comodo”	127
3.4 Conclusioni: costruzione di un legame clientelare	137
4. Caso studio: il Regno del Bhutan	147
4.1 Introduzione: collocazione geopolitica	147
4.2 Confronto sino-indiano in materia di confini	149
4.3 Evoluzione della politica estera bhutanesa: analisi dei trattati	151
4.4 Il modello protettore-cliente alla prova. Benefici per il Bhutan	154

4.4.1 <i>Sicurezza e difesa</i>	154
4.4.2 <i>Estensione delle rappresentanze diplomatiche e consolari</i>	158
4.4.3 <i>Sostegno in politica estera</i>	160
4.5 Il modello protettore-cliente alla prova. Benefici per l'India	165
4.5.1 <i>Considerazioni strategiche</i>	165
4.5.2 <i>Acquisizione di voti nelle organizzazioni internazionali</i>	169
4.5.3 <i>Uso strumentale delle prerogative sovrane</i>	174
4.6 Riflessioni conclusive	175
Conclusioni	182
Bibliografia	187

INTRODUZIONE

Negli studi di politica estera, i più piccoli stati del sistema internazionale hanno da sempre occupato una posizione controversa. Per alcuni analisti, essi sono troppo piccoli per poter essere catalogati come attori rilevanti; per altri, sono proprio le loro esigue dimensioni e la capacità di sopravvivere (quando non addirittura di prosperare, come nel caso di una Singapore o di un Lussemburgo) a suscitare interesse. Qualsiasi sia il punto di vista adottato, è tuttavia innegabile che oggigiorno si assiste ad una stridente contraddizione tra una diseguaglianza *sostanziale*, fatta di attori ciclopici e microstati senza esercito, ed un'uguaglianza *formale*, ben rappresentata dal sistema "uno stato, un voto" tipico delle Nazioni Unite: una contraddizione che, a seconda delle circostanze e degli attori di riferimento, può causare problemi o generare opportunità per la parte più grande e quella più piccola.

Nella letteratura esistente sul tema è inoltre emerso che le teorie politiche ed economiche tradizionali sono talvolta incapaci di inquadrare adeguatamente la politica estera di questo o quel piccolo stato, col risultato che gli attori più minuti del sistema vengono puntualmente "condannati" dagli studiosi ad un destino fatto di scelte obbligate e soluzioni d'emergenza. Quasi mai, tuttavia, si è cercato di mostrare come un microstato possa deliberatamente accostarsi ad uno o più stati-patrono più grandi per massimizzare i propri vantaggi di politica estera. In altri termini, ci si è poche volte interrogati sulla possibilità che certi stati significativamente più grandi possano fungere da protettori militari e diplomatici, invece che rappresentare semplicemente una minaccia, per dei clienti significativamente più piccoli.

Questo lavoro di ricerca intende colmare tale lacuna del panorama accademico. Esso non intende porsi necessariamente in contraddizione alle teorie già esistenti sul tema, quanto piuttosto fornire un approccio complementare ed innovativo che possa ben inserirsi nel dibattito internazionale sugli *smaller states*. Lo studio mira pertanto a fornire nuove lenti interpretative sull'argomento, piuttosto che a frantumare quelle già esistenti. Lo scopo è mostrare a quali

condizioni ed in che modo la politica estera e di difesa di un piccolo stato possa sorgere, maturare ed evolvere all'ombra di uno o più stati-patrono. Per raggiungere questo obiettivo, il lavoro viene suddiviso in quattro sezioni.

Nel primo capitolo viene posto in evidenza come il concetto di "piccolo" sia necessariamente relativo, e come esso possa essere apprezzato solo se messo a confronto con un "più grande" di riferimento. Più in particolare, l'oggetto di studio viene radicalmente posto in discussione mediante alcune variabili di natura qualitativa e quantitativa, così da evidenziare che la profonda discrepanza tra un attore significativamente più grande che funga da protettore ed uno significativamente più piccolo che si qualifichi come cliente passi necessariamente attraverso alcuni parametri prestabiliti.

Nel secondo capitolo vengono identificate le tre ragioni principali che inducono un piccolo stato a ricercare un legame clientelare con un protettore più grande. Dal momento infatti che gli *smaller states* si contraddistinguono per gravi carenze qualitative e quantitative in ambito militare e diplomatico, si vuole osservare in che modo un protettore possa difendere e supportare il suo cliente qualora quest'ultimo sia sprovvisto di regolari forze armate (o qualora queste non siano addestrate adeguatamente e scarseggino i mezzi ad alta componente tecnologica) o non disponga di un corposo quanto preparato corpo diplomatico. Una analisi svolta sulla base di esaustivi casi storici suggerisce allora che questo ausilio si concretizza in: *a*) sicurezza e difesa, *b*) estensione delle rappresentanze diplomatiche e consolari, *c*) sostegno in politica estera.

Siccome i costi e i benefici di un legame clientelare coinvolgono tanto l'attore più grande quanto quello più piccolo, il terzo capitolo completa il *framework* teorico prendendo in considerazione anche il punto di vista del protettore. Si cerca di comprendere in che modo uno stato significativamente più grande possa avvantaggiarsi dell'esistenza di un attore significativamente più piccolo. In particolare, emerge che gli stati-cliente possono fungere da avamposti strategici per le medie e grandi potenze in tempo di pace o di guerra, ospitando basi aeree ed altre infrastrutture militari, o che ad essere sfruttate in maniera più o meno costante possano essere le prerogative sovrane degli stati più piccoli. Vengono allora anche in questo caso estrapolate tre motivazioni principali, che sono così

sintetizzabili: *a)* uso di postazioni strategiche, *b)* acquisizione di voti nelle organizzazioni internazionali, *c)* uso strumentale delle prerogative sovrane. In chiusura di sezione viene altresì evidenziato sotto quali punti di vista il nuovo modello protettore-cliente si differenzi dai sorpassati *frameworks* clientelari del periodo bipolare e post-bipolare.

Delineato in questi termini il quadro teorico di riferimento, il quarto capitolo costituisce un caso studio sul piccolo regno himalayano del Bhutan, geograficamente incastonato tra il colosso cinese ed il gigante indiano. In questa sezione si cerca di mostrare in che modo, all'atto pratico, un piccolo stato possa gestire la sua politica estera all'ombra di un protettore di riferimento. Nel dettaglio, vengono esaminate le principali dinamiche geopolitiche della regione per poter comprendere in che modo è nato e si è evoluto il legame clientelare tra il governo di Thimphu e quello di Nuova Delhi. Con un occhio puntato sull'ombra lunga di Pechino che si muove sullo sfondo, ci si propone pertanto di evidenziare quali siano i margini di manovra, i rischi ed i benefici tanto per il cliente quanto per il patrono, ed in quali ambiti - alla luce delle variabili estrapolate nelle sezioni precedenti - questo legame si rivela più forte.

Dal punto di vista delle fonti consultate, è opportuno menzionare che nel presente lavoro sono stati impiegati volumi in lingua inglese (ed in minor misura anche alcuni in lingua italiana), articoli scientifici pubblicati su riviste internazionali, saggi in opere collettanee, articoli di giornali internazionali, trattati bilaterali, dati qualitativi e quantitativi reperiti sul CIA World Factbook, sui volumi dell'International Institute for Strategic Studies (IISS), e su altri database particolarmente apprezzati in letteratura. Il lavoro di ricerca si basa pertanto prevalentemente su elementi qualitativi, sebbene i medesimi vengano integrati con dati quantitativi in tutti quei casi in cui sia più stringente la necessità di apportare misurazioni specifiche.

UNA COMPLESSA MA NECESSARIA DEFINIZIONE

1.1) UN CONCETTO RELATIVO: IL PICCOLO STATO NELLA STORIA. RELIQUIE MEDIEVALI, VITTIME ILLUSTRI ED IBRIDI POST-COLONIALI

Qualsiasi trattazione sui piccoli stati non può esimersi dal compiere una seria riflessione su quel concetto di “piccolo” che ancora oggi sta alla base del tema, e ciò non tanto per soddisfare un mero capriccio accademico, quanto per cogliere le sottili sfumature di natura qualitativa e quantitativa che sono insite nell’oggetto di studio. Se da un lato infatti la delimitazione finale dell’oggetto di studio si rivelerà essere un’operazione puramente arbitraria, radicata in ultima istanza sulle mere variabili selezionate dallo studioso, dall’altro lato è pur vero che questo procedimento esige costantemente uno sforzo metodologico di cui possa beneficiare l’oggetto della ricerca nel suo complesso. Come vedremo meglio più avanti, gli studiosi contemporanei hanno dibattuto sulla definizione di “piccolo stato” impiegando spesso variabili di natura economica, demografica e territoriale, o sforzandosi di produrre risultati che sapessero coniugare il mero dato quantitativo ad alcuni elementi di natura più spiccatamente qualitativa; a prescindere dalla mera volontà di accogliere l’approccio di questo o quello studioso, qui importa sottolineare che gli esperti non hanno mai smesso di *confrontarsi* con una simile tematica. Oltre a porre innegabili problemi concettuali, l’oggetto di studio “piccolo stato” ha evidentemente anche stimolato l’interesse di quegli analisti che cercavano di arrivare ad una definizione più sottile e minuziosa: per farlo, essi hanno dovuto saper cogliere le sfumature che stanno alla base del concetto. Il presente lavoro intende accogliere un simile invito alla ricerca, ed intende farlo seguendo una strada che possa essere ad un sol tempo precisa ed innovativa.

La prima caratteristica che dovrebbe essere presa in considerazione è la necessaria relatività del concetto. Uno stato è piccolo solo se confrontato con uno più grande, qualsiasi siano le variabili impiegate per avvalorare il termine di

paragone. E' seguendo quest'ordine di idee che alcuni studiosi hanno preferito il termine "smaller" al mero termine "small" nei propri lavori¹, sottolineando altresì, dati demografici alla mano, che ad essere la norma nel sistema internazionale non è tanto lo stato popoloso quanto la piccola giurisdizione.² Questa osservazione potrebbe certamente non essere condivisa da quegli internazionalisti che vedono la politica internazionale come un gioco tra grandi potenze, ma se pure si decidesse di accettare il loro punto di vista non si potrebbe dimenticare che nella storia sono stati proprio i "grandi", piuttosto che i "piccoli", a costituire una anomalia.³ Ciò ci porta allora a considerare che il concetto di piccolo stato è relativo in termini storico-politici prima ancora che geografici; approfondire questa importante sfumatura concettuale servirà a far luce sulla peculiare natura dei piccoli stati contemporanei.

Se si eccettuano sporadici accenni alla formalizzazione di rigide categorie tra grandi e piccole potenze, quale fu ad esempio quella successiva al Trattato di Chaumont del 1817⁴, il dibattito politologico contemporaneo non si è mai soffermato sulla rilevanza della variabile storica nella delimitazione concettuale di piccolo stato, col risultato che oggi microstati europei di antichissima formazione vengono disinvoltamente inseriti, per mera popolazione o estensione del territorio, nelle stesse tabelle statistiche con le più recenti isole indipendenti, post-coloniali, dei Caraibi o del Pacifico.⁵ Lo studioso di piccoli stati contemporanei potrebbe invece giudicare più stimolante una distinzione ragionata tra reliquie medievali, vittime illustri ed ibridi post-coloniali, a seconda delle considerazioni storico-politiche che possono essere svolte per ciascuna delle seguenti categorie. Un simile approccio presenterebbe il vantaggio di eludere i rigidi schematismi

¹ Benedict, B. (a cura di), 1967, *Problems of Smaller Territories*, London: The Athlone Press.

² Baldacchino, G., 2013, «Thucydides or Kissinger? A Critical Review of Smaller State Diplomacy», in A.F. Cooper, T.M. Shaw (a cura di), *The Diplomacies of Small States. Between Vulnerability and Resilience*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 23.

³ *Ibidem*.

⁴ East, M.A., 1973, «Size and Foreign Policy Behavior», *World Politics*, Vol. 25, No. 4, p. 556.

⁵ Si veda solo a titolo di esempio: Anckar, D., 2007, «Archipelagos and Political Engineering: The Impact of Non-Contiguity on Devolution in Small States», *Island Studies Journal*, Vol. 2, No. 2, p. 196. Da una prospettiva differente, invece, è interessante notare che la World Bank ha saputo escludere dalle sue statistiche i piccoli stati che fossero "high-income countries" (Bahrein, Brunei, Cipro, Estonia, Islanda, Malta, Qatar e San Marino): World Bank, 2009, *Statistics for small states: a supplement to the World Development Indicators 2009*, p. 5. Questa delimitazione si è basata tuttavia su variabili quantitative di tipo economico, e non su elementi qualitativi di natura storico-politica.

numerici, tanto cari soprattutto alle organizzazioni internazionali⁶, per esaminare quegli aspetti non quantificabili di lungo periodo che, sebbene immateriali, costituiscono oggi il nocciolo duro delle differenze tra i piccoli stati contemporanei.

Ed in effetti un politologo europeo non può che rimanere quantomeno perplesso di fronte all'esistenza, sopravvivenza e talvolta fortuna di certi microstati incastonati nel cuore dell'Europa, ossia di quegli antichi ma piccoli bastioni politici che sono oggi a tutti gli effetti stati indipendenti⁷, e che in quanto tali possono far valere i propri diritti - tanto per dirne una - in sede di voto presso l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, al pari dei ben noti giganti statunitensi, russi, cinesi, tedeschi e brasiliani. Argomentare l'esistenza di queste reliquie medievali con il vago pretesto che si tratti di anomalie storiche rischia di farci perdere di vista la profondità della questione. Non è stato infatti il caso, ma un felice intersecarsi di talento individuale, scelte di politica estera e contingenze internazionali a garantire ai piccoli stati quel margine di sopravvivenza di cui possiamo esser oggi testimoni.

Prendiamo per esempio il Liechtenstein. Il suo territorio è rimasto praticamente lo stesso di quando Vaduz e Schellenberg vennero uniti nel 1434, e quando nel 1719 passò nelle mani della famiglia Liechtenstein esso non rappresentava certo una anomalia del sistema internazionale, trattandosi solo di uno delle centinaia di piccoli stati che componevano il Sacro Romano Impero. Quando la Francia rivoluzionaria l'ebbe vinta su quest'ultimo, sebbene il Liechtenstein fosse stato parte dell'unione, esso ottenne comunque l'indipendenza da Napoleone, e ciò si verificò non tanto per questioni geopolitiche o strategiche quanto perché il generale francese aveva simpatizzato col Principe Giovanni I del Liechtenstein, che aveva agito come rappresentante dell'imperatore austriaco durante i colloqui di pace.⁸ Ed anche nel secolo successivo, al termine della prima guerra mondiale, il Liechtenstein conservò la sua indipendenza a prescindere dai legami mantenuti con l'Austria; ciò si verificò perché un territorio così piccolo

⁶ Mazza, R., 2012, *Microstati e Nazioni Unite*, Napoli: Editoriale Scientifica, p. 11.

⁷ Ci si riferisce qui ai seguenti microstati: Andorra, Principato di Monaco, San Marino, Liechtenstein, Città del Vaticano e Lussemburgo.

⁸ Hass, M., 2004, «Geopolitics and Nations: Why Liechtensteiners Exist», *Social Science Research Network: Working Paper*, p. 25.

venne considerato insignificante dalle grandi potenze, le quali non nutrivano alcun interesse nell'alterarne lo status sovrano, reputando che esso non avrebbe mai costituito una minaccia. La stessa Prussia, che pure aveva sconfitto l'Austria nel 1866, non prese mai seriamente in considerazione l'ipotesi di annettersi il Liechtenstein, dal momento che esso era un territorio privo di risorse e dallo scarso valore strategico. Per dirla in altri termini, il Liechtenstein è sopravvissuto fino ad oggi come una reliquia medievale perché la sua importanza è sempre consistita nel non essere importante per nessuno. E sebbene non scarseggiassero anche i pericoli interni che potevano mettere a repentaglio la piena indipendenza del microstato, come la carestia che ebbe luogo durante la Grande Guerra, e a cui si riuscì a far fronte solo perché il Principe pagò di tasca sua l'acquisto di cibo dalla vicina Svizzera, lo *status quo* non venne mai significativamente alterato, permettendo al Liechtenstein di sopravvivere in periodi turbolenti e di prosperare in tempi recenti.⁹

In maniera non dissimile, anche San Marino è sopravvissuto agli innumerevoli riassetto geostrategici avutisi nel corso dei secoli, sebbene esso si fosse evoluto in principio come nient'altro che una delle giurisdizioni più o meno indipendenti dello Stato Pontificio. Eppure, a prescindere dai voleri di potenze ben più grandi, San Marino seppe talvolta fare la scelta giusta di politica estera nel momento più opportuno. Come ci ricorda Luigi Ferrari Bravo, il microstato ha saputo compiere degli "atti saggi" che qui potremmo definire di straordinaria lungimiranza, come quando seppe declinare la proposta simpatizzante di Napoleone, che offriva alla repubblica uno sbocco sul mare ed armi con cui difendere i suoi esigui confini. "San Marino dice che non ne ha bisogno", spiega l'autore, "forse è la saggezza contadina che qui si manifesta".¹⁰ Non si tratta di un caso isolato. Qualche tempo prima, tra il 1738 ed il 1740, il microstato era stato militarmente occupato dagli uomini del Pontefice, rischiando di sparire per sempre dalle carte geografiche; il cardinale Giulio Alberoni aveva infatti concepito un riassetto degli stati italiani che eliminasse le pedine più piccole per

⁹ *Ivi*, pp. 14-15.

¹⁰ Ferrari Bravo, L., 2001, «Il piccolo stato nei rapporti diplomatici internazionali», in L. Barletta, F. Cardini, G. Galasso, (a cura di), *Il piccolo stato. Politica, storia, diplomazia*, San Marino: AIEP Editore, p. 288.

creare una confederazione dei regni più forti, ed in un simile disegno non v'era spazio per una minuscola reliquia indipendente, per quanto antica e nobile la sua memoria potesse essere. Il suo tentativo andò comunque a vuoto, vuoi perché la quasi totalità della popolazione sammarinese si espresse a favore della repubblica, vuoi perché la singolarità storica di San Marino era già diventata parte di un immaginario collettivo che faceva capo al pensiero settecentesco di intellettuali del calibro di John Adams e Turgot, oltre che di vari giurisdizionalisti dell'epoca.¹¹ La Repubblica dunque sopravvisse, adeguandosi ma mai sottomettendosi completamente alle pressioni del governo post-unitario italiano¹², formalizzando la sua posizione nei confronti dell'Italia prima con la convenzione del 1862, che garantì alla repubblica il riconoscimento e la protezione del governo italiano, e poi in epoca fascista con la convenzione del 1939, in cui all'art.1 si specifica che:

La Repubblica di S. Marino, nella certezza che non le verrà mai meno l'amicizia protettrice di S.M. il Re d'Italia per la conservazione della sua antichissima libertà e indipendenza, dichiara che non accetterà quella di nessun'altra potenza.¹³

Pertanto, pur piegandosi ad una politica di forzosa collaborazione con il governo fascista, San Marino seppe leggere la realtà politica di tempi difficili ed accettare le ingerenze del vicino pur di perpetuare la sua libertà, per quanto formale essa potesse essere. Ed in effetti al microstato vennero richiesti atti di deferenza e di fedeltà che non trovavano precedenti nell'Italia liberale, come l'adozione di festività italiane e la "provata fede" dei consoli sammarinesi di stanza all'estero¹⁴, sebbene già nei decenni passati il Regno d'Italia fosse divenuto il "punto di riferimento *essenziale*, e forse non preferenziale, ma *ineludibile*"¹⁵ di una repubblicetta che veniva dipinta nella propaganda come una "giovinetta più

¹¹ Raviola, B.A., 2008, *L'Europa dei piccoli stati. Dalla prima età moderna al declino dell'antico regime*, Roma: Carocci, p. 126.

¹² Ferrari Bravo, L., *op. cit.*, p. 288.

¹³ Convenzione di amicizia e di buon vicinato fra la Repubblica di S. Marino e il Regno d'Italia, 1939, Capo I, art. 1. Disponibile all'indirizzo: <http://www.esteri.sm/on-line/home/trattati-internazionali.html> (consultato il 3 gennaio 2015).

¹⁴ Sabbatucci Severini, P., 2001, «Un microstato e il suo tutore: San Marino e l'Italia. 1861-1960», in L. Barletta, F. Cardini, G. Galasso, (a cura di), *op. cit.*, p. 266.

¹⁵ *Ivi*, p. 252. Corsivo nostro.

o meno discola”¹⁶ da educare e proteggere nell’alveo di una certa italianità paternalistica.

Possiamo allora delineare la personalità di quei piccoli stati contemporanei che vengono qui definiti “reliquie medievali” e le cui peculiarità, come vedremo meglio in chiusura di paragrafo, sono ben distinte da altri piccoli stati sorti solamente in epoca contemporanea e post-coloniale. Sebbene non siano da rigettare completamente le distinzioni odierne su base socio-economica¹⁷, si ritiene che certi piccoli stati contemporanei presentino delle sfumature di natura storica e politica che ne fanno un *unicum* del sistema internazionale. Le reliquie medievali di stampo europeo hanno infatti saputo leggere la politica internazionale di un dato periodo storico e gestire di conseguenza la propria politica estera, con lo scopo principale di sopravvivere ai vicini più grandi e di perpetuare una condizione di indipendenza più o meno formale, fino ad oggi. Anche lì dove le strozzature erano di natura interna ed economica, alcuni microstati hanno saputo elaborare delle strategie, forse sperimentando, come nel caso delle case da gioco sorte nel Principato di Monaco nella seconda metà dell’Ottocento¹⁸, ma sempre incastrandosi opportunamente nella realtà politica internazionale del loro tempo e mai inimicandosi i loro immediati vicini. Quando invece le esigenze politiche e militari di stati più potenti prendevano il sopravvento, e le contingenze storiche strozzavano le scelte di politica estera dei governi più piccoli, anche microstati millenari sono crollati, e fondendosi ad altri potentati sono spariti dalla carta geografica.¹⁹

Una tra le più note di queste vittime illustri è probabilmente la Repubblica di Dubrovnik (o Ragusa). La sua storia è antica almeno come quella di San Marino e del Liechtenstein, il suo ricordo costruito su una prosperità certamente più accentuata, il suo apparato informativo tra i migliori dell’età moderna²⁰ ed il suo

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁷ World Bank, *op. cit.*, p. 5.

¹⁸ Mount, G., 1991, «The Men Who Built the Bank at Monte Carlo», *History Today*, Vol. 41, No. 10, pp. 33-34.

¹⁹ Per un esame storico più approfondito del contesto italiano ed europeo si rimanda a: Raviola, B.A., *op. cit.*, pp. 34-38 e 107-112.

²⁰ Di Vittorio, A., 1994, «Un grande nodo postale tra Oriente ed Occidente in età moderna: la Repubblica di Ragusa», in A. Di Vittorio, S. Anselmi, P. Pierucci, (a cura di), *Ragusa (Dubrovnik) una repubblica adriatica: saggi di storia economica e finanziaria*, Bologna: Istituto editoriale universitario, p. 62.

talento diplomatico indubbiamente più fine ed incisivo, a tal punto che uno dei massimi esperti sul tema, Francis W. Carter, ha affermato: “In diplomatic affairs, however, Dubrovnik was a past-master”, e “the government always knew when to give way and when to hold out”.²¹ Come è possibile allora che un microstato con queste caratteristiche non sia riuscito a sopravvivere, scomparendo tragicamente proprio alle soglie della contemporaneità? Probabilmente perché a prescindere dal talento diplomatico dei suoi funzionari, e dal sapiente gioco internazionale che le ha permesso per secoli di prosperare sotto l’ala protettrice di una potenza straniera, veneziana, ungherese o ottomana che fosse, ad un certo punto Dubrovnik è stata messa alle strette da concorrenti ben più persuasivi, e le vaghe pretese di neutralità hanno ceduto il passo ad un *aut-aut* che mal si addiceva alla politica estera di una città-stato. E in effetti, sebbene possa suonare paradossale che proprio nel periodo 1800-1805 la repubblica conobbe uno dei periodi più redditizi della sua storia, ferma nelle sue istanze di neutralità²² mentre tutti gli altri stati del Mediterraneo si dissanguavano in guerra²³, quando la guerra tra Francesi e Russi bussò alle porte della città quest’ultima ormai rappresentava un punto geostrategico di grande importanza a cui nessuna delle grandi potenze sopra menzionate era disposta a rinunciare. L’importanza di non essere importanti, tanto evidente nel caso del Liechtenstein, veniva meno nel caso di Ragusa. Messi alle strette, i senatori della repubblica scelsero di schierarsi a fianco della Francia, ma cercarono di mantenere più strade aperte, ed infatti, quando il generale francese Lauriston cominciò a organizzare un protettorato nella città-stato, scoprì che nel frattempo il Senato di Dubrovnik aveva inviato un agente a Costantinopoli, un altro agente a Vienna e a San Pietroburgo con una richiesta di aiuto in funzione anti-francese, ed un terzo ancora a Parigi con una lettera condiscendente per Napoleone ed altre istruzioni per l’ambasciatore turco, affinché quest’ultimo protestasse contro l’occupazione di uno stato tributario della Sublime Porta: tutti elementi, i medesimi, che avrebbero avuto gran peso nelle accuse di slealtà

²¹ Carter, F.W., 1972, *Dubrovnik (Ragusa). A Classical City-state*, London and New York: Seminar Press, p. 118.

²² Per dirla con Anselmi, Ragusa “marcia sempre sul filo del rasoio per restar fuori da ogni conflitto”. Anselmi, S., 1994, «Motivazioni economiche della neutralità di Ragusa nel Cinquecento», in A. Di Vittorio, S. Anselmi, P. Pierucci, (a cura di), *op. cit.*, p. 28.

²³ Carter, F.W., *op. cit.*, p. 439.

formulate dai francesi successivamente, nel 1808, poco prima che con un atto formale, eclatante e drammatico nel suo esser sintetico, dopo una storia ragusana durata un millennio, un funzionario napoleonico affermasse al cospetto del Senato: “The Republic of Dubrovnik has ceased to exist; the Government and the Senate, as well as the lawcourts, are dissolved”.²⁴

Si è discusso dunque della peculiare esperienza europea, e di come alcuni microstati siano riusciti a superare indenni le crisi politiche e militari di età moderna e contemporanea, mentre altri hanno perso la sfida con la storia e dopo secoli sono stati inglobati in realtà statuali più grandi. Ciò che emerge in ultima istanza è la seguente caratteristica: la forma statale delle realtà politiche finora considerate si radica su una *secolare* esperienza di matrice europea fatta di giochi diplomatici e ricerca di protettori, in cui il margine di negoziazione, seppur minimo, è stato comunque utilizzato per garantire ai microstati una affannosa sopravvivenza. Essa sembra non avere niente in comune con le forme statuali di altri minuscoli stati contemporanei, che originano piuttosto da un processo di decolonizzazione postbellico più o meno violento e sbrigativo²⁵, in cui i contorni politici, amministrativi e territoriali delle nuove realtà politiche hanno assunto delle fattezze ibride, decisamente prive di quel substrato storico che è tipico dell’esperienza europea.²⁶

Si prendano ad esempio in considerazione quelle isole della Polinesia dove per secoli hanno prevalso strutture gerarchiche facenti capo agli *chiefdom* (o capi locali), dove cioè vigeva una rudimentale struttura burocratica ed un sistema tributario obbligatorio, finalizzato alla buona gestione delle terre ed alla creazione di un surplus agricolo; sebbene alcuni di questi elementi potrebbero indurci a ritenere che esisteva una qualche forma di centralizzazione politica molto simile al modello statale europeo, come il possesso della terra, che ricordava per certi versi il classico sistema feudale, nel complesso è possibile affermare che si tratti di una traiettoria storica “che non si sarebbe evoluta verso lo stato, ma in cui anzi il *chiefdom* sembrerebbe essere un punto di arrivo e un esito adeguato ad alcune

²⁴ *Ivi*, p. 534.

²⁵ Bagnato, B., 2006, *L’Europa e il mondo. Origini, sviluppo e crisi dell’imperialismo coloniale*, Firenze: Le Monnier Università, p. 191.

²⁶ Ferrajoli, L., 1997, *La sovranità nel mondo moderno*, Bari: Laterza, pp. 7-8.

caratteristiche di fondo del contesto in cui si è formato”.²⁷ Se però in Polinesia sembrava esser sorto almeno un embrione di centralizzazione politica autonoma, lo stesso non può dirsi delle isole della Melanesia, dove ancora nel XIX secolo primeggiava il commercio di schiavi, e dove la completa assenza di autorità locali lasciava campo aperto ad un clima di violenza e frammentazione.²⁸ Il contatto con gli Europei però non acquisì i tratti drammatici tipici della spartizione dei territori africani, attestandosi piuttosto su una strategia della “protezione” che poteva rivelarsi meno dispendiosa sulla lunga distanza. Da ciò deriva una fusione di costumi tradizionali ed esterni, che ancora oggi non smette di sollevare perplessità ed interrogativi di levatura internazionale in microstati come Tonga²⁹, le Isole Fiji e le Isole Salomone.³⁰ Alcune contraddizioni storico-politiche risaltano poi in maniera più evidente se si considerano i movimenti sorti a Tonga, a Samoa ed alle Fiji, che contestano l’autorità dei tradizionali detentori del potere ed invocano un modello democratico di stampo occidentale³¹, anche se alcuni studiosi hanno preferito evidenziare che tradizione e democrazia non devono essere necessariamente intese in maniera antinomica, potendo invece presentare interessanti punti di contatto.³²

Certo, è innegabile che questi piccoli ibridi post-coloniali siano stati in passato manipolati agevolmente da questa o quella potenza europea per mere esigenze politiche ed amministrative. Valga a titolo d’esempio la decisione presa dal governo britannico nel 1882 di accorpate sotto un’unica giurisdizione le isole di St. Kitts, Nevis ed Anguilla, decisione che poi condusse per tutto il secolo successivo a continui contrasti, al punto da fomentare istanze secessionistiche in un territorio già di per sé minuscolo: sembrava infatti che col processo di

²⁷ Giusti, F., Sommella, V., Cigliano, S., 2009, *Storia dell’Oceania*, Roma: Donzelli Editore, p. 84.

²⁸ *Ivi*, p. 150.

²⁹ Per un approfondimento sul tema, rimando a: Benguigui, G., 2011, «Tonga in Turmoil», *Journal of the Polynesian Society*, Vol. 120, No. 4, pp. 349-367; Campbell, I.C., 2006, «Progress and populism in Tongan politics», *The Journal of Pacific History*, Vol. 41, No. 1, pp. 49-60.

³⁰ Giusti, F., Sommella, V., Cigliano, S., *op. cit.*, pp. 222-223.

³¹ Favole, A., 2010, «Le democrazie degli altri: prospettive antropologiche», *Parolechiave*, Vol. 43, p. 165. Per esempio Samoa si caratterizza per un *decision-making* assai peculiare fondato sulla logica del consenso: Huffer, E., So’o, A., 2003, «Consensus versus dissent: Democracy, pluralism and governance in Samoa», *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 44, No. 3, pp. 281-304.

³² *Ivi*, p. 166.

unificazione le condizioni socioeconomiche di alcune isole fossero peggiorate.³³ Ed ancora, spostandoci di nuovo in Oceania, urge ricordare che l'accorpamento amministrativo tra le Isole Gilbert ed Ellice è giunto a termine negli anni settanta del ventesimo secolo, dando vita a due distinti microstati indipendenti, Kiribati e Tuvalu³⁴, mentre in Africa le Comore sono tornate a far parlare di sé dalla metà degli anni novanta in seguito alle tentate secessioni delle isole che compongono l'unione, con particolare riferimento all'isola di Anjouan, che dell'unione si è sempre considerata l'economia più forte.³⁵ Anche in questo caso il forte desiderio di indipendenza ha delle motivazioni profonde, di natura storica, radicate sull'esistenza di più sultanati in competizione tra loro, con Anjouan in una posizione di preminenza; una simile preminenza fu poi all'origine della perdurante rivalità tra le isole, questione che condusse altresì i vari sultani a cercare la protezione di questa o quella potenza straniera, europea o malgascia che fosse.³⁶

In conclusione, uno studio sui piccoli stati non può prescindere da alcune precisazioni di natura storico-politica. Trattare realtà diverse su base demografica o economica è senza dubbio un ottimo espediente per raggruppare velocemente una cerchia di nomi e farne i protagonisti della ricerca, ma certe tendenze andrebbero smussate lì dove l'analisi statistica lascia il posto a considerazioni di natura strategica e diplomatica. Seguendo quest'ordine di idee, si è cercato qui di gestire delle differenziazioni qualitative piuttosto che quantitative; distinguendo le reliquie medievali dalle "vittime illustri" della storia e dagli ibridi post-coloniali si è cercato di richiamare l'attenzione degli studiosi su alcune peculiarità (e relative distinzioni) dei piccoli stati contemporanei. Certo, è innegabile che l'introduzione di un parametro quantitativo potrebbe aiutarci a inquadrare con maggiore precisione l'oggetto di studi, ma, dal momento che la letteratura esistente sull'argomento già straripa di classificazioni su base quantitativa, di questo ci occuperemo meglio in seguito. Per adesso è opportuno notare che il concetto di

³³ Midgett, D., 2004, «Pepper and Bones: The Secessionist Impulse in Nevis», *New West Indian Guide*, Vol. 78, No. 1/2, pp. 45-46.

³⁴ Finin, G.A., 2002, «Small is Viable: The Global Ebbs and Flows of a Pacific Atoll Nation», *Pacific Island Development Series*, Working Paper No. 15, pp. 1-3.

³⁵ Baker, B., 2009, «Comoros: The Search for Viability», *Civil Wars*, Vol. 11, No. 3, pp. 215-216.

³⁶ Weinberg, S., 1995, *Last of the pirates: the search for Bob Denard*, New York: Pantheon, pp. 10-11.

“piccolo” è relativo in termini storici oltre che geografici: paragonare il Liechtenstein o i territori di St. Kitts e Nevis all’isola di Tuvalu col solo pretesto che questi stati rientrano in precisi parametri numerici è un’operazione certamente arbitraria (e fin qui *nulla quaestio*) la quale però non sottolinea un aspetto fondamentale, e cioè che, a prescindere da popolazioni esigue e scarsa estensione territoriale, si tratta di esperienze storiche e forme statuali completamente diverse. La distinzione qui proposta fra reliquie medievali, vittime illustri ed ibridi post-coloniali, per quanto certamente meritevole di ulteriori accorgimenti, potrebbe perlomeno avere il pregio di apportare una prima riflessione storica sul tema.

1.2) ALCUNE CONSIDERAZIONI GEOGRAFICHE SUI CONFINI DEI PICCOLI STATI

Quanto esposto finora ci priva però di quel concreto beneficio geografico che solo una cartina aperta sul tavolo può fornirci. Che forma hanno i piccoli stati? Di quale estensione territoriale stiamo effettivamente parlando? Si è già detto infatti che il concetto di “piccolo” è relativo sia in ambito storico che territoriale, ma per apprezzare meglio questa caratteristica dobbiamo scendere più nel dettaglio.

La prima cosa da notare è che i piccoli stati non sono topograficamente tutti uguali, e ciò ha delle conseguenze profonde sul piano della politica estera e della sicurezza, soprattutto per ciò che concerne la difesa del territorio, il controllo degli stretti, il rifornimento di beni di prima necessità e di altre risorse strategiche.³⁷ Ne deriva che è opportuno operare una distinzione, a seconda che il microstato possieda uno sbocco sul mare o ne sia privo, constatando altresì se si tratti di un piccolo territorio peninsulare, di un’isola o di un arcipelago (Fig. 1.1). E’ interessante infatti osservare che microstati con o senza sbocco sul mare presentano rispettivamente una serie di vantaggi e svantaggi di tipo economico, politico e strategico. Briguglio ci ricorda che le piccole isole sono prive di risorse naturali e, dal momento che i mercati interni sono assai ristretti, dipendono fortemente dal commercio internazionale per il proprio sviluppo.

³⁷ Sidiropoulos, G., 2009, «Geography of Micro-states: Main Arising Issues», *Regional Science Inquiry Journal*, Vol. 1, No. 1, p. 51.

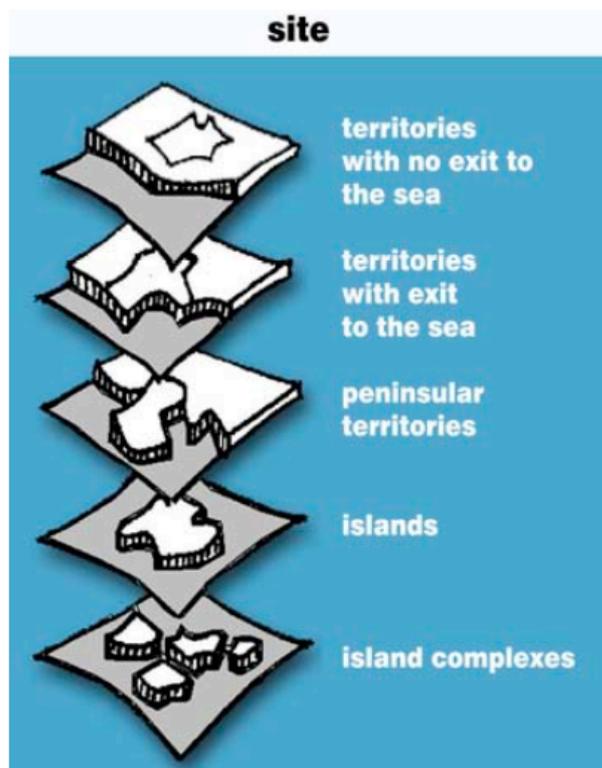


Fig. 1.1: Caratteristiche topografiche dei microstati
Fonte: Sidiropoulos, 2009

Inoltre, tanto più l'isola è distante dai mercati di riferimento, tanto maggiori sono i costi di trasporto legati al commercio; a ciò poi si aggiungano considerazioni di carattere più spiccatamente logistico, quali ad esempio i frequenti ritardi nella consegna dei prodotti e l'incertezza dei rifornimenti, oltre ad una vasta gamma di contingenze naturali, come cicloni, terremoti ed eruzioni vulcaniche.³⁸ Tuttavia, da un punto di vista differente, le piccole isole-stato hanno saputo valorizzare certe caratteristiche geografiche particolarmente piacevoli, da sempre frutto di un immaginario collettivo esotico, per incentrare le proprie economie su un turismo più o meno d'élite³⁹, fatto di spiagge, mari cristallini e

³⁸ Briguglio, L., 1995, «Small Island Developing States and Their Economic Vulnerabilities», *World Development*, Vol. 23, No. 9, pp. 1616-1617. Sulle catastrofi naturali nei piccoli stati invece si rimanda, più nel dettaglio, a: Kelman, I., Davies, M., Mitchell, T., Orr, I., Conrich, B., 2006, «Island Disaster Para-diplomacy in the Commonwealth», *The Round Table*, Vol. 95, No. 386, pp. 561-574.

³⁹ Sul turismo d'élite nei microstati insulari si vedano i casi studio su St. Lucia e St. Vincent in Bishop, M.L., 2010, «Tourism as a small-state development strategy: pier pressure in the Eastern Caribbean?», *Progress in Development Studies*, Vol. 10, No. 2, pp. 99-114. In particolare si veda p. 103, in cui si sostiene che "St. Lucia has consistently opted for a 'high-end' brand of tourism" e p. 104, in cui si specifica che St. Lucia ha adottato con successo una strategia turistica di lusso basata sulle lune di miele per facoltosi clienti europei e statunitensi.

climi caldi.⁴⁰ Da una prospettiva geostrategica, invece, anche isole minuscole hanno avuto un peso di gran lunga superiore a quello inizialmente ipotizzato, avendo permesso a stati più grandi di perseguire i loro interessi politico-militari in dati contesti regionali. Del resto, oggi come in passato, la possibilità di costruire basi militari, siti di rifornimento ed aeroporti su dei minuscoli fazzoletti di terra in pieno oceano ha rappresentato un vantaggio non indifferente⁴¹: emblematico al riguardo è il caso di Ascension, che costituì uno snodo cruciale delle operazioni britanniche durante la guerra delle Falkland.⁴²

Per elaborare un discorso sui piccoli stati insulari è dunque fondamentale tenere a mente che l'isola rappresenta un oggetto di studio estremamente complesso, i cui punti di forza e di debolezza variano a seconda della chiave di lettura che si sceglie di impiegare. Essa è un universo in miniatura, chiuso in sé stesso, i cui abitanti percepiscono un atavico quanto peculiare senso di appartenenza che può stimolare una rappresentazione di sé fortemente in contrasto con un "Altro" lontano, distintamente separato dalle acque.⁴³ Certo, sarebbe ambizioso sostenere che l'isola debba rappresentare anche un mondo politicamente omogeneo, chiusa com'è in confini naturali che su una mappa geografica appaiono perfetti e insindacabili⁴⁴, e questo ci porta a considerare che tale universo non sia più così ristretto come si crede. L'isola è infatti anche un momento di incontro tra individui diversi, accomunati dal bisogno di stabilirsi in maniera temporanea o provvisoria su un fazzoletto di terra che, per quanto

⁴⁰ McElroy, J.L., 2006, «Small Island tourist economies across the life cycle», *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 47, No. 1, pp. 61-77. Qui l'autore, dati alla mano, elabora un modello molto dibattuto nella letteratura sui piccoli stati insulari, noto come modello SITE: esso è interamente incentrato sul turismo.

⁴¹ Per ciò che concerne ad esempio l'impegno statunitense nel Pacifico, si vedano: Davis, S., 2011, «The US military base network and contemporary colonialism: Power projection, resistance and the quest for operational unilateralism», *Political Geography*, Vol. 30, pp. 215-224; Scott, D., 2012, «US Strategy in the Pacific - Geopolitical Positioning for the Twenty-first Century», *Geopolitics*, Vol. 17, No. 3, pp. 607-628. Più avanti tratteremo l'argomento in maniera più approfondita.

⁴² Sul punto: McQueen, B., 2005, *Island Base: Ascension Island in the Falklands War*, Dunbeath: Whittles Publishing.

⁴³ Baldacchino, G., 2005, «Editorial: Islands - Objects of Representation», *Geografiska Annaler*, Vol. 87, No. 4, p. 248.

⁴⁴ Steinberg, P.E., 2005, «Insularity, Sovereignty and Statehood: the Representation of Islands on Portolan Charts and the Construction of the Territorial State», *Geografiska Annaler*, Vol. 87, No. 4, pp. 255-256.

piccolo, li sottragga alle incertezze del mare, ma essa è anche evasione, esilio, sogno e terra d'opportunità.⁴⁵

Diversamente dalle minute realtà insulari, i microstati continentali, con o senza sbocco sul mare, sembrano invece rispondere ad una logica più simile a quella delle enclavi. Pur essendo accomunati alle isole per la scarsità di risorse ed una esigua estensione territoriale, oltre che per l'assenza di un retroterra strategico cui ricorrere in caso di attacco esterno, essi sono geograficamente incastonati tra uno o più stati confinanti che dispongono di risorse politiche, economiche e militari nettamente superiori. La loro esistenza sembra creare una zona d'eccezione, un buco geografico e politico nella continuità territoriale dello stato confinante, alimentando in quest'ultimo la percezione che tale "anomalia" gli impedisca di governare su un territorio omogeneo, delimitato da confini ben precisi.⁴⁶ Ed in effetti, nel processo di formazione dello stato moderno, le enclavi ed i territori più esigui sono stati progressivamente fagocitati dagli stati-nazione più potenti, affinché a giovarne fosse la governabilità del paese nel suo insieme.⁴⁷ E' pur vero, d'altro canto, che i microstati continentali non soffrono di quei *malus* già descritti da Briguglio con riferimento alle piccole isole-stato, ed infatti ad esserne agevolati sono in primo luogo il commercio ed il rifornimento di beni e servizi.

Vi è poi un altro importante aspetto da sottolineare, e cioè che, a prescindere dalle caratteristiche geografiche considerate, il discorso sui "confini" dei piccoli stati potrebbe essere soggetto ad un drastico ripensamento. Ciò è evidente in primo luogo se si considerano gli sviluppi successivi alla Convenzione di Montego Bay del 1982, entusiasticamente ratificata da moltissimi microstati insulari, che pose le basi per la creazione delle acque arcipelagiche e soprattutto delle zone economiche esclusive (ZEE), ossia di quelle aree che si estendono per 200 miglia marine "dalle linee di base da cui viene misurata la larghezza del mare territoriale"⁴⁸, nelle quali anche per le più piccole isole-stato possono far valere i

⁴⁵ Baldacchino, G., 2005, «Editorial: Islands...», p. 249.

⁴⁶ Berger, S., 2010, «The Study of Enclaves: Some Introductory Remarks», *Geopolitics*, Vol. 15, p. 313.

⁴⁷ *Ivi*, p. 319.

⁴⁸ Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, art. 57. Disponibile all'indirizzo: http://www.minambiente.it/sites/default/files/Convenzione_10_dicembre_1982.pdf (consultato il

propri diritti sovrani di sfruttamento delle risorse naturali, biologiche o non biologiche. Certo, è innegabile che a questi diritti fa seguito anche una vasta serie di obblighi cui spesso i microstati insulari non riescono a far fronte per carenza di risorse umane ed economiche (quali possono essere i controlli fiscali, doganali, sanitari o in materia di immigrazione), ma qui importa principalmente sottolineare che con la Convenzione del 1982 anche stati territorialmente minuscoli hanno visto i propri confini marittimi ampliarsi straordinariamente, al punto da ricavare notevoli profitti dallo sfruttamento diretto o indiretto delle risorse situate nelle ZEE di propria competenza. Il caso più eclatante è quello di Kiribati, un microstato con una superficie terrestre di circa 820 chilometri quadrati ed una ZEE di 3.5 milioni di chilometri quadrati, tra i cui introiti più rilevanti figurano proprio le quote per l'accesso di pescherecci stranieri nella sua zona economica esclusiva.⁴⁹ Questa sproporzionata estensione dei confini può poi avere conseguenze anche di natura strategica, lì dove i meri interessi ittici si confondono con considerazioni di politica estera che riguardino il gioco di riconoscimenti tra la Cina e Taiwan nel Pacifico⁵⁰, contrasti tra superpotenze⁵¹ o dispute (più o meno aspre) nell'area caraibica.⁵²

Alcuni microstati hanno poi cercato di ampliare i propri confini attraverso inattese direttrici verticali che superassero i ben più tradizionali confini terrestri e marittimi. Ci si riferisce qui alla ripartizione delle frequenze sull'orbita geostazionaria, ossia quel particolare tipo di orbita distante circa 36.000 chilometri dalla Terra, al di sopra dell'equatore, che permette una rotazione

15 gennaio 2015); Focarelli, C., 2008, *Lezioni di Diritto Internazionale. Il sistema degli Stati e i valori comuni dell'umanità*, Padova: CEDAM, pp. 277-278.

⁴⁹ Mazza, R., *op. cit.*, p. 76.

⁵⁰ Stringer, K.D., 2006, «Pacific Island Microstates: Pawns or Players in Pacific Rim Diplomacy?», *Diplomacy and Statecraft*, Vol. 17, pp. 551-553.

⁵¹ Ci si riferisce qui all'accordo stipulato intorno alla metà degli anni Ottanta tra Kiribati e l'Unione Sovietica, con il quale veniva accordato ai russi l'ingresso nella ZEE di Kiribati per attività di pesca. L'accordo ovviamente allarmò gli statunitensi, dal momento che la ZEE di Kiribati si espande verso la parte meridionale delle Hawaii. L'Unione Sovietica tentò inoltre di concludere un simile accordo anche con Tuvalu, il cui bilancio statale ristagnava particolarmente in quel periodo. Sul punto: Finin, G.A., *op. cit.*, pp. 15-16.

⁵² Milefsky, R.L., 2004, «Territorial Disputes and Regional Security in the Caribbean Basin», in I.L. Griffith (a cura di), *Caribbean Security in the Age of Terror: Challenge and Change*, Kingston: Ian Randle Publishers, pp. 82-83. Una di queste dispute, sicuramente tra le più note, è quella che riguarda Aves Island. Date le dimensioni assai ridotte, St. Kitts e Nevis, St. Vincent e Grenadine, St. Lucia e Dominica contestano che si tratti di una vera e propria isola. Il Venezuela invece sostiene che Aves sia un'isola a tutti gli effetti, la qual cosa gli permetterebbe di ampliare legalmente la sua ZEE.

sincrona dei satelliti col pianeta, così che ad un ipotetico osservatore terrestre il satellite appaia sempre fermo nello stesso punto. Il possesso dei segmenti di tale orbita, molto utile nel settore delle radio- e telecomunicazioni, venne già rivendicato nel 1976 da alcuni stati situati sulla linea dell'equatore con la Dichiarazione di Bogotá, sebbene oggigiorno sia in vigore un principio di equa distribuzione sancito dallo Statuto dell'Unione Internazionale delle Telecomunicazioni, che però vincola i soli stati membri.⁵³ Ai fini del nostro discorso, tuttavia, interessa rilevare che anche un piccolo stato come Tonga cercò di far valere i suoi diritti sull'orbita geostazionaria. Il tentativo di espandere i suoi esigui confini oltre l'atmosfera terrestre andò parzialmente a buon fine, ed infatti, dopo aver reclamato ventisette *slot* satellitari, in seguito alle proteste degli stati più grandi e delle compagnie di telecomunicazioni gliene vennero concessi solo sette.⁵⁴

Vi sono poi altri modi attraverso cui un piccolo stato può estendere a dismisura i suoi confini, ma ciò costringerebbe lo studioso a reinterpretare la nozione tradizionale di "confine" per includervi elementi politici ed economici, piuttosto che strettamente geografici. Non si discute più allora di confini calcolabili a tavolino, bensì di elementi qualitativi che permettono ad un microstato di eludere *de facto* i suoi stessi limiti geografici, fermo restando che una simile prospettiva non implica un'estensione delle tradizionali prerogative sovrane.

Uno dei casi più evidenti è la Città del Vaticano. Pur trattandosi a tutti gli effetti di un microstato nell'eventualità in cui venga analizzato mediante i soli parametri demografici e territoriali, all'atto pratico esso allarga a dismisura i suoi minuscoli confini geografici in molti modi. La religione come storico vettore transnazionale⁵⁵ occupa sicuramente un ruolo preminente in questo processo di

⁵³ Focarelli, C., *op. cit.*, p. 288.

⁵⁴ Prasad, N., 2004, «Escaping Regulation, Escaping Convention», *World Economics*, Vol. 5, No. 1, p. 58. Per un'indagine più approfondita, e relativi retroscena, si rimanda invece a: Price, M., 2001, «Satellite broadcasting as trade routes in the sky», in J.M. Chan, B.T. McIntyre (a cura di), *In Search of Boundaries. Communication, Nation-States and Cultural Identities*, Santa Barbara: Praeger, pp. 149-152.

⁵⁵ Storicamente la sovranità del papato è stata sia temporale, ossia esercitata su un territorio ben definito in quella che oggi è l'Italia, sia spirituale, ossia esercitata in maniera transnazionale. Come è noto, la sovranità spirituale oggi ha una netta prevalenza rispetto alla sovranità temporale, ma, ai fini del nostro discorso sui piccoli stati, anche questa asserzione trova dei forti limiti. Infatti "il

ampliamento virtuale, ma ad esso si accompagnano una serie di elementi altrettanto importanti, quali ad esempio una diplomazia della mediazione molto apprezzata nelle sedi internazionali ed una “diplomazia morale” volta a sostenere autorevolmente certi importanti principi già sanciti nella Carta delle Nazioni Unite. Questa valenza diplomatica è poi accentuata dal fatto che, proprio in virtù delle loro esigue dimensioni e di una spiccata tendenza a rifuggire il conflitto, i piccoli stati godono di una maggior credibilità nel momento in cui decidono di fungere da intermediari in ambito internazionale.⁵⁶ Ed infatti si è distinto per un gioco diplomatico particolarmente attivo ed eclettico anche il Qatar, come si evince dagli incontri di Doha del 2001, dal summit dell’Organizzazione della Conferenza Islamica nel marzo del 2003 (svoltasi sempre a Doha) e dall’elezione del Qatar a membro del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nel 2005. A ciò poi si aggiunga che il Qatar sta assiduamente costruendo un proprio *brand* nazionale, assai dinamico, capace di porsi al centro di eventi sportivi di portata internazionale, come l’ExxonMobil Open per il tennis, il Qatar Masters per il golf ed il Qatar International Rally per le corse automobilistiche (per tacere della candidatura come paese ospite dei mondiali di calcio del 2022).⁵⁷

Da una prospettiva simile, ma del tutto peculiare, anche Singapore è uno stato che si fa fatica a definire “piccolo”, ed infatti la cartina geografica non gli rende giustizia. Ad una storica, invidiabile collocazione geografica (oltre che ad una ottima classe dirigente iniziale di stampo britannico) si è sovrapposto un modello economico interamente predisposto ad attrarre capitale straniero, forza lavoro ed informazioni, mentre dagli anni ottanta in poi la strategia è stata quella di concentrarsi sul settore delle tecnologie ad alto valore aggiunto impiegabili in ambito aeronautico, informatico e delle biotecnologie. Per di più, le infrastrutture portuali, aeroportuali, energetiche e logistiche sono state gestite da agenzie

fatto di disporre di una base territoriale, *per quanto limitata*, ha spesso fornito al papato un fondamento per giustificare il proprio ruolo internazionale e difendere le proprie prerogative”, ad esempio permettendogli di partecipare legittimamente alle conferenze delle Nazioni Unite per influenzare significativamente le risoluzioni finali. Ozzano, L., 2012, «Gli attori religiosi transnazionali e il caso del Vaticano», in V. Coralluzzo, L. Ozzano (a cura di), *Religioni tra pace e guerra. Il sacro nelle relazioni internazionali del XXI secolo*, Torino: UTET, p. 89.

⁵⁶ Chong, A., 2010, «Small state soft power strategies: virtual enlargement in the cases of the Vatican City State and Singapore», *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 23, No. 3, pp. 387-389.

⁵⁷ Peterson, J.E., 2006, «Qatar and the World: Branding for a Micro-State», *Middle East Journal*, Vol. 60, No. 4, pp. 746-747.

governative che hanno beneficiato di budget quasi-autonomi, ed al contempo si sono sempre combattuti assiduamente i fenomeni di corruzione.⁵⁸ Tutto ciò, unitamente ad una legislazione sul lavoro piuttosto peculiare⁵⁹, ha contribuito a fare dell'esiguo territorio di Singapore una colonna portante del capitalismo transnazionale contemporaneo, vero e proprio modello di riferimento in cima alle classifiche mondiali per competitività ed ambiente imprenditoriale.⁶⁰

In conclusione, il discorso sui confini dei piccoli stati potrebbe essere oggi soggetto ad un radicale ripensamento. Fermo restando che la politica estera di certe realtà politiche non può prescindere da una analisi delle peculiarità geografiche e del contesto regionale di appartenenza, è quantomeno singolare che alcuni microstati siano riusciti ad allargare i propri confini in maniera sproporzionata utilizzando strumenti propri del diritto internazionale, della religione, dell'economia, della diplomazia e persino del *branding*. Persino alcuni beni e servizi, nel momento in cui si trasformano da semplici merci a *memorabilia* di un luogo nascosto, riescono ad ampliare virtualmente i confini di territori estremamente piccoli. E' il caso ad esempio del rum, il cui nome immediatamente richiama nell'immaginario collettivo l'icona stessa delle isole in cui esso è prodotto, ossia la Giamaica e le Barbados, oppure della salsa piccante, che viene da molti associata a Trinidad e Tobago. Si tratta delle stesse associazioni mentali fatte da un europeo a proposito del Madeira, che è ad un sol tempo un vino liquoroso e l'isola lontana in pieno Atlantico dove esso è prodotto.⁶¹

Ecco allora che l'insularità smette in certi casi di essere una costrizione geografica e si trasforma in un'opportunità, mentre il concetto di "piccolo" acquista un significato ben diverso dalla semplice debolezza politica e militare. Piccolo diventa nascosto, curioso; un esperimento che anche altri stati più grandi possono emulare. Detto altrimenti, "piccolo" diventa un modo per far parlare di sé a prescindere dai propri parametri territoriali e demografici.

⁵⁸ Chong, A., *op. cit.*, pp. 396-398.

⁵⁹ A titolo d'esempio basti ricordare che a Singapore gli scioperi sono permessi solo in circostanze particolarmente ristrette, e che le "workers' grievances are settled mostly in industrial arbitration courts and other corporatist channels rather than on the streets in the form of strikes and lockouts". *Ivi*, pp. 398-399.

⁶⁰ The Economist, 2012, *Il mondo in cifre: 2013*, Roma: Fusi orari, pp. 60-63.

⁶¹ Baldacchino, G., 2010, «Island and beers: Toasting a discriminatory approach to small island manufacturing», *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 51, No. 1, p. 66.

1.3) “PICCOLO” COME IDEALE, ECCEZIONE, ESPERIMENTO POLITICO, PROVOCAZIONE

Seguendo quest'ordine di idee possiamo quindi approcciare l'argomento da una terza prospettiva. Partendo da constatazioni di tipo storico e geografico, il tema del piccolo stato acquista infatti un tale spessore da ritagliarsi spazio tra i pensatori classici come un vero e proprio oggetto di studio, talvolta idealizzato, talvolta romanzato, ma sempre al centro della trattazione politica sin dai tempi antichi. Sono infatti Platone ed Aristotele i primi ad elaborare una riflessione sulla *polis*, il primo elaborando un modello su base socio-economica, il secondo ponendo l'accento sul vivere bene dei cittadini “come finalità naturale della *polis* stessa”.⁶² Platone infatti vede nella sua *polis* ad un ampio ventaglio di individui che, ciascuno seguendo le proprie attitudini, si specializzano in varie attività per poi scambiarsi prestazioni reciproche, così che tutti possano soddisfare i bisogni di tutti; nel momento allora in cui la *polis* perviene a questo obiettivo, essa ha anche raggiunto le sue dimensioni ideali.⁶³ Platone arriva persino a specificare il numero esatto di cittadini della sua *polis* ideale, ossia 5040 proprietari terrieri e difensori, un valore che viene poi stimato eccessivo da Aristotele. Questi, nella sua *Etica Nicomachea*, pur non enunciando cifre esatte sostiene che vi deve essere un limite minimo e massimo affinché una città-stato possa definirsi tale; al riguardo afferma che “10 cittadini non bastano a costituire una *polis* e, viceversa, una *polis* che raggiunga il numero di 100.000 cittadini non è più una *polis*”.⁶⁴ Leggiamo allora già nei pensatori classici una prima tensione ideale verso il concetto di piccolo stato, i cui attributi sulla limitatezza territoriale e demografica, per quanto oggetto di complesse costruzioni intellettuali, paiono sempre sfuggire tra le dita dello studioso. Ben vengano allora le parole di un importante storico, Werner Kaegi, quando parlando del piccolo stato sostiene che “è un vero e proprio

⁶² Cambiano, G., 1999, «Polis e piccolo stato in Platone e Aristotele», in E. Gabba, A. Schiavone (a cura di), *Polis e piccolo stato tra riflessione antica e pensiero moderno*, Como: New Press, p. 26.

⁶³ *Ivi*, pp. 17-18.

⁶⁴ *Ivi*, p. 27.

concetto storico: non rigido, duttile, proprio il contrario di esatto; malgrado ciò, ciascuno sa cosa si è voluto dire”.⁶⁵

Questo concetto è poi entrato in una fase più matura col progressivo affermarsi di formazioni statali. Esso si è infatti dimostrato assai funzionale per elaborare riflessioni più profonde sulle relazioni internazionali tra stati che, pur differendo drasticamente in quanto a mezzi economici e militari, da un punto di vista giuridico si collocavano sullo stesso piano. Jean Bodin è uno dei primi, nel 1576, ad esplicitare che “un petit Roy est autant souverain que le plus grand monarque de la terre”⁶⁶, questione poi ripresa nel diciottesimo secolo da de Vattel. “Un nano”, scrive quest’ultimo, “è un uomo tanto quanto lo è un gigante: una piccola repubblica è uno stato sovrano non meno che il regno più potente”.⁶⁷ Sono parole che fanno riflettere ancora oggi a secoli di distanza, se si esaminano gli scranni delle Nazioni Unite, presso la cui Assemblea Generale il voto di un microstato di diecimila abitanti come Nauru ha lo stesso peso giuridico di un voto statunitense, russo, cinese o brasiliano.⁶⁸

Ecco allora emergere di nuovo quella percezione del piccolo stato come anomalia ed eccezione. I microstati, vulnerabili in tutto e per tutto, riescono oggi a far valere un potere inatteso se collocati all’interno di organizzazioni internazionali dove vige la regola “uno stato, un voto”. Il diritto internazionale, per dirla in maniera colorita, sembra giocare brutti scherzi. I microstati allora riuscirebbero a collocarsi non solo negli spazi interstiziali del contesto geopolitico, come vorrebbe il Kaegi⁶⁹, ma anche nei minuziosi cavilli del diritto internazionale. Per dirla in altri termini, i piccoli stati riescono a sfruttare il diritto internazionale per il proprio tornaconto personale: l’anomalia sta proprio nella capacità di una minuscola isola del Pacifico di interloquire su un piano di parità giuridica con una grande potenza che gestisce una politica estera di levatura

⁶⁵ Kaegi, W., 1960, *Meditazioni storiche*, Bari: Laterza, p. 3.

⁶⁶ Bazzoli, M., 1990, *Il piccolo stato nell’età moderna. Studi su un concetto della politica internazionale tra XVI e XVIII secolo*, Milano: Jaca Book, p. 61.

⁶⁷ Bazzoli, M., 1999, «Piccolo stato e teoria dell’ordine internazionale nell’età moderna», in E. Gabba, A. Schiavone (a cura di), *op. cit.*, pp. 79-80.

⁶⁸ Conforti, B., Focarelli, C., 2008, *Le Nazioni Unite*, Padova: Cedam, pp. 32-33. Si veda anche l’importante discorso alle Nazioni Unite dell’ambasciatore Yost, che di nuovo aveva sollevato pubblicamente la questione: Yost, C.W., 1969, «Micro-States And United Nations: Associate Memberships», *Vital Speeches of the Day*, Vol. 35, No. 24, 746-748.

⁶⁹ Kaegi, W., *op. cit.*, p. 27, in cui si specifica che “il principio del piccolo Stato venne confinato nelle zone interstiziali fra le grandi potenze, nelle quali continuò con diversa fortuna la sua vita”.

globale, esprimendo altresì su un piano di parità (come nel caso dell'Assemblea Generale) le proprie preferenze. Il senso dell'eccezione allora è dato non dal piccolo stato in sé, così come è disegnato sulla cartina geografica, ma dalla sua capacità di interagire su un piano di parità con altre realtà politiche più grandi.

Che il diritto internazionale giochi brutti scherzi, riuscendo persino a *creare* piccoli stati dal nulla, è dimostrato simbolicamente dal caso di Cospaia. Questa minuscola repubblica lunga due chilometri e mezzo e larga cinquecento metri nacque infatti nel 1441 a causa di un errore topografico nella stesura di un trattato tra il Papa e la Repubblica fiorentina, che sigillava i nuovi confini tra i due regni in un torrente chiamato "Rio". Il problema stava nel fatto che nella zona compresa tra Sansepolcro e Città di Castello esistevano due distinti torrenti chiamati "Rio", così che ciascuna delle due parti firmatarie interpretò erroneamente la linea di demarcazione (Fig. 1.2). Questo limbo giuridico giocò a vantaggio dei Cospaiesi, i quali, inaspettatamente fuori dall'una e dall'altra giurisdizione, ne approfittarono per dichiarare legalmente l'indipendenza di un microscopico lembo di territorio, e sottrarsi così alle odiate tasse dei due stati confinanti.⁷⁰ Ed ancor più interessante appare, in una prospettiva storica, la reazione del papato e della Repubblica fiorentina dinanzi ad un simile errore; i due regni infatti scelsero deliberatamente di *servirsi* di un simile spazio d'eccezione, per impiegarlo all'occorrenza come stato cuscinetto, assai prezioso in un periodo storico funestato di conflitti, o come zona franca per commerciare mercanzie senza pagare le dogane e per "salvaguardare fuoriusciti a tutto danno dello stato confinante".⁷¹

Dalla Repubblica di Cospaia possiamo trarre allora una importante lezione sul concetto di piccolo stato, e cioè che il senso dell'eccezione non risiede tanto nelle dimensioni del territorio o nel numero dei suoi abitanti, quanto nella capacità di un microstato di sfruttare certi vantaggi del diritto interno ed internazionale per tutelare la propria posizione o persino prosperare. Ed infatti Cospaia riuscì a mantenersi indipendente per quattrocento anni, superando indenne anche l'epoca napoleonica ed il Congresso di Vienna (quello stesso Congresso di Vienna che aveva ignorato la causa ragusana), e giocando nella maniera più spregiudicata la

⁷⁰ Ascani, A., 1963, *Cospaia. Storia inedita della singolare Repubblica*, Città di Castello: Istituto professionale di Stato per l'industria e l'artigianato, pp. 15-16.

⁷¹ *Ivi*, p. 16.

carta dell'indipendenza, al punto che tra il 1815 ed il 1820 conobbe un vero periodo d'oro. La sua ottima ubicazione geografica e la tipica condizione di autonomia fiscale, parallela ad una realtà internazionale fatta di tasse e dogane, le permisero di trasformarsi in un minuscolo ma rilevante emporio commerciale ai limiti del contrabbando, tale da render ricchi quei pochi abitanti della repubblica che già davano ospitalità ad una vasta gamma di frodatori in fuga dal Papa, dalla Toscana o da altri governi.⁷²

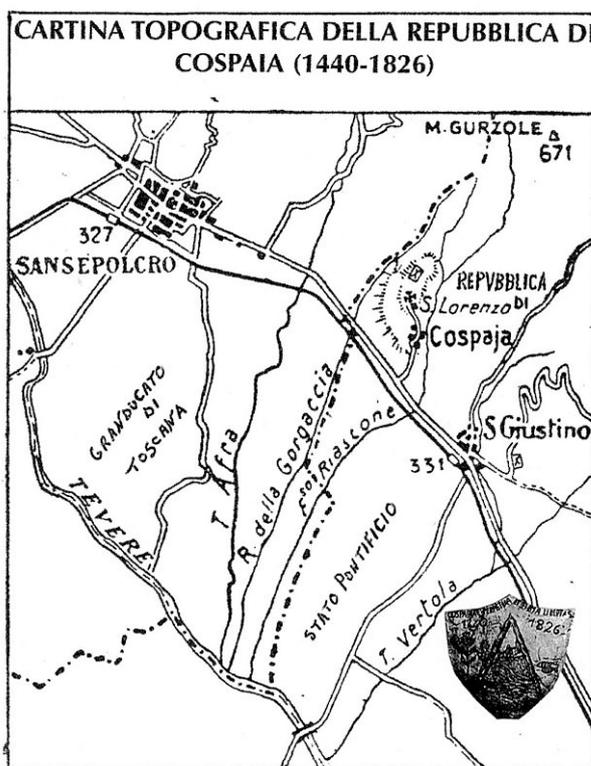


Fig. 1.2: Cartina topografica della Repubblica di Cospaia

Pertanto, le sole dimensioni non fanno di uno stato un caso d'eccezione, sebbene gli permettano di agire in maniera più "nascosta" fintanto che col suo operato non vengano lesi gli interessi di stati più grandi. Di nuovo, l'importanza di non essere importanti gioca a favore di minuscole giurisdizioni autonome ed indipendenti, al punto che anche oggi molte piccole economie si comportano come "modern day pirates"⁷³, sempre alla ricerca di vuoti giuridici e deroghe nel

⁷² *Ivi*, p. 76.

⁷³ Prasad, N., 2009, «Small but Smart: Small States in the Global System», in A.F. Cooper, T.M. Shaw (a cura di), *op. cit.*, p. 60.

sistema internazionale: ed è solo a questo punto che entra in gioco l'eccezione vera e propria. Un'eccezione che attualmente non è apprezzabile solo in una componente strettamente fiscale, ma anche nella sua dimensione turistica, cioè spendibile presso quegli individui che sono incuriositi o affascinati da un microscopico lembo di territorio che ha saputo, o sa tuttora gestire concretamente, uno status sovrano che non si crederebbe possibile. Prova ne sia che la Repubblica di Cospaia oggi è prima di tutto un sito internet capace di rievocare la memoria di uno staterello indipendente.⁷⁴

In maniera non dissimile, anche il piccolo comune ligure di Seborga continua a proclamarsi indipendente e soggetto ad occupazione italiana, con modalità che alternano costantemente il serio al faceto. Ed in effetti si vuole che la storia del presunto principato inizi con la donazione di Seborga da parte del Conte Guido di Ventimiglia ai monaci benedettini di Lerino nel 954, per poi concludersi nel 1729 con la vendita di Seborga a Vittorio Amedeo II di Savoia. Tuttavia il Principato di Seborga, vuoi in virtù di una precisa strategia turistica, vuoi per ragioni storiche e politiche più profonde, dopo aver elencato una vasta serie di motivazioni anche piuttosto attendibili ha comunicato - non si sa bene se al governo italiano o ad una fitta schiera di potenziali turisti - che "l'annessione, nel 1861, al Regno d'Italia e, nel 1946, alla Repubblica italiana, è pertanto da considerarsi unilaterale e illegittima".⁷⁵ Paolo Lingua ha persino sottolineato che, ad una iniziale fase di gioco più simile ad una buona trovata pubblicitaria, iniziata con la proclamazione di un commerciante di fiori a Principe di Seborga col nome di Giorgio I e con le seguenti nomine di pseudo-consoli ed ambasciatori a titolo gratuito, ha fatto seguito negli anni novanta un tetro riscontro separatista, che non escludeva la possibilità di ricorsi presso l'Unione Europea o le Nazioni Unite, né l'eventualità di trasformare Seborga in un paradiso fiscale. Nel comune ligure venne persino registrata la presenza di un reparto di teste di cuoio italiane che aveva ricevuto l'incarico di ridimensionare certe istanze troppo ambiziose del presunto

⁷⁴ www.repubblicadicospaia.it (consultato il 20 gennaio 2015).

⁷⁵ www.principatodiseborga.com/pds/perche-siamo-indipendenti (consultato il 20 gennaio 2015).

principato, ed in effetti vennero cancellati o distrutti alcuni simboli tradizionali che rievocavano la memoria di una Seborga indipendente.⁷⁶

Oggi Seborga sembra piuttosto sfruttare la sua storia per incentivare il suo status d'eccezione a fini turistici, ed infatti nel sito internet ufficiale del principato vengono riproposti minuziosamente certi simboli della sovranità quali la bandiera, la moneta, l'inno e persino le targhe, le carte d'identità ed i passaporti in dotazione ai suoi cittadini⁷⁷, fermo poi aggiungere una sezione apposita sui ristoranti ed i *bed and breakfast* della zona, ed un'altra ancora in cui si possono acquistare online targhe turistiche, profumi, tazze, magliette e monete del Principato, tutto rigorosamente adornato con stemmi ufficiali.⁷⁸

Vi è poi un'altra importante lezione che possiamo cogliere dagli esempi di Cospaia e Seborga, elemento che aiuta a gettare nuova luce sul concetto stesso di piccolo stato: il desiderio di riprodurre le prerogative tipiche della statualità in un contesto molto più vicino al singolo individuo induce il medesimo ad utilizzare piccole parti di territorio per condurre un esperimento politico-economico o per lanciare una provocazione che abbia una eco a livello interno e internazionale. In questo caso il territorio deve essere esiguo non solo per poterlo controllare con maggior facilità, ma anche per evitare di suscitare allarmismi nelle realtà politiche confinanti. Il discorso allora non concerne più i microstati che furono o che sono, bensì evidenzia un desiderio di autonomia o indipendenza maturato da gruppi o

⁷⁶ Lingua, P., 2001, «Uno stato immaginario: il “Principato” di Seborga», in L. Barletta, F. Cardini, G. Galasso, (a cura di), *op. cit.*, pp. 314-315.

⁷⁷ www.principatodiseborga.com/pds/documenti-anagrafici-e-targhe-automobilistiche (consultato il 20 gennaio 2015). Sulla questione dei passaporti è necessario sviluppare una riflessione ulteriore, dal momento che alcuni microstati, veri o presunti che fossero, hanno da sempre avuto una certa predisposizione a vendere i propri passaporti, mediante canali più o meno formali, ad individui di altra nazionalità. Sul punto si veda: Van Fossen, A., 2007, «Citizenship for Sale: Passports of Convenience from Pacific Island Tax Havens», *Commonwealth & Comparative Politics*, Vol. 45, No. 2, pp. 138-163. Seppur datato, un buon testo di riferimento, vero e proprio manuale su come procurarsi un passaporto di comodo, è il seguente: Hill, W.G., 1999, *The Passport Report*, Scope International Limited. Nel caso specifico dei microstati, presunti o immaginari, è importante notare che l'Unione Europea, sulla base delle comunicazioni ricevute dai singoli stati membri, ha stilato una lista dei passaporti di fantasia, ossia di quei passaporti creati da stati ed organizzazioni fasulle per finalità commerciali o per riprodurre le relative prerogative ed immunità diplomatiche. Si veda: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/document-security/docs/list_of_known_fantasy_and_camouflage_passports_en.pdf (consultato il 20 gennaio 2015). Sull'abuso delle immunità diplomatiche derivanti da passaporti diplomatici si rimanda invece a: Deckert, A., 2011, «Misuse of Diplomatic Passports», *Proceedings of the Crime, Justice and Social Democracy Conference*, pp. 11-26.

⁷⁸ <http://seborgasouvenirs.com/it/> (consultato il 20 gennaio 2015).

singoli individui in territori estremamente piccoli. Le finalità di questi esperimenti politici, che nel caso della Repubblica di Cospaia erano prettamente fiscali e commerciali (sottrarsi alle tasse e creare una zona franca), e che nel caso di Seborga hanno acquisito una valenza turistica, commemorativa e di marketing, possono rivelarsi in realtà molto più eclettiche, fino ad includere aspetti sociali, artistici, culturali e commerciali.

Analizziamo l'esperienza dannunziana a Fiume. Nel tentativo di portare avanti la causa irredentista, la città cercò di uscire dal suo isolamento economico e diplomatico cercando in primo luogo di emulare le prerogative tipiche della sovranità, esperimento poi maturato nella creazione di una vera e propria Costituzione con la Reggenza Italiana del Carnaro. Ed in effetti è innegabile che tale realtà politica, per quanto piccola e caratterizzata da uno stile di vita assai peculiare, incentrato sulla figura carismatica del Vate e su rocamboleschi colpi di mano, disponesse da un lato di un esiguo ma agguerrito contingente militare e dall'altro di strutture politiche ed amministrative funzionanti. Lo stesso governo provvisorio, formalizzata adeguatamente la sua posizione nel primo numero della *Raccolta degli Atti ufficiali* della Reggenza, si dava una sua precisa struttura. Si legge infatti tra le altre cose che “è costituito il Governo provvisorio della Reggenza composto dai cittadini liberi e giurati”, che “le ordinanze e i decreti non avranno vigore di legge se non sieno approvati dalla maggioranza del Governo e se non sieno firmati dal comandante” e che “secondo l'articolo 62 degli Statuti, ai cittadini che compongono il Governo provvisorio è proposta una indennità quotidiana”.⁷⁹ Quello che qui è importante sottolineare non sono tanto gli effettivi rapporti di potere vigenti nella Reggenza, quanto la decisione di un gruppo di individui di riprodurre le forme e le prerogative tipiche del modello statale per raggiungere certi scopi, che nel caso dannunziano sono prevalentemente di natura politica, artistica e culturale. La Reggenza non nacque per sottrarsi agli obblighi fiscali, come nel caso di Cospaia, bensì per lanciare un forte messaggio all'Italia e all'Europa; un messaggio che venne poi esteso a livello globale quando D'Annunzio ed il suo pittoresco *entourage* iniziarono a promuovere un esperimento internazionale, embrione di un *soft power* piuttosto peculiare, basato

⁷⁹ Gerra, F., 1975, *L'impresa di Fiume. La Reggenza Italiana del Carnaro*, Vol. II, Milano: Longanesi, pp. 171-172.

sulla creazione di una Lega di Fiume che parteggiasse per i popoli colonizzati a danno delle potenze imperialistiche.⁸⁰ Nuovamente, il fatto di scimmiettare una politica estera bilaterale o multilaterale presuppone il tentativo di emulare le prerogative tipiche della sovranità per finalità ben precise. Ciò è tanto più evidente se si leggono le memorie di Ludovico Toeplitz, uomo di fiducia del Vate, addetto alle relazioni con l'estero:

In un salottino privato del nostro albergo, firmammo un accordo, in forma di protocollo, in cui Noi, Comando del "Corpus Separatum" di Fiume, primi di tutto il mondo, riconoscevamo ufficialmente l'U.R.S.S., che a sua volta riconosceva Noi, sulla base dell'autodeterminazione dei popoli di disporre di sé stessi [...].

[...] Giocavo così a fare il ministro degli Esteri, senza rendermi ben conto quanto serio fosse questa volta il gioco d'alta scuola nel gran circo della vita.⁸¹

Ora, è chiaro che un simile teatro non può che avere luogo entro confini estremamente ridotti, tali da non allarmare eccessivamente i più grandi stati confinanti, almeno fin tanto che questi ultimi leggano la situazione come una semplice provocazione.⁸² Tuttavia, non sono mancati anche casi (casi-limite, si intende, ai fini della nostra trattazione) in cui singoli individui hanno sfruttato il diritto internazionale per riprodurre certi elementi caratteristici della statualità a proprio vantaggio.⁸³ Si prenda il caso del c.d. "Principato di Sealand", fondato su una vecchia piattaforma marittima situata poco al di fuori dalle acque territoriali britanniche. Un ex-militare di nome Paddy Roy Bates prese possesso della suddetta piattaforma nel 1967 e, forte di trovarsi fuori dalle acque territoriali

⁸⁰ Salaris, C., 2002, *Alla festa della rivoluzione. Artisti e libertari con d'Annunzio a Fiume*, Bologna: Il Mulino, pp. 44-45.

⁸¹ *Ivi*, p. 40.

⁸² In Italia ad esempio non mancavano le voci, anche piuttosto autorevoli, che si sollevavano a favore di D'Annunzio. Tra i sostenitori della causa fiumana si distinguevano anche figure istituzionali, come il Senatore Borletti, e personalità di fama internazionale, come Guglielmo Marconi. Gerra, F., *op. cit.*, pp. 185-186, 163-167.

⁸³ In realtà questi individui hanno piuttosto sfruttato le *carenze* ed i vuoti giuridici del diritto internazionale, ed in effetti anche alcuni giuristi hanno palesato delle perplessità sul tema. In particolare, "International law does not provide any conclusive answers as to the status of the Principality of Sealand. The creation of new states by individuals is such a rare event it has simply not been adequately addressed by the international community". Dennis, T.A., 2002, «The Principality of Sealand: Nation Building by Individuals», *Tulsa Journal of Comparative and International Law*, Vol. 10, No. 1, p. 296.

inglesi, dichiarò l'indipendenza di un territorio artificiale che si estende per circa mezzo chilometro quadrato (più o meno come un campo di calcio).⁸⁴ I suoi scopi, almeno inizialmente, consistevano nel creare una radio pirata che potesse operare fuori dai confini britannici, ma in seguito Sealand si trasformò in un esperimento politico che alternava una diplomazia fantoccia alle ben più concrete sentenze dei tribunali. Questi casi giudiziari sono particolarmente significativi: in uno di questi, nel 1968, la corte sostenne che non aveva competenza a giudicare un caso di possesso di armi illegale avvenuto nei pressi della piattaforma perché il fatto si era verificato fuori dalle acque territoriali inglesi.⁸⁵ Ciò condusse ad un primo distacco, di tipo giuridico, tra il presunto principato e la Gran Bretagna, cui fece seguito un distacco di tipo politico riassumibile, in buona sostanza, nello scarso interesse del governo inglese di portare la questione ad un livello più alto. In un comunicato governativo si legge infatti che:

Mr. Bates continued occupation of the Tower was undesirable [...] also because of the small but continuing threat that the Tower could be used for some illegal activity not at present foreseen. Nevertheless, he was doing no actual harm, so far as was known, and the Ministry of Defence had no need of the Fort themselves. There were no pressing reasons for evicting Mr. Bates, certainly none that would justify the use of force or the passage of special legislation.⁸⁶

Nuovamente, uno stato più grande non percepisce la piccola realtà territoriale come una minaccia, né ritiene che quel lembo di territorio, naturale o artificiale che sia, possa entrare a far parte dei più stretti interessi governativi, o possa comunque rappresentare una questione impellente dell'agenda politica. Certo, il Principato è tornato recentemente alla ribalta dopo che sono stati trovati passaporti di Sealand negli effetti personali di alcuni criminali, alcuni dei quali

⁸⁴ Principality of Sealand, official website. Disponibile all'indirizzo: www.sealandgov.org/about (consultato il 22 gennaio 2015). La storia del Principato di Sealand è tanto singolare quanto rocambolesca. Per un approfondimento si veda: Graziani, G., 2012, *Stati d'eccezione. Cosa sono le micronazioni*, Roma: Edizioni dell'asino, pp. 31-41.

⁸⁵ Dennis, T.A., *op. cit.*, p. 266.

⁸⁶ *Ivi*, p. 267.

implicati in traffico d'armi, spaccio di droga e riciclaggio di denaro.⁸⁷ Ciò spinge a riflettere sui pro e contro del concetto di “piccolo”, a maggior ragione se questo concetto si traduce all'atto pratico in una pseudo-sovranià che rischia di far danni.⁸⁸ Non avrebbero avuto tutti i torti allora le autorità italiane a smantellare nel giugno del 1968 una piattaforma simile a quella di Sealand, costruita da un cittadino italiano fuori dalle acque territoriali dell'Adriatico e dichiarata indipendente col nome di “Isola delle Rose”. I progetti iniziali prevedevano che l'iniziativa fosse esclusivamente turistica, con l'apertura di un bar e di un ufficio postale per emettere francobolli da collezione, sebbene per stessa ammissione dell'imprenditore “altre iniziative sarebbero sorte in seguito, sull'esempio di altri microstati, come San Marino”.⁸⁹ Diversamente dal caso di Sealand, qui il governo italiano aveva evidentemente interpretato un minuscolo isolotto artificiale come una minaccia, o forse come un precedente assai rischioso. Ed in realtà, se si analizzano più da vicino questi esperimenti politici condotti su base microscopica, ci si rende conto che tanto a Seborga, quanto a Sealand, quanto nell'Adriatico il desiderio di statualità assume inizialmente la forma di un minuscolo, ed inizialmente impercettibile, strappo alla regola. Solo in un secondo momento, quando si realizza che è impossibile riprodurre in piena regola le prerogative sovrane per poter interloquire da un giorno all'altro alla pari con un capo di stato o un ambasciatore straniero, l'esperimento politico si ridimensiona: potenziali paradisi fiscali cedono allora il passo alle tazze da latte con gli stemmi di Seborga, ai pomposi ma fasulli titoli nobiliari di Sealand⁹⁰, ai francobolli per collezionisti dell'Isola delle Rose.⁹¹ In altri termini, si passa dall'ideale dello stato-nazione al

⁸⁷ The Guardian, 2000, *Storm Warning*, disponibile all'indirizzo:

www.theguardian.com/theguardian/2000/mar/28/features11.g2 (consultato il 22 gennaio 2015).

Anche l'assassino di Gianni Versace aveva un passaporto di Sealand: Graziani, G., *op. cit.*, p. 37.

⁸⁸ Sul punto si veda: Van Fossen, A., 2002, «Financial frauds and pseudo-states in the Pacific Islands», *Crime, Law & Social Change*, Vol. 37, pp. 357-378.

⁸⁹ Graziani, G., *op. cit.*, p. 49.

⁹⁰ www.sealandgov.org/title-pack (consultato il 22 gennaio 2015).

⁹¹ In realtà non è un caso che i piccoli stati immaginari scelgano di utilizzare una sovranità fasulla per creare francobolli da collezione. Sull'isola di Tuvalu, microstato a tutti gli effetti, i francobolli hanno rappresentato per un certo periodo una fetta importante dell'economia statale. Prasad, N., «Small but smart...», p. 56. E ancora oggi alcuni stati creano francobolli da collezione con stampe prive di un legame storico, artistico o culturale. E' il caso del Burkina Faso coi francobolli di Elvis Presley, del Chad con i francobolli di Marilyn Monroe e della Mongolia coi francobolli degli X-Men. Slemrod, J., 2008, «Why is Elvis on Burkina Faso Postage Stamps? Cross-Country Evidence

realismo dello stato-marketing: il concetto di piccolo stato, prima idealizzato, mai realizzato, entra in una dimensione nuova, che sa ben descrivere i fasti veri o immaginari di un passato peculiare per concretizzare e vendere pezzi della sua immagine.

1.4) LE DEFINIZIONI DELLA LETTERATURA CONTEMPORANEA

Giunti a questo punto della trattazione, valide le argomentazioni sin qui esposte, possiamo approcciare in maniera costruttiva la letteratura contemporanea che si è espressa sul tema del piccolo stato. Se in un primo momento era l'oggetto ad essere relativo (piccolo è tale solo in relazione ad un "più grande" con cui compararlo), stavolta è il punto di vista del soggetto ad essere relativo. Per dirla in altri termini, nel momento in cui lo studioso decide di compiere un'analisi sull'argomento egli è tenuto necessariamente a delimitare l'oggetto di ricerca selezionando *arbitrariamente* dei parametri. Lo studio dei piccoli stati non fa eccezione, e nemmeno è possibile sostenere che la dottrina abbia trovato un felice punto d'incontro. Talvolta gli autori decidono di ammettere che la definizione impiegata è arbitraria, dopo aver specificato che solo alcuni dei microstati esaminati rientrano nella celebre definizione del Commonwealth (per la quale uno stato è piccolo solo se ha una popolazione inferiore al milione e mezzo di abitanti⁹²), mentre tutti gli altri secondo quei parametri fanno eccezione, e sono descrivibili come piccoli stati solo perché in realtà soffrono di una "lack of external attention" da parte degli studiosi.⁹³ Certo, se si dovesse delimitare l'oggetto della ricerca semplicemente sulla base di elementi qualitativi forse i contorni del medesimo risulterebbero sempre piuttosto sfocati. Per tirare fuori dal cilindro dei nomi da mettere sul piatto è indispensabile allora tracciare opportunamente qualche riga dritta.

on the Commercialization of State Sovereignty", *Journal of Empirical Legal Studies*, Vol. 5, No. 4, p. 684.

⁹² Commonwealth Advisory Group, 1997, *A Future for Small States. Overcoming Vulnerability*, London: Commonwealth Secretariat, pp. 8-9.

⁹³ Misra, A., 2004, «Theorising 'small' and 'micro' state behaviour using the Maldives, Bhutan and Nepal», *Contemporary South Asia*, Vol. 13, No. 2, p. 146 (nota n°1).

Come si è accennato, il Commonwealth ha fatto la sua mossa usando un parametro piuttosto intuitivo, la popolazione, e settandolo ad un milione e mezzo di abitanti: una decisione piuttosto prevedibile se si prende in considerazione l'opinione di Rita Mazza, secondo cui per microstato non si intende tanto una astratta categoria quanto "una classificazione di determinati Stati ad uso delle organizzazioni internazionali, in primo luogo le Nazioni Unite".⁹⁴ Vent'anni prima che il Commonwealth facesse la sua scelta, Elmer Plischke guardava invece con perplessità ad una potenziale proliferazione di micro e piccoli stati nel sistema internazionale, elaborando al riguardo una classificazione su parametri demografici. L'autore opera infatti una distinzione tra microstati (con una popolazione non superiore alle 300.000 unità), piccoli stati (popolazione non superiore a cinque milioni di unità), stati di media grandezza (limite massimo a cinquanta milioni di abitanti) e stati grandi (suddivisi a loro volta in quattro sottocategorie a seconda della popolazione).⁹⁵ In questo caso il bisogno di classificare è particolarmente accentuato, essendo dettato dall'esigenza di analizzare una realtà internazionale che si teme possa diventare più complessa o ingestibile man mano che realtà più piccole decidano di secedere da unità politiche più grandi; una eventualità poi non così remota, stando alle parole di Maurice Strong, un ex-funzionario delle Nazioni Unite, secondo cui i piccoli stati potrebbero aumentare proprio in seguito alle trasformazioni cui va incontro la tradizionale categoria di stato-nazione. "Nation-states will survive", sostiene Strong, salvo poi aggiungere, "but they will likely become smaller and almost certainly more numerous".⁹⁶ Ed in effetti lo stesso Plischke pone in appendice alla sua opera una lunga lista di possibili micro-candidati all'indipendenza (che spaziano dai casi estremi di Pitcairn, in pieno Oceano Pacifico, all'isola di Capri), per meglio argomentare i rischi di una eccessiva proliferazione di piccoli stati nel

⁹⁴ Mazza, R., *op. cit.*, p. 11.

⁹⁵ Plischke, E., 1977, *Microstates in World Affairs: Policy Problems and Options*, Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, p. 18.

⁹⁶ USA Today Magazine, 2002, «As Nations Shrink, City-States May Multiply», pp. 2-3. All'atto pratico questa predisposizione a secedere non si verifica solo con stati di grandi dimensioni, ma anche con piccole isole ed arcipelaghi. Si è già fatto cenno al caso delle Comore o di St. Kitts e Nevis, ma qui potrebbe essere utile ricordare anche la tentata secessione di Santo e Tanna da Vanuatu, situazione che venne risolta solo con l'intervento delle forze armate della Papua Nuova Guinea: Premdas, R.R., 1987, «Melanesian Socialism: Vanuatu's Quest for Self-Definition and Problems of Implementation», *Pacific Studies*, Vol. 11, No. 1, pp. 115-116.

medio e lungo periodo.⁹⁷ A ben vedere, la sua analisi non sembra affatto compiere un salto nel vuoto: che dire infatti di quelle tentate secessioni di comodo che hanno effettivamente coinvolto attori locali e controversi uomini d'affari in alcuni dei paesi più piccoli del mondo? Dopo aver fondato un progetto pseudo-statale denominato "Dominio di Melchizedek" dai tratti imprenditoriali molto simili a quelli già esposti per Seborga e Sealand, incentrato sulla vendita di passaporti e lauree universitarie, oltre che sulla creazione di banche *offshore* e casinò online, un tale dal passato poco pulito, Mark Pedley, cercò negli anni Novanta di incentivare certe istanze secessioniste nel Pacifico per ottenere una base territoriale sovrana con cui gestire i suoi affari. Egli infatti prese contatto con i leader di alcuni territori che aspiravano alla secessione (e che al riguardo vantavano ragioni storiche e culturali di un certo rilievo), prospettando la creazione di paradisi fiscali, banche *offshore*, schemi per la vendita di passaporti, ed altro ancora che potesse generare un mutuo arricchimento.⁹⁸

Tornando al problema della definizione, da una prospettiva differente altri autori hanno sottolineato che anche in precisi contesti regionali è stata tracciata una arbitraria linea di confine per distinguere gli stati più grandi da quelli più piccoli. Ad esempio in Europa la soglia massima per definire un piccolo stato corrisponde grosso modo alla popolazione dell'Olanda (sedici milioni di abitanti), anche se in altri casi si è operata una distinzione tra piccoli e micro-stati, essendo questi ultimi contraddistinti da una popolazione ancora più esigua e peculiare, ossia inferiore ai 100.000 abitanti; ciononostante questo parametro è stato spesso portato ad un milione di abitanti per includere nella definizione di "microstato" non solo l'Andorra, il Liechtenstein, la Città del Vaticano, San Marino ed il Principato di Monaco, ma anche l'Islanda, Cipro, Malta ed il Lussemburgo.⁹⁹ Nuovamente, se non ben argomentato, il rigore della variabile quantitativa

⁹⁷ Plischke, E., *op. cit.*, pp. 145-153. Da notare poi che alcuni piccoli stati riportati dall'autore nella sua appendice sono oggi diventati indipendenti a tutti gli effetti. Tra questi figurano: Honduras Britannico (Belize), Dominica, St. Lucia, Palau e i territori di Afars e Issas (già Somaliland Francese, oggi Gibuti).

⁹⁸ Van Fossen, A., 2002, «Financial frauds and pseudo-states in the Pacific Islands», *Crime, Law & Social Change*, Vol. 37, pp. 368-373. Nel dettaglio, i candidati alla secessione erano l'Atollo di Wake (territorio militare degli Stati Uniti nel Pacifico), l'isola di Rotuma (Isole Fiji) e le Isole Chatam (Nuova Zelanda).

⁹⁹ Neumann, I.B., Gstohl, S., 2006, «Introduction: Lilliputians in Gulliver's world?» in C. Ingebritsen, I. Neumann, S. Gstohl, J. Beyer (a cura di), *Small States in International Relations*, Seattle: University of Washington Press, p. 6.

acquista dei connotati piuttosto asettici. Sembra esserne tristemente consapevole David Vital, quando nelle prime pagine del suo lavoro sostiene che “A frankly subjective, if not arbitrary definition has therefore been chosen. But it is one which is supported by common usage”.¹⁰⁰ Pertanto l’autore, pur non sottraendosi ai suoi doveri metodologici, cerca di giungere ad un compromesso con un esplicito richiamo alla dottrina: un riferimento, il medesimo, che possa ad un sol tempo validare la classificazione da lui operata ed attenuare le potenziali critiche di arbitrarietà. Egli però cerca di non fare di tutta l’erba un fascio, ed infatti, pur ammettendo in linea di principio che la sua definizione possa rivelarsi imperfetta, sottolinea che è necessario mitigare i meri parametri demografici col contesto economico che si vuole prendere in considerazione. Poste allora queste premesse, Vital specifica che uno stato è piccolo se ha una popolazione di circa 10-15 milioni di abitanti nel caso di paesi economicamente avanzati, oppure se ha una popolazione di 20-30 milioni di abitanti nel caso di paesi economicamente arretrati.¹⁰¹

Di nuovo, la scelta è ragionata ma arbitraria. Lo stesso Vital specifica che questa definizione serve solo a chiarire quale sia l’oggetto della sua ricerca.¹⁰² Nella sua disamina egli però compie un passo ulteriore, intersecando una variabile demografica con una variabile economica per cercare di delineare in maniera più minuziosa il concetto di piccolo stato. Altri autori hanno saputo cogliere questo interessante spunto metodologico, ad esempio incrociando la variabile demografica con la variabile territoriale; McElroy infatti usa un tetto massimo di un milione di abitanti insieme ad una estensione territoriale non superiore ai cinquemila chilometri quadrati, sostenendo altresì che questa sua scelta è dettata dall’esigenza di creare un campione quanto più omogeneo possibile che sappia conformarsi alle scelte metodologiche di altri pionieri della materia.¹⁰³ Da una prospettiva diversa, e per scopi in parte differenti, Becker incrocia molte più variabili per ottenere un “indice di vulnerabilità” dei piccoli stati. Ai fini della

¹⁰⁰ Vital, D., 1967, *The Inequality of States: a Study of the Small Power in International Relations*, Oxford: Clarendon Press, p. 7.

¹⁰¹ *Ivi*, p. 8.

¹⁰² *Ivi*, p. 9.

¹⁰³ McElroy, J.L., 2006, «Small Island tourist economies across the life cycle», *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 47, No. 1, pp. 62-63.

nostra trattazione però non importa recuperare le tesi dell'autore, quanto piuttosto evidenziare che non scarseggiano i parametri con cui arrivare ad una definizione di piccolo stato. Nella sua analisi infatti, oltre alla popolazione ed al reddito nazionale lordo, egli utilizza anche i chilometri quadrati di terra arabile e l'isolamento geografico (calcolato come distanza in chilometri dal continente più vicino), per poi intersecare tutte le variabili ed ottenere in tal modo un valore numerico ben identificabile per ogni microstato.¹⁰⁴ Il contributo di Becker è allora particolarmente significativo ai fini della nostra indagine, perché ci ricorda che la delimitazione dell'oggetto di studio può essere perfezionata con variabili prettamente quantitative, molte delle quali possono essere incrociate per ottenere risultati ancora più apprezzabili; ciò è tanto più vero se si accoglie l'invito a procedere "al ribasso"¹⁰⁵, ossia dimostrandosi piuttosto rigorosi non solo nel numero di parametri impiegati ma anche nei *valori* che si sceglie di impiegare (ad esempio abbassando la soglia di un milione e mezzo di abitanti a soli 100.000 o 250.000 abitanti), perché si ritiene che in questo modo si possano apprezzare certi aspetti politici, economici e sociali assai peculiari che altrimenti passerebbero inosservati in un campione più ampio.¹⁰⁶

Come si evince dall'analisi sin qui condotta, non si può certo dire che gli autori contemporanei abbiano disdegnato il parametro quantitativo nella delimitazione del loro "piccolo stato". La letteratura ha però affrontato il tema da prospettive differenti a seconda di quali fossero gli obiettivi finali della ricerca. Ad esempio alcuni studiosi che hanno dibattuto sulla diplomazia e la politica estera dei piccoli stati hanno preferito concentrarsi su classificazioni meno matematiche, ponendo l'accento su certe caratteristiche che sono tipiche della geopolitica e della politica estera. Per avvalorare certe tesi la dottrina ha quindi spesso giustificato l'esigenza di una classificazione tra stati grandi, medi e piccoli, sottolineando che tale esplicita distinzione è già rintracciabile nel Trattato di

¹⁰⁴ Becker, C., 2012, «Small Island States in the Pacific: the Tyranny of Distance?», *IMF Working Paper*, p. 17.

¹⁰⁵ Musco, S., 2015, *I Microstati nel Sistema Internazionale. Considerazioni Politiche e Strategie di Sopravvivenza*, Perugia: Morlacchi, p. 19.

¹⁰⁶ A titolo d'esempio si veda: Veenendaal, W.P., 2013, «Democracy in microstates: why smallness does not produce a democratic political system», *Democratization*, p. 2; Anckar, D., Anckar, C., 2000, «Democracies without parties», *Comparative Political Studies*, Vol. 33, No. 2, pp. 231-233.

Chaumont del 1817¹⁰⁷, oppure ricorrendo ad argomentazioni di natura sistemica, come fa Keohane quando sostiene che:

A Great Power is a state whose leaders consider that it can, alone, exercise a large, perhaps decisive, impact on the international system; a secondary power is a state whose leaders consider that alone it can exercise some impact, although never in itself decisive, on that system; a middle power is a state whose leaders consider that it cannot act alone effectively but may be able to have a systemic impact in a small group or through an international institution; a small power is a state whose leaders consider that it can never, acting alone or in a small group, make a significant impact on the system.¹⁰⁸

In questi casi si è ben lontani da distinzioni su base numerica. L'analisi riacquista invece una dimensione più complessa, che sappia elaborare una definizione partendo da una attenta lettura del ruolo dei piccoli stati nel sistema internazionale: non è un caso infatti che un grande esperto di diplomazia come Ronald Barston li abbia definiti "Stati cerimoniali" solo dopo averne evidenziato certe peculiarità di politica interna ed estera.¹⁰⁹ Ed in maniera non dissimile, anche Dumienski in tempi più recenti ha condotto un ragionamento molto interessante sulla possibilità di intendere i microstati come "modern protected states", ossia come stati che cedono unilateralmente ad una terza potenza alcuni attributi della propria sovranità in cambio di protezione politica ed economica.¹¹⁰ Così facendo l'autore dimostra una grande profondità analitica, ma a quale prezzo? La definizione viene dettagliata con tale minuzia da restringere significativamente il numero di microstati effettivamente considerato. Infatti Dumienski sostiene che, stando alla sua delimitazione dell'oggetto di ricerca, solo nove paesi (Liechtenstein, San Marino, Monaco, Andorra, Isole Cook, Niue, Micronesia, Isole Marshall e Palau) sono veri e propri microstati, mentre altre realtà politiche leggermente più estese come Malta, il Lussemburgo, Sao Tomè e le Bahamas,

¹⁰⁷ East, M.A., 1973, «Size and Foreign Policy Behavior», *World Politics*, Vol. 25, No. 4, p. 556.

¹⁰⁸ Keohane, R., 1969, «Lilliputians Dilemmas: Small States in International Politics», *International Organization*, Vol. 23, p. 296.

¹⁰⁹ Barston, R., 1971, «The External Relations of Small States», in A. Schou, A.O. Brundtland (a cura di), *Small States in International Relations*, Stockholm: Almqvist & Wiksell, p. 45.

¹¹⁰ Dumienski, Z., 2014, «Microstates as Modern Protected States: Towards a New Definition of Micro-Statehood», *Centre For Small State Studies: Working Paper*, p. 22.

seppur etichettate da gran parte della dottrina come “microstati”, in realtà su un piano strutturale non si differenziano affatto da stati ben più grandi.¹¹¹

In conclusione, la letteratura contemporanea sui piccoli stati ha dovuto fare i conti in primo luogo con una delimitazione dell’oggetto di studio che si è dimostrata piuttosto complessa. Il problema non consiste tanto nel determinare se sia preferibile utilizzare parametri quantitativi o qualitativi, bensì nel capire quali siano le variabili più consone alla ricerca considerata. Ecco allora che un *paper* del FMI esige l’impiego di più variabili che possano essere espresse facilmente in valori numerici¹¹², mentre uno studio sulla diplomazia dei piccoli stati richiede una componente politica e storica che non sempre può essere ridotta ad una serie di cifre, sebbene sia innegabile che una sinergia tra contributi differenti possa giovare complessivamente al lavoro di ricerca.¹¹³ Pertanto, l’arbitrarietà sottesa alla definizione di piccolo stato è di per sé ineliminabile, ma può essere in qualche modo attenuata richiamandosi ad altri lavori, possibilmente autorevoli, che optano per scelte metodologiche identiche o analoghe.¹¹⁴

1.5) DELIMITAZIONE DELL’OGGETTO DI RICERCA

Tracciate le diverse direttive metodologiche, è possibile adesso delimitare il nostro oggetto di studio. Dal momento che il presente lavoro verte su una relazione, e più precisamente sulla relazione tra uno stato significativamente più grande ed uno stato significativamente più piccolo, è opportuno specificare secondo quali parametri si procede alla comparazione. Si è già argomentato infatti che il concetto di “piccolo” è relativo, e può essere posto in essere solo utilizzando variabili di natura qualitativa o quantitativa. Pertanto, lungi dal generare una categoria assoluta di piccolo stato, questo lavoro intende piuttosto porre l’accento sul fatto che si può apprezzare il concetto di “piccolo” solo nel

¹¹¹ *Ivi*, p. 26.

¹¹² Il riferimento qui è nuovamente a: Becker, C., 2012, «Small Island States in the Pacific: the Tyranny of Distance?», *IMF Working Paper*, pp. 3-27.

¹¹³ Un lavoro che si distingue per una buona sinergia tra parametri quantitativi e qualitativi è ad esempio il seguente: Mohamed, A.N., 2002, «The Diplomacy of micro-states», *Discussion Paper in Diplomacy*, No. 78, pp. 1-37.

¹¹⁴ Quale può essere ad esempio il contributo di un’organizzazione internazionale. Il Commonwealth ne è un ottimo esempio: Commonwealth Advisory Group, *op. cit.*, pp. 8-9.

momento in cui si evidenzia una relazione tra attori internazionali contraddistinti da una profonda disparità in termini militari, diplomatici, demografici ed economici.¹¹⁵ E' per questo motivo che, dopo aver selezionato e settato numericamente gli opportuni parametri, la risultante lista di stati non deve essere intesa in maniera esaustiva, bensì va interpretata in primo luogo come un *pool* di validi esempi da cui attingere per avvalorare le tesi qui difese. Tuttavia, dal momento che la relazione di cui discutiamo si costruisce tra uno stato *significativamente* più grande ed uno *significativamente* più piccolo, ne emerge che l'indagine mira ad "allargare la forbice", ossia a considerare un legame basato su una disparità militare, diplomatica, demografica ed economica molto forte, e proprio per questo particolarmente apprezzabile.

In primo luogo, è opportuno chiamare in causa le variabili qualitative. Si è operata infatti una ripartizione storica in tre categorie (reliquie medievali, ibridi post-coloniali e vittime illustri), una ripartizione geografica che prendeva in esame le componenti topografiche (microstati insulari, continentali e costieri), ed una ripartizione filosofica che descriveva il piccolo stato di volta in volta come ideale, eccezione, esperimento politico e provocazione. Ai fini della nostra indagine, importa sottolineare che verranno presi in considerazione in tutte le loro sfaccettature solo i primi due parametri, ossia quello storico e quello geografico, mentre con riferimento al terzo si evidenzia che l'oggetto di ricerca si concentra esclusivamente sullo stato di diritto internazionale, ossia su una "organizzazione di governo di una determinata comunità territoriale", che in primo luogo "eserciti effettivamente la potestà di imperio su una data comunità territoriale".¹¹⁶ Ne discende che, con buona pace dei principi di Seborga e di Sealand, questo lavoro *non* tratta del piccolo territorio come ideale politico, zona d'eccezione o esperimento di marketing.

In secondo luogo, è necessario incrociare queste variabili qualitative con alcuni parametri quantitativi. Dal momento che la nostra indagine verte sulla politica estera dei piccoli stati e sul rapporto che li lega ad attori più grandi, si ritiene che, oltre alla popolazione ed al territorio, possa essere utile impiegare anche una terza variabile facilmente quantificabile, ossia il numero di ambasciate

¹¹⁵ Baldacchino, G., «Thucydides or Kissinger?...», p. 23.

¹¹⁶ Gioia, A., 2010, *Diritto Internazionale*, Milano: Giuffrè, p. 125.

mantenute da un piccolo stato in altri paesi.¹¹⁷ Si sceglie di operare in questo modo perché non ci si vuole limitare ad una mera variabile territoriale o demografica, bensì si desidera evidenziare sin dalla delimitazione dell'oggetto di ricerca la peculiare condizione internazionale dei microstati; una condizione, la medesima, che si caratterizza per una cronica scarsità di risorse umane ed economiche investibili in ambito diplomatico¹¹⁸ e per una politica estera limitata al contesto regionale di appartenenza o a singole questioni internazionali.¹¹⁹ Questo approccio presenta inoltre il vantaggio di eliminare dall'elenco certi attori lillipuziani che all'atto pratico si comportano come dei Gulliver, quali ad esempio Singapore e la Città del Vaticano, esili in territorio e popolazione ma possenti nel giocare una politica estera di stampo globale.¹²⁰

Intersecati gli aspetti qualitativi con i parametri quantitativi, bisogna a questo punto definire una precisa soglia numerica per i nostri parametri quantitativi, cioè popolazione, territorio e numero di ambasciate. Si è già sottolineato che questo procedimento acquista spessore solo se si svolge una comparazione tra stati sulla base dei termini selezionati, pertanto si ritiene che il modo più corretto di operare consista innanzitutto nel determinare una mediana globale per ciascuno dei parametri. Operata questa prima distinzione, si preciserà una soglia, necessariamente arbitraria ma ragionata, che determini quanto effettivamente desideriamo “allargare la forbice” tra stati più grandi e stati più piccoli.

Stando ai dati del CIA World Factbook per l'anno 2014, che riporta i dati per ben 240 territori indipendenti ed autonomi, la Cina è lo stato più popoloso con quasi un miliardo e quattrocento milioni di individui, mentre la minuscola isola di Pitcairn chiude la fila con soli quarantotto abitanti. La posizione mediana è quindi

¹¹⁷ Si scelgono le sole ambasciate e non i consolati perché i database consultati non disaggregano i dati di consolati ordinari e consolati onorari. Dal momento che il consolato onorario è svolto da un console onorario a titolo gratuito, si ritiene che inserire indistintamente tutti i consolati sfalserebbe la delimitazione dell'oggetto di studio.

¹¹⁸ Plischke, E., *op. cit.*, p. 46.

¹¹⁹ East, M.A., *op. cit.*, p. 557; Barston, R., *op. cit.*, p. 45. Torneremo meglio sul punto nelle sezioni successive.

¹²⁰ Basti pensare che la Città del Vaticano gestisce attualmente 113 nunziature apostoliche. Si veda: <http://www.embassypages.com/holysee> (consultato il 9 febbraio 2015). Per un buon approfondimento sulle peculiarità di politica estera del Vaticano e di Singapore si rimanda invece a: Chong, A., 2010, «Small state soft power strategies: virtual enlargement in the cases of the Vatican City State and Singapore», *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 23, No. 3, pp. 383-405.

occupata dal Turkmenistan, con 5.171.943 abitanti, la qual cosa ci suggerisce, come prima approssimazione logica, che qualsiasi giurisdizione al di sotto di questo valore possa essere considerata demograficamente *più piccola* di qualsiasi altra giurisdizione posta al di sopra della media.¹²¹ Discorso analogo vale per l'estensione territoriale: su 252 territori individuati dal CIA World Factbook, la Russia si distingue con i suoi diciassette milioni di chilometri quadrati, mentre la Città del Vaticano si nasconde dalla cartina geografica con appena 0,44 chilometri quadrati. La posizione mediana è allora occupata dal Togo, con 56.785 chilometri quadrati, un valore numerico che funge da spartiacque matematico ai fini della nostra analisi.¹²² Per quello che invece concerne il numero di ambasciate mantenute da uno stato, emerge che, su 207 stati presi in considerazione, sono gli Stati Uniti a primeggiare con 169 ambasciate, mentre l'isola di Nauru chiude la fila con sole due ambasciate. Il valore mediano, in questo caso, corrisponde a 37 ambasciate all'estero, ossia alla proiezione diplomatica di paesi come la Slovenia e lo Zimbabwe.¹²³

Possedendo i tre valori mediani (5.171.943 abitanti, 56.785 chilometri quadrati e 37 ambasciate) possediamo anche una linea di demarcazione che ci permette di operare su base aritmetica una distinzione tra stati più grandi e stati più piccoli: si potrebbe quasi sostenere che il paese-campione, al di sopra del quale si può definire uno stato “grande” e al di sotto del quale lo si può definire “piccolo”, possiede l'estensione territoriale del Togo, la popolazione del Turkmenistan e la proiezione diplomatica della Slovenia. A partire da questi valori, pertanto, è compito dello studioso delimitare i parametri a seconda del tipo di ricerca che viene condotta. Nel nostro caso si è già detto che si vuole evidenziare una disparità molto forte tra stati più piccoli e stati più grandi; per questo motivo, mantenendo i valori mediani come punto di riferimento, si ipotizza in questo lavoro che uno stato è piccolo se ha una popolazione pari o inferiore al milione e mezzo di abitanti, un'estensione territoriale pari o inferiore a 13.000

¹²¹ CIA World Factbook, 2014, «Country Comparison: Population», disponibile all'indirizzo: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2119rank.html> (consultato il 9 febbraio 2015).

¹²² CIA World Factbook, 2014, «Country Comparison: Area», disponibile all'indirizzo: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2147rank.html> (consultato il 9 febbraio 2015).

¹²³ I dati sono stati estrapolati da: <http://www.embassypages.com> (consultato il 9 febbraio 2015).

chilometri quadrati ed un numero di ambasciate all'estero pari o inferiore a quindici (Tab. 1.1).

Tabella 1.1: Elenco di piccoli stati (in ordine alfabetico)

<i>Paese</i>	<i>Popolazione</i>	<i>Territorio (km²)</i>	<i>Ambasciate</i>
Andorra	85.458	468	5
Antigua e Barbuda	91.295	443	3
Barbados	289.680	430	8
Capo Verde	538.535	4.033	13
Comore	766.865	2.235	10
Dominica	73.449	751	5
Grenada	110.152	344	5
Isole Marshall	70.983	181	4
Kiribati	104.488	811	2
Liechtenstein	37.313	160	5
Maldive	393.595	298	11
Micronesia	105.681	702	4
Monaco	30.508	2	9
Nauru	9.488	21	2
Palau	21.186	459	4
Samoa	196.628	2.831	5
San Marino	32.742	61	14
Sao Tomè e Principe	190.428	964	7
Seychelles	91.650	455	8
St. Kitts e Nevis	51.538	261	6
St. Lucia	163.362	616	4
St. Vincent e Gren.	102.918	389	5
Tonga	106.440	747	4
Trinidad e Tobago	1.223.916	5.128	14
Tuvalu	10.782	26	4
Vanuatu	266.937	12.189	4

Di nuovo, è bene tenere a mente che non si tratta di una lista esaustiva, quanto piuttosto di un *pool* da cui attingere validi esempi per corroborare le nostre argomentazioni. Ed infatti, se si modificasse anche leggermente al rialzo uno solo dei tre parametri mantenendo invariati gli altri due, verrebbero automaticamente

inclusi nel discorso altri microstati degni di interesse.¹²⁴ Da un punto di vista qualitativo, invece, è interessante osservare che nell'elenco figurano piccoli stati insulari, costieri e senza sbocco sul mare, così come sono compresi tanto gli ibridi post-coloniali (che coprono quattro continenti) quanto le reliquie medievali di stampo europeo.

¹²⁴ Se ad esempio mantenessimo invariati popolazione e territorio, e spostassimo il tetto massimo di ambasciate da quindici a sedici, dovremmo includere nella lista anche le Mauritius. Se invece mantenessimo invariati la popolazione ed il numero di ambasciate, ma modificassimo l'estensione territoriale da 13.000 a 24.000 chilometri quadrati, dovremmo inserire anche le Isole Fiji, le Bahamas, lo Swaziland e il Belize. Nella lista inoltre non sono stati inseriti cinque stati *de facto* che pure rientrano nelle tre variabili considerate (Ossezia del Sud, Transnistria, Nagorno-Karabakh, Abkhazia, Repubblica Turca di Cipro del Nord).

PERCHE' UN PICCOLO STATO DESIDERA UN PROTETTORE?

2.1) DIFESA DEL TERRITORIO NAZIONALE DA STATI TERZI O ATTORI TRANSNAZIONALI

Nella sezione precedente abbiamo inteso il rapporto tra uno stato più piccolo ed uno stato più grande esclusivamente in termini metodologici e concettuali: uno stato è significativamente più grande solo se posto a confronto con uno stato che, secondo precisi parametri, si dimostra essere significativamente più piccolo. A partire da queste premesse, è opportuno adesso analizzare in che modo si concretizza tale connessione tra due paesi contraddistinti da una incisiva disparità di risorse militari, diplomatiche, demografiche ed economiche. Si ritiene che il modo migliore di raggiungere questo scopo consista innanzitutto nel rispondere a due domande apparentemente semplici: perché un piccolo stato desidera un protettore? E viceversa, perché uno stato più grande desidera un cliente? Esaminare la doppia faccia della medaglia è chiaramente di grande importanza, dal momento che a tale relazione è sotteso un interesse reciproco; in linea del resto con la tradizione realista delle relazioni internazionali, e nello specifico con la teoria dello stato come attore razionale, se uno stato più grande non avesse bisogno di un cliente, o ancora peggio ritenesse che ciò vada contro i suoi stessi interessi, esso rinunciarebbe ad instaurare un legame. In questa sezione ci concentreremo sulla prima faccia della medaglia, ossia sulle motivazioni che spingono un piccolo stato a desiderare un protettore più grande.

In prima approssimazione è possibile sostenere che i microstati siano attori internazionali contraddistinti da forze militari assai esigue (oppure inesistenti, ridotte ai soli corpi di polizia o meramente cerimoniali), da una significativa scarsità di mezzi militari (soprattutto di quelli ad alta componente tecnologica) e da un territorio geograficamente vulnerabile, privo di un retroterra strategico in cui ritirarsi e di una seconda linea di difesa su cui attestarsi e da cui contrattaccare

in caso di attacco esterno.¹ Circa quest'ultimo punto è interessante ad esempio osservare fin da subito come alcuni report relativi all'invasione statunitense di Grenada lasciassero intendere che l'eventualità di una guerriglia prolungata sui rilievi centrali dell'isola fosse in realtà un'ipotesi piuttosto remota. Se da un lato infatti si supposeva prudentemente che circa cinquecento cubani fossero pronti a montare una difesa basata sulla guerriglia in un entroterra piuttosto esiguo e privo di risorse², dall'altro lato, più concretamente, “fears of U.S. planners that the Cubans or Grenadians were planned a prolonged resistance to the U.S. invasion or even a guerilla war evaporated” (Fig. 2.1).³

Le vulnerabilità non si limitano peraltro alla sola terraferma, ma interessano anche le ampie Zone Economiche Esclusive, il cui pattugliamento è in linea di principio di stretta competenza statale. Nell'eventualità infatti che un controllo costante e capillare di ampie aree di mare venga a mancare per scarsità di mezzi e di personale competente, si moltiplicherebbero esponenzialmente i rischi per un piccolo stato insulare. D'altro canto i pericoli sono di molteplice natura, e spaziano dal potenziale sbarco di elementi sovversivi intenzionati a rovesciare un regime, allo smercio di armi e di droga, al contrabbando ed alla pesca illegale, fino ad arrivare ai casi estremi della pirateria, dello scarico di rifiuti tossici e dell'estrazione illegale di risorse naturali.⁴ Contrastare questi fenomeni richiede pertanto un dispiegamento di forze e mezzi che nella quasi totalità dei casi è fuori dalla portata dei microstati. Il solo equipaggiamento ad esempio si rivela fin troppo costoso per piccoli stati insulari sprovvisti di significative risorse economiche da investire nel settore della difesa. Sheila Harden ci ricorda che un pattugliamento serio di vaste aree di mare esige una certa sinergia operativa tra velivoli dotati di radar ed imbarcazioni veloci atte ad intercettare i mezzi avversari, e tutto questo per tacere del necessario addestramento rivolto a forze militari o di polizia, piuttosto inesperte in ambito logistico o strettamente

¹ Quester, G.H., 1983, «Trouble in the Islands: Defending the Micro-states», *International Security*, Vol. 8, No. 2, p. 161.

² Cole, R.H., 1997, *Operation Urgent Fury: The Planning and Execution of Joint Operations in Grenada*, Washington D.C.: Joint History Office, p. 58.

³ Stewart, R.W., 2008, *Operation Urgent Fury: The Invasion of Grenada, October 1983*, Paper: CMH Pub 70-114-1, p. 26.

⁴ Harden, S. (a cura di), 1985, *Small is Dangerous. Micro States in a Macro World*, London: Frances Pinter, p. 81.

operativo. Bilanci alla mano, è evidente che ad eccezione del Brunei, di Singapore o di alcuni piccoli paesi del Golfo Persico, la stragrande maggioranza dei microstati sia incapace di far fronte alle proprie esigenze di sicurezza.⁵



Fig. 2.1: Mappa di Grenada e relativo entroterra con caratteristiche altimetriche.
Fonte: Stewart, 2008

Da ciò possiamo evincere una prima importante lezione, e cioè che nell'agone internazionale contemporaneo ogni microstato sia incapace *da solo* di dissuadere in maniera credibile, con i propri mezzi, altri attori statuali o transnazionali. Certo, sul piano interno l'ordine è garantito da forze militari o di polizia più o meno

⁵ *Ivi*, pp. 84-86.

addestrate, anche piuttosto esigue, ma è davvero poco probabile che la quantità e qualità degli uomini impiegati sia in grado di far fronte a gruppi armati ben più esperti e meglio equipaggiati. Alcuni analisti sostengono del resto che il problema non consista tanto nel garantire l'effettivo controllo del territorio nazionale da parte delle forze di polizia, essendo sufficienti circa 30 uomini in arme per 110.000 abitanti, quanto nel ridurre le possibilità che persino attori transnazionali, a partire da network criminali di stampo mafioso (paradossalmente meglio equipaggiati in termini di risorse, mezzi e specialisti) possano influenzare drasticamente le decisioni politiche di piccole entità statuali.⁶ A meno che non ci si appelli ad un'interpretazione differente, circa una presunta complicità degli organi governativi con le reti criminali transnazionali⁷, di norma molti microstati si trovano in difficoltà nel monitorare efficacemente il traffico di armi, droga ed esseri umani a causa di una cronica carenza di risorse economiche, tecnologie ed uomini in arme. Basta sfogliare i database del CIA World Factbook relativi a svariati microstati caraibici ed africani alla voce "Transnational Issues" per rendersene conto. Nel caso delle Barbados, ad esempio, emerge che questo paese "is a source and destination country for men, women and children subjected to sex trafficking and forced labor", oltre ad essere "one of many Caribbean transshipment points for narcotics bound for Europe and the US".⁸

E nemmeno è possibile sostenere che i più piccoli e remoti stati del pianeta siano al riparo da minacce terroristiche, se è vero che l'adesione diplomatica e militare di alcuni microstati alle strategie statunitensi (come nel caso dell'Operazione *Iraqi Freedom* del 2003) può generare aspre reazioni in attori transnazionali di matrice fondamentalista. In tal caso allora potrebbero essere presi di mira i simboli della presenza statunitense nei piccoli territori, tra cui ambasciate e basi militari, o le aree ad alta concentrazione turistica, altresì

⁶ Quester, G.H., *op. cit.*, p. 164.

⁷ E' emerso ad esempio che, nel tentato colpo di stato verificatosi a Trinidad nel 1990, un funzionario governativo predisposto ai controlli doganali si sia reso complice dei golpisti facilitando l'ingresso di armi destinate a questi ultimi. Si veda: AA.VV., 2014, *Report of the Commission of Enquiry Appointed to Enquire into the Events Surrounding the Attempted Coup d'État of 27th July 1990 (Trinidad & Tobago)*, p. 137.

⁸ CIA World Factbook, 2014: «Barbados». Disponibile all'indirizzo: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bb.html> (consultato il 23 febbraio 2015). Altri casi di rilievo, in teatri regionali differenti, sono quelli della Guinea Equatoriale e delle Isole Salomone. Tuttavia, lo si ripete, la lista dei possibili esempi sul CIA World Factbook è piuttosto lunga.

peculiari di piccoli stati insulari sulla falsariga di Palau, Fiji e Samoa, dove il rischio di rapimenti, prese di ostaggi ed azioni spettacolari potrebbe rivelarsi piuttosto elevato.⁹

Poste dunque tali argomentazioni, è comprensibile che un piccolo stato sia costretto a ricorrere all'aiuto esterno per sopperire alle sue carenze militari. Dal momento infatti che un microstato può essere letteralmente preso in ostaggio da un esiguo manipolo di uomini ben addestrati ed equipaggiati, e dal momento che esso è incapace di creare con le sue sole forze un apparato bellico capace di dissuadere gruppi in arme ben più specializzati, parrebbe necessario e non più opzionale che un governo interpellasse un protettore esterno per ciò che concerne l'addestramento delle truppe e dei corpi di polizia, oltre che per le esigenze difensive più immediate, le quali invece coinvolgono mezzi velocemente dispiegabili sul territorio, soldati esperti, guardie del corpo, consiglieri militari ed altri tecnici.¹⁰

Ora, è chiaro che un elevato livello di tecnologia, *know-how* militare ed esperienza operativa sia prerogativa di certi attori statuali dotati di straordinarie risorse belliche ed economiche, così come è evidente che queste risorse siano state più volte poste al centro del dibattito politico e messe a disposizione degli stati più piccoli. Ed in effetti, almeno da un punto di vista storico, l'agone internazionale è sempre stato pieno di connessioni clientelari su base militare; per il momento valgano solo a titolo di esempio, senza andare troppo indietro nel tempo, i peculiari legami stretti dai microstati caraibici con gli Stati Uniti, oppure dai piccoli paesi del Pacifico con l'Australia e la Nuova Zelanda, o dalle isole dell'Oceano Indiano con la Francia e l'India.¹¹ A quegli autori che invece guardano con scetticismo ad un simile rapporto clientelare, ed invece strizzano l'occhio ad un più generico intervento multilaterale (magari da condurre sotto l'egida delle Nazioni Unite)¹², si può facilmente ribattere che certe crisi internazionali riguardanti territori molto piccoli devono essere risolte in un lasso

⁹ Wivel, A., Oest, K.J.N., 2010, «Security, profit or shadow of the past? Explaining the security strategies of microstates», *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 23, No. 3, p. 438.

¹⁰ Alford, J., 1984, «Security Dilemmas of Small States», *The World Today*, Vol. 40, No. 8-9, p. 365.

¹¹ Sutton, P., Payne, A., 1993, «Lilliput under Threat: the Security Problems of Small Island and Enclave Developing States», *Political Studies*, Vol. 41, p. 589.

¹² *Ibidem*.

di tempo estremamente breve prima che la situazione si cristallizzi in un nuovo *status quo* da cui risulterebbe più difficile uscire. In tal senso va infatti interpretata la c.d. “Dottrina Adams” (dal nome dell’ex-primo ministro delle Barbados Tom Adams), la quale pone l’accento sulla rapidità di intervento da parte di stati terzi nell’eventualità di un colpo di stato.¹³ Senza mezzi termini, e con buona pace di chi storce il naso dinanzi all’eventualità di un forte e veloce intervento esterno che ripristini lo *status quo ante*, “in most coups, the first 24 hours are decisive”.¹⁴

Si potrebbe altresì obiettare che un simile discorso coinvolga i soli vertici politici e militari, ignorando il punto di vista della società civile, ma anche questa obiezione è destinata a perdere valore se si considera la percezione del pericolo degli abitanti di alcuni microstati. Veenendaal infatti riporta la testimonianza di un residente di Palau:

We are very close to the Philippines, and they have terrorists there. And it’s an open sea, I mean they have been stealing clams from our southwest islands; it’s just poaching. And it’s our economic zone, but we need the protection of the United States to ward these invaders off.¹⁵

E’ innegabile, d’altro canto, che la storia dei microstati sia piena di colpi di mano, aggressioni esterne e concrete minacce alla sovranità nazionale. Solo sul tema dei colpi di stato basti pensare all’esperienza delle Comore, di cui si avrà modo di dibattere esaustivamente più avanti, delle Maldive, delle Seychelles, della Guinea Equatoriale, del Suriname, delle Fiji, di Trinidad e Tobago e persino di San Marino.¹⁶ Un fine analista come Bartmann ci ricorda che già nel periodo della decolonizzazione emerse tutta la fragilità militare e l’isolamento geopolitico di minuscoli territori sottoposti ad una minaccia esterna e, all’atto pratico, sprovvisti di un protettore credibile che potesse generare un effetto di dissuasione.

¹³ Maingot, A.P., Lozano, W., 2013, *The United States and the Caribbean: Transforming Hegemony and Sovereignty*, New York: Routledge, p. 32.

¹⁴ Alford, J., *op. cit.*, p. 369.

¹⁵ Veenendaal, W., 2014, «Analyzing the Foreign Policy of Microstates. The Relevance of the International Patron-Client Model», *Foreign Policy Analysis*, 0, p. 11.

¹⁶ Il riferimento qui è ai Fatti di Rovereta del 1957.

I casi di Goa e Timor Est sono emblematici al riguardo.¹⁷ Tuttavia il discorso sulle vulnerabilità militari dei piccoli stati, e sulle concomitanti crisi internazionali di estrema gravità, non si limita ad un determinato periodo storico.

Le invasioni delle Falkland e di Grenada negli anni Ottanta hanno improvvisamente sollevato nuove perplessità sul margine di dissuasione militare di minuscoli stati indipendenti e territori autonomi, e tali preoccupazioni non sono assolutamente andate a scemare nel corso del tempo. Il tentativo iracheno di sradicare da un giorno all'altro il Kuwait, già membro delle Nazioni Unite, rappresenta forse l'esempio più noto di una condizione di precarietà che può essere smussata dalla presenza attiva di un protettore, prima ancora che dalle veementi espressioni di condanna degli organismi internazionali. Ciononostante, di tensioni che avessero per oggetto i più piccoli stati del sistema si è discusso anche in teatri regionali meno conosciuti. Basti pensare alle rivendicazioni guatemalteche sul Belize, alle istanze irredentiste del Venezuela su cinque ottavi di territorio della Guyana, alle dichiarazioni senegalesi sul Gambia, al contingente di Gurkha posto strategicamente a garanzia della sicurezza interna ed esterna del Brunei, fino al rischio di estinzione cui fu soggetta la Guinea Equatoriale per mano della Nigeria.¹⁸ E sino ad ora, beninteso, si è discusso esclusivamente di alcune dispute territoriali. Se includessimo nel discorso anche le contese marittime il discorso acquisterebbe ulteriore spessore e rilevanza¹⁹: un esempio decisamente singolare, ed al contempo rilevante per i rischi connessi ad una possibile escalation internazionale, riguarda la recente costruzione di isole artificiali da parte della Cina nell'area di mare delle Isole Spratly.²⁰

Tutto ciò mette a nudo la fragilità militare di stati piccoli e minuscoli. Dati quantitativi e qualitativi alla mano, possiamo quindi discutere delle forze e dei mezzi effettivamente a disposizione di simili attori internazionali. In primo luogo è opportuno evidenziare che ventuno microstati, ossia circa un decimo dei membri

¹⁷ Bartmann, B., 2002, «Meeting the Needs of Microstate Security», *The Round Table*, No. 365, p. 363.

¹⁸ *Ivi*, pp. 364-365.

¹⁹ Milefsky, R.L., 2004, «Territorial Disputes and Regional Security in the Caribbean Basin», in I.L. Griffith (a cura di), *Caribbean Security in the Age of Terror: Challenge and Change*, Kingston: Ian Randle Publishers, pp. 22-25.

²⁰ Hardy, J., 2014, «China builds another island in South China Sea», *IHS Jane's Defence Weekly*. Disponibile all'indirizzo: <http://www.janes.com/article/43757/china-builds-another-island-in-south-china-sea> (consultato il 24 febbraio 2015).

delle Nazioni Unite²¹, è privo di un esercito regolare, pur essendo comunque provvisto di esigue forze di polizia, di guardia costiera o di corpi cerimoniali.²² In molti di questi casi infatti è uno stato terzo che funge da protettore, facendosi carico in maniera più o meno istituzionalizzata della difesa e della sicurezza dei piccoli territori interessati. Nel caso ad esempio delle Isole Marshall, degli Stati Federati di Micronesia e di Palau, il Compact of Free Association (COFA) prevede che la difesa di questi paesi sia responsabilità degli Stati Uniti. Nel COFA siglato tra Palau e Stati Uniti possiamo ad esempio leggere che “the Government of the United States has full authority and responsibility for security and defense matters in or relating to Palau”²³, e che “the territorial jurisdiction of the Republic of Palau shall be completely foreclosed to the military forces and personnel or for the military purposes of any nation except the United States of America [...]”.²⁴ Se da un lato pertanto la difesa di Palau è di stretta competenza degli Stati Uniti, è pur vero che dalla prospettiva opposta il governo di Palau deve esimersi dal compiere azioni che entrino in contrasto con la responsabilità di proteggere accordata al patrono militare. Come si evince in maniera assai esplicita dal testo del trattato,

The Government of Palau shall refrain from actions which the Government of the United States determines, after consultation with that Government, to be incompatible with its authority and responsibility for security and defense matters in or relating to Palau.²⁵

In maniera non dissimile, anche nel COFA siglato dagli Stati Uniti con gli Stati Federati di Micronesia è possibile cogliere una simile cessione di

²¹ Con l'esclusione della Città del Vaticano. Nel calcolo non sono stati inseriti Aruba, Isole Cook, Niue, Curacao e Sint Maarten, il cui settore della difesa è di competenza di stati terzi.

²² CIA World Factbook, 2014, «Field Listing: Military Branches», disponibile all'indirizzo: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2055.html> (consultato il 24 febbraio 2015). I microstati in questione sono: Andorra, Dominica, Grenada, Città del Vaticano, Islanda, Kiribati, Liechtenstein, Isole Marshall, Mauritius, Stati Federati di Micronesia, Monaco, Nauru, Palau, Santa Lucia, St. Vincent e Grenadine, Samoa, San Marino, Sint Maarten, Isole Salomone, Tuvalu, Vanuatu.

²³ Compact of Free Association between the Government of the United States of America and the Government of Palau, 1986, Title Three, Article I, Section 312.

²⁴ *Ivi*, Section 311.

²⁵ *Ivi*, Section 313.

competenze da parte di uno stato più piccolo ad un protettore significativamente più grande. Queste competenze vengono quindi espresse e declinate secondo varie direttrici. Tra le responsabilità in materia di sicurezza e difesa accordate agli Stati Uniti figura ad esempio la facoltà di precludere l'accesso in Micronesia a personale militare di stati terzi, e di installare ed utilizzare basi militari o altre generiche "facilities" sul territorio.²⁶

Nel caso di Samoa invece la difesa è responsabilità di un altro protettore, ossia la Nuova Zelanda, ma questa previsione non è espressa a chiare lettere nel *Treaty of Friendship* firmato dai due paesi nel 1962. Essa è ricavabile piuttosto dalle generiche previsioni di assistenza garantite all'art. 5 dalla Nuova Zelanda al suo microstato cliente²⁷, le quali nel dettaglio includono la rappresentanza di Samoa presso conferenze internazionali, la protezione diplomatica dei cittadini samoani (comprensiva di funzioni consolari) e la trasmissione di informazioni relative agli affari internazionali²⁸, aspetto quest'ultimo di particolare interesse ove si prendano in considerazione le carenze dei piccoli stati in materia di *intelligence*.

Un rapporto poi ancora più "sibillino" di protezione, certamente influenzato dal periodo storico di riferimento, è quello previsto tra l'Italia e San Marino nella *Convenzione di amicizia e di buon vicinato* siglata dai due stati nel 1939. Al Capo I, Art. 1, possiamo infatti leggere che "la Repubblica di S. Marino, nella certezza che non le verrà mai meno l'amicizia protettrice di S.M. il Re d'Italia per la conservazione della sua antichissima libertà e indipendenza, dichiara che non accetterà quella di nessun'altra potenza."²⁹ A conclusioni analoghe perviene anche il trattato tra Francia e Monaco del 1918, in cui si sottolinea che "the Government of the French Republic assures to the Principality of Monaco the defence of its

²⁶ Compact of Free Association (as amended) between the Government of the United States of America and the Government of the Federated States of Micronesia, 2003, Title Three, Article I, Section 311 (b).

²⁷ CIA World Factbook, 2014, «Samoa», in cui si esplicita che "informal defense ties exist with NZ, which is required to consider any Samoan request for assistance under the 1962 Treaty of Friendship". Disponibile all'indirizzo: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ws.html> (consultato il 24 febbraio 2015).

²⁸ Treaty of Friendship between the Government of New Zealand and the Government of Western Samoa, 1962, art. V.

²⁹ Convenzione di amicizia e di buon vicinato fra la Repubblica di S. Marino e il Reno d'Italia, 1939, Capo I, Art. 1.

independence and its sovereignty and guarantees the integrity of its territory as if that territory were part of France”³⁰.

Decisamente meno istituzionalizzato è invece il rapporto difensivo che lega Nauru all’Australia o Kiribati a ben due protettori, ossia Nuova Zelanda ed Australia. Nel caso di Nauru infatti la difesa è di responsabilità dell’Australia “under an informal agreement”³¹, ed in maniera non dissimile per ciò che riguarda Kiribati “defense assistance is provided by Australia and NZ”³².

Ci si potrebbe interrogare infine sul ruolo di supporto garantito dal Regional Security System (RSS) ad alcuni piccoli stati caraibici, tra cui St. Vincent e Grenadine, Santa Lucia e Grenada (tutti e tre privi di un esercito), e chiedersi se una simile forza operativa³³ sia in grado di far fronte a minacce statuali o transnazionali di particolare rilievo, o di affrontare in maniera indipendente e coesa gravi crisi internazionali, recitando così il ruolo di protettore, seppur in forma multilaterale. Allo stato attuale è difficile fornire una risposta precisa, e ciò dipende soprattutto dal fatto che tutte le missioni portate a termine con successo dal RSS si riferiscono principalmente a dinamiche di assistenza immediatamente successive ad uragani o terremoti dell’area caraibica, oppure a rivolte carcerarie.³⁴ Stando ad una simile esperienza storica è pertanto piuttosto azzardato sostenere che questo organismo multilaterale sia in grado di rispondere a minacce internazionali ben più serie, e di sostituire pertanto quel possente margine di dissuasione che solo uno stato-protettore sembra fornire in tempi rapidi e con mezzi adeguati. Uno studio anche superficiale della velocità operativa statunitense

³⁰ Treaty establishing the relations of France with the Principality of Monaco (with exchange of letters), 1918, Article I.

³¹ CIA World Factbook, 2014, «Nauru». Disponibile all’indirizzo: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/nr.html> (consultato il 24 febbraio 2015).

³² CIA World Factbook, 2014, «Kiribati». Disponibile all’indirizzo: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kr.html> (consultato il 24 febbraio 2015).

³³ Composta dai seguenti membri: Antigua e Barbuda, Barbados, Dominica, Grenada, St. Kitts e Nevis, St. Lucia e St. Vincent e Grenadine.

³⁴ Regional Security System, Official Website: «Purposes and Functions of the RSS». Disponibile all’indirizzo: <http://www.rss.org.bb/about-us/functions-of-the-rss.aspx> (consultato il 24 febbraio 2015).

a Grenada e dei possenti mezzi dispiegati in quell'occasione³⁵, o della complessità strategica nel caso della risposta britannica alle Falkland, parrebbe infatti smentire chi ad un legame clientelare internazionale preferisce una risposta multilaterale o comunque coordinata a livello regionale.³⁶ Vi è poi anche un altro importante aspetto da tenere in considerazione, e cioè che spesso dietro i vaghi nomi di certe *partnerships* regionali si nasconde all'atto pratico un unico protettore che supporta e sovvenziona la quasi totalità delle operazioni, e che probabilmente, per ragioni di immagine, ha intenzione di presentare certi interventi come se fossero effettivamente coordinati a livello regionale e multilaterale. La stessa Regional Assistance Mission to Solomon Islands (RAMSI), seppur composta da quindici stati del Pacifico incaricati dal 2003 di ristabilire l'ordine civile e politico nelle Isole Salomone, è in effetti finanziata al 95% dalla sola Australia.³⁷

Fino a questo momento possiamo dunque sostenere che una logica protettore-cliente segue delle direttrici più o meno istituzionalizzate, a seconda che vi siano dei veri e propri trattati, piuttosto cavillosi nello specificare i vari diritti ed obblighi in capo ad entrambe le parti, o degli accordi più generici che possono assumere forma scritta o informale. Abbiamo però preso in esame i soli microstati sprovvisti di forze armate regolari, la qual cosa lascia ancora ampi margini di discussione sul ruolo di quei paesi che, per quanto minuscoli, possiedono un esercito effettivo e delle strutture di comando leggermente più complesse.

In prima battuta è possibile sostenere che i microstati spendono nel settore della difesa la minima parte di un budget nazionale già piuttosto ridotto (Tab. 2.1), che il numero di mezzi militari a disposizione si conta sulle dita di una mano e che il numero di effettivi è così esiguo da essere destinato, all'atto pratico, alle sole missioni di pattugliamento terrestre e marittimo, oltre che al mantenimento dell'ordine civile. Permane pertanto una sostanziale incapacità di proiettare la propria forza militare all'esterno.³⁸

³⁵ Sul punto si rimanda a: Cole, R.H, 1997, *Operation Urgent Fury: The Planning and Execution of Joint Operations in Grenada*, Washington D.C.: Joint History Office; Stewart, R.W., 2008, *Operation Urgent Fury: The Invasion of Grenada, October 1983*, Paper: CMH Pub 70-114-1.

³⁶ Sul punto: Sutton, P., Payne, A., *op. cit.*, pp. 589-590.

³⁷ Regional Assistance Mission to Solomon Islands, Official Website: «RAMSI - Home Page». Disponibile all'indirizzo: <http://www.ramsi.org/> (consultato il 24 febbraio 2015).

³⁸ International Institute for Strategic Studies, 2014, *The Military Balance*, New York: Routledge, p. 426. Il riferimento qui è alle forze armate di Capo Verde.

Tabella 2.1: PIL, budget per la difesa e numero di effettivi nei piccoli stati (2013)

<i>Paese</i>	<i>PIL (\$)</i>	<i>Budget difesa (\$)</i>	<i>Permanenti / riserve</i>
Antigua e Barbuda	1.23 bn	26 m	180 / 80
Bahamas	8.37 bn	64 m	850 / -
Barbados	4.68 bn	33 m	610 / 430
Belize	1.61 bn	18 m	1050 / 700
Brunei	16.5 bn	416 m	7000 / 700
Capo Verde	2.11 bn	9 m	1200 / -
Fiji	4.16 bn	58 m	3500 / 6000
Gambia	918 m*	6 m*	800 / -
Gibuti	1.35 bn*	10 m*	10.450 / -
Guinea Equatoriale	17.2 bn*	7 m*	1320 / -
Guyana	3.01 bn	35 m	1100 / 670
Lesotho	2.62 bn	54 m	2000 / -
Mauritius	12.1 bn	83 m	2500** / -
Seychelles	1.13 bn	12 m	420 / -
Suriname	4.74 bn*	41 m*	1840 / -
Trinidad e Tobago	26.8 bn	400 m	4050 / -

*I dati si riferiscono al 2012 ** Forze paramilitari

Fonte: International Institute for Strategic Studies, 2014

Dai dati a nostra disposizione per i sedici microstati considerati nella Tab. 2.1 emerge pertanto che i piccoli attori provvisti di forze armate spendano in media 79.5 milioni di dollari (per l'anno 2013) nel settore della difesa, con cifre che oscillano da un minimo di 6 milioni per la Guinea Equatoriale ad un massimo di 400 milioni per Trinidad e Tobago. A variare significativamente è anche il numero di permanenti e riserve: si passa ad esempio dalle sole 180 forze permanenti di Antigua e Barbuda ai 10.450 di una ben più militarizzata Gibuti. In media pertanto un piccolo stato mantiene sul proprio territorio una forza permanente di circa 1777 uomini in arme, decisamente pochi affinché possa ipotizzare di proiettare in maniera indipendente la propria forza militare verso l'esterno o di far fronte in maniera autonoma ad una guerra condotta da stati più grandi. Basti comparare, senza entrare nel dettaglio degli sterminati armamenti ad alta componente tecnologica di cui pure dispone, i 115.000 effettivi del

Venezuela³⁹ con i 1100 della Guyana. Ecco allora che l'irredentismo venezuelano su buona parte del territorio nazionale della Guyana acquista un significato più profondo ed inquietante.⁴⁰

Il discorso peraltro non si limita ai meri valori numerici ma, come già accennato, include un ampio ventaglio di elementi qualitativi che non possono essere sottaciuti. Basti pensare ai soli due pattugliatori di cui dispone Antigua e Barbuda (un *Dauntless* ed uno *Swift*) incaricati di monitorare una Zona Economica Esclusiva di ben 110.000 chilometri quadrati⁴¹, oppure alle attrezzature di epoca sovietica di cui dispone la Guinea Equatoriale.⁴² Vi è poi anche un altro aspetto estremamente rilevante, e cioè che le dotazioni belliche dei piccoli stati si fermano spesso a pochissime componenti di terra e di mare, ignorando nettamente il settore aereo. Nel caso del Suriname, ad esempio, “the army is the largest of the three services, with naval and air units having a very limited capability”⁴³, mentre in altri casi i mezzi aerei sono completamente assenti.⁴⁴ Un bilancio complessivo, pertanto, non può che guardare con scetticismo alla micro-militarizzazione di certi stati. Persino uno dei microstati meglio attrezzati in termini di uomini, addestramento ed equipaggiamento, ossia il Brunei, non sarebbe in grado di far fronte alle aggressioni di uno stato terzo. Stando ad analisi militari piuttosto dettagliate ed attendibili sulle sue forze armate, infatti, “despite these small, professional forces being well-trained, they could offer little resistance on their own to a determined aggressor”⁴⁵. Si può pervenire a conclusioni analoghe anche nel caso di un altro tra i microstati relativamente meglio armati, cioè Gibuti. Se da un lato infatti gli scontri del 2008 con l'Eritrea hanno riconfermato una certa superiorità tecnica delle sue forze armate, dall'altro è pur vero che queste stesse truppe sarebbero incapaci di contrastare le forze armate dei paesi confinanti, probabilmente peggio equipaggiate ma sicuramente superiori in numero.⁴⁶

³⁹ *Ivi*, pp. 405-408.

⁴⁰ Bartmann, B., *op. cit.*, pp. 364-365.

⁴¹ International Institute for Strategic Studies, *op. cit.*, p. 365.

⁴² *Ivi*, p. 434.

⁴³ *Ivi*, pp. 402-403. Il Suriname possiede solo tre velivoli da combattimento.

⁴⁴ Rientrano in questa categoria Antigua e Barbuda, Barbados ed Isole Fiji.

⁴⁵ International Institute for Strategic Studies, *op. cit.*, p. 228.

⁴⁶ *Ivi*, p. 433.

Tutto ciò ci riporta allora a considerare la concreta possibilità che un piccolo stato faccia appello ad un protettore più grande per sopperire alle sue carenze militari. Tale legame non si limiterebbe al mero addestramento delle truppe locali o all'invio nel paese-cliente di consiglieri militari ed equipaggiamento all'avanguardia, ma potrebbe coinvolgere in prima persona il protettore mediante uno schieramento di truppe a difesa del piccolo stato. Detto in altri termini, uno dei principali vantaggi di legarsi ad un protettore consisterebbe in un peculiare effetto di dissuasione militare. Nelle parole di Alford, “we need to pay particular attention to the symbolism of external garrison forces [...]”⁴⁷, ed in effetti tale dissuasione non si concretizzerebbe nel solo dispiegamento di forze in un determinato momento storico, quanto piuttosto nella consapevolezza che qualsiasi attacco allo stato-cliente genererebbe una immediata reazione da parte dello stato-protettore. La dissuasione viene declinata pertanto in una componente sostanziale, facente capo all'effettivo respingimento di una minaccia, ed in una componente potenziale, facente capo alla certezza dell'intervento da parte del protettore. E' evidente d'altro canto che ciò costringerebbe lo stato-protettore ad esporsi militarmente ed in maniera piuttosto diretta, la qual cosa ci suggerisce a sua volta che questi debba nutrire un certo interesse strategico per il piccolo stato-cliente.⁴⁸ Dal punto di vista del cliente, tuttavia, la benefica consapevolezza di un possente aiuto militare di cui esser costantemente certi viene smorzata dall'eventualità che i nemici del protettore considerino *anche* lo stato-cliente come un obiettivo strategico da abbattere. Il piccolo stato potrebbe infatti rappresentare un elemento assai rilevante della strategia del protettore, la qual cosa indurrebbe il suo nemico ad interpretare il cliente come una minaccia o un fastidioso “sassolino nella scarpa”. Valga a titolo d'esempio la crisi tra Stati Uniti e Corea del Nord del 2013, durante la quale il governo di Pyongyang minacciò di condurre un attacco missilistico contro le basi statunitensi a Guam ed in altre isole del Pacifico⁴⁹,

⁴⁷ Alford, J. *op. cit.*, p. 368.

⁴⁸ Torneremo più approfonditamente su questo punto nel prossimo capitolo.

⁴⁹ Reuters, 2013, «U.S. to send missile defenses to Guam over North Korea threat», disponibile all'indirizzo: <http://www.reuters.com/article/2013/04/04/us-korea-north-idUSBRE93002620130404> (consultato il 25 febbraio 2015).

circostanza che condusse in brevissimo tempo al trasferimento di sistemi anti-missile da parte degli Stati Uniti nel territorio interessato.⁵⁰

Parrebbe allora legittimo supporre che, al pari delle nazioni senza esercito e a prescindere dalle esigue forze armate di cui sono dotati, anche i piccoli stati militarizzati cerchino comunque una forma più o meno accentuata di protezione ed assistenza da parte di attori più grandi. Questo legame può essere decisamente stretto e coinvolgere il protettore in maniera esplicita, ad esempio con l'utilizzo di basi militari e con un costante dispiegamento di truppe e mezzi sul territorio dello stato-cliente, oppure può assumere modalità più tenui e sfumate, con l'invio di consiglieri e tecnici, o con la gestione di programmi di addestramento destinati alle forze armate locali. Talvolta peraltro lo stato-cliente non si accontenta di un solo protettore, bensì gioca una politica estera che instauri o fomenti la competizione tra due o più aspiranti patroni. Basti pensare al potere contrattuale dei microstati del Pacifico nella battaglia diplomatica tra la Cina e Taiwan⁵¹, oppure ai vari tentativi compiuti da Gibuti per trovare un nuovo protettore che pagasse meglio della Francia. Ben consapevole della sua collocazione strategica alle porte del Mar Rosso, questo piccolo stato africano ha cercato infatti per lungo tempo di "sedurre" la Libia, l'Italia e l'Iraq, ma senza successo. L'occasione giusta si è presentata invece dopo gli attentati dell'11 Settembre, con gli Statunitensi desiderosi di impiegare in Africa Orientale uomini e potenti mezzi anti-terrorismo. Nel gennaio del 2003 il presidente del Gibuti si è poi recato a Washington per siglare un accordo da circa trenta milioni di dollari l'anno.⁵²

Gibuti è dunque il classico esempio di microstato che cerca un forte legame militare con un protettore. Oggi infatti stazionano nel paese circa 1900 francesi, 1200 americani e 200 giapponesi, oltre ad un imprecisato numero di mezzi militari tra cui figurano sette caccia *Mirage 2000 C/D* e sei elicotteri *Puma SA330*, tutti di proprietà francese.⁵³ Ed in maniera non dissimile anche il Brunei

⁵⁰ Usa Today, 2013, «N. Korean missile threats worry some on Guam», disponibile all'indirizzo: <http://www.usatoday.com/story/news/world/2013/04/12/north-korea-threats-guam/2077935/> (consultato il 25 febbraio 2015).

⁵¹ Nauru ne è uno degli esempi più evidenti: Stringer, K.D., 2006, «Pacific Island Microstates: Pawns or Players in Pacific Rim Diplomacy?», *Diplomacy and Statecraft*, Vol. 17, pp. 562-564.

⁵² Bollee, A., 2003, «Djibouti: From French Outpost to US Base», *Review of African Political Economy*, Vol. 30, No. 97, p. 483.

⁵³ International Institute for Strategic Studies, *op. cit.*, p. 434.

ha stretto da molto tempo legami difensivi con il Regno Unito e Singapore: prova ne sia che oggi nel paese è presente personale militare britannico ed un battaglione di Gurkha, oltre ad un campo ed una scuola d'addestramento singaporiane. Nel caso del Lesotho, invece, il Sudafrica agisce a tutti gli effetti come un "security guarantor"⁵⁴, al punto che oggi ci si interroga su una possibile fusione di questo stato-enclave con il suo protettore. Nelle parole di Vuyani Tyhali, portavoce del Lesotho People's Charter Movement, "Lesotho is not just landlocked, it is South Africa-locked. [...] There is no reason for us to exist any longer as a nation with its own currency and army".⁵⁵

Legami militari molto meno intensi sono invece quelli maturati dal Gambia con gli Stati Uniti, relativi al solo addestramento delle forze armate, o dal Guyana ed il Suriname con il Brasile. Con riferimento alla Guyana risulta infatti che il Brasile sia "increasingly supportive of the country's modest defence needs"⁵⁶, mentre per ciò che concerne il Suriname "defence ties with Brazil have been growing with the upgrade and supply of a small number of armoured vehicles"⁵⁷, la qual cosa avalla l'idea che un legame tra protettore e cliente possa concernere anche il trasferimento e l'ammodernamento dei mezzi militari. Si tratterebbe però di un approccio più morbido, ben lontano dai legami franco-gibutiani di cui pure si è discusso.

Un caso particolare di piccolo stato a caccia di protettori è invece quello delle Seychelles. La necessità di fronteggiare adeguatamente la minaccia della pirateria nel tratto di mare compreso tra la Somalia e le Seychelles, unitamente all'intensa partita geopolitica giocata nell'Oceano Indiano tra Francia, India, Cina e Stati Uniti, ha permesso al piccolo stato insulare di esibire una notevole autonomia strategica. In tempi recenti infatti il Ministro degli Esteri delle Seychelles ha affermato:

⁵⁴ *Ivi*, p. 443.

⁵⁵ The Guardian, 2010, «Lesotho's people plead with South Africa to annex their troubled country», disponibile all'indirizzo: <http://www.theguardian.com/world/2010/jun/06/lesotho-independence-south-africa> (consultato il 28 febbraio 2015).

⁵⁶ International Institute for Strategic Studies, *op. cit.*, p. 390.

⁵⁷ *Ivi*, p. 402.

We have *invited* the Chinese government to set up a *military presence* on Mahé to fight the pirate attacks that the Seychelles face on a regular basis... For the time being China is studying this possibility because she has *economic interests* in the region and Beijing is also *involved* in the fight against piracy.⁵⁸

In questa dichiarazione possiamo notare con precisione come la ricerca di un protettore da parte di un piccolo stato acquisti delle sfumature piuttosto peculiari. In primo luogo si tratta di un invito formale espresso da un'importante figura istituzionale; in secondo luogo si tratta di un invito volto a formalizzare sul territorio nazionale una presenza militare straniera che si dimostri costante nel tempo, ossia non sporadica ma caratterizzata da un elemento di continuità che sappia dare certezze allo stato-cliente; in terzo luogo il microstato riconosce che anche il protettore ha un interesse di tipo economico e strategico nella regione considerata, e che pertanto potrebbe prendere seriamente in considerazione l'idea di instaurare un legame militare più profondo. Qui infatti il discorso non verte più sul mero trasferimento di mezzi militari, ma su un rapporto che perduri nel tempo e che elimini la volatilità di risposte sporadiche da gestire caso per caso. Ciò non toglie che alle Seychelles siano stati donati già da tempo un gran numero di mezzi aerei e navali targati Nuova Delhi e Pechino, e che gli Stati Uniti continuino a far decollare da un aeroporto civile del paese alcuni droni MQ-9 *Reaper* destinati (perlomeno in linea teorica) alle missioni anti-pirateria.⁵⁹

In conclusione, i piccoli stati hanno delle tali carenze in materia di sicurezza e difesa da prendere seriamente in considerazione l'idea di legarsi ad un protettore più grande. Questo rapporto non si concretizza sempre e comunque nell'installazione di basi militari da parte dello stato-patrono nel territorio dello stato-cliente, bensì può acquisire sfumature molto diverse, che spaziano dal dispiegamento di truppe all'invio di consiglieri militari, passando per l'utilizzo di basi aeree e per la creazione di programmi di addestramento destinati alle forze

⁵⁸ Sakhuja, V., 2012, «Seychelles Exercises Strategic Autonomy», *South Asia Defense & Strategic Review*. Disponibile su: www.defstrat.com/exec/frnArticleDetails.aspx?DID=332 (consultato il 1 marzo 2015). Corsivo nostro.

⁵⁹ *Ibidem*.

armate locali.⁶⁰ Analogamente, il protettore non deve essere considerato come un interlocutore imm modificabile. E' vero che un legame clientelare richiede comunque una sorta di continuità da ambo le parti ma, se le condizioni storiche, geografiche e politiche lo permettono, è possibile che un piccolo stato eserciti una notevole autonomia strategica per destreggiarsi tra più patroni in competizione e massimizzare in tal modo i suoi vantaggi.

2.1.1) Sostegno militare nell'eventualità di colpi di mano interni o esterni

Nel 1934 un avventuriero russo di nome Boris Skossyreff, forte di un certo malcontento sociale anti-francese e supportato da una parte della popolazione, tra cui figuravano alcuni esponenti governativi, si autoproclamò sovrano d'Andorra col nome di Boris I ed iniziò a progettare una serie di riforme per introdurre nel paese completa libertà d'espressione e di stampa, oltre ad un programma di istruzione gratuito per tutti. Questo colpo di mano durò solo pochi giorni, al termine dei quali il presunto monarca venne arrestato dalle autorità spagnole e poi espulso.⁶¹ Nel 1991 invece un fisico nucleare, André Gardes, sbarcò sulla minuscola isola di Sark munito di un'arma semi-automatica ed iniziò ad appendere alcuni volantini con cui annunciava la sua decisione di impossessarsi dell'isola entro le 12.00 del giorno seguente. Constatando che le sue intenzioni erano serie, poco prima di mezzogiorno il conestabile locale fu costretto a disarmarlo e ad arrestarlo.⁶²

Questi esempi mescolano chiaramente il serio al faceto ma sono comunque emblematici di un problema comune ai piccoli stati, ed in particolar modo a quelli contraddistinti da gravi carenze in ambito militare. Ci si riferisce qui alla peculiare vulnerabilità dei microstati a colpi di mano pilotati dall'esterno o dall'interno, una caratteristica che più volte è tornata alla ribalta nel contesto internazionale e di cui

⁶⁰ Per una lista esaustiva dei legami militari dei microstati con governi stranieri nel periodo 1960-1989 si rimanda a: Gubb, M., 2000, *Foreign Military Intervention in Response to Microstate Security Crises: a Study in Vulnerability and Dependence*, University of Oxford, pp. 376-381.

⁶¹ Sul punto, si veda: Klieger, P.C., 2012, *The Microstates of Europe: Designer Nations in a Post-Modern World*, Plymouth: Lexington Books, pp. 33-34; Eccardt, T.M., 2005, *Secrets of the Seven Smallest States of Europe*, New York: Hippocrene Books, pp. 155-157.

⁶² The Independent UK, 2006, «Lost world: the last days of feudal Sark». Disponibile all'indirizzo: <http://www.independent.co.uk/news/uk/this-britain/lost-world-the-last-days-of-feudal-sark-421545.html> (consultato il 5 marzo 2015).

ancora oggi si torna a discutere, ad esempio con riferimento al caso della Guinea Equatoriale del 2004, al colpo di stato alle Fiji del 2006 ed al golpe fulmineo del 2012 alle Maldive, durante il quale la polizia si è impossessata della televisione di stato ed ha invitato la popolazione a ribellarsi.⁶³

Nelle parole di Sheila Harden, il problema si pone nei seguenti termini: i microstati sono particolarmente vulnerabili agli attacchi di gruppi mercenari ben armati, addestrati ed equipaggiati a causa delle scarsissime risorse militari di cui sono dotati tali attori internazionali.⁶⁴ Quello che emerge fin da subito allora è l'estrema pericolosità di una manovalanza armata specializzata che, seppur ridotta in numero, è capace di soggiogare forze locali peggio equipaggiate e meno avvezze ai costumi della guerra; ciò può allora costringere il piccolo stato ad investire più risorse nel settore della difesa, o a ricorrere ad un protettore affidabile che sia capace di contrastare in tempi ridotti gruppi armati specializzati. Dal momento però che, come abbiamo già avuto modo di sottolineare, dotarsi di un esercito non implica necessariamente che un piccolo stato sia capace di contrastare adeguatamente attori esterni ben più potenti, parrebbe legittimo ipotizzare che ad una specializzazione interna nel settore bellico debba corrispondere un legame costante e credibile con uno stato più grande che possa farsi carico del ruolo di protettore di ultima istanza. Si esprime bene al riguardo Hideyuki Takahashi quando sostiene che “each island state has to either depend for its security on regional powers and/or has to strengthen the national security by military and political means”.⁶⁵ Le Maldive ad esempio sono uno di quei piccoli stati che dipendono per la propria sicurezza dall'India, ma sporadicamente cercano di potenziare opportunamente il proprio apparato di sicurezza⁶⁶, e non molto diversamente anche il Bhutan dipende fortemente dall'India nella condotta della sua politica estera e di difesa, mentre lo Sri Lanka non ha esitato a fare

⁶³ Sui recenti eventi alle Maldive si veda: The Guardian, 2012, «Maldive president: I was forced to resign at gunpoint». Disponibile all'indirizzo: <http://www.theguardian.com/world/2012/feb/09/maldives-president-forced-resign-gunpoint> (consultato il 5 marzo 2015); La Repubblica, 2012, «Golpe alle Maldive, si dimette il presidente. Già insediato il successore Waheed». Disponibile all'indirizzo: http://www.repubblica.it/esteri/2012/02/07/news/colpo_di_stato_alle_maldives-29460092/ (consultato il 5 marzo 2015).

⁶⁴ Harden, S., *op. cit.*, p. 66.

⁶⁵ Takahashi, H., 1999, «Maldivian National Security - And the Threats of Mercenaries», *The Round Table*, No. 351, pp. 433-434.

⁶⁶ *Ibidem.*

affidamento su questa potenza regionale in alcuni momenti critici.⁶⁷ Del resto, come sottolinea opportunamente Amalendu Misra:

A brief overview of the nature and characteristics of some of the oldest small and micro states shows that, for a better part of their life, small states were completely dependent on the protection of big and powerful neighbours. In return for this security umbrella, the small states either recognised the overall suzerainty of the big powers or delegated key sectors, such as defence and foreign policy, to the latter.⁶⁸

Questi problemi di sicurezza sono dunque particolarmente evidenti nel caso dei colpi di mano pilotati da attori esterni o interni al piccolo stato. Tali vulnerabilità acquistano peraltro una rilevanza internazionale se si considerano parallelamente due elementi: in primo luogo la presenza dei piccoli stati nelle principali organizzazioni internazionali, con particolare riferimento alle Nazioni Unite, e in secondo luogo la semplicità con cui gruppi armati anche poco numerosi possono rovesciare un regime in territori estremamente piccoli. Ne emerge che il peso dell'aggressione non si esaurisce al controllo di un minuscolo fazzoletto di terra in mezzo all'oceano, bensì mina la credibilità stessa di una rappresentanza internazionale da palesare sugli scranni delle Nazioni Unite, secondo una logica che esprime bene George Quester quando, mettendosi nei panni dei golpisti, afferma provocatoriamente: "We control the capital and the radio station and the wharfs. We're sending our new U.N. delegate".⁶⁹

In effetti le ridotte dimensioni territoriali dei microstati permettono a gruppi armati transnazionali di ottenere un buon controllo del territorio semplicemente conquistando certi punti nevralgici situati nella capitale o in altre zone di interesse strategico.⁷⁰ Nuovamente, l'assenza di un retroterra significativo dove costruire una seconda linea di difesa o dove dare inizio ad una guerriglia, unitamente alla scarsità di risorse umane e materiali con cui incentivare la difesa del territorio ed un eventuale contrattacco, rappresenta un handicap significativo. Il caso

⁶⁷ Misra, A., 2004, «Theorising 'small' and 'micro' state behaviour using the Maldives, Bhutan and Nepal», *Contemporary South Asia*, Vol. 13, No. 2, p. 139.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Quester, G.H., *op. cit.*, p. 173.

⁷⁰ Sul punto: Luttwak, E., 1983, *Tecnica del Colpo di Stato*, Milano: Rizzoli, pp. 97-103.

dell'attacco statunitense a Grenada, di cui pure abbiamo fatto menzione, è particolarmente emblematico al riguardo.⁷¹ Analogamente, in una sua autobiografia di estremo interesse, il noto capo mercenario Mike Hoare sottolinea che il colpo di stato alle Seychelles del giugno 1977 venne portato a termine da appena una ventina di soldati tanzaniani nascosti in gran segreto su un'isoletta remota dell'arcipelago, e che nel giro di quattro ore i militari riuscirono a prendere il controllo della stazione radio, del quartier generale della polizia a Victoria e di "other vital centres of administration".⁷² Questo episodio sembrerebbe avallare peraltro quanto argomentato da Takahashi, e cioè che la natura arcipelagica di un piccolo stato lo rende ulteriormente vulnerabile ad infiltrazioni esterne. Da un punto di vista prettamente geografico, infatti, se uno stato è territorialmente unitario è anche più facilmente difendibile, e tanto le comunicazioni quanto gli spostamenti delle forze di sicurezza ne traggono un vantaggio.⁷³

Il lavoro di Hoare si rivela poi particolarmente interessante perché scandaglia, dal punto di vista degli attori transnazionali, ogni singola sfumatura politica e militare che precede e segue l'esecuzione di un colpo di mano in un piccolo stato ad opera di un gruppo armato ristretto ma ben addestrato ed equipaggiato.⁷⁴ A prescindere dai dettagli tecnici dell'operazione, ciò che emerge è innanzitutto il necessario coinvolgimento di una potenza terza nel colpo di mano, la quale impiega attori non-statali e transnazionali (prevalentemente ex-militari) per forzare un cambio di regime in un piccolo stato strategicamente rilevante senza esporsi in prima persona. Tra le prime mosse raccomandate dal capo mercenario figura infatti la ricerca di un patrono nascosto che sovvenzioni con mezzi e capitali la buona riuscita del colpo. Ad esempio, con riferimento al colpo di mano alle Seychelles del 1981, i possibili candidati erano gli Stati Uniti ed il Sudafrica, ossia due potenze militari che avevano tutto l'interesse a rovesciare il regime socialista del presidente Renè. Nel caso del Sudafrica questo interesse era poi particolarmente accentuato, perché un piccolo stato-cliente gli avrebbe garantito

⁷¹ Cole, R.H., *op. cit.*, p. 58; Stewart, R.W., *op. cit.*, p. 26. Si consulti anche la Fig. 2.1 nel paragrafo precedente.

⁷² Hoare, M., 2008, *The Seychelles Affair*, Boulder: Paladin Press, p. 4.

⁷³ Takahashi, H., *op. cit.*, p. 440.

⁷⁴ Inquieta e fa sorridere al tempo stesso, ad esempio, l'avvertenza sul colofone del volume: "Neither the author nor the publisher assumes any responsibility for the use or misuse of information contained in this book". Hoare, M., *op. cit.* (colofone).

un appoggio diplomatico presso i principali *fora* internazionali (primo tra tutti l'Organizzazione dell'unità africana), diritti di atterraggio preferenziali per la South African Airways presso l'aeroporto di Mahé ed altri vantaggi di natura commerciale.⁷⁵

Ne deriva pertanto che uno stato-patrono sia tanto in grado di far fallire un colpo di mano quanto di farlo andare a buon fine. Hoare ad esempio non teme particolarmente l'esercito del presidente Renè, i cui membri egli giudica poco avvezzi alla guerra e pertanto battibili già su un piano psicologico, quanto la nave *Topaz* donata alle Seychelles dalla Francia qualche tempo prima, ed allo stesso modo è consapevole che i Russi avrebbero inviato rinforzi entro ventiquattro ore se il colpo di mano non fosse andato a segno in tempi rapidi.⁷⁶ In maniera non dissimile, nel tentato colpo di mano in Benin del 1977, il capo mercenario Bob Denard aveva reputato che novanta uomini fossero più che sufficienti per avere la meglio sulle forze armate locali, ma non aveva fatto i conti con un nemico numericamente ridotto ma straordinariamente ben addestrato, ossia un distaccamento di soldati nordcoreani che in quel momento si trovava nella capitale a dare man forte alle truppe del posto.⁷⁷ In altri casi invece gli stati-protettori non si espongono in maniera troppo evidente, preferendo piuttosto limitarsi ad avvisare lo stato-cliente del pericolo imminente. E' quanto accadde alle Comore nel 1975, quando l'ambasciatore francese si affrettò ad allertare il presidente Abdallah di un imminente colpo di stato, oppure in Guinea Equatoriale nel 2004, con l'*intelligence* angolana rapida nel convocare a Luanda il Ministro degli Interni del microstato africano per metterlo al corrente di un complotto.⁷⁸

Possiamo evincere che il protettore sia capace di giocare un ruolo cruciale anche dall'esperienza di Trinidad e Tobago, che nel 1990 fu teatro di un violento colpo di stato per mano di un organizzazione musulmana nota come *Jamaat al Muslimeen*. In quell'occasione infatti gli insorti, dopo aver preso il controllo del Parlamento, costrinsero i parlamentari in ostaggio a firmare un documento intitolato "No Foreign Intervention" in cui si specificava a chiare lettere che in

⁷⁵ *Ivi*, pp. 21-23.

⁷⁶ *Ivi*, p. 91.

⁷⁷ Weinberg, S., 1995, *Last of the pirates: the search for Bob Denard*, New York: Pantheon, p. 68.

⁷⁸ Pelton, R.Y., 2007, *Licensed to Kill. Hired Guns in the War on Terror*, New York: Crown Publishing Group, p. 328.

quella situazione non si richiedeva, né era permesso, alcun intervento straniero.⁷⁹ E' evidente allora che i golpisti temano più di ogni altra cosa una forte risposta militare esterna che possa sbaragliarli e ripristinare in tal modo lo *status quo ante*. Del resto non è un caso che, mentre il colpo di mano era ancora in una fase di stallo, tanto l'ambasciatore statunitense quanto quello venezuelano si affrettassero ad offrire assistenza militare alle forze armate di Trinidad e Tobago.⁸⁰

Ed ancora, quando nel 1988 un gruppo di mercenari Tamil provenienti in gran parte dallo Sri Lanka prese il controllo dei punti chiave di Malé, il presidente delle Maldive Abdul Gayoom si affrettò a chiedere l'aiuto di varie potenze, tra cui l'India, gli Stati Uniti, la Gran Bretagna, il Pakistan e la Malesia. In quell'occasione il governo indiano rispose con una rapidità ed una abilità esemplare: prova ne sia che ad operazioni concluse Margaret Thatcher specificò che, se l'India non fosse intervenuta, la Gran Bretagna non ce l'avrebbe mai fatta a schierare in tempo utile le sue forze all'estero per salvaguardare il governo del presidente Gayoom.⁸¹ Il governo di Nuova Delhi fu inoltre bene attento a non presentare il suo intervento come una forma di occupazione militare, dimostrando al contempo di saper giocare un ruolo da protettore anche sulle lunghe distanze marittime grazie ad una sapiente sinergia di forze aeree e navali.⁸² In tal senso l'esperienza indiana rappresenta un vero e proprio esempio da manuale dell'intervento di uno stato-patrono a difesa di un piccolo stato-cliente.

Solo un paio di anni prima, peraltro, il governo di Nuova Delhi era intervenuto in favore delle Seychelles con l'operazione *Flowers are Blooming* per sventare uno dei molteplici colpi di stato orditi ai danni del Presidente René, inviando nel paese la fregata INS *Vindhyagiri*. Vedendo infatti il suo potere in bilico, René aveva già da tempo cercato un "security provider" costante ed affidabile che potesse intervenire in suo favore nell'eventualità di un colpo di stato, e l'India dal canto suo non aveva disdegnato la proposta, pur preferendo

⁷⁹ Report of the Commission of Enquiry Appointed to Enquire into the Events Surrounding the Attempted Coup d'État of 27th July 1990 (Trinidad & Tobago), 2014, p. 317.

⁸⁰ *Ivi*, p. 935.

⁸¹ Brewster, D., 2014, «Operation Cactus: India's 1988 intervention in the Maldives», *Pragati. The Indian National Interest Review*. Disponibile all'indirizzo: <http://pragati.nationalinterest.in/2014/04/operation-cactus-indias-1988-intervention-in-the-maldives/> (consultato il 5 marzo 2015).

⁸² *Ibidem*.

evitare plateali prese di posizione a favore dello stato-cliente. Nuova Delhi iniziò allora ad assistere le forze armate delle Seychelles con l'invio di un paio di elicotteri e di un certo numero di tecnici, oltre che con la creazione di un programma di addestramento, ma fu solo nel 1986, con l'operazione *Flowers are Blooming*, che il legame tra i due paesi si dimostrò saldo ed affidabile. Attendibili fonti indiane sostengono infatti che, seppur in maniera indiretta, l'intervento abbia contribuito significativamente a sventare il colpo di mano contro il presidente René.⁸³

Strategie di questo tipo, del resto, non erano nuove né all'India come potenza protettrice né alle isole dell'Oceano Indiano come piccoli stati-clienti. Mauritius ad esempio ha sempre accettato di buon grado di rimanere nell'orbita politica e militare di Nuova Delhi, ed in effetti già nel 1974 i due paesi siglarono un trattato difensivo che prevedeva, oltre al trasferimento di mezzi aerei e navali, il coinvolgimento diretto della Marina indiana nello stato-cliente.⁸⁴ Nel 1983 questo legame venne poi messo alla prova da una grave crisi politica che coinvolse i vertici del governo insulare, tale da indurre il primo ministro Indira Gandhi a preallertare esercito e marina di un possibile colpo di stato alle Mauritius, e dunque di un conseguente intervento militare dell'India a sostegno del governo legittimo.⁸⁵

Il discorso non muta in maniera significativa nemmeno se si considerano altri teatri regionali. L'isola caraibica di Dominica, ad esempio, è stata al centro di due mancati colpi di stato nel 1981 in risposta all'abolizione delle forze armate locali da parte del primo ministro Eugenia Charles, che aveva da poco sostituito Patrick John. Il primo, seppur pilotato dall'esterno, era contraddistinto dal diretto coinvolgimento dell'ex-primo ministro con un esiguo ma ben attrezzato gruppo di mercenari, poi arrestati a New Orleans mentre erano in procinto di salire a bordo

⁸³ Brewster, D., Rai, R., 2011, «Flowers Are Blooming: the story of the India Navy's secret operation in the Seychelles», *The Naval Review*, Vol.99, No.1, pp. 60-62. Per un approfondimento sui giochi di potere verificatisi nelle Seychelles degli anni Ottanta si rimanda a: Ellis, S., 1996, «Africa and International Corruption: The Strange Case of South Africa and Seychelles», *African Affairs*, Vol. 95, No. 379, pp. 165-196.

⁸⁴ Brewster, D., Rai, R., 2013, «Operation *Lal Dora*: India's Aborted Military Intervention in Mauritius», *Asian Security*, Vol. 9, No. 1, p. 64.

⁸⁵ *Ivi*, p. 67. La crisi venne poi risolta attraverso canali politici.

di un'imbarcazione presa in affitto con un gran numero di armi.⁸⁶ Il secondo mancato golpe venne invece manovrato dall'interno da appena una decina di ex-militari della defunta Dominica Defense Force intenzionati a liberare Patrick John, che era ancora detenuto in attesa di giudizio per il primo colpo di mano.⁸⁷

Nemmeno il santuario europeo si è dimostrato al sicuro, se si torna indietro con la memoria sino ai Fatti di Rovereta del 1957, controverso episodio ai limiti del golpe durante il quale il governo italiano prese una posizione piuttosto netta, schierando i Carabinieri al confine con San Marino. Quester addita l'episodio come un evento al limite della satira hollywoodiana, ricordando tra le altre cose che gran parte delle principali città del Norditalia già votavano sindaci comunisti, ma che, ciononostante, la spina nel fianco di una San Marino di sinistra era fonte di maggior preoccupazione per il governo italiano.⁸⁸

In buona sostanza, pertanto, le dinamiche dei colpi di mano nei piccoli stati acquistano dei toni decisamente peculiari. L'effettivo coinvolgimento di commando piuttosto esigui e di personalità autorevoli in combutta con i vertici governativi dei microstati o con i principali esponenti delle opposizioni è una caratteristica estremamente rilevante. Alle Comore, per esempio, Bob Denard giocava effettivamente un ruolo da eminenza grigia alle spalle del presidente Abdallah, fungendo da intermediario politico ed economico tra il Sudafrica ed il governo insulare. Fu infatti lo stesso Denard a gestire per conto delle Comore una politica estera parallela di natura informale, dimostrando anche un certo pragmatismo nel consigliare ad Abdallah di cercare un protettore per il suo paese. Questo protettore era il Sudafrica, ossia uno stato che aveva tutto l'interesse a mantenere quanto più possibile le isole dell'Oceano Indiano nella sua sfera di influenza. Tale interesse si concretizzò, tra le altre cose, nella dislocazione di alcuni agenti sudafricani nella guardia presidenziale comoriana e nell'utilizzo

⁸⁶ Phillips, D.E., 2002, «The Defunct Dominica Defence Force and Two Attempted Coups on the Nature Island», *Caribbean Studies*, Vol. 30, No. 1, pp. 71-72. Le imbarcazioni prese in affitto e poi caricate di armi ed uomini sono una costante delle tattiche mercenarie finalizzate al colpo di stato sulle piccole isole. Hoare ad esempio ci ricorda che uno dei suoi molteplici piani prevedeva l'affitto di un grosso yacht con tanto di skipper per un viaggio di circa 2600 miglia: Hoare, M., *op. cit.*, pp. 56-57. L'ovvia alternativa prevede l'ingresso nel paese mediante aereo, come ci ricorda la strategia iniziale pianificata da Simon Mann nel 2004 per rovesciare il presidente Obiang in Guinea Equatoriale. Pelton, R.Y., *op. cit.*, chapter 12.

⁸⁷ Phillips, D.E., *op. cit.*, pp. 73-74.

⁸⁸ Quester, G.H., *op. cit.*, pp. 163-164.

delle isole come basi per il trasferimento di armamenti all'Iran ed al Mozambico.⁸⁹ Denard ottenne persino un passaporto diplomatico comoriano per operare con maggior libertà, e nel corso degli anni si impegnò attivamente per attirare investimenti sulle isole, viaggiando ad esempio a Taiwan, Cipro, Hong Kong e Tokyo.⁹⁰ Si trattava in effetti di un ruolo molto simile a quello già rivestito da altri consiglieri-ombra dal passato piuttosto discutibile, come ci ricorda il caso di Giovanni Mario Ricci, un controverso imprenditore toscano molto vicino al presidente seychellese René cui vennero affidati incarichi di una certa rilevanza. Ricci si occupava ad esempio della sicurezza personale del presidente, ingaggiando alcuni investigatori privati affinché spiassero l'operato dell'opposizione seychellese all'estero, agiva come intermediario finanziario tra il governo insulare e le compagnie straniere, e gestiva persino una serie di incarichi diplomatici in Somalia, dove l'imprenditore aveva ancora una buona rete di contatti. Nelle parole di Ellis, "Although having no official government position, he was diplomat, unofficial head of security, businessman and financial advisor to President René all rolled into one".⁹¹ In tempi più recenti invece il capo mercenario Simon Mann siglò un accordo con un membro dell'opposizione equatoguineana secondo cui, in caso di golpe andato a buon fine, egli sarebbe diventato il nuovo contractor della sicurezza personale del presidente, avrebbe ricevuto un passaporto diplomatico e sarebbe stato autorizzato ad addestrare e comandare la nuova guardia presidenziale. Detto altrimenti, l'accordo rimetteva nelle mani di un mercenario i destini del presidente e di una intera nazione.⁹²

In conclusione, se per dei cospiratori prendere in ostaggio un piccolo stato con qualche decina di uomini rappresenta una prospettiva irresistibile, per la controparte governativa questa condizione di vulnerabilità è una vera e propria spina nel fianco. La stessa Assemblea Generale delle Nazioni Unite si è espressa al riguardo nella risoluzione 44/51 dell'8 dicembre 1989, in cui si specifica che "Small States may be particularly vulnerable to external threats and acts of

⁸⁹ Weinberg, S., *op. cit.*, pp. 107-108.

⁹⁰ *Ivi*, p. 109.

⁹¹ Ellis, S., *op. cit.*, p. 171.

⁹² Pelton, R.Y., *op. cit.*, p. 318.

interference in their internal affairs”.⁹³ Tra le soluzioni proposte per far fronte al problema, nella risoluzione figura la possibilità di far intervenire le principali organizzazioni regionali ed internazionali “to provide assistance when requested by Small States for the strengthening of their security [...]”⁹⁴, ma questo richiamo ad un generico intervento di organismi multilaterali non può non lasciare perplessi. Si è già argomentato infatti che è fortemente raccomandabile una risposta forte ed immediata che blocchi il pericolo sul nascere, prima che la situazione si cristallizzi in un nuovo *status quo*. Ed è evidente, in tal senso, che solo l’intervento di un protettore che nutra degli interessi nella regione considerata possa garantire una simile risposta, come ci ricorda del resto il caso indiano. Per dirla con un pragmatico Takahashi:

One of the most realistic and effective arrangements to keep small states secure is bilateral agreement with major powers which have enough military capabilities. In other words, hegemonic powers can provide further security assurances to small states.⁹⁵

2.2) AMPLIAMENTO DELLE RAPPRESENTANZE DIPLOMATICHE E CONSOLARI

I piccoli stati sono contraddistinti da una considerevole scarsità di risorse umane ed economiche da dedicare al settore diplomatico. Questo dipende in primo luogo da risorse finanziarie piuttosto limitate, ma il discorso non si limita ad una sola questione di numeri.⁹⁶ Esso infatti concerne anche un aspetto qualitativo, che chiama in causa la necessaria preparazione dei singoli membri dello staff diplomatico. L’arte diplomatica attuale prevede una certa intelligenza e

⁹³ Organizzazione delle Nazioni Unite, 1989, *Protection and Security of Small States (General Assembly Resolution 44/51)*.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ Takahashi, H., *op. cit.*, p. 437.

⁹⁶ Una indagine condotta dal governo di Bermuda nel 2004 sui costi di una politica estera indipendente si concluse sostanzialmente con due opzioni. La prima stima, dal costo annuo di circa un milione e trecentomila dollari, prevedeva un impegno più ridotto con una missione diplomatica a New York, un’ambasciata a Washington e due alti commissariati rispettivamente ad Ottawa e Londra. La Gran Bretagna avrebbe comunque assistito Bermuda nella conduzione degli affari europei. Una seconda opzione, dal costo annuo di circa tre milioni di dollari, riguardava un impegno diplomatico più esteso che coinvolgesse anche le agenzie delle Nazioni Unite ed il Commonwealth. Queste cifre illustrano bene quale siano i costi di un servizio diplomatico ridotto ai minimi termini. Bartmann, B., 2006, «In or Out: Sub-National Island Jurisdictions and the Antechamber of Para-diplomacy», *The Round Table*, Vol. 95, No. 386, p. 554.

tatto da destinare alla conduzione delle relazioni ufficiali tra i governi di stati indipendenti, ma richiede anche una serie di abilità tecniche da cui è impossibile prescindere, tra cui figurano un'ottima conoscenza delle lingue e della comunicazione interculturale, una profonda comprensione delle dinamiche globali e dell'importanza della *public diplomacy*, talento negoziale con i governi, le ONG, i media ed il settore privato, ed infine una certa dimestichezza con le tecnologie odierne.⁹⁷ Ne risulta una figura professionale altamente specializzata, la cui preparazione deve risultare estremamente accurata.

Dal punto di vista di un microstato tutto ciò si traduce in uno staff diplomatico assai ristretto, i cui pochi componenti possono persino decidere di mettere le proprie competenze a disposizione del settore privato se questo si dimostra nettamente più remunerativo secondo una logica di mercato. E' pur vero d'altro canto che i ministeri dei piccoli stati possono decidere di assumere personale a tempo determinato per sopperire a queste carenze, ma questa manovra potrebbe generare delle ripercussioni in fatto di lealtà da parte del personale.⁹⁸

A queste considerazioni fanno seguito una serie di implicazioni estremamente rilevanti sul piano della politica estera. Innanzitutto, una contrazione delle risorse spendibili in ambito diplomatico fa sì che i piccoli stati siano costretti ad impiegare pochi uomini di talento solo per *issues* specifiche e per questioni strettamente legate all'ambito regionale di appartenenza. Ciò equivale a dire che le minuscole isole del Pacifico, tanto per fare un esempio, non sono in grado di gestire una politica estera di levatura globale, la qual cosa li costringe a prediligere le sedi multilaterali per far sentire la propria voce.⁹⁹ Al riguardo Adam Watson sostiene che una minima proiezione diplomatica dovrebbe prevedere almeno il mantenimento di tre missioni: una prima presso le Nazioni Unite, una seconda sul territorio della precedente potenza coloniale ed una terza in uno stato che viene giudicato assai rilevante per il perseguimento degli interessi nazionali, quindi di solito un possente stato confinante.¹⁰⁰ Se la seconda e la terza opzione

⁹⁷ Braveboy-Wagner, J.A., 2013, «The Diplomacy of Caribbean Community States: Searching for Resilience», in A.F. Cooper, T.M. Shaw (a cura di), *The Diplomacies of Small States. Between Vulnerability and Resilience*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 107.

⁹⁸ *Ivi*, p. 112.

⁹⁹ East, M.A., 1973, «Size and Foreign Policy Behavior», *World Politics*, Vol. 25, No. 4, p. 557.

¹⁰⁰ Watson, A., 2013, *Diplomacy: The Dialogue Between States*, New York: Routledge, p. 163.

sembrano aprire la strada al dibattito sul legame con uno stato-protettore in forma di assistenza diplomatica e consolare, la prima ci ricorda che agire da soli quando si è minuscoli comporta costi e sacrifici assai maggiori. Mostrare una preferenza per le sedi multilaterali non risolve affatto il problema alla radice; semmai allevia qualche difficoltà, ma sulla lunga distanza fa riemergere le solite incertezze.

Una di queste perplessità concerne la pessima comunicazione tra i membri della missione diplomatica e lo staff ministeriale predisposto agli affari esteri. Ciò può condurre ad una situazione in cui i diplomatici, pur trovandosi sul posto, sono incapaci di agire perché non hanno ricevuto precise istruzioni. Paesi con popolazioni esigue sono infatti contraddistinti da uffici ministeriali piuttosto ridotti, la qual cosa comporta che il governo sia incapace di concretizzare una precisa posizione su temi di interesse nazionale in tempo utile e di comunicarla agli agenti di stanza all'estero.¹⁰¹ Una seconda perplessità attiene invece più spiccatamente al sovraccarico di lavoro cui sono soggetti i diplomatici dei piccoli stati. Pochi individui non riescono a gestire una corposa mole di lavoro, e questo, unitamente allo scarso coordinamento con gli uffici ministeriali, si traduce in frequenti episodi di assenteismo dalle sedute assembleari. E' stato ad esempio stimato che St. Kitts e Nevis, Tonga e la Guinea Equatoriale abbiano raggiunto un tasso di mancata partecipazione alle votazioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite superiore al 50%.¹⁰²

Anche gli agenti diplomatici di alcuni piccoli stati del Pacifico si sono espressi in maniera diretta sul tema, sostanzialmente convalidando le tesi degli studiosi. Uno degli ambasciatori intervistati da Karen McNamara sostiene che:

You always have that feeling that you're not being involved because you just cannot cover all what is happening at the United Nations... In the United Nations system you know it's mostly numbers, if you don't have the numbers your voice and your issues won't be taken seriously.¹⁰³

¹⁰¹ Panke, D., 2011, «Small States in the United Nations. Explaining Patterns of Activity and Influence in the General Assembly», *Paper prepared for the 2011 ISA meeting*, pp. 5-6.

¹⁰² *Ivi*, p. 10.

¹⁰³ McNamara, K.E., 2009, «Voices from the margin: Pacific ambassadors and the geopolitics of marginality at the United Nations», *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 50, No. 1, p. 4.

E' presumibile allora che la rilevanza internazionale degli stati dipenda non solo dagli aspetti militari ed economici, ma anche dalle proprie capacità amministrative. Nel caso di specie, i piccoli stati del Pacifico (Micronesia, Fiji, Kiribati, Isole Marshall, Nauru, Palau, Papua Nuova Guinea, Samoa, Isole Salomone, Tonga, Tuvalu, Vanuatu) schierano uno staff diplomatico estremamente ridotto: presso le Nazioni Unite figurano mediamente appena 2.5 impiegati per missione, contro gli 8.3 dei paesi africani, gli 11.2 di quelli dell'Europa Orientale ed i 12.3 delle nazioni asiatiche (Fig. 2.2).¹⁰⁴

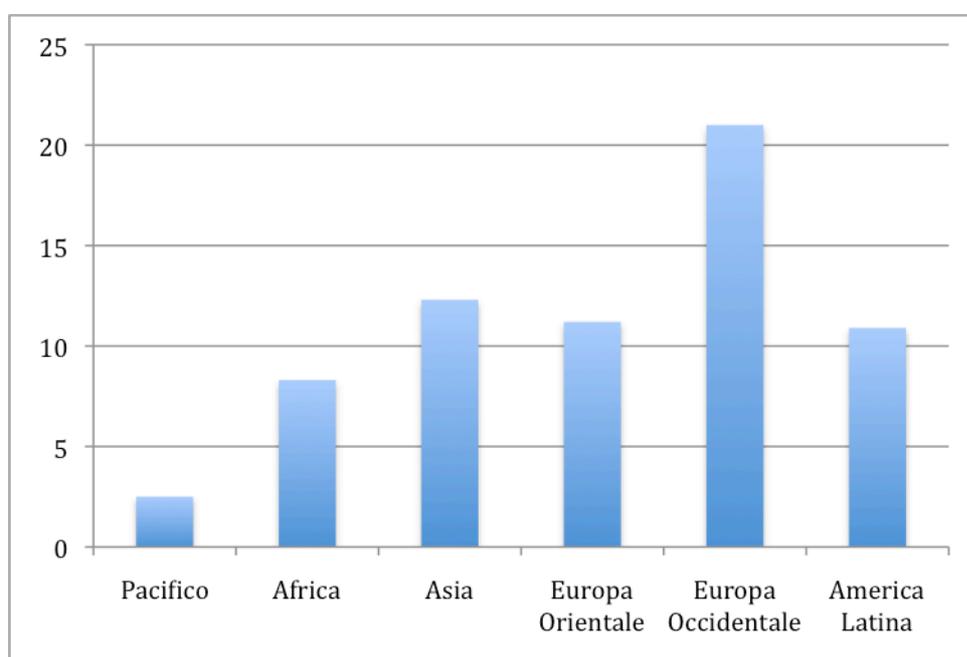


Fig. 2.2. Average number of diplomatic staff by region.
Fonte: McNamara, 2009

A risorse umane ed economiche scarse conseguono evidenti limitazioni in fatto di politica estera. Il margine di scelte esprimibili in questo ambito governativo si riducono a tal punto che spesso le posizioni espresse dai piccoli stati non superano un livello meramente declaratorio. Detto altrimenti, le relazioni esterne si attestano su un generico supporto ad una serie di obiettivi di massima, senza che vi sia la possibilità di condurre un'effettiva negoziazione su una serie di tematiche di diretto interesse nazionale: il rischio pertanto è che queste relazioni esterne acquistino una valenza cerimoniale ed amministrativa piuttosto che

¹⁰⁴ *Ibidem.*

politica.¹⁰⁵ Nella migliore delle ipotesi ciò può condurre ad una specializzazione diplomatica da esprimere su un numero limitatissimo di *issues* in cui investire le poche risorse di cui si dispone, come ci ricorda ancora oggi l'impegno profuso da Malta nel Comitato ad hoc delle Nazioni Unite per lo studio degli usi pacifici del fondo dei mari e degli oceani oltre i limiti della giurisdizione nazionale.¹⁰⁶

Questa selettività forzata non si riscontra nei soli organismi internazionali, ma anche nei rapporti bilaterali e nella stretta preferenza per singole aree geografiche. Mohamed ci ricorda che dodici microstati caraibici gestiscono gran parte delle proprie missioni diplomatiche presso sedi Europee (con una netta preferenza per la Gran Bretagna, ossia l'ex-potenza coloniale, e per Bruxelles, ossia la sede principale dell'Unione Europea), negli Stati Uniti, in Canada e nell'area caraibico-latinoamericana. Questo trend è ancora più marcato per i piccoli stati del Pacifico, che preferiscono concentrare le poche risorse diplomatiche disponibili negli Stati Uniti, in Australia, Nuova Zelanda ed Isole Fiji.¹⁰⁷

Ci si potrebbe allora interrogare sulla possibilità che le più recenti tecnologie informatiche possano sopperire ad un simile *gap* di rappresentanza, permettendo a stati molto piccoli di interagire con maggior frequenza in sedi bilaterali e multilaterali. Il raggio d'azione si amplierebbe notevolmente, consentendo ai governi dei microstati di proiettare le proprie risorse diplomatiche ovunque ed in qualsiasi momento. Alcuni autori si sono spinti persino oltre, arrivando a suggerire l'apertura di ambasciate virtuali gestite dai ministeri degli esteri, grazie alle quali sarebbero gli stessi funzionari del ministero, dall'altra parte di un monitor, a fungere da ambasciatori nelle relazioni con stati terzi.¹⁰⁸

Una prospettiva simile è senza dubbio accattivante. Essa però non coglie un aspetto estremamente rilevante del momento diplomatico che ha un valore simbolico molto profondo, ossia la presenza permanente e visibile di uno stato sovrano sul territorio di uno stato terzo. L'ambasciata diventa un simbolo di potere, la cui funzione rappresentativa "is more valuable to micro-states than to

¹⁰⁵ Barston, R., 1971, «The External Relations of Small States», in A. Schou, A.O. Brundtland (a cura di), *Small States in International Relations*, Stockholm: Almqvist & Wiksell, p. 45.

¹⁰⁶ *Ivi*, pp. 43-44.

¹⁰⁷ Mohamed, A.N., 2002, «The Diplomacy of micro-states», *Discussion Paper in Diplomacy*, No. 78, pp. 18-19.

¹⁰⁸ Kappeler, D., 2007, «The Role of Diplomats from Small States», *International Conference Diplomacy of Small States*, p. 2.

the larger and more powerful states because the former lacks material or political power to make much impact on international politics”.¹⁰⁹ Avere agenti diplomatici sul posto significa poi utilizzare delle pedine per reperire informazioni di prima mano e contribuire, seppur in piccolo, a quel processo di *intelligence* al termine del quale un governo è in grado di stabilire e comunicare la posizione nazionale su una certa tematica.¹¹⁰ Non avere uomini sul posto, o averne pochi, si rivela un elemento di debolezza. Ciò costringe i microstati a non prendere una posizione di politica estera o, peggio ancora, a prenderla nel più completo vuoto informativo. E’ quanto si verificò ad esempio alla metà degli anni sessanta nei Caraibi in seguito alla secessione di Anguilla dallo stato di St-Kitts-Nevis-Anguilla. In quell’occasione infatti i leader caraibici vennero colti impreparati perchè non riuscirono a monitorare adeguatamente ciò che si stava verificando sull’isola. Le uniche informazioni sull’arrivo delle truppe britanniche non giunsero da agenti governativi inviati sul posto, bensì da fonti di seconda mano provenienti da Porto Rico.¹¹¹

Ora, è chiaro che le odierne tecnologie informatiche siano in grado di sopperire parzialmente al problema in tempi estremamente ridotti, ma ciò non toglie che le fonti aperte debbano essere passate attentamente al vaglio degli analisti.¹¹² Avere invece un agente sul campo che goda di una copertura diplomatica sembra essere piuttosto una condizione necessaria per monitorare personalmente la situazione senza dover dipendere da eventuali rimaneggiamenti.¹¹³ Qualora ciò non sia possibile, i piccoli stati non potrebbero

¹⁰⁹ Mohamed, A.N., *op. cit.*, p. 26.

¹¹⁰ Il pensiero classico sullo spionaggio abbonda di riferimenti alla figura del diplomatico come importante pedina nelle strategie di *intelligence*. Il pensatore italiano Raimondo Montecuccoli ne descrive il tipo di copertura in una specifica sezione intitolata *Dei spioni e delle guide*, ma è forse il grande autore indiano Kautilya a fornirci lo spaccato più significativo sul tema. Sul punto si rimanda a: Luraghi, R. (a cura di), 1988, *Le opere di Raimondo Montecuccoli*, Roma: Ufficio Storico SME, p. 297; Magi, G. (a cura di), 2011, *Kautilya. Il Codice del Potere (Arthashastra)*, Vicenza: Il Punto d’Incontro, pp. 70-72. Per un ulteriore approfondimento: Musco, S., 2014, *Storia dello Spionaggio Antico. Teoria e Strategie di Intelligence dagli Albori alla Caduta dell’Impero Romano*, Roma: Aracne.

¹¹¹ Ince, B.A., 1979, «The Information Gap and Non-Consultation: Effects on Foreign Policy-Making in Commonwealth Caribbean States», *International Journal*, Vol. 34, No. 2, pp. 238-239.

¹¹² Sulla complessità di analizzare le fonti aperte, e sui rischi connessi, si veda a titolo d’esempio: Chiaia, M., 2008, *Menzogna e propaganda. Armi di disinformazione di massa*, Milano: Lupetti.

¹¹³ Sul punto non si può che rimandare ad un classico come Sun Tzu, e nuovamente ad un fine osservatore come Kautilya, che invoca prudenza nel maneggiare le informazioni da cui dipende

fare altro che ricorrere a report superficiali, “or they will rely heavily on intelligence supplied by friendly mentor governments”¹¹⁴ come nel caso della Gran Bretagna coi piccoli stati del Commonwealth. Si è già notato infatti che il budget nazionale per la difesa dei piccoli stati dotati di forze armate è estremamente ridotto¹¹⁵, la qual cosa può spingerci a ipotizzare che la quota destinata all’*intelligence* sia, a maggior ragione, decisamente esigua. Valga a titolo d’esempio quanto affermato nel 1967 da un ex-primo ministro della Guyana, Forbes Burnham, in riferimento alle ingerenze della CIA nel paese: contrariamente alle grandi potenze, “small nations cannot find the money, the means to keep world-wide intelligence services [...]”.¹¹⁶ Da una prospettiva solo in parte differente Rasmus Bertelsen osserva che la ridotta base fiscale dei piccoli stati li priva della possibilità di effettuare investimenti ad alta tecnologia nel settore dell’*intelligence* e della difesa, e se a questo si aggiunge anche una componente storica, contraddistinta dalla completa assenza di tradizioni militari, ben si comprende perché i governi di alcuni microstati siano costretti ad assegnare a corpi civili dei compiti che tradizionalmente appartengono all’ambito militare. L’Islanda ad esempio ha dovuto adottare delle politiche particolari per permettere alle sue autorità civili di cooperare con gli organismi militari e di *intelligence* dei paesi alleati, un compito “which would otherwise be handled by a similar military or intelligence body”.¹¹⁷

2.2.1) *Ausilio diplomatico e consolare da parte di un protettore*

Da quanto sin qui esposto emerge allora che i piccoli stati possano aver bisogno di uno stato-protettore anche per sopperire alle proprie carenze diplomatiche, consolari ed informative. Il diritto internazionale fornisce il substrato giuridico su cui impiantare una relazione di questo tipo. Nella

una decisione in politica estera dello stato: Sun Tzu, 2010, *L’Arte della Guerra*, Roma: Newton, pp. 99 ss.

¹¹⁴ Boyce, P.T., 1974, «Foreign Offices and New States», *International Journal*, Vol. 30, No. 1, p. 148.

¹¹⁵ Si veda la Tab. 2.1 nella sezione precedente.

¹¹⁶ Ince, B.A., *op. cit.*, p. 237.

¹¹⁷ Bertelsen, R.G., 2010, «Structural, Environmental, and Political Conditions for Security Policy in the High North Atlantic», *Strategic Insights*, Vol. 9, No. 2, p. 31.

Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche (CVRD) possiamo infatti leggere all'art. 46:

Con il precedente consenso dello Stato accreditario e a richiesta d'uno Stato terzo non rappresentato in tale Stato, lo Stato accreditante può assumere la protezione temporanea degli interessi e dei cittadini dello Stato terzo.¹¹⁸

Per quello che riguarda invece i servizi consolari è la Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari (CVRC) a porre le basi per un legame stabile tra uno stato-patrono ed uno stato-cliente. L'art. 8, esplicito fin dal titolo "Esercizio di funzioni consolari per conto d'uno Stato terzo", specifica che:

Dopo un'appropriata notificazione allo Stato di residenza e qualora questo Stato non s'opponga, un posto consolare dello Stato d'invio può esercitare funzioni consolari nello Stato di residenza per conto d'uno Stato terzo.¹¹⁹

Ora, è chiaro che le soluzioni fornite dal diritto internazionale non si esauriscono nei due titoli evidenziati. La CVRD prevede ad esempio la possibilità che uno stato accrediti un solo capomissione presso parecchi stati terzi¹²⁰, oppure che più stati si mettano d'accordo su un singolo capomissione da inviare presso uno stato terzo.¹²¹ Sono soluzioni che agevolano senza dubbio l'operato diplomatico dei piccoli stati, permettendo ai medesimi di sopperire alle carenze che sono state finora descritte, eppure talvolta alcune di queste sono poco utilizzate¹²² o vanno incontro a degli ostacoli di natura politica piuttosto che giuridica.¹²³

¹¹⁸ Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche, 1961, art. 46.

¹¹⁹ Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari, 1963, art. 8.

¹²⁰ Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche, 1961, art. 5.

¹²¹ *Ivi*, art. 6.

¹²² Plischke, E., *op. cit.*, p. 51.

¹²³ Nel caso della *joint representation*, di cui all'art. 6 CVRD, non sempre è possibile riscontrare un accordo tra piccoli stati in relazione al nome di un capomissione da inviare presso uno stato terzo. Plischke ad esempio evidenzia che questo metodo sembra calzare bene per piccoli stati confinanti, oppure appartenenti allo stesso contesto regionale, legati da uguali interessi e tradizioni. Ed in effetti la *joint representation* è stata utilizzata prevalentemente dai microstati del Commonwealth caraibico, per esempio in relazione ad un unico alto commissario da accreditare in Canada, ma non ha riscontrato molto successo al di fuori di quest'area geografica. Inoltre i piccoli stati non sembrano disposti a rinunciare alla possibilità di inviare i propri ambasciatori presso

Un legame patrono-cliente basato sull'art. 46 CVRD e sull'art. 8 CVRC sembrerebbe rispondere meglio alle esigenze dei piccoli stati. In primo luogo questi ultimi sfrutterebbero appieno la possente rete diplomatica del protettore, così da estendere certi interessi politici ed economici ben oltre il contesto geografico di appartenenza, in secondo luogo utilizzerebbero l'autorevole voce del protettore per negoziare più efficacemente su tematiche di stretto interesse nazionale, in terzo luogo garantirebbero i servizi consolari ai propri cittadini presso un elevato numero di stati terzi¹²⁴, ed infine avrebbero accesso ad un flusso costante di informazioni di prima mano proveniente da aree difficilmente monitorabili. Per dirla allora con una metafora, i microstati si comporterebbero come i pesci pilota con lo squalo: ne seguirebbero la scia senza esserne mai mangiati, ed è pur vero infatti che questo legame "requires an exceptional degree of trust to overcome the apprehensions and meet the needs of the deputizing state"¹²⁵.

Dal Compact of Free Association (COFA) siglato da Isole Marshall, Stati Federati di Micronesia e Palau con gli Stati Uniti possiamo evincere in che modo uno stato-protettore soddisfi le esigenze di un cliente più piccolo. La prima cosa da evidenziare è che in tutti e tre i COFA viene messa a chiare lettere una esplicita previsione di assistenza consolare da parte degli Stati Uniti: in tal modo i cittadini dei microstati considerati possono fare riferimento agli uffici statunitensi presso stati terzi. Nel COFA tra Stati Uniti ed Isole Marshall è possibile leggere ad esempio:

At the request of the Government of the Republic of the Marshall Islands and subject to the consent of the receiving state, the Government of the United States shall extend consular assistance on the same basis as for citizens of the United States to citizens of the

capitali particolarmente importanti, come Washington. Mohamed, A.N., *op. cit.*, pp. 23-24; Plischke, E., *op. cit.*, p. 53.

¹²⁴ La qual cosa non può che giovare ai microstati contraddistinti da notevoli dinamiche migratorie. Sul punto si vedano in via introduttiva: Bertram, I.G., Watters, R.F., 1985, «The MIRAB Economy in South Pacific Microstates», *Pacific Viewpoint*, Vol. 26, No. 3, pp. 497-519. Poirine, B., 1998, «Should We Hate or Love MIRAB?», *The Contemporary Pacific*, Vol. 10, No. 1, pp. 65-105; Bertram, I.G., Poirine, B., «Island Political Economy» in G. Baldacchino (a cura di), *A World of Islands*, Charlottetown: Institute of Island Studies, pp. 346-356.

¹²⁵ Plischke, E., *op. cit.*, p. 53.

Republic of the Marshall Islands for travel outside the Republic of the Marshall Islands, the United States and its territories and possessions.¹²⁶

Questa assistenza da parte dello stato-patrono può poi riguardare in maniera più specifica le relazioni estere, sebbene questo sussidio non venga fornito in automatico ma debba essere richiesto e concordato di volta in volta dalle due parti. E' importante inoltre sottolineare che il protettore, sebbene ponga i suoi canali diplomatici a disposizione del piccolo stato-cliente, non intende essere responsabile delle azioni che quest'ultimo ha deciso di intraprendere per mezzo di tale assistenza. Nel trattato tra Stati Uniti e Stati Federati di Micronesia si evidenzia che:

The Government of the United States may assist or act on behalf of the Government of the Federated States of Micronesia in the area of foreign affairs as may be requested and mutually agreed from time to time. The Government of the United States shall not be responsible to third parties for the actions of the Government of the Federated States of Micronesia undertaken with the assistance or through the agency of the Government of the United States pursuant to this section unless expressly agreed.¹²⁷

In questo modo il protettore riesce a svincolarsi almeno formalmente dalle scelte di politica estera del cliente, ferma restando la sua disponibilità a fornire assistenza diplomatica in maniera più diretta (“act on behalf of...”) o meno diretta (“assist”). Il piccolo stato-cliente, dal canto suo, potrebbe approfittare di questa previsione per estendere le sue rappresentanze diplomatiche e giocare una politica estera di più ampio respiro, che non si limiti al solo contesto geografico di appartenenza o ad un numero ridotto di tematiche internazionali. E' interessante poi notare come i redattori del trattato abbiano scelto di impiegare il termine “may”, più morbido, lì dove si esplicita la semplice possibilità che gli Stati Uniti assistano il governo della Micronesia, o il più tassativo termine “shall”, dove invece si intende suggerire un nesso di causalità più marcato. Si potrebbe infine

¹²⁶ Compact of Free Association, as amended, between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of the Marshall Islands, 2003, art. II, sez. 126.

¹²⁷ Compact of Free Association, as amended, between the Government of the United States of America and the Government of the Federates States of Micronesia, 2004, art. II, sez. 124.

ipotizzare che nella generica previsione di assistenza in materia di politica estera siano compresi anche il reperimento ed il trasferimento, da parte statunitense, di quelle informazioni che si rivelino di stretto interesse nazionale per lo stato-cliente. Si può pervenire a queste conclusioni anche effettuando un paragone con l'art. V del *Treaty of Friendship* siglato tra Samoa e Nuova Zelanda nel 1962, in cui si specifica che il governo della Nuova Zelanda “when requested, [will] supply Western Samoa with information concerning international affairs”.¹²⁸

Il *Treaty of Friendship* è particolarmente importante ai fini del nostro discorso. Esso delinea con chiarezza l'immagine di uno stato-protettore che sappia farsi carico delle difficoltà di un cliente più piccolo, e che su richiesta di quest'ultimo sappia colmare attivamente certe lacune nella conduzione della sua politica estera. Dopo aver specificato che le relazioni tra la Nuova Zelanda e Samoa sono ispirate ad uno spirito di profonda amicizia e collaborazione, si arriva a quello che probabilmente è il cuore dell'intero accordo, ossia il già citato art. V:

The Government of New Zealand shall, for as long as the Government of Western Samoa wishes, and in such manner as will in no way impair the right of the Government of Western Samoa to formulate its own foreign policies, afford assistance to the Government of Western Samoa in the conduct of its international relations. In particular the Government of New Zealand will:

(a) when requested, act as the channel for communication between the Government of Western Samoa and other Governments and international organizations;

(b) when requested, and where permissible and appropriate, undertake the representation of the Government of Western Samoa at any international conference at which Western Samoa is entitled to be represented;

[...]

(d) undertake the diplomatic protection of national of Western Samoa in other countries and perform consular functions on their behalf.¹²⁹

Qui il legame tra patrono e cliente è reso in maniera ancora più vivida di quanto si possa evincere dal COFA. Viene ribadito un aspetto fondamentale, e

¹²⁸ Treaty of Friendship between the Government of New Zealand and the Government of Western Samoa, 1962, art. V (c).

¹²⁹ *Ibidem*. Si è ommesso qui il punto (c) che già è stato evidenziato in precedenza.

cioè che la politica estera dello stato-cliente viene gestita innanzitutto da quest'ultimo; al tempo stesso però il protettore si fa carico di un ruolo diplomatico che acquisisce connotati piuttosto marcati, come si desume dalla terminologia impiegata (si noti l'impiego di "shall" e "will") e dalle previsioni minuziosamente elencate in quattro punti. Il trattato sembra quindi assicurare il microstato circa la presenza attiva e costante di un protettore al suo fianco, sancendo un legame che alcuni studiosi hanno considerato singolare, e sicuramente da non prendere alla leggera.¹³⁰ Lo stato-patrono non si limita infatti a mettere a disposizione del cliente i suoi servizi consolari, ma si spinge ben oltre, sottolineando la sua disponibilità a fungere da vero e proprio canale di comunicazione tra il piccolo stato e governi terzi o organizzazioni internazionali. Per dirla in altri termini, i diplomatici neozelandesi diventano un'estensione della politica estera samoana. Lì dove terminano le risorse umane ed economiche dello stato-cliente, intervengono quelle dello stato-patrono.

E' possibile pervenire a conclusioni analoghe anche altrove. Un accordo del 1888 prevedeva ad esempio che i Paesi Bassi rappresentassero il Lussemburgo presso stati terzi, estendendone in tal modo i canali diplomatici sulla base di un rapporto di mutua fiducia, mentre l'Australia si è già fatta carico in passato della rappresentanza di Nauru nelle relazioni con il governo degli Stati Uniti.¹³¹ La Convenzione di amicizia e buon vicinato tra San Marino e Italia del 1939 sottolinea invece all'art. 3 che:

Nel territorio dei Stati terzi, presso i quali la Repubblica di S. Marino non abbia istituito o non istituisca una propria rappresentanza diplomatica, e fuori della circoscrizione delle rappresentanze consolari della Repubblica, le autorità consolari italiane concederanno la loro assistenza ai cittadini sammarinesi che la richiedano.¹³²

E' interessante tuttavia osservare che, in seguito all'espansione dei canali diplomatici sammarinesi, il ricorso alle missioni italiane si è notevolmente ridotto.

¹³⁰ Kerslake, T.D., 2010, *Samoa and New Zealand's special relationship: More than a Neighbour?*, Master Thesis: University of Waikato, pp. 139-140.

¹³¹ Plischke, E., *op. cit.*, pp. 52-53.

¹³² Convenzione di amicizia e di buon vicinato fra la Repubblica di S. Marino e il Regno d'Italia, 1939, capo I, art. 3. Si veda anche: Dòzsa, D., 2008, «EU Relations with European Micro-States. Happily Ever After?», *European Law Journal*, Vol. 14, No. 1, p. 98.

Ciò può suggerirci che un miglioramento delle condizioni economiche di un piccolo stato-cliente possa condurre ad una più marcata autonomia nel settore diplomatico e consolare, sebbene una rappresentanza occasionale da parte dell'Italia rientrerebbe comunque nelle previsioni di cui all'art. 46 CVRD circa la protezione temporanea degli interessi di uno stato terzo.¹³³ Il caso dell'Andorra è se possibile persino più singolare, dal momento che questo microstato ha goduto ad un sol tempo della benevola assistenza di due patroni, ossia Francia e Spagna. Attualmente l'Andorra gestisce in maniera indipendente la sua politica estera, ma è previsto che possa chiedere ai suoi due protettori di essere rappresentata presso stati terzi, conferenze ed organizzazioni internazionali, ed in maniera non dissimile anche i cittadini andorroni possono fare riferimento agli uffici francesi e spagnoli per ciò che riguarda i servizi consolari.¹³⁴ Avere due protettori stabili equivale inoltre, almeno in linea teorica, a godere di un doppio flusso informativo.

Anche il legame tra Liechtenstein e Svizzera sembra avallare le nostre tesi. Nel 1919 la Svizzera accettò infatti di fungere da protettore diplomatico e consolare per il suo minuscolo vicino, il quale desiderava estendere i suoi interessi presso stati terzi ma non disponeva delle risorse umane ed economiche per raggiungere questo scopo. Col passare del tempo tali carenze si sono progressivamente ridotte, ma ancora oggi la Svizzera funge da appendice diplomatica dello stato-cliente, con un'attenzione particolare per i servizi consolari.¹³⁵ Forse però una delle caratteristiche più rilevanti di questo legame clientelare concerne la possibilità per i giovani cittadini del Liechtenstein di svolgere un periodo di formazione presso gli apparati diplomatici della Svizzera (o dell'Austria)¹³⁶, la qual cosa ci permette di cogliere fino in fondo l'importanza di un patrono di riferimento. Il protettore ideale non si limita infatti a sopperire alle carenze del momento, ma mette a disposizione del piccolo stato il suo stesso *know-how* in materia diplomatica e consolare.¹³⁷ In tal senso il COFA tra Palau e

¹³³ Duursma, J., 1996, *Fragmentation and the International Relations of Micro-States*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 257-258.

¹³⁴ *Ivi*, pp. 338-339.

¹³⁵ Stringer, K.D., 2011, «Honorary Consuls in Small State Diplomacy: Through Liechtenstein's Lens», *Discussion Papers in Diplomacy*, No. 120, p. 1.

¹³⁶ Duursma, J., *op. cit.*, p. 163.

¹³⁷ Plischke, E., *op. cit.*, p. 55.

Stati Uniti rappresenta un piccolo capolavoro di lungimiranza. Possiamo leggere nella sezione sugli affari esteri:

The Government of the United States agrees to accept citizens of Palau for training and instruction at the United States Foreign Service Institute [...], or similar training under terms and conditions to be mutually agreed.¹³⁸

Ora, è possibile rendersi conto di quanto sia prezioso il trasferimento di un simile bagaglio di esperienze semplicemente reperendo informazioni su quel Foreign Service Institute di cui si fa menzione nel COFA, ossia sull'organismo abilitato alla preparazione dei funzionari e del personale diplomatico statunitense. E' possibile leggere sul sito internet del Dipartimento di Stato:

The Institute's programs include training for the professional development of Foreign Service administrative, consular, economic/commercial, political, and public diplomacy officers; for specialists in the fields of information management, office management, security, and medical practitioners and nurses [...]. Ranging in length from one day to two years, courses are designed to promote successful performance in each professional assignment, to ease the adjustment to other countries and cultures [...].¹³⁹

Il fatto che un simile *pool* di competenze possa essere accessibile ad un minuscolo stato del Pacifico ci permette di cogliere una sfumatura decisiva del legame clientelare. La vastità e la professionalità dei programmi messi a disposizione dallo stato-protettore sono di una tale levatura da rendere un simile legame ancor più appetibile per un microstato dotato di risorse umane ed economiche molto scarse. Ed in effetti anche il *Treaty of Friendship* tra Samoa e la Nuova Zelanda sembra giungere a conclusioni analoghe, seppur in una forma molto più generica, lì dove si prevede che “the Government of New Zealand will consider sympathetically requests from the Government of Western Samoa for

¹³⁸ Compact of Free Association between the Government of the United States of America and the Government of Palau, 1986, art. II, sez. 122.

¹³⁹ U.S. Department of State, «Foreign Service Institute». Disponibile all'indirizzo: <http://www.state.gov/m/fsi/> (consultato il 18 marzo 2015). Per un ulteriore approfondimento sul tipo di *training* destinato ai funzionari dei piccoli stati si rimanda al sito internet della DiploFoundation, che in relazioni a queste tematiche ha istituito dei corsi specialistici: <http://www.diplomacy.edu/courses/smallstates> (consultato il 18 marzo 2015).

technical, administrative and other assistance”.¹⁴⁰ Ed è solo il caso di notare che, analogamente, una simile assistenza può estendersi anche al settore giudiziario. Nel giugno del 1993, ad esempio, il Sudafrica e lo Swaziland hanno firmato un accordo con cui il Sudafrica si impegna a “fornire” giudici e pubblici ministeri ai tribunali dello Swaziland.¹⁴¹

In conclusione, l’assistenza diplomatica e consolare di uno stato-protettore nei confronti di un cliente assume molteplici forme, alcune espresse nei trattati, altre ricavabili dalla prassi e dall’esperienza storica. E’ opportuno tenere a mente che un patrono potrebbe non limitarsi a mettere a disposizione del piccolo stato i suoi soli agenti diplomatici, sebbene tali pedine siano in grado di sopperire alle gravi lacune informative di cui pure si è discusso. “Prestare” il proprio staff diplomatico significa garantire un aiuto inestimabile ai piccoli clienti privi di risorse, ma garantire ai loro funzionari un periodo di formazione presso degli istituti altamente professionalizzanti significa introdurre un valore aggiunto in un legame clientelare di lungo periodo.

2.3) SOSTEGNO IN POLITICA ESTERA

Specifichiamo fin da subito che per politica estera di un governo si intende “the range of external actions pursued to achieve certain defined objectives or goals of which these may or may not have internal cognizance or approval”, e che (senza nutrire la pretesa di essere esaustivi) tra i mezzi che le son propri figurano dichiarazioni, trattative diplomatiche, visite presso paesi terzi, accordi economici, scambi tecnici-culturali, minacce ed attuazione militare di tali minacce.¹⁴²

Si è visto finora che le carenze diplomatiche di un piccolo stato possono costringerlo ad affidarsi ad un protettore. Adesso è opportuno proseguire la nostra indagine compiendo un passo ulteriore, spostandoci dalle mere limitazioni

¹⁴⁰ Treaty of Friendship between the Government of New Zealand and the Government of Western Samoa, 1962, art. IV.

¹⁴¹ Byrnes, R.M. (a cura di), 1996, *South Africa: a Country Study*, Washington D.C.: Federal Research Division, Library of Congress. Disponibile all’indirizzo: https://archive.org/stream/southafricacount00byrn/southafricacount00byrn_djvu.txt (consultato il 5 giugno 2017).

¹⁴² Barston, R., *op. cit.*, p. 39.

amministrative al momento politico vero e proprio. In chiusura di sezione, peraltro, non sarà difficile notare che gli aspetti passati in rassegna sono strettamente connessi tra loro: parlare della politica estera dei piccoli stati non può prescindere infatti da una analisi delle vulnerabilità militari né tantomeno da un approfondimento sulle scarse risorse destinate alla diplomazia. Il lavoro di ricerca non potrà che trarre giovamento da questo continuo gioco di richiami.

Alcuni fini osservatori hanno evidenziato che col passare del tempo è aumentata la possibilità per i piccoli stati di far sentire la propria voce nel sistema internazionale, ma che di pari passo non è aumentata la possibilità di essere effettivamente ascoltati.¹⁴³ Se ne desume che ai piccoli stati non basta occupare una poltrona delle Nazioni Unite per raggiungere i propri obiettivi di politica estera, ma che è necessario l'appoggio di un patrono più grande: magari un membro del Consiglio di sicurezza, meglio ancora se permanente. Al Congresso di Vienna, tanto per fare un esempio, tutti gli stati d'Europa che avevano partecipato alla guerra avevano il diritto di inviare plenipotenziari, compresi i minuscoli staterelli tedeschi ed italiani.¹⁴⁴ Questo però non significa che le loro voci, prese singolarmente, avessero un peso nel corso dei lavori.¹⁴⁵ Alcuni studiosi hanno infatti argomentato che il peso negoziale dei microstati *prima* del momento cooperativo è decisamente scarso, per non dire inesistente.¹⁴⁶

Si può pervenire a queste conclusioni senza specificare se l'obiettivo di politica estera perseguito sia di natura economica, commerciale o militare. Spesso tuttavia ci si è interrogati in primo luogo su quello che è il fine principale della politica estera di un piccolo stato, ossia la sua stessa sopravvivenza. Se infatti è vero che un negoziato commerciale può fallire lì dove manchi un protettore che si faccia carico delle istanze di un cliente, è ancor più vero che non si può prescindere da un patrono quando è in gioco la stessa sicurezza nazionale.

¹⁴³ Fox, A.B., 1969, «The Small States in the International System», *International Journal*, Vol. 24, No. 4, p. 764.

¹⁴⁴ Rapoport, J., 1968, «The Participation of Ministates in International Affairs», *American Society of International Law Proceedings*, p. 155.

¹⁴⁵ E' possibile anzi sostenere che nella logica del concerto le grandi potenze non si facessero problemi ad utilizzare i piccoli stati come pedine di scambio, facilmente sacrificabili, se ciò si fosse rivelato utile al mantenimento di una certa stabilità internazionale: Maass, M., 2014, «Small States: Survival and Proliferation», *International Politics*, Vol. 51, pp. 716-717.

¹⁴⁶ Andriamananjara, S., Schiff, M., 2001, «Regional Cooperation among Microstates», *Review of International Economics*, Vol. 9, No. 1, p. 42.

Rothstein è molto esplicito al riguardo quando sostiene che “a small power is a state which recognizes that it can not obtain security primarily by use of its own capabilities, and that it must rely fundamentally on the aid of other states, institutions, processes, or developments to do so [...]”.¹⁴⁷ Queste problematiche sono acuite dal fatto che un piccolo stato è sprovvisto di un retroterra strategico su cui costruire una seconda linea di difesa in caso di attacco esterno, secondo il tipico modello russo o cinese. Essendo impossibile la ritirata, ne discende che perdere una battaglia equivale a perdere la guerra in un colpo solo. Le possibilità di recupero sono inesistenti.¹⁴⁸ Ad esempio, dopo la guerra del 1864 con la Prussia, gli statisti danesi iniziarono a temere fortemente che un nuovo conflitto avrebbe portato alla cancellazione dell’intera nazione dalla carta geografica europea. Nei decenni a venire questa situazione indusse la Danimarca a ricercare fortemente la protezione della Gran Bretagna, ma quest’ultima non si mostrò intenzionata ad instaurare una relazione clientelare. Durante la guerra fredda invece gli Stati Uniti risposero positivamente all’invito danese, ed infatti fu possibile stringere un legame tra i due paesi.¹⁴⁹

Simili considerazioni ci spingono a riflettere sulla possibilità che un piccolo stato rinunci deliberatamente ad una piena libertà di manovra in politica estera per cercare la protezione di un patrono. Alcuni studiosi non disdegnano l’idea. Roger Fisher, dopo aver realisticamente argomentato che un microstato è costretto a ricorrere ad un protettore per ciò che concerne un’ampia gamma di servizi (che spaziano dal controllo dei cambi al buon funzionamento del sistema giudiziario, passando per il settore sanitario e quello bancario), ammette dal canto suo che alcuni problemi possono essere affrontati adeguatamente solo in via bilaterale; egli infatti non esclude che al di fuori delle Nazioni Unite gli stati più grandi

¹⁴⁷ Cit. in: Keohane, R., 1969, «Lilliputians Dilemmas: Small States in International Politics», *International Organization*, Vol. 23, p. 293.

¹⁴⁸ Vital, D., 1967, *The Inequality of States: a Study of the Small Power in International Relations*, Oxford: Clarendon Press, pp. 59-61.

¹⁴⁹ Bjøl, E., 1971, «The Small State in International Politics», in A. Schou, A.O. Brundtland (a cura di), *Small States in International Relations*, Stockholm: Almqvist & Wiksell, pp. 31, 34.

possano gestire in prima persona una buona parte della politica estera degli stati più piccoli.¹⁵⁰

Certo, l'esperienza storica ci suggerisce che i piccoli stati hanno anche saputo fare la voce grossa contro i grandi, e vincere battaglie importanti¹⁵¹, ma ad un'analisi più approfondita ci si accorge che questo margine di manovra dipende fortemente dal tipo di sistema internazionale e dal peculiare contesto geopolitico nel quale un piccolo stato si trova ad operare¹⁵²: basti pensare alla dichiarazione di guerra del Siam contro gli Stati Uniti nel 1942, di cui Roosevelt diede sì e no comunicazione alla Camera e al Senato.¹⁵³ Inoltre è vero che le grandi potenze non vogliono dare l'impressione di comportarsi da "bulli" nei confronti dei piccoli stati, concedendo così implicitamente a questi ultimi un ristretto margine di manovra¹⁵⁴, ma è anche vero che esse possono facilmente etichettare un piccolo stato come un rifugio per terroristi o un pericolo internazionale con lo scopo di isolarlo diplomaticamente: una strategia, la medesima, effettivamente impiegata durante la campagna del FATF e dell'OECD contro i paradisi fiscali.¹⁵⁵

Infine, come pure si è avuto modo di osservare nella precedente sezione, la politica estera dei piccoli stati è nella maggior parte dei casi limitata a poche tematiche di interesse nazionale o ad una particolare area geografica. Ne discende che il protettore sarà chiamato ad esercitare la sua influenza non su generiche questioni di principio o di rilevanza globale, bensì su pochi argomenti salienti circoscrivibili ad uno specifico contesto geopolitico. Si tratta di una caratteristica emersa due secoli fa al Congresso di Vienna, con una classificazione tra stati

¹⁵⁰ Fisher, R., Esfandiary, M.S., Brown, E., de Smith, S., 1968, «The Participation of Microstates in International Affairs», *Proceedings of the American Society of International Law at its Annual Meeting*, Vol. 62, p. 170.

¹⁵¹ Baldacchino, G., 2009, «Thucydides or Kissinger? A Critical Review of Smaller State Diplomacy», in A.F. Cooper, T.M. Shaw (a cura di), *The Diplomacies of Small States. Between Vulnerability and Resilience*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 27-28.

¹⁵² Per dirla con Bjol, «The problems, possibilities, and behaviour of small states vary considerably according to the types of international system in which they operate - hegemonial systems, confrontation systems, integration systems, security communities -, according to the geographic parameters which condition their foreign policy, and according to their domestic structures». Bjol, E., *op. cit.*, p. 29.

¹⁵³ Vital, D., *op. cit.*, p. 37.

¹⁵⁴ Baldacchino, G., *op. cit.*, p. 28. La comunità internazionale è molto sensibile alla sovranità formale degli stati, ragion per cui una violazione del diritto internazionale finalizzata ad intaccare tale sovranità causa indignazione: Vital, D., *op. cit.*, p. 123.

¹⁵⁵ Vlcek, W., 2013, «The Caribbean Confronts the OECD: Tax Competition and Diplomacy», in A.F. Cooper, T.M. Shaw (a cura di), *op. cit.*, pp. 266-267.

basata sull'estensione dei propri interessi (generalmente o limitati)¹⁵⁶, e che ancora oggi si dimostra di grande attualità.¹⁵⁷

2.3.1) *Analisi di casi storici d'età moderna e contemporanea (fino al 1945)*

I piccoli stati hanno da sempre cercato il sostegno di patroni più grandi in politica estera per preservare i propri confini, mantenere integre le proprie strutture politico-istituzionali, prosperare economicamente e sopravvivere ogniqualvolta attori terzi attentavano alla loro sicurezza. Certi protettori più grandi hanno fatto la differenza in periodi e contesti differenti, tutelando l'esistenza stessa di un piccolo stato oppure sacrificandolo in quanto mera pedina. Dal canto loro, su questa scacchiera, i microstati hanno saputo barcamenarsi abilmente tra due o più protettori per evitare di essere mangiati come pedoni, di volta in volta appellandosi al re nero o al re bianco. Quelli che hanno saputo maneggiare una diplomazia dinamica e pragmatica sono sopravvissuti per secoli, approdando alle soglie della contemporaneità. Altri invece sono stati inglobati in realtà più grandi, ed altri ancora si sono trasformati.

Prendiamo ad esempio la Repubblica di Ragusa (o Dubrovnik). Questa millenaria città-stato ha saputo preservare la propria indipendenza grazie ad un impegno diplomatico fluido e disincantato, alle cui basi permaneva la consapevolezza che un porto sull'Adriatico avrebbe avuto vita breve senza un patrono di riferimento in grado di dissuadere terze potenze. Meglio ancora, il governo della città era consapevole che ci si poteva barcamenare tra due protettori in competizione per dissuadere di volta in volta questo o quell'altro governo dal fare scelte troppo avventate. Ed in effetti la storia di Ragusa è costellata di protettori, a cominciare dai Veneziani (1204-1358), passando per gli Ungheresi (1358-1526), sino ad arrivare agli Ottomani (dal 1526) e agli Asburgo (dal 1683). Da ciò possiamo dedurre che la città non guardava alla bandiera o alla religione di questo o quel sovrano, bensì si limitava a mettersi sotto l'ala protettiva di qualsivoglia potenza che potesse garantirle confini sicuri e libertà commerciali. Quando questa protezione rischiava di venir meno, Ragusa civettava con altre

¹⁵⁶ Bjol, E., *op. cit.*, p. 30.

¹⁵⁷ East, M.A., *op. cit.*, p. 560.

potenze, allertando attori terzi o rassicurando chiunque a seconda delle esigenze del momento. Uno stabile e formale protettore di riferimento era comunque importantissimo, come ci ricorda il malcontento raguseo per il mancato intervento veneziano nel contrasto della pirateria, oppure la netta presa di posizione di una Venezia-patrono nel contrastare le mire espansionistiche dei Serbi a danno della città.¹⁵⁸

Il protettore ungherese si distinse invece per scarse ingerenze nella politica interna ed estera della città-stato, al punto che Ragusa si limitava al solo pagamento di un tributo. Anche in questo caso però un saldo patrono di riferimento si dimostrò molto utile per dissuadere gli Ottomani dal compiere azioni aggressive contro la città. Intorno alla metà del Quattrocento, ad esempio, il Sultano pensava di occupare Ragusa per usarla come uno scalo da cui dirigere le operazioni militari contro Venezia e l'Italia. Quando giunse l'ultimatum ottomano, che intimava la consegna della città al Sultano, i Ragusei risposero che una simile manovra avrebbe generato una immediata reazione militare da parte dell'Ungheria, dal momento che Ragusa godeva ancora di una simile protezione. Temendo effettivamente un attacco ungherese, il Sultano abbandonò le sue rivendicazioni e la città fu salva.¹⁵⁹

Un patrono di riferimento non serviva solo a mantenere intatta l'indipendenza del microstato, ma anche a tutelarne i benefici e le prerogative economiche. Pur di salvaguardare le sue politiche commerciali, da cui dipendeva la ricchezza della città, Ragusa non si faceva scrupoli a chinare il capo al cospetto delle medie e grandi potenze per mezzo di tributi, doni e tangenti. In questo modo, fermo restando il supporto in politica estera da parte di un protettore, la città giocava la sua autonoma partita diplomatica per placare le brame dei suoi vicini più temibili, tra cui figuravano l'Impero ottomano, gli Stati barbareschi, il Papa ed il Regno di Napoli.¹⁶⁰ Quando ad esempio il commercio raguseo si spinse nell'entroterra balcanico, la città non ebbe problemi a pagare un tributo piuttosto salato agli

¹⁵⁸ Carter, F.W., 1972, *Dubrovnik (Ragusa). A Classical City-state*, London and New York: Seminar Press, pp. 96, 100.

¹⁵⁹ *Ivi*, p. 204.

¹⁶⁰ *Ivi*, p. 409.

Ottomani (12.500 ducati nel 1481) pur di poter gestire i propri affari in maniera libera e protetta nei territori che erano sotto la diretta influenza del Sultano.¹⁶¹

Da ciò possiamo supporre che la politica estera di un piccolo stato, seppur costantemente legata ad un protettore di riferimento (o ad un alternarsi di protettori in competizione tra loro), non smette di ritagliarsi importanti spazi autonomi. Detto altrimenti, schermarsi dietro un protettore che tuteli certe prerogative non significa perdere completamente la propria libertà d'azione. Per dirla con Anselmi,

[...] nonostante la sua cospicua flotta, Ragusa non potrebbe mai contare sulla forza per proteggersi da violenze turche o veneziane. E' alle arti della diplomazia che essa deve continuamente ricorrere per garantirsi neutralità indispensabile per mantenere relazioni commerciali con tutte le potenze. Così paga un tributo annuale alla Porta (dopo averlo a lungo pagato all'Ungheria), fa continue professioni di ortodossia cattolica al papa, affitta navi ed equipaggi alla Spagna, cerca di tener buona Venezia, passandole qualche informazione sulle cose dei turchi, ha cordialissime relazioni con Ancona e con gli stati di Urbino e Ferrara, dispone di consoli nell'Italia spagnola e intrattiene ottimi rapporti con la Francia [...].¹⁶²

Ed a conclusioni analoghe perviene anche Carter, quando ci ricorda che fu solo per mezzo di una straordinaria lungimiranza diplomatica che Ragusa riuscì a nascondersi sotto l'ala protettiva di ben sette potenze: Spagna, Papato, Napoli, Venezia, Ungheria, Impero ottomano e Stati barbareschi. All'atto pratico pertanto questo microstato "was always dependant on one side or the other for protection, as it proved throughout its history".¹⁶³ Certo, talvolta alcuni legami clientelari si allentarono o incrinarono pericolosamente, ma in quelle occasioni era sufficiente manipolare un patrono contro l'altro per sopravvivere e prosperare mentre gli altri si dissanguavano nel bel mezzo del Mediterraneo.¹⁶⁴

¹⁶¹ Di Vittorio, A., «L'impatto delle scoperte portoghesi sull'economia di Ragusa nel XVI secolo», in Di Vittorio, A., Anselmi, S., Pierucci, P. (a cura di), 1994, *Ragusa (Dubrovnik) una repubblica adriatica: saggi di storia economica e finanziaria*, Bologna: Istituto editoriale universitario, p. 18.

¹⁶² Anselmi, S., «Motivazioni economiche della neutralità di Ragusa nel Cinquecento», in Di Vittorio, A., Anselmi, S., Pierucci, P. (a cura di), *op. cit.*, p. 27.

¹⁶³ Carter, F.W., *op. cit.*, pp. 549-550.

¹⁶⁴ *Ivi*, p. 333.

Di questo barcamenarsi tra un re nero e un re bianco si improvvisò maestra anche la microscopica Repubblica di Cospaia che, pur priva dei sottili tatticismi ragusei, seppe all'occorrenza fare il bello e il cattivo tempo con il Papa e Firenze per gestire i suoi interessi. Se da un lato infatti l'indipendenza era strumentale ai Cospaiesi per sottrarsi alle aspre tasse dei due stati confinanti, dall'altro faceva comodo anche ai suoi immediati vicini, che vedevano nella repubblica un prezioso stato cuscinetto, un emporio dove mercanteggiare senza pagare dogane o pedaggi, ed una anomalia giuridica dove accogliere fuoriusciti ed informatori a danno del rivale.¹⁶⁵ Ed in effetti non era infrequente che i pochi abitanti di Cospaia si professassero clienti del Papa o di Firenze per sfuggire di volta in volta all'una o all'altra giurisdizione, così che “quando son molestati dalli officiali della Chiesa, dicono essere raccomandati al Granduca” e viceversa.¹⁶⁶ Tuttavia, quando nell'Ottocento questi attriti di giurisdizione si fecero intollerabili, Cospaia non riuscì più a giocare sulla rivalità tra protettori e venne cancellata dalla carta geografica.¹⁶⁷ Questa dinamica è particolarmente significativa poiché ci ricorda che quando due grandi rivali non hanno più bisogno di un piccolo stato per gestire i propri interessi di politica estera a danno del nemico, a farne le spese è solo ed esclusivamente il piccolo stato. Ecco allora che le logiche del concerto tra “grandi” tornano a farsi sentire, ed i microstati vengono smembrati o sacrificati senza troppe remore sull'altare della stabilità regionale ed internazionale.¹⁶⁸

La libertà di scelta del piccolo stato in fatto di protettori è inoltre strettamente connessa alla sua collocazione geografica. Il Liechtenstein ad esempio confina con l'Austria e la Svizzera, e storicamente ha potuto prediligere l'uno o l'altro patrono a seconda delle necessità. Nel 1852 entrò infatti in un'unione doganale con il vicino austriaco, salvo poi distaccarsene al termine della prima guerra mondiale per diventare un cliente svizzero.¹⁶⁹ Pertanto, tra le tre motivazioni che riguardano la sopravvivenza del Liechtenstein nel corso dei secoli, ben due si

¹⁶⁵ Ascani, A., 1963, *Cospaia. Storia inedita della singolare Repubblica*, Città di Castello: Istituto professionale di Stato per l'industria e l'artigianato, p. 16.

¹⁶⁶ *Ivi*, p. 70.

¹⁶⁷ *Ivi*, p. 77.

¹⁶⁸ Sul punto, nuovamente: Maass, M., 2014, «Small States: Survival and Proliferation», *International Politics*, Vol. 51, pp. 716-717.

¹⁶⁹ Hass, M., 2004, «Geopolitics and Nations: Why Liechtensteiners Exist», *Social Science Research Network: Working Paper*, pp. 13-15.

rifanno alla collocazione geografica del principato ed alle sue “close relationships” con i paesi confinanti.¹⁷⁰ Viceversa, San Marino è un microstato enclave in pieno territorio italiano, la qual cosa lo ha privato della possibilità di scelta tra due o più protettori e del relativo margine di manovra. Fin dall'Ottocento infatti l'Italia rappresenta per la minuscola repubblica un punto di riferimento non opzionale ma “ineludibile”¹⁷¹, avendo instaurato con essa un rapporto di “paterna tutela”.¹⁷² Probabilmente se San Marino avesse accettato l'offerta di Napoleone di uno sbocco sul mare avremmo assistito ad un leggero incremento del suo margine di manovra, potendo ad esempio contare - almeno in linea teorica - sull'appoggio degli stati della riva opposta dell'Adriatico. Quella che Luigi Ferrari Bravo loda come “saggezza contadina”¹⁷³ potrebbe essersi rivelata allora, all'atto pratico, un esempio di scarsa lungimiranza. Si fa presto dunque a dire, come fanno alcuni, che in linea teorica San Marino potrebbe essere oggi rappresentato dall'Austria o da un altro stato terzo, invece che dall'Italia.¹⁷⁴ Da un punto di vista meno giuridico, e più geopolitico, sembra invece opportuno procedere ad una analisi della politica estera di un piccolo stato con la cartina geografica ben aperta sul tavolo.¹⁷⁵

Una continua, attenta analisi dei rapporti di forza internazionali pure si impone. Ad esempio, nel caso delle Due Sicilie, giustamente definite da Eugenio di Rienzo come un “grande piccolo stato”, è noto che Ferdinando II si vantasse di poter essere difeso “per tre lati dall'acqua salata e per il quarto dall'acqua santa”¹⁷⁶, sebbene all'atto pratico non fosse il Papa a fungere da protettore del regno. Infatti, pur ostinandosi a proclamare la sua neutralità, il sovrano partenopeo giocò spesso sulla rivalità tra due potenze in competizione, Francia e Gran Bretagna (oltre ad appellarsi in misura minore anche ad Austria e Russia), per

¹⁷⁰ *Ivi*, p. 32.

¹⁷¹ Sabbatucci Severini, P., 2001, «Un microstato e il suo tutore: San Marino e l'Italia. 1861-1960», in L. Barletta, F. Cardini, G. Galasso, (a cura di), *Il piccolo stato. Politica, storia, diplomazia*, San Marino: AIEP Editore, p. 252.

¹⁷² *Ibidem*.

¹⁷³ Ferrari Bravo, L., 2001, «Il piccolo stato nei rapporti diplomatici internazionali», in L. Barletta, F. Cardini, G. Galasso, (a cura di), *op. cit.*, p. 288.

¹⁷⁴ *Ibidem*.

¹⁷⁵ Sidiropoulos, G., 2009, «Geography of Micro-states: Main Arising Issues», *Regional Science Inquiry Journal*, Vol. 1, No. 1, p. 51.

¹⁷⁶ Cit. in: Di Rienzo, E., 2012, *Il Regno delle Due Sicilie e le Potenze Europee: 1830-1861*, Soveria Mannelli: Rubbettino, p. 15.

ritagliarsi un discreto margine di autonomia in politica estera. Entrambe le potenze erano interessate, dal canto loro, ad estendere la loro influenza nel Mediterraneo, con una attenzione particolare riservata alla strategica Sicilia ed alle preziose riserve di zolfo lì presenti, che da sole coprivano il 90% della richiesta mondiale.¹⁷⁷

Pur con le dovute cautele dettate da esperienze storiche differenti, ritroviamo legami clientelari in materia di politica estera anche nelle esperienze dei piccoli stati extraeuropei. Ben prima dell'arrivo dei colonizzatori, nell'Africa centro-settentrionale si erano ad esempio instaurati dei rapporti tributari tra entità politiche più potenti ed attori minori. Il patrono si impegnava a non intervenire nelle questioni interne dei clienti, garantendo loro un sorprendente margine di autonomia, fin tanto che questi si fossero impegnati a rendergli un tributo periodico in termini di prodotti agricoli, schiavi e soldati. Si stima ad esempio che il Regno del Congo, ossia uno degli attori più potenti dell'Africa centro-settentrionale sin dal quattordicesimo secolo, fosse circondato da ben quattro stati-vassalli: Loango, Cacongo, Ngoye e Ndongo.¹⁷⁸ Non era infrequente inoltre che gli stati-clienti sceglissero di cambiare alleanze, adottando legami clientelari con altri patroni ed esercitando in tal modo un palese margine di manovra in fatto di politica estera. Per dirla con Pella Jr., “the political reach of a state could be extended if it managed to reduce its neighbouring states(s) to tributary status, but equally possible was that a budding power could be restrained if that neighbour entered into a tributary relationship with another powerful state in the area”.¹⁷⁹ Rimarcato nuovamente questo aspetto saliente della politica estera di un piccolo-stato, non è difficile comprendere le strategie adottate dai sultani delle Comore in epoca coloniale. Godere della protezione di un patrono europeo o malgascio significava infatti ostentare una posizione di forza nel turbolento contesto politico dell'arcipelago.¹⁸⁰

Spostandoci di qualche migliaio di chilometro ad est, ritroviamo nuovamente un tipo di legame clientelare basato sul tributo. I piccoli stati asiatici pagavano

¹⁷⁷ *Ivi*, pp. 27-42.

¹⁷⁸ Pella Jr., J.A., 2015, «International Relations in Africa before the Europeans», *The International History Review*, Vol. 37, No. 1, p. 105.

¹⁷⁹ *Ivi*, p. 113.

¹⁸⁰ Weinberg, S., *op. cit.*, p. 11.

infatti tributi alla Cina per ottenere accesso ai mercati imperiali, mentre dal punto di vista del patrono il tributo rappresentava un elemento di prestigio di cui il governo si avvaleva nell'esercizio delle sue funzioni.¹⁸¹ D'altro canto la Cina godeva di una posizione di supremazia nel suo contesto regionale, la qual cosa generava un'influenza diretta sulle aspettative e sul comportamento in politica estera degli attori più piccoli.¹⁸² Tuttavia, se il sistema regionale assisteva al moltiplicarsi di più patroni in competizione, i piccoli clienti potevano nuovamente giocare una politica estera dinamica per barcamenarsi tra l'una e l'altra potenza, pur con tutti i rischi e vantaggi che ne derivavano.

Il caso della Corea (Choson) è davvero emblematico al riguardo. Durante il conflitto tra la Cina dei Ming ed i Mongoli la Corea mantenne legami formali con questi ultimi pur strizzando l'occhio ai Ming, una posizione ambivalente resa palese dagli stessi dissidi interni alla corte coreana, nella quale figuravano elementi favorevoli all'una o all'altra fazione. Ciò che prese forma in ultima istanza fu però un legame clientelare con i Ming, maturato appieno solo con l'intervento militare cinese in Corea nell'ultima decade del sedicesimo secolo, volto a contrastare l'invasione giapponese di Toyotomi Hideyoshi. In una prospettiva storica l'azione del protettore in favore del suo cliente ebbe l'effetto di saldare profondamente i legami tra le due parti in causa, non solo a livello politico, ma anche a livello culturale¹⁸³; tutto ciò non impedì comunque alla dinastia Choson di adottare una politica estera assai pragmatica nel successivo conflitto tra Ming e Manchu, appoggiando prima gli uni e poi gli altri pur di sopravvivere, e temporeggiando quanto più tempo possibile per evitare di schierarsi apertamente contro questa o quella potenza.¹⁸⁴

Questo gioco diplomatico si fece ancora più serrato con l'ingresso in scena della Russia, intenzionata fin dal Seicento ad espandersi alle frontiere settentrionali della Cina, anche se fu solo nel diciannovesimo secolo che il contesto geopolitico divenne fluido ed imprevedibile. La Cina dei Qing,

¹⁸¹ Zhou, F., 2011, «Equilibrium Analysis of the Tributary System», *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 4, pp. 150-151.

¹⁸² *Ivi*, pp. 148-149.

¹⁸³ Song, N., 2012, «'Tributary' from a Multilateral and Multilayered Perspective», *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 5, p. 170.

¹⁸⁴ *Ivi*, p. 171.

indebolita dalle pressioni dei colonizzatori europei, fu infatti costretta a confrontarsi in maniera più o meno diretta con la Russia da un lato ed il Giappone dall'altro. In uno scenario così dinamico il protettore cinese rimaneva tale solo sulla carta, essendo virtualmente sparita la capacità di dissuasione militare che l'aveva contraddistinto nei secoli precedenti.¹⁸⁵

Un simile mutamento degli equilibri internazionali non dovette passare inosservato allo stato-cliente, il quale non si fece scrupoli a ritagliarsi una politica estera autonoma che sapesse farsi spazio tra patroni rivali. Quando ad esempio si trattava di contrastare le mire espansionistiche giapponesi nella regione, la Corea non esitava a chiamare in causa Cina e Russia per ottenere supporto. In maniera analoga, tuttavia, ogniqualvolta sorgeva una disputa con la Cina in materia di confini o di migranti, la Corea si appellava al Giappone e alla Russia per far sentire la sua voce.¹⁸⁶ Dal punto di vista del cliente, pertanto, il legame con la Cina rappresentava prima di tutto una formale e stabile garanzia di sicurezza. Sicuramente ad essa faceva capo anche una notevole affinità culturale ed ideologica, per non parlare di una forte componente economica che pure era sottesa, ma all'atto pratico lo stato-cliente si sentì libero di sfruttare i mutati equilibri geopolitici per procacciarsi all'occorrenza un nuovo patrono. Non si trattava, come si è visto, di un patrono fisso; era importante però che tale protettore avallasse in maniera più efficace degli altri certe istanze di politica estera del piccolo stato-cliente, tutelandone i confini e garantendone la sopravvivenza nel contesto internazionale. Sotto questo punto di vista, lo storico sistema tributario di stampo cinese e l'impostazione vassallatica del sistema di stati europei non erano poi così dissimili.¹⁸⁷

La cosa davvero interessante, tuttavia, è che il piccolo cliente coreano non intendeva giovarsi solo dell'appoggio di questa o quella potenza, bensì cercava di sfruttare in maniera pragmatica le stesse contraddizioni tra due diversi sistemi internazionali. In tal modo, da un lato si appellava allo storico sistema tributario cinese per ottenere protezione militare, e dall'altro, con grande *nonchalance*, invocava i cavilli dei trattati di marca europea per ricorrere ai buoni uffici e

¹⁸⁵ *Ivi*, p. 173.

¹⁸⁶ *Ivi*, p. 174.

¹⁸⁷ *Ivi*, p. 179.

liberarsi in tal modo delle ingerenze sino-giapponesi. In altri termini, “while Choson implored Qing to dispatch its troops by emphasizing the suzerain-vassal relationship, its requests for mediation by the Western powers was based on treaties and international law as an independent state”.¹⁸⁸

I piccoli stati possono quindi avvantaggiarsi persino delle contraddizioni che emergono in un legame clientelare. Prendiamo il caso delle Ryukyu, altro regno secolare dell'Asia orientale, che per buona parte della sua storia beneficiò di un'ottima collocazione geografica da sfruttare a fini commerciali. Dopo aver instaurato normali rapporti tributari con la Cina dei Ming nel 1372, le isole vennero prese di mira dal Giappone, che intendeva trascinarle nella sua sfera di influenza. Nel 1609, dopo aver provato per anni senza successo a fare delle Ryukyu un suo regno-cliente, il Giappone (e più precisamente, il potente dominio di Satsuma) procedette ad un'occupazione militare delle isole. Ciò che importa rilevare, tuttavia, è il mancato intervento del protettore cinese a favore del suo cliente. Le Ryukyu disponevano infatti di difese marittime e terrestri assai scarse, la qual cosa non poteva che giustificare ulteriormente il bisogno di legarsi ad un protettore. Tuttavia le analisi strategiche dei Ming ponevano maggiormente l'accento sulle difese terrestri piuttosto che sulle rotte marittime, sostanzialmente relegando il cliente ryukyuan ad un ruolo secondario, mentre il precedente intervento militare a favore della Corea aveva già svuotato le casse cinesi.¹⁸⁹ In altri termini, “it should be noted that the Ming court turned a blind eye toward Satsuma's invasion of the Ryukyus, failing to fulfill any of a suzerain's moral obligations to a vassal state, in sharp contrast to its response when Hideyoshi invaded Korea”.¹⁹⁰

A questo punto è interessante notare come tutte le parti in causa (i due patroni rivali ed il regno-cliente) sembrarono avvantaggiarsi dell'ambiguo status internazionale incarnato dalle Ryukyu, che erano ad un sol tempo tributarie della Cina e del Giappone. Il Giappone infatti non voleva rendere palese la sua

¹⁸⁸ Mori, M., 2012, «The Outbreak of the Sino-Japanese War and the Issue of Suzerain-Vassal as Viewed from the Standpoint of Choson», *International Journal of Korean History*, Vol. 17, No. 1, p. 46.

¹⁸⁹ Jiadong, Y., 2013, «Satsuma's Invasion of the Ryukyu Kingdom and Changes in the Geopolitical Structure of East Asia», *Social Sciences in China*, Vol. 34, No. 4, p. 128.

¹⁹⁰ *Ivi*, p. 136.

occupazione delle isole per aggirare i divieti commerciali cinesi, ed anzi impose alle Ryukyu di gestire le sue relazioni estere presentandosi sempre come uno stato indipendente, mantenendo intatti i suoi tradizionali usi e costumi. In tal modo la Cina avrebbe continuato a commerciare regolarmente con il suo regno-cliente, ed il Giappone ne avrebbe beneficiato. La Cina, dal canto suo, continuava a ritenersi soddisfatta dello status tributario cui erano soggette le isole, con tutto quello che ne seguiva in termini di prestigio (investitura formale del re delle Ryukyu da parte dell'imperatore cinese e rituali modalità di sottomissione nelle comunicazioni tra il patrono e il cliente). Paradossalmente anche le Ryukyu ne traevano un vantaggio, avendo mantenuto un'indipendenza fantoccia che ancora ne garantiva la sopravvivenza in quanto attore internazionale ben distinto dal Giappone e dalla Cina.¹⁹¹

Col passare del tempo però anche le Ryukyu, al pari della Corea, si ritrovarono nel bel mezzo delle contraddizioni tra un sistema tributario basato sulla logica “due patroni, un cliente” e le nuove impostazioni internazionalistiche di marca occidentale. Quando l'ammiraglio Perry fece la sua comparsa nella regione, rischiò inconsapevolmente di far esplodere le quiescenti contraddizioni su cui si radicava il fragile equilibrio tra Cina, Giappone e Ryukyu. I ryukyuanu infatti descrissero sé stessi come una “dipendenza esterna” della Cina, pur ammettendo di mantenere relazioni amichevoli con il Giappone. Il Giappone invece prese parzialmente le distanze dalle Ryukyu (probabilmente per evitare di innescare reazioni cinesi) sostenendo che a causa della lontananza geografica l'imperatore “aveva su quelle terre un'autorità molto limitata”.¹⁹² L'ammiraglio Perry interpretò quel reciproco scarico di responsabilità nella maniera a lui più congeniale, ed infatti nel 1854 siglò un trattato di amicizia direttamente con il governo delle Ryukyu, ossia con quello che egli considerava a tutti gli effetti un regno indipendente.¹⁹³

A ben vedere, pertanto, il comportamento in politica estera delle Ryukyu non si differenzia in maniera significativa dalle scelte strategiche della Repubblica di

¹⁹¹ Caroli, R., 1991, «L'edificazione del moderno Stato giapponese e la definizione dei suoi limiti territoriali. L'intervento del Giappone Meiji nelle Ryukyu», *Il Giappone*, Vol. 31, pp. 70-71.

¹⁹² *Ivi*, p. 75 (nota n° 9).

¹⁹³ *Ibidem*.

Ragusa. Entrambi gli stati erano consapevoli della propria inferiorità militare e traevano grandi vantaggi dal commercio. Un legame clientelare rientrava perfettamente nei loro interessi statali, dal momento che ad una cessione di certe prerogative sovrane avrebbero fatto seguito una serie di vantaggi di natura diplomatica, militare e commerciale. Entrambi gli stati avevano un protettore più o meno formale, ma ciò non impediva loro di giocare una politica estera basata sui tributi per tenere buoni i patroni rivali ed acquisire nuovi mercati. Nemmeno gli stati africani d'età precedente alla colonizzazione europea si distaccavano da questa impostazione, se è vero che mediante i tributi essi riuscivano a ridurre al minimo le ingerenze del protettore nei loro affari interni e a sopravvivere sullo scacchiere internazionale.¹⁹⁴

Infine, un piccolo stato-cliente ha da sempre avuto modo di barcamenarsi tra due o più patroni in competizione per massimizzare i propri vantaggi in politica estera, ferma restando una costante strategia del temporeggiamento per evitare di prendere posizioni nette contro questa o quell'altra potenza. Questa dinamica, magistralmente sintetizzata in tempi recenti da Hans Mouritzen¹⁹⁵, è stata avvalorata dall'esperienza storica sin dai tempi più antichi, come ci ricorda l'emblematico episodio di Abgar, sovrano di Osroene, il quale, stretto tra Romani e Parti durante la campagna partica di Traiano, non riuscendo a decidersi da che parte stare, da un lato inviava doni all'imperatore e dall'altro evitava di mostrarsi in prima persona. Per dirla con Sommer, che ha esaminato attentamente l'episodio, "by sending envoys carrying gifts to the emperor, but hesitating to appear personally, he showed himself reluctant to abandon his freedom of choice. In case of a Roman defeat, he could have returned safely under the umbrella of Parthian overlordship, continuing to rule as a loyal vassal of the Arsacid king".¹⁹⁶ Con l'arrivo di Traiano ad Edessa, tuttavia, il piccolo regno venne privato di qualsiasi libertà di manovra e costretto a schierarsi apertamente al fianco di Roma. Beninteso, ciò non significa che tutti i regni d'età repubblicana o imperiale

¹⁹⁴ Pella Jr., J.A., *op. cit.*, p. 104.

¹⁹⁵ Mouritzen, H., 1991, «Tension between the Strong, and the Strategies of the Weak», *Journal of Peace Research*, Vol. 28, No. 2, pp. 217-230.

¹⁹⁶ Sommer, M., 2010, «Modelling Rome's Eastern Frontier: The Case of Osroene», in T. Kaizer, M. Facella (a cura di), *Kingdoms and Principalities in the Roman Near East*, Stuttgart: Franz Steiner Verlag, p. 217.

perseguissero questa strategia altalenante; alcuni di essi, come la Numidia di Massinissa, Rodi e Pergamo, si distinsero invece per essere fidati clienti di Roma. In linea di massima, tuttavia, il margine di manovra dei regni clienti aumentava nei periodi in cui il patrono soffriva di un grave disordine politico interno.¹⁹⁷

A distanza di secoli, questa dinamica si è mantenuta invariata a prescindere dagli attori e dai contesti presi in considerazione. Basti considerare, ad esempio, il trend strategico seguito dal Principato di Hunza nel diciannovesimo secolo. Situato al crocevia di tre imperi (britannico, russo e cinese), in quello che oggi è il Pakistan settentrionale, questo piccolo regno secolare godeva di una favorevole posizione geografica che strumentalizzò regolarmente per massimizzare i propri vantaggi, sfruttando consapevolmente le rivalità tra più patroni in competizione nella cornice del Grande Gioco. Prova ne sia che, quando nel 1888 girò voce che una missione russa era arrivata ad Hunza, gli Inglesi si affrettarono ad inviare un loro agente presso il Mir (o sovrano) del regno. Ciò permise al Mir di fare la voce grossa un paio d'anni più tardi, quando gli Inglesi si ripresentarono ad Hunza con un'offerta di 20.000 rupie all'anno a condizione che il principato cessasse di sponsorizzare i raid carovanieri nella regione e, soprattutto, che non ospitasse più alcuna missione russa sul suo territorio. Detto in altri termini, da un lato il Mir corteggiava i Russi, e dall'altro faceva leva sulla paranoia degli Inglesi nei confronti dei Russi¹⁹⁸, fermo restando rimarcare, a seconda delle esigenze del momento e delle pressioni ricevute, che formalmente il principato era anche tributario dell'Impero Qing e vassallo del Kashmir.¹⁹⁹

¹⁹⁷ *Ivi*, pp. 219, 222.

¹⁹⁸ Hussain, S., 2006, «Small Players in the Great Game: Marginality and Representation on the Northern Frontiers of Nineteenth-Century Colonial India», *South Asia: Journal of South Asian Studies*, Vol. 29, No. 2, p. 250.

¹⁹⁹ Lin, H.T., 2009, «The Tributary System in China's Historical Imagination: China and Hunza, ca. 1760-1960», *Journal of the Royal Asiatic Society*, Vol. 19, No. 4, pp. 496-497. Si veda anche: Bangash, Y.K., 2010, «Three Forgotten Accessions: Gilgit, Hunza and Nagar», *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, Vol. 38, No. 1, pp. 134-137.

2.3.2) *Analisi di casi storici d'età contemporanea (dopo il 1945)*

Il 22 luglio 2014 Hugo Carvajal, ex capo dell'*intelligence* militare venezuelana, venne arrestato dalle autorità della minuscola isola di Aruba²⁰⁰ (distante solo 17 chilometri dalle coste venezuelane) in seguito ad un mandato di cattura statunitense. Venne rilasciato il 28 luglio, dopo che il governo olandese ebbe statuito che Carvajal godeva di immunità diplomatiche. Questa deliberazione ribaltava completamente l'operato delle autorità insulari, secondo le quali Carvajal non era ancora stato confermato come console venezuelano ad Aruba e dunque non poteva godere di tali immunità. E' un fatto certo che nel corso della vicenda, mentre i funzionari olandesi dibattevano sul da farsi, alcune navi della Marina venezuelana si fossero avvicinate alle coste di Aruba e Curacao, e che contemporaneamente il governo di Nicolas Maduro avesse minacciato di tagliare i principali collegamenti aerei di natura commerciale verso le isole. Le pressioni venezuelane interessarono anche alcuni contratti riguardanti una raffineria di Curacao, da cui dipendevano circa ottomila posti di lavoro.²⁰¹

Questo episodio è particolarmente significativo perché, ponendo in risalto le vulnerabilità militari ed economiche di un piccolo stato, illustra a quali difficoltà diplomatiche va incontro un protettore quando è chiamato a difendere un suo cliente. Più nel dettaglio, il caso di Aruba ci suggerisce che uno stato-patrono geograficamente distante (l'Olanda, nel caso di specie) potrebbe non essere il più consono a gestire delle crisi di questo tipo. Ci si potrebbe chiedere infatti, perlomeno su un piano teorico, a quali esiti si sarebbe giunti se la politica estera di Aruba fosse stata gestita dal governo statunitense. La pronuncia delle autorità olandesi a favore delle immunità, tuttavia, può essere interpretata come un tentativo di salvaguardare il piccolo stato insulare mediante un sostegno diplomatico mascherato da mero provvedimento giuridico. D'altro canto, a giochi ormai conclusi, un portavoce del ministero degli Esteri olandese si affrettò a

²⁰⁰ Aruba è un "constituent country" del Regno dei Paesi Bassi, completamente autonomo nelle questioni interne. Il governo olandese è responsabile però della sua politica estera e di difesa. Si veda: CIA World Factbook, 2014, «Aruba». Disponibile all'indirizzo: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/aa.html> (consultato il 4 aprile 2015).

²⁰¹ Sulla vicenda, si rimanda a: Forero, J., Molinski, D., 2014, «Netherlands Says Venezuelan Detained in Aruba Has Immunity», *The Wall Street Journal*.

specificare che “the decision to release Mr. Carvajal was made solely on legal grounds”²⁰², la qual cosa salverebbe ad un sol tempo la faccia del governo olandese e le piccole isole di cui è responsabile. L’episodio sembra inoltre suggerire che l’intervento di un protettore assuma oggi forme più velate e sottili di quanto non avvenisse nei decenni o secoli passati.

Quando ad esempio nel 2000 il Financial Action Task Force (FATF) pubblicò una lista nera coi nomi dei paesi che non avevano introdotto misure significative contro il riciclaggio di denaro, alcuni stati più grandi ed influenti si mobilitarono in favore dei loro clienti più piccoli. In questo modo la Francia condusse una intensa attività di *lobbying* per indurre il FATF a rimuovere il Principato di Monaco dalla lista nera, mentre la Gran Bretagna giocò il suo ruolo di patrono nei confronti di Bermuda, Isole Vergini Britanniche, Gibilterra, Jersey, Guernsey e Isola di Man. In maniera non dissimile, anche Antigua e Barbuda, Belize e Santa Lucia ricorsero al loro protettore canadese (che già li rappresentava presso l’FMI) per ottenere un valido appoggio sulla questione. Viceversa, tutti gli altri minuscoli paradisi fiscali che non godevano di un supporto clientelare vennero prontamente bersagliati e stigmatizzati.²⁰³

Spesso poi a prevalere sono considerazioni di natura geopolitica, che inducono un protettore più grande ad offrire il suo sostegno in politica estera ad un cliente più piccolo. Il Bhutan, storicamente incastrato come un paese cuscinetto tra l’India e la Cina, costituisce un esempio perfetto.²⁰⁴ Emblematico è al riguardo l’art. 2 del Treaty of Friendship tra India e Bhutan del 1949, in cui, pur specificando da subito che il primo non avrebbe interferito negli affari interni del secondo, si concorda che “the Government of Bhutan agrees to be guided by the advice of the Government of India in regard to its external relations”.²⁰⁵ Lo stile

²⁰² Vyas, K., De Cordoba, J., 2014, «Aruba says Venezuela raised military pressure on it», *The Wall Street Journal*.

²⁰³ Van Fossen, A., 2003, «Money Laundering, Global Financial Instability, and Tax Havens in the Pacific Islands», *The Contemporary Pacific*, Vol. 15, No. 2, p. 256.

²⁰⁴ Passeremo più approfonditamente in rassegna il caso del Bhutan nel quarto capitolo.

²⁰⁵ Treaty of Friendship between India and Bhutan, 1949, art. 2. Disponibile all’indirizzo: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=printdoc&docid=3ae6b4d620> (consultato il 24 marzo 2015). Il trattato è stato poi aggiornato nel 2007 con un nuovo accordo in cui la posizione dell’India in quanto patrono pare ammorbidirsi. Nel nuovo art. 2 infatti si specifica che i due governi “shall cooperate closely with each other” sulle questioni riguardanti i loro rispettivi interessi nazionali, e soprattutto che “neither Government shall allow the use of its territory for activities harmful to the national security and interest of the other”. Si veda: India-Bhutan

impiegato nel trattato sembra tuttavia tradire le preoccupazioni indiane circa una possibile espansione della sfera di influenza cinese lungo le frontiere settentrionali. Queste preoccupazioni erano del resto già condivise dagli Inglesi nel periodo coloniale, ma sono state ereditate dai governi indiani successivi all'indipendenza. Tuttavia, le relazioni tra l'India ed il Bhutan sono sempre state molto cordiali, ed il Bhutan si è avvalso del possente supporto indiano per contrastare le mire cinesi riguardanti alcune modifiche territoriali. Quando ad esempio la Cina sostenne di poter negoziare la questione direttamente con il Bhutan, cercando così di fare la voce grossa con un piccolo stato confinante, l'India si oppose precisando di esser responsabile della protezione dei suoi confini, ed altresì evidenziando che qualsiasi aggressione ai danni del Bhutan sarebbe stata considerata come un'aggressione ai danni dell'India.²⁰⁶

Diverso è invece il caso dello Sri Lanka, che ha saputo eludere le pressioni egemoniche di un protettore forzoso, ossia l'India, per avvicinarsi agli Stati Uniti. Difatti nella guerra contro le Tigri Tamil il governo ha beneficiato soprattutto del sostegno americano. Questo sostegno si è concretizzato innanzitutto nel congelamento dei capitali destinati ai ribelli, nel rifornimento di tecnologie militari all'esercito governativo e nel trasferimento di *intelligence* satellitare, ma anche in una certa pressione internazionale finalizzata a coinvolgere altri alleati nella lotta contro le Tigri Tamil e a bollare il gruppo come organizzazione terroristica. Ciò non toglie comunque che anche l'India abbia fatto la sua parte da protettore, soprattutto nelle battute conclusive del conflitto, seppur giocando una partita di basso profilo a causa delle forti pressioni interne. E' dunque innegabile che lo Sri Lanka ne sia uscito vincitore solo grazie all'assistenza dei suoi stati-patroni.²⁰⁷ Un altro aspetto interessante, peraltro, è l'entrata in scena di un terzo possibile protettore, ossia la Cina. A conflitto ormai spento, infatti, il gigante asiatico e lo Sri Lanka hanno intensificato i loro legami politico-economici, e la piccola isola-cliente se ne è avvantaggiata per controbilanciare eventuali pressioni

Friendship Treaty, 2007, art. 2. Disponibile all'indirizzo: <http://mea.gov.in/Images/pdf/india-bhutan-treaty-07.pdf> (consultato il 24 marzo 2015).

²⁰⁶ Poulouse, T.T., 1971, «Bhutan's External Relations and India», *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 20, No. 2, p. 201.

²⁰⁷ Keethaponcalan, S.I., 2014, «A Small Power's Struggle for Independence in the Independent Era: The Case of Sri Lanka», *African and Asian Studies*, Vol. 13, p. 177.

indiane nell'agone internazionale. La Cina ha ad esempio difeso a spada tratta lo Sri Lanka dalle accuse di violazioni dei diritti umani durante l'ultima fase del conflitto contro le Tigri Tamil, e un simile sostegno è giunto anche dalla Russia.²⁰⁸

Nemmeno la politica estera dei microstati del Pacifico si distacca in maniera significativa dalle dinamiche sin qui descritte. Mentre in un sistema bipolare essi potevano massimizzare i propri vantaggi strizzando l'occhio all'una o all'altra superpotenza, come fece Kiribati negli anni Ottanta negoziando accordi di pesca con l'Unione Sovietica (cioè all'atto pratico affittando la propria Zona Economica Esclusiva alle navi russe)²⁰⁹, dopo il 1989 hanno cercato di recuperare un più ampio margine di manovra diversificando le proprie relazioni esterne. Lo scopo di questa manovra consisteva nel porre sullo stesso piano un ampio ventaglio di potenziali patroni per controbilanciare l'influenza di grandi attori regionali (come l'Australia) ed incrementare le proprie possibilità di scelta. In questo modo alcuni vecchi protettori del calibro di Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti venivano indirettamente messi nella condizione di dover competere con nuovi, potenziali patroni, tra cui figuravano Cina, Corea del Sud e Malesia.²¹⁰

In tempi ancora più recenti queste strategie sono giunte a maturazione ed hanno dato i propri frutti. Se da un lato infatti alcuni microstati del Pacifico continuano a beneficiare del sostegno politico e militare statunitense (per ciò che ad esempio concerne il pattugliamento delle Zone Economiche Esclusive mediante i c.d. *shiprider agreements*)²¹¹, dall'altro non si sono fatti scrupoli a chiedere aiuto alla Cina per sopperire alle proprie carenze economiche ed infrastrutturali. In una intervista del 2012 il primo ministro samoano sostenne infatti che gli Stati Uniti non fossero in grado di tenere il passo con i programmi di assistenza cinesi. Stando alla sua testimonianza,

²⁰⁸ *Ivi*, p. 183.

²⁰⁹ Finin, G.A., 2002, «Small is Viable: The Global Ebbs and Flows of a Pacific Atoll Nation», *Pacific Island Development Series*, Working Paper No. 15, pp. 15-16.

²¹⁰ Huffer, E., 1998, «Canoes v. Carriers: International Relations in the South Pacific», *Commonwealth and Comparative Politics*, Vol. 36, No. 3, pp. 86-87.

²¹¹ In sintesi, grazie allo *shiprider agreement* lo stato A (nel nostro caso un piccolo stato) può far salire sulle navi battenti bandiera dello stato B (nel nostro caso uno stato più grande) un suo ufficiale. Questi fa valere la sua autorità affinché le navi dello stato B possano pattugliare le Zone Economiche Esclusive dello stato A. Si veda ad esempio: Premnath, G., 2003, «The Weak Sovereignty of the Postcolonial Nation-State», in A. Kumar, (a cura di), *World Bank Literature*, Minneapolis: University of Minnesota Press, p. 256.

Uniqueness of the Chinese assistance is its flexibility and very quick response by the authorities in China ... The other thing which I'm always impressed by is that when we come to China there's always that readiness among the leaders to meet with us and to listen. You have to find that in many, many, many big countries - they're always busy and the leaders are not able to meet with us.²¹²

E a conclusioni simili è pervenuto anche il primo ministro di Niue, rallegrandosi del supporto cinese nella costruzione del terminal dell'aeroporto.²¹³

Il supporto in politica estera di uno stato-patrono si è rivelato cruciale anche nel caso delle Isole Fiji, soprattutto dopo il golpe del 2006, che portò al potere il comandante in capo delle forze armate figiane Frank Bainimarama. In seguito a questi eventi la Cina prese le distanze dai paesi occidentali, che condannavano fortemente il cambio di regime, esortando la comunità internazionale ad assumere un atteggiamento più conciliante nei confronti del nuovo governo figiano, ed invitando altresì le altre nazioni ad astenersi dall'impiego di contromisure unilaterali che potevano rivelarsi ingiuste e controproducenti.²¹⁴ Tale assistenza si è concretizzata in maniera ancora più esplicita nel 2008, con un'impennata degli aiuti cinesi al governo figiano stimata in circa 167 milioni di dollari (una cifra più che considerevole se confrontata col gli aiuti del 2005, che ammontavano a circa un milione di dollari), la qual cosa ha all'atto pratico vanificato le contromisure economiche esercitate dall'Australia e da altri *donors* occidentali.²¹⁵ In cambio, le Fiji hanno più volte rimarcato il proprio supporto incondizionato alle manovre di Pechino anche in riferimento a singole questioni che hanno avuto una grande eco a livello globale, tra cui le politiche cinesi nella regione del Tibet. Subito dopo i disordini di Lhasa del 2008, ad esempio, la polizia figiana ha proceduto all'arresto

²¹² Questo estratto è riportato in: Firth, S., 2013, «New Developments in the International Relations of the Pacific Islands», *The Journal of Pacific History*, Vol. 48, No. 3, p. 290.

²¹³ *Ibidem*.

²¹⁴ Radio New Zealand, 2007, «China calls for more understanding from Fiji's neighbours», disponibile all'indirizzo: <http://www.radionz.co.nz/international/pacific-news/174235/china-calls-for-more-understanding-from-fiji-s-neighbours> (consultato il 5 giugno 2017).

²¹⁵ Hanson, F., 2008, «Don't ignore the big new player in Fiji», *The Sydney Morning Herald*, disponibile all'indirizzo: <http://www.smh.com.au/news/opinion/dont-ignore-the-big-new-player-in-fiji/2008/05/08/1210131163040.html?page=fullpage#contentSwap1> (consultato il 5 giugno 2017).

di diciassette manifestanti che protestavano davanti l'ambasciata cinese di Suva.²¹⁶

Analogamente, anche Samoa ha ampiamente beneficiato del supporto cinese in molteplici ambiti, tra cui commercio, istruzione, salute, agricoltura, sport e cultura, in cambio appoggiando diplomaticamente Pechino nella gestione della questione tibetana. Se da un lato infatti il governo cinese, per bocca del presidente Hu Jintao, sottolineava esplicitamente che “China is willing to make more tangible efforts to support Samoa's economic and social development and maintain high-level contacts and exchanges at all other levels with Samoa. China is also ready to strengthen mutually beneficial cooperation in all the fields, help Samoa improve the capacity of independent development and lift the traditional friendship with Samoa to a new level”²¹⁷, dall'altro il portavoce dell'assemblea legislativa samoana rimarcava a chiare lettere che “the Tibet issue is China's internal affair, and foreign governments have no right to interfere, nor should its leaders meet the Dalai Lama”.²¹⁸ Simili logiche assistenziali hanno guidato anche altri microstati nell'orbita di un nuovo stato-patrono, con vantaggi che spaziano dalla mera concessione di aiuti finanziari a forti incentivi nel settore del turismo e del commercio, come nel caso di Vanuatu, che da un lato ha beneficiato della rimozione delle tariffe alle proprie esportazioni verso la Cina, e dall'altro è stata inserita da Pechino nella lista delle destinazioni turistiche preferenziali approvate dal governo.²¹⁹

In altri casi, quando i microstati si sono dimostrati incapaci di giocare tra più patroni di riferimento, i governi hanno perso buone occasioni per accedere ai capitali stranieri. Ad esempio il ministro degli esteri delle Isole Marshall espresse

²¹⁶ Radio New Zealand, 2008, «Fiji police arrest women protesting over Tibet outside Chinese embassy», disponibile all'indirizzo: <http://www.radionz.co.nz/international/pacific-news/176486/fiji-police-arrest-women-protesting-over-tibet-outside-chinese-embassy> (consultato il 5 giugno 2017).

²¹⁷ MOFA of the People's Republic of China, 2008, «President Hu Jintao meets with Samoan Prime Minister», disponibile all'indirizzo: www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zzjg_663340/xybfs_663590/xwlb_663592/t513637.shtml (consultato il 5 giugno 2017).

²¹⁸ China Daily, «World leaders voice support for China's handling of riots», disponibile all'indirizzo: http://www.chinadaily.com.cn/china/2008-03/27/content_6568524.htm (consultato il 5 giugno 2017).

²¹⁹ Copper, J.F., 2016, *China's Foreign Aid and Investment Diplomacy, Vol. III*, New York: Palgrave Macmillan, pp. 135-136.

le sue critiche all'appoggio incondizionato garantito a Stati Uniti ed Israele in sede ONU circa la questione palestinese, la qual cosa impedì al microstato di beneficiare di alcuni fondi messi a disposizione dagli Emirati Arabi Uniti.²²⁰

In conclusione, ha buon gioco Rothstein a sostenere che in politica estera gli stati più piccoli non hanno altra scelta se non agganciarsi ad un possente protettore esterno, che dissuada potenze terze dall'espandere le proprie mire sul cliente considerato.²²¹ Questa considerazione però non deve essere interpretata in maniera rigida e schematica, bensì deve essere intesa in maniera fluida e dinamica. E' pur vero che certi legami clientelari sono molto più istituzionalizzati di altri (valida qui la lezione del Compact of Free Association tra tre microstati del Pacifico e gli Stati Uniti), ma le croniche carenze politiche ed economiche dei più piccoli attori del sistema internazionale li costringono perennemente a barcamenarsi tra l'uno e l'altro patrono per cercare di massimizzare i propri vantaggi nella politica estera e di difesa. Dal punto di vista dei piccoli stati, pertanto, il protettore è uno stato significativamente più grande in termini di risorse militari, diplomatiche ed economiche da utilizzare come importante garanzia politica. Nell'eventualità però che le condizioni geopolitiche lo permettano, il piccolo stato può fare leva sulla rivalità o competizione tra più protettori per raggiungere i suoi scopi. Lo stesso Rothstein ci ricorda che i piccoli stati sono molto abili a temporeggiare solo per accodarsi nelle battute conclusive al carro dei vincitori.²²² Nei calcoli di politica estera dei piccoli stati lo stato-patrono è quindi prima di tutto un *concetto* imprescindibile. Tuttavia è anche mutevole, ed infatti solo in un secondo momento, quando è richiesto un supporto esterno, esso acquisisce un nome preciso ed una forma.

²²⁰ Firth, S., *op. cit.*, p. 292.

²²¹ Rothstein, R.L., 1968, *Alliances and Small Powers*, New York and London: Columbia University Press, p. 15, e pp. 24-25.

²²² *Ivi*, p. 11.

PERCHE' UNO STATO PIU' GRANDE DESIDERA UN CLIENTE?

3.1) VANTAGGI DELLE BASI STRATEGICHE

Come già evidenziato in precedenza, un legame clientelare può avere luogo solo se entrambe le parti reputano che esso possa agevolare il raggiungimento dei rispettivi obiettivi di politica estera. Si è visto finora quali sono i vantaggi per un piccolo stato, ma è opportuno adesso completare il quadro analizzando il punto di vista del patrono. In chiusura di sezione ci si renderà conto che, a prescindere dagli esigui parametri territoriali, demografici, economici e militari, uno stato significativamente più piccolo può comunque tornare molto utile ad un protettore più grande. Una delle argomentazioni principali concerne l'eventualità che uno stato più grande utilizzi un cliente come avamposto strategico, ed è su questo punto che ci soffermeremo adesso.

Tanto in epoche passate quanto oggi, alcuni possenti attori del sistema internazionale hanno cercato di acquisire basi navali, punti d'appoggio, scali militari e piattaforme avanzate se reputavano che questi territori godessero di una certa rilevanza strategica. L'aspetto interessante che varrebbe la pena mettere fin da subito in evidenza è infatti il seguente: pur non disponendo di significative risorse tradizionali, alcuni microstati beneficiano di una posizione geografica particolarmente vantaggiosa per certi attori più grandi, vuoi per la vicinanza alle zone di conflitto, vuoi per la prossimità alle principali rotte aeree, navali e commerciali. Gli stati-patrono potrebbero inoltre essere intenzionati ad operare in aree geografiche lontane dal territorio nazionale non solo per godere di una certa influenza politica nelle zone interessate, ma anche per dislocare gli eventuali rischi militari, col risultato che sarebbero i minuscoli stati-cliente a ritrovarsi esposti a minacce dirette.¹ Da una prospettiva più offensiva, invece, è presumibile che per una grande potenza accedere agli avamposti strategici significa proiettare la propria forza militare sulle lunghe distanze mediante armamenti convenzionali

¹ Gubb, M., 2000, *Foreign Military Intervention in Response to Microstate Security Crises: a Study in Vulnerability and Dependence*, University of Oxford, pp. 60-61.

e nucleari.² Analogamente a quanto sostenuto dall'ammiraglio Mahan in riferimento al posizionamento strategico della flotta statunitense nelle "bases of operations"³, è opportuno notare che storicamente i piccoli stati hanno consapevolmente scelto di "noleggiare" il proprio territorio alle forze straniere (per condurre esercitazioni militari, costruire basi o per testare armamenti convenzionali e nucleari) in cambio di assistenza finanziaria o di altro genere.⁴

E' possibile compiere una prima riflessione sulla rilevanza delle basi strategiche già nella *Guerra del Peloponneso* di Tucidide, ma parrebbe più interessante notare che per perseguire le proprie strategie in età moderna i grandi imperi marittimi di Venezia, Portogallo, Spagna, Olanda e Gran Bretagna non poterono fare a meno degli avamposti navali, i quali peraltro furono spesso al centro delle rivalità tra questa e quell'altra potenza.⁵ Venezia ad esempio non doveva la sua potenza economica e militare all'estensione territoriale, quanto piuttosto ad una serie di porti strategici in cui le navi potevano rifornirsi e schermarsi in caso di condizioni climatiche avverse. Per dirla con Grygiel, "a strategic advantage and great-power status can be achieved by controlling a few small but pivotal places"⁶, la qual cosa permise infatti a Venezia di tener testa ad imperi ben più massicci (come Bisanzio e i domini ottomani) senza essere mai completamente annientata.⁷ A conclusioni analoghe perviene anche Braudel, quando a proposito delle basi insulari sostiene che "piccole o grandi, la loro importanza deriva dal fatto che sono scali indispensabili lungo le rotte marine e offrono acque relativamente tranquille, sempre ricercate dalla navigazione tra l'una e l'altra, o tra esse e il continente"⁸, rimarcando in maniera ancora più incisiva che ad essere importante non è tanto l'estensione territoriale dell'isola,

² Sul punto si rimanda a: Harvaky, R.E., 1988, «Las bases como proyección de fuerza y seguridad nacional», *Política Exterior*, Vol. 2, No. 6, p. 227; Quester, G.H., 1983, «Trouble in the Islands: Defending the Micro-states», *International Security*, Vol. 8, No. 2, p. 167.

³ Mahan, A., 1890, *The Influence of Sea Power Upon History*, Boston: Little, Brown and Company, pp. 34-35.

⁴ Prasad, N., 2004, «Escaping Regulation, Escaping Convention», *World Economics*, Vol. 5, No. 1, p. 54.

⁵ Harvaky, R.E., *op. cit.*, p. 228.

⁶ Grygiel, J.J., 2006, *Great Powers and Geopolitical Change*, Baltimore: The John Hopkins University Press, p. 52.

⁷ *Ivi*, p. 54.

⁸ Braudel, F., 1986, *Civiltà e Imperi del Mediterraneo nell'Età di Filippo II - Vol. I*, Torino: Einaudi, p. 145.

quanto la possibilità che l'uomo oltrepassi le criticità degli spazi marini per fare sosta su un brandello di terraferma.

In tempi a noi più vicini, minuscole basi strategiche hanno fatto la differenza nel serrato gioco diplomatico tra le nazioni o nella conduzione delle operazioni militari. Ciò è ancora più evidente se si prendono in considerazione i grandi spazi marini.

Nell'Oceano Atlantico, ad esempio, è un dato di fatto che le minuscole isole di Ascension e Sant'Elena, seppur prive di risorse economiche e geograficamente molto distanti dal continente americano ed africano, abbiano giocato un ruolo fondamentale nelle operazioni logistiche durante la guerra delle Falkland.⁹ Questa peculiare condizione di *remoteness* è tuttavia tornata utile agli Inglesi sia nell'Ottocento, con l'esilio di Napoleone a Sant'Elena, sia nel Novecento, con la costruzione della pista d'atterraggio di Wideawake ad Ascension, che durante la seconda guerra mondiale funse da scalo tra il Brasile e l'Africa. In maniera analoga, durante il conflitto del 1982, Ascension fu ad un sol tempo testa di ponte per le operazioni militari britanniche, campo d'addestramento per le truppe e base navale dove rifornirsi: tutto su un lembo di terra di circa novanta chilometri quadrati d'origine vulcanica che il capitano Bob McQueen definisce come "the most hostile environment one can imagine".¹⁰

Riflessioni di questo tipo valgono anche per le Azzorre, isole portoghesi in pieno Atlantico su cui la Gran Bretagna ha cercato di mantenere uno stretto controllo fino alla prima metà del ventesimo secolo, non tanto per utilizzarle in maniera diretta quanto per impedire ad altre potenze di stabilirvi un avamposto. Gli Inglesi inoltre davano più importanza allo scalo di Madeira, che insieme a Gibilterra rappresentava la chiave d'accesso al Mediterraneo.¹¹ Le Azzorre costituivano tuttavia un nodo troppo importante perché potessero essere lasciate nelle mani di altre potenze. Quando ad esempio nell'Ottocento si iniziarono a posare i primi cavi sottomarini per le telecomunicazioni a lunga distanza, grazie

⁹ Quester, G.H., *op. cit.*, p. 167.

¹⁰ McQueen, B., 2005, *Island Base: Ascension Island in the Falklands War*, Dunbeath: Whittles Publishing, pp. 1, 11.

¹¹ Telo, A.J., 2011, «The bases of bilateral relations with the USA - a century of understandings», in M. Mesquita, S. Pina, S. Neves (a cura di), *Landmarks in Transatlantic Strategy. From Roosevelt to Obama*, Lisboa: Luso-American Foundation, pp. 42-43.

alla loro peculiare collocazione geografica le Azzorre divennero una delle stazioni ideali. Gli Inglesi riuscirono allora ad ottenere dal Portogallo i diritti per le sottoconcessioni sui cavi sottomarini da concedere a stati terzi, tra cui Germania e Stati Uniti. Ciò poneva la Gran Bretagna nelle condizioni di tagliare da un momento all'altro parte delle comunicazioni tra l'Europa e il continente americano, cosa che effettivamente avvenne un paio di minuti dopo lo scoppio della Grande Guerra, quando la Germania perse le comunicazioni con le sue colonie in Africa e con l'America.¹² Nel corso invece delle ostilità con la Spagna del 1898, e poi con l'impegno diretto nella prima guerra mondiale, gli Stati Uniti temevano che le isole potessero essere utilizzate come una testa di ponte (prima spagnola e poi tedesca) verso il territorio nazionale. Ciò li costrinse a negoziare, non tanto per ottenere delle basi da cui proiettare la propria forza militare in Europa, quanto per godere di un avamposto in profondità da cui difendere il continente americano.¹³

Rimanendo sempre nell'Atlantico, anche due territori geograficamente e climaticamente distanti come le Canarie e la Groenlandia hanno da sempre attirato l'attenzione degli statisti e degli esperti di geopolitica. La Groenlandia ad esempio rientrava nei calcoli strategici del governo statunitense già nel diciannovesimo secolo, sebbene il primo accordo con la Danimarca sulla costruzione di una stazione meteorologica e di alcune basi militari sia da farsi risalire al 1941. Dieci anni dopo si giunse poi ad un nuovo accordo per la costruzione della ben nota base aerea di Thule, la quale nelle prime fasi della guerra fredda avrebbe ospitato persino armi nucleari e termonucleari. Oggi la base è pienamente attiva e rappresenta l'avamposto strategico statunitense più vicino al Polo Nord. Tra le altre cose essa ospita un buon numero di personale tecnico e militare, un sistema di rilevamento missilistico ed altri mezzi di monitoraggio spaziale.¹⁴

Per quello che invece concerne le Canarie, è stato giustamente osservato che le isole hanno il potenziale per qualificarsi come un importante *hub* aeroportuale

¹² *Ivi*, p. 48.

¹³ Nel caso della guerra del 1898, ad esempio, il governo statunitense fece pressioni affinché il Portogallo si dichiarasse neutrale. In questo modo gli Spagnoli non avrebbero potuto utilizzare le Azzorre o Capo Verde come scali per rifornire la flotta. Sul punto: Medeiros Ferreira, J., 2011, «Where is Portugal in Portuguese-American relations?», in M. Mesquita, S. Pina, S. Neves (a cura di), *op. cit.*, p. 66.

¹⁴ Desplanque, S., 2012, «Greenland: geostrategic and geo-economic challenges», *Commentary Paper IBL-CECRI*.

tra il Sudamerica, l'Europa e l'Africa, e che la peculiare collocazione geografica come estrema appendice meridionale dell'Unione Europea ne fa un'ottima piattaforma di entrata ed uscita per il traffico marittimo con l'Africa Occidentale. A questi vantaggi fanno tuttavia da contrappeso una serie di rischi assai rilevanti, tra cui l'uso delle isole come scalo strategico per il traffico di droga proveniente dal Sudamerica e destinata ai mercati europei. Ciò ci invita a riflettere allora sulla possibilità che simili nodi vengano sfruttati non solo dagli attori statuali, ma anche dalle reti criminali transnazionali. D'altro canto le Canarie non rappresentano un caso isolato: anche Capo Verde, Madeira e le Azzorre si trovano al centro delle rotte del narcotraffico transatlantico.¹⁵ La rilevanza strategica delle Canarie subirebbe tuttavia una drastica impennata nell'eventualità che i gruppi jihadisti riescano a consolidare la propria autorità nel Sahel fino ad arrivare alle coste mauritane.¹⁶

Se invece spostiamo la nostra indagine nell'Oceano Indiano, un primo riferimento, quasi obbligato data la rilevanza strategica che da lungo tempo riveste, è Gibuti. Questo piccolo stato, povero di risorse e contraddistinto da un governo autoritario che legifera a suon di decreti presidenziali, deve la sua ricchezza al porto, alla tratta ferroviaria con l'Etiopia ed alla sua ottima collocazione geopolitica. Quest'ultima caratteristica, in particolar modo, ne fa un avamposto d'eccellenza per la Francia, gli Stati Uniti e persino il Giappone.¹⁷ Storicamente infatti la Francia ha pagato profumatamente i vertici del governo per poter mantenere una base militare nel paese, ed in tempi più recenti anche gli Stati Uniti hanno perseguito questa strategia, trasferendo nel 2002 circa settecento uomini a Camp Lemonier e muovendo nella zona altri mezzi ad altissima tecnologia. In quello stesso anno, peraltro, anche la Germania colse la palla al balzo per trasferire alcuni uomini in Gibuti, così da prendere parte alle operazioni

¹⁵ Ballesteros Martin, M.A., 2013, «El Valor Geostratégico de las Islas Canarias», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, p. 16.

¹⁶ *Ivi*, p. 14.

¹⁷ Brass, J.N., 2008, «Djibouti's Unusual Resource Curse», *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 46, No. 4, p. 525. Sui dettagli dei mezzi e degli uomini impiegati a Gibuti dalle tre potenze considerate, si rimanda a: International Institute for Strategic Studies, 2014, *The Military Balance*, New York: Routledge, p. 434.

anti-terrorismo e aprirsi una finestra strategica sull'Oceano Indiano.¹⁸ Dal punto di vista di Washington, invece, l'avamposto gibutiano potrebbe costituire una piattaforma piuttosto economica in cui trasferire uomini e mezzi, e da cui condurre operazioni "hit-and-run" verso Yemen e Somalia. D'altro canto, pur condividendo con la Francia un piccolo stato cliente, gli Stati Uniti ragionano secondo un pragmatismo che non ha nulla in comune con le nostalgiche reminiscenze imperiali dei Francesi. Ne potrebbe discendere che, una volta abbandonate o esaurite le logiche della "war on terror", Gibuti perderà gran parte della sua utilità strategica ed i militari statunitensi saranno i primi a fare i bagagli.¹⁹

Da una prospettiva differente i vertici francesi, anche consapevoli dell'eredità storica maturata dell'Oceano indiano, continuano a mantenere degli avamposti stabili nella regione. Una delle prime preoccupazioni francesi consiste infatti nel salvaguardare le principali rotte marittime che collegano l'Europa al Golfo Persico e all'Asia, ed assicurarsi così una notevole libertà di navigazione. Ciò non toglie che l'impegno militare assuma forme piuttosto tradizionali, come ci ricordano i 1900 uomini di stanza sulle isole di Reunion e Mayotte, tra i quali compiti principali figurano le operazioni di salvataggio in caso di disastri naturali (cicloni, tsunami, eruzioni vulcaniche) ed altre missioni di sorveglianza marittima. In quest'ultimo caso le competenze si estendono anche ad un ulteriore corpo di 270 membri della Legione Straniera che può agire come forza di rapido intervento, conducendo operazioni di pattugliamento nel Canale di Mozambico e missioni di assistenza umanitaria. Questo distaccamento è poi chiamato a cooperare in materia di addestramento militare con i vertici dei paesi vicini, tra cui si distingue in particolar modo il Madagascar.²⁰ Si è già discusso, inoltre, delle considerazioni francesi su Gibuti come uno degli snodi più importanti per il traffico marittimo internazionale. Dal 2009, tuttavia, la Francia ha aperto un nuovo avamposto ad Abu Dhabi, con tre campi militari che includono un centro di addestramento specializzato nel combattimento in aree desertiche ed urbane, una

¹⁸ Bollee, A., 2003, «Djibouti: From French Outpost to US Base», *Review of African Political Economy*, Vol. 30, No. 97, p. 483.

¹⁹ *Ivi*, p. 484.

²⁰ Saint-Mézard, I., 2013, «The French strategic vision of the Indian Ocean», *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol. 9, No. 1, p. 56.

base navale di grande rilevanza per le operazioni logistiche delle navi francesi che transitano nella regione, ed una base aerea con sei caccia Rafale.²¹ Non dovremmo infine dimenticare che, essendo la Francia pienamente consapevole fin dai primi anni Novanta dell'ascesa dell'India come nuovo stato-patrono, ha cercato con grande lungimiranza di evitare uno scontro tra protettori, preferendo piuttosto cooperare con la potenza emergente nel settore nucleare e militare, così come in fatto di armamenti e di *intelligence*.²²

L'India del resto non ha mai fatto mistero delle sue ambizioni egemoniche nell'Oceano Indiano. Per dare valore alle sue mosse, e contrastare contemporaneamente le mire cinesi nell'area, non ha esitato a gestire alcuni avamposti strategici sul territorio di piccoli stati. Nell'agosto del 2009 ha ad esempio siglato un accordo con le Maldive che prevede l'installazione di un *network* di radar e di una base aerea con cui gestire alcune missioni di sorveglianza. Con questa mossa l'India ha voluto inoltre stabilire un controllo più deciso su delle isole da cui possono essere organizzati o condotti degli attacchi terroristici di stampo fondamentalista, come ci ricordano gli attacchi del 2007 ad alcuni resorts turistici di Malè.²³ I vertici della Marina indiana hanno inoltre guardato favorevolmente ad un uso strategico delle isole Agalega, facenti parte delle Mauritius, dal momento che su quel territorio è già presente una pista d'atterraggio. Le Agalega potrebbero inoltre controbilanciare la presenza statunitense a Diego Garcia.²⁴ Infine, le stesse esercitazioni militari congiunte tra l'India ed alcuni stati più piccoli (Oman, Maldive e Mauritius), pur avendo un valore meramente simbolico, servono principalmente a “mostrare” la bandiera indiana, così da rimarcare il peso politico e militare nella regione.²⁵

²¹ *Ivi*, p. 60.

²² *Ivi*, p. 64.

²³ Chandramohan, B., 2009, «India, Maldives and the Indian Ocean», *Institute for Defence Studies and Analyses*. Disponibile all'indirizzo: http://www.idsa.in/idsastrategiccomments/IndiaMaldivesandtheIndianOcean_BChandramohan_131009.html (consultato l'8 maggio 2015).

²⁴ Times of India, 2012, «Mauritius offers India 2 islands in effort to preserve tax treaty», disponibile all'indirizzo: <http://timesofindia.indiatimes.com/business/india-business/Mauritius-offers-India-2-islands-in-effort-to-preserve-tax-treaty/articleshow/14697220.cms> (consultato l'8 maggio 2015).

²⁵ Scott, D., 2013, «India's Aspirations and Strategy for the Indian Ocean - Securing the Waves?», *Journal of Strategic Studies*, Vol. 36, No. 4, pp. 500-501.

Va poi evidenziato che non sempre gli stati-patrono utilizzano i clienti più piccoli per scopi strettamente militari. Talvolta infatti i microstati fungono da scali di copertura per grosse operazioni economiche e di *intelligence*. E' sufficiente menzionare la strategia adottata dal Sudafrica negli anni Settanta e Ottanta per far transitare le armi in Iraq, Mozambico e Iran attraverso le Comore. Samantha Weinberg ce ne fornisce uno spaccato interessante:

The idea of using Comoros as a base for 'sanction-busting', particularly in arms, had already been conceived.

Eye witnesses told me of the regular arrival of mysterious planes after dark, when the airport had been sealed off and secured by the Presidential Guard; of heavy wooden crates being swapped from plane to plane; and of early morning departures. The crates were never opened in the Comoros, but it was a common assumption that they were full of arms manufactured by a South African company and destined for Iran and Mozambique.

No one I talked to was able to confirm the content of the crates, but it is entirely feasible that they were arms shipments, probably 155 mm. shells and ground-to-air and air-to-air missiles. The operations were allegedly monitored by Israeli 'commercial agents', acting as intermediaries between the Iranians and the South Africans.²⁶

Passiamo infine al Pacifico. Qui istintivamente il pensiero corre all'uso di minuscole isolette come basi dove condurre esperimenti atomici. La Francia ad esempio iniziò a costruire infrastrutture militari in Polinesia negli anni Sessanta per testare i suoi ordigni, attività che si è conclusa definitivamente solo nel 1995.²⁷ In realtà, a prescindere dal discorso sulle armi nucleari, oggi nel Pacifico prevalgono ancora delle logiche geopolitiche classiche, con un discreto numero di attori regionali che cercano di collocarsi strategicamente sulla scacchiera. Il richiamo alla politica estera statunitense, in questo caso, è d'obbligo. Per contrastare le mire egemoniche del rivale cinese gli Stati Uniti continuano a mantenere una serie di importanti avamposti nel Pacifico: uno tra i più importanti

²⁶ Weinberg, S., 1995, *Last of the pirates: the search for Bob Denard*, New York: Pantheon, p. 108.

²⁷ Si veda sul punto: Poirine, B., 2010, «The Economy of French Polynesia: Past, Present and Future», *Pacific Economic Bulletin*, Vol. 25, No. 1, pp. 24-34.

è sicuramente, per la sua straordinaria collocazione geografica, l'isola di Guam. Questa base è stata esplicitamente definita come un “power projection hub”²⁸ o come la punta di lancia statunitense che parte dalla California (Pacífico orientale) e attraversa le Hawaii (Pacífico centrale) per arrivare nel Pacífico occidentale. Se infatti si guarda al tipo di mezzi ed infrastrutture che sono stati assemblati sul posto, ci si rende conto che essi non sono particolarmente utili per condurre operazioni contro la Corea del Nord, i pirati o i gruppi jihadisti della regione, ma permettono agli Stati Uniti di mantenere un importante posizionamento strategico in funzione anti-cinese.²⁹ Guam inoltre non è uno stato indipendente ma un territorio non incorporato degli Stati Uniti, la qual cosa permette al governo di utilizzare questa base con grande libertà. Tuttavia, è importante notare che spesso per ottenere gli avamposti migliori bisognerebbe scendere a patti con i governi di stati terzi, anche di quelli significativamente più piccoli. L'ex generale John Goodman, interrogato sulle motivazioni che spingevano i vertici statunitensi a trasferire 8000 *marines* da Okinawa a Guam, rispose “because I can't go to the Philippines. If our alliance with the Philippines would allow us to go there, I would move 8000 Marines right now to Manila Bay”.³⁰ Questa importante considerazione ci ricorda allora che, se necessario, il governo statunitense non può fare a meno di stringere accordi di estrema importanza con dei minuscoli staterelli indipendenti del Pacífico, e di sborsare milioni di dollari per avere accesso alle suddette postazioni.

Il caso del Compact of Free Association (COFA) con Palau, Isole Marshall e Stati Federati di Micronesia è davvero emblematico. In tutti e tre i COFA ritroviamo ad esempio l'esplicita previsione che l'accesso e l'utilizzo del territorio dei tre microstati sono preclusi a qualsiasi altra nazione all'infuori degli Stati Uniti³¹, ed allo stesso modo ritroviamo delle pesanti riserve in materia di

²⁸ Scott, D., 2012, «US Strategy in the Pacific - Geopolitical Positioning for the Twenty-first Century», *Geopolitics*, Vol. 17, No. 3, p. 619.

²⁹ *Ivi*, pp. 620-621.

³⁰ Davis, S., 2011, «The US military base network and contemporary colonialism: Power projection, resistance and the quest for operational unilateralism», *Political Geography*, Vol. 30, p. 222.

³¹ Compact of Free Association between the Government of the United States of America and the Government of Palau, 1986, Title Three, art. I, sez. 311; Compact of Free Association (as amended) between the Government of the United States of America and the Government of the Federated States of Micronesia, 2003, art. I, sez. 311 (b)(2); Compact of Free Association, as

esperimenti nucleari e stoccaggio di materiali radioattivi.³² Ci interessa però sottolineare in maniera ancora più incisiva che in tutti e tre i COFA è esplicitamente previsto che gli Stati Uniti possano installare basi militari ed altre generiche “facilities” nei territori dei piccoli stati. Nel COFA tra Stati Uniti ed Isole Marshall, per esempio, si legge che:

Specific arrangements for the establishment and use by the Government of the United States of military areas and facilities in the Republic of the Marshall Islands are set forth in separate agreements, which shall remain in effect in accordance with the terms of such agreements.

If, in the exercise of its authority and responsibility under this Title, the Government of the United States requires the use of areas within the Republic of the Marshall Islands in addition to those for which specific arrangements are concluded pursuant to section 321 (a), it may request the Government of the Republic of the Marshall Islands to satisfy those requirements through leases or other arrangements. The Government of the Republic of the Marshall Islands shall sympathetically consider any such request and shall establish procedures to discuss it with and provide a prompt response to the Government of the United States.³³

Identiche previsioni sono rese esplicite nel COFA tra Stati Uniti e Stati Federati di Micronesia. Nuovamente, i termini vengono ampliati così da includere potenziali nuove basi ed installazioni militari. I toni sembrano farsi invece più vincolanti nel COFA tra Stati Uniti e Palau:

The Government of the United States may establish and use defense sites in Palau, and may designate for this purpose land and water areas and improvements in accordance with the provisions of a separate agreement which shall come into force simultaneously with this Compact.

[...] With respect to any site not specifically identified in the separate agreement referred to in Section 321, the Government of the United States shall inform the

amended, between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of the Marshall Islands, 2003, art. I, sez. 311 (b)(2).

³² COFA USA-Micronesia, art. I, sez. 314; COFA USA-Isole Marshall, art. I, sez. 314; COFA USA-Palau, art. II, sez. 324.

³³ COFA USA-Isole Marshall, art. II, sez. 321 (a)(b).

Government of Palau, *which shall make the designated site available to the Government of the United States* for the duration and level of use specified, or shall make available one alternative site acceptable to the Government of the United States. If such alternative site is unacceptable to the Government of the United States, the site first designated shall be made available after such determination.³⁴

Da queste previsioni possiamo allora dedurre la rilevanza strategica, attuale e potenziale, degli avamposti strategici per uno stato-patrono. I termini vengono tuttavia negoziati a tavolino con i governi di tre stati indipendenti, solitamente in cambio di una corposa assistenza tecnica e finanziaria, e sembrano trascinare delle minuscole isole sovrane nell'orbita decisionale del protettore. Sebbene infatti una dichiarazione di guerra da parte degli Stati Uniti nei confronti di stati terzi non implichi una automatica dichiarazione di guerra da parte dei tre governi-clienti, è pur vero che “any attack on the Republic of the Marshall Islands [...] would constitute a threat to the peace and security of the entire region and a danger to the United States”.³⁵ Questo cavillo sembra in realtà indirizzato a potenziali rivali che possano farsi avanti nell'Oceano Pacifico, dal momento che traspare a chiare lettere la presenza politica e militare di uno stato-patrono nella regione interessata. Lo stato-cliente, dal canto suo, rischierebbe nel peggiore dei casi di trovarsi immischiato in un conflitto che non lo riguarda direttamente, ma di cui parrebbe comunque destinato a pagare un costo. Il protettore, nuovamente, acquisisce degli *hub* strategici su cui attestarsi e da cui proiettare all'occorrenza la sua forza militare.

In conclusione, anche gli stati significativamente più grandi devono scendere a compromessi con i più piccoli governi del sistema internazionale per installare basi strategiche ed avamposti di altro tipo sul loro territorio. Non è infrequente infatti che dei minuscoli stati, pur essendo privi di risorse economiche tradizionali, attirino l'attenzione di attori regionali e globali molto più potenti semplicemente per la loro felice collocazione geografica. Come è intuibile, la rilevanza di questo o quell'altro microstato varia a seconda del contesto storico e

³⁴ COFA USA-Palau, art. II, sezz. 321, 322 (b). Corsivo nostro.

³⁵ COFA USA-Isole Marshall, art. V, sez. 354 (b). Previsioni analoghe sono espresse negli altri due trattati.

geopolitico di riferimento: le basi strategiche di Venezia nel Mediterraneo, per esempio, hanno già da tempo perso la loro rilevanza, ed altri piccoli avamposti in tutto il mondo hanno guadagnato una notevole importanza. Lo stesso Gubb, che riporta una vasta gamma di “microstates of strategic interest to other countries” per il periodo 1960-1989, sembra piuttosto sbiadito se letto nel 2017.³⁶ Una costante rilettura dello scacchiere internazionale pertanto si impone se si vogliono individuare quelle piccole basi strategiche di cui le grandi potenze hanno costantemente bisogno.

3.2) ACQUISIZIONE DI VOTI NELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

Finora il discorso ha coinvolto prevalentemente l'elemento geografico: gli stati più grandi hanno bisogno di avamposti strategici, molti dei quali collocati su piccole isole o minuscoli territori. Adesso il nostro ragionamento compirà un passo ulteriore: le opportunità di cui andiamo a trattare non saranno più di natura geopolitica, ma giuridica.

Partendo dalla constatazione che tutti gli stati sono uguali almeno su un piano giuridico e formale³⁷, una delle caratteristiche più anomale del sistema internazionale contemporaneo risiede in questo: il voto espresso dalla più piccola delle repubbliche ha lo stesso peso del voto di una grande potenza. E' quanto riscontriamo ancora oggi in molte organizzazioni internazionali, ed in primo luogo alle Nazioni Unite, nei cui organi predomina la logica “uno stato, un voto”. Con riferimento all'Assemblea Generale, Diana Panke ci ricorda che “the vote of each state, no matter how big or small in terms of population or how economically strong or weak it is, carries the same weight”.³⁸ E' del resto la semplice *membership* in una organizzazione internazionale che permette anche alla più piccola isola-stato di accedere al diritto di voto, e dunque alla partecipazione attiva alla formazione degli atti, alcuni dei quali di estrema rilevanza.³⁹

³⁶ Gubb, M., *op. cit.*, pp. 360-362.

³⁷ Constatazione espressa peraltro a chiare lettere all'art. 2.1 della Carta delle Nazioni Unite: “The Organization is based on the principle of the sovereign equality of all its Members”.

³⁸ Panke, D., 2011, «Small States in the United Nations. Explaining Patterns of Activity and Influence in the General Assembly», *Paper prepared for the 2011 ISA meeting*, pp. 3-4.

³⁹ Mazza, R., 2012, *Microstati e Nazioni Unite*, Napoli: Editoriale Scientifica, p. 41.

Tutto ciò solleva nuovamente alcune perplessità mai sopite, circa l'accesso ed il ruolo dei microstati nelle organizzazioni internazionali dove non vige un sistema di voto ponderato.⁴⁰ Qui però non ci interessa dissertare sugli aspetti giuridici di una simile contraddizione, quanto piuttosto sul modo in cui essa viene strumentalizzata dagli stati più grandi per accaparrarsi i voti degli stati più piccoli. Detto altrimenti, ci interessa mostrare che un legame clientelare tra protettore e microstato passa anche attraverso la costante acquisizione dei voti del cliente.

Da un punto di vista storico non è una novità che certi stati più piccoli vendano i propri voti a grandi potenze. Nel diciottesimo secolo ad esempio la Gran Bretagna non si fece scrupoli a corrompere la Sassonia per accaparrarsi il suo voto in uno schema elettorale del Sacro Romano Impero, mentre nel periodo della guerra fredda gli stati più piccoli mercanteggiavano i propri voti presso le Nazioni Unite “usually in exchange for superpower protection or large dollops of foreign aid”.⁴¹ Oggi la situazione non è mutata in maniera significativa. Ofer Eldar sostiene che questa compravendita di voti concerne un ampio ventaglio di temi rilevanti, tra cui le decisioni sull'uso della forza, certe questioni commerciali e l'elezione dei giudici della Corte Internazionale di Giustizia.⁴² I piccoli stati, dal canto loro, sono propensi a vendere il proprio voto su tematiche che giudicano di scarso interesse, e questa opzione può essere ulteriormente rafforzata dalla disperata necessità di rimpinguare le casse statali. Per una grande potenza, inoltre, il prezzo da pagare non è necessariamente alto: esso può anzi consistere (oltre che in un trasferimento diretto di denaro) nella semplice minaccia di ritirare certi benefici economici che inizialmente erano stati promessi allo stato-cliente.⁴³ Quando ad esempio nel 1991 gli Stati Uniti cercarono di far passare la Risoluzione 678 sul primo intervento armato in Iraq, promisero a Colombia, Costa d'Avorio, Zaire ed Etiopia alcuni aiuti finanziari se questi stati in sede di voto

⁴⁰ Si rimanda sul punto a: Conforti, B., Focarelli, C., 2008, *Le Nazioni Unite*, Padova: Cedam, pp. 32-33; Yost, C.W., 1969, «Micro-States And United Nations: Associate Memberships», *Vital Speeches of the Day*, Vol. 35, No. 24, 746-748. Plischke invece si spinge oltre, fino a sostenere che “if weighted voting were introduced into the United Nations and other organizations, it could be based on population, on financial contribution, or on some combination of these and other factors”. Plischke, E., 1977, *Microstates in World Affairs: Policy Problems and Options*, Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, p. 125.

⁴¹ Drezner, D.W., 2001, «Sovereignty for Sale», *Foreign Policy*, No. 126, p. 76.

⁴² Eldar, O., 2008, «Vote-trading in International Institutions», *The European Journal of International Law*, Vol. 19, No. 1, p. 4.

⁴³ *Ivi*, p. 5.

avessero appoggiato la mozione o si fossero astenuti. Al contrario, lo Yemen venne duramente punito per essersi opposto, ed infatti il governo statunitense gli tagliò una fetta di aiuti annui pari a settanta milioni di dollari.⁴⁴

Non è assolutamente da escludere che dinamiche di questo tipo possano ripetersi. Prendere “per fame” uno stato-cliente non è infatti un’ipotesi remota, se si considera che non mancano i casi in cui il Consiglio di Sicurezza accoglie sui suoi scranni stati estremamente piccoli, con uno staff alle Nazioni Unite non superiore ai dieci funzionari ed una popolazione inferiore ai tre milioni di abitanti: Capo Verde ha avuto il suo momento di gloria nel biennio 1992-1993, Gibuti nel 1993-1994, l’Oman nel 1994-1995, la Guinea-Bissau nel 1996-1997, la Slovenia nel 1998-1999, il Gabon nel 1998-1999 (e poi nel 2010-2011), il Gambia nel 1998-1999, il Bahrain nel 1998-1999, le Mauritius nel 2001-2002 e il Qatar nel 2006-2007.⁴⁵

Dinamiche simili sono riscontrabili anche nell’Assemblea Generale, soprattutto in relazione a temi importanti come l’elezione dei membri non permanenti del Consiglio di Sicurezza e l’elezione dei giudici della Corte Internazionale di Giustizia.⁴⁶ Nel 2006 ad esempio il Giappone si impegnò a versare sotto forma di aiuti circa 410 milioni di dollari nelle casse dei piccoli stati del Pacifico, una mossa chiaramente finalizzata ad ottenere il loro voto nell’elezione del Giappone a membro non permanente del Consiglio di Sicurezza.⁴⁷ Ed anche in questo caso è stato causticamente, ma correttamente sostenuto che:

Friendships with the far-flung and impoverished Pacific states are an easy way for governments to win backing at international venues like the UN. The countries have tiny

⁴⁴ *Ivi*, pp. 17-18.

⁴⁵ Stando ai dati per il 2010 riportati in: Thorhallson, B., 2012, «Small States in the UN Security Council: Means of Influence?», *The Hague Journal of Diplomacy*, Vol. 7, p. 138.

⁴⁶ Eldar, O., *op. cit.*, p. 23. Qui addirittura eminenti personalità provenienti da microstati come Malta, Santa Lucia ed Antigua e Barbuda sono state elette presidenti dell’Assemblea Generale, rispettivamente nel 1990, 2003 e 2013. United Nations, 2015, «Presidents of the General Assembly». Disponibile all’indirizzo: <http://www.un.org/pga/about-the-president/presidents-of-the-general-assembly/> (consultato il 13 maggio 2015).

⁴⁷ Taipei Times, 2006, «Japan lavishes aid on Pacific Islands». Disponibile all’indirizzo: <http://www.taipetimes.com/News/world/archives/2006/05/28/2003310408> (consultato il 13 maggio 2015).

populations, meaning relatively small amounts of aid can go far, but they still wield one vote, the same as larger countries.⁴⁸

Ora, è chiaro che dal punto di vista dei microstati tutto ciò si traduce in opportunità economiche piuttosto ghiotte, mentre dal punto di vista delle grandi potenze si tratta di un modo di investire pochi spiccioli per raggiungere ottimi risultati politici. Nel dicembre del 2009, ad esempio, la Russia offrì alla minuscola Nauru cinquanta milioni di dollari in cambio del riconoscimento diplomatico dell'Abkhazia e dell'Ossezia del Sud.⁴⁹ Se si considera che nel 2015 il PIL di Nauru veniva stimato in circa 150 milioni di dollari⁵⁰, si può facilmente comprendere quanto sia rilevante un simile contributo finanziario per un microstato insulare. Gli esiti sono sicuramente paradossali: il ministro degli esteri di una delle isole più piccole del sistema internazionale vola dall'altra parte del mondo per fare visita alla capitale di uno stato fantoccio. Qualche tempo dopo il Parlamento di Nauru si esprime su una questione che normalmente non desterebbe alcun interesse, ma che con cinquanta milioni di dollari sul piatto si trasforma in un argomento della massima importanza.

Sempre nel 2009 pare che anche l'Iran abbia offerto 200.000 dollari ed altre forme di assistenza tecnologica alle Isole Salomone affinché questo microstato iniziasse a votare contro Israele in sede di Nazioni Unite. In quell'occasione fu l'ambasciatore israeliano presso le Isole Salomone, Michael Ronen, a sostenere che “small states will always be tempted by cash donations. Iran won the support of the Solomon Islands for \$200.000. I won't offer \$250.000 to overturn the decision”.⁵¹ Tuttavia, seppur forse in forme più velate, anche Israele è riuscito a portare dalla sua parte alcuni microstati del Pacifico. In cambio di un paio di voti alle Nazioni Unite, infatti, Israele fornisce a Stati Federati di Micronesia e Nauru

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ The Guardian, 2009, «Tiny Nauru struts world stage by recognising breakaway republics». Disponibile all'indirizzo: <http://www.theguardian.com/world/2009/dec/14/nauro-recognises-abkhazia-south-ossetia> (consultato il 13 maggio 2015).

⁵⁰ CIA World Factbook, 2015: «Nauru». Disponibile all'indirizzo: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/nr.html> (consultato il 13 maggio 2015).

⁵¹ Eichner, I., 2009, «Report: Iran 'Bought' Solomon Island [sic] Vote Against Israel», *YnetNews*. Disponibile all'indirizzo: <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-3808621,00.html> (consultato il 14 maggio 2015).

assistenza tecnica in vari settori, tra cui agricoltura e salute.⁵² E' curioso poi osservare come tutto ciò costringa i capi di stato o i ministri degli esteri dei paesi coinvolti a prodigarsi in artifici retorici per mantenere la loro posizione. Valgano a titolo d'esempio le parole di Emanuel Mori, ex-presidente degli Stati Federati di Micronesia:

Israel is a minority in the Middle East and struggling to survive [...]. We are also out there. We have no enemies, only natural ones. Typhoons come, and we survive. Being surrounded by not-friendly neighbors, we kind of pity them.⁵³

Questa compravendita di voti non si limita alle sole Nazioni Unite. Nell'International Whaling Commission (IWC) il Giappone ha cercato in ogni modo di abolire la moratoria sulla caccia commerciale alle balene, ma per farlo ha dovuto fare i conti con una maggioranza qualificata di tre quarti degli stati membri. Comprare il voto dei microstati per crearsi un *pool* di clienti fidati è stata una strategia perseguita con tenacia: all'atto pratico questo mercato del consenso consiste in un'estensione degli aiuti giapponesi ai piccoli stati del Pacifico o dei Caraibi per saldare i rapporti diplomatici e creare legami più stretti. Queste "friendly relations", costantemente oliate da flussi di denaro o altre forme di assistenza, possono poi essere usate per ottenere supporto concreto negli organismi internazionali, tra cui figura appunto l'IWC.⁵⁴ Il Giappone inoltre non si è limitato a retribuire i suoi clienti già presenti nell'IWC, ma ha persino pagato altri paesi per entrare nell'IWC ed in un secondo momento votare a favore del patrono.⁵⁵ Strand e Tuman hanno notato che la percentuale di aiuto pubblico allo sviluppo (*Official Development Assistance*, ODA) giapponese indirizzata a sedici microstati membri dell'IWC, se rapportata all'ODA complessiva ricevuta da ogni singolo membro per il periodo 1994-2005, è piuttosto alta. L'ODA giapponese

⁵² Schneider, H., 2010, «Israel and Pacific republics, united by an island mentality», *The Washington Post*. Disponibile all'indirizzo: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/01/31/AR2010013102080.html> (consultato il 14 maggio 2015).

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Stringer, K.D., 2006, «Pacific Island Microstates: Pawns or Players in Pacific Rim Diplomacy?», *Diplomacy and Statecraft*, Vol. 17, p. 567.

⁵⁵ Strand, J.R., Tuman, J.P., 2012, «Foreign Aid and Voting Behavior in an International Organization: The Case of Japan and the International Whaling Commission», *Foreign Policy Analysis*, Vol. 8, p. 411.

rappresenta ad esempio il 62% dell'ODA complessiva per Antigua e Barbuda, il 37% per Kiribati, il 36% per Tuvalu, il 31% per Palau, il 28% per St. Vincent e Grenadines, il 25% per Grenada ed il 24% per Dominica e Santa Lucia. Tutti questi microstati votano a favore del Giappone nell'IWC.⁵⁶ Nel 2001 ad esempio il primo ministro di Antigua e Barbuda sostenne che, fintanto che le balene non erano classificate come una specie in via di estinzione, non vedeva alcuna ragione per non supportare il Giappone.⁵⁷ Un funzionario della Guinea spiegò invece ad un giornalista sotto copertura che “his country had little interest in whales but had been persuaded to become a member of the IWC by Japan [...]”.⁵⁸ Da una prospettiva solo in parte diversa, un consigliere politico delle Isole Marshall ed un funzionario di Kiribati non sembrarono disdegnare alcune offerte per privare il Giappone del loro voto.⁵⁹

In conclusione, uno stato più grande ha interesse a circondarsi di clienti più piccoli che votino costantemente a suo favore nelle principali organizzazioni internazionali. Questo legame clientelare è talvolta precario, altre volte più stretto. Se si prendono in considerazione le votazioni in sede di Assemblea Generale, ci si rende conto che la *voting coincidence* tra un patrono ed i suoi clienti è molto elevata. Durante la sessantunesima sessione dell'Assemblea Generale, ad esempio, le percentuali di *voting coincidence* nei confronti degli Stati Uniti erano del 95.2% per Israele, del 94.2% per le Isole Marshall, del 93% per Palau e del 90.8% per gli Stati Federati di Micronesia.⁶⁰ E' appena il caso di far notare, peraltro, che questi ultimi tre paesi sono strettamente legati agli Stati Uniti dai rispettivi Compact of Free Association. Questi vincoli (a cui pure si aggiungono quelli tra il Principato di Monaco e la Francia, o tra l'Andorra ed il duo Francia-Spagna) potrebbero inoltre sollevare alcune perplessità sull'effettiva autonomia decisionale dei suddetti microstati presso organi di rilievo come il Consiglio di Sicurezza.⁶¹

⁵⁶ *Ivi*, p. 414.

⁵⁷ Lockwood, N.J., 2013, «International Vote Buying», *Harvard International Law Journal*, Vol. 54, No. 1, p. 108.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ U.S. Department of State, *General Assembly - Overall Votes*. Disponibile all'indirizzo: <http://www.state.gov/documents/organization/82642.pdf> (consultato il 14 maggio 2015).

⁶¹ Thorhallson, B., *op. cit.*, p. 145.

Un'ennesima riprova delle tesi sin qui sostenute si è avuta in tempi molto recenti. Il 29 novembre 2012 l'Assemblea Generale si è espressa sulla possibilità di garantire lo status di osservatore non-membro alla Palestina. Tra i nove stati che si sono opposti alla risoluzione figuravano, oltre ad Israele e Stati Uniti, anche Nauru, le Isole Marshall, Palau e gli Stati Federati di Micronesia. Tutto ciò non può che rafforzare l'ipotesi secondo cui “in expressing their opposition to the proposed resolution 67/19, these minuscule and secluded island nations reiterated their customary behavior in the General Assembly, which is to vote in line with the United States”.⁶² Uno stato-patrono può dunque sfruttare le contraddizioni del sistema “uno stato, un voto” per creare una minoranza *formale* che si opponga ad una data mozione. In maniera analoga minuscoli clienti possono essere comprati, attraverso logiche di breve o lungo periodo, semplicemente perché facciano numero in una o più deliberazioni che il patrono reputa particolarmente importanti.

3.3) IMPIEGO DEI PICCOLI STATI COME “STATI DI COMODO”

Nel febbraio 2003 il presidente di Nauru, Bernard Dowiyogo, consegnò alcuni passaporti diplomatici nauruani a Steven Ray e Jack Sanders, due presunti agenti della CIA. Sanders venne nominato di lì a poco *chargé d'affaires* per la nuova ambasciata di Nauru a Pechino, mentre Ray fu designato console onorario nauruano a Washington. Entrambi avrebbero dovuto supervisionare il coinvolgimento di Nauru in quella che sarebbe diventata nota come “Operation Weasel”, ossia un piano statunitense per far defezionare circa venti tecnici nucleari nordcoreani ed altre personalità di spicco (a cui pure sarebbero stati assegnati passaporti fraudolenti) attraverso l'ambasciata di Nauru a Pechino. Questa manovra avrebbe evitato problemi diplomatici al governo statunitense nell'eventualità in cui il piano fosse stato scoperto.

Sanders venne poi arrestato dalle autorità cinesi, che si erano insospettite delle sue attività nel paese, ma fu immediatamente rilasciato perché aveva con sé

⁶² Veenendaal, W.P., 2014, «Analyzing the Foreign Policy of Microstates. The Relevance of the International Patron-Client Model», *Foreign Policy Analysis*, Vol. 0, p. 1.

un passaporto diplomatico nauruano. Pare che a Nauru sarebbe stato promesso un milione di dollari sull'unghia in cambio della sua collaborazione di facciata.⁶³

Questo episodio sembra introdurre alla perfezione ciò di cui andremo a discutere adesso. Se fino a questo momento i piccoli stati potevano assolvere una funzione clientelare per la loro posizione geografica o per la possibilità di cedere il proprio voto nelle organizzazioni internazionali, adesso la trattazione si farà più sfumata, e coinvolgerà di volta in volta variabili geopolitiche, giuridiche e diplomatiche che si fondono tra loro. Cosa ancora più importante, talvolta le operazioni di politica estera del patrono e del cliente passano da una mera dimensione formale ad una vera e propria zona d'ombra. Se da un lato ciò complica il lavoro dello studioso perché le fonti si fanno più rade ed inattendibili, dall'altro gli permette di scoperciare un vaso di Pandora che è poco noto sia agli esperti di piccoli stati sia agli studiosi del modello clientelare internazionale. Qui di seguito comunque si eviteranno voli pindarici e ci si atterrà solo a dati certi che sono stati vagliati più approfonditamente. In chiusura di sezione ci si renderà conto che agli stati più grandi possono tornare molto utili dei minuscoli clienti che fungano da "staterelli di comodo" (*States of Convenience* - SOC)⁶⁴ su cui eventualmente scaricare il grosso delle responsabilità diplomatiche in certi contesti internazionali.

Dall' "Operation Weasel" possiamo estrapolare alcune lezioni molto importanti sul legame clientelare tra grandi potenze e piccoli stati. In primo luogo, sia il protettore che il cliente rigirano e sfruttano a proprio vantaggio la contraddizione tra eguaglianza sostanziale e formale degli stati, esattamente come avveniva per la compravendita di voti nei principali organismi internazionali. Questa contraddizione però non si limita più alla sola espressione del voto, ma coinvolge la stessa possibilità di legiferare sul piano interno per fare gli interessi

⁶³ Sul punto si rimanda a: Van Fossen, A., 2007, «Citizenship for Sale: Passports of Convenience from Pacific Island Tax Havens», *Commonwealth & Comparative Politics*, Vol. 45, No. 2, p. 154; The New Zealand Herald, 2003, «Shadowy Kiwi 'CIA Operative'». Disponibile all'indirizzo: http://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=3451318 (consultato il 18 maggio 2015); The New Zealand Herald, 2003, «Shadowy Kiwi loses job after passport row». Disponibile all'indirizzo: http://www.nzherald.co.nz/world/news/article.cfm?c_id=2&objectid=3515972 (consultato il 18 maggio 2015); Musco, S., 2015, *I Microstati nel Sistema Internazionale. Considerazioni Politiche e Strategie di Sopravvivenza*, Perugia: Morlacchi, pp. 122-123.

⁶⁴ Allo stadio attuale della ricerca non mi risulta che vi sia qualche autore che abbia impiegato questa specifica espressione. Potrebbe quindi essere utile introdurre un simile concetto.

dello stato-patrono. Del resto, come ci ricorda Ronen Palan, anche i più piccoli stati del sistema internazionale sfruttano a piene mani il loro “main asset: the right to write the laws”.⁶⁵ Ciò crea le condizioni per una strumentalizzazione della sovranità a fini economici e commerciali⁶⁶, dei cui esiti possono giovare tanto i microstati (si pensi al milione di dollari promesso a Nauru nell’ “Operation Weasel”) quanto le grandi potenze. Nel caso di queste ultime, tuttavia, i vantaggi sono prevalentemente di natura politica. Distinguendo opportunamente tra strategie e stratagemmi economici, altri autori hanno pure rimarcato che i microstati “essendo privi di risorse tradizionali da immettere sui mercati internazionali, sarebbero costretti a scambiare l’unico ‘bene’ che li pone su un piano di formale parità con gli altri Stati: la sovranità”, aggiungendo poi con velata ironia che “gli acquirenti non mancano”.⁶⁷ In un legame clientelare, ovviamente, gli stati più grandi sono gli acquirenti e gli stati più piccoli sono quelli che mercanteggiano le molteplici sfaccettature della propria sovranità. Ciò significa che uno stato più grande può retribuire uno stato più piccolo (e nettamente più povero) per sobbarcarsi gli oneri di una manovra strategica. Un ex-ministro della giustizia di Nauru, Tody Audoa, sostenne ad esempio che la cessione dei passaporti diplomatici ai due affiliati della CIA aveva fortemente incrinato la credibilità internazionale dell’isola. Anche altri cittadini di Nauru espressero timori analoghi.⁶⁸ Analogamente, nel 2012 i governi di Kiribati e delle Seychelles finirono nell’occhio del ciclone quando si scoprì che essi avevano ceduto i propri passaporti ai direttori di una compagnia nordcoreana, la quale, con

⁶⁵ Palan, R., 2002, «Tax Havens and the Commercialization of State Sovereignty», *International Organization*, Vol. 56, No. 1, p. 152.

⁶⁶ Drezner, D.W., *op. cit.*, pp. 76-77. L’autore sottolinea in particolar modo che “today, many small countries voluntarily auction off their sovereignty to the highest bidder”, e chiude con una amara osservazione: “small nations that come to depend excessively on such proceeds would do well to remember that sovereignty - unlike agricultural production or tourism services - is a nonrenewable resource. Once sold, it is very hard to buy back”. Da una prospettiva diversa, si rimanda a: Prasad, N., 2004, «Escaping Regulation, Escaping Convention», *World Economics*, Vol. 5, No. 1, pp. 41-65; Prasad, N., 2009, «Small but Smart: Small States in the Global System», in A.F. Cooper, T.M. Shaw (a cura di), *The Diplomacies of Small States. Between Vulnerability and Resilience*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 41-64.

⁶⁷ Musco, S., *op. cit.*, p. 127.

⁶⁸ Van Fossen, A., *op. cit.*, pp. 154, 156-157.

ogni probabilità, era implicata nel traffico d'armi internazionale.⁶⁹ Nel peggiore dei casi, certi governi di piccoli stati sono disposti persino a cedere i propri passaporti a terroristi, narcotrafficienti e criminali internazionali, in cambio di denaro o supporto politico. Ciò risulta evidente nel caso di Dino Bouterse, figlio del presidente del Suriname, che nel 2013 venne arrestato a Panama con l'accusa di aver procurato passaporti autentici del suo paese a narcotrafficienti messicani e ad un presunto leader di Hezbollah (tutti quanti, con ogni probabilità, agenti statunitensi sotto copertura).⁷⁰ In maniera non dissimile, nello stesso anno fu Elvin Penner, ministro dell'immigrazione del Belize, a gettare discredito sul suo paese quando emerse che aveva rilasciato un passaporto del Belize ad un criminale sudcoreano in via di estradizione.⁷¹

Una seconda considerazione che emerge dall' "Operation Weasel" ha per oggetto l'uso strumentale delle ambasciate dei microstati sul territorio di stati terzi. Un ex presidente di Nauru, René Harris, ha infatti descritto le ambasciate come "phantoms set up to smuggle out North Koreans".⁷² E' evidente allora che qui il valore di un ambasciata non è più inteso in senso tradizionale. Esso non riguarda più la mera rappresentanza dello stato accreditante presso lo stato accreditario, né concerne la protezione degli interessi del governo e dei cittadini, né tantomeno riguarda il perseguimento di una qualche collaborazione economica, scientifica e culturale con la controparte.⁷³ E nemmeno è possibile sostenere che il suo valore risieda in una forma di prestigio internazionale, simbolicamente rappresentato dalla bandiera che sventola in territorio straniero, o in

⁶⁹ ABC News, 2012, «Kiribati, Seychelles Accused of Giving North Koreans Passports». Disponibile all'indirizzo: <http://www.abc.net.au/news/2012-12-05/an-kiribati-seychelles-accused-of-giving-north-koreans-passports/4409832> (consultato il 2 settembre 2016).

⁷⁰ The Economist, 2013, «Passports to Ignominy». Disponibile all'indirizzo: <http://www.economist.com/news/americas/21590574-murky-world-bouterse-passports-ignominy> (consultato il 2 settembre 2016).

⁷¹ The San Pedro Sun, 2013, «Elvin Penner Involved in Fraudulent Passport Scandal». Disponibile all'indirizzo: <http://www.sanpedrosun.com/politics-and-government/2013/09/26/elvin-penner-involved-in-fraudulent-passport-scandal/> (consultato il 2 settembre 2016).

⁷² The New Zealand Herald, «Shadowy Kiwi 'CIA operative'». Disponibile all'indirizzo: http://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=3451318 (consultato il 18 maggio 2015).

⁷³ Queste sono tutte funzioni riportate nella Convenzione di Vienna sulle Relazioni Diplomatiche del 1963, all'art. 3.

un'espressione più o meno figurata di potere nazionale.⁷⁴ Quello di cui stiamo discutendo è un concetto diverso, e concerne un uso prettamente *strumentale* delle immunità diplomatiche. L'ambasciata di un microstato diventa il mezzo attraverso cui uno stato-patrono può raggiungere i suoi obiettivi in cambio di denaro o altri favori, ed in questo senso essa si configura piuttosto come una "ambasciata di comodo" (*embassy of convenience*).

Valga altresì a titolo d'esempio quanto accaduto a Belgrado nel maggio del 1999. Nella notte tra il 7 e l'8 maggio alcuni missili statunitensi centrarono l'ambasciata cinese a Belgrado, causando vari morti e feriti tra i diplomatici ed il personale di servizio. Ne seguì un grave scandalo. Dieci anni dopo, tuttavia, l'ex-presidente cinese Jiang Zemin ammise che nell'ambasciata cinese si nascondevano i vertici dei servizi segreti jugoslavi, e che era stato lo stesso Milosevic a chiedere ai Cinesi "di ospitare i nuclei operativi dell'*intelligence* nei sotterranei dell'ambasciata, in modo da assicurarne l'operatività".⁷⁵ Anche lo stato-cliente fece la sua parte: in cambio dell'ospitalità, vennero consegnati ai Cinesi i pezzi di un aereo statunitense F-117 *Stealth*, invisibile ai radar, che era stato abbattuto dai Serbi e che pare sia stato riprodotto dalla Cina in tempi recenti.⁷⁶

Van Fossen ci ricorda invece che nel 1999 una banca *offshore* registrata a Palau, la Mosprom, aveva la sua sede russa all'interno dell'ambasciata lettone a Mosca, la qual cosa costrinse le autorità russe ad esercitare in risposta solo azioni indirette per non violare le immunità diplomatiche della Lettonia.⁷⁷ Da una prospettiva in parte differente, Vark evidenzia le circostanze in cui le ambasciate hanno permesso a certi individui di ottenere asilo diplomatico.⁷⁸ Qui il confine tra

⁷⁴ Mohamed, A.N., 2002, «The Diplomacy of micro-states», *Discussion Paper in Diplomacy*, No. 78, pp. 25-26.

⁷⁵ Giantin, S., 2011, «Nel 1999 '007' serbi nascosti nell'ambasciata cinese bombardata», *Il Piccolo*. Disponibile all'indirizzo: http://ricerca.gelocal.it/ilpiccolo/archivio/ilpiccolo/2011/02/16/NZ_06_MIKY.html (consultato il 18 maggio 2015). Si veda altresì: The Sunday Times, «Chinese embassy blitzed by Nato was hiding Serbs». Disponibile all'indirizzo: <http://www.thesundaytimes.co.uk/sto/news/article547609.ece> (consultato il 18 maggio 2015).

⁷⁶ Curti Gialdino, C., 2014, *Lineamenti di diritto diplomatico e consolare*, Torino: Giappichelli, p. 301.

⁷⁷ Van Fossen, A., 2003, «Money Laundering, Global Financial Instability, and Tax Havens in the Pacific Islands», *The Contemporary Pacific*, Vol. 15, No. 2, p. 246.

⁷⁸ Vark, R., 2012, «Diplomatic asylum: Theory, Practice and the Case of Julian Assange», *Proceedings of the Estonian Academy of Security Sciences*, Vol. 11, pp. 240-259.

diritto internazionale e logica politica è più sottile, e tuttavia ci permette di comprendere più a fondo la strategia che sta alla base dell' "Operation Weasel". Nulla ci impedisce di sostenere, ad esempio, che certe personalità a rischio (come i tecnici nucleari nordcoreani) possano essere fatti transitare altrove attraverso un bagaglio diplomatico⁷⁹, magari non necessariamente scomodo come quello riservato ad Umaru Dikko, un ex-ministro dei trasporti nigeriano che nel luglio del 1984 venne prima rapito e narcotizzato da alcuni agenti nigeriani ed israeliani, e poi chiuso in una cassa bollata come bagaglio diplomatico.⁸⁰ Un'intervista condotta dall'autore ad un ex-analista d'*intelligence* italiano sembra confermare che questa strategia è plausibile. Con riferimento alla crisi diplomatica tra India e Italia del 2012, alla domanda "si fanno passare anche uomini nel bagaglio diplomatico?", l'intervistato ha risposto "ti dirò, io i marò li avrei fatti uscire così".⁸¹

Infine, il terzo aspetto interessante dell' "Operation Weasel" riguarda l'uso dei passaporti di comodo (*passports of convenience*) degli stati-clienti da parte di attori terzi. Nel caso di specie, un passaporto diplomatico - seppur rilasciato da uno degli stati più piccoli del mondo - ha permesso ad un affiliato della CIA di evitare ulteriori interrogatori da parte delle autorità cinesi. Che i microstati abbiano venduto o continuino a vendere la propria cittadinanza è un fatto ormai assodato, e su questo non ci soffermeremo ulteriormente.⁸² Parrebbe invece più interessante osservare che i passaporti di comodo, ed in particolar modo quelli diplomatici, possono tornare utili agli agenti operativi o ad altri affiliati dei principali servizi d'*intelligence* per godere delle relative immunità durante una

⁷⁹ The Guardian, 2012, «Julian Assange: how WikiLeaks founder could leave Ecuador's London embassy». Disponibile all'indirizzo: <http://www.theguardian.com/media/2012/aug/16/julian-assange-ecuador-embassy-wikileaks> (consultato il 18 maggio 2015).

⁸⁰ The Independent, 2012, «Umaru Dikko, the man who was nearly spirited away in a diplomatic bag». Disponibile all'indirizzo: <http://www.independent.co.uk/news/world/politics/umaru-dikko-the-man-who-was-nearly-spirited-away-in-a-diplomatic-bag-8061664.html> (consultato il 18 maggio 2015).

⁸¹ Intervista (registrata e trascritta) a F.C., ex-analista d'*intelligence* italiano, condotta in data 12 gennaio 2015.

⁸² Sul punto si rimanda a: Van Fossen, A., «Citizenship for Sale...»; Abrahamian, A.A., 2014, «Passports for sale», *Dissent*, Vol. 61, No. 4, pp. 14-16; Hill, W.G., 1999, *The Passport Report*, Scope International Limited; Shachar, A., Baubock, R., (a cura di), 2014, *Should Citizenship be for Sale?*, EUI Working Paper, pp. 1-38; Prasad, N., 2009, «Small but Smart: Small States in the Global System», in A.F. Cooper, T.M. Shaw (a cura di), *The Diplomacies of Small States. Between Vulnerability and Resilience*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 55-56.

missione. Dopo aver specificato che gli stati godono di un ampissimo margine di autonomia nell'emissione di documenti nazionali, Deckert sostiene infatti che “fake diplomats with genuine diplomatic passports may successfully claim diplomatic immunity in jurisdictions which accept diplomatic passports as conclusive evidence”.⁸³

Ciò può condurre, dal punto di vista del cliente, ad una progressiva perdita di credibilità internazionale. E' già stato passato in rassegna il parere dell'ex ministro della giustizia nauruano, Tony Audoa, ma varrebbe la pena sottolineare che certe dinamiche sono attuali e coinvolgono piccoli stati appartenenti ad aree geografiche molto diverse. Nel 2015 ad esempio la Guinea-Bissau ha annunciato un pesante giro di vite nell'emissione dei suoi passaporti diplomatici, dal momento che più di 1600 individui (tra cui Cinesi, Ungheresi ed altri stranieri) sono stati trovati in possesso di tali documenti senza dimostrare alcuna connessione con la diplomazia guineense.⁸⁴ Nel 2013 invece è stato il governo di St. Kitts e Nevis a perdere credibilità, quando è emerso che un cittadino di nazionalità iraniana, Alireza Moghadam, aveva provato ad entrare in Canada con un passaporto diplomatico del piccolo stato caraibico: in quell'occasione il diretto interessato sostenne peraltro di dover incontrare il primo ministro canadese. Dopo che ulteriori accertamenti ebbero smentito la sua versione, l'iraniano confessò di aver acquistato il passaporto diplomatico per un milione di dollari. In seguito a questi eventi, gli Stati Uniti ed il Canada minacciarono di modificare le normative in materia di visti per i cittadini di St. Kitts e Nevis se il piccolo governo caraibico non avesse sospeso la partecipazione dei cittadini iraniani ed afgani al suo programma per l'acquisto della cittadinanza. In particolare l'ex ministro degli esteri di St. Kitts e Nevis espresse severe critiche contro il governo in carica, sostenendo che “our good name is tarnished”.⁸⁵

⁸³ Deckert, A., 2011, «Misuse of Diplomatic Passports», *Proceedings of the Crime, Justice and Social Democracy Conference*, p. 17. Sull'uso dei passaporti da parte delle agenzie di intelligence si rimanda inoltre a: Musco, S., Coralluzzo V., 2016, “Sneaking Under Cover: Assessing the Relevance of Passports for Intelligence Operations”, *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 29, No. 3, pp. 427-446.

⁸⁴ News24, 2015, «Guinea-Bissau cracks down on illicit diplomatic passports». Disponibile all'indirizzo: <http://www.news24.com/Africa/News/Guinea-Bissau-cracks-down-on-illicit-diplomatic-passports-20150210> (consultato il 18 maggio 2015).

⁸⁵ Times Caribbean Online, 22 novembre 2013, «St. Kitts Diplomatic Scandal Exploding. U.S. Government Investigating». Disponibile all'indirizzo:

Parrebbe d'altro canto che anche altri criminali di fama internazionale, tra cui il figlio del presidente della Guinea Equatoriale ed alcuni cittadini nigeriani macchiatisi di gravi reati, possiedano un passaporto diplomatico di St. Kitts e Nevis.⁸⁶ Poste queste premesse, pertanto, non è difficile supporre che anche gli agenti operativi e gli affiliati dei principali servizi d'*intelligence* facciano ricorso ai passaporti diplomatici di altri paesi. Nel 2010 ad esempio alcuni agenti del Mossad eliminarono a Dubai uno dei vertici di Hamas, Mahmoud al Mabhouh, dopo essere entrati negli Emirati con i passaporti diplomatici di alcuni stati terzi.⁸⁷ Trent'anni prima, nel 1980, fu invece il ministero degli affari esteri canadese a giocare un ruolo fondamentale nella fuga di sei cittadini statunitensi da Tehran, rilasciando loro nuovi passaporti, tessere sanitarie e patenti con nomi ed identità fittizie. Nuovamente, è il caso di notare che i documenti erano autentici.⁸⁸ In maniera simile, nel 1990 il governo statunitense riuscì a far uscire dall'Iraq sei dei suoi agenti sotto copertura rimasti bloccati nel paese grazie alla collaborazione dell'*intelligence* polacca, che procurò loro degli autentici passaporti polacchi con cui attraversare il confine turco.⁸⁹

Vi sono poi almeno altre due circostanze durante le quali uno stato più grande ha bisogno di un cliente più piccolo. La prima fa capo al gioco dei riconoscimenti internazionali. Il più noto di questi ha coinvolto la Cina e Taiwan, due patroni in competizione che nel corso degli anni hanno cercato di sottrarsi i clienti a vicenda, la Cina con lo scopo di isolare Taiwan diplomaticamente, e Taiwan con lo scopo di riacquisire credibilità e smalto nell'arena internazionale. A trarre tuttavia

<http://timescaribbeanonline.com/2013/11/23/st-kitts-diplomatic-scandal-exploding-u-s-government-investigating/> (consultato il 18 maggio 2015).

⁸⁶ Times Caribbean Online, 22 novembre 2014, «St. Kitts-Nevis Citizens Now Require Visas To Enter Canada as Fallout From Iranian With SKN Diplomatic Passport Scandal Continues». Disponibile all'indirizzo: <http://timescaribbeanonline.com/2014/11/22/st-kitts-nevis-citizens-now-require-visas-to-enter-canada-as-fallout-from-iranian-with-skn-diplomatic-passport-scandal-continues/> (consultato il 18 maggio 2015).

⁸⁷ The Telegraph (UK), 21 febbraio 2010, «Dubai assassination squad carried diplomatic passports». Disponibile all'indirizzo: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/dubai/7287207/Dubai-assassination-squad-carried-diplomatic-passports.html> (consultato il 18 maggio 2015).

⁸⁸ Munton, D., Matejova, M., 2012, «Spies without Borders? Western Intelligence Liaison, the Theheran Hostage Affair and Iran's Islamic Revolution», *Intelligence and National Security*, Vol. 27, No. 5, p. 756.

⁸⁹ The New York Times, 17 Gennaio 1995, «During Gulf War, Polish Agents Saved 6 American Spies». Disponibile all'indirizzo: <http://www.nytimes.com/1995/01/18/world/during-gulf-war-polish-agents-saved-6-american-spies.html> (consultato il 2 settembre 2016).

vantaggio da questo scontro sono stati prevalentemente i microstati del Pacifico, che hanno potuto barcamenarsi tra l'uno e l'altro patrono per massimizzare i propri vantaggi in termini di assistenza tecnica ed economica.⁹⁰

E' difficile fare una stima dei fondi che vengono destinati ai clienti per acquistare il riconoscimento, ma è comunque possibile notare che queste strategie acquistano forme diverse, spaziando dalla mera concessione di aiuti economici ad atti di cortesia diplomatica (come le visite ufficiali), sino ad arrivare al mantenimento di relazioni con le opposizioni parlamentari e a progetti di più ampio respiro. Taiwan ha ad esempio finanziato la costruzione di alcuni edifici governativi a Palau, pagando inoltre le spese di viaggio dei ministri di Tuvalu, mentre la Cina ha acquistato un certo numero di auto di lusso per i ministri di Vanuatu.⁹¹ Ad ogni modo, non è detto che a vincere sia sempre il miglior offerente. La decisione di Macedonia, Liberia e Chad di riconoscere la Cina (rispettivamente nel 2001, 2003 e 2006) può essere ad esempio spiegata con la necessità di ottenere il supporto della Cina in quanto membro permanente del Consiglio di Sicurezza, dal momento che nel periodo considerato tutti e tre gli stati stavano affrontando gravi conflitti etnici al loro interno e ciò avrebbe richiesto un forte appoggio esterno.⁹² Recentemente poi, come pure si è avuto modo di accennare, questo duello di riconoscimenti internazionali ha coinvolto anche la Russia e la Georgia in riferimento alle province separatiste dell'Abkhazia e dell'Ossezia del Sud. Oltre a Nauru, anche Tuvalu è stata infatti convinta dalla Russia ad estendere il suo riconoscimento a questi stati *de facto*, non prima però di essersi barcamenata fino all'ultimo momento tra le due parti in causa per massimizzare il proprio guadagno.⁹³

Possiamo allora dedurre che gli stati più grandi hanno bisogno di clienti più piccoli per comprare (a buon mercato) un riconoscimento diplomatico per sé o per i propri alleati. Nuovamente, come nel caso dei voti, a contare è il numero dei

⁹⁰ Stringer, K.D., 2006, «Pacific Island Microstates: Pawns or Players in Pacific Rim Diplomacy?», *Diplomacy and Statecraft*, Vol. 17, pp. 551-565.

⁹¹ Atkinson, J., 2010, «China-Taiwan diplomatic competition and the Pacific Islands», *The Pacific Review*, Vol. 23, No. 4, p. 412.

⁹² Tubilewicz, C., Guilloux, A., 2011, «Does size matter? Foreign aid in Taiwan's diplomatic strategy, 2000-8», *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 65, No. 3, p. 332.

⁹³ Firth, S., 2013, «New Developments in the International Relations of the Pacific Islands», *The Journal of Pacific History*, Vol. 48, No. 3, p. 291.

paesi coinvolti, e poco importa che questi siano minuscoli o al limite del collasso: il loro ruolo clientelare si basa sul mero status sovrano.

Infine, certi staterelli di comodo possono essere utilizzati da attori più grandi come luoghi di detenzione ed asilo, vuoi per impedire ai profughi di mettere piede sul proprio territorio, vuoi per dislocare ed isolare altri soggetti ritenuti pericolosi. Quest'evenienza è magistralmente esemplificata dal caso di Guantanamo, ma mette radici in tempi ben più antichi, quando l'esilio su isole sperdute era una pratica comune.⁹⁴ Nel diciannovesimo secolo, prima di essere definitivamente esiliato a Sant'Elena, Napoleone ottenne col trattato di Fontainebleau di poter governare su un principato creato *ad hoc* sull'isola d'Elba. L'art. 3 dell'accordo prevedeva infatti che:

The Island of Elba, adopted by his Majesty the Emperor Napoleon, for the place of his residence, shall form, during his life, a separate principality, which shall be possessed by him in all sovereignty and property.⁹⁵

In altri termini, venne letteralmente creato dal nulla uno staterello di comodo, in questo caso un principato, col solo scopo di isolare una personalità reputata estremamente pericolosa. L'Elba diventava a tutti gli effetti un regno indipendente, della cui protezione dovevano peraltro farsi carico, seppur in maniera limitata, le altre potenze. All'art. 4 del trattato leggiamo infatti:

All the allied powers engage themselves to employ their good offices to cause to be respected, by the Barbary powers, the flag and territory of the island of Elba, so that in its relations with the Barbary powers it should be assimilated to France.⁹⁶

In tempi più recenti invece alcune isole si sono fatte carico di ospitare sul proprio territorio i richiedenti asilo che intendevano raggiungere l'Australia. Tra queste figura l'isola-stato di Nauru che, stando ad alcune testimonianze, si è

⁹⁴ Si veda ad esempio: Cohen, S.T., 2008, «Augustus, Julia and the development of exile *ad insulam*», *The Classical Quarterly*, Vol. 58, No. 1, pp. 206-217.

⁹⁵ Trattato di Fontainebleau, 1814, art. III. Si veda: de Lamartine, A., 1854, *The history of the restoration of the monarchy in France, Vol. I*, London: Bohn, p. 203.

⁹⁶ Trattato di Fontainebleau, 1814, art. IV.

guadagnata una triste nomea di prigione a cielo aperto.⁹⁷ Anche la Papua Nuova Guinea ha fatto la sua parte da cliente ubbidiente, ospitando alcuni migranti in un campo di detenzione a Manus Island.⁹⁸ Dal punto di vista di un attore più grande, pertanto, certi staterelli di comodo si rivelano molto utili anche per confinare un problema in una determinata area geografica, salvaguardando il territorio nazionale dall'ingresso di individui reputati pericolosi o sgraditi.

3.4) CONCLUSIONI: COSTRUZIONE DI UN LEGAME CLIENTELARE

A questo punto abbiamo tutte le carte in tavola per formalizzare la costruzione di un legame clientelare tra uno stato significativamente più piccolo ed uno stato significativamente più grande. Entrambe le parti, come si è visto, hanno le loro ragioni per dar vita ad una connessione di questo tipo. Questa connessione non deve essere necessariamente intesa in maniera rigida, bensì può assumere forme diverse a seconda dei punti di incontro maturati tra protettore e cliente. Inoltre non tutti i legami clientelari beneficiano della stessa intensità (se per intensità intendiamo una forma più o meno istituzionalizzata attraverso cui il legame prende forma, per esempio con la presenza o meno di un trattato) e durata. Alcuni, come nel caso del Compact of Free Association, vincolano strettamente protettore e cliente, peraltro in forma istituzionalizzata; altri invece non sono scritti su carta, e durano quel tanto che basta al protettore ed al cliente per raggiungere i rispettivi obiettivi. Un rapporto clientelare dovrebbe essere concepito pertanto in maniera fluida e dinamica, a maggior ragione perché uno stato-protettore può fregiarsi di possedere molti clienti ed uno stato più piccolo può barcamenarsi tra più patroni, meglio ancora se in competizione fra loro.

Abbiamo esaurientemente argomentato che tanto il patrono quanto il cliente ricavano un vantaggio da questo legame. La nostra sintesi ci ha permesso di estrapolarne i contenuti principali. Per il piccolo stato-cliente le opportunità si concretizzano in:

⁹⁷ Mountz, A., 2011, «The enforcement archipelago: Detention, haunting, and asylum on islands», *Political Geography*, Vol. 30, p. 125.

⁹⁸ BBC News, 2015, «Australia asylum: protests continue at Manus Island camp». Disponibile all'indirizzo: <http://www.bbc.com/news/world-australia-30875446> (consultato il 19 maggio 2015).

- Sicurezza e difesa
- Estensione delle rappresentanze diplomatiche e consolari
- Sostegno in politica estera

Per lo stato-patrono invece i benefici consistono in:

- Uso di postazioni strategiche
- Acquisizione di voti nelle organizzazioni internazionali
- Uso strumentale delle prerogative sovrane

Se si usano i due gruppi di variabili è possibile, dopo aver identificato uno stato significativamente più piccolo ed uno stato significativamente più grande, valutare se per un dato periodo storico vi sia un legame clientelare tra le due parti, ed in tal caso osservare che forma assuma questa relazione. L'indagine può essere anche diacronica, oppure può coinvolgere un maggior numero di stati, per esempio se si vuole esaminare il modo in cui un microstato si barcamena tra due o più patroni di riferimento.

Delineato a grandi linee il nostro *framework* di riferimento, sarà opportuno quindi analizzare in che modo esso avalli, rigetti o innovi le tesi già esistenti sul modello protettore-cliente. E' solo attraverso questo confronto, infatti, che potranno essere apprezzate altre importanti sfumature del legame clientelare.

Chiunque decida di approfondire lo studio delle clientele internazionali scoprirà sin dall'inizio che i lavori sull'argomento non sono molti. Inoltre si renderà conto che buona parte dei contributi sono precedenti al 1989, e che dunque il tema necessita di un aggiornamento. Per di più, gli autori che hanno parlato di legami clientelari tra stati più grandi e stati più piccoli avevano in mente una certa tipologia di "piccolo" che non è quella di cui si sta trattando in questo lavoro. Gli stati-cliente dei lavori elaborati nel periodo della guerra fredda sono comunque molto più grandi in termini demografici, economici, diplomatici e militari degli stati-cliente analizzati in questa sede. Per esempio negli anni Ottanta alcuni paesi del calibro di Israele, Cuba, Somalia e Corea del Sud venivano

considerati a tutti gli effetti "clienti" delle due superpotenze.⁹⁹ Ciò potrebbe condurci all'errata conclusione che il modello clientelare abbia perso rilevanza con il venir meno della guerra fredda; in realtà, come pure si è avuto modo di argomentare fino a questo punto, il sistema internazionale di oggi è ricco di rapporti clientelari che assumono forme diverse ed originali.

Come ben sostiene Handel, uno stato più debole che desideri stringere un legame con un patrono non è smosso da astratte preferenze politiche ma da concrete necessità dettate dalla sua peculiare condizione.¹⁰⁰ La relazione è dunque costruita da due attori con una profonda disparità di risorse, sebbene il rapporto si radichi su un elemento di reciprocità piuttosto che di coercizione; ed in effetti sotto questo punto di vista esso si differenzia dai vecchi protettorati d'età imperiale. E' stato inoltre argomentato che il legame clientelare si caratterizzi per una certa informalità, ossia per una mancata istituzionalizzazione del rapporto in forma di accordi¹⁰¹, ma altri autori hanno messo in evidenza che "the informality criterion of the patron-client model is perhaps the least certain in its applicability to microstates", dal momento che i piccoli stati non hanno esitato a stipulare trattati di difesa con vari patroni.¹⁰² Quando ad esempio Dumienski sostiene che i microstati siano dei "modern protected states", ossia degli attori che abbiano unilateralmente ceduto parte delle proprie prerogative sovrane a potenze più grandi in cambio della loro protezione, specifica che solo nove microstati rientrano in questa categoria: Liechtenstein, San Marino, Monaco, Andorra, Isole Cook, Niue, Stati Federati di Micronesia, Isole Marshall e Palau.¹⁰³ Dumienski però ignora, o sceglie deliberatamente di ignorare, il fatto che la realtà è molto più complessa ed ibrida, e che all'atto pratico molti altri microstati cedono ai protettori le competenze in materia di sicurezza e difesa. Il problema è che spesso questi legami non sono espressi a chiare lettere, bensì galleggiano in una dimensione informale di cui bisogna comunque tenere conto. I nove microstati citati

⁹⁹ Veenendaal, W., 2014, «Analyzing the Foreign Policy of Microstates. The Relevance of the International Patron-Client Model», *Foreign Policy Analysis*, 0, p. 6.

¹⁰⁰ Handel, M., 1981, *Weak States in the International System*, London: Frank Cass, p. 121.

¹⁰¹ *Ivi*, pp. 132-134.

¹⁰² Gubb, M., *op. cit.*, pp. 115, 376-381.

¹⁰³ Dumienski, Z., 2014, «Microstates as Modern Protected States: Towards a New Definition of Micro-Statehood», *Centre For Small State Studies: Working Paper*, p. 25.

dall'autore, al contrario, vincolano sé stessi ad un protettore mediante precisi accordi scritti.

Per quello che invece riguarda le motivazioni alla base di un legame clientelare internazionale, la letteratura si è mostrata piuttosto coesa, pur con tutte le sfumature del caso. Shoemaker e Spanier, che scrivono nel 1984, evidenziano ad esempio che la componente ideologica è una delle ragioni principali che spinge un patrono a creare una clientela internazionale con un paese più piccolo. In particolar modo lo stato più piccolo, schierandosi col protettore, viene presentato come un modello funzionante ed emblematico di un certo tipo di ideologia.¹⁰⁴ E' chiaro che una considerazione di questo tipo, pur essendo estremamente rilevante durante gli ultimi strascichi di guerra fredda, non è più di grande attualità nel 2017. I due autori tuttavia parlano anche di una solidarietà internazionale che il cliente esprime nei confronti del patrono in forma di voti alle Nazioni Unite, partecipazione ad accordi internazionali, visite tra capi di stato e dichiarazioni di supporto. Essi inoltre notano che il cliente può occupare una posizione geografica particolarmente vantaggiosa, con tutto quello che ne discende in termini di geopolitica e strategia. Più in particolare, viene puntualmente evidenziato che ogni vantaggio a favore di una delle potenze si traduce in un immediato svantaggio per i suoi rivali. Da questo punto di vista, che sembra presupporre un gioco a somma zero, il cliente non garantisce al suo protettore un vantaggio assoluto, ma relativo.¹⁰⁵

Per un piccolo stato invece il legame clientelare sembrerebbe dettato dalla pura e semplice esigenza di sopravvivere nell'agone internazionale o, per dirla con Carney, "simply to have a friend in the harsh environment of the international arena".¹⁰⁶ L'espressione di Carney, forse troppo generica, potrebbe essere declinata innanzitutto come un trasferimento di armamenti, tecnologie e competenze altrimenti irreperibili dal protettore al cliente, a maggior ragione perché per certi autori il primo beneficio di un legame clientelare concerne la difesa, non l'economia.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Shoemaker, C., Spanier, J., 1984, *Patron-Client State Relationships*, New York: Praeger, p. 18.

¹⁰⁵ *Ivi*, p. 19.

¹⁰⁶ Carney, C.P., 1989, «International Patron-Client Relationships: A Conceptual Framework», *Studies in Comparative International Development*, Vol. 24, No. 2, p. 48.

¹⁰⁷ Shoemaker, C., Spanier, J., *op. cit.*, p. 15.

Gubb invece evidenzia che una delle caratteristiche principali di una clientela internazionale è il mutuo beneficio tra le parti coinvolte, aggiungendo opportunamente che uno dei "most tradable assets" dei microstati è il loro stesso status sovrano; questo può essere fatto valere sia in sede di voto negli organismi internazionali, sia in quei contesti che prevedono l'utilizzo degli spazi aerei, degli scali terrestri e delle bandiere di comodo.¹⁰⁸ Non sempre, tuttavia, il patrono estrapola un vantaggio significativo dalla sua relazione con un cliente: l'Angola degli anni Ottanta ad esempio non ha ottenuto granchè dal suo legame con Sao Tomé, se non forse un generico appoggio in fatto di politica estera e di difesa.¹⁰⁹ Viceversa, un minuscolo cliente potrebbe persino beneficiare in maniera indiretta del prestigio internazionale del suo patrono.¹¹⁰ Ciò dimostrerebbe che i vantaggi non sempre acquistano una forma tangibile.

Il discorso complessivo acquista poi un taglio diverso se, invece delle mere motivazioni, si prendono in considerazione le diverse tipologie di legame clientelare e l'intensità dei rapporti; i quali rapporti, nuovamente, non dovrebbero essere intesi in maniera statica ma in una forma piuttosto fluida, almeno fin quando una situazione di crisi non li cristallizzi, rendendoli ben definiti.¹¹¹ Per dirla con una frase piuttosto evocativa, "individual crises provide useful litmus tests because they tend to reveal the nature and extent of the patron-client relationship like a camera flash illuminating, for an instant, an otherwise murky scene".¹¹²

Nella sua ottima disamina sulla grande strategia dell'impero romano, Luttwak ci ricorda che i Romani avevano traslato i tradizionali rapporti tra *patronus e cliens* da un piano meramente sociale ad una dimensione internazionale: il cliente continuava a prestare i suoi servigi al protettore ed in cambio riceveva protezione da quest'ultimo. Nell'agone diplomatico-militare in cui si trovò ad operare Roma ad un certo punto della sua storia, i regni-clienti godevano di un discreto margine di autonomia per le questioni interne, ma all'atto pratico la loro politica estera era fortemente influenzata dall'esterno. Nel dettaglio, Roma usava i suoi clienti per

¹⁰⁸ Gubb, M., *op. cit.*, p. 117.

¹⁰⁹ *Ivi*, p. 118.

¹¹⁰ Handel, M., *op. cit.*, p. 148.

¹¹¹ Shoemaker, C., Spanier, J., *op. cit.*, p. 16.

¹¹² Gubb, M., *op. cit.*, p. 119.

garantirsi una certa profondità strategica nelle aree di confine, così che fossero i suoi sottoposti ad assorbire il primo impatto con eventuali invasori. Qualora il cliente non fosse riuscito a gestire autonomamente la minaccia, il patrono avrebbe effettuato un intervento "di contorno" per ristabilire l'equilibrio delle forze e salvaguardare l'esistenza del suo protetto.¹¹³ Questa tipologia di legame clientelare era dunque estremamente funzionale in primo luogo per il patrono, che poteva così concedersi il lusso di tenere sotto scacco i suoi clienti e gli eventuali aggressori ad un sol tempo.¹¹⁴

Dall'analisi complessiva sembra inoltre emergere che i clienti mantengano con Roma una relazione diadica esclusiva, ossia che rinuncino a bilanciare lo strapotere del patrono con una alleanza tra pari. Questa particolare struttura clientelare non si limita alla Roma di due millenni fa, bensì trova delle sorprendenti corrispondenze nel periodo della guerra fredda. Mantenendo un occhio fisso sulla politica estera degli Stati Uniti, Parsi sostiene che la struttura di una clientela è a forma di stella, con il patrono al centro ed i clienti alle estremità: "come in una stella gli estremi non possono comunicare tra loro se non passando per il centro", scrive l'autore, "così nella struttura clientelare i diversi clienti sono in relazione tra loro solo ed esclusivamente per il tramite del patrono".¹¹⁵ Ora, è chiaro che questa impostazione è fortemente influenzata da un periodo storico assai peculiare e da un attore specifico di riferimento. Se dovessimo estendere certe impostazioni al contesto attuale ed ai piccoli stati di cui stiamo trattando, forse troveremmo qualche difficoltà. A titolo d'esempio valga su tutti il caso del Regional Security System (RSS), un accordo difensivo stretto tra i singoli microstati dell'area caraibica che, almeno formalmente, non include al suo interno alcun patrono regionale (si legga: Stati Uniti o Cuba) o extra-regionale (si legga: Regno Unito).¹¹⁶

Ai fini della nostra analisi parrebbe invece più utile tenere a mente quanto espresso da Carney in merito alla possibilità per il patrono e il cliente di uscire

¹¹³ Luttwak, E., 1981, *La Grande Strategia dell'Impero Romano*, Milano: Rizzoli, Cap. I.

¹¹⁴ Sul punto si rimanda a: Braund, D., 1984, *Rome and the Friendly King. The Character of the Client Kingship*, London & Canberra: Croom Helm.

¹¹⁵ Parsi, V.E., 1998, *Interesse nazionale e globalizzazione. I regimi democratici nelle trasformazioni del sistema post-westfaliano*, Milano: Jaca Book, p. 67.

¹¹⁶ Gubb, M., *op. cit.*, p. 116.

liberamente dalla relazione qualora lo desiderino.¹¹⁷ Gli stessi COFA tra i microstati del Pacifico e gli Stati Uniti, che forse rappresentano alcune tra le versioni clientelari più istituzionalizzate del sistema contemporaneo, prevedono espresse previsioni di recesso.¹¹⁸ Detto in altri termini, la nostra indagine non condivide il punto di vista vincolante e “patrono-centrico” di Luttwak e di Parsi, preferendo piuttosto adottare un approccio che individui i margini di manovra per l’una e per l’altra parte. Ben venga allora l’invito di Handel a considerare le relazioni clientelari internazionali con “different degrees of intensity, dependence and exploitation”.¹¹⁹

Con particolare riferimento ai clienti, questo approccio ci permette di evidenziare che sotto alcune circostanze i microstati godono di un margine di manovra molto superiore alle aspettative, potendosi barcamenare tra più patroni in competizione per massimizzare i propri vantaggi.¹²⁰ Non è un caso che uno dei contributi più recenti in fatto di legami clientelari tra protettori e microstati verta proprio in questa direzione, lì dove si evidenzia che, così come gli stati-patrono possono avere più di un cliente, allo stesso modo anche gli stati-cliente possono coltivare più di un patrono per migliorare la propria posizione di scambio. In tal modo infatti i piccoli stati possono sia sopperire alle proprie carenze militari ed economiche (perché al venir meno di un patrono potrebbero contare sull’altro), sia minacciare di cambiare campo nell’eventualità che il principale protettore di riferimento si rifiuti di accondiscendere alle loro richieste, sfruttando in tal modo le rivalità tra blocchi opposti. Per dirla allora con Veenendaal, “these opportunities indicate that the weaknesses of the client state may not be as preordained as they initially seem to be”.¹²¹

Vale la pena apportare anche un’ulteriore precisazione. Come si ha avuto modo di notare, la dottrina ha impiegato il concetto di “clientela internazionale” a seconda del tipo di analisi svolta, del periodo storico considerato e degli attori presi in esame. La cosa è tanto più rilevante se si considera che in molti casi gli attori lì descritti non erano i micro- e piccoli stati che vengono invece esaminati in

¹¹⁷ Carney, C.P., *op. cit.*, p. 45.

¹¹⁸ Si veda ad esempio: COFA USA-Micronesia, Title Four, Art. IV.

¹¹⁹ Handel, M., *op. cit.*, p. 133.

¹²⁰ Shoemaker, C., Spanier, J., *op. cit.*, p. 12.

¹²¹ Veenendaal, W., *op. cit.*, p. 7.

questa sede, e questo ci spinge a evidenziare che la letteratura politologica ha di volta in volta declinato il concetto di “clientela” in forme differenti e per scopi differenti. Si pensi appunto all’opera di Luttwak, nella quale i clienti sono realtà politiche territorialmente anche piuttosto estese, contraddistinte da una significativa disponibilità di risorse economiche e militari, ed in cui la funzione clientelare è definita solo in relazione allo specifico contesto romano di riferimento. Si pensi anche al lavoro di Shoemaker e Spanier - autori che nella loro analisi avevano in mente le ultime fasi della competizione bipolare - il quale invece presuppone degli stati-cliente come l’Etiopia o la Somalia che di certo, in questo lavoro di ricerca, non potrebbero essere inclusi nel novero dei microstati.

Ci si potrebbe allora chiedere: perché utilizzare il concetto di clientela internazionale per una tesi sui microstati? Come del resto osservato in precedenza, uno dei più accreditati studiosi di microstati degli ultimi tempi quale è Wouter Veenendaal, in suo recente articolo intitolato *Analyzing the Foreign Policy of Microstates. The Relevance of the International Patron-Client Model* non ha disdegnato l’idea di riesaminare la politica estera di questi attori attraverso un rinnovato framework clientelare. La questione, per come è impostata nel presente lavoro di ricerca, deve essere intesa in questi termini: il modello clientelare è andato incontro a molteplici declinazioni politologiche nel corso degli anni, molte delle quali non specificamente rivolte ai più piccoli stati del sistema internazionale, e tuttavia una sua reinterpretazione e ridefinizione *può* essere applicata anche al caso dei microstati mediante l’impiego di parametri differenti da quelli usati in precedenza. In altri termini, una cosa non esclude l’altra; al contrario, in ultima istanza a giovare potrebbero esserne tanto gli studi sulla politica estera e di difesa dei piccoli stati, quanto quelli sulle clientele internazionali.

Non sono dunque le “dimensioni” del cliente a dar vita al legame clientelare, sebbene in questo lavoro di ricerca esse rappresentino un parametro introduttivo per la ridefinizione del modello. Il problema potrebbe però sorgere nel momento in cui, considerando clienti man mano più grandi in termini territoriali, economici e militari, matura l’impressione che non si possa più parlare di clientele in senso stretto, quanto di vere e proprie alleanze. Ed in effetti qui la questione si complica,

a maggior ragione perché in letteratura una definizione generalmente accettata di “alleanza” è quantomai problematica. Krause e Singer, per esempio, dopo aver passato in rassegna i principali contributi sul tema sostengono che “a key impediment to theory building in alliance research is the lack of clarity about what constitutes an alliance”.¹²² Se però la si declina in termini di alleanza diplomatico-militare, si potrebbe far propria l’ottima sintesi di Bergsmann, il quale appunto in un volume intitolato *Small States and Alliances* definisce un’alleanza in questi termini: “an explicit agreement among states in the realm of national security in which the partners promise mutual assistance in the form of a substantial contribution of resources in the case of a certain contingency the arising of which is uncertain”.¹²³ Ora, è chiaro che nel caso dei microstati è difficile concepire che possa esistere una alleanza vera e propria per come è impostata in questi termini, dal momento che la relazione descritta in questo lavoro prevede proprio una significativa discrepanza di risorse (militari in questo caso) tra il cliente ed il patrono. Il modello clientelare qui impostato presuppone, dal canto suo, che la relazione si giochi anche e soprattutto su *risorse non tradizionali, meno ortodosse*, che comprendono da parte del cliente l’utilizzo strumentale delle prerogative sovrane, episodi costanti di vote-selling presso le organizzazioni internazionali e posizionamenti strategici.

Il problema potrebbe porsi nel momento in cui si prendano in considerazione attori che, pur venendo genericamente classificati come “piccoli stati”, siano già maggiormente estesi in termini di risorse territoriali, militari e diplomatiche; tuttavia in questa evenienza, se sono valide le argomentazioni metodologiche esposte nella prima sezione circa la complessa e fluida definizione di “piccolo stato”, l’analisi non potrebbe che essere condotta caso per caso sulla base dei singoli paesi considerati, man mano che si distacca dalle più piccole unità del sistema internazionale. Stando ai dati a nostra disposizione sulle risorse militari dei piccoli stati¹²⁴, parrebbe più plausibile che le esigue capacità armate di simili

¹²² Krause, V., Singer, J.D., 2001, «Minor powers, alliances, and armed conflict: some preliminary patterns», in E. Reiter, H. Gartner (a cura di), *Small States and Alliances*, Berlin: Springer-Verlag, p. 16.

¹²³ Bergsmann, S., 2001, «The concept of military alliance», in E. Reiter, H. Gartner (a cura di), *op. cit.*, p. 26.

¹²⁴ Vedasi la Tab. 2.1.

attori siano relegate a ruoli di sicurezza interna, senza che esista una reale capacità di proiettare la propria forza militare oltre i confini nazionali.¹²⁵ Il requisito del “substantial contribution of resources” di cui parla Bergsmann, pertanto, sembrerebbe venir meno. Se pure si decidesse di includere nelle “resources” gli *assets* economici e diplomatici, il discorso non muterebbe in maniera significativa.¹²⁶

¹²⁵ International Institute for Strategic Studies, 2014, *The Military Balance*, New York: Routledge, p. 426.

¹²⁶ Per l’aspetto economico, si rimanda a: Briguglio, L., 1995, «Small Island Developing States and Their Economic Vulnerabilities», *World Development*, Vol. 23, No. 9, pp. 1615-1632; per l’aspetto diplomatico, si rimanda a: Mohamed, A.N., 2002, «The Diplomacy of micro-states», *Discussion Paper in Diplomacy*, No. 78, pp. 1-37.

CASO STUDIO: IL REGNO DEL BHUTAN

4.1) INTRODUZIONE: COLLOCAZIONE GEOPOLITICA

Il Regno del Bhutan è il classico esempio di piccolo stato compresso tra due giganti regionali. Sebbene la sua estensione territoriale sia nettamente superiore a quella delle minuscole isole dei Caraibi o del Pacifico (38.394 chilometri quadrati), è comunque il caso di notare che la sua popolazione ammonta a soli 742.000 abitanti, di cui ben il 27% d'età inferiore ai quattordici anni. Ciò rende il Bhutan uno dei paesi meno densamente popolati del pianeta.¹ Ad ogni modo, è opportuno ragionare nuovamente in termini relativi e non assoluti: questi dati devono infatti essere posti in relazione con le cifre ben più astronomiche dei suoi vicini confinanti, l'India e la Cina, ed è solo seguendo quest'ordine di idee che è possibile apprezzare la peculiare condizione geopolitica del piccolo regno himalayano (Fig. 4.1).



Fig. 4.1: Collocazione geografica del Bhutan (in rosso)

Fonte: <http://refugee-net.org/maps.htm>

¹ CIA World Factbook, 2014: «Bhutan». Disponibile all'indirizzo: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bt.html> (consultato il 27 luglio 2015).

Da un punto di vista topografico, il Bhutan si presenta come uno stato senza sbocco sul mare, la qual cosa restringe ulteriormente il suo margine di manovra in politica estera. La sua forma territoriale è comunque piuttosto compatta, una caratteristica che lo porta ad avere confini di analoga estensione con l'India (659 km) e la Cina (477 km).² La vicinanza al Bangladesh e al Nepal sono fattori di cui pure è opportuno tenere conto in una prospettiva strategica e soprattutto economica, ma all'atto pratico qualsiasi mossa deve essere soppesata sulla base degli interessi e dei timori delle due principali potenze confinanti.

Storicamente il Bhutan è sempre stato parte del sistema himalayano, e non di quello del sud-est asiatico. Ciò è reso palese dagli stretti contatti culturali, politici ed economici tra il regno ed il Tibet.³ Oggigiorno però le considerazioni strategiche vertono sui principali passi himalayani per scopi economici e militari, alcuni dei quali controllati dal governo bhutanesi. Questa variabile ha avuto un peso notevole nelle considerazioni politiche indiane e cinesi, tale da indurre Susan Walcott ad affermare che “these passes serve as strategic mountain chokepoints critical in global power competition, analogous to Mahan’s assertion of the importance of control of waterway straits”.⁴ Si tratta di una affermazione emblematica, che ci permette di evidenziare fin da subito la rilevanza strategica del Bhutan nelle dinamiche di potere regionali e globali tra l'India e la Cina. Ed in effetti, se si eccettuano le pur incisive potenzialità di un settore idroelettrico in crescita⁵, l'importante ubicazione geografica del Bhutan sembra rappresentare la principale risorsa (ed al contempo la prima fonte di preoccupazioni) del paese. Averne consapevolezza significa compiere il primo passo per comprendere le scelte di politica estera intraprese dal piccolo stato e dai due giganti coinvolti.

² Kharat, R., 2004, «Bhutan’s security scenario», *Contemporary South Asia*, Vol. 13, No. 2, p. 172. Dati aggiornati sono reperibili comunque su: CIA World Factbook, 2014: «Bhutan». Disponibile all'indirizzo: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bt.html> (consultato il 27 luglio 2015).

³ Kumar, P., 2010, «Sino-Bhutanese Relations: Under the Shadow of India-Bhutan Friendship», *China Report*, Vol. 46, No. 3, p. 244.

⁴ Le aree “calde” coinvolgono Bhutan, Sikkim e Chumby Valley. Si veda: Walcott, S.M., 2010, «Bordering the Eastern Himalaya: Boundaries, Passes, Power Contestations», *Geopolitics*, Vol. 15, No. 1, p. 64.

⁵ Per una analisi più dettagliata sul punto, si veda: Srinivasan, S., 2013, «Electricity as a traded good», *Energy Policy*, Vol. 62, pp. 1048-1052.

4.2) CONFRONTO SINO-INDIANO IN MATERIA DI CONFINI

Per comprendere appieno la peculiare collocazione geopolitica del Bhutan è necessario esaminare sinteticamente anche lo stato delle relazioni sino-indiane in materia di confini dall'ultimo dopoguerra.

Nei primi anni cinquanta le relazioni tra Pechino e Nuova Delhi sembravano ancora molto cordiali, al punto che le narrative di politica estera indiana si esprimevano nei termini di una autentica "fratellanza" tra i due paesi asiatici. A riprova di ciò, l'India fu il primo paese non-comunista a riconoscere la Repubblica popolare cinese nel 1949, e ad invitarla ufficialmente alla Conferenza di Bandung nel 1955. Tuttavia, parallelamente, già negli anni cinquanta Pechino dichiarò di non riconoscere buona parte dei confini sino-indiani stabiliti dalla Linea McMahon durante la Conferenza di Simla tra Gran Bretagna, Cina e Tibet del 1913-1914, sostenendo - in maniera irrefutabile - che la delegazione cinese, pur partecipando alla conferenza, non avesse siglato il relativo accordo. Nuova Delhi, dal canto suo, ha da sempre replicato che la Linea McMahon rappresenta una porzione dei suoi confini nazionali. Ne è dunque emersa una contesa su un vasto territorio di circa 84.000 chilometri quadrati noto come Arunachal Pradesh, che confina ad ovest col Bhutan e che, pur essendo amministrato dall'India, è rivendicato dalla Cina in quanto Tibet Meridionale, ossia come parte della Regione Autonoma del Tibet.⁶ A ciò si aggiunga che un'altra area contesa, l'Aksai Chin, stavolta nella regione occidentale del Kashmir, pure venne rivendicata dal governo di Pechino sulla base di ragioni storiche. In realtà, da un punto di vista strategico, questo territorio è sempre stato della massima importanza per il governo cinese, poichè il suo controllo garantisce un ottimo collegamento stradale tra il Tibet e lo Xinjiang.⁷

E' sulla base di questi presupposti che nell'ottobre del 1962 si giunse ad un breve conflitto tra i due giganti asiatici, al termine del quale la Cina ottenne il pieno controllo dell'Aksai Chin, fermo restando reiterare le proprie rivendicazioni

⁶ Horimoto, T., 2014, «Ambivalent relations of India and China: Cooperation and Caution», *Journal of Contemporary East Asia Studies*, Vol. 3, no. 2, p. 71.

⁷ Krishnan, A., 2012, «China spruces up highway through Aksai Chin», *The Hindu*. Disponibile all'indirizzo: <http://www.thehindu.com/news/international/china-spruces-up-highway-through-aksai-chin/article3628525.ece> (consultato il 15 luglio 2017).

anche sull'Arunachal Pradesh nei decenni successivi (Fig. 4.2).



Fig. 4.2: Territori di confine contesi tra l'India e la Cina.

Questa situazione, fino ad oggi, non ha subito significative evoluzioni. Basti pensare, a titolo d'esempio, che quando nel 2007 un dipendente del governo indiano residente nell'Arunachal Pradesh avviò le pratiche per un visto cinese, si sentì rispondere dalle autorità cinesi che "there was no need to apply for a visa to enter one's own country".⁸ Sebbene dunque l'Arunachal Pradesh non possieda la stessa rilevanza strategica dell'Aksai Chin, è comunque probabile che Pechino perseveri nelle sue rivendicazioni per ragioni storiche e di prestigio, e per rientrare in possesso dell'importante monastero buddista di Tawang, che fu il luogo di nascita del sesto Dalai Lama e che si trova a ridosso del confine orientale del Bhutan.⁹

Qualsiasi sia la prospettiva adottata, ed a prescindere dagli ottimi legami economici che in tempi recenti hanno strettamente connesso l'India e la Cina, è comunque innegabile che il conflitto del 1962 abbia lasciato una ferita aperta nella dirigenza indiana, al punto che ancora oggi Nuova Delhi guarda il governo di

⁸ Horimoto, T., *op. cit.*, pp. 71-72.

⁹ *Ivi*, p. 73.

Pechino con sospetto per ciò che concerne la questione dei confini settentrionali.¹⁰ Bisogna dunque tenere a mente questo tipo di percezioni se si vuole comprendere appieno la portata delle decisioni strategiche bhutanesi.

4.3) EVOLUZIONE DELLA POLITICA ESTERA BHUTANESE: ANALISI DEI TRATTATI

Il Bhutan è uno dei pochi stati asiatici che non è stato oggetto della colonizzazione da parte delle potenze europee, e che fino ad oggi ha mantenuto una sua precisa identità politica e culturale di stampo buddhista. Sotto questo punto di vista, se si accetta la distinzione già svolta all'inizio del lavoro, esso può essere considerato come una "reliquia medievale" piuttosto che come un ibrido post-coloniale. Il Bhutan è del resto esistito come una moltitudine di principati in lotta tra loro fino al diciassettesimo secolo, quando si ebbe un primo processo di centralizzazione per mano di un lama tibetano, Ngawang Namgyal (1594-1651). I vari principi regionali (*Penlops*) riuscirono comunque ad esercitare una certa autorità fino alla fine dell'Ottocento, quando il *Penlop* di Tongsa, Ugyen Wangchuk, in diretta opposizione al *Penlop* di Paro, decise di fungere da intermediario tra gli Inglesi ed i Tibetani. Ciò rafforzò la sua posizione a scapito dell'avversario, fino alla sua nomina a *Druk Gyalpo* (Re Dragone) del Bhutan nel dicembre del 1907. Da questo momento il processo di unificazione del regno può considerarsi compiuto, seppur sotto la protezione del governo britannico, con cui il Bhutan firmò nel 1910 un trattato che prevedeva la cessione al governo indiano delle competenze in materia di politica estera, facendo salvi i soli affari interni.¹¹

Col trattato del 1910 (noto come Trattato di Punakha) gli Inglesi intendevano evitare che la Cina potesse esercitare la sua influenza in un'area considerata strategica. Il Bhutan, dal canto suo, accettò di buon grado la protezione britannica, a maggior ragione dopo che il governo cinese ebbe ufficialmente espresso le sue rimostranze nel 1911. In quell'occasione infatti Pechino sostenne che il Bhutan fosse uno stato vassallo della Cina, in realtà interpretando certi doni delle

¹⁰ *Ivi*, p. 63.

¹¹ Nestroy, H., 2004, «Bhutan: The Himalayan Buddhist Kingdom», *Asian Affairs*, Vol. 35, No. 3, pp. 342-343.

delegazioni bhutanesi a Lhasa (Tibet) come veri e propri tributi al governo imperiale cinese.

Più nel dettaglio, il Trattato di Punakha, che in realtà emendava un accordo precedente del 1865 (noto come Trattato di Sinchula), prevedeva un incremento delle compensazioni monetarie garantite al governo reale bhutanesi e soprattutto, all'art. 8, stabiliva che:

The British Government undertakes to exercise no interference in the internal administration of Bhutan; on its part, the Bhutanese Government agrees to be guided by the advice of the British Government in regard to its external relations [...].¹²

Il Trattato di Punakha formalizza pertanto un primo, importante legame clientelare tra il Bhutan ed un protettore esterno, in questo caso l'India britannica. Esso funge inoltre da modello e precedente per quello che è probabilmente l'accordo più importante da passare in rassegna, ossia il trattato del 1949 tra l'India indipendente ed il Regno del Bhutan. Questo trattato rappresenta la forma istituzionalizzata di un legame clientelare tra i due paesi destinato a durare, con forme e gradazioni differenti, sino ad oggi. Si raffronti ad esempio il già citato art. 8 del 1910 con il nuovo art. 2 del 1949:

The Government of India undertakes to exercise no interference in the internal administration of Bhutan. On its part the Government of Bhutan agrees to be guided by the advice of the Government of India in regard to its external relations.¹³

Seguono alcune rilevanti previsioni sul libero commercio tra i due stati, sui processi di estradizione e sulla vendita di armamenti. Anche in questo caso comunque è l'art. 2 sulle relazioni esterne del Bhutan che richiama la nostra attenzione, poiché esplicita le dinamiche di potere che intercorrono tra il piccolo regno cliente ed il patrono indiano con un occhio puntato sul vicino cinese. Il timore di un Bhutan allineato con Pechino fu infatti la molla che convinse nuovamente il governo di Nuova Delhi a rinnovare le vecchie previsioni del 1910.

¹² Treaty of Punakha, 1910, art. 8. Si veda: Poulouze, T.T., 1971, «Bhutan's External Relations and India», *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 20, No. 2, p. 197.

¹³ Treaty of Friendship between India and Bhutan, 1949, art. 2.

Ciononostante, l'interpretazione dell'art. 2 proposta dal regno himalayano - e poi accettata dall'India - prevedeva che il trattato obbligasse il Bhutan a chiedere consiglio all'India in materia di politica estera, ma non lo obbligasse ad accettare tale consiglio.¹⁴ Cosa ancora più importante, il trattato del 1949 non è stato firmato dal governo di Thimphu sotto pressioni diplomatiche o politiche¹⁵, ma ha anzi posto le basi per un legame che alcuni autori descrivono come “a model of partnership and cooperation worthy of emulation”.¹⁶ Questo legame si è del resto evoluto nei fatti prima ancora che sulla carta. Nel 2007 è stato siglato un nuovo accordo che ha ridefinito, alla luce delle mutate esigenze di entrambe le parti, la *special relationship* tra il Bhutan e l'India. Di particolare interesse è il nuovo art. 2, che emenda le precedenti previsioni del 1949:

In keeping with the abiding ties of close friendship and cooperation between Bhutan and India, the Government of the Kingdom of Bhutan and the Government of the Republic of India *shall cooperate closely* with each other on issues relating to their national interests. Neither Government shall allow the use of its territory for activities harmful to the national security and interests of the other.¹⁷

Il richiamo alla cooperazione sembra voler traslare il legame indo-bhutanese su un piano differente, che almeno su un piano formale prenda le distanze da modelli spiccatamente clientelari, ma ad un'occhiata più attenta ci si rende conto che il nuovo art. 2 esplicita in maniera ancora più palese i timori indiani di un avvicinamento tra Thimphu e Pechino. E' in quest'ordine di idee che va probabilmente letta la seconda proposizione “Neither Government shall allow the use of its territory for activities harmful to the national security and interests of the other”.

Dal Trattato di Sinchula del 1865 al nuovo accordo indo-bhutanese del 2007 emerge il profilo assai peculiare di un regno culturalmente e politicamente ben

¹⁴ Ahsan, S.A., Chakma, B., 1993, «Bhutan's Foreign Policy. Cautious Self-Assertion?», *Asian Survey*, Vol. 33, No. 11, p. 1043.

¹⁵ Inoue, K., Murayama, M., Rahumatullah, M., 2004, *Sub-Regional Relations in the Eastern South Asia: With Special Focus on Bangladesh and Bhutan*, Joint Research Program Series No. 132, IDE-JETRO, p. 127.

¹⁶ *Ivi*, p. 125.

¹⁷ India-Bhutan Friendship Treaty, 2007, art. 2. Corsivo nostro.

definito che, lontano dalle costrizioni più amare del colonialismo occidentale, ha saputo pragmaticamente leggere la sua posizione geopolitica e comportarsi di conseguenza. Il Bhutan ha conservato un notevole margine di manovra in politica interna ed estera, ferma restando la cessione più o meno diretta di alcune prerogative sovrane a patroni terzi.

Tuttavia, finora sono state prese in considerazione le sole basi giuridiche del legame clientelare. Passare dalla forma alla sostanza significa esulare dalla mera lettera dei trattati ed entrare nel vivo del rapporto. Per farlo, sarà opportuno analizzare ordinatamente la politica estera del Bhutan con le variabili del nostro *framework* clientelare, e comprendere quali siano gli ambiti in cui questo legame tocca i suoi apici.

4.4) IL MODELLO PROTETTORE-CLIENTE ALLA PROVA. BENEFICI PER IL BHUTAN

4.4.1) Sicurezza e difesa

La difficile posizione geopolitica del Bhutan lo ha costretto storicamente a scegliere tra tre possibili opzioni di politica estera per preservare la propria integrità territoriale. Una prima, di rigida isolamento ed equidistanza dai due colossi confinanti; una seconda, caratterizzata da un continuo barcamenarsi tra due patroni in competizione, con lo scopo di massimizzare i vantaggi e ridurre al minimo i rischi per la propria sopravvivenza; una terza, contraddistinta dalla scelta di un solo protettore che si faccia carico della sua difesa. Fermo restando che pressioni politiche si sono avute sia da parte indiana che da parte cinese, l'evoluzione geopolitica del Bhutan sin dai tempi del Trattato di Sinchula ha visto un progressivo avvicinamento del governo di Thimphu all'India. Nei periodi in cui questo avvicinamento veniva interpretato come un gioco a somma zero, vivere nell'alveo indiano significava storcere il naso di fronte a qualsiasi possibile ingerenza cinese. E' pur vero che si registrano plurimi interventi cinesi in Bhutan a cavallo tra Ottocento e Novecento (1830, 1876, 1885, 1889, 1905)¹⁸, ma al contempo non si può dimenticare che l'annessione indiana del Sikkim del 1974,

¹⁸ Mathou, T., 2004, «Bhutan-China Relations: Towards a New Step in Himalayan Politics», *Centre for Bhutan Studies*, p. 392.

fino ad allora regno himalayano semi-indipendente, sollevò grandi timori nella classe dirigente bhutanesa. Stando ad alcune fonti, infatti, pare che il monarca del Sikkim avesse cercato un contatto con la Cina, e che questo avesse scatenato le reazioni del governo indiano.¹⁹ Nuovamente, tutto ciò ci porta a considerare quanto rischiosa possa essere una politica altalenante tra due grandi potenze. Il Nepal ad esempio ha giocato questa carta per decenni nella speranza di massimizzare i propri benefici, sempre ben attento a barcamenarsi tra l'una e l'altra parte per evitare di far innervosire uno dei due vicini, e pronto a schierarsi con la parte più debole nel momento in cui l'altro gigante si fosse trovato in una posizione di forza.²⁰ Un eccessivo avvicinamento ad una delle due parti può però scatenare la dura reazione dell'altro patrono. E' quanto avvenne ad esempio alla fine degli anni Ottanta, quando il Nepal firmò un accordo segreto in materia di *intelligence-sharing* con il governo di Pechino, accettando altresì di farsi rifornire di armamenti (soprattutto armi contraeree) d'origine cinese. La reazione indiana non si fece attendere, e nel biennio 1989-1990 venne imposto un pesante blocco economico a danno del suo cliente indisciplinato, una mossa che la Cina poté difficilmente contrastare a causa della difficile collocazione geografica del Nepal.²¹

Storicamente, il Bhutan è passato da una tradizionale politica di isolamento ad uno status clientelare sotto l'egida indiana perché ha considerato che questa fosse la strada migliore per preservare la propria indipendenza. Certo, è innegabile che questa decisione abbia comportato dei sacrifici in materia di prerogative sovrane, come risulta dal già citato art. 2 del Trattato del 1949. Tuttavia, con l'occupazione cinese del Tibet del 1950 e la seguente soppressione della rivolta tibetana nel 1959, il governo di Thimphu percepì che il pericolo maggiore veniva dal nord e non dal sud. In quell'occasione gli analisti bhutanesi ritennero che la strategia migliore consisteva nell'orbitare strettamente intorno al governo indiano per ciò che riguardava la propria sicurezza.²² L'occupazione cinese delle enclavi

¹⁹ Bisht, M., 2012, «Bhutan's Foreign Policy Determinants: An Assessment», *Strategic Analysis*, Vol. 36, No. 1, p. 62.

²⁰ Dabhade, M., Pant, H.V., 2004, «Coping with challenges to sovereignty: Sino-Indian rivalry and Nepal's foreign policy», *Contemporary South Asia*, Vol. 13, No. 2, pp. 166-167.

²¹ *Ivi*, p. 162.

²² Ahsan, S.A., Chakma, B., *op. cit.*, p. 1045.

bhutanesi in territorio tibetano, nel luglio del 1959, non poté che giustificare ulteriormente una simile presa di posizione.²³ Dal punto di vista del Bhutan la questione si poneva allora nei seguenti termini: il governo indiano sarebbe stato capace di proteggere i confini del suo regno cliente? Gli esiti della guerra sino-indiana del 1962 fecero vacillare queste certezze, al punto da far ipotizzare alle stesse *élites* di Thimphu un netto mutamento nella strategia politica bhutanesa, che prendesse a modello il *balance of power* di stampo nepalese. Una piena fiducia nelle capacità “muscolari” del governo di Nuova Delhi venne ristabilita solo con gli esiti della guerra indo-pakistana del 1971.²⁴

Che il Bhutan avesse optato per un netto avvicinamento al patrono indiano è testimoniato dalla cooperazione militare avviata nel 1961 con lo schieramento dell’IMTRAT (Indian Military Training Team), ancora oggi responsabile dell’addestramento delle forze armate bhutanesi. Questa stretta cooperazione sembra essersi distinta per una doppia faccia. Da un lato infatti il *know-how* indiano è stato pienamente messo a disposizione del Royal Bhutan Army (RBA) e dei Royal Bodyguards, che hanno beneficiato di una vasta gamma di addestramenti ed infrastrutture militari altrimenti non disponibili²⁵, ma dall’altro un simile legame potrebbe aver creato delle pericolose ingerenze nella politica interna ed estera del Bhutan. Nel 1965 ad esempio alcune fonti sostennero che il comandante dell’IMTRAT avesse orchestrato i tentativi di omicidio a danno del terzo monarca bhutanesa, Jigme Singhye Wangchuk, mentre la stampa nepalese affermava in maniera analoga che dietro gli attacchi si nascondessero ufficiali indiani. Qualche anno prima invece, durante la guerra sino-indiana del 1962, il governo di Thimphu si era opposto allo stazionamento di truppe indiane nel Bhutan orientale, ed in un altro incidente lo stesso regno cliente aveva protestato per presunti sconfinamenti di forze armate indiane sul territorio nazionale. Da queste dinamiche si può dedurre pertanto che il Bhutan avesse accettato di giocare un ruolo clientelare, ma non in maniera passiva; il timore di essere identificato dal

²³ Kharat, R., *op. cit.*, p. 177.

²⁴ Murthy, P., 1999, «Indo-Bhutan relations: Serving mutual interests», *Strategic Analysis*, Vol. 23, No. 1, pp. 128-129.

²⁵ Si veda: Official Website of Indian Army, 2015, «History», all’indirizzo: <http://indianarmy.nic.in/Site/FormTemplate/frmTemp1PLM3C.aspx?MnId=jtMqox76AHKxhQIIRdSiqQ==&ParentID=hIFd0pToHqd1oL/peApYAAQ==> (consultato il 28 luglio 2015).

governo di Pechino come un mero prolungamento dell'India fu all'origine di tali rimostranze.²⁶ In tempi più recenti invece è stato sostenuto che vi siano state delle ingerenze dell'*intelligence* indiana nelle elezioni bhutanesi del 2013.²⁷

E' pur vero, tuttavia, che in altre occasioni il patrono indiano avrebbe potuto sradicare rapidamente, e con le proprie forze, alcune minacce transfrontaliere legate ai movimenti insurrezionalisti che avevano stabilito le proprie basi in territorio bhutanesi. Questo però avrebbe significato violare apertamente la sovranità del piccolo regno cliente, una prospettiva sgradita al governo di Thimphu. Fu per questo motivo che nel dicembre del 2003 il Bhutan decise di intervenire personalmente, con una forza di circa seimila uomini, per attaccare i campi degli insorti situati nelle regioni meridionali. L'operazione si rivelò un successo anche perché godeva del supporto logistico e medico del patrono indiano.²⁸

Ad ogni modo, non bisogna dimenticare che la sproporzione di forze tra il piccolo regno cliente ed i suoi due vicini rimane abissale ed insanabile, e che in caso di conflitto tra le due potenze il Bhutan non potrebbe fare altro che rimanere ad assistere. Solo prendendo in considerazione la quantità di personale impiegata dai tre paesi (e tacendo della sproporzione tecnologica), risulta che il Bhutan ha a disposizione circa 14.000 effettivi, suddivisi tra Royal Bhutan Army, Royal Body Guard e Royal Bhutan Police.²⁹ Il successo militare bhutanesi a danno degli insorti deve essere pertanto considerato per quello che è: una micro-vittoria regionale, conseguita sulla carta da Thimphu, e nei fatti da Nuova Delhi.

²⁶ Bisht, M., *op. cit.*, p. 61.

²⁷ Stobdan, P., 2014, «India and Bhutan: The Strategic Imperative», *IDS Occasional Paper*, No. 36, p. 12.

²⁸ Mazumdar, A., 2005, «Bhutan's Military Action against Indian Insurgents», *Asian Survey*, Vol. 45, No. 4, pp. 574-575. Gli insorti si dividevano principalmente in due gruppi principali: l'ULFA (United Liberation Front of Assam) e l'NDFB (National Democratic Front of Bodoland), entrambi mossi da istanze indipendentiste. I due gruppi strinsero legami anche con una terza fazione, il KLO (Kamtapur Liberation Organization), che pure iniziò a costruire i propri campi nel Bhutan meridionale. A detta degli analisti, "these camps were located at strategic heights in the jungles of southern Bhutan, and the approaches were said to be guarded by outposts and land mines".

²⁹ Penjore, D., «Security of Bhutan: Walking Between the Giants», 2004, *Journal of Bhutan Studies*, Vol. 10, p. 124.

4.4.2) Estensione delle rappresentanze diplomatiche e consolari

Sebbene non risulti che il Bhutan si avvalga direttamente delle rappresentanze indiane per estendere il proprio staff diplomatico e consolare, vale la pena svolgere una puntuale riflessione in materia.

Al pari di molti altri piccoli stati, anche il regno himalayano patisce una cronica scarsità di manodopera specializzata. Alla voce “labor force”, una fonte piuttosto attendibile come il CIA World Factbook evidenzia una “major shortage of skilled labor”.³⁰ Altri studiosi hanno invece sottolineato che è ancora piuttosto alto il numero di lavoratori specializzati di nazionalità indiana attualmente impiegati nel paese; stando ai dati per il 2002, si tratterebbe di circa 15.000 individui al servizio di organizzazioni governative, semi-governative, private, internazionali e militari. Da un punto di vista qualitativo è stato pure fatto notare senza mezzi termini che “from road-workers to teachers, medical personnel, engineers, accountants, and administrators, India’s labour contribution to Bhutan has been invaluable”.³¹

Tutto ciò non può che indurci a ragionare sulla possibilità che l’India supporti il suo cliente anche per ciò che concerne un settore altamente specializzato come quello diplomatico. Bray evidenzia ad esempio che “the shortage of trained manpower imposes a practical constraint on Bhutan’s diplomacy”³², ma è pur vero che la politica estera di Thimphu è ancora fortemente ristretta al contesto regionale di appartenenza. Per dirla con Mathou, “regional diplomacy has been the most significant not only because the King committed himself, but also because regional issues are crucial for Bhutan”.³³ La partita diplomatica della monarchia himalayana rimane pertanto, all’atto pratico, ancora circoscritta alle dinamiche di potere tra Nuova Delhi e Pechino, fermo restando che dal primo

³⁰ CIA World Factbook, 2014, “Bhutan”. Disponibile all’indirizzo: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bt.html> (consultato il 29 luglio 2015).

³¹ Inoue, K., Murayama, M., Rahumatullah, M., *op. cit.*, p. 148.

³² Bray, J., 1993, «Bhutan: the dilemmas of a small state», *The World Today*, Vol. 49, No. 11, p. 214.

³³ Mathou, T., 2008, «How to Reform a Traditional Buddhist Monarchy», *Centre for Bhutan Studies*. Disponibile all’indirizzo: http://www.bhutan-switzerland.org/pdf/T-Mathou_TraditionalMonarchy.pdf (consultato il 29 luglio 2015).

governo democraticamente eletto (2007) in avanti il Bhutan ha diversificato i suoi contatti internazionali; così facendo il numero di relazioni diplomatiche del regno è praticamente raddoppiato, passando da 25 nel 2011 a 53 nel 2013.³⁴

Da un punto di vista qualitativo, la creazione di un vero e proprio Ministero degli Affari Esteri ben articolato si è avuta solo nel 1972, ed i suoi uffici sono stati gestiti per ventisei anni di fila (1972-1998) sempre dallo stesso ministro, garantendo così una certa stabilità e continuità all'apparato complessivo.³⁵ Ciò non toglie che ancora oggi il Bhutan sia chiamato a perfezionare il calibro e l'addestramento dei suoi diplomatici.³⁶ Il governo di Thimphu non potrebbe che trarre giovamento dalla cooperazione con l'India anche in questo settore. Già nel 1971, ossia un anno prima della creazione del Ministero degli Affari Esteri, Poulouse notava che la questione delle risorse umane e finanziarie da destinare ai quadri diplomatici e consolari bhutanesi era cruciale ma non insormontabile, dal momento che l'India poteva farsi carico di una parte delle spese e fornire al suo cliente tutto l'addestramento ed il *know-how* necessario.³⁷ La collaborazione già avviata in campo militare con l'esperienza dell'IMTRAT non potrebbe che avvalorare ulteriormente una simile ipotesi. E' possibile tuttavia che questo tipo di cooperazione germogli sporadicamente anche con paesi terzi. Dal 3 all'8 febbraio 2015, per esempio, il governo turco ha messo a disposizione di tre agenti diplomatici bhutanesi un programma d'addestramento specialistico in materia di protocollo, organizzazione degli incontri internazionali e politica estera della Turchia con particolare riferimento alle relazioni turco-bhutanesi.³⁸

Se il discorso sull'apparato diplomatico viene invece declinato in termini di *intelligence*, la dinamica di fondo è nuovamente la stessa: man mano che gli interessi strategici bhutanesi si estendono oltre il mero contesto regionale di appartenenza, crescono di pari passo anche le informazioni riservate di cui il

³⁴ Stobdan, P., *op. cit.*, p. 9.

³⁵ Mathou, T., «How to Reform...», p. 28.

³⁶ Kharat, *op. cit.*, p. 182. In uno scambio di email datato 23 giugno 2015, uno dei massimi esperti di politica estera bhutanesi, Dorji Penjore, fu abbastanza esplicito nel confidarmi che "there is not even one Bhutanese who is trained as a diplomat, and I am not kidding. And there is not even one career diplomat".

³⁷ Poulouse, T.T., *op. cit.*, pp. 211-212.

³⁸ Diplomasi Akademisi, «Training Program for the Bhutanese Diplomats». Disponibile all'indirizzo: <http://diab.mfa.gov.tr/en/training-program-for-the-bhutanese-diplomats/> (consultato il 29 luglio 2015).

governo abbisogna per prendere una decisione in materia economica, commerciale o politica. Data la colossale sproporzione tra le missioni diplomatiche bhutanesi e indiane all'estero (il Bhutan gestisce cinque ambasciate e venti consolati all'estero, contro le 122 ambasciate ed i 105 consolati dell'India³⁹) il governo di Nuova Delhi potrebbe trovarsi nuovamente nella posizione giusta per fornire informazioni di prima mano al suo regno cliente. Ciononostante, Thimphu dovrebbe sempre tenere a mente che l'*intelligence* indiana potrebbe essere opportunamente manipolata all'origine per disinformare i vertici bhutanesi, così da fargli prendere una decisione che torni interamente a vantaggio dello stato-patrono. Viceversa, sebbene allo stato attuale della ricerca non risulti che esistano formali programmi di *intelligence-sharing* tra l'India ed il Bhutan, uno dei massimi esperti di politica estera bhutanesi mi ha spiegato che un simile programma, se pure esistesse, sarebbe "characterised by deep suspicion".⁴⁰ Qui il rischio maggiore, per il patrono, consisterebbe nel fornire ai vertici di Thimphu informazioni riservate che i medesimi possano poi rigirare in un secondo momento al governo di Pechino. Dal momento che in tempi recenti si sono avuti più stretti contatti tra il Bhutan e la Cina, questo rischio non è affatto remoto. Nel 2012 ad esempio Thimphu dovette sobbirsi le furiose rimostranze del suo protettore, poiché il regno aveva tenuto Nuova Delhi all'oscuro di un incontro pre-programmato tra il primo ministro bhutanesi ed il premier cinese Wen Jiabao.⁴¹

4.4.3) *Sostegno in politica estera*

Sarebbe un errore sostenere che il Bhutan gestisca una politica estera completamente appiattita sui voleri del patrono indiano. Parrebbe più corretto sottolineare che il piccolo regno himalayano goda di un discreto margine di autonomia nei propri affari esteri, almeno fintanto che i suoi interessi non si scontrino direttamente con quelli di Nuova Delhi. Sembrerebbe essere questo,

³⁹ Si confrontino i profili del Bhutan e dell'India su: www.embassypages.com (consultato il 29 luglio 2015).

⁴⁰ Comunicazione email tra l'autore e Dorji Penjore, 23 giugno 2015.

⁴¹ Stobdan, P., *op. cit.*, p. 10.

d'altro canto, lo spirito del nuovo art. 2 del trattato del 2007. Thimphu ha ad esempio esteso notevolmente le proprie rappresentanze diplomatiche ben oltre il contesto regionale di appartenenza, e contemporaneamente ha saputo allacciare rapporti politico-economici con i suoi più stretti vicini di casa. Certi accordi degli anni Ottanta col Bangladesh in materia economica e di transito commerciale sembrano rispondere appunto al desiderio bhutanesi di ridurre la sua dipendenza dall'India.⁴² Tuttavia, da una prospettiva più disincantata, un fine analista come Medha Bisht ha evidenziato che l'orbita indo-bhutanese si restringe fortemente quando i pericoli di sicurezza per Thimphu si fanno particolarmente elevati, mentre in periodi di relativa calma diplomatica gli statisti bhutanesi si sentono liberi di giocare una partita estera di più ampio respiro. Nelle parole dell'autore, "when security threats are high or medium, protecting territorial integrity, sovereignty and political culture shapes Bhutan's foreign policy choices and alternatively, when security threats are low, economic opportunities shape Bhutan's foreign policy choices".⁴³ Detto altrimenti, il legame clientelare indo-bhutanese non è statico. Se si potessero disegnare tante orbite quanti sono i periodi clientelari storicamente definiti, ci si renderebbe conto che la piccola luna di Thimphu orbita di volta in volta più vicino o più lontano al suo pianeta di riferimento. Vediamo dunque che forme ha assunto, nel corso del tempo, il supporto internazionale dell'India al suo cliente.

In primo luogo, la variabile cinese. Sin dall'Ottocento, la retorica di Pechino non è mai stata molto rassicurante; è almeno dal 1857 che la Cina ha vocato strenuamente di poter esercitare un controllo sulle regioni più esterne, tra cui Nepal, Tibet, Sikkim e Bhutan. Nel 1930 pare che lo stesso Mao abbia difeso la necessità di includere nei giusti confini cinesi alcuni territori, tra cui Nepal, Bhutan, Taiwan e Isole Ryukyu. Negli anni Cinquanta poi alcune carte cinesi inclusero nel territorio nazionale anche porzioni di Bhutan, mentre nel 1960 i leader comunisti a Lhasa parlarono della necessità di "liberare" gli stati della frontiera himalayana dal giogo "imperialista" dell'India. Tutto questo non poté che turbare profondamente gli statisti bhutanesi, già scossi peraltro dal trattamento riservato al Tibet. La reazione indiana non si fece attendere. Fu Nehru il primo a

⁴² Ahsan, S.A., Chakma, B., *op. cit.*, pp. 1047-1048.

⁴³ Bisht, M., *op. cit.*, pp. 66-67.

condurre un serio contrattacco diplomatico a favore del suo cliente. Dinanzi all'offensiva cinese che premeva per discutere dei confini sino-bhutesi direttamente col governo di Thimphu, con una lettera datata 26 settembre 1959, indirizzata miratamente al premier cinese, il primo ministro indiano rispose che:

Chinese maps show sizable areas of Bhutan as part of Tibet. Under treaty relationships with Bhutan, the Government of India is the only competent authority to take up with other governments matters concerning Bhutan's external relations and in fact we have to take up with your government a number of matters on behalf of the Bhutanese government. The rectification of errors in Chinese maps regarding the boundary of Bhutan with Tibet is, therefore, a matter which has to be discussed along with the boundary of India with Tibet region of China in the same sector.⁴⁴

E dunque rimarcava all'atto pratico che l'India era responsabile per la protezione dei confini del Sikkim e del Bhutan e dell'integrità territoriale dei due stati, dalla qual cosa discendeva che qualsiasi aggressione a danno di tali paesi sarebbe stata interpretata come una diretta aggressione all'India.⁴⁵ Solo un anno prima peraltro, nel 1958, Nehru aveva visitato il Bhutan (simbolicamente a cavallo) con lo scopo di convincere il regno ad accettare l'assistenza economica indiana e ad uscire dalla sua politica isolazionista. Come è ovvio, questo significava eliminare concretamente dal palcoscenico i restanti pretendenti: *in primis*, Pechino.⁴⁶

La questione dei confini sino-bhutesi è ancora aperta. Nel 1984 il Bhutan iniziò a negoziare di persona con la Cina, dopo che questa ebbe cercato invano per anni di svincolare il regno himalayano dal suo patrono in merito alle trattative: un altro segnale, il medesimo, di una tutela diplomatica indiana portata avanti per ragioni di sicurezza nazionale. Costantemente a disagio per lo stretto legame indo-bhutese, la Cina non è mai riuscita a seminare discordia tra il patrono ed il suo cliente, manovra che invece era già perfettamente riuscita nel caso del Nepal. Detto in altri termini, il rifiuto cinese di negoziare con l'India sui confini bhutesi rispecchia un dato di fatto, e cioè che Nuova Delhi è sempre stata ben

⁴⁴ Poulouse, T.T., *op. cit.*, p. 201.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Penjore, D., *op. cit.*, pp. 121-122.

attenta a proteggere diplomaticamente ad un sol tempo il suo cliente ed i propri interessi nazionali.⁴⁷ Ad ogni modo, a prescindere dal fatto che oggi giorno il Bhutan negozia in prima persona con la Cina sulla questione dei confini, ci sono ottime ragioni per credere che “the Bhutanese stand on its western sector border talks will be in consultation with India”.⁴⁸

Il supporto indiano al Bhutan in politica estera ha poi assunto anche altre forme, non ristrette al solo teatro himalayano. Il governo di Nuova Delhi ha concretamente aiutato Thimphu a sviluppare una propria, distintiva, personalità politica presso le principali sedi internazionali, e a stringere nuove relazioni bilaterali con altri paesi. Ciò condusse in un primo momento all’ammissione del Bhutan nel gruppo del Colombo Plan (1962), fondamentale per ricevere gli aiuti internazionali. In un secondo momento (1969) il regno divenne parte dell’Unione Postale Internazionale, e nel 1971 venne finalmente ammesso alle Nazioni Unite “with full assistance from India”.⁴⁹ Per dirla allora con Murthy, “India [...] helped Bhutan find its rightful place in the international comity of nations”.⁵⁰

In tempi più recenti, infine, il Bhutan ha presentato la sua candidatura come membro non permanente al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. In quell’occasione l’India, che già occupava un posto da membro non permanente per il biennio 2011-2012, venne descritta come “silently positive to see Bhutan in the UNSC”.⁵¹ Nel 2014 invece il Bhutan si espresse apertamente a favore di un allargamento dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza per includervi l’India. Questo gesto potrebbe essere interpretato come un momento di mera subordinazione clientelare, ma ad un’occhiata più attenta se ne potrebbe dedurre che un patrono indiano come membro permanente dell’UNSC gioverebbe enormemente al governo di Thimphu, non fosse altro per bilanciare, in caso di divergenze o conflitti, lo strapotere cinese nella principale arena internazionale. Una presenza costante dell’India al Consiglio di Sicurezza si tradurrebbe altresì in

⁴⁷ Kumar, P., *op. cit.*, p. 249. Torneremo su questo punto anche nella prossima sezione.

⁴⁸ *Ibidem.*

⁴⁹ Choudhary, L.K., 2005, «Indo-Bhutan Relationship: A Unique Example of Bilateral Friendship in South Asia», *India Quarterly*, Vol. 61, No. 2, p. 218.

⁵⁰ Murthy, P., *op. cit.*, p. 131.

⁵¹ Rizal, G., 2011, «Bhutan’s Race to Security Council», *Bhutan News Service*. Disponibile all’indirizzo: <http://www.bhutannewsservice.com/column-opinion/opinion/bhutan%E2%80%99s-race-to-security-council/> (consultato il 30 luglio 2015).

una più estesa internazionalizzazione del Bhutan, seppur all'ombra del suo protettore, con tutto quello che ne deriverebbe in termini di opportunità economiche, politiche e di prestigio.

A quanto esposto finora bisogna poi sommare certe importanti considerazioni di natura politico-economica che, all'atto pratico, si mescolano e confondono con le più tradizionali logiche diplomatiche. L'India infatti co-finanzia costantemente i piani quinquennali di sviluppo deliberati dal parlamento bhutanesi. Per il quinquennio 2013-2018 ad esempio risulta che, a fronte di una spesa complessiva bhutanesi stimata in circa 2 miliardi e 900 milioni di euro, il governo di Nuova Delhi contribuisca con un ammontare di contributi pari a 611 milioni di euro.⁵²

Il patrono ha poi rinnovato al suo cliente per un periodo di dieci anni (2006-2016) il regime di libero scambio instaurato nel 1972, che permette al Bhutan di esportare senza retribuzioni soprattutto energia elettrica, ma anche dolomite, gesso, ferroleghe, fili di rame, e prodotti agricoli come arance, cardamomo, e patate. Questo regime è stato recentemente riconfermato.⁵³ L'accordo permette inoltre al Bhutan di ottenere un transito delle sue merci attraverso l'India verso paesi terzi che sia esente da dazi, ed a tal scopo indica sedici punti d'ingresso / d'uscita, tra cui quattro porti (Kolkata, Haldia, Mumbai e Chennai), e quattro scali aeroportuali (Nuova Delhi, Chennai, Mumbai e Kolkata).⁵⁴

In forza di questi legami, è stimato che l'India da sola rappresenti il 90.3% delle esportazioni bhutanesi (un terzo di queste esportazioni è costituito dall'export di energia elettrica⁵⁵) mentre il Bangladesh si colloca al secondo posto con il 5.2%.⁵⁶ Per quello che riguarda le importazioni il discorso non varia

⁵² Ministry of External Affairs, Government of India, 2014, «India-Bhutan Relations», p. 2. Disponibile all'indirizzo: https://mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/Bhutan_April_2014_eng.pdf (consultato il 16 luglio 2017). Dorji Penjore sostiene invece che “India provides 1 billion \$ ODA for Bhutan for 2013-2018 [...]”, e che “India’s bilateral assistance to Bhutan should be understood as a part of securing its northern border”. Comunicazione email tra l'autore e Dorji Penjore, 23 giugno 2015.

⁵³ Times of India, 2016, «Government approves new trade pact with Bhutan». Disponibile all'indirizzo: <http://timesofindia.indiatimes.com/business/Government-approves-new-trade-pact-with-Bhutan/articleshow/55099090.cms> (consultato il 16 luglio 2017).

⁵⁴ Ministry of External Affairs, Government of India, *op. cit.*, p. 3.

⁵⁵ Embassy of India in Thimphu, Bhutan, 2017, «India-Bhutan Trade Relation», disponibile all'indirizzo: <https://www.indianembassythimphu.bt/pages.php?id=42> (consultato il 16 luglio 2017).

⁵⁶ CIA World Factbook, 2017, “Bhutan”, disponibile all'indirizzo: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bt.html> (consultato il 16 luglio 2017).

significativamente: il 78.6 % delle importazioni bhutanesi proviene infatti dall'India (la Francia si colloca al secondo posto col 5%), e comprendono soprattutto carburanti, aeroplani, riso, veicoli a motore, macchinari ed altre componenti meccaniche.⁵⁷ Gli scambi commerciali tra patrono e cliente sono ulteriormente semplificati dal fatto che la valuta bhutanesa, il Ngultrum, è collegato alla rupia indiana da un tasso di cambio fisso di 1:1.

4.5) IL MODELLO PROTETTORE-CLIENTE ALLA PROVA. BENEFICI PER L'INDIA

4.5.1) Considerazioni strategiche

Il fattore geografico non ha mai perso rilevanza negli studi di politica internazionale. Il sempre valido Morgenthau evidenzia che “questo aspetto dovrebbe essere tenuto in grande considerazione da coloro che si occupano di politica estera”.⁵⁸ Nell'esaminare la relazione clientelare indo-bhutanese dal punto di vista del patrono non ci si può assolutamente esimere dall'accogliere un simile invito.

Le serie considerazioni strategiche di Nuova Delhi nei confronti di Pechino riportano costantemente il Bhutan al centro delle analisi. Uno sguardo alla cartina servirà a fare subito il punto della situazione. L'India ha una forma geografica estremamente singolare, e si caratterizza per una strozzatura di circa 23 km nel suo punto più stretto tra il confine col Nepal e quello col Bangladesh. Si tratta di una vera e propria reliquia cartografica del processo di decolonizzazione britannico, nota come Corridoio Siliguri, o “Chicken's neck”. Questa strozzatura rappresenta ancora oggi l'unica via di collegamento tra le regioni occidentali e nord-orientali dell'India (Fig. 4.2). Se in qualsiasi momento una terza potenza dovesse entrare in possesso del Corridoio Siliguri, l'India verrebbe da un

2017). Questi dati sono confermati da: Embassy of India in Thimphu, Bhutan, 2017, «India-Bhutan Trade Relation», disponibile all'indirizzo:

<https://www.indianembassythimphu.bt/pages.php?id=42> (consultato il 16 luglio 2017).

⁵⁷ CIA World Factbook, 2017, “Bhutan”, disponibile all'indirizzo:

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bt.html> (consultato il 16 luglio 2017).

⁵⁸ Morgenthau, H.J., 1997, *Politica tra le nazioni. La lotta per il potere e la pace*, Bologna: Il Mulino, p. 180.

momento all'altro tagliata in due tronconi separati: per comprendere anche solo superficialmente la rilevanza strategica del "Chicken's neck", basti considerare che nella parte nord-orientale del paese vivono circa quaranta milioni di Indiani.⁵⁹



Fig. 4.3: Corridoio Siliguri (in rosso)

Tutto il trasporto di merci tra la parte occidentale e quella nord-orientale passa solo ed esclusivamente attraverso il Corridoio Siliguri, dal momento che ancora manca un accordo di libero scambio tra l'India ed il Bangladesh. Un accordo simile era stato già proposto nel 2002, ma le trattative tra Nepal, Bhutan, India e Bangladesh si sono concluse con un nulla di fatto. Il risultato è che ancora oggi il "Chicken's neck" rappresenta l'unico passaggio per viaggiare da una parte all'altra del paese. Si tratta peraltro di un passaggio piuttosto impervio, caratterizzato da continue frane, su cui viaggia una sola linea ferroviaria.⁶⁰

In passato si è sostenuto che il Corridoio Siliguri fosse il bersaglio di un'offensiva condotta dai servizi segreti pakistani, intenzionati a rifornire di armi i gruppi di insorti dell'ULFA e del National Socialist Council of Nagaland

⁵⁹ Panda, A., 2013, «Geography's Curse: India's Vulnerable 'Chicken's Neck'», *The Diplomat*. Disponibile all'indirizzo: <http://thediplomat.com/2013/11/geographys-curse-indias-vulnerable-chickens-neck/> (consultato il 31 luglio 2015).

⁶⁰ *Ibidem*.

(NSCN) che operavano al confine tra Bhutan, India e Bangladesh.⁶¹ Ieri come oggi, tuttavia, le maggior preoccupazioni non provenivano dagli attacchi dei ribelli, bensì dalle scelte strategiche del governo di Pechino. Ed è a questo punto che entra in scena la variabile Bhutan.

Nel corso dei decenni il Bhutan ha saputo dimostrare al suo patrono di essere un cliente fedele ed attendibile. L'*Operation All Clear* del dicembre 2003, con la quale un forte contingente bhutanesi di circa 6000 uomini espugnò i campi degli insorti indiani nelle regioni meridionali del regno, rinsaldò già all'epoca i legami tra Thimphu e Nuova Delhi.⁶² Tuttavia la vera sfida per il Bhutan non si è giocata sui campi da battaglia, ma ai tavoli delle trattative con gli esperti negoziatori cinesi. Si è già detto che la questione dei confini sino-bhutanesi è ancora aperta, ma adesso è opportuno sottolineare che l'esito definitivo delle trattative tra Thimphu e Pechino viene atteso da Nuova Delhi con crescente apprensione. Dopo innumerevoli *rounds* negoziali, nel 1996 la Cina propose per la prima volta uno scambio di territori in forma di *package deal*. L'offerta cinese era questa: cedere al Bhutan 495 chilometri quadrati di territorio nelle valli settentrionali di Pasamlung e Jakarlung, in cambio di 269 chilometri quadrati nelle regioni nord-occidentali del Doklam Plateau (Fig. 4.3).⁶³ Un vero e proprio incubo per Nuova Delhi, che si sarebbe trovato l'esercito cinese a circa 130 km dal Corridoio Siliguri. Gli stessi analisti strategici indiani hanno ipotizzato uno scenario futuro "where the Chinese may simply bypass and drop special force to choke vulnerable Siliguri Corridor and cut off the Northeast".⁶⁴ La Cina, dal canto suo, non sembra demordere sulla cessione del Doklam Plateau (adiacente alla sua iper-strategica Chumbi Valley), ed infatti nel corso del tempo ha perseguito una strategia fatta di bastone e carota. La carota erano i *rounds* negoziali col governo bhutanesi, in cui rientra anche un accordo del 1998 che non sembra avere altro scopo se non quello di rimarcare la buona volontà di entrambe le parti a risolvere la questione dei

⁶¹ Kumar, V., 2002, «The Siliguri Corridor threatened», *The Hindu*. Disponibile all'indirizzo: <http://www.thehindu.com/2002/02/18/stories/2002021803201100.htm> (consultato il 31 luglio 2015).

⁶² Jha, N.K., 2005, «Dynamics of India's Security and Foreign Policy: Responding to Challenges of South Asian Domestic Milieu», *India Quarterly*, Vol. 61, No. 4, pp. 58-59.

⁶³ Bisht, M., 2012, *op. cit.*, p. 65.

⁶⁴ The Bangladesh Chronicle, 2014, «Siliguri Corridor is terribly vulnerable». Disponibile all'indirizzo: <http://www.bangladeshchronicle.net/index.php/2014/07/siliguri-corridor-is-terribly-vulnerable/> (consultato il 31 luglio 2015).

confini in maniera pacifica, evitando azioni unilaterali che possano alterare lo *status quo* raggiunto.⁶⁵ Il bastone erano le strade e le altre infrastrutture che il governo di Pechino ha fatto aggressivamente costruire al confine delle regioni contese, prima del 1998, per mettere sotto pressione i vertici di Thimphu.⁶⁶

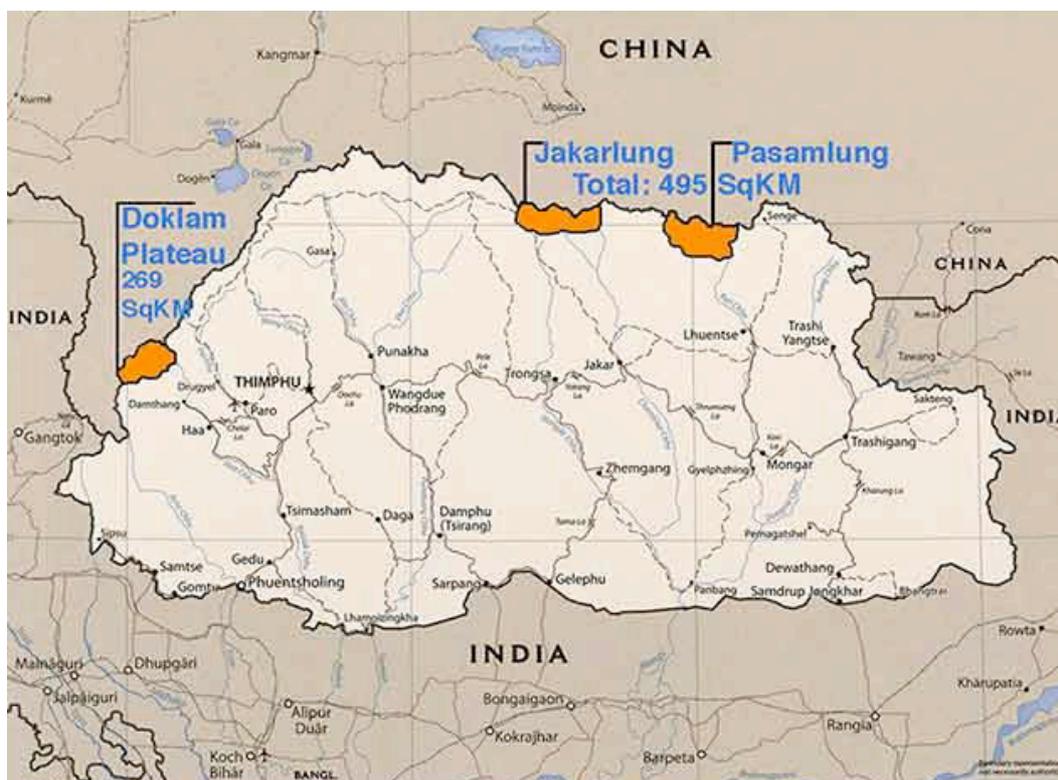


Fig. 4.4: Aree contese tra Bhutan e Cina (in arancione)

Tutto ciò ci aiuta allora a comprendere a quanto ammonti la posta in gioco tra Nuova Delhi, Thimphu e Pechino. Il vantaggio strategico cinese nell'eventualità di una cessione del Doklam Plateau scatenerrebbe il panico tra gli analisti indiani. Questo spiega ad esempio perché nell'agosto del 2013, solo qualche settimana prima del ventunesimo *round* di incontri sino-bhutanesi, il consigliere indiano per la sicurezza nazionale si fosse recato a Thimphu assieme al nuovo segretario degli Esteri per fare il punto della situazione sulla questione negoziale con il primo ministro bhutanesi Tshering Tobgay. In quell'occasione, data l'inesperienza della

⁶⁵ Agreement between the Government of the People's Republic of China and the Government of the Kingdom of Bhutan on the Maintenance of Peace and Tranquillity Along the Sino-Bhutanese Border Areas, 1998.

⁶⁶ Rizal, G., 2013, «Bhutan-China Border Mismatch», *Bhutan News Service*. Disponibile all'indirizzo: <http://www.bhutannewsservice.com/column-opinion/commentary/bhutan-china-border-mismatch/> (consultato il 31 luglio 2015).

nuova classe politica bhutanesa, i vertici indiani ne approfittarono per condividere “Indian ‘experience’ and knowledge of Chinese negotiation tactics to advice Thimpu on the way forward”.⁶⁷ La Cina allora negozia formalmente col Bhutan sulla questione dei confini ma, dal momento che il Corridoio Siliguri rappresenta per l’India un nodo strategico di rilevanza cruciale, il patrono non perde occasione per consigliare ed influenzare il suo cliente, collaborando strettamente in ambito militare e retribuendolo profumatamente.⁶⁸

4.5.2) *Acquisizione di voti nelle organizzazioni internazionali*

Di primo acchito si potrebbe ipotizzare che nelle principali sedi internazionali l’India ottenga sempre e comunque il voto del suo cliente himalayano. Dati alla mano, tuttavia, la questione si rivela come al solito molto più complessa. Infatti il Bhutan ha talvolta preso le distanze dal suo protettore, dimostrando parzialmente alla comunità internazionale di non appiattirsi sulle posizioni di Nuova Delhi. Nel 1979 ad esempio partecipò alla conferenza dell’Havana del Movimento dei paesi non allineati, ed in quell’occasione prese nettamente le distanze dal punto di vista indiano sulla questione cambogiana. L’India infatti optava per un seggio vacante, mentre il governo di Thimphu si esprime apertamente a favore dello spodestato regime di Pol Pot. Discrepanze tra patrono e cliente si sono avute anche sul tema dei *landlocked countries* durante il Manila Meeting dell’UNCTAD, e sulla questione dell’Afghanistan durante l’occupazione sovietica.⁶⁹

Si potrebbe poi ipotizzare che, in quanto stretto cliente indiano, il Bhutan non abbia mai appoggiato, o abbia attivamente ostacolato, le istanze cinesi. Ad un’occhiata più ravvicinata, ci si rende conto che anche questa supposizione non è avvalorata dai fatti. Infatti il piccolo regno himalayano non solo non ha ostacolato, ma ha anzi *supportato* Pechino contro alcune bozze anti-cinesi alle Nazioni Unite, mentre in riferimento alla questione di Taiwan la Cina ha elogiato

⁶⁷ Arpi, C., 2014, «In Bhutan too, Chinese grab land», *Indian Defence Review*. Disponibile all’indirizzo: <http://www.indiandefencereview.com/news/in-bhutan-too-chinese-grab-land/> (consultato il 31 luglio 2015).

⁶⁸ Lee, V.R., 2014, «Bhutan: The Indian Army’s Front Line», *The Diplomat*. Disponibile all’indirizzo: <http://thediplomat.com/2014/11/bhutan-the-indian-armys-front-line/> (consultato il 31 luglio 2015).

⁶⁹ Ahsan, S.A., Chakma, B., *op. cit.*, p. 1046.

il Bhutan “for supporting one-China policy”.⁷⁰ E’ peraltro il caso di notare che il governo di Thimphu ha difeso la politica dell’unica Cina sin dal 1971, opponendosi alle mozioni di partecipazione di Taiwan presso le Nazioni Unite e l’Organizzazione mondiale della sanità. Si è inoltre opposto alla candidatura di Taiwan per ospitare i giochi asiatici del 2002.⁷¹

Ciononostante, questi elementi non devono spingerci a concludere frettolosamente che il Bhutan privi l’India del suo voto nelle organizzazioni internazionali, né che esso gestisca una politica estera completamente svincolata dai voleri di Nuova Delhi. L’appoggio bhutanesi alla Cina può essere agevolmente spiegato, sottolineando che non tutte le mozioni a favore di Pechino remino necessariamente contro la politica estera indiana. E’ molto più probabile che Thimphu abbia sfruttato il suo discreto margine di autonomia in ambito internazionale per concedere un paio di punti alla Cina ed ammansirla nei momenti più caldi, o per giocare queste mosse come carte di scambio in sedi future. Ciò elimina un problema dal tavolo, ma lascia aperta una questione: l’India gode di un appoggio costante del Bhutan nelle principali sedi internazionali, appoggio da esprimersi concretamente in forma di voti?

Un interessante studio di Galay esamina quale sia il *voting pattern* indo-bhutanese all’Assemblea Generale delle Nazioni Unite per il decennio 1975-1985. I risultati evidenziano che patrono e cliente votano in maniera analoga per quello che riguarda le questioni economiche, territoriali e di sicurezza internazionale, sebbene sia in materia nucleare e di disarmo che Thimphu e Nuova Delhi sincronizzano al massimo una comune posizione. Il patrono allora non sembra influenzare il suo cliente in tutte le votazioni, ma solo in quelle che egli reputa di più stretta rilevanza.⁷²

Partendo dagli studi di Galay, si è qui cercato di seguire una duplice traiettoria, quantitativa e qualitativa. Dal punto di vista quantitativo, ci si è prefissi di comprendere quale sia la *voting coincidence* del Bhutan all’Assemblea Generale delle Nazioni Unite nei confronti dell’India e della Cina per il periodo

⁷⁰ Mathou, T., «Bhutan-China Relations...», p. 404.

⁷¹ Penjore, D., *op. cit.*, p. 118.

⁷² Galay, K., 2004, «International Politics of Bhutan», *Journal of Bhutan Studies*, Vol. 10, pp. 102-104.

1997-2014 (dalla 52° alla 68° sessione), col fine di indagare quante volte il governo di Thimphu si sia espresso in sede di voto in maniera identica, analoga o contraria al suo patrono, ed al principale avversario regionale del suo patrono. Dal punto di vista qualitativo, si è voluto esaminare in quali settori il Bhutan sia chiamato a votare strettamente agli imperativi di Nuova Delhi, ed in quali invece goda di un buon margine di autonomia, al punto eventualmente da poter votare persino *contro* il suo stesso protettore. Ai fini dell'indagine sono state prese in considerazione solo le risoluzioni (senza le votazioni sui singoli paragrafi) in cui è stato espresso un voto (eliminando dunque quelle per *consensus*), ed in cui abbiano effettivamente votato l'India, il Bhutan e la Cina (eliminando quindi le risoluzioni in cui uno o più di questi stati era assente).⁷³ Dal momento che la procedura di voto in seno all'Assemblea Generale ha tre esiti possibili (favorevole, contrario, astenuto) si è proceduto a calcolare quante volte il Bhutan abbia votato in maniera identica all'India (entrambi favorevoli, entrambi contrari, entrambi astenuti), e quante volte abbia votato in maniera identica alla Cina. Infine, si è calcolato quante volte il Bhutan abbia espresso un voto che era diverso sia da quello dell'India che da quello della Cina. Dai valori assoluti sono stati estrapolati delle percentuali per effettuare comparazioni sincroniche e diacroniche. I risultati sono sintetizzati nella Tab. 4.1.

Tabella 4.1: *Voting coincidence* (V.C.) del Bhutan nei confronti di India e Cina

<i>Sessione AG</i>	<i>N° Riss. presenti e votanti</i>	<i>N° riss. V.C. Bhutan-India (%)</i>	<i>N° riss. V.C. Bhutan-Cina (%)</i>	<i>N° riss nessuna V.C. (%)</i>
52° (1997-1998)	63	50 (79.4%)	52 (82.5%)	7 (11.1%)
53° (1998-1999)	42	31 (73.8%)	28 (66.7%)	6 (14.3%)
54° (1999-2000)	64	54 (84.4%)	49 (76.6%)	7 (10.9%)
55° (2000-2001)	56	43 (76.8%)	46 (82.1%)	5 (8.9%)
56° (2001-2002)	53	44 (83%)	45 (84.9%)	4 (7.5%)
57° (2002-2003)	50	39 (78%)	41 (82%)	5 (10%)
58° (2003-2004)	58	44 (75.9%)	45 (77.6%)	7 (12.1%)

⁷³ I dati sono stati estrapolati dal sito ufficiale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Si veda: <http://www.un.org/documents/resga.htm> (ultima consultazione: 1° agosto 2015).

59° (2004-2005)	49	37 (75.5%)	42 (85.7%)	4 (8.2%)
60° (2005-2006)	64	52 (81.3%)	56 (87.5%)	7 (10.9%)
61° (2006-2007)	78	64 (82.1%)	67 (85.9%)	7 (8.9%)
62° (2007-2008)	68	54 (79.4%)	58 (85.3%)	7 (10.3%)
63° (2008-2009)	66	53 (80.3%)	58 (87.9%)	5 (7.6%)
64° (2009-2010)	64	51 (79.7%)	57 (89.1%)	6 (9.4%)
65° (2010-2011)	65	53 (81.5%)	54 (83.1%)	7 (10.8%)
66° (2011-2012)	62	50 (80.6%)	54 (87.1%)	6 (9.7%)
67° (2012-2013)	71	59 (83.1%)	57 (80.3%)	7 (9.9%)
68° (2013-2014)	61	50 (81.9%)	53 (86.9%)	5 (8.2%)

Da un punto di vista quantitativo, i risultati sembrano sconvolgenti. Su diciassette sessioni dell'Assemblea Generale considerate, in ben quattordici casi la *voting coincidence* della coppia Bhutan-Cina è superiore a quella della coppia Bhutan-India. Per quanto le percentuali siano piuttosto altalenanti da una parte e dall'altra a seconda del biennio considerato, emerge che per il periodo 1997-2014 la media della *voting coincidence* tra il Bhutan e l'India sia del 79.8%, contro l'83% del duo Bhutan-Cina, e che il regno himalayano abbia votato in maniera diversa dai due giganti circa nel 10% dei casi (Fig. 4.4).

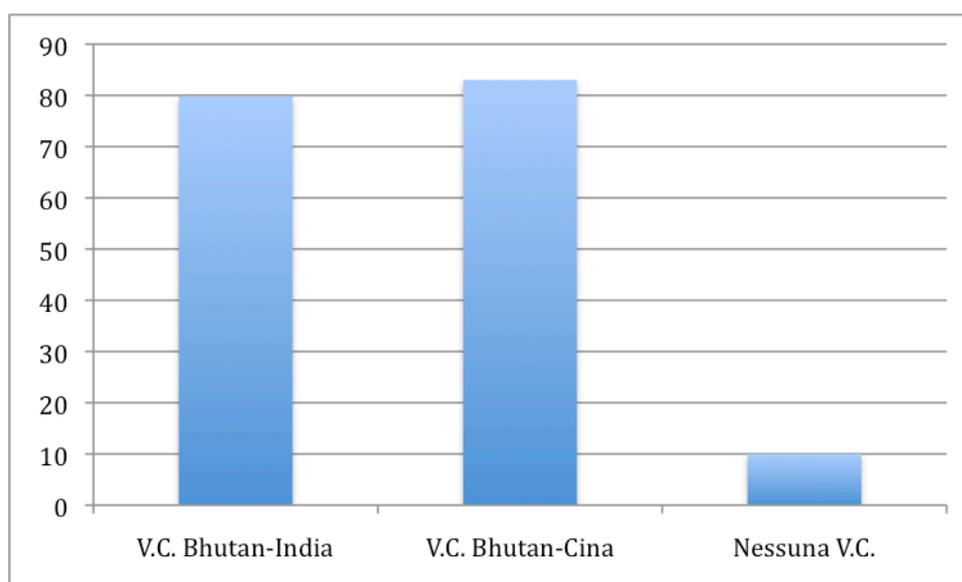


Fig. 4.5. Media (%) della *voting coincidence* tra il Bhutan e gli stati confinanti per le votazioni svolte presso l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel periodo 1997-2014.

Ad ogni modo, questa vittoria della Cina “ai punti” è soltanto apparente. Se andiamo a considerare l’aspetto qualitativo delle votazioni ci renderemo conto che in alcuni settori estremamente importanti per Nuova Delhi, tra cui nucleare e disarmo, il Bhutan è spesso l’unico o uno dei pochissimi stati a sostenere (o quantomeno a non contrastare) la posizione indiana. Ciò è palese in una serie di risoluzioni proposte di sessione in sessione intitolate “Conventional arms control at the regional and subregional levels”. Nella 54° sessione l’India fu infatti l’unico paese a votare contro la risoluzione, ed in quell’occasione il Bhutan è stato l’unico ad astenersi, contro la stragrande maggioranza degli stati (159 per l’esattezza) che votavano a favore.⁷⁴ Posizioni identiche sono riscontrabili anche nelle sessioni successive. Addirittura nella 67° sessione la quasi totalità dei membri (185 stati) votò a favore della risoluzione, mentre l’India fu l’unico paese a esprimere una posizione contraria, ed il Bhutan fu l’unico ad astenersi insieme alla Russia.⁷⁵

Anche sulle tematiche nucleari l’India è riuscita spesso ad accaparrarsi il voto bhutanesi, seppur non in tutte le risoluzioni. Nella risoluzione intitolata “Nuclear Weapon Free Zone in South Asia” della 52° sessione, ad esempio, ben 153 stati votarono a favore mentre l’India, il Bhutan e le Mauritius furono gli unici tre membri a votare contro.⁷⁶ Analogamente, nella risoluzione “Nuclear Testing” della 53° sessione 118 stati espressero voto favorevole, mentre l’India, il Bhutan ed altri sette stati votarono contro.⁷⁷ Nella 54° sessione, per la risoluzione “Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty” ben 158 stati votarono a favore, mentre l’India, il Bhutan e le Mauritius furono gli unici tre membri ad astenersi.⁷⁸ Anche nella 60° sessione si assiste ad un *trend* molto simile.⁷⁹

Tuttavia il Bhutan ha saputo anche votare contro il suo patrono, e l’ha fatto in quei settori dove erano meno stringenti gli interessi dell’India, così da poter manifestare una personalità internazionale più autonoma senza però intaccare certi

⁷⁴ Risoluzione A/RES/54/54M. Si veda nel dettaglio:

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/54/PV.69 (consultato il 2 agosto 2015)

⁷⁵ Risoluzione A/RES/67/62. Si veda nel dettaglio:

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/PV.48 (consultato il 2 agosto 2015).

⁷⁶ Risoluzione A/RES/52/35.

⁷⁷ Risoluzione A/RES/53/77G.

⁷⁸ Risoluzione A/RES/54/63.

⁷⁹ Si vedano le Riss. A/RES/60/65 e A/RES/60/58.

punti fissi difficilmente sindacabili. Per dirla con Galay, “one could only suggest that Bhutan was very tactful and voted different from India only on the issues that India wouldn’t care to bother how Bhutan voted”.⁸⁰ Nella 62° sessione ad esempio il Bhutan fu uno dei 72 stati ad esprimere voto favorevole nella risoluzione “Situation of human rights in Belarus”⁸¹, mentre l’India e la Cina votarono contro insieme ad altri 31 paesi. Analogamente, nel corso della 65° sessione il Bhutan fu uno dei 109 paesi a votare a favore della risoluzione “Moratorium on the use of the death penalty”⁸², prendendo così le distanze da Cina e India, che invece votarono contro. Un caso identico, sullo stesso tema, si è verificato anche nel corso della 67° sessione.⁸³

4.5.3) *Uso strumentale delle prerogative sovrane*

Allo stato attuale della ricerca, non è possibile sostenere che l’India faccia un uso strumentale delle prerogative sovrane del Bhutan. La più spiazzante scarsità di dati e testimonianze in materia preclude al momento ogni possibile indagine. Tuttavia, una sintetica riflessione in merito è comunque possibile. Il Bhutan non sembra estrapolare un benefit economico “non-ortodosso” dalle proprie prerogative sovrane, cosa che invece avviene nel caso di molti altri stati. Un esempio su tutti: la Mongolia, che pure si qualifica a sua volta come un *landlocked country*, ha istituito un registro marittimo per l’impiego della sua bandiera di comodo.⁸⁴ Posto questo curioso precedente, non è un’ipotesi così azzardata sostenere che, nell’eventualità in cui l’India tagliasse drasticamente i fondi al suo cliente, il Bhutan possa lasciarsi sedurre da disegni meno convenzionali e costruire uno schema simile a quello di Ulan Bator.

Dai dati a nostra disposizione non è nemmeno possibile capire se l’India sfrutti in qualche modo le immunità diplomatiche del suo regno-cliente per il proprio tornaconto personale. Certe fonti sostengono che alcuni terroristi indiani

⁸⁰ Galay, K., *op. cit.*, p. 105.

⁸¹ Risoluzione A/RES/62/169.

⁸² Risoluzione A/RES/65/206.

⁸³ Risoluzione A/RES/67/176.

⁸⁴ The New York Times, 2004, «Landlocked Mongolia’s Seafaring Tradition». Disponibile all’indirizzo: <http://www.nytimes.com/2004/07/02/business/landlocked-mongolia-s-seafaring-tradition.html> (consultato il 2 agosto 2015).

siano riusciti recentemente ad arrivare in Europa grazie ad alcuni passaporti falsi nepalesi⁸⁵, la qual cosa apre un minuscolo spiraglio per indagare se vi sia stato un impiego-ombra, privato o governativo, dei passaporti dei piccoli stati himalayani. Le fonti però scarseggiano, e soprattutto non fanno cenno ad attività sospette che coinvolgano il Bhutan, né tantomeno il suo patrono. Quello che è certo, ad ogni modo, è che l'instabilità politica e la dilagante corruzione esistente in Nepal potrebbe più facilmente aprire la strada a casi deviati come quello appena citato. Effettuare un parallelismo col Bhutan senza dati alla mano risulterebbe quanto mai prematuro e azzardato, soprattutto perché la situazione politica di Thimphu è nettamente più solida di quella di Kathmandu.

4.6) RIFLESSIONI CONCLUSIVE

La relazione clientelare tra l'India e il Bhutan è dettata innanzitutto da considerazioni di carattere strategico. La variabile cinese ha rappresentato per tutto il Novecento, così come ancora oggi, la principale fonte di preoccupazioni tanto per il cliente quanto per il patrono.

Dal punto di vista del Bhutan sono emersi tutti i timori relativi alla sicurezza e alla difesa dell'integrità territoriale di un piccolo stato collocato in una difficile posizione geopolitica. Ciò ha indotto il piccolo regno himalayano a rifugiarsi sotto l'egida protettiva di uno stato significativamente più grande in termini militari, diplomatici ed economici. Questa simbiosi non ha assunto forme sporadiche, bensì si è concretizzata nella stesura di diversi trattati mediante i quali il regno ha ceduto ad un protettore esterno una parte rilevante delle proprie competenze in materia di difesa e politica estera. L'evoluzione storica di questi accordi dimostra che il legame clientelare non si è rivelato statico o interamente appiattito sui voleri del patrono, ma è andato incontro ad un processo di ripensamento che ne limasse i tratti più estremi. Un raffronto tra il trattato del 1949 e quello del 2007 è emblematico al riguardo. Bisogna poi sottolineare che il governo di Thimphu ha beneficiato del supporto in politica estera di Nuova Delhi, in particolar modo per

⁸⁵ Asia News, 2015, «Nepal on alert for Indian terrorists travelling in Europe with fake passport». Disponibile all'indirizzo: <http://www.asianews.it/news-en/Nepal-on-alert-for-Indian-terrorists-travelling-in-Europe-with-fake-passport-33852.html> (consultato il 2 agosto 2015).

quello che riguarda l'apertura del paese all'estero e nei principali *fora* internazionali. Tutto questo è stato naturalmente agevolato dalla "generosità" finanziaria del patrono, di cui è opportuno tenere costantemente conto.

Dal punto di vista dell'India, le serie preoccupazioni sulle vulnerabilità strategiche del Corridoio Siliguri hanno indotto gli statisti a dedicare un particolare occhio di riguardo al regno himalayano, soprattutto per ciò che concerne le trattative sino-bhutanesi sulle aree di confine contese. Pertanto, lungi da considerazioni spicciole sulla subordinazione della politica estera bhutanesi ai voleri di Nuova Delhi, il patrono non può fare a meno di coltivare con grande cura il rapporto simbiotico col suo vicino. Coltivare questo rapporto non significa cristallizzarlo, bensì implica una costante rilettura del legame di pari passo con l'evolversi degli sviluppi regionali. Da una prospettiva più ampia, l'India ha inoltre beneficiato del voto bhutanesi in sede ONU su alcuni dei temi per lei più rilevanti, tra cui nucleare e disarmo regionale. Questo però non significa che il governo di Thimphu abbia svenduto il suo voto in maniera analoga a quanto compiuto da alcuni microstati caraibici e del Pacifico. Nuova Delhi ha trovato nel Bhutan un cliente affidabile ma non sottomesso: sotto questo punto di vista il legame indo-bhutanesi si differenzia ad esempio dal Compact of Free Association, che è molto più puntiglioso ed incisivo nelle sue disposizioni.

Alla luce di quanto esposto, ci si potrebbe interrogare allora su quale sia l'attuale margine di manovra di politica estera del governo di Thimphu. Per rispondere a questa domanda è opportuno considerare innanzitutto che ad una simbiosi politica con l'India è seguita, nel corso degli anni, una ancor più marcata simbiosi economica. Oggi il Bhutan è fortemente legato al suo vicino da vincoli di natura commerciale e monetaria, e dipende enormemente da esso in materia di assistenza finanziaria e progetti infrastrutturali, primo su tutti la costruzione di strade. Stando ai dati del CIA World Factbook (2015), il governo di Nuova Delhi finanzia circa un quarto delle spese di budget del suo cliente himalayano, oltre a rappresentare il suo primo partner commerciale. Prova ne sia che circa il 90,3% delle esportazioni bhutanesi è diretto verso l'India, da cui il governo di Thimphu importa beni per il 78,6% del suo fabbisogno, mentre solo un modesto 5% arriva

da un paese terzo, che nel caso specifico non è la Cina (come ci si potrebbe forse aspettare), bensì la Francia.⁸⁶

Poste queste premesse, parrebbe logico supporre che qualsiasi manovra di politica estera non possa prescindere, almeno per il momento, dai timori e dai disegni complessivi di Nuova Delhi. Prova ne sia che certe prove di "corteggiamento" tra Bhutan e Pakistan si sono arenate ad uno stadio embrionale, e le due nazioni, seppur desiderose di intavolare fruttuose relazioni in ambito commerciale e turistico, non sono riuscite a spingersi oltre generiche dichiarazioni di massima. Tra le altre cose, infatti, l'India teme che un avvicinamento tra i due paesi possa condurre ad un allargamento delle operazioni clandestine pakistane in Bhutan, sulla falsariga di quanto già intentato in Nepal (con scarsi risultati) e Bangladesh (con discreti risultati). Il governo bhutanesi è stato costretto a temporeggiare anche quando Islamabad ha insistito per l'apertura di una ambasciata a Thimphu, specificando che sul punto fosse prima necessario consultare il suo "good friend" indiano.⁸⁷ Peraltro, durante un recente colloquio tra il primo ministro pakistano Gilani e quello bhutanesi Thinley, l'azione diplomatica di Islamabad si è spinta fino al punto da offrire assistenza al governo di Thimphu nel settore dell'istruzione e dello sviluppo umano, anche attraverso un incremento delle borse di studio nei campi della medicina e dell'ingegneria. Il primo ministro Gilani ha inoltre reiterato la sua proposta di offrire un valido training ai diplomatici bhutanesi presso la Foreign Services Academy pakistana.⁸⁸

Il governo di Thimphu si trova allora stretto in un paradosso: da un lato, per ampliare il proprio margine di manovra, esso dovrebbe ridurre la propria dipendenza economica da Nuova Delhi, negoziando con altri partner regionali; dall'altro, tuttavia, ogni avvicinamento a paesi terzi (Cina e Pakistan, in primis) rischia costantemente di scatenare le paranoiche reazioni del suo patrono. Il quale

⁸⁶ CIA World Factbook, 2017, «Bhutan». Disponibile all'indirizzo: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bt.html> (consultato il 17 luglio 2017).

⁸⁷ Maitra, R., 2004, «Pakistan's Bhutan gambit worries Delhi», *Asia Times Online*. Disponibile all'indirizzo: http://atimes.com/atimes/South_Asia/FK25Df03.html (consultato il 12 settembre 2016).

⁸⁸ Pakwatan, 2011, «Pakistan and Bhutan vow to boost ties in trade, tourism». Disponibile all'indirizzo: http://www.pakwatan.com/latest_news1.php?id=1318 (consultato il 12 settembre 2016). Si veda anche: Pakistan Today, 2011, «Pakistan, Bhutan vow to boost tourism, trade». Disponibile all'indirizzo: <http://www.pakistantoday.com.pk/2011/03/20/national/pakistan-bhutan-vow-to-boost-tourism-trade/> (consultato il 12 settembre 2016).

patrono, si noti bene, non si esime dal fare la voce grossa con i suoi vicini himalayani ogniqualvolta si senta leso nei suoi interessi, come è emerso dalla crisi indo-nepalese del 2015, durante la quale l'India ha imposto un duro blocco commerciale nei confronti del governo di Kathmandu per convincerlo a modificare la nuova Costituzione e concedere maggiore autonomia alle comunità induiste residenti in Nepal.⁸⁹

Infine, se da un lato le iniziative bilaterali del Bhutan rischiano ancora di subire dei decisi condizionamenti da parte di Nuova Delhi, impliciti o espliciti che siano, dall'altro è anche vero che certi contesti multilaterali possono garantire al governo di Thimphu ottimi risultati, come dimostrato dalle iniziative della SAARC (South Asian Association for Regional Cooperation) e del gruppo BBIN (Bangladesh, Bhutan, India, Nepal). Il recente Motor Vehicle Agreement del 2015, che nei prossimi anni dovrebbe nettamente agevolare il commercio transfrontaliero tra Bangladesh, Bhutan, India e Nepal, ne è un ottimo esempio, sebbene anche in questo caso sia stata di nuovo l'India a giocare un ruolo trainante verso l'integrazione regionale e lo sviluppo economico.⁹⁰

Le considerazioni strategiche sin qui esposte non pregiudicano tuttavia certe forme di diplomazia morbida portate avanti dal Bhutan negli ultimi anni, il cui scopo è quello di presentare ed incentivare l'immagine nazionale bhutanesa all'estero, la quale si radica principalmente (ma non in via esclusiva) sul concetto di Gross National Happiness, su una secolare cultura buddhista, sulla scrupolosa preservazione dell'ambiente e delle foreste (come si evince persino dall'art. 5 della sua Costituzione, in cui si specifica che "Every Bhutanese is a trustee of the Kingdom's natural resources and environment for the benefit of the present and future generations and it is the fundamental duty of every citizen to contribute to

⁸⁹ Si veda sul punto: Ojha, H., 2015, «The India-Nepal Crisis», *The Diplomat*. Disponibile all'indirizzo: <http://thediplomat.com/2015/11/the-india-nepal-crisis/> (consultato il 12 settembre 2016); Astarita, C., 2016, «Bangladesh, Nepal e Sri Lanka, perché è così difficile contenere le tensioni ai confini dell'Asia del Sud», *Osservatorio Strategico*, pp. 129-131. Disponibile all'indirizzo: http://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/CeMiSS/DocumentiVis/Osservatorio_Strategico_2016/OS_02_2016_web.pdf (consultato il 12 settembre 2016).

⁹⁰ Ramaswamy, R., 2015, «A Boost to Sub-Regionalism in South Asia», *The Diplomat*. Disponibile all'indirizzo: <http://thediplomat.com/2015/06/a-boost-to-sub-regionalism-in-south-asia/> (consultato il 12 settembre 2016).

the protection of the natural environment”⁹¹), su una caratterizzazione del paese come piccola enclave pacifica compressa in una regione montuosa, e sui peculiari usi e costumi della popolazione bhutanesi.

Queste iniziative non si sono limitate al contesto asiatico, come emerge dai recenti incontri culturali organizzati in Europa tra personalità della diplomazia bhutanesi e esponenti della società civile. Sono stati ad esempio rinsaldati i contatti con l’Italia attraverso la collaborazione con la Italy-Bhutan Friendship Society, come si evince da un summit organizzato nel maggio 2017 in collaborazione con la Regione Toscana (*Bhutan in Tuscany: Excellence in Culture and Good Living*), cui ha preso parte anche l’Ambasciatrice bhutanesi Pema Choden.⁹² Iniziative analoghe si sono avute anche a Praga nel 2017, in occasione della conferenza “Day of Happiness” organizzata da una fondazione culturale ceca, durante la quale si è dibattuto dell’originale ed innovativo concetto di Gross National Happiness⁹³, ed a Francoforte mediante le iniziative della German - Bhutan Himalaya Society.⁹⁴

In Asia invece la diplomazia bhutanesi ha rafforzato le collaborazioni in ambito politico, tecnico-scientifico ed economico con importanti attori regionali. Durante alcuni recenti colloqui con il Ministero degli Esteri di Singapore, ad esempio, è stato annunciato un importante programma di addestramento specialistico da destinare a professionisti del settore medico bhutanesi.⁹⁵ Analogamente, gli incontri svoltisi nell’aprile 2017 tra il Primo Ministro del Bangladesh Sheikh Hasina e il Primo Ministro del Bhutan hanno testimoniato la volontà di confermare e potenziare una cooperazione bilaterale a tutto campo tra partners regionali nei settori idroelettrico, delle risorse idriche, del commercio, del turismo, dei trasporti, della cultura, dell’istruzione, della salute, delle tecnologie informatiche e dell’agricoltura. Questi recenti sviluppi diplomatici coinvolgono ad

⁹¹ The Constitution of the Kingdom of Bhutan, art. 5, comma 1. Si veda: <http://www.nationalcouncil.bt/assets/uploads/files/Constitution%20of%20Bhutan%20English.pdf> (consultato il 2 giugno 2017).

⁹² MOFA Royal Government of Bhutan, May 25, 2017. Press release. <http://www.mfa.gov.bt/press-releases/press-release-269.html> (consultato il 2 giugno 2017).

⁹³ MOFA Royal Government of Bhutan, May 24, 2017. Press release. <http://www.mfa.gov.bt/press-releases/press-release-268.html> (consultato il 2 giugno 2017).

⁹⁴ MOFA Royal Government of Bhutan, April 13, 2017. Press release. <http://www.mfa.gov.bt/press-releases/press-release-254.html> (consultato il 2 giugno 2017).

⁹⁵ MOFA Royal Government of Bhutan, May 17, 2017. Press release. <http://www.mfa.gov.bt/press-releases/press-release-265.html> (consultato il 2 giugno 2017).

un sol tempo una dimensione politica, tecnico-scientifica ed economica di cui il Bhutan ha assoluto bisogno per diversificare la sua politica estera, ed in tal modo presentarsi alla comunità internazionale come un paese che, seppur strettamente legato all'India, gestisce autonomamente le sue relazioni con attori terzi, perlomeno in quei settori che non rientrano nel nucleo duro degli interessi indiani.⁹⁶

La diplomazia bhutanesa si è mossa anche verso attori geograficamente più distanti e meno connessi ai vitali interessi economici di Thimphu, come recentemente testimoniato dall'invito ufficiale rivolto dal monarca bhutanesa alla principessa giapponese Mako di Akishino⁹⁷, dalla presentazione delle credenziali del nuovo ambasciatore bhutanesa in Thailandia⁹⁸, dagli incontri con le delegazioni canadesi e finlandesi.⁹⁹ Al contrario, lì dove ad essere intaccati in maniera diretta o indiretta sono gli interessi nazionali ed il prestigio di Nuova Delhi, il governo di Thimphu non sembra potersi svincolare dalle direttive del patrono. Nel 2016, ad esempio, in seguito alla nuova crisi diplomatica indo-pakistana sorta dopo un attacco di presunta matrice jihadista contro una base militare indiana nella regione del Kashmir, Nuova Delhi ha deciso di boicottare il summit della SAARC da tenersi ad Islamabad, ed in quell'occasione i ministri degli esteri di Bhutan, Bangladesh e Afghanistan hanno fatto scudo intorno al governo indiano, condannando fermamente gli attacchi terroristici e la continua interferenza negli affari interni di alcuni stati membri dell'organizzazione, in tal modo ritirando la loro partecipazione agli incontri.¹⁰⁰ Nelle parole del portavoce bhutanesa, "the Royal Government of Bhutan shares the concerns of some of the member countries of SAARC on the deterioration of regional peace and security

⁹⁶ MOFA Royal Government of Bhutan, April 20, 2017, «Joint Statement on the State Visit of H.E. Sheikh Hasina, Prime Minister of the People's Republic of Bangladesh, to the Kingdom of Bhutan from 18-20 April 2017». <http://www.mfa.gov.bt/press-releases/joint-statement-on-the-state-visit-of-h-e-sheikh-hasina-prime-minister-of-the-peoples-republic-of-bangladesh-to-the-kingdom-of-bhutan-from-18-20-april-2017.html> (consultato il 2 giugno 2017).

⁹⁷ MOFA Royal Government of Bhutan, May 9, 2017. Press release. <http://www.mfa.gov.bt/press-releases/press-release-263.html> (consultato il 2 giugno 2017).

⁹⁸ MOFA Royal Government of Bhutan, April 20, 2017. Press release. <http://www.mfa.gov.bt/press-releases/press-release-259.html> (consultato il 2 giugno 2017).

⁹⁹ MOFA Royal Government of Bhutan, March 30, 2017. Press release. <http://www.mfa.gov.bt/press-releases/4625.html> (consultato il 2 giugno 2017).

¹⁰⁰ The Guardian, 2016, «Pakistan humiliated by south Asian countries' boycott of summit», disponibile all'indirizzo: <https://www.theguardian.com/world/2016/sep/28/pakistan-humiliated-by-south-asian-countries-boycott-of-summit> (consultato il 2 giugno 2017).

due to terrorism and joins them in conveying our inability to participate in the SAARC summit, under the current circumstances”.¹⁰¹

¹⁰¹ India Today, 2016, «SAARC summit: Afghanistan, Bangladesh, Bhutan join India in boycott; Pakistan isolated», disponibile all'indirizzo: <http://indiatoday.intoday.in/story/saarc-bangladesh-india-pulls-out-pakistan-terrorism-islamabad/1/774981.html> (consultato il 2 giugno 2017).

CONCLUSIONI

Il modello clientelare ci fornisce uno strumento prezioso per analizzare la politica estera dei piccoli stati da una prospettiva differente, implementando al contempo le teorie già esistenti sull'argomento. Al mutare delle circostanze e degli attori presi in considerazione, variano anche le strategie clientelari impiegate. Ciò che conta rilevare, in ultima istanza, è questo: oggi come in passato i più piccoli stati del sistema internazionale non possono fare a meno di legarsi ad un patrono geograficamente, economicamente o politicamente appetibile per sopperire alle proprie carenze militari e diplomatiche. E' inoltre opportuno evidenziare che l'esistenza stessa di certi piccoli stati è storicamente dipesa dalla capacità di agganciarsi ad uno o più patroni di riferimento, eventualmente sfruttando le eventuali rivalità tra le parti in causa.

Dall'analisi svolta è emerso che i benefici di tale simbiosi, dal punto di vista del cliente, si concretizzano prevalentemente nei seguenti ambiti:

a) Sicurezza e difesa, con particolare riferimento alla dissuasione militare del patrono, all'invio di mezzi ad alta tecnologia, all'addestramento delle forze armate locali, all'intelligence, al pronto dispiegamento sul terreno di truppe e/o consiglieri militari. Ciò può acquistare validità tanto per i microstati privi di esercito quanto per quelli dotati di forze armate esigue e scarsamente addestrate. Un sintetico *focus* sulla propensione delle potenze regionali ad intervenire a sostegno dei loro governi-cliente nel caso dei colpi di stato è servito a rafforzare ulteriormente questa tesi.

b) Estensione delle rappresentanze diplomatiche e consolari, con conseguente ampliamento delle reti di intelligence a disposizione dei piccoli stati. Si è notato infatti che sia la Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche (art. 46) quanto la Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari (art. 8) forniscono il principale substrato giuridico su cui impostare un'assistenza di questo tipo. Alcuni casi empirici hanno mostrato che all'atto pratico un simile legame è possibile e può risultare estremamente efficace: tra questi possiamo annoverare sia le esplicite previsioni contenute nei Compact of Free Association tra tre microstati del Pacifico (Palau, Isole Marshall e Micronesia) e gli Stati Uniti, l'art. V del

Treaty of Friendship siglato tra Samoa e Nuova Zelanda, gli accordi tra Andorra e il binomio franco-spagnolo, tra San Marino e l'Italia, tra il Liechtenstein e la Svizzera. L'assistenza al cliente può assumere anche forme più lungimiranti, ad esempio per ciò che concerne la formazione del personale diplomatico dei piccoli stati, come si evince chiaramente dalle previsioni contenute nel COFA tra Palau e Stati Uniti, in cui si specifica che "The Government of the United States agrees to accept citizens of Palau for training and instruction at the United States Foreign Service Institute [...], or similar training under terms and conditions to be mutually agreed".

c) Sostegno in politica estera, come opportunamente evidenziato da una molteplicità di casi storici precedenti o successivi al ventesimo secolo che - dato particolarmente interessante - riguardano contesti geopolitici molto diversi tra loro. Gli stati più piccoli hanno sempre cercato di massimizzare i propri vantaggi e ridurre le influenze esterne, vuoi barcamenandosi tra due o più protettori in competizione, vuoi subordinandosi volontariamente ad una potenza di riferimento. Prima del 1945 questo sostegno poteva essere funzionale a garantire la stessa sopravvivenza dei piccoli stati, mentre dopo il 1945 esso è servito principalmente a tutelare certi interessi di natura politica, economica e militare.

Anche dal punto di vista del protettore i risultati sembrano apprezzabili. Persino le grandi potenze non possono esimersi dallo scendere a patti con i minuscoli né del sistema internazionale, ogniqualvolta i piccoli stati possono fornire un contributo significativo in fatto di sicurezza e politica estera. Da questo punto di vista, sono le stesse prerogative sovrane dei piccoli stati ad essere strumentalizzate. Ciò che è emerso fin dall'inizio dell'analisi, infatti, è una considerazione estremamente rilevante: se è vero che ad una disuguaglianza *sostanziale* di risorse militari, economiche e demografiche tra grandi e piccoli stati si accompagna un'uguaglianza *formale*, ben espressa dal sistema "uno stato, un voto" tipico delle Nazioni Unite, è anche vero che questa contraddizione può essere opportunamente "sfruttata" a vantaggio degli stati più grandi. Detto in altri termini, persino lo stato più piccolo del mondo può commercializzare il suo status sovrano a vantaggio di terzi. All'atto pratico, quest'opportunità si concretizza:

a) Nella possibilità di legiferare in maniera indipendente per favorire l'installazione di basi strategiche sul proprio territorio. Le basi navali hanno rappresentato storicamente un *asset* decisivo per le potenze marittime del passato, come mirabilmente dimostrato dall'esperienza veneziana nel Mediterraneo Orientale, o dalla politica imperiale britannica in relazione alle basi di Madeira, Gibilterra, Malta e Cipro. In tempi più recenti, soprattutto al termine del processo di decolonizzazione, piccoli stati oramai indipendenti hanno ottenuto la possibilità di legiferare per destinare parti del loro territorio alla costruzione di basi navali ed aeree di cui le grandi e medie potenze possono nel perseguimento delle loro strategie. In Africa Orientale, per esempio, Gibuti rappresenta l'emblema di un piccolo stato completamente privo di risorse economiche tradizionali, ma contraddistinto da una invidiabile ubicazione geopolitica. Il discorso acquista ulteriore rilevanza se si considerano altri attori dell'Oceano Indiano (come le Seychelles, lo Sri Lanka, e le Maldive), del Pacifico (come Palau, le Isole Marshall, gli Stati Federati di Micronesia, l'isola di Guam), dell'Asia Orientale (nel caso di specie, le Filippine), della regione artica (Groenlandia), e certe isole dell'Oceano Atlantico che attualmente fungono - o potranno fungere in futuro - da *hubs* regionali (Canarie, Capo Verde), o che si sono dimostrate essenziali nell'effettivo perseguimento di importanti operazioni militari (Ascension durante il conflitto delle Falkland).

b) Nella possibilità di esprimere il proprio voto a favore di questo o quel patrono presso le principali organizzazioni internazionali, prima su tutte le Nazioni Unite. Si ha avuto modo di osservare infatti come i piccoli stati siano capaci sfruttare la condizione di eguaglianza giuridica che, presso molte organizzazioni internazionali, pone il loro voto sullo stesso piano di quello delle medie e grandi potenze. Ciò è tanto più rilevante se si considera che paesi di piccole dimensioni hanno ricoperto posizioni da membri non permanenti nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, o se si considera che il loro voto può essere cruciale anche in talune deliberazioni dell'Assemblea Generale (come per l'elezione dei giudici della Corte Internazionale di Giustizia), e presso alcune organizzazioni in cui alcune potenze difendono e promuovono loro stretti interessi

economici, come nel caso del Giappone con la moratoria sulla caccia commerciale alle balene presso la International Whaling Commission.

c) Nella possibilità di garantire riconoscimenti diplomatici nel caso di dispute internazionali (come quella tra la Cina e Taiwan, o tra la Georgia e le sue repubbliche secessioniste), di rilasciare i propri passaporti alle agenzie di intelligence di paesi terzi, di garantire l'utilizzo delle proprie ambasciate ed uffici consolari per il buon svolgimento di operazioni clandestine, di utilizzare brandelli del proprio territorio nazionale per ospitare migranti, richiedenti asilo o altri individui che sono invisibili o sgraditi al patrono.

Definiti gli interessi reciproci nel legame clientelare, è altresì emerso che i vecchi *frameworks* patrono-cliente erano ancora troppo condizionati dalle logiche della competizione bipolare, dimostrandosi perciò inadatti a descrivere le più recenti simbiosi internazionali. È stato anche evidenziato che tali relazioni possono essere più o meno formali, a seconda della volontà degli stati di vincolarsi o meno mediante un trattato. Da questo punto di vista, il caso-studio sul Bhutan ci ha permesso di esaminare l'evoluzione di un legame clientelare anche alla luce dei trattati siglati con l'India. Esso ha cercato di mostrare in maniera emblematica, attraverso una doppia prospettiva diacronica e sincronica, quali siano le dinamiche strategiche e diplomatiche che stanno alla base della politica estera di un piccolo stato senza sbocco sul mare, geograficamente serrato tra due potenze globali in competizione, e quale sia effettivamente il suo margine di manovra in politica estera. Si è cercato di evidenziare che il Bhutan è capace di gestire autonomamente una propria politica estera, ma solo quando i temi affrontati non minano gli stretti interessi economici, politici e militari di Nuova Delhi. Da questo punto di vista, qualsiasi evoluzione dei rapporti tra il governo di Thimphu e Pechino, o tra Thimphu e Islamabad, non può che maturare all'ombra del patrono indiano, cui la nazione himalayana è strettamente legata da forti vincoli di natura politica, economica, e tecnico-scientifica, e con un occhio sempre ben puntato agli sviluppi regionali.

Si ritiene infine che ulteriori sviluppi in quest'ambito di ricerca dovrebbero concentrarsi soprattutto sulla possibilità per le grandi e medie potenze di sfruttare le prerogative sovrane di piccoli attori indipendenti, magari attraverso un impiego

estensivo di interviste presso funzionari statali e personale diplomatico. Da un punto di vista diacronico, invece, il lavoro degli storici potrebbe rivelarsi fondamentale per l'analisi di certi casi particolarmente interessanti, quali sono le complesse (e controverse) strategie diplomatiche impiegate dalle Isole Ryukyu o dalla Corea Choson nei confronti dei vari *competitors* regionali, oppure in Asia Centrale con riferimento ai micro-principati della regione Himalayana (Sikkim) e della odierna regione pakistana (Hunza e Nagar). Il *framework* clientelare potrebbe essere ulteriormente perfezionato con l'inserimento di parametri socio-economici, che considerino anche fenomeni trasversali tipici degli stati più piccoli quali sono l'immigrazione e le rimesse, ed altresì considerando forme di assistenza tecnico-scientifica nei settori dell'economia, dei trasporti, della comunicazione e della salute, in cui il contributo dello stato-patrono può rivelarsi decisivo.

BIBLIOGRAFIA

- Ahsan, S.A., Chakma, B., 1993, «Bhutan's Foreign Policy. Cautious Self-Assertion?», *Asian Survey*, Vol. 33, No. 11, pp. 1043-1054.
- Alford, J., 1984, «Security Dilemmas of Small States», *The World Today*, Vol. 40, No. 8-9, pp. 363-369.
- Anckar, D., 2007, «Archipelagos and Political Engineering: The Impact of Non-Contiguity on Devolution in Small States», *Island Studies Journal*, Vol. 2, No. 2, pp. 193-208.
- Anckar, D., Anckar, C., 2000, «Democracies without parties», *Comparative Political Studies*, Vol. 33, No. 2, pp. 225-247.
- Andriamananjara, S., Schiff, M., 2001, «Regional Cooperation among Microstates», *Review of International Economics*, Vol. 9, No. 1, pp. 42-51.
- Anselmi, S., 1994, «Motivazioni economiche della neutralità di Ragusa nel Cinquecento», in A. Di Vittorio, S. Anselmi, P. Pierucci (a cura di), *Ragusa (Dubrovnik) una repubblica adriatica: saggi di storia economica e finanziaria*, Bologna: Istituto editoriale universitario, pp. 25-55.
- Arpi, C., 2014, «In Bhutan too, Chinese grab land», *Indian Defence Review*. Disponibile all'indirizzo: <http://www.indiandefencereview.com/news/in-bhutan-too-chinese-grab-land/> (consultato il 31 luglio 2015).
- Ascani, A., 1963, *Cospaia. Storia inedita della singolare Repubblica*, Città di Castello: Istituto professionale di Stato per l'industria e l'artigianato.
- Asia News, 2015, «Nepal on alert for Indian terrorists travelling in Europe with fake passport». Disponibile all'indirizzo: <http://www.asianews.it/news-en/Nepal-on-alert-for-Indian-terrorists-travelling-in-Europe-with-fake-passport-33852.html> (consultato il 2 agosto 2015).
- Atkinson, J., 2010, «China-Taiwan diplomatic competition and the Pacific Islands», *The Pacific Review*, Vol. 23, No. 4, pp. 407-427.
- Bagnato, B., 2006, *L'Europa e il mondo. Origini, sviluppo e crisi dell'imperialismo coloniale*, Firenze: Le Monnier Università.
- Baker, B., 2009, «Comoros: The Search for Viability», *Civil Wars*, Vol. 11, No. 3, pp. 215-233.

- Baldacchino, G., 2005, «Editorial: Islands: Objects of Representation», *Geografiska Annaler*, Vol. 87, No. 4, pp. 247-251.
- Baldacchino, G., 2010, «Island and beers: Toasting a discriminatory approach to small island manufacturing», *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 51, No. 1, pp. 61-72.
- Baldacchino, G., 2013, «Thucydides or Kissinger? A Critical Review of Smaller State Diplomacy», in A.F. Cooper, T.M. Shaw (a cura di), *The Diplomacies of Small States. Between Vulnerability and Resilience*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 21-40.
- Ballesteros Martin, M.A., 2013, «El Valor Geostratégico de las Islas Canarias», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, pp. 2-16.
- Bangash, Y.K., 2010, «Three Forgotten Accessions: Gilgit, Hunza and Nagar», *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, Vol. 38, No. 1, pp. 117-143.
- Barston, R., 1971, «The External Relations of Small States», in A. Schou, A.O. Brundtland (a cura di), *Small States in International Relations*, Stockholm: Almqvist & Wiksell, pp. 39-56.
- Bartmann, B., 2002, «Metting the Needs of Microstate Security», *The Round Table*, No. 365, pp. 361-374.
- Bartmann, B., 2006, «In or Out: Sub-national Island Jurisdictions and the Antechamber of Para-diplomacy», *The Round Table*, Vol. 95, No. 386, pp. 541-559.
- Bazzoli, M., 1990, *Il piccolo stato nell'età moderna. Studi su un concetto della politica internazionale tra XVI e XVIII secolo*, Milano: Jaca Book.
- Bazzoli, M., 1999, «Piccolo stato e teoria dell'ordine internazionale nell'età moderna», in E. Gabba, A. Schiavone (a cura di), *Polis e piccolo stato tra riflessione antica e pensiero moderno*, Como: New Press, pp. 76-93.
- BBC News, 2015, «Australia asylum: protests continue at Manus Island camp». Disponibile all'indirizzo: <http://www.bbc.com/news/world-australia-30875446> (consultato il 19 maggio 2015).
- Becker, C., 2012, «Small Island States in the Pacific: the Tyranny of Distance?», *IMF Working Paper*, pp. 1-27.

- Benedict, B. (a cura di), 1967, *Problems of Smaller Territories*, London: The Athlone Press.
- Benguigui, G., 2011, «Tonga in Turmoil», *Journal of the Polynesian Society*, Vol. 120, No. 4, pp. 349-367.
- Berger, S., 2010, «The Study of Enclaves: Some Introductory Remarks», *Geopolitics*, Vol. 15, pp. 312-328.
- Bergsmann, S., 2001, «The concept of military alliance», in E. Reiter, H. Gartner (a cura di), *Small States and Alliances*, Berlin: Springer-Verlag, pp. 25-37.
- Bertelsen, R.G., 2010, «Structural, Environmental, and Political Conditions for Security Policy in the High North Atlantic», *Strategic Insights*, Vol. 9, No. 2, pp. 26-52.
- Bertram, G., Poirine, B., 2007, «Island Political Economy», in G. Baldacchino (a cura di), *A World of Islands*, Institute of Island Studies: University of Prince Edward Island, pp. 323-376.
- Bertram, I.G., Watters, R.F., 1985, «The MIRAB Economy in South Pacific Microstates», *Pacific Viewpoint*, Vol. 26, No. 3, pp. 497-519.
- Bishop, M.L., 2010, «Tourism as a small-state development strategy: pier pressure in the Eastern Caribbean?», *Progress in Development Studies*, Vol. 10, No. 2, pp. 99-114.
- Bisht, M., 2012, «Bhutan's Foreign Policy Determinants: An Assessment», *Strategic Analysis*, Vol. 36, No. 1, pp. 57-72.
- Bjol, E., 1971, «The Small State in International Politics», in A. Schou, A.O. Brundtland (a cura di), *Small States in International Relations*, Stockholm: Almqvist & Wiksell, pp. 29-37.
- Boyce, P.T., 1974, «Foreign Offices and New States», *International Journal*, Vol. 30, No. 1, pp. 141-161.
- Bollee, A., 2003, «Djibouti: From French Outpost to US Base», *Review of African Political Economy*, Vol. 30, No. 97, pp. 481-484.
- Brass, J.N., 2008, «Djibouti's Unusual Resource Curse», *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 46, No. 4, pp. 523-545.

- Braudel, F., 1986, *Civiltà e Imperi del Mediterraneo nell'Età di Filippo II - Vol. I*, Torino: Einaudi.
- Braund, D., 1984, *Rome and the Friendly King. The Character of the Client Kingship*, London & Canberra: Croom Helm.
- Braveboy-Wagner, J.A., 2013, «The Diplomacy of Caribbean Community States: Searching for Resilience», in A.F. Cooper, T.M. Shaw (a cura di), *The Diplomacies of Small States. Between Vulnerability and Resilience*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 96-115.
- Bray, J., 1993, «Bhutan: the dilemmas of a small state», *The World Today*, Vol. 49, No. 11, pp. 213-216.
- Brewster, D., 2014, «Operation Cactus: India's 1988 intervention in the Maldives», *Pragati. The Indian National Interest Review*. Disponibile all'indirizzo: <http://pragati.nationalinterest.in/2014/04/operation-cactus-indias-1988-intervention-in-the-maldives/> (consultato il 5 marzo 2015).
- Brewster, D., Rai, R., 2011, «Flowers Are Blooming: the story of the India Navy's secret operation in the Seychelles», *The Naval Review*, Vol.99, No.1, pp. 58-62.
- Brewster, D., Rai, R., 2013, «Operation *Lal Dora*: India's Aborted Military Intervention in Mauritius», *Asian Security*, Vol. 9, No. 1, pp. 62-74.
- Briguglio, L., 1995, «Small Island Developing States and Their Economic Vulnerabilities», *World Development*, Vol. 23, No. 9, pp. 1615-1632.
- Cambiano, G., 1999, «Polis e piccolo stato in Platone e Aristotele», in E. Gabba, A. Schiavone (a cura di), *Polis e piccolo stato tra riflessione antica e pensiero moderno*, Como: New Press, pp. 15-31.
- Campbell, I.C., 2006, «Progress and populism in Tongan politics», *The Journal of Pacific History*, Vol. 41, No. 1, pp. 49-60.
- Carney, C.P., 1989, «International Patron-Client Relationships: A Conceptual Framework», *Studies in Comparative International Development*, Vol. 24, No. 2, pp. 42-55.
- Caroli, R., 1991, «L'edificazione del moderno Stato giapponese e la definizione dei suoi limiti territoriali. L'intervento del Giappone Meiji nelle Ryukyu», *Il Giappone*, Vol. 31, pp. 67-108.

- Carter, F.W., 1972, *Dubrovnik (Ragusa). A Classical City-state*, London and New York: Seminar Press.
- Chandramohan, B., 2009, «India, Maldives and the Indian Ocean», *Institute for Defence Studies and Analyses*. Disponibile all'indirizzo: http://www.idsa.in/idsastrategiccomments/IndiaMaldivesandtheIndianOcean_BChandramohan_131009.html (consultato l'8 maggio 2015).
- Chong, A., 2010, «Small state soft power strategies: virtual enlargement in the cases of the Vatican City State and Singapore», *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 23, No. 3, pp. 383-405.
- Choudhary, L.K., 2005, «Indo-Bhutan Relationship: A Unique Example of Bilateral Friendship in South Asia», *India Quarterly*, Vol. 61, No. 2, pp. 213-229.
- CIA World Factbook. Disponibile all'indirizzo: www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook
- Cohen, S.T., 2008, «Augustus, Julia and the development of exile *ad insulam*», *The Classical Quarterly*, Vol. 58, No. 1, pp. 206-217.
- Cole, R.H., 1997, *Operation Urgent Fury: The Planning and Execution of Joint Operations in Grenada*, Washington D.C.: Joint History Office.
- Commonwealth Advisory Group, 1997, *A Future for Small States. Overcoming Vulnerability*, London: Commonwealth Secretariat.
- Compact of Free Association (as amended) between the Government of the United States of America and the Government of the Federated States of Micronesia, 2003.
- Compact of Free Association (as amended) between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of the Marshall Islands, 2003.
- Compact of Free Association between the Government of the United States of America and the Government of Palau, 1986.
- Conforti, B., Focarelli, C., 2008, *Le Nazioni Unite*, Padova: Cedam.
- Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, 1982.

- Convenzione di amicizia e di buon vicinato fra la Repubblica di S. Marino e il Regno d'Italia, 1939. Disponibile all'indirizzo: <http://www.esteri.sm/online/home/trattati-internazionali.html> (consultato il 3 gennaio 2015).
- Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari, 1963.
- Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche, 1961.
- Cooper, A.F., Shaw, T.M. (a cura di), 2013, *The Diplomacies of Small States. Between Vulnerability and Resilience*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Copper, J.F., 2016, *China's Foreign Aid and Investment Diplomacy, Vol. III*, New York: Palgrave Macmillan.
- Coralluzzo V., Ozzano L. (a cura di), *Religioni tra pace e guerra. Il sacro nelle relazioni internazionali del XXI secolo*, Torino: UTET.
- Curti Gialdino, C., 2014, *Lineamenti di diritto diplomatico e consolare*, Torino: Giappichelli.
- Dabhade, M., Pant, H.V., 2004, «Coping with challenges to sovereignty: Sino-Indian rivalry and Nepal's foreign policy», *Contemporary South Asia*, Vol. 13, No. 2, pp. 157-169.
- Davis, S., 2011, «The US military base network and contemporary colonialism: Power projection, resistance and the quest for operational unilateralism», *Political Geography*, Vol. 30, pp. 215-224.
- Deckert, A., 2011, «Misuse of Diplomatic Passports», *Proceedings of the Crime, Justice and Social Democracy Conference*, pp. 11-26.
- Dennis, T.A., 2002, «The Principality of Sealand: Nation Building by Individuals», *Tulsa Journal of Comparative and International Law*, Vol. 10, No. 1, pp. 261-296.
- Desplanque, S., 2012, «Greenland: geostrategic and geo-economic challenges», *Commentary Paper IBL-CECRI*.
- Diplomasi Akademisi, «Training Program for the Bhutanese Diplomats». Disponibile all'indirizzo: <http://diab.mfa.gov.tr/en/training-program-for-the-bhutanese-diplomats/> (consultato il 29 luglio 2015).
- Di Rienzo, E., 2012, *Il Regno delle Due Sicilie e le Potenze Europee: 1830-1861*, Soveria Mannelli: Rubbettino.

- Di Vittorio, A., «L’impatto delle scoperte portoghesi sull’economia di Ragusa nel XVI secolo», in Di Vittorio, A., Anselmi, S., Pierucci, P. (a cura di), 1994, *Ragusa (Dubrovnik) una repubblica adriatica: saggi di storia economica e finanziaria*, Bologna: Istituto editoriale universitario, pp. 13-23.
- Di Vittorio, A., 1994, «Un grande nodo postale tra Oriente ed Occidente in età moderna: la Repubblica di Ragusa», in A. Di Vittorio, S. Anselmi, P. Pierucci, (a cura di), *Ragusa (Dubrovnik) una repubblica adriatica: saggi di storia economica e finanziaria*, Bologna: Istituto editoriale universitario, pp. 57-83.
- Dòzsa, D., 2008, «EU Relations with European Micro-States. Happily Ever After?», *European Law Journal*, Vol. 14, No. 1, pp. 93-101.
- Drezner, D.W., 2001, «Sovereignty for Sale», *Foreign Policy*, No. 126, pp. 76-77.
- Dumianski, Z., 2014, «Microstates as Modern Protected States: Towards a New Definition of Micro-Statehood», *Centre For Small State Studies: Working Paper*, pp. 3-35.
- Duursma, J., 1996, *Fragmentation and the International Relations of Micro-States*, Cambridge: Cambridge University Press.
- East, M.A., 1973, «Size and Foreign Policy Behavior», *World Politics*, Vol. 25, No. 4, pp. 556-576.
- Eccardt, T.M., 2005, *Secrets of the Seven Smallest States of Europe*, New York: Hippocrene Books.
- Eichner, I., 2009, «Report: Iran ‘Bought’ Solomon Island [sic] Vote Against Israel», *YnetNews*. Disponibile all’indirizzo: <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-3808621,00.html> (consultato il 14 maggio 2015).
- Eldar, O., 2008, «Vote-trading in International Institutions», *The European Journal of International Law*, Vol. 19, No. 1, pp. 3-41.
- Ex Repubblica di Cospaia. Disponibile all’indirizzo: <http://www.repubblicadicospaia.it/> (consultato il 20 gennaio 2015).
- Ellis, S., 1996, «Africa and International Corruption: The Strange Case of South Africa and Seychelles», *African Affairs*, Vol. 95, No. 379, pp. 165-196.

- Embassy of India in Thimphu, Bhutan, 2017, «India-Bhutan Trade Relation», disponibile all'indirizzo: <https://www.indianembassythimphu.bt/pages.php?id=42>.
- EmbassyPages.com, disponibile all'indirizzo: www.embassypages.com (consultato il 23 agosto 2015).
- Favole, A., 2010, «Le democrazie degli altri: prospettive antropologiche», *Parolechiave*, Vol. 43, pp. 155-168.
- Ferrajoli, L., 1997, *La sovranità nel mondo moderno*, Bari: Laterza.
- Ferrari Bravo, L., 2001, «Il piccolo stato nei rapporti diplomatici internazionali», in L. Barletta, F. Cardini, G. Galasso, (a cura di), *Il piccolo stato. Politica, storia, diplomazia*, San Marino: AIEP Editore, pp. 283-290.
- Finin, G.A., 2002, «Small is Viable: The Global Ebbs and Flows of a Pacific Atoll Nation», *Pacific Island Development Series*, Working Paper No. 15, pp. 1-29.
- Firth, S., 2013, «New Developments in the International Relations of the Pacific Islands», *The Journal of Pacific History*, Vol. 48, No. 3, pp. 286-293.
- Fisher, R., Esfandiary, M.S., Brown, E., de Smith, S., 1968, «The Participation of Microstates in International Affairs», *Proceedings of the American Society of International Law at its Annual Meeting*, Vol. 62, pp. 164-188.
- Focarelli, C., 2008, *Lezioni di Diritto Internazionale - Volume I. Il sistema degli Stati e i valori comuni dell'umanità*, Padova: Cedam.
- Forero, J., Molinski, D., 2014, «Netherlands Says Venezuelan Detained in Aruba Has Immunity», *The Wall Street Journal*.
- Fox, A.B., 1969, «The Small States in the International System», *International Journal*, Vol. 24, No. 4, pp. 751-764.
- Gabba E., Schiavone A. (a cura di), *Polis e piccolo stato tra riflessione antica e pensiero moderno*, Como: New Press.
- Galay, K., 2004, «International Politics of Bhutan», *Journal of Bhutan Studies*, Vol. 10, pp. 90-107.
- Gerra, F., 1975, *L'impresa di Fiume. La Reggenza Italiana del Carnaro*, Vol. II, Milano: Longanesi.

- Giantin, S., 2011, «Nel 1999 ‘007’ serbi nascosti nell’ambasciata cinese bombardata», *Il Piccolo*. Disponibile all’indirizzo: http://ricerca.gelocal.it/ilpiccolo/archivio/ilpiccolo/2011/02/16/NZ_06_MIKY.html (consultato il 18 maggio 2015).
- Gioia, A., 2010, *Diritto Internazionale*, Milano: Giuffrè.
- Giusti, F., Sommella, V., Cigliano, S., 2009, *Storia dell’Oceania*, Roma: Donzelli Editore.
- Graziani, G., 2012, *Stati d’eccezione. Cosa sono le micronazioni*, Roma: Edizioni dell’asino.
- Grygiel, J.J., 2006, *Great Powers and Geopolitical Change*, Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Gubb, M., 2000, *Foreign Military Intervention in Response to Microstate Security Crises: a Study in Vulnerability and Dependence*, University of Oxford.
- Handel, M., 1981, *Weak States in the International System*, London: Frank Cass.
- Harden, S. (a cura di), 1985, *Small is Dangerous. Micro States in a Macro World*, London: Frances Pinter.
- Hardy, J., 2014, «China builds another island in South China Sea», *IHS Jane’s Defence Weekly*. Disponibile all’indirizzo: <http://www.janes.com/article/43757/china-builds-another-island-in-south-china-sea> (consultato il 24 febbraio 2015).
- Harvaky, R.E., 1988, «Las bases como proyección de fuerza y seguridad nacional», *Politica Exterior*, Vol. 2, No. 6, pp. 227-256.
- Hass, M., 2004, «Geopolitics and Nations: Why Liechtensteiners Exist», *Social Science Research Network: Working Paper*, pp. 2-35.
- Hill, W.G., 1999, *The Passport Report*, Scope International Limited.
- Hoare, M., 1986, *The Seychelles Affair*, Boulder: Paladin Press.
- Horimoto, T., 2014, «Ambivalent relations of India and China: Cooperation and Caution», *Journal of Contemporary East Asia Studies*, Vol. 3, no. 2, pp. 61-92.

- Huffer, E., 1998, «Canoes v. Carriers: International Relations in the South Pacific», *Commonwealth and Comparative Politics*, Vol. 36, No. 3, pp. 74-95.
- Huffer, E., So'o, A., 2003, «Consensus versus dissent: Democracy, pluralism and governance in Samoa», *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 44, No. 3, pp. 281-304.
- Hussain, S., 2006, «Small Players in the Great Game: Marginality and Representation on the Northern Frontiers of Nineteenth-Century Colonial India», *South Asia: Journal of South Asian Studies*, Vol. 29, No. 2, pp. 235-253.
- Ince, B.A., 1979, «The Information Gap and Non-Consultation: Effects on Foreign Policy-Making in Commonwealth Caribbean States», *International Journal*, Vol. 34, No. 2, pp. 227-250.
- India-Bhutan Friendship Treaty, 2007. Disponibile all'indirizzo: <http://mea.gov.in/Images/pdf/india-bhutan-treaty-07.pdf> (consultato il 24 marzo 2015).
- Inoue, K., Murayama, M., Rahumatullah, M., 2004, *Sub-Regional Relations in the Eastern South Asia: With Special Focus on Bangladesh and Bhutan*, Joint Research Program Series No. 132, IDE-JETRO.
- International Institute for Strategic Studies, 2014, *The Military Balance*, New York: Routledge.
- Jha, N.K., 2005, «Dynamics of India's Security and Foreign Policy: Responding to Challenges of South Asian Domestic Milieu», *India Quarterly*, Vol. 61, No. 4, pp. 39-70.
- Jiadong, Y., 2013, «Satsuma's Invasion of the Ryukyu Kingdom and Changes in the Geopolitical Structure of East Asia», *Social Sciences in China*, Vol. 34, No. 4, pp. 118-138.
- Kaegi, W., 1960, *Meditazioni storiche*, Bari: Laterza.
- Kappeler, D., 2007, «The Role of Diplomats from Small States», *International Conference Diplomacy of Small States*, pp. 1-4.
- Keethaponcalan, S.I., 2014, «A Small Power's Struggle for Independence in the Independent Era: The Case of Sri Lanka», *African and Asian Studies*, Vol. 13, pp. 167-186.

- Kelman, I., Davies, M., Mitchell, T., Orr, I., Conrich, B., 2006, «Island Disaster Para-diplomacy in the Commonwealth», *The Round Table*, Vol. 95, No. 386, pp. 561-574.
- Keohane, R., 1969, «Lilliputians Dilemmas: Small States in International Politics», *International Organization*, Vol. 23, pp. 291-310.
- Kerslake, T.D., 2010, *Samoa and New Zealand's special relationship: More than a Neighbour?*, Master Thesis: University of Waikato.
- Kharat, R., 2004, «Bhutan's security scenario», *Contemporary South Asia*, Vol. 13, No. 2, pp. 171-185.
- Klieger, P.C., 2012, *The Microstates of Europe: Designer Nations in a Post-Modern World*, Plymouth: Lexington Books.
- Krause, V., Singer, J.D., 2001, «Minor powers, alliances, and armed conflict: some preliminary patterns», in E. Reiter, H. Gartner (a cura di), *Small States and Alliances*, Berlin: Springer-Verlag, pp. 15-23.
- Kumar, V., 2002, «The Siliguri Corridor threatened», *The Hindu*. Disponibile all'indirizzo:
<http://www.thehindu.com/2002/02/18/stories/2002021803201100.htm>
 (consultato il 31 luglio 2015).
- Kumar, P., 2010, «Sino-Bhutanese Relations: Under the Shadow of India-Bhutan Friendship», *China Report*, Vol. 46, No. 3, pp. 243-252.
- La Repubblica, 2012, «Golpe alle Maldive, si dimette il presidente. Già insediato il successore Waheed». Disponibile all'indirizzo:
http://www.repubblica.it/esteri/2012/02/07/news/colpo_di_stato_alle_maldive-29460092/
 (consultato il 5 marzo 2015).
- Lee, V.R., 2014, «Bhutan: The Indian Army's Front Line», *The Diplomat*. Disponibile all'indirizzo: <http://thediplomat.com/2014/11/bhutan-the-indian-armys-front-line/> (consultato il 31 luglio 2015).
- Lin, H.T., 2009, «The Tributary System in China's Historical Imagination: China and Hunza, ca. 1760-1960», *Journal of the Royal Asiatic Society*, Vol. 19, No. 4, pp. 489-507.

- Lingua, P., 2001, «Uno stato immaginario: il “Principato” di Seborga», in L. Barletta, F. Cardini, G. Galasso, (a cura di), *Il piccolo stato. Politica, storia, diplomazia*, San Marino: AIEP Editore, pp. 311-325.
- Lockwood, N.J., 2013, «International Vote Buying», *Harvard International Law Journal*, Vol. 54, No. 1, pp. 97-156.
- Luttwak, E., 1981, *La Grande Strategia dell’Impero Romano*, Milano: Rizzoli.
- Luttwak, E., 1983, *Tecnica del Colpo di Stato*, Milano: Rizzoli.
- Maass, M., 2014, «Small States: Survival and Proliferation», *International Politics*, Vol. 51, pp. 709-728.
- Mahan, A., 1890, *The Influence of Sea Power Upon History*, Boston: Little, Brown and Company.
- Mathou, T., 2004, «Bhutan-China Relations: Towards a New Step in Himalayan Politics», *Centre for Bhutan Studies*, pp. 388-411.
- Mathou, T., 2008, «How to Reform a Traditional Buddhist Monarchy», *Centre for Bhutan Studies*. Disponibile all’indirizzo: http://www.bhutan-switzerland.org/pdf/T-Mathou_TraditionalMonarchy.pdf (consultato il 29 luglio 2015).
- Mazumdar, A., 2005, «Bhutan’s Military Action against Indian Insurgents», *Asian Survey*, Vol. 45, No. 4, pp. 566-580.
- Mazza, R., 2012, *Microstati e Nazioni Unite*, Napoli: Editoriale Scientifica.
- McElroy, J.L., 2006, «Small island tourist economies across the life cycle», *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 47, No. 1, pp. 61-77.
- McNamara, K.E., 2009, «Voices from the margin: Pacific ambassadors and the geopolitics of marginality at the United Nations», *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 50, No. 1, pp. 1-12.
- McQueen, B., 2005, *Island Base: Ascension Island in the Falklands War*, Dunbeath: Whittles Publishing.
- Medeiros Ferreira, J., 2011, «Where is Portugal in Portuguese-American relations?», in M. Mesquita, S. Pina, S. Neve (a cura di), *Landmarks in Transatlantic Strategy. From Roosevelt to Obama*, Lisboa: Luso-American Foundation, pp. 65-79.

- Midgett, D., 2004, «Pepper and Bones: The Secessionist Impulse in Nevis», *New West Indian Guide*, Vol. 78, No. 1/2, pp. 43-71.
- Milefsky, R.L., 2004, «Territorial Disputes and Regional Security in the Caribbean Basin», in I.L. Griffith (a cura di), *Caribbean Security in the Age of Terror: Challenge and Change*, Kingston: Ian Randle Publishers, pp. 72-103.
- Ministry of External Affairs, Government of India, 2014, «India-Bhutan Relations». Disponibile all'indirizzo: https://mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/Bhutan_April_2014_eng.pdf.
- Misra, A., 2004, «Theorising 'small' and 'micro' state behaviour using the Maldives, Bhutan and Nepal», *Contemporary South Asia*, Vol. 13, No. 2, pp. 133-148.
- MOFA Royal Government of Bhutan. Disponibile all'indirizzo: <http://www.mfa.gov.bt/>.
- Mohamed, A.N., 2002, «The Diplomacy of micro-states», *Discussion Paper in Diplomacy*, No. 78, pp. 1-37.
- Morgenthau, H.J., 1997, *Politica tra le nazioni. La lotta per il potere e la pace*, Bologna: Il Mulino.
- Mount, G., 1991, «The Men Who Built the Bank at Monte Carlo», *History Today*, Vol. 41, No. 10, pp. 32-37.
- Mountz, A., 2011, «The enforcement archipelago: Detention, haunting, and asylum on islands», *Political Geography*, Vol. 30, pp. 118-128.
- Mouritzen, H., 1991, «Tension between the Strong, and the Strategies of the Weak», *Journal of Peace Research*, Vol. 28, No. 2, pp. 217-230.
- Mori, M., 2012, «The Outbreak of the Sino-Japanese War and the Issue of Suzerain-Vassal as Viewed from the Standpoint of Choson», *International Journal of Korean History*, Vol. 17, No. 1, pp. 29-63.
- Munton, D., Matejova, M., 2012, «Spies without Borders? Western Intelligence Liaison, the Theheran Hostage Affair and Iran's Islamic Revolution», *Intelligence and National Security*, Vol. 27, No. 5, pp. 739-760.
- Murthy, P., 1999, «Indo-Bhutan relations: Serving mutual interests», *Strategic Analysis*, Vol. 23, No. 1, pp. 121-136.

- Musco, S., 2014, *Storia dello Spionaggio Antico. Teoria e Strategie di Intelligence dagli Albori alla Caduta dell'Impero Romano*, Roma: Aracne.
- Musco, S., 2015, *I Microstati nel Sistema Internazionale. Considerazioni Politiche e Strategie di Sopravvivenza*, Perugia: Morlacchi.
- Musco, S., Coralluzzo V., 2016, "Sneaking Under Cover: Assessing the Relevance of Passports for Intelligence Operations", *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 29, No. 3, pp. 427-446.
- Nestroy, H., 2004, «Bhutan: The Himalayan Buddhist Kingdom», *Asian Affairs*, Vol. 35, No. 3, pp. 338-352.
- Neumann, I.B., Gstohl, S., 2006, «Introduction: Lilliputians in Gulliver's world?» in C. Ingebritsen, I. Neumann, S. Gstohl, J. Beyer (a cura di), *Small States in International Relations*, Seattle: University of Washington Press, pp. 3-36.
- News24, 2015, «Guinea-Bissau cracks down on illicit diplomatic passports». Disponibile all'indirizzo: <http://www.news24.com/Africa/News/Guinea-Bissau-cracks-down-on-illicit-diplomatic-passports-20150210> (consultato il 18 maggio 2015).
- Official Website of Indian Army, 2015, «History», all'indirizzo: <http://indianarmy.nic.in/Site/FormTemplete/frmTemp1PLM3C.aspx?MnId=jtMqox76AHKxhQlIRdSiqQ==&ParentID=hIFd0pToHqd1oL/peApYAYQ==> (consultato il 28 luglio 2015).
- Ozzano, L., 2012, «Gli attori religiosi transnazionali e il caso del Vaticano», in V. Coralluzzo, L. Ozzano (a cura di), *Religioni tra pace e guerra. Il sacro nelle relazioni internazionali del XXI secolo*, Torino: UTET, pp. 85-95.
- Palan, R., 2002, «Tax Havens and the Commercialization of State Sovereignty», *International Organization*, Vol. 56, No. 1, pp. 151-176.
- Panda, A., 2013, «Geography's Curse: India's Vulnerable 'Chicken's Neck'», *The Diplomat*. Disponibile all'indirizzo: <http://thediplomat.com/2013/11/geographys-curse-indias-vulnerable-chickens-neck/> (consultato il 31 luglio 2015).

- Panke, D., 2011, «Small States in the United Nations. Explaining Patterns of Activity and Influence in the General Assembly», *Paper prepared for the 2011 ISA meeting*.
- Parsi, V.E., 1998, *Interesse nazionale e globalizzazione. I regimi democratici nelle trasformazioni del sistema post-westfaliano*, Milano: Jaca Book.
- Pella jr., J.A., 2015, «International Relations in Africa before the Europeans», *The International History Review*, Vol. 37, No. 1, pp. 99-118.
- Pelton, R.Y., 2007, *Licensed to Kill. Hired Guns in the War on Terror*, New York: Crown Publishing Group.
- Penjore, D., «Security of Bhutan: Walking Between the Giants», 2004, *Journal of Bhutan Studies*, Vol. 10, pp. 108-131.
- Peterson, J.E., 2006, «Qatar and the World: Branding for a Micro-State», *Middle East Journal*, Vol. 60, No. 4, pp. 732-748.
- Phillips, D.E., 2002, «The Defunct Dominica Defence Force and Two Attempted Coups on the Nature Island», *Caribbean Studies*, Vol. 30, No. 1, pp. 52-81.
- Plischke, E., 1977, *Microstates in World Affairs: Policy Problems and Options*, Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Poirine, B., 1998, «Should We Hate or Love MIRAB?», *The Contemporary Pacific*, Vol. 10, No. 1, pp. 65-105.
- Poirine, B., 2010, «The Economy of French Polynesia: Past, Present and Future», *Pacific Economic Bulletin*, Vol. 25, No. 1, pp. 24-34.
- Poulou, T.T., 1971, «Bhutan's External Relations and India», *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 20, No. 2, pp. 195-212.
- Prasad, N., 2004, «Escaping Regulation, Escaping Convention», *World Economics*, Vol. 5, No. 1, pp. 41-65.
- Prasad, N., 2009, «Small but Smart: Small States in the Global System», in A.F. Cooper, T.M. Shaw (a cura di), *The Diplomacies of Small States. Between Vulnerability and Resilience*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 41-64.

- Premdas, R.R., 1987, «Melanesian Socialism: Vanuatu's Quest for Self-Definition and Problems of Implementation», *Pacific Studies*, Vol. 11, No. 1, pp. 107-129.
- Premnath, G., 2003, «The Weak Sovereignty of the Postcolonial Nation-State», in A. Kumar, (a cura di), *World Bank Literature*, Minneapolis: University of Minnesota Press, pp. 253-264.
- Price, M., 2001, «Satellite broadcasting as trade routes in the sky», in J.M. Chan, B.T. McIntyre (a cura di), *In Search of Boundaries. Communication, Nation-States and Cultural Identities*, Santa Barbara: Praeger, pp. 146-166.
- Principality of Sealand, official website. Disponibile all'indirizzo: www.sealandgov.org (consultato il 22 gennaio 2015).
- Principato di Seborga. Disponibile all'indirizzo: <http://www.principatodiseborga.com/pds/> (consultato il 20 gennaio 2015).
- Quester, G.H., 1983, «Trouble in the Islands: Defending the Micro-states», *International Security*, Vol. 8, No. 2, pp. 160-175.
- Rapoport, J., 1968, «The Participation of Ministates in International Affairs», *American Society of International Law Proceedings*, pp. 155-163.
- Raviola, B.A., 2008, *L'Europa dei piccoli stati. Dalla prima età moderna al declino dell'antico regime*, Roma: Carocci.
- Regional Assistance Mission to Solomon Islands, Official Website. Disponibile all'indirizzo: <http://www.ramsi.org/> (consultato il 24 febbraio 2015).
- Regional Security System, Official Website. Disponibile all'indirizzo: <http://www.rss.org.bb/> (consultato il 24 febbraio 2015).
- Report of the Commission of Enquiry Appointed to Enquire into the Events Surrounding the Attempted Coup d'État of 27th July 1990 (Trinidad & Tobago), 2014.
- Reuters, 2013, «U.S. to send missile defenses to Guam over North Korea threat», disponibile all'indirizzo: <http://www.reuters.com/article/2013/04/04/us-korea-north-idUSBRE93002620130404> (consultato il 25 febbraio 2015).

- Rizal, G., 2011, «Bhutan's Race to Security Council», *Bhutan News Service*. Disponibile all'indirizzo: <http://www.bhutannewsservice.com/column-opinion/opinion/bhutan%E2%80%99s-race-to-security-council/> (consultato il 30 luglio 2015).
- Rizal, G., 2013, «Bhutan-China Border Mismatch», *Bhutan News Service*. Disponibile all'indirizzo: <http://www.bhutannewsservice.com/column-opinion/commentry/bhutan-china-border-mismatch/> (consultato il 31 luglio 2015).
- Rothstein, R.L., 1968, *Alliances and Small Powers*, New York and London: Columbia University Press.
- Sabbatucci Severini, P., 2001, «Un microstato e il suo tutore: San Marino e l'Italia. 1861-1960», in L. Barletta, F. Cardini, G. Galasso, (a cura di), *Il piccolo stato. Politica, storia, diplomazia*, San Marino: AIEP Editore, pp. 251-282.
- Saint-Mézard, I., 2013, «The French strategic vision of the Indian Ocean», *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol. 9, No. 1, pp. 53-68.
- Sakhuja, V., 2012, «Seychelles Exercises Strategic Autonomy», *South Asia Defense & Strategic Review*. Disponibile su: www.defstrat.com/exec/frmArticleDetails.aspx?DID=332 (consultato il 7 novembre 2014).
- Salaris, C., 2002, *Alla festa della rivoluzione. Artisti e libertari con d'Annunzio a Fiume*, Bologna: Il Mulino.
- Shachar A., Baubock R. (a cura di), 2014, *Should Citizenship be for Sale?*, EUI Working Paper.
- Schneider, H., 2010, «Israel and Pacific republics, united by an island mentality», *The Washington Post*. Disponibile all'indirizzo: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/01/31/AR2010013102080.html> (consultato il 14 maggio 2015).
- Shoemaker, C., Spanier, J., 1984, *Patron-Client State Relationships*, New York: Praeger.

- Scott, D., 2012, «US Strategy in the Pacific - Geopolitical Positioning for the Twenty-first Century», *Geopolitics*, Vol. 17, No. 3, pp. 607-628.
- Scott, D., 2013, «India's Aspirations and Strategy for the Indian Ocean - Securing the Waves?», *Journal of Strategic Studies*, Vol. 36, No. 4, pp. 484-511.
- Sidiropoulos, G., 2009, «Geography of Micro-states: Main Arising Issues», *Regional Science Inquiry Journal*, Vol. 1, No. 1, pp. 45-57.
- Slemrod, J., 2008, «Why is Elvis on Burkina Faso Postage Stamps? Cross-Country Evidence on the Commercialization of State Sovereignty?», *Journal of Empirical Legal Studies*, Vol. 5, No. 4, pp. 683-712.
- Sommer, M., 2010, «Modelling Rome's Eastern Frontier: The Case of Osrhoene», in T. Kaizer, M. Facella (a cura di), *Kingdoms and Principalities in the Roman Near East*, Stuttgart: Franz Steiner Verlag, pp. 217-226.
- Song, N., 2012, «'Tributary' from a Multilateral and Multilayered Perspective», *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 5, pp. 155-182.
- Srinivasan, S., 2013, «Electricity as a traded good», *Energy Policy*, Vol. 62, pp. 1048-1052.
- Steinberg, P.E., 2005, «Insularity, Sovereignty and Statehood: the Representation of Islands on Portolan Charts and the Construction of the Territorial State», *Geografiska Annaler*, Vol. 87, No. 4, pp. 253-265.
- Stewart, R.W., 2008, *Operation Urgent Fury: The Invasion of Grenada, October 1983*, Paper: CMH Pub 70-114-1.
- Stobdan, P., 2014, «India and Bhutan: The Strategic Imperative», *IDSIA Occasional Paper*, No. 36, pp. 3-54.
- Strand, J.R., Tuman, J.P., 2012, «Foreign Aid and Voting Behavior in an International Organization: The Case of Japan and the International Whaling Commission», *Foreign Policy Analysis*, Vol. 8, pp. 409-430.
- Stringer, K.D., 2006, «Pacific Island Microstates: Pawns or Players in Pacific Rim Diplomacy?», *Diplomacy and Statecraft*, Vol. 17, pp. 547-577.
- Stringer, K.D., 2011, «Honorary Consuls in Small State Diplomacy: Through Liechtenstein's Lens», *Discussion Papers in Diplomacy*, No. 120, pp. 1-38.

- Sutton, P., Payne, A., 1993, «Lilliput under Threat: the Security Problems of Small Island and Enclave Developing States», *Political Studies*, Vol. 41, pp. 579-593.
- Taipei Times, 2006, «Japan lavishes aid on Pacific Islands». Disponibile all'indirizzo:
<http://www.taipetitimes.com/News/world/archives/2006/05/28/2003310408>
(consultato il 13 maggio 2015).
- Takahashi, H., 1999, «Maldivian National Security - And the Threats of Mercenaries», *The Round Table*, No. 351, pp. 433-444.
- Telo, A.J., 2011, «The bases of bilateral relations with the USA - a century of understandings», in M. Mesquita, S. Pina, S. Neves (a cura di), *Landmarks in Transatlantic Strategy. From Roosevelt to Obama*, Lisboa: Luso-American Foundation, pp. 41-63.
- The Bangladesh Chronicle, 2014, «Siliguri Corridor is terribly vulnerable». Disponibile all'indirizzo:
<http://www.bangladeshchronicle.net/index.php/2014/07/siliguri-corridor-is-terribly-vulnerable/> (consultato il 31 luglio 2015).
- The Economist, 2012, *Il mondo in cifre: 2013*, Roma: Fusi orari.
- The Guardian, 2000, *Storm Warning*, disponibile all'indirizzo:
www.theguardian.com/theguardian/2000/mar/28/features11.g2 (consultato il 22 gennaio 2015).
- The Guardian, 2009, «Tiny Nauru struts world stage by recognising breakaway republics». Disponibile all'indirizzo:
<http://www.theguardian.com/world/2009/dec/14/nauro-recognises-abkhazia-south-ossetia> (consultato il 13 maggio 2015).
- The Guardian, 2010, «Lesotho's people plead with South Africa to annex their troubled country», disponibile all'indirizzo:
<http://www.theguardian.com/world/2010/jun/06/lesotho-independence-south-africa> (consultato il 28 febbraio 2015).
- The Guardian, 2012, «Julian Assange: how WikiLeaks founder could leave Ecuador's London embassy». Disponibile all'indirizzo:

<http://www.theguardian.com/media/2012/aug/16/julian-assange-ecuador-embassy-wikileaks> (consultato il 18 maggio 2015).

- The Guardian, 2012, «Maldives president: I was forced to resign at gunpoint». Disponibile all'indirizzo: <http://www.theguardian.com/world/2012/feb/09/maldives-president-forced-resign-gunpoint> (consultato il 5 marzo 2015).
- The Independent UK, 2006, «Lost world: the last days of feudal Sark». Disponibile all'indirizzo: <http://www.independent.co.uk/news/uk/this-britain/lost-world-the-last-days-of-feudal-sark-421545.html> (consultato il 5 marzo 2015).
- The Independent, 2012, «Umaru Dikko, the man who was nearly spirited away in a diplomatic bag». Disponibile all'indirizzo: <http://www.independent.co.uk/news/world/politics/umaru-dikko-the-man-who-was-nearly-spirited-away-in-a-diplomatic-bag-8061664.html> (consultato il 18 maggio 2015).
- The New York Times, 2004, «Landlocked Mongolia's Seafaring Tradition». Disponibile all'indirizzo: <http://www.nytimes.com/2004/07/02/business/landlocked-mongolia-s-seafaring-tradition.html> (consultato il 2 agosto 2015).
- The New Zealand Herald, 2003, «Shadowy Kiwi 'CIA Operative'», 26 April.
- The Sunday Times, «Chinese embassy blitzed by Nato was hiding Serbs». Disponibile all'indirizzo: <http://www.thesundaytimes.co.uk/sto/news/article547609.ece> (consultato il 18 maggio 2015).
- The Telegraph (UK), 21 febbraio 2010, «Dubai assassination squad carried diplomatic passports». Disponibile all'indirizzo: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/dubai/7287207/Dubai-assassination-squad-carried-diplomatic-passports.html> (consultato il 18 maggio 2015).
- Thorhallson, B., 2012, «Small States in the UN Security Council: Means of Influence?», *The Hague Journal of Diplomacy*, Vol. 7, pp. 135-160.

- Times Caribbean Online, 22 novembre 2013, «St. Kitts Diplomatic Scandal Exploding. U.S. Government Investigating». Disponibile all'indirizzo: <http://timescaribbeanonline.com/2013/11/23/st-kitts-diplomatic-scandal-exploding-u-s-government-investigating/> (consultato il 18 maggio 2015).
- Times Caribbean Online, 22 novembre 2014, «St. Kitts-Nevis Citizens Now Require Visas To Enter Canada as Fallout From Iranian With SKN Diplomatic Passport Scandal Continues». Disponibile all'indirizzo: <http://timescaribbeanonline.com/2014/11/22/st-kitts-nevis-citizens-now-require-visas-to-enter-canada-as-fallout-from-iranian-with-skn-diplomatic-passport-scandal-continues/> (consultato il 18 maggio 2015).
- Times of India, 2012, «Mauritius offers India 2 islands in effort to preserve tax treaty», disponibile all'indirizzo: <http://timesofindia.indiatimes.com/business/india-business/Mauritius-offers-India-2-islands-in-effort-to-preserve-tax-treaty/articleshow/14697220.cms> (consultato l'8 maggio 2015).
- Times of India, 2016, «Government approves new trade pact with Bhutan». Disponibile all'indirizzo: <http://timesofindia.indiatimes.com/business/Government-approves-new-trade-pact-with-Bhutan/articleshow/55099090.cms>.
- Trattato di Fontainebleau, 1814.
- Treaty establishing the relations of France with the Principality of Monaco (with exchange of letters), 1918.
- Treaty of Friendship between India and Bhutan, 1949. Disponibile all'indirizzo: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=printdoc&docid=3ae6b4d620> (consultato il 24 marzo 2015).
- Treaty of Friendship between the Government of New Zealand and the Government of Western Samoa, 1962.
- Treaty of Punakha, 1910.
- Tubilewicz, C., Guilloux, A., 2011, «Does size matter? Foreign aid in Taiwan's diplomatic strategy, 2000-8», *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 65, No. 3, pp. 322-339.

- USA Today, 2002, «As Nations Shrink, City-States May Multiply», pp. 2-3.
- Usa Today, 2013, «N. Korean missile threats worry some on Guam», disponibile all'indirizzo: <http://www.usatoday.com/story/news/world/2013/04/12/north-korea-threats-guam/2077935/> (consultato il 25 febbraio 2015).
- U.S. Department of State, *General Assembly - Overall Votes*. Disponibile all'indirizzo: <http://www.state.gov/documents/organization/82642.pdf> (consultato il 20 febbraio 2015).
- Van Fossen, A., 2002, «Financial frauds and pseudo-states in the Pacific Islands», *Crime, Law & Social Change*, Vol. 37, pp. 357-378.
- Van Fossen, A., 2003, «Money Laundering, Global Financial Instability, and Tax Havens in the Pacific Islands», *The Contemporary Pacific*, Vol. 15, No. 2, pp. 237-275.
- Van Fossen, A., 2007, «Citizenship for Sale: Passports of Convenience from Pacific Island Tax Havens», *Commonwealth & Comparative Politics*, Vol. 45, No. 2, pp. 138-163.
- Vark, R., 2012, «Diplomatic asylum: Theory, Practice and the Case of Julian Assange», *Proceedings of the Estonian Academy of Security Sciences*, Vol. 11, pp. 240-259.
- Veenendaal, W.P., 2013, «Size and Personalistic Politics: Characteristics of Political Competition in Four Microstates», *The Round Table*, Vol. 102, No. 3, pp. 245-257.
- Veenendaal, W.P., 2014, «Analyzing the Foreign Policy of Microstates. The Relevance of the International Patron-Client Model», *Foreign Policy Analysis*, Vol. 0, pp. 1-17.
- Vital, D., 1967, *The Inequality of States: a Study of the Small Power in International Relations*, Oxford: Clarendon Press.
- Vlcek, W., 2013, «The Caribbean Confronts the OECD: Tax Competition and Diplomacy», in A.F. Cooper, T.M. Shaw (a cura di), *The Diplomacies of Small States. Between Vulnerability and Resilience*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 264-278.

- Vyas, K., De Cordoba, J., 2014, «Aruba says Venezuela raised military pressure on it», *The Wall Street Journal*.
- Walcott, S.M., 2010, «Bordering the Eastern Himalaya: Boundaries, Passes, Power Contestations», *Geopolitics*, Vol. 15, No. 1, pp. 62-81.
- Weinberg, S., 1995, *Last of the pirates: the search for Bob Denard*, New York: Pantheon.
- Wivel, A., Oest, K.J.N., 2010, «Security, profit or shadow of the past? Explaining the security strategies of microstates», *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 23, No. 3, pp. 429-453.
- World Bank, 2009, *Statistics for small states: a supplement to the World Development Indicators 2009*.
- Yost, C.W., 1969, «Micro-States And United Nations: Associate Memberships», *Vital Speeches of the Day*, Vol. 35, No. 24, 746-748.
- Zhou, F., 2011, «Equilibrium Analysis of the Tributary System», *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 4, pp. 147-178.



9791280111302