

L'azione internazionale per l'ambiente

Nel giugno del 1992 si terrà a Rio de Janeiro la Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo (Unced). Essa giunge a vent'anni esatti dalla convocazione della conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano (Unche), il primo – e finora unico – grande incontro politico internazionale sullo stato ecologico del pianeta. Questo solo dato induce a riflettere sulla debolezza dello sforzo compiuto dalla comunità degli stati nell'affrontare il problema del degrado ambientale. Numerosi sono coloro che ancora relegano tale questione alla “low politics” e che rivolgono esclusiva attenzione alla “high politics” della sicurezza strategico-militare. Eppure la crisi ecologica globale emerge chiaramente come il problema fondamentale – nel pieno significato del termine – della nostra epoca, poiché ad essere minate sono le stesse basi biologiche dell'esistenza umana.

All'arretratezza dell'azione internazionale di tutela ambientale ha fatto riscontro, almeno fino ad anni recentissimi, lo scarso interesse per l'argomento dimostrato dagli studiosi di problemi internazionali; solo in quest'ultimo periodo, grazie all'avvenuta sistematizzazione della materia – della sua parte giuridica in primo luogo – il problema ecologico è riuscito ad attrarre un'attenzione consistente da parte degli internazionalisti.

Questo studio intende riassumere il percorso storico della questione ambientale internazionale, mirando a fornire non tanto un resoconto dettagliato – qui improponibile, data l'estrema vastità dell'argomento – quanto una descrizione del cammino ideale compiuto dall'ambientalismo applicato alla dimensione dei rapporti tra stati. La ricostruzione proposta, basata comunque sull'evoluzione giuridico-istituzionale, vuole offrirsi quale strumento di orientamento per una materia che, nel panorama internazionale della ricerca e ancor più in quello italiano, resta ancora eccessivamente trascurata.

* Dottorando di ricerca in Relazioni internazionali, Dipartimento di Studi Internazionali, Università di Padova.

1. *Le origini*

La questione della salvaguardia delle risorse naturali è posta da secoli nelle società umane. Norme stabilite dall'autorità a protezione di acque, foreste e specie selvagge sono rintracciabili nella storia antica della Cina e dell'India, così come nelle cronache dell'Europa medievale. L'origine dell'approccio contemporaneo ai problemi ambientali si colloca tuttavia in un'era più prossima alla nostra: è nella seconda metà del XIX secolo, quando la rivoluzione industriale e le scoperte scientifico-tecniche iniziano a trasformare radicalmente i paesaggi dell'Occidente, che l'attitudine moderna alla preservazione della natura prende ad affermarsi. Malgrado il movimento ambientalistico non abbia avuto un inizio chiaramente identificabile, emergendo invece in tempi e luoghi diversi per motivi spesso altrettanto differenti, esistono nondimeno comuni circostanze oggettive: oltre al citato fenomeno dell'industrializzazione – e comunque nel quadro di esso – l'allargamento della ricerca scientifica, l'espansione degli insediamenti umani, l'accresciuta mobilità personale e, in generale, i cambiamenti intervenuti nei rapporti economici e sociali¹. Non è quindi un caso che la prima associazione di protezionisti veda la luce, intorno al 1860, nel paese economicamente più progredito – la Gran Bretagna – e che, poco tempo dopo, l'interesse alla salvaguardia dei territori selvaggi si affermi in Germania, strenuamente impegnata nella corsa all'industrializzazione, e negli Stati Uniti. Il pensiero ambientalistico del secolo scorso, nonostante ne ponga le fondamenta, non è tuttavia ancora paragonabile alla riflessione sviluppata nei nostri decenni. Non vi è dubbio che quest'ultima sia basata sulla mutata concezione della natura affermata in Europa alla fine dell'800, quando la dimensione urbana – che assomma alla caotica vita delle metropoli la disponibilità, per le classi più agiate, del tempo libero – crea il mito degli spazi selvaggi e incontaminati, fonte di rigenerazione e di critica alle degenerazioni della società industriale². L'ambientalismo di allora resta comunque il prodotto essenzialmente intellettuale di una minoranza privilegiata, legato agli sviluppi di scienza e storia naturale (stimolate a loro volta dall'espansione coloniale) come a particolari sentimenti – amore per le amenità, zelo umanitario. Una scienza applicata alla conservazione e un autentico movimento di massa sono fenomeni tipici del XX secolo, più precisamente del secondo dopoguerra.

Se la preoccupazione di creare norme di tutela del patrimonio naturale è ben radicata nella storia, essa interessa da lunga data anche i rapporti tra gli stati. A partire dal XIX secolo il diritto internazionale registra la stipulazione di trattati riguardanti le zone di pesca; scopo di questi resta però soprattutto la delimitazione delle aree di sfruttamento, venendo inclusa molto raramente la protezione vera e propria delle risorse. Il punto di vista della salvaguardia ambientale si fa strada agli inizi del nostro secolo, ma in forma ancora distante dalla concezione attuale. La prospettiva dominante allora resta quella utilitaristica, nella quale la protezione deriva da un immediato interesse, soprattutto economico: ne è il classico esempio l'accordo – concluso a Parigi il 19 marzo 1902 – che incarna per quegli anni il prin-

¹ J. McCormick, *The Global Environmental Movement*, London, Belhaven Press, 1989, cap. 1.

² R. Boardman, *International Organisation and the Conservation of Nature*, London, MacMillan, 1981, p. 11.

cipale strumento internazionale multilaterale per la conservazione della fauna selvaggia, il cui titolo – Convenzione per la protezione degli uccelli utili all'agricoltura – indica esaurientemente le intenzioni dei firmatari³.

Se i primi accenni a un intervento internazionale protezionistico sono contenuti, in questo periodo, in alcune convenzioni poste a tutela delle acque di confine⁴, sono gli anni trenta a segnare l'avvio di un'azione ispirata a principi ecologici. L'8 novembre 1933 viene siglata la Convenzione di Londra sulla preservazione della fauna e della flora nel loro stato naturale, il cui raggio di applicazione è comunque limitato sia territorialmente (l'Africa) sia funzionalmente (non prevedendo norme vincolanti né organismi di sorveglianza)⁵. Il 12 ottobre 1940 è la volta della Convenzione di Washington per la Protezione della natura e la preservazione della vita selvaggia nell'emisfero occidentale, aperta all'adesione degli stati membri dell'Unione Pan Americana – ora Organizzazione degli Stati Americani – e ancor meno vincolante rispetto all'accordo di Londra⁶. Scarsi progressi vengono parallelamente registrati sul fronte dell'organizzazione internazionale, animato da un esiguo gruppo di studiosi e sostenitori: l'*Office International pour la Protection de la Nature* – organismo di promozione creato col supporto olandese nel 1934 – giunge allo stallo operativo al pari della precedentemente costituita Commissione Consultiva per la Protezione Internazionale della Natura, stabilita a Berna nel 1913 a seguito dell'accordo tra 17 paesi europei e spazzata via dalla prima guerra mondiale; gode di miglior fortuna il Comitato (più tardi Consiglio) per la Protezione (più tardi preservazione) degli Uccelli (Icbp) – fondato a Londra nel 1922 – il cui operato, pur tra alterne vicende, prosegue fino ai nostri giorni.

Benché, dunque, i risultati conseguiti dall'ambientalismo nella prima metà del XX secolo siano piuttosto scoraggianti – ne è ulteriore prova il fatto che la stessa Società delle Nazioni non assuma alcun ruolo nella tutela della natura – vi è però da sottolineare l'emergere, in quegli anni, di “un interesse alla cooperazione internazionale, un'accettazione (anche se, per il momento, solo da parte di una minoranza) che la conservazione nazionale e i movimenti protezionisti hanno interessi che in definitiva trascendono le frontiere nazionali”⁷. Tali sentimenti avrebbero incontrato le condizioni per tradursi in realtà solo dopo un secondo conflitto mondiale.

³ A. Kiss, *Droit International de l'Environnement*, Paris, Pedone, 1989, p. 28. La tutela della caccia è all'origine del primo accordo ambientalistico internazionale stabilito al mondo: la Convenzione per la preservazione di animali, uccelli e pesci dell'Africa, firmata a Londra nel 1900 da Gran Bretagna, Francia, Germania, Italia, Portogallo e Congo Belga. La protezione della fauna nei territori coloniali britannici è invece il fine perseguito dalla prima organizzazione internazionale ambientalistica della storia, la *Society for the Preservation of the Wild Fauna of the Empire*, fondata nel 1903 ed ora *Fauna and Flora Preservation Society* (McCormick, *op. cit.*, p. 18).

⁴ La più conosciuta è quella stipulata l'11 gennaio 1909 da Gran Bretagna e Stati Uniti concernente le acque di confine tra Canada e Stati Uniti, poi riconfermata e ampliata negli anni settanta (Kiss, *op. cit.*, 28).

⁵ Tale convenzione va a sostituire quella, da tempo inoperante, del 1900 (cfr. nota 3), ed è attualmente rimpiazzata dalla Convenzione africana sulla conservazione della natura e delle risorse naturali, conclusa ad Algeri il 15 settembre 1968. Cfr. S. Lyster, *International Wildlife Law*, Cambridge (Eng.), Grotius, 1985, cap. 7.

⁶ A. Kiss, *op. cit.*, p. 29. Cfr. S. Lyster, *op. cit.*, cap. 6.

⁷ J. McCormick, *op. cit.*, p. 24.

