

Analisi 2/2009

La politica del clima e il principio delle comuni ma differenziate responsabilità

di Vito De Lucia¹

EcoPaxMundi e GiustiziaClimatica

in collaborazione con

**Centro Internazionale per la
Cultura e i Diritti dell'Uomo**



Licenza Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Generico
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.it>

¹ Vito De Lucia è ricercatore associato del Centro Internazionale per la Cultura e i Diritti dell'Uomo www.cicedu.org , e membro fondatore del Network di Ricerca EcoPaxMundi www.ecopaxmundi.org

La politica del clima e il principio delle comuni ma differenziate responsabilità

Sommario

Il principio di comuni ma differenziate responsabilità è uno dei pilastri del diritto internazionale ambientale e dello sviluppo sostenibile. È emerso inizialmente ed è stato esplicitamente formulato nel contesto della Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo tenutasi a Rio nel 1992, il cosiddetto *Earth Summit*. Il principio trova le sue origini in considerazioni e principi generali di equità del diritto internazionale. In particolare, il principio di comuni ma differenziate responsabilità informa la Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici delle Nazioni Unite e il Protocollo di Kyoto, ed è uno dei principi guida della politica climatica, in vista di un nuovo accordo internazionale che succeda al Protocollo di Kyoto a partire dal 2012.

Introduzione: comuni ma differenziate responsabilità

Il principio numero 7 della Dichiarazione di Rio fornisce la prima formulazione del principio di comuni ma differenziate responsabilità, affermando che:

“[...] In considerazione del differente contributo al degrado ambientale globale, gli Stati hanno responsabilità comuni ma differenziate. I paesi sviluppati riconoscono la responsabilità che incombe loro nel perseguimento internazionale dello sviluppo sostenibile date le pressioni che le loro società esercitano sull'ambiente globale e le tecnologie e risorse finanziarie di cui dispongono²”

Il principio ha due matrici. La prima è rappresentata dalla responsabilità *comune*, e trova i suoi antecedenti nel principio di comune patrimonio dell'umanità. In particolare, le parti della Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici, nel preambolo, si dichiarano “consapevoli che i cambiamenti di clima del pianeta e i relativi effetti negativi costituiscono un motivo di preoccupazione per il genere

² Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo, 1992. Disponibile in versione italiana presso il sito del Ministero dell'Ambiente: <http://bch.minambiente.it/IT/Documenti/PDFFILES/dichiarazionediRio.pdf>, il 6 Dicembre 2008

umano³”. La comune responsabilità riflette il dovere degli Stati di condividere equamente l'onere della protezione ambientale per le risorse globali comuni, i cosiddetti *global commons*. Questo interesse giuridico – e socio-ambientale – in comune è una fondante spinta alla cooperazione nella gestione e protezione di risorse globali quali l'atmosfera e il ciclo del carbonio.

La seconda matrice esprime una duplice preoccupazione. In primo luogo è espressione di una volontà di commisurare la partecipazione alla protezione di tali risorse comuni alle specifiche condizioni socio-economiche e alle capacità finanziarie e infrastrutturali dei singoli paesi, così da raggiungere una sostanziale equità della distribuzione dei costi che bilanci i criteri formali di eguaglianza tra Stati sovrani.

Il punto cruciale però del principio emerso a Rio è legato alle responsabilità storiche dei singoli paesi per quanto riguarda i contributi in termini di emissioni di gas serra. Ed è proprio questa seconda dimensione, e cioè il nesso che il principio di comuni ma differenziate responsabilità stabilisce tra il passato sfruttamento economico dei *commons* globali e la responsabilità di intraprendere attività tese a rimediare o mitigare le conseguenze di tale sfruttamento, che si pone come particolarmente importante. Prima di Rio tali disparità materiali e socio-economiche venivano integrate in accordi internazionali attraverso il principio del trattamento differenziato. Il principio del *Polluter Pays*⁴ dall'altra parte, assegna la responsabilità di sopportare i costi di rigenerazione e riparazione di danni ambientali a colui che inquina. La novità introdotta dal principio di comuni ma differenziate responsabilità sta quindi proprio nell'emergenza della dimensione storica, che introduce un elemento di correzione a fondamento di una equa redistribuzione delle responsabilità. In questo senso va oltre sia al principio del trattamento differenziato che a quello del principio del *Polluter Pays*.

Questa differente responsabilità storica, unita all'aspetto della disuguaglianza economica, sociale e istituzionale e delle condizioni di sviluppo, determina diverse priorità per i vari Stati, le quali priorità devono essere riconciliate nei *fora* internazionali in cui le comuni questioni ambientali, economiche e sociali vengono affrontate.

