

## L'AMBIENTE NEL RAPPORTO DEL GRUPPO DI ALTO LIVELLO SU MINACCE, SFIDE E CAMBIAMENTO

Tullio SCOVAZZI

### SOMMAIRE:

1. IL RAPPORTO "UN MONDO PIÙ SICURO". 2. 1987: POVERTÀ, DEGRADO AMBIENTALE, GUERRA. 3. 2004: POVERTÀ, MALATTIE, DEGRADO AMBIENTALE, GUERRA. 4. IL RISCALDAMENTO ATMOSFERICO. 5. LE MISURE PROPOSTE

### 1. IL RAPPORTO "UN MONDO PIÙ SICURO"

Nel dicembre 2004 è stato pubblicato il rapporto "Un mondo più sicuro: la nostra responsabilità condivisa" (*A More Secure World: Our Shared Responsibility*)<sup>1</sup>, predisposto dal Gruppo di Personalità di Alto Livello su Minacce, Sfide e Cambiamento<sup>2</sup> (*High-level Panel on Threats, Challenges and Change*) su incarico del Segretario Generale delle Nazioni Unite.

Il Gruppo aveva il mandato di determinare le attuali minacce alla pace e sicurezza internazionali, di valutare come le politiche e le istituzioni oggi esistenti siano in grado di far fronte a tali minacce e di fare raccomandazioni su come rafforzare le Nazioni Unite perché possano fornire a tutti sicurezza nel corso del XXI secolo. E' interessante vedere come il Gruppo, tra tutte le questioni trattate nel rapporto, abbia affrontato anche il tema del degrado dell'ambiente quale minaccia alla sicurezza internazionale<sup>3</sup>.

1. Doc. delle Nazioni Unite A/59/565 del 2 dicembre 2004.

2. I membri del Gruppo, che partecipavano ai lavori a titolo personale, erano A. Panyarachun (presidente), R. Badinter, J.C. Baena Soares, G.H. Brundtland, M. Chinery-Hesse, G. Evans, D. Hannay, E. Iglesias, A. Moussa, S. Nambiar, S. Ogata, Y. Primakov, Q. Qichen, N. Sadik, S.A. Salim, B. Scowcroft.

3. Non è il caso di trattare, in questa breve nota, delle norme e delle questioni che oggi si pongono in tema di diritto internazionale dell'ambiente. Basterà richiamare alcune conosciute opere: JUSTE RUIZ, *Derecho internacional del medio ambiente*, Madrid, 1999; KISS & BEURIER, *Droit international de l'environnement*, Paris, 2000; SANDS, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, 2003.

## 2. 1987: POVERTÀ, DEGRADO AMBIENTALE, GUERRA

L'esistenza di un collegamento tra ambiente e sviluppo e, soprattutto, tra ambiente e sicurezza, era già stata messa chiaramente in luce nel rapporto "Il nostro comune futuro" (*Our Common Future*), predisposto nel 1987 dalla Commissione Mondiale su Ambiente e Sviluppo (*World Commission on Environment and Development*)<sup>4</sup>. Il rapporto si soffermava su due circoli viziosi che occorreva spezzare. Non solo è vero che uno sviluppo, che eccede i limiti delle risorse naturali, degrada l'ambiente; è anche vero che un ambiente degradato impedisce lo sviluppo. Non solo è vero che i conflitti, internazionali o interni, distruggono l'ambiente; è anche vero che un ambiente distrutto provoca conflitti.

Il rapporto "Il nostro comune futuro" metteva in luce i pericoli di fenomeni dovuti a un'utilizzazione dei beni naturali al di là di un livello sostenibile, come la desertificazione, la deforestazione, il riscaldamento atmosferico, l'assottigliamento della fascia d'ozono, l'introduzione di sostanze tossiche nella catena alimentare, l'estinzione di specie della fauna e della flora. Per la prima volta, era delineata la categoria dei "rischi ambientali globali", rispetto ai quali non è possibile delimitare né l'origine dei fenomeni inquinanti, né le aree minacciate: tutti gli Stati, sia pure in varia misura, contribuiscono a provocare il rischio e tutti ne sono minacciati, perché si tratta di fenomeni che possono mettere in pericolo equilibri naturali di dimensione planetaria.

Secondo il rapporto, i paesi industrializzati avrebbero dovuto rendersi conto che il loro tasso di consumo energetico, largamente dipendente dall'uso di combustibili fossili (carbone e petrolio), stava surriscaldando l'atmosfera e che non era possibile duplicare un simile fenomeno nei paesi in via di sviluppo<sup>5</sup>. Questi ultimi avrebbero dovuto rendersi conto che uno sviluppo sostenibile poteva essere ottenuto soltanto se la crescita della popolazione fosse rimasta compatibile con il potenziale produttivo degli ecosistemi<sup>6</sup>. Il rapporto proponeva di destinare alla lotta ai rischi ambientali globali i proventi di determinate attività che si svolgono in spazi non sottoposti alla sovranità nazionale, come la pesca in alto mare, i trasporti oceanici, lo sfruttamen-

4. Doc. delle Nazioni Unite A/42/427 del 4 agosto 1987. Il rapporto è spesso citato come "rapporto Brundtland", dal nome della presidente della commissione che lo ha redatto (anche i membri di questa commissione partecipavano ai lavori a titolo individuale).

5. *Ibidem*, p. 68.

6. *Ibidem*, p. 25.

to minerario dei fondali oceanici, lo sfruttamento delle risorse antartiche, l'uso di satelliti in orbita geostazionaria<sup>7</sup>.

A distanza di vari anni dalla redazione del rapporto "Il nostro comune futuro", è ampiamente chiaro come nessuna delle proposte sopra indicate sia rivelata realizzabile. Tuttavia, su di un piano generale, al rapporto va attribuito il merito di aver attirato l'attenzione degli Stati sui problemi posti dai rischi ambientali globali e di avere favorito l'elaborazione degli importanti strumenti internazionali adottati alla Conferenza di Rio de Janeiro nel 1992, vale a dire la Dichiarazione su Ambiente e Sviluppo, la Convenzione sulla diversità biologica, la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico, cui ha fatto seguito il Protocollo adottato a Kyoto nel 1997. Questi strumenti cercano di mettere in pratica alcuni degli enunciati ideali più frequentemente evocati nel rapporto, come il principio dello sviluppo sostenibile<sup>8</sup>, il principio precauzionale<sup>9</sup>, il principio delle responsabilità comuni ma differenziate<sup>10</sup>.

Rispetto al valore ideale del rapporto "Il nostro comune futuro" molto sbiaditi appaiono alcuni strumenti successivi adottati a livello intergovernativo, come, ad esempio, il Piano di Attuazione del Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile (*Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development*), tenuto a Johannesburg nel 2002<sup>11</sup>. Basti menzionare, quale segno della scarsa volontà degli Stati di assumere impegni concreti, l'ecces-

7. *Ibidem*, p. 333.

8. "The right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations" (principio 3 della Dichiarazione di Rio).

"In order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it" (principio 4 della stessa dichiarazione).

9. "In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation" (principio 15 della Dichiarazione di Rio).

10. "States shall cooperate in a spirit of global partnership to conserve, protect and restore the health and integrity of the Earth's ecosystem. In view of the different contributions to global environmental degradation, States have common but differentiated responsibilities. The developed countries acknowledge the responsibility they bear in the international pursuit of sustainable development in view of the pressures their societies place on the global environment and of the technologies and financial resources they command" (principio 7 della Dichiarazione di Rio).

11. Doc. delle Nazioni Unite A/CONF.199/20 del 4 settembre 2002.

so di retorica e la sovrabbondanza di aggettivi che spesso accompagnano gli enunciati del Piano<sup>12</sup>.

### 3. 2004: POVERTÀ, MALATTIE, DEGRADO AMBIENTALE, GUERRA

A vari anni di distanza dal rapporto “Il nostro comune futuro”, il tema della protezione dell’ambiente è ripreso nel rapporto “Un mondo più sicuro”. Anche il degrado ambientale rientra tra le minacce alla sicurezza internazionale che possono mettere in pericolo la vita umana su larga scala:

“Any event or process that leads to large-scale death or lessening of life chances and undermines States as the basic unit of the international system is a threat to international security. So defined, there are six clusters of threats with which the world must be concerned now and in the decades ahead:

- Economic and social threats, including poverty, infectious diseases and environmental degradation
- Inter-State conflict
- Internal conflict, including civil war, genocide and other large-scale atrocities
- Nuclear, radiological, chemical and biological weapons
- Terrorism
- Transnational organized crime”<sup>13</sup>.

Le misure da prendere in tema di sviluppo economico sono collocate al primo posto tra quanto occorre fare per prevenire le minacce alla sicurezza internazionale:

“In describing how to meet the challenge of prevention, we begin with development because it is the indispensable foundation for a collective security system that takes prevention seriously. It serves multiple functions. It helps combat the poverty, infectious disease and environmental degradation that kill millions and threaten human security. It is vital in helping States prevent or reverse

12. Ad esempio, una ben poco credibile sequenza di cinque aggettivi caratterizza il par. 9, a, del Piano, dove gli Stati prefigurano azioni per “improve access to reliable, affordable, economically viable, socially acceptable and environmentally sound services and resources” (e la stessa sequenza si ripete in altri paragrafi). Una variante stilistica è l’altrettanto incredibile sequenza del par. 15, e, con il quale gli Stati immaginano azioni per “develop and adopt, where appropriate, on a voluntary basis, effective, transparent, verifiable, non-misleading and non-discriminatory consumer information tools”.

13. Rapporto *A More Secure World* (cit. *supra*, nota 1), p. 12.

the erosion of State capacity, which is crucial for meeting almost every class of threat. And it is part of a long-term strategy for preventing civil war and for addressing the environments in which both terrorism and organized crime flourish”<sup>14</sup>.

Ancora troppi paesi, soprattutto, ma non soltanto, nell’Africa sub-sahariana, si trovano in una situazione di mortale povertà (*life-threatening poverty*):

“More than a billion people lack access to clean water, more than two billion have no access to adequate sanitation and more than three million die every year from water-related diseases. Fourteen million people, including six million children, die every year from hunger. There were 842 million undernourished people in 2000; 95 per cent lived in poor countries.

Almost 30 million people in Africa now have HIV/AIDS. In the worst affected States, middle-aged urban elites are heavily afflicted, eroding State capacity and decimating the economic activity of what should be a State’s most productive group. The increasing number of infected women and girls is threatening food and agricultural production. If trends are not reversed, some of these States face collapse under the combined weight of poverty and HIV/AIDS”<sup>15</sup>.

Il circolo vizioso sul quale il rapporto “Un mondo più sicuro” attira oggi l’attenzione degli Stati include anche le malattie contagiose (in particolare, ma non soltanto, l’AIDS), oltre alla povertà, al degrado ambientale e alla guerra:

“Poverty, infectious disease, environmental degradation and war feed one another in a deadly circle. Poverty (...) is strongly associated with the outbreak of civil war (...). Such diseases as malaria and HIV/AIDS continue to cause large numbers of deaths and reinforce poverty. Disease and poverty, in turn, are connected to environmental degradation: climate change exacerbates the occurrence of such infectious diseases as malaria and dengue fever. Environmental stress, caused by large populations and shortages of land and other natural resources, can contribute to civil violence”<sup>16</sup>.

Come già aveva fatto il rapporto “Il nostro comune futuro”, anche il rapporto “Un mondo più sicuro” ribadisce che gli attuali livelli di crescita dei

14. *Ibidem*, p. 12.

15. *Ibidem*, p. 17.

16. *Ibidem*, p. 20.

consumi e di aumento della popolazione pongono una grave sfida alle possibilità di uno sviluppo sostenibile nei prossimi anni:

“Population growth in the developing world and increased per capita consumption in the industrialized world have led to greater demand for scarce resources. The loss of arable land, water scarcity, overfishing, deforestation and the alteration of ecosystems pose daunting challenges for sustainable development. The world’s population is expected to increase from 6.3 billion to 8.9 billion in 2050, with nearly all of that growth occurring in countries least equipped to absorb it. Feeding such a rapidly growing population will only be possible if agricultural yields can be increased significantly and sustainably”<sup>17</sup>.

#### 4. IL RISCALDAMENTO ATMOSFERICO

Tra i vari rischi globali, il rapporto “Un mondo più sicuro” dedica una particolare attenzione al riscaldamento atmosferico (o cambiamento climatico), visto anche come la causa dei disastri naturali che si verificano sempre più frequentemente:

“Environmental degradation has enhanced the destructive potential of natural disasters and in some cases hastened their occurrence. The dramatic increase in major disasters witnessed in the past 50 years provides worrying evidence of this trend. More than two billion people were affected by such disasters in the last decade, and in the same period the economic toll surpassed that of the previous four decades combined. If climate change produces more acute flooding, heat waves, droughts and storms, this pace may accelerate”<sup>18</sup>.

Il rapporto valuta come un evento positivo l’entrata in vigore del Protocollo di Kyoto, avvenuta il 16 febbraio 2005<sup>19</sup>, e invita gli Stati a farsi carico di ulteriori misure per ridurre la dipendenza da combustibili fossili:

17. *Ibidem*, p. 27.

18. *Ibidem*, p. 27.

19. Per l’entrata in vigore del Protocollo, alla condizione del deposito di 55 ratifiche (o accettazioni o approvazioni o adesioni) si aggiunge una seconda condizione: che abbia manifestato il consenso a vincolarsi un numero di Stati sviluppati o in transizione verso un’economia di mercato (come elencati nell’allegato I alla Convenzione) che rappresenti almeno il 55% delle emissioni totali di biossido di carbonio nell’anno di riferimento 1990. Decisiva per l’entrata in vigore del Protocollo è stata la ratifica da parte della Russia, depositata il 18 novembre 2004.

“In order to address problems of climate change modern economies need to reduce their dependence on hydrocarbons and should undertake a special effort to devise climate-friendly development strategies. Member States should place special attention on the development of low-carbon energy sources, including natural gas, renewable power and nuclear power, and should place special emphasis on the development of low-greenhouse-gas technologies. The Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change has encouraged the development of renewable energy sources that could gradually correct today’s excessive dependency on fossil fuels. To further encourage this, States should provide incentives for the further development of renewable energy sources and begin to phase out environmentally harmful subsidies, especially for fossil fuel use and development”<sup>20</sup>.

Il rapporto pone l’accento su vari problemi rimasti aperti, nonostante l’entrata in vigore del Protocollo di Kyoto, vale a dire: la mancata ratifica del Protocollo da parte degli Stati Uniti, il paese che emette circa un quarto del totale di gas ad effetto serra; la circostanza che vari paesi industrializzati siano in grado di raggiungere gli obiettivi posti dal Protocollo per ragioni non legate alla loro politica climatica, ma dipendenti da una consistente riduzione della loro produzione industriale; la mancata accettazione di limiti vincolanti alle emissioni da parte degli Stati in via di sviluppo, dai quali oggi proviene quasi metà del totale delle emissioni dei gas a effetto serra (ma soltanto un decimo delle emissioni per persona); il fatto che gli impegni assunti con il Protocollo di Kyoto non si estendano oltre il 2012, mancando una prospettiva di lungo termine:

“Most importantly, the Protocol does not contain any obligations beyond 2012. We urge Member States to reflect on the gap between the promise of the Kyoto Protocol and its performance, re-engage on the problem of global warming and begin new negotiations to produce a new long-term strategy for reducing global warming beyond the period covered by the Protocol”<sup>21</sup>.

## 5. LE MISURE PROPOSTE

Tra le varie raccomandazioni proposte nel rapporto per adeguare il sistema delle Nazioni Unite all’obiettivo di un mondo più sicuro, quelle che più

20. *Ibidem*, p. 30.

21. *Ibidem*, p. 31.

direttamente riguardano il tema ambientale mirano a eliminare l'inconveniente di una visione settoriale dei problemi e dello scarso coordinamento tra gli enti internazionali coinvolti:

“Rarely are environmental concerns factored into security, development or humanitarian strategies. Nor is there coherence in environmental protection efforts at the global level. Most attempts to create governance structures to tackle the problems of global environmental degradation have not effectively addressed climate change, deforestation and desertification. Regional and global multilateral treaties on the environment are undermined by inadequate implementation and enforcement by the Member States.

International institutions and States have not organized themselves to address the problems of development in a coherent, integrated way and instead continue to treat poverty, infectious disease and environmental degradation as stand-alone threats. The fragmented sectoral approaches of international institutions mirror the fragmented sectoral approaches of Governments: for example, finance ministries tend to work only with international financial institutions, development ministers only with development programmes, ministers of agriculture only with food programmes and environment ministers only with environmental agencies”<sup>22</sup>.

Il rapporto propone la creazione di un nuovo organismo di alto livello che assicuri, al di là di quanto possa fare il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite, una migliore coerenza d'intenti tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo:

“There still remains a need for a body that brings together the key developed and developing countries to address the critical interlinkages between trade, finance, the environment, the handling of pandemic diseases and economic and social development. To be effective, such a body must operate at the level of national leaders.

While the annual meetings of the G8 Group at head of State or Government level fulfil some of the characteristics required to give greater coherence and impetus to the necessary policies, it would be helpful to have a larger forum bringing together the heads of the major developed and developing countries. One way of moving forward may be to transform into a leader's group the G20 group of finance ministers, which currently brings together States collectively encompassing 80 per cent of the world's population and 90 per cent of its economic activity, with regular attendance by the International Monetary Fund,

22. *Ibidem*, p. 27.

World bank, WTO and the European Union. In such meetings, we recommend the inclusion in the group of the Secretary-General of the United Nations and the President of the Economic and Security Council to ensure strong support for United Nations programmes and initiatives”<sup>23</sup>.

Anche a prescindere dalla difficoltà di determinare quali siano “i principali paesi sviluppati e in via di sviluppo”, non è chiaro fino a che punto la creazione di un nuovo ente o di un nuovo centro di riunioni periodiche possa contribuire a risolvere i gravi problemi che minacciano il futuro dell’umanità.

In realtà, i problemi sono di una tale dimensione da oltrepassare qualsiasi soluzione procedurale e da evocare una considerazione di ben più fondamentale portata, che non è sfuggita al rapporto “Un mondo più sicuro”:

“No State, no matter how powerful, can by its own efforts alone make itself invulnerable to today’s threats. Every State requires the cooperation of other States to make itself secure. It is in every State’s interest, accordingly, to cooperate with other States to address their most pressing threats, because doing so will maximize the chances of reciprocal cooperation to address its own threat priorities”<sup>24</sup>.

Nell’ammonimento sopra riprodotto non vi è nulla di nuovo. Già Grozio segnalava che il diritto delle genti è un sistema di norme diretto a tutelare le esigenze di un’intera collettività, e non già gli interessi dei singoli suoi membri<sup>25</sup>, e che persino lo Stato più forte è vincolato a osservare un insieme di norme giuridiche<sup>26</sup>.

Ma proprio una simile concezione della comunità internazionale è posta in serio dubbio nell’attuale fase di regresso del sistema di diritto internazio-

23. *Ibidem*, p. 73.

24. *Ibidem*, p. 21.

25. “Sed sicut cujusque civitatis jura utilitatem suae civitatis respiciunt, ita inter civitates aut omnes, aut plerasque, ex consensu jura quaedam nasci potuerunt, & nata apparet, quae utilitatem respicerent non coetuum singulorum, sed magnae illius universitatis. Et hoc jus est, quod gentium dicitur, quoties id nomen a jure naturali distinguimus” (GROTIUS, *De jure belli ac pacis libri tres*, 1625, par. 17 dei *Prolegomena*).

26. “Sed, ut ne repetam quod dixi, jus non solius utilitatis causa comparatum, nulla est tam valida civitas, quae non aliquando aliorum extra se ope indigere possit, vel ad commercia, vel etiam ad arcendas multarum externarum gentium junctas in se vires; unde etiam a potentissimis populis, & regibus federa appeti videmus, quorum vis tollitur ab his, qui jus intra civitatis fines concludunt. Verissimum illud, omnia incerta esse simul a jure recessum est” (*ibidem*, *Prolegomena*, par. 22).

TULLIO SCOVAZZI

nale: quando lo Stato più forte e i suoi alleati usano la forza in aperta violazione degli impegni assunti con la Carta delle Nazioni Unite; quando le Nazioni Unite stesse vengono ad assumere il ruolo, piuttosto marginale, di un ente che cerca di porre rimedio nelle situazioni in cui il più forte e i suoi alleati hanno usato la forza contro altri membri dell'organizzazione e in aperta violazione della Carta; e quando il sistema delle relazioni economiche internazionali si basa su di una liberalizzazione dei movimenti di capitali e di merci che porta a una corsa verso gli investimenti nei paesi dove le più elementari esigenze di tutela del lavoro subordinato ricevono una sempre minore protezione. In un simile contesto, anche alle esigenze della protezione dell'ambiente viene attribuito un ruolo molto secondario.