2. Il secondo dopoguerra

Oltre a produrre un nuovo ordine nei rapporti internazionali, la seconda guerra mondiale determina anche una radicale trasformazione delle attitudini nei confronti dell'internazionalismo. I programmi di ricostruzione e assistenza economica, l'istituzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, l'avvio di processi di *integrazione regionale* sono fenomeni che, a loro volta, influenzano profondamente la sfera dell'ambientalismo. Il dato fondamentale è senza dubbio la creazione, nell'ambito dell'Onu, di una serie di agenzie specializzate che, per la prima volta nella storia, affrontano con criteri e strumenti tangibili la problematica ecologica a livello internazionale. L'Organizzazione per l'Alimentazione e l'Agricoltura (Fao), istituita nell'ottobre del 1945, annovera tra i suoi fini "la conservazione delle risorse naturali e l'adozione di metodi migliorati di produzione agricola"⁸. La conservazione come parte integrante della pianificazione economica è del pari considerata tra gli scopi del Consiglio Economico e Sociale (Ecosoc), la cui azione si sviluppa in stretto coordinamento con la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (Ibrd, o Banca Mondiale) fondata già nel 1944. L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (Unesco), creata nel novembre del 1946, promuove invece l'interesse all'ambiente attraverso la collaborazione educativa e scientifica⁹.

Nel quadro di sviluppi determinanti per l'organizzazione internazionale, due sono le iniziative che in questo periodo segnano i nuovi traguardi dell'ambientalismo. Il 5 ottobre 1948 viene firmato l'atto costitutivo dell'Unione Internazionale per la Protezione della Natura (Iupn) – dal 1956 Unione Internazionale per la Conservazione della Natura (Iucn). Sorta grazie all'interessamento del governo francese e dell'Unesco, l'Unione rappresenta ancor oggi un caso pressoché unico di organizzazione internazionale "ibrida", costituita da attori sia governativi sia non governativi¹⁰. L'evoluzione dei suoi fini, da un'ottica iniziale *protezionistica* (volta cioè alla preservazione delle zone selvagge per scopi ricreativi e educativi) a un'ottica *conservazionistica* (orientata all'uso razionale delle risorse naturali) ben riassume le preoccupazioni emergenti nel XX secolo. Il secondo grande evento ambientalistico internazionale del dopoguerra è la Conferenza Scientifica delle Nazioni Unite sulla Conservazione e l'Utilizzo delle Risorse (Unsccur), tenuta a Lake Success – nello stato di New York – nel periodo 17 agosto-6 settembre 1949. Risultato della cooperazione tra Fao, Oms, Unesco e Organizzazione Internazionale del Lavoro (Ilo), l'incontro è caratterizzato dalla presenza di delegati di 49 paesi;

⁸ Articolo 1 dell'atto costitutivo. In United Nations, *United Nations Yearbook 1946-47*, New York, Department of Public Information, 1947, p. 694.

⁹ Vanno inoltre menzionate l'Organizzazione Mondiale della Sanità (Oms), costituita il 22 luglio 1946, e l'Organizzazione Meteorologica Mondiale (Wmo) la cui creazione si deve alla convenzione dell'11 ottobre 1947.

¹⁰ L'Iucn era composta, alla fine del 1987, da 59 stati, 125 organizzazioni pubbliche (università, istituti di ricerca), 387 organizzazioni non governative; vi erano rappresentati, tramite organi ufficiali o altrimenti, 117 paesi. I membri dell'Unione si riuniscono ogni tre anni in Assemblea Generale, la quale elegge un consiglio il cui compito è decidere sull'attuazione dei programmi; l'attività ordinaria è esercitata da un ufficio permanente. Quali compiti specifici l'Unione svolge un ruolo consultivo nei confronti di governi e altre istituzioni, diffonde le informazioni relative alla conservazione, ne elabora misure concrete e incoraggia la ricerca, offre un appoggio tecnico nella redazione e stipulazione dei trattati internazionali (Kiss, *op. cit.*, pp. 321-323).

nonostante le questioni politiche vengano toccate, la discussione rimane eminentemente scientifica, non produce raccomandazioni per i governi (tantomeno norme vincolanti) e non sfocia in accordi internazionali. L'importanza della conferenza risiede perciò nella sua agenda, i cui temi – la pressione sulle risorse e l'interdipendenza tra di esse, l'introduzione di nuove tecnologie, l'assistenza ai paesi sottosviluppati – precoci e operativamente impraticabili per l'epoca, forniscono le basi per l'azione futura ¹¹.

Per quanto riguarda l'ambito degli accordi internazionali, il periodo tra le due guerre mondiali aveva già fatto registrare la moltiplicazione di trattati relativi all'utilizzo delle acque di confine; l'inquinamento restava, tuttavia, soltanto in uno degli aspetti ivi contemplati. La tendenza alla regolamentazione internazionale di tale settore prosegue nel secondo dopoguerra, ma è solo nel 1950 – con il Protocollo firmato l'8 aprile da Francia, Belgio e Lussemburgo, relativo alla creazione di una commissione permanente – che vede la luce il primo trattato dedicato interamente all'inquinamento delle acque continentali. Negli anni cinquanta si registrano parimenti i primi provvedimenti nella lotta all'inquinamento marino (Convenzione di Londra del 12 maggio 1954 per la prevenzione dell'inquinamento marino da idrocarburi), mentre, il 5 agosto 1963, il Trattato di Mosca – il cui significato è peraltro noto, nei pregi e nei limiti – proibisce gli esperimenti con armi nucleari nell'atmosfera (compreso lo spazio extra-atmosferico e sottomarino).

L'aspetto degno di nota, come sottolinea un autore, è che “il punto di vista dell'ambientalismo appaia progressivamente nei testi di diritto internazionale aventi una portata molto generale” ¹². Il Trattato sull'Antartide (1° dicembre 1959), oltre a proibire qualsiasi esperimento nucleare nella regione polare, delinea misure per la protezione di flora e fauna; tre convenzioni adottate dalla Conferenza di codificazione del diritto del mare (29 aprile 1958) prevedono la proibizione dello scarico in mare di idrocarburi e rifiuti radioattivi o altrimenti pericolosi, nonché misure di conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare; il Trattato sull'utilizzo dello spazio cosmico e dei corpi celesti (27 gennaio 1967) stabilisce che le attività di esplorazione astronautica non debbano nuocere alla salute terrestre e dell'extra-atmosfera.

Mentre gli elementi di un *corpus* giuridico relativo alla tutela internazionale dell'ambiente vanno lentamente riunendosi, la giurisprudenza internazionale ha nel frattempo stabilito i principi fondamentali di una delle più cruciali questioni specifiche: l'inquinamento transfrontaliero. L'11 marzo 1941 il lodo arbitrale sul caso della fonderia di Trail ¹³ stabilisce il principio cardine della materia:

A norma dei principi del diritto internazionale, così come delle leggi degli Stati Uniti, nessuno Stato ha il diritto di usare o permettere l'uso del suo territorio in modo tale da arrecare danno, mediante emissioni fumose, nel o al territorio di un altro Stato o alle proprietà o alle persone ivi residenti ¹⁴.

¹¹ Cfr. R. Boardman, *op. cit.*, p. 51-52, J. McCormick, *op. cit.*, p. 36-38.

¹² A. Kiss, *op. cit.*, p. 29.

¹³ Il caso ebbe origine dalle attività di una fonderia di piombo e zinco situata in territorio canadese presso Trail, località a poca distanza dalla frontiera americana. Le emissioni solforose scaricate nell'atmosfera causarono danni significativi agli agricoltori americani, facendo sorgere un contenzioso tra Canada e Stati Uniti.

¹⁴ Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, tome III, New York, Kraus Reprint, 1974, p. 1965.

Tale risoluzione, automaticamente estesa ad ogni tipo di inquinamento transfrontaliero, viene poi confermata da due successive sentenze: quella resa dalla Corte Internazionale di Giustizia il 9 aprile 1949 in merito all'incidente dello stretto di Corfù¹⁵, per la quale "nessuno Stato può usare il suo territorio per compiere atti contrari al diritto di altri Stati"¹⁶; il lodo arbitrale del 19 novembre 1956 sul contenzioso del lago Lanoux, nel quale il principio in questione è fatto valere per il caso di inquinamento di acque di confine¹⁷.

3. La "rivoluzione ambientalistica" degli anni sessanta

Nonostante la moltiplicazione di iniziative – nazionali e internazionali, alcune di grande importanza – volte alla tutela delle risorse naturali, gli anni dell'immediato dopoguerra vedono ancora l'ambientalismo come campo d'azione di una cerchia ristretta di individui – in massima parte scienziati, pubblici funzionari e membri di associazioni ecologistiche. La nascita, negli anni sessanta, di un movimento di massa esteso su scala planetaria, configura un evento di portata storica, per il quale non è abusato il termine "rivoluzione". Il grido di allarme di scienziati e attivisti sullo stato del pianeta viene recepito dall'opinione pubblica praticamente in ogni parte del globo; il movimento di protesta che ne sorge, del tutto spontaneo e stabilito sin dall'inizio sul piano universale, non ha precedenti nella storia dell'uomo.

La "rivoluzione ambientalistica" ha alle sue radici lo sviluppo economico mondiale susseguente alla ricostruzione postbellica – un fenomeno anch'esso senza precedenti e inoltre contraddittorio, perché ineguale (nel divario tra Nord e Sud del mondo) e scoordinato (rispetto agli equilibri dei sistemi naturali). Da esso derivano conseguenze determinanti: la nascita della società affluente e delle sue contraddizioni, tra benessere economico e malessere sociale diffuso; l'era atomica e gli esperimenti nucleari a scopo bellico (la prima grande questione ambientale globale); i progressi della ricerca scientifica e l'affermazione di una nuova disciplina, l'ecologia; lo sviluppo di movimenti sociali dedicati al pacifismo e ai diritti civili; i disastri ambientali causati dal progresso¹⁸. Molti di questi elementi emergono già prima degli anni sessanta; il loro intersecarsi, la fusione con altri sviluppi sociali e politici, danno come risultato "una nuova forza di cambiamento"¹⁹.

Da tali premesse si evince come il nascente movimento non rappresenti un

¹⁵ La Corte sancì la responsabilità dell'Albania per non aver notificato, a navi britanniche in navigazione nello stretto di Corfù, la presenza di mine nelle proprie acque territoriali.

¹⁶ Court International de Justice, *Recueil*, 1949, p. 22.

¹⁷ Il caso insorse tra Francia e Spagna in merito all'utilizzo delle acque del lago Lanoux, situato al confine tra i due paesi.

¹⁸ Suscitano scalpore e allarme pubblico soprattutto il naufragio della petroliera *Torrey Canyon* al largo delle coste inglesi, nel marzo del 1967, e l'inquinamento da mercurio della baia giapponese di Minamata, nel corso degli anni sessanta. Agli elementi di cambiamento sopra elencati, che hanno favorito l'emergere di un movimento ambientalistico internazionale di massa, J. McCormick aggiunge la pubblicazione di *Silent Spring* (Boston, Houghton Mifflin, 1962), il libro di Rachel Carson che porta all'attenzione del mondo la questione dell'uso dei pesticidi nell'agricoltura (McCormick, *op. cit.*, cap. 3).

¹⁹ J. McCormick, *op. cit.*, p. 49.

fenomeno omogeneo, bensì la riunione di individui e gruppi caratterizzati da situazioni – e animati da idee – estremamente varie. Esso si pone in posizione trasversale rispetto alle principali organizzazioni politiche, non aderendo ad alcuna delle ideologie dominanti; una forte connotazione filosofica lo porta a concepire una dimensione dello sviluppo alternativa alla società dei consumi. Il “nuovo ambientalismo”²⁰ si differenzia da quello del passato proprio per l’attivismo politico, per la carica anti-sistema rappresentata dalla sfida alla società industriale. Mentre la visione protezionistica esprimeva preoccupazioni morali sulla sorte delle oasi naturali – intese come “non umane” – e quella conservazionistica era animata, alle origini, da considerazioni utilitaristiche sulla gestione delle risorse, l’ambientalismo contemporaneo pone l’uomo – e il suo legame con la biosfera – al centro della riflessione. La ricerca di forme nuove di sviluppo economico e sociale compatibili con i sistemi naturali muove dal riconoscimento che il degrado ecologico, oltre a comportare perdite economiche, paesaggistiche e di altra natura, compromette la basi dell’esistenza umana.

La pressione del movimento di opinione pubblica sui governi nazionali produce risultati tangibili verso la fine degli anni sessanta. Norme antiinquinamento e di salvaguardia delle risorse naturali iniziano ad arricchire le legislazioni interne dei vari stati, mentre gli esecutivi si dotano di nuove agenzie e strumenti specializzati. Parallela è l’evoluzione sul piano internazionale, per il quale la sfida dell’ambiente assume un significato che va oltre i suoi contenuti specifici, costituendo “un fattore potente di trasformazione delle concezioni fondamentali del diritto internazionale”²¹.

La dimensione internazionale si impone quale connotato caratterizzante della questione ecologica. La biosfera non conosce confini al suo interno: aria, acqua, animali migratori – ma anche catastrofi come le piogge acide, le contaminazioni radioattive – ignorano le frontiere artificiali tracciate dagli uomini²². Vi è solidarietà nella biosfera anche tra i suoi diversi elementi: la salute del mare dipende dalla qualità delle sostanze immesse dall’aria e dalla terraferma, così come la sopravvivenza della fauna selvaggia è legata allo stato del suo habitat. I fiumi, i laghi, le foreste, gli oceani – che lo sviluppo industriale valorizza anche economicamente, in quanto risorse sempre più in via di rarefazione – possono dunque essere efficacemente salvaguardati solo attraverso l’azione coordinata delle diverse comunità nazionali. Gli stessi fattori economici contribuiscono, singolarmente, alla globalizzazione della questione ambientale: le politiche nazionali di tutela ecologica comportano dei costi che, ricadendo sui prodotti, penalizzano questi ultimi nella concorrenza internazionale; si rende quindi necessaria un’azione il più possibile concertata tra i vari paesi. Ulteriore stimolo alla cooperazione internazionale è poi la necessità di evitare che si approfitti delle legislazioni permissive (in quanto arre-

²⁰ J. McCormick, *op. cit.*

²¹ A. Kiss, *op. cit.*, p. 6.

²² “A ben vedere la frontiera è in definitiva sempre artificiale. Essa deve generalmente più alla storia e all’arte militare che alla geografia. Quando, battezzata “naturale”, si appoggia su dati fisici – *thalweg* o linea di creste – essa si basa su ostacoli storici alla circolazione degli uomini e della loro attività, e non cerca di render conto dei limiti delle zone ecologiche, anche se, a volte, vi corrisponde” (P.M. Dupuy, *La frontière et l’environnement*, in Société Française pour le Droit International (a cura di), *La frontière*, Paris, Pedone, 1980, p. 628).

trate) di una certa fascia di paesi – specie di quelli in via di sviluppo – per trasferirvi produzioni o, peggio, rifiuti pericolosi per la salute ambientale e umana.

Benché il consolidamento della normativa internazionale dedicata alla salvaguardia ecologica sia un processo continuo, quindi difficilmente databile, è lecito considerare il 1968 un momento di svolta. In questo anno tre grandi organismi internazionali – Consiglio d'Europa, Organizzazione per l'Unità Africana (Oua) e Onu – promuovono iniziative decisive per l'affermazione – e l'identificazione – del “diritto internazionale dell'ambiente”. Il Consiglio d'Europa adotta i primi testi di largo respiro emanati da un'organizzazione internazionale in materia ambientale: si tratta della Dichiarazione sulla lotta all'inquinamento dell'aria (8 marzo 1968) e della Carta Europea dell'Acqua, proclamata il 6 maggio 1968; in entrambi i casi il riconoscimento, a livello di dichiarazione formale, che gli elementi naturali fluidi ignorano le frontiere, rappresenta una novità consistente²³. I paesi aderenti all'Oua concludono, il 15 settembre 1968 ad Algeri, la Convenzione africana sulla conservazione della natura e delle risorse naturali, nella quale l'approccio alla problematica ambientale è sviluppato per la prima volta a livello globale (considerando, cioè, nel medesimo tempo la preservazione dei suoli, delle acque, delle specie di flora e fauna). Malgrado la generalità degli obiettivi il testo prevede iniziative concrete – come la creazione di riserve, la limitazione della caccia, la salvaguardia di specie particolari – distinguendosi per il concepimento di due principi determinanti nell'evoluzione della materia: la protezione estesa all'intero habitat e non più limitata agli individui di singole specie, e la responsabilità particolare dello stato nella tutela di specie ospitate entro il suo territorio e considerate uniche al mondo (art. VIII, al. 1)²⁴. Infine, il 3 dicembre 1968 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adotta la risoluzione 2398 (XXIII), che stabilisce la convocazione – prevista per il 1972 a Stoccolma – di una conferenza mondiale dedicata all'“ambiente umano”; scatta da questo momento un'intensa attività preparatoria che coinvolge, oltre a un certo numero di stati, soprattutto le organizzazioni intergovernative e le organizzazioni nazionali e internazionali non governative²⁵.

Sollecitati dalla moltiplicazione dei fenomeni di degrado ambientale i governi dispiegano, nel periodo 1969-1972, un'intensa attività di cooperazione internazionale: essa dà vita, tra le altre, alla Convenzione di Bonn del 9 giugno 1969 sulla lotta all'inquinamento da idrocarburi delle acque del Mare del Nord; alle due convenzioni di Bruxelles del 29 novembre, 1969 relative la prima alla responsabi-

²³ Va poi ricordato che il Consiglio d'Europa adotta, nello stesso anno, l'accordo europeo sulla limitazione nell'impiego di alcuni detergenti nei prodotti di lavaggio, il primo trattato europeo – siglato il 16 settembre 1968 – dedicato alla materia.

²⁴ S. Lyster, *op. cit.*, p. 336.

²⁵ Sempre al medesimo anno è legato un avvenimento che, pur circoscritto all'ambito scientifico, può essere considerato il precursore della Conferenza di Stoccolma. Si tratta della Conferenza sulla biosfera – più precisamente Conferenza intergovernativa di esperti sulle basi scientifiche per l'uso razionale e la conservazione delle risorse della biosfera – tenutasi a Parigi, sotto gli auspici dell'Unesco, dal 1° al 13 settembre 1968. Seguendo il filone ideale, inaugurato dalla Unscsur nel 1949, della cooperazione internazionale nella ricerca ecologica, la Conferenza sulla biosfera cerca di fornire un quadro globale dei problemi ambientali e di suggerire i necessari correttivi. Essa propone una lista di 20 raccomandazioni – sollecitanti, tra le altre cose, il miglioramento delle ricerche e l'avviamento di programmi di educazione ecologica – distinguendosi per l'enfasi posta sull'interrelazione tra le varie componenti responsabili del degrado. La Conferenza di Parigi anticipa numerose iniziative che verranno intraprese a Stoccolma, dove si oltrepasseranno gli aspetti scientifici del problema per affrontare le questioni economiche, sociali e politiche.

lità civile per danni dovuti a inquinamento da idrocarburi, la seconda all'intervento in alto mare in caso di incidente; alla Convenzione di Bruxelles del 18 dicembre 1971 stabilente un fondo di indennizzo per i danni dovuti a inquinamento da idrocarburi; alla Convenzione di Ramsar del 2 febbraio 1971 sulla conservazione delle zone umide di importanza internazionale; alla Convenzione di Londra del 1° giugno 1972 per la protezione delle foche dell'Antartide.

La moltiplicazione del numero di attori – soprattutto dei gruppi organizzati su base nazionale – impegnati nella battaglia per l'ambiente è un altro fenomeno caratterizzante gli anni sessanta. Dal punto di vista internazionale, accanto ad un nucleo centrale di istituzioni – che raggruppa le agenzie specializzate delle Nazioni Unite e organizzazioni storiche di conservazione della natura, quali Iucn e Icbp – emergono sia organizzazioni a fini generali precedentemente costituite, che allargano ora i loro interessi alla sfera ecologica, sia organizzazioni ambientaliste di nuova creazione. Il Consiglio d'Europa è la prima istituzione intergovernativa esterna all'Onu ad impegnarsi in iniziative di conservazione della natura. Anticipando l'azione ben più articolata che verrà sviluppata negli anni settanta, anche le Comunità Europee esordiscono in questo periodo nell'opera di tutela ambientale: la Direttiva 67/548 riguardante classificazione, imballaggio ed etichettatura delle sostanze pericolose viene approvata il 27 giugno 1967. Quattro anni dopo è la volta dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (Ocse), che emana – il 18 giugno 1971 – la Risoluzione sulla procedura di notifica e di consultazione riguardante le sostanze aventi un'incidenza sull'uomo o il suo ambiente. Risale invece al settembre 1961 la creazione di una delle più importanti organizzazioni ambientaliste a carattere internazionale, il World Wildlife Fund (Wwf), che si specializza nel finanziamento di iniziative di conservazione in ogni parte del mondo ²⁶.

Gli anni settanta iniziano dunque all'insegna di una consapevolezza della crisi ecologica ormai allargata ad ogni ambito, sia privato sia pubblico, della vita umana. Preceduta da un dibattito di stampo malthusiano sui "limiti della crescita" – che ipotizza, in assenza di misure che limitino l'incremento demografico e lo sfruttamento delle risorse, il collasso del sistema ²⁷ – la prima conferenza delle Nazioni Unite sullo stato ecologico del pianeta viene salutata come il più grande evento della "rivoluzione ambientalistica".

²⁶ Le iniziative concrete, gran parte delle quali a carattere scientifico, volte alla salvaguardia ambientale, sono un aspetto ulteriore – e non trascurabile – dell'attività internazionale posta in essere negli anni sessanta. Nell'ambito preminentemente giuridico del presente articolo, meritano un cenno l'attività di ricerca promossa dall'Iucn (con la pubblicazione, a partire dal 1966, di una serie di *Red Data Books* contenenti le liste di specie minacciate) e il Programma Biologico Internazionale (Ibp), sviluppato dall'Unione Internazionale delle Scienze Biologiche (Iubs) e reso operativo dal Consiglio Internazionale delle Unioni Scientifiche (Icsu), finalizzato alla ricerca sulle "basi biologiche della produttività e del benessere umano". Iucn e Wwf, nonché le agenzie specializzate delle Nazioni Unite, partecipano poi attivamente alla costruzione e all'esecuzione delle politiche nazionali di conservazione – fornendo assistenza tecnica, sviluppando strumenti legislativi, preparando raccomandazioni specifiche su richiesta dei governi (Boardman *op. cit.*, pp. 78-79).

²⁷ Tra i più noti "profeti della catastrofe" figurano G. Hardin (*The Tragedy of the Commons*, in "Science", vol. 162, n. 3859, 13 dicembre 1968), P. Erlich (*The Population Bomb*, New York, Ballantine Books, 1968) e soprattutto i membri del Club di Roma, promotori del celeberrimo studio sui "limiti dello sviluppo" (D.H. Meadows, D.L. Meadows, J. Randers e W.W. Randers, *The Limits to Growth*, New York, New American Library, 1972).

4. *La Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano (Unche)*

La Risoluzione 2398 (XXIII) del 3 dicembre 1968 aveva espresso la necessità di fornire all'Onu una struttura che considerasse la problematica globale dell'ambiente umano, sollecitandovi l'attenzione dei governi e dell'opinione pubblica e individuando le questioni risolvibili unicamente – o nella maniera migliore – attraverso la cooperazione internazionale. Già nel corso dell'attività preparatoria – sviluppata da un comitato speciale formato da rappresentanti di 27 paesi, avente come interlocutore il Segretario generale delle Nazioni Unite – si registra il conseguimento di almeno due risultati significativi: il primo consiste nel nuovo ruolo assunto dai Paesi in via di sviluppo (Pvs) nel dibattito ambientalistico, mentre il secondo riguarda l'organizzazione interna delle Nazioni Unite. I Pvs valutavano con sospetto le politiche di salvaguardia ambientale prospettate dalle nazioni industrializzate: vi era il timore che ne sarebbero derivati restrizioni e ostacoli ai programmi di sviluppo delle economie del Terzo mondo. Facendo valere la loro presenza massiccia nell'Assemblea Generale, i Pvs mirano quindi a garantirsi che la loro prospettiva venga tenuta presente per la futura discussione. Ciò porta all'inclusione nell'agenda della conferenza di temi quali la desertificazione, le riserve d'acqua, la gestione degli ecosistemi tropicali e, più in generale, il riconoscimento del rapporto – considerato da ora in poi determinante – tra ambiente e sviluppo. La questione relativa all'organizzazione interna dell'Onu concerne invece le novità istituzionali che avrebbero seguito la conferenza: mentre si concordava sulla necessità di una struttura espressamente concepita per affrontare i problemi ecologici, vi era discordanza di opinioni sulla forma che essa avrebbe assunto. Attivamente promossa dalle agenzie specializzate – che rivendicano la loro indipendenza e sottolineano la validità dei loro interventi settoriali nella sfera ambientale – finisce per prevalere la soluzione che prevede l'istituzione non di una nuova agenzia, bensì di un'unità di coordinamento tra le strutture esistenti.

La Conferenza di Stoccolma si svolge dal 5 al 16 giugno 1972. Vi partecipano le delegazioni di 113 paesi²⁸, i rappresentanti di 19 agenzie intergovernative, gli osservatori inviati da 400 organizzazioni non governative. L'incontro culmina con l'approvazione di tre documenti: una Dichiarazione sull'ambiente adottata per acclamazione; un "Piano d'azione" consistente in 109 raccomandazioni; una Risoluzione contenente le disposizioni di carattere istituzionale raccomandate all'Onu.

La Unche è la prima conferenza a tema organizzata nell'ambito delle Nazioni Unite²⁹. L'entusiasmo universale con il quale viene accolta è comprensibile: per la prima volta nella storia la questione ecologica viene dibattuta a livello mondiale come soggetto specifico ed affrontata in modo globale sotto tutti gli aspetti (sviluppando una concezione planetaria dell'ambiente, coinvolgendo tutti gli organismi istituzionali e politici, abordando tutti i temi rilevanti); per la prima volta le questioni politiche, sociali ed economiche relative all'ambiente sono di-

²⁸ Non prendono parte alla conferenza i paesi dell'Europa dell'Est – con l'esclusione della Romania – a causa del contrasto sul potere di voto da attribuire alla Repubblica Democratica Tedesca; essi avevano comunque collaborato alla discussione preparatoria.

²⁹ Sarebbero seguite quelle dedicate alla popolazione (1974), all'habitat (1976), alla desertificazione (1977), alle fonti nuove e rinnovabili di energia (1981).

scusse a livello intergovernativo, adottando un grande programma d'azione. La Conferenza di Stoccolma costituisce in effetti l'avvenimento più influente nella crescita e nell'evoluzione internazionale dell'ambientalismo. Essa segna innanzitutto l'affermazione definitiva della visione incentrata sull'"ambiente umano", che significa non solo il passaggio dell'ambientalismo dalla mera protezione dei siti naturali alla gestione complessiva della biosfera, ma anche la sua legittimazione – in quanto programma razionale – sul piano politico, quindi con maggiori possibilità di influenzare l'azione dei governi. In secondo luogo, la Unche induce i paesi industrializzati a reinterpretare le priorità ambientali e a tener conto delle esigenze dei Pvs, le quali acquistano d'ora in avanti valore preminente; ne deriva una concezione autenticamente globale del problema, che conduce a maggior realismo ed equità nella ricerca delle soluzioni. La conferenza sancisce, infine, il nuovo ruolo esercitato dalle organizzazioni non governative nella tutela ambientale internazionale: approfittando dell'avvenimento per rinsaldare legami reciproci, esse pongono le premesse per una successiva espansione e per l'assunzione di nuovi compiti a fianco dei governi e delle organizzazioni internazionali³⁰.

Tutto ciò non significa che la Unche rappresenti una sorta di panacea per il problema ecologico. Al contrario, mentre l'incontro di Stoccolma mostra una pressoché totale convergenza di vedute circa i problemi da affrontare e le soluzioni da adottare, la successiva azione intrapresa dai governi non soddisfa quasi mai le attese; gli stessi strumenti internazionali posti in essere dalla conferenza non si dimostrano privi di difetti. L'importanza della Unche risiede in realtà nel fatto di aver indicato quanto la percezione dei problemi ecologici fosse ormai generalizzata, sia a livello di massa sia di élite; nell'aver sollecitato i governi a considerare i problemi ambientali come una delle voci principali dell'agenda politica; nell'aver favorito la conclusione successiva di accordi internazionali; nell'aver dato vita, infine, ad una realtà tangibile: il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente.

La Dichiarazione di Stoccolma

La "Dichiarazione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente" è costituita da un preambolo – in 7 punti – e da 26 principi. Si tratta di un testo giuridicamente *non* vincolante per gli stati, che si pone nella tradizione – simboleggiata dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo – dei documenti tramite i quali l'Onu intende ispirare alle costituzioni e alle leggi nazionali – nonché al diritto internazionale – il rispetto di determinati principi.

La constatazione da cui muove il preambolo costituisce il cardine della Dichiarazione (e, in generale, del pensiero ambientalistico contemporaneo): l'uomo è allo stesso tempo "creatura e creatore del proprio ambiente"³¹. La preservazione

³⁰ L'evento di Stoccolma è in effetti caratterizzato da tre separate conferenze. Accanto a quella ufficiale – la Unche vera e propria – vengono organizzati due incontri paralleli: mentre il primo – denominato Foro per l'Ambiente – raccoglie le organizzazioni non governative accreditate, il secondo – un alternativo Foro del Popolo – è organizzato da gruppi più radicali, poco fiduciosi nell'azione dei governi. In realtà la Unche riserva alle organizzazioni non governative un ruolo molto limitato, che lascia insoddisfatta buona parte dei partecipanti e degli osservatori. La sua importanza risiede quindi essenzialmente nell'impulso, avvertito in seguito, al moto organizzativo.

³¹ *Dichiarazione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente* (da qui in avanti *Dichiarazione*), in "Rivista di diritto internazionale", vol. LV, 1972, p. 779.

delle risorse – incluse quelle prodotte dalla civiltà umana – è ritenuta indispensabile al benessere dei popoli e al loro sviluppo, quindi al pieno godimento dei diritti fondamentali dell'individuo. Tale precetto – ripreso e ampliato dal primo principio, che aggiunge la condanna ad ogni forma di segregazione e discriminazione razziale – esprime l'autentica concezione di fondo della Dichiarazione: *l'avvicinamento tra tutela dell'ambiente e protezione dei diritti umani*. Proclamando che le risorse naturali (concetto che ricomprende in generale la terra, l'aria, l'acqua, le specie di flora e fauna) “devono essere preservate nell'interesse delle generazioni presenti e future”³², il secondo principio sintetizza invece la volontà progettuale della Conferenza; i seguenti (fino al settimo) affrontano i temi della conservazione delle risorse rinnovabili e della lotta all'inquinamento. Le misure di attuazione della salvaguardia ambientale occupano i restanti principi della Dichiarazione fino al penultimo (il ventiseiesimo è dedicato alla condanna delle armi nucleari e di ogni altro mezzo di distruzione massiccia). Una parte di essi riguarda direttamente i Pvs: stabilendo che le politiche di conservazione ecologica devono rafforzare, e non indebolire, il potenziale di sviluppo delle economie del Terzo mondo, si esorta la comunità internazionale ad accrescere l'aiuto tecnico e finanziario, assicurando la stabilità dei prezzi e l'adeguata remunerazione di materie prime e prodotti di base (principi 8-12 e 17). Dopo aver considerato il problema demografico (principio 16) ed illustrato i metodi da perseguire nella politica ambientale – accanto alle istituzioni nazionali hanno grande rilevanza la ricerca scientifica e tecnologica, l'insegnamento e l'informazione (principi 18-20) – la Dichiarazione dedica la sua parte finale alla cooperazione internazionale. Di fondamentale importanza è il ventunesimo principio, divenuto “la base consuetudinaria del diritto internazionale dell'ambiente”³³:

Conformemente alla Carta delle Nazioni Unite e ai principi del diritto internazionale, gli Stati hanno il sovrano diritto di sfruttare le loro proprie risorse perseguendo le loro proprie politiche ambientali, e hanno il dovere di assicurare che le attività esercitate entro i limiti della loro giurisdizione o controllo non rechino danno all'ambiente di altri Stati o di aree poste oltre i limiti della giurisdizione nazionale³⁴.

Nei rimanenti principi si sollecita lo sviluppo del diritto internazionale per ciò che riguarda l'attribuzione della responsabilità e le procedure di indennizzo alle vittime di danni ecologici (22); viene preso atto che, nella predisposizione delle norme di tutela ambientale, occorre tener conto delle speciali necessità dei Pvs (23); si promuove la cooperazione internazionale “su un piano di uguaglianza”, e comunque sempre “nel rispetto della sovranità e degli interessi di tutti gli Stati”³⁵ (24); si esortano gli stati medesimi a vegliare sull'operato delle organizzazioni internazionali (25).

³² *Dichiarazione, op. cit.*, p. 781.

³³ A. Kiss, *op. cit.*, p. 34.

³⁴ *Dichiarazione, op. cit.*, p. 784.

³⁵ *Dichiarazione, op. cit.*, p. 784.

Il "piano d'azione"

Il "Piano d'azione per l'ambiente" è un documento consistente in 109 raccomandazioni, delle quali circa la metà riguarda la conservazione delle risorse naturali, mentre le rimanenti abbracciano i temi degli insediamenti umani, dell'inquinamento, dello sviluppo, dell'informazione ed istruzione. Tali disposizioni sono raggruppate lungo tre linee funzionali: *valutazione ambientale globale* (riguarda la ricerca, la sorveglianza e lo scambio di informazioni e si materializza nella rete di cooperazione internazionale denominata *Earthwatch*³⁶); *gestione ambientale* (coinvolge gli insediamenti umani e le risorse naturali e mira a sviluppare la pianificazione della conservazione ambientale, anche incoraggiando gli accordi internazionali); *misure di supporto* (includono l'informazione dell'opinione pubblica, i programmi di educazione, l'addestramento di operatori e l'assistenza finanziaria).

Il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (Unep)

L'Unep viene istituito dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la Risoluzione 2997 (XXVII) del 15 dicembre 1972. Esso si compone di quattro organismi: un Consiglio di Amministrazione (*Governing Council*) di 58 membri che stabilisce le linee guida per l'attività dell'organizzazione, e dalla cui riunione – annuale – ha origine un rapporto indirizzato all'Assemblea Generale (tramite l'Ecosoc); un Segretariato con sede a Nairobi composto da 181 funzionari, costituente il centro operativo vero e proprio³⁷; un Comitato di coordinamento formato da funzionari di tutti gli organismi dell'Onu; un Fondo per l'Ambiente aperto alle contribuzioni volontarie dei governi. Il finanziamento dell'organizzazione dipende, oltre che da questa entrata, dalle somme stanziare dal bilancio generale dell'Onu; nel complesso vengono a disposizione, attualmente, circa 50 milioni di dollari annui.

Come si è anticipato, gli accordi raggiunti non portano alla creazione di una nuova agenzia specializzata, ma stabiliscono una struttura di coordinamento tra organismi già esistenti. L'Unep viene a configurarsi come un catalizzatore nei confronti di altre istituzioni: esso elabora i progetti, ma la loro esecuzione compete all'Onu nel suo insieme, spesso affiancata dai governi nazionali e dalle organizzazioni non governative³⁸. L'area di intervento del Programma può essere suddivisa in 6 domini strettamente correlati: insediamenti umani, salute umana, ecosistemi terrestri, oceani, ambiente e sviluppo, catastrofi naturali³⁹; per ciascuno di tali settori l'azione viene sviluppata seguendo la tripartizione funzionale suggerita dal "Piano d'azione" (valutazione; gestione; misure di supporto).

³⁶ La rete è composta a sua volta da tre strutture: l'*International Referral System* (Infoterra), un sistema per lo scambio d'informazioni; il *Global Environmental Monitoring System* (Gems), destinato a processare le informazioni e a tracciare il quadro evolutivo della situazione; l'*International Register of Potentially Toxic Chemicals* (Irptc), una banca dati con sede a Ginevra e resa operativa dal 1976.

³⁷ Sono stabiliti inoltre uffici di coordinamento – a New York e Ginevra – e uffici generali – tra le cui sedi figurano Bangkok e Città del Messico.

³⁸ È contemplato l'utilizzo, quale strumento di incoraggiamento, di parte delle risorse provenienti dal Fondo per l'Ambiente, per concorrere all'attuazione di progetti particolari; tale contributo non deve comunque superare un quarto del costo totale dell'operazione. Altro mezzo utilizzato è la persuasione, basata sull'informazione relativa al rischio ambientale (A. Kiss, *op. cit.*, p. 312).

³⁹ A. Kiss, *op. cit.*, p. 313.

Il carattere dominante dell'Unep, che ha contraddistinto la sua azione in questi due decenni, è il fatto di non essere stato designato a ricoprire un ruolo propriamente esecutivo, al pari di Fao o Unesco. La sua funzione catalitica – di programma che delinea una visione comprensiva del problema e coordina gli interventi specializzati delle agenzie – è condizionata fin dall'inizio da ostacoli, suddivisi da un autore in quattro categorie: finanziari (la scarsità dei fondi a disposizione rispetto alla vastità dei compiti); gestionali (l'inefficienza e l'eccessiva centralizzazione); politici (la localizzazione lontana dai centri di potere dell'Occidente industrializzato⁴⁰, che rende difficoltoso il reclutamento dei funzionari e provoca la spaccatura dell'organizzazione tra Nord e Sud); costituzionali (la divisione tra gli organismi interni, ma soprattutto quella tra l'Unep nel suo insieme e le agenzie specializzate; la non disponibilità di poteri esecutivi e l'esiguità degli incentivi da offrire)⁴¹. Date le premesse, era prevedibile che i risultati non avrebbero corrisposto alle attese più ottimistiche. È opinione comune che uno dei progetti di maggior successo sia stato il programma dei Mari Regionali (Rsp), attraverso il quale l'Unep è riuscito a coinvolgere 14 agenzie dell'Onu e circa 120 paesi: iniziato nel 1974, l'Rsp ha condotto i governi a creare strumenti convenzionali internazionali per la lotta all'inquinamento delle acque condivise e la miglior gestione delle risorse marine⁴². Buoni risultati sono stati parimenti conseguiti nell'elaborazione giuridica: i "Principi di condotta nel dominio dell'ambiente per l'orientamento degli stati in materia di conservazione e di utilizzo armonioso delle risorse naturali condivise da due o più stati", approvati dal *Governing Council* il 19 maggio 1978, hanno ispirato un buon numero di paesi nell'elaborazione di regole relative ai rapporti di confine. Il più notevole successo recente dell'Unep rimane comunque la promozione della Convenzione di Vienna per la Protezione della fascia di ozono, firmata il 22 marzo 1985, nonché del Protocollo di Montreal del 16 settembre 1987⁴³. A fronte di tali eventi positivi vanno però posti i numerosi fallimenti, a cominciare dal progetto contro la desertificazione⁴⁴, intrapreso con scarsi mezzi rispetto a fini – bloccare la desertificazione entro la fine del secolo – manifestamente irrealistici; scarsi progressi vengono lamentati in numerosi altri campi, tra cui la politica per lo sviluppo, l'assistenza tecnica, la tutela della salute, il sistema di avvertimento contro le catastrofi⁴⁵. Sembra che il giudizio sull'operato dell'Unep debba, in conclu-

⁴⁰ La localizzazione in Kenia nasce dalla constatazione che i quartier generali delle Nazioni Unite erano interamente dislocati in Europa e in America. Lo stabilimento dell'Unep in un paese in via di sviluppo mirava a tranquillizzare i governi del Terzo mondo, garantendo che le loro necessità avrebbero goduto di preminente considerazione da parte della nuova organizzazione.

⁴¹ J. McCormick, *op. cit.*, pp. 109-24.

⁴² Si tratta di un insieme di strumenti, che comprende di solito una convenzione generale e un piano d'azione, accompagnati da protocolli indirizzati a problemi specifici. Il primo di questi accordi regionali ad essere concluso è stato quello relativo al Mediterraneo, siglato a Barcellona il 16 febbraio 1976 (preceduto dall'adozione, nel gennaio del 1975, del Piano d'Azione per il Mediterraneo). Attualmente tali convenzioni tutelano più di dieci mari regionali. Cfr. A. Kiss, *op. cit.*, pp. 143-45.

⁴³ Analogamente degno di menzione risulta l'impegno dell'Unep nel favorire la conclusione della Convenzione di Washington sul commercio internazionale di specie minacciate di flora e fauna selvaggia, siglata il 6 marzo 1973.

⁴⁴ Il Piano d'Azione per combattere la desertificazione viene adottato nell'ambito della Conferenza delle Nazioni Unite sulla Desertificazione, tenutasi a Nairobi dal 29 agosto al 9 settembre 1977.

⁴⁵ The Agesta Group, *Ten Years after Stockholm: A Summary of Comments Received*, Farsta, Sweden, Agesta Gammelgard, 1982, p. 4.

sione, tener comunque conto delle carenze originarie summenzionate; ciò autorizza forse a ritenere che l'Organizzazione abbia conseguito più di quanto i suoi effettivi poteri avrebbero prefigurato ⁴⁶.

5. *Ambientalismo e cooperazione internazionale: gli ultimi due decenni*

Dai primi anni settanta in poi l'impegno di fasce consistenti della popolazione a favore della salvaguardia ecologica trova sempre maggior riscontro negli interventi delle autorità pubbliche: nel 1985 si contano più di 140 paesi le cui amministrazioni hanno provveduto a dotarsi di uffici per l'ambiente ⁴⁷. Tanto attivismo contrasta tuttavia con la scarsa qualità dei risultati: le agenzie governative fornite di adeguati poteri sono in realtà ben poche, e la debolezza della risposta ai problemi ambientali data dalle forze politiche tradizionali induce, nei paesi industrializzati, alla creazione di nuove formazioni partitiche (i Verdi); dal canto loro, i Pvs antepongono spesso i benefici di breve termine – derivati dall'industrializzazione – ai costi di lungo periodo relativi alla tutela ecologica, col risultato di accelerare fenomeni degenerativi (erosione del suolo, deforestazione, desertificazione).

Riguardo all'evoluzione generale dell'ambientalismo, il periodo seguente alla conclusione della Unche conferma la tendenza, affermata nella riunione di Stoccolma, della conciliazione tra l'etica della crescita economica e quella della salvaguardia ecologica. Mentre, prima della conferenza, l'ambientalismo dei paesi progrediti puntava a limitare la crescita trascurando le necessità del Terzo mondo, il periodo successivo si apre all'insegna di una basilare ammissione: che i problemi ecologici emergono sia dall'industrializzazione e dalla ricchezza, sia – in forme diverse – dall'arretratezza economica e dalla povertà; si riconosce che ambiente e sviluppo, lungi dall'essere incompatibili, sono mutualmente necessari per la fondazione di una società *sostenibile* ⁴⁸. Alcuni grandi fenomeni sono alla radice di tale cambiamento: vi è in primo luogo il mutato carattere delle relazioni economiche e politiche internazionali, improntate al rafforzamento del ruolo dei Pvs ⁴⁹; si afferma inoltre una nuova concezione globale dell'ambiente, promossa, sul piano scientifico, dall'approfondimento degli studi ecologici, e sul piano politico dalla

⁴⁶ J. McCormick, *op. cit.*, p. 124.

⁴⁷ J. McCormick, *op. cit.*, p. 125.

⁴⁸ Il concetto di *sviluppo sostenibile* diviene, da ora in avanti, il principio fondamentale dell'ambientalismo. Malgrado non ne esista una definizione condivisa, esso può essere descritto come lo sviluppo che si dispiega entro i limiti della capacità di ricostituzione dell'ambiente naturale. Per un'applicazione del concetto alle diverse problematiche (popolazione, fonti di energia, materie prime ecc.), cfr. Lester R. Brown e altri (a cura di), *State of the World 1991. Rapporto sul nostro pianeta del Worldwatch Institute*, Torino, Iseidi, 1991 (cfr. anche i rapporti degli anni precedenti a cominciare dal primo, apparso nel 1984).

⁴⁹ Gli avvenimenti più significativi in tal senso sono connessi alla crisi petrolifera. Ad essi si affiancano le iniziative intraprese in seno all'Onu, quali la Risoluzione 3201 (XXIX) del 14 giugno 1974 – contenente la *Dichiarazione sullo stabilimento di un nuovo ordine economico* – e la *Carta dei diritti e doveri economici degli stati* (Risoluzione 3281 (XXIX) del 12 dicembre 1974), nonché la Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo (Unctad). Due altri documenti di portata più generale – il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (entrato in vigore il 3 gennaio 1976) e il Patto internazionale sui diritti civili e politici (in vigore dal 23 marzo 1976) – riflettono ugualmente le istanze del Terzo mondo.

revisione delle priorità operata dalle grandi agenzie internazionali⁵⁰; va infine menzionata la razionalizzazione dell'azione delle organizzazioni ambientaliste non governative, grandemente rafforzatesi in quantità e dimensioni, e i cui progetti puntano ora ad incorporarsi nelle istituzioni economiche e politiche esistenti⁵¹.

La realtà degli anni settanta mostra che nessun paese può dirsi immune dal degrado ambientale. Ciascuna società riconosce l'esistenza di una molteplicità di problemi ecologici, alcuni circoscritti a singole realtà nazionali, altri – la maggioranza – di natura transnazionale e addirittura globale; i governi sono obbligati ad ammettere l'inutilità delle azioni individuali e la necessità della cooperazione. Dopo la Conferenza di Stoccolma la questione ecologica è dunque fermamente collocata nell'agenda delle relazioni internazionali.

Gli ultimi due decenni testimoniano una proliferazione degli accordi internazionali di tutela ambientale, in conseguenza di quattro principali fattori: "(1) l'operato delle nuove agenzie nazionali per l'ambiente e l'accresciuto *corpus* delle leggi nazionali, (2) la disponibilità di migliori – e più convincenti – informazioni, (3) l'influenza di un'opinione pubblica più consapevole e (4) il *trend* verso una più estesa cooperazione internazionale su un'ampia varietà di questioni"⁵²; a tutto ciò si aggiunge l'entrata in funzione dell'Unep, che, seppure tra numerose difficoltà, promuove iniziative sia a carattere internazionale sia regionale. È d'obbligo iniziare una parziale rassegna con la Convenzione sul diritto del mare, siglata a Montego Bay il 10 dicembre 1982, che stabilisce il quadro generale della salvaguardia dell'ambiente marino (materia storicamente dispersa in una miriade di norme settoriali); essa si affianca alla Convenzione di Parigi sull'inquinamento marino di origine tellurica del 4 gennaio 1974, e alla Convenzione di Londra sull'inquinamento da natanti del 2 novembre 1973. Di pari importanza è la serie di convenzioni sui "mari regionali" siglate sotto il patrocinio dell'Unep – a cominciare dalla Convenzione di Barcellona per la protezione del Mediterraneo, conclusa il 16 febbraio 1976. Per quanto riguarda la protezione della natura si segnalano la Convenzione dell'Unesco del 23 novembre 1972 sulla protezione del patrimonio mondiale, culturale e naturale; la Convenzione di Washington del 3 marzo 1973 sul commercio internazionale di specie minacciate di flora e fauna selvaggia; la Convenzione di Bonn del 23 giugno 1979 sulla conservazione delle specie migratrici appartenenti alla fauna selvaggia; la Convenzione di Canberra del 20 maggio 1980 sulla conservazione delle risorse marine viventi dell'Antartide.

Negli ultimi vent'anni sorgono nuovi problemi di degrado ecologico – o, meglio, problemi esistenti da lunga data che solo ora l'umanità individua scientificamente e politicamente – legati in particolare alla salute dell'atmosfera. Essi sono

⁵⁰ Di particolare rilevanza è la trasformazione degli orientamenti d'azione della Banca Mondiale, i cui finanziamenti sono ora maggiormente condizionati al rispetto delle norme di salvaguardia ambientale. Cfr. R. E. Stein e E. Johnson, *Banking on the Biosphere?*, Lexington, Lexington Books, 1979.

⁵¹ È da ricordare il lancio, nel 1980, della *World Conservation Strategy*, ad opera dell'Iucn in collaborazione con Unep e Wwf; l'iniziativa, varata simultaneamente in più di 140 paesi, si prefigge di dirigere più efficacemente l'azione internazionale di conservazione, identificando le maggiori minacce agli ecosistemi e proponendo programmi di intervento. Tuttavia, dopo 7 anni soltanto 8 paesi (su un totale di più di 160) avevano intrapreso azioni tangibili (World Resources Institute/International Institute for Environment and Development, *World Resources 1987*, New York, Basic Books, 1987, pp. 344-345).

⁵² J. McCormick, *op. cit.*, p. 174.

all'origine della Convenzione di Ginevra del 13 novembre 1979 sugli inquinamenti atmosferici transfrontalieri a lunga distanza, diretta in particolare al fenomeno delle piogge acide (firmata da 33 paesi, essa costituisce il primo caso di accordo internazionale di tutela ambientale stipulato tra stati dell'Europa, sia orientale sia occidentale, e stati del Nord America); della Convenzione di Vienna del 22 marzo 1985 per la protezione della fascia di ozono e del successivo Protocollo di Montreal del 16 settembre 1987; delle due Convenzioni di Vienna del 26 settembre 1986, relative la prima alla notificazione rapida di incidenti nucleari, la seconda all'assistenza in caso di incidente nucleare. A queste va aggiunta la Convenzione di Ginevra del 18 maggio 1977 sulla proibizione dell'utilizzo di tecniche di modificazione dell'ambiente a fini ostili.

Nell'ambito degli accordi regionali, la cui evoluzione è altrettanto importante, è l'Europa a presentare i maggiori sviluppi. Un intero capitolo dell'Atto finale della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa – adottato a Helsinki il 1° agosto 1975 – è dedicato alla cooperazione in materia ambientale⁵³. Il Consiglio d'Europa ha invece provveduto ad elaborare il contenuto della Convenzione di Berna del 19 settembre 1979 per la conservazione della vita selvaggia e degli habitat naturali in Europa. Lo sforzo più consistente – dal punto di vista sia della quantità sia della qualità (soprattutto della forza impositiva) dei provvedimenti – è comunque stato prodotto dalle Comunità Europee: a partire dai primi anni settanta – il primo “programma d'azione” per l'ambiente viene lanciato nel 1973 – inizia la costruzione di una struttura giuridica di tutela ecologica che assomma attualmente un centinaio di testi, la maggior parte dei quali vincolanti per gli stati membri.

Una serie di documenti non obbligatori, ma influenzanti in modo a volte significativo le legislazioni nazionali e le formulazioni degli accordi tra stati, è stata posta in essere dalle Nazioni Unite. Dopo che, il 19 maggio 1979, l'Unep ha approvato i “Principi di condotta nel dominio dell'ambiente per l'orientamento degli stati in materia di conservazione e di utilizzo armonioso delle risorse naturali condivise da due o più stati” – riconfermando principi già affermati dalla Dichiarazione di Stoccolma⁵⁴ – gli anni ottanta vedono la stesura di due testi fondamentali per l'evoluzione dell'ambientalismo internazionale: la Carta mondiale della natura e il rapporto sullo stato del pianeta della Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo.

Elaborato dall'Iucn e presentato all'Onu dallo Zaire – col supporto dell'Oua – il testo della Carta mondiale della natura è approvato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la Risoluzione 37/7 del 28 ottobre 1982. Il docu-

⁵³ Tale documento dà modo di menzionare la Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite (il quadro scelto dall'Atto finale per le iniziative di cooperazione), organismo di grande rilevanza nel campo della tutela ambientale, al quale si deve la conclusione della Convenzione di Ginevra del 13 novembre 1979 sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero.

⁵⁴ Si tratta dei principi dedicati alla cooperazione internazionale, primo tra tutti quello del diritto di ogni stato allo sfruttamento delle proprie risorse naturali, accompagnato dal dovere di impedire che tale sfruttamento comporti un danno all'ambiente oltre confine. Seguono il dovere d'informazione e consultazione internazionale in caso di danno ambientale transfrontaliero, il dovere di cooperazione internazionale nella predisposizione dei rimedi, l'uguaglianza d'accesso dei cittadini stranieri ai procedimenti amministrativi e giudiziari dello stato responsabile del danno, la non discriminazione nell'applicazione delle leggi nazionali.

mento si compone di un preambolo e di 24 articoli e riassume i principi cardine del pensiero ambientalistico contemporaneo: il legame inscindibile tra l'umanità e la natura; il rispetto dovuto ad ogni forma di vita; la salvaguardia degli equilibri naturali e la conservazione delle risorse; la tutela ecologica come garanzia del progresso e della pace. La Carta individua una serie di obiettivi prioritari – tra i quali spicca l'integrazione tra la conservazione della natura e le politiche di sviluppo, nonché la pianificazione basata sulla capacità di carico degli ecosistemi – e sollecita la loro incorporazione nelle legislazioni nazionali e negli accordi internazionali; grande attenzione è rivolta alla diffusione e all'approfondimento delle conoscenze scientifiche, e alla predisposizione della sorveglianza sullo stato delle risorse; vengono incoraggiati all'azione non solo gli stati, ma anche “le altre autorità pubbliche, le organizzazioni internazionali, i singoli, le associazioni e le imprese”⁵⁵.

La Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo, la cui creazione è promossa dall'Assemblea Generale dell'Onu nel settembre del 1983, si riunisce per la prima volta a Ginevra nell'ottobre del 1984, sotto la presidenza del primo ministro norvegese Brundtland. Compito del nuovo organismo – che si compone di 23 membri (12 dei quali rappresentanti di paesi del Terzo mondo) e si distingue per la totale indipendenza da ogni altra organizzazione (Onu compresa), essendo finanziato su base volontaria⁵⁶ – è studiare i complessi rapporti tra ambiente e sviluppo e formulare proposte innovative di soluzione dei problemi. L'attività della Commissione culmina con la presentazione, nel 1987, di un rapporto sullo stato del pianeta dal titolo più che mai significativo: *Our Common Future*⁵⁷. Frutto di oltre 75 studi, oltreché di incontri e udienze pubbliche organizzati in 10 paesi, il “Rapporto Brundtland” individua una serie di problemi – dalla gestione dell'incremento demografico alla sicurezza alimentare, dalla salvaguardia di specie ed ecosistemi al problema urbano – per la cui risoluzione è necessario riformare l'attuale modello di crescita socio-economica: la questione centrale è sostenere le basi ecologiche dello sviluppo. Si constata l'estrema frammentarietà dell'azione internazionale: le agenzie specializzate incontrano grandi difficoltà operative, mentre la politica di tutela ecologica è spesso relegata a livelli secondari di importanza. Il rapporto sollecita dunque, tra le altre cose, il potenziamento degli organismi di salvaguardia ambientale nazionali e internazionali (dell'Unep in particolare), il miglioramento dei sistemi di sorveglianza sulle risorse, il rafforzamento del diritto internazionale e della sua applicazione.

⁵⁵ Carta mondiale della natura, art. 21, in “Rivista di diritto internazionale”, vol. LXVI, 1983, p. 503.

⁵⁶ La medesima formula è stata adottata per la creazione della Commissione per lo Sviluppo e i Rapporti Nord-Sud (o “Commissione Brandt”) e della Commissione sul Disarmo e la Sicurezza (o “Commissione Palme”).

⁵⁷ Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo, *Il futuro di noi tutti*, Milano, Bompiani, 1988.

6. L'azione internazionale per l'ambiente: la realtà e il futuro

A quasi un secolo dalla conclusione della prima convenzione ambientalista internazionale, l'apparato mondiale di tutela ecologica coinvolge attualmente milioni di persone. Durante l'ultimo periodo considerato si è assistito alla conclusione di circa 200 accordi internazionali, nonché alla creazione di agenzie governative in oltre 130 paesi e alla costituzione di diverse centinaia di organizzazioni non governative. Trarre automaticamente da tutto ciò auspici favorevoli per il risanamento ecologico del pianeta sarebbe tuttavia errato e pericoloso. Se è vero che l'umanità dispone oggi di una messe di iniziative infinitamente superiore ad ogni altro periodo, è altrettanto vero che la Terra si trova a fronteggiare la crisi ambientale più ampia e grave della storia.

È necessario riconoscere che alla grande quantità di interventi non corrisponde la qualità. Nel campo degli accordi di salvaguardia ambientale il problema della qualità riguarda non tanto le misure previste – di solito rispondenti in modo soddisfacente alle necessità – quanto la loro reale attuazione: è l'efficacia dei trattati ad essere troppo spesso posta in discussione. "Il successo di ciascun accordo" – sottolinea uno studioso – "deve essere misurato dal livello di reale rispetto da parte dei firmatari. Questo è a sua volta funzione dell'efficienza di applicazione, che è funzione delle risorse finanziarie e umane disponibili, che sono funzione della volontà politica"⁵⁸. Vengono individuati tre principali fattori di debolezza degli strumenti internazionali di conservazione ecologica: a) la difficoltà di un'imposizione che, in assenza di un'autorità superiore agli stati dotata di reali poteri, si fonda spesso sul solo obbligo morale e sul timore di riprovazioni da parte degli altri attori; b) una debolezza strutturale che concerne la complessità dei problemi ambientali, la quale si riflette in contenuti convenzionali poco precisi, la cui efficacia è difficilmente prevedibile; c) la questione della trasformazione dell'accordo – una volta ratificato – in legge nazionale e dell'applicazione di quest'ultima (risultando da compromessi i trattati internazionali esprimono obblighi molto generali, che permettono diverse interpretazioni)⁵⁹. In sostanza, se raffrontate ad una loro ipotetica assenza, le convenzioni internazionali finora istituite rappresentano certo un dato positivo; ma esse non sono di alcun aiuto se si crede che, tramite la loro mera esistenza, conducano alla risoluzione dei problemi. La validità reale delle iniziative di conservazione non emerge dal confronto con altri sforzi simili, ma dallo stato delle risorse che si intende proteggere; da questo punto di vista, *il costante e generalizzato peggioramento delle condizioni ambientali del pianeta* illustra l'insufficienza dell'azione internazionale di tutela ecologica.

Al permanere della crisi nei settori ove già si è dispiegata una qualche forma di intervento, si aggiungono fenomeni globali di degrado – come l'effetto serra – nei cui confronti nessun'azione internazionale è stata finora predisposta. Ciò richiama alla mente i due tipi di strategia che, nella storia, i governi hanno maggiormente adottato nell'"affrontare" le crisi ecologiche: la *rimozione del problema*⁶⁰,

⁵⁸ J. McCormick, *op. cit.* pp. 175-176.

⁵⁹ J. McCormick, *op. cit.* pp. 176-177. Cfr. J. E. Carroll (a cura di), *International Environmental Diplomacy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

⁶⁰ John Dryzek, *La razionalità ecologica. La società di fronte alle crisi ambientali*, Ancona, Otium Edizioni, 1989, p. 29.

sia nello spazio (ad esempio facendo costruire più alte ciminiere per disperdere altrove i fumi inquinanti) sia nel tempo (rinviando la questione alle future generazioni, come nel caso delle scorie radioattive); la *negazione* del problema, ossia il rifiuto di considerare anche la sola esistenza di taluni fenomeni di degrado, con la frequente motivazione dell'incompletezza (o della contraddittorietà) dei dati scientifici a disposizione (è il caso delle piogge acide)⁶¹. L'ampiezza universale della crisi ambientale contemporanea, unita ai continui progressi della ricerca scientifica, rendono sempre meno percorribili le vie della rimozione e della negazione. Tuttavia, anche quando il pieno riconoscimento della situazione da parte dei governi apre la strada alla trattativa internazionale, la conclusione di un accordo di efficacia sostanziale è legata all'esistenza di condizioni favorevoli: le 6 "determinanti di successo" individuate da un autore – il problema sul tappeto suscita esso stesso soluzioni di tipo contrattualistico; vi è disponibilità di accordi accettabili come equi da tutti i partecipanti; esistono soluzioni salienti facilmente descrivibili; sono disponibili meccanismi efficaci di adeguamento alle norme; si verifica uno choc esogeno (ad esempio una catastrofe) che accelera la procedura di accordo; esiste una *leadership* decisa a sostenere la conclusione e il futuro rispetto del trattato⁶² – molto di rado si verificano simultaneamente nella realtà.

Sul piano generale il nodo fondamentale per la risoluzione della crisi ecologica planetaria è rappresentato dalla questione dell'equità. La crescente scarsità delle risorse disponibili e la necessità di dirottare parte di esse a sostegno delle politiche ambientali comportano una serie di limitazioni alla crescita economica, spesso considerate inaccettabili dai Pvs; recenti contrasti tra il Nord e il Sud del mondo – si pensi alle polemiche sulla riduzione nella produzione dei clorofluorocarburi (responsabili della rarefazione della fascia di ozono), o sulla gestione delle grandi foreste pluviali – dimostrano la difficoltà di coniugare l'ambientalismo con i problemi della disuguaglianza. È pur vero che, nell'ultimo scorcio di secolo, nessun principio normativo è stato maggiormente proclamato dai paesi del Terzo mondo di quello relativo alla sovranità permanente sulle risorse naturali. A volte, tuttavia, le critiche delle nazioni industrializzate alla scarsa sensibilità ecologica dimostrata dai Pvs sfociano nell'arroganza: l'invito a rinunciare a porzioni di sovranità per favorire la tutela internazionale di alcune regioni minacciate è invariabilmente rivolto solo ai paesi poveri⁶³; come reagirebbero i governi interessati alla proposta di "internazionalizzare" le foreste del Nord Europa, altrettanto in pericolo? In realtà l'idea di conferire a determinate regioni lo *status* di "eredità comune dell'umanità"⁶⁴, dispiegando su di esse una forma di tutela sovranazionale, non

⁶¹ Il ruolo della ricerca scientifica nella risoluzione dei problemi ambientali e, in particolare, la capacità degli scienziati di influenzare le scelte politiche, sono questioni importanti e controverse. Sul tema vedi S. Andresen e W. Østreg (a cura di), *International Resources Management: the role of science and politics*, London, Belhaven Press, 1989.

⁶² O. R. Young, *The politics of international regime formation: managing natural resources and the environment*, in "International Organization", vol. 43, n. 3, Summer 1989.

⁶³ Una proposta del genere, relativa all'Amazzonia, è stata avanzata nel 1988 dal governo francese. Analoghe prese di posizione sono emerse al Senato degli Stati Uniti (S. Hecht e A. Cockburn, *The Fate of the Forest*, London, Verso, 1989).

⁶⁴ Il concetto di *common heritage of mankind* emerge alla fine degli anni sessanta. La sua formulazione più compiuta, riferita al fondo marino posto oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali, è contenuta nella parte XI della Convenzione sul diritto del mare siglata a Montego Bay il 10 dicembre 1982 (A. Kiss, *The common heritage of mankind: utopia or reality?*, in "International Journal", vol. XL, Summer 1985).

può essere attuata che su base paritaria per le diverse zone della Terra, e risolvendo innanzitutto la questione della dignitosa sopravvivenza delle popolazioni residenti. Troppo spesso si dimentica che per molti paesi l'alternativa alla distruzione delle risorse sarebbe, nelle attuali condizioni, l'estinzione di intere popolazioni umane; troppo spesso si sottace che fenomeni di inquinamento e depauperamento ambientale sono conseguenza diretta di errati programmi di sviluppo finanziati dagli organismi internazionali – quando non di produzioni pericolose dislocate da imprese occidentali nel Terzo mondo. La verità è che la crisi ecologica non può in alcun modo essere affrontata in isolamento, essendo strettamente correlata allo sviluppo e ai diritti umani. A fronte degli accordi posti a tutela delle risorse naturali, la parte più ricca della comunità internazionale ha l'obbligo di predisporre trasferimenti finanziari e tecnologici ai paesi sottosviluppati, nonché iniziative che consentano il miglioramento delle loro ragioni di scambio e l'annullamento del debito estero. Devono inoltre cessare le sollecitazioni alle economie del Terzo mondo affinché intraprendano il medesimo percorso di sviluppo seguito dall'Occidente industrializzato. È necessario che tutti i sistemi economici nazionali – a partire da quelli dei paesi industrializzati, storicamente i principali responsabili del problema ecologico – si convertano allo *sviluppo sostenibile*, ossia ad un'idea di progresso che implichi la riduzione dell'impatto sull'ambiente e tuteli le basi di sopravvivenza delle future generazioni.

La prossima conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente – che alla denominazione ufficiale unisce quella ufficiosa di "Summit per la Terra", a sottolineare l'importanza che i governi e l'opinione pubblica intendono attribuire all'avvenimento – dovrà occuparsi di tale complesso insieme di questioni. Non ci si attende che essa possa risolvere la crisi ecologica globale; tra gli scopi prefissati vi è, più modestamente, il raggiungimento di accordi internazionali per la conservazione delle foreste pluviali, per il controllo delle trasformazioni climatiche, per nuovi programmi di sostegno alle economie del Terzo mondo; se alcuni di tali obiettivi saranno conseguiti, e verranno poste in essere azioni sostanziali ed efficaci, la conferenza potrà già essere considerata un evento di successo. Si auspica, in ogni caso, che essa determini nell'immediato futuro un rafforzamento dell'influenza esercitata dall'opinione pubblica sui governi: il principio secondo cui, per ogni decisione politica assunta dalle comunità, esiste una dimensione ecologica – così come una dimensione dei diritti umani – che occorre rispettare, deve trovare, per il bene dell'umanità, affermazione piena e definitiva. ■