In sintesi, il principio di comuni ma differenziate responsabilità esprime la necessità di valutare la responsabilità in funzione della cooperazione internazionale, della solidarietà e dell'equità.

Equità e narrative del consumo

Le problematiche etiche poste dai cambiamenti climatici sono molte, e complesse, sia in senso

³ Nella versione ufficiale della Convenzione, in inglese, il testo recita “comune preoccupazione” (common concern)

⁴ “inquinatore paga”

geografico che temporale. L'equità intragenerazionale deve risolvere i problemi legati alla diseguale distribuzione dei costi del consumo dei cosiddetti “servizi ambientali”, nonché dei benefici di tale consumo *nel presente*. Nel caso dei cambiamenti climatici, tali costi sono rappresentati dai potenziali effetti dannosi, mentre i benefici sono l'accumulazione di ricchezza⁵ avvenuto attraverso quei processi economici e industriali⁶ che hanno generato il problema per via delle emissioni climalteranti conseguenze di tali processi. E come ampiamente mostrato dai rapporti dell'IPCC (2001 e 2007), i danni da cambiamenti climatici saranno distribuiti principalmente nelle aree geografiche che meno (o nulla) hanno contribuito al surriscaldamento globale. Già Kofi Annan, durante la COP12 tenutasi a Nairobi, denunciava questa asimmetria sociale e geografica tra cause ed effetti dei cambiamenti climatici, e reiterava vigorosamente l'appello ai paesi industrializzati a dimostrare il ruolo di leadership da loro assunto nel regime climatico attraverso concrete azioni volte a ridurre gli impatti dei cambiamenti climatici, ed a fornire appropriato supporto economico ai paesi in via di sviluppo per l'adattamento a quei cambiamenti oramai inevitabili.

In una dimensione temporalmente dinamica invece, l'equità intergenerazionale richiede che gli interessi delle generazioni future siano sufficientemente considerati nei processi decisionali di oggi, al fine di raggiungere gli obiettivi di uno sviluppo sostenibile. Anche questo aspetto si collega – pur se in prospettiva dinamica – alle modalità di distribuzione dei costi e benefici – sociali, economici, ambientali – dei cambiamenti climatici, avendo speciale riguardo per l'elemento della sostenibilità, e – in particolare – del diritto allo sviluppo in chiave intergenerazionale. A questo proposito, è bene ricordare la più nota definizione di sviluppo sostenibile, quella contenuta nel rapporto della *World Commission on Environment and Development* – anche conosciuto come Brundtland Report: “sviluppo sostenibile è uno sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni⁷”.

Questo elemento dello sviluppo, e la considerazione storica delle emissioni dei gas serra e della conseguente alterazione del budget energetico della Terra sono direttamente legate alle modalità di produzione e consumo del mondo industrializzato. Ed è la questione del consumo che si pone come centrale nel quadro della distribuzione della responsabilità per i cambiamenti climatici.

Dal momento che i cambiamenti climatici sono principalmente il risultato dell'accumulazione di gas serra nell'atmosfera, in conseguenza di attività industriali⁸, la responsabilità per tali emissioni può

⁵ Lo sviluppo, o crescita, economica

⁶ Inclusi i cambiamenti d'uso del territorio e l'agricoltura industriale

⁷ World Commission on Development and Environment, 1987

⁸ IPCC 2001, 2007

essere “seguita” nel tempo attraverso una doppia narrativa del consumo. In primo luogo il consumo è direttamente collegato alla produzione di beni e servizi consumati da individui e comunità, e che determina un “impronta” ecologica ben specifica e una serie di conseguenze in termini di uso del territorio, consumo delle risorse naturali ed emissioni di gas serra. In secondo luogo, e parallelamente, vi è un consumo della capacità di assorbimento della atmosfera delle emissioni climalteranti⁹. Questa seconda narrativa corrisponde ad attività di consumo diretto dei servizi ecologici forniti dal ciclo del carbonio terrestre, e particolarmente la capacità di assorbimento e circolazione del carbonio immesso nell'atmosfera dalle attività umane¹⁰.

Questa prospettiva storica sulla responsabilità del consumo permette di calcolare i contributi grandemente differenti al problema dei cambiamenti climatici – comune preoccupazione del genere umano – basandosi sia sulle emissioni di gas serra di ogni singolo Stato, sia sulle emissioni dovute ad attività e processi produttivi che avvengano in un paese, ma col fine di soddisfare i bisogni di consumo di un altro paese¹¹.

Entrambe queste narrative del consumo mostrano una sproporzione enorme tra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo. Ed è questa sproporzione che si vuole eliminare attraverso differenziate responsabilità, in modo tale che il diritto allo sviluppo dei paesi in via di sviluppo non entri in conflitto (o non in maniera troppo decisa) con la necessità di ridurre drasticamente le emissioni di gas serra, e che la responsabilità storica sia giustamente considerata nella definizione degli obblighi di contribuzione alla risoluzione del problema del surriscaldamento globale.

Il riferimento a dei dati renderà più chiara questa disparità. A livello di singoli paesi, le emissioni Nordamericane (Usa e Canada) hanno rappresentato, nel 2004, il 24.3% delle emissioni globali¹². Le emissioni dell'intero continente Africano dall'altra parte, erano nello stesso anno inferiori a quelle di singoli paesi come USA, Cina, Russia e Giappone. Cina e India.

Se guardiamo poi ai contributi storici dei singoli paesi all'accumulazione dei gas serra nell'atmosfera, e quindi al riscaldamento del clima, vediamo che tra il 1900 e il 1990 gli Stati Uniti hanno contribuito il 30% di tale accumulazione, l'Europa il 27%, la Cina e l'India (insieme ad altri paesi Asiatici in rapido sviluppo) il 12%, l'Africa e il Sud America poco più del 6%¹³.

Queste differenze sono già molto marcate, ma se uno esamina i dati pro capite, il divario diventa un

⁹ IPCC 2001, 2007

¹⁰ IPCC 2001, 2007

¹¹ Wang & Watson 2007

¹² Marland et alia, 2007

¹³ Marland et alia, 2007

abisso. Le emissioni pro capite negli USA erano, nel 2000, circa 20.2 tonnellate di CO2 a persona, 16.9 in Canada, 10.6 in Russia e 9.5 nel Regno Unito. Possiamo allora comparare questi dati con le emissioni pro capite di alcuni paesi in via di sviluppo: 3.4 tonnellate di CO2 a persona in Messico, 2.6 in Cina, 1.9 in Brasile, 1.0 in India, 0.3 in Kenya e 0.1 in Burkina Faso¹⁴.

Ora ci sembra che le differenti responsabilità abbiano trovato una prospettiva significativa, soprattutto ai fini di una differenziazione degli obblighi di riduzione delle emissioni, e dei relativi costi di implementazione.

Eppure c'è dell'altro. Studi recenti¹⁵ hanno posto l'attenzione sul nesso consumo-emissioni da un altro angolo visuale. Attraverso l'analisi del cosiddetto *carbon leakage* e della *displaced pollution* (ossia fenomeni di “emigrazione” dell'inquinamento da un paese all'altro, in funzione di minori costi del lavoro e di una regolamentazione ambientale meno ferrea), questi studi mostrano come sia importante guardare al “consumo finale” per allocare la responsabilità delle emissioni, e non solo all'aspetto territoriale della produzione. Infatti le emissioni “incorporate” nel commercio internazionale rappresentano circa il 20% delle emissioni globali, e da questo punto di vista i paesi industrializzati sono “importatori di emissioni”, mentre i paesi in via di sviluppo le esportano: fino al 23% delle emissioni cinesi sono determinate da produzione finalizzata all'esportazione, e i cui prodotti sono consumati altrove (e principalmente negli Stati Uniti e in Europa).

Applicazione del principio nella Convenzione Quadro sul Clima e nel Protocollo di Kyoto

Una delle conseguenze pratiche dell'applicazione del principio di comuni ma differenziate responsabilità è che i cosiddetti Accordi Ambientali Multilaterali di diritto internazionale impongono obblighi differenziati alle diverse parti. Il regime climatico offre un esempio in questo senso, differenziando gli obblighi delle parti secondo la logica dell'Allegato I/Non Allegato I. La Convenzione sul Clima infatti, laddove stabilisce gli obblighi per le parti, opera una distinzione tra obblighi comuni e obblighi differenziati. All'articolo 4, dove sono elaborati gli obblighi delle parti, mentre il paragrafo 1 propone una lista di obbligazioni comuni¹⁶, il paragrafo 2 afferma che le “parti industrializzate e altre parti incluse nell'Allegato I si obbligano specificatamente”, per poi fare un elenco di tali obblighi specifici. Questo elenco include, tra l'altro, l'adozione di “politiche nazionali” e

¹⁴ Vedi WRI 2001 e 2005 per questi dati.

¹⁵ Fra gli altri, vedi Wang & Watson 2007

¹⁶ Pur richiamando il principio di comuni ma differenziate responsabilità: “Tenendo conto delle loro responsabilità comuni, ma differenziate e delle loro specifiche priorità nazionali e regionali di sviluppo, dei loro obiettivi e delle diverse circostanze, tutte le Parti”

“corrispondenti provvedimenti per mitigare i cambiamenti climatici, limitando le emissioni causate dall’uomo di gas ad effetto serra e proteggendo e incrementando i suoi pozzi e serbatoi di gas ad effetto serra¹⁷”; richiamando il ruolo di leadership poi assegnato ai paesi sviluppati, il sottoparagrafo b prosegue stabilendo obblighi di comunicare “entro sei mesi dall’entrata in vigore della Convenzione nei suoi confronti e in seguito periodicamente, informazioni particolareggiate sulle sue politiche e misure di cui al precedente sottoparagrafo”.

Per quanto riguarda poi gli obblighi stabiliti nel Protocollo di Kyoto, sono solamente le parti incluse nell’Allegato I che hanno obblighi quantificati di riduzione delle emissioni di gas serra, e la cui specifica quantità, espressa in percentuale rispetto alle emissioni di ciascun paese nel 1990, è specificata nell’Allegato B. In particolare, le parti “incluse nell’Allegato I assicureranno, individualmente o congiuntamente, che le loro emissioni antropiche aggregate, espresse in equivalente-biossido di carbonio, dei gas ad effetto serra indicati nell’Allegato A, non superino le quantità che sono loro attribuite, calcolate in funzione degli impegni assunti sulle limitazioni quantificate e riduzioni specificate nell’Allegato B e in conformità alle disposizioni del presente articolo, al fine di ridurre il totale delle emissioni di tali gas almeno del 5% rispetto ai livelli del 1990, nel periodo di adempimento 2008–2012¹⁸”. Altri obblighi che rispondono ad una logica di differenziazione si ritrovano in tutto il Protocollo. In particolare si possono menzionare l’obbligo di “aver ottenuto nel 2005, nell’adempimento degli impegni assunti” (articolo 3.2) e dovranno preparare “un sistema nazionale per la stima delle emissioni antropiche dalle fonti e dall’assorbimento dei pozzi di tutti i gas ad effetto serra non inclusi nel Protocollo di Montreal” (articolo 5.1).

Ulteriori meccanismi funzionali all’applicazione del principio di comuni ma differenziate responsabilità nella politica di cooperazione internazionale per la mitigazione dei cambiamenti climatici e dei loro effetti dannosi sono gli impegni stabiliti sia dalla Convenzione che dal Protocollo in materia di trasferimento di tecnologia (articoli 10 e 11) e di assistenza finanziaria (articolo 11) per la mitigazione e l’adattamento dei paesi in via di sviluppo, attraverso la *Global Environmental Facility*¹⁹ (GEF). Il GEF gestisce due fondi sotto l’egida della Convenzione: lo *Special Climate Change Fund* e il *Least Developed Countries Fund*; sotto l’egida del Protocollo di Kyoto, il GEF gestisce invece il *Kyoto Protocol Adaptation Fund*. Questi meccanismi hanno tutti la finalità di attuare il principio in pratica, operando una redistribuzione degli oneri finanziari implicati in attività di mitigazione dei, e

¹⁷ Articolo 4.2(a)

¹⁸ Protocollo di Kyoto, articolo 3 paragrafo 1

¹⁹ L’articolo 11 della Convenzione si riferisce ad un meccanismo finanziario “per l’assegnazione di risorse finanziarie a titolo di dono o di prestito agevolato, anche per il trasferimento di tecnologia”.

adattamento ai, cambiamenti climatici.

Infine, nel preambolo della Convenzione, si riconosce che le parti sono “consapevoli che la portata mondiale dei cambiamenti climatici richiede la più vasta cooperazione possibile di tutti i Paesi e la loro partecipazione ad un’azione internazionale adeguata ed efficace in rapporto alle loro responsabilità comuni ma differenziate, alle rispettive capacità e alle loro condizioni economiche e sociali”, mentre il ruolo di leadership è richiamato nell'articolo 3.1: “i Paesi sviluppati che sono Parti alla Convenzione, devono prendere l’iniziativa nella lotta contro i cambiamenti climatici e i relativi effetti negativi”.

Come differenziare le responsabilità: tre modelli di equità

Nel quadro dell'obiettivo ultimo della Convenzione²⁰ il Protocollo di Kyoto rappresenta solamente il punto di partenza, come evidente sia negli obblighi quantificati di riduzione delle emissioni di gas serra sia nell'orizzonte temporale, limitato al 2012. L'attuale fase negoziale, iniziata alla Conferenza di Bali nel 2007 – COP 13 – e formalizzata nel *Bali Action Plan*, ha come obiettivo la preparazione e la firma di un nuovo accordo – spesso chiamato Kyoto 2 – che stabilisca: una nuova strategia climatica compatibile con il mantenimento della concentrazione di gas serra nell'atmosfera di una delle varie soglie di precauzione identificate nel processo negoziale in corso²¹; un nuovo orizzonte temporale; e un modello operativo di equità internazionale rispettoso del principio di comuni ma differenziate responsabilità. E le questioni etiche che erano attuali prima dell'adozione del Protocollo di Kyoto sono a maggior ragione di fondamentale importanza oggi. Henry Shue nel suo articolo *Luxury Emissions, Subsistence Emissions* illustrava già nel 1993 a quale tipo di domande si dovesse dare risposta per addivenire ad una proposta operativa rispettosa del principio di comune ma differenziata responsabilità e del principio generale di equità. Shue inizia la sua elaborazione proprio con quattro domande:

1. Qual è una equa distribuzione dei costi di mitigazione del surriscaldamento globale?
2. Qual è una equa distribuzione dei costi necessari per adattarsi alle conseguenze sociali di quei cambiamenti climatici inevitabili?

²⁰ Che è “to achieve [...] stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system”, UNFCCC, article 2 METTI TRADUZIONE ITALIANA

²¹ Al momento in cui si scrive, la draft negoziale che sarà discussa al meeting intermedio delle parti a Bonn nel Giugno 2009 propone, estrapolando dalle proposte presentate dalle varie parti, non meno di 5 ipotesi di testo, con riferimenti sia ad obiettivi di aumento massimo della temperatura media globale, a concentrazione gas serra nell'atmosfera, e variazioni su questi due temi. Vedi <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca6/eng/08.pdf> (in inglese)

3. Qual è una distribuzione della ricchezza di sottofondo che renda i negoziati internazionali sui punti 1 e 2 un processo equo?
4. Qual è una equa allocazione di quote di emissione di gas serra (sia nel lungo periodo, che durante una fase di transizione)?

Shue distingue tra emissioni di lusso ed emissioni ed emissioni di sussistenza. Entro questo quadro concettuale saranno di seguito illustrati tre modelli per rendere operativo il principio di comuni ma differenziate responsabilità.

Contrazione e Convergenza

Contrazione e Convergenza (C&C) è il modello sviluppato dal *Global Commons Institute* (GCI), ed è stato lanciato alla seconda Conferenza sul Clima (COP2) a Ginevra nel 1996.

La proposta (GCI 1996, Meyer 2004) definisce un modello equitativo di distribuzione delle responsabilità e di allocazione di quote di emissioni compatibili con un obiettivo di concentrazione atmosferica dei gas serra di 450ppm²². Il modello di Contrazione e Convergenza è stato introdotto dal “Governo Indiano ed è stato successivamente adottato dall’*Africa Group of Nations* nell’agosto del 1997” (Meyer 2004).

Il modello prevede una doppia strategia – come evidenziato nel nome stesso – che comporti prima una contrazione delle emissioni di gas serra dei paesi industrializzati, e quindi una convergenza verso un eguale livello di emissioni pro capite per tutti i paesi. La data per la convergenza è prevista per il 2045, anno del centenario delle Nazioni Unite e quindi “una data fortemente simbolica in cui raggiungere l’obiettivo della convergenza²³”.

La metodologia degli abbattimenti dei gas serra è illustrata attraverso un grafico che comprende tutti i paesi del mondo, e che copre il periodo dal 1860 al 2100, compilato a titolo di esempio al fine di mostrare l’evoluzione e distribuzione storica del consumo di combustibili fossili, utilizzando i dati del *Carbon Dioxide Information Analysis Centre* (CDIAC). L’esempio mostra anche la futura distribuzione di quote di “diritti ad emissioni di CO₂”, compatibili con l’obiettivo di una concentrazione di gas serra nell’atmosfera di 450ppm nell’anno 2100. Questa è la “contrazione”, e il suo obiettivo è quello di collegare responsabilità e contributo storico al surriscaldamento globale.

La convergenza invece mira a correggere la distribuzione diseguale (tra paesi ricchi e paesi poveri) di questi “diritti” ad utilizzare il ciclo del carbonio, e quindi la capacità di assorbimento dei gas serra: la

²² Ppm = parti per milione

²³ <http://www.gci.org.uk/contconv/cc.html>

convergenza mira a distribuire i diritti futuri alle emissioni di CO2 in modo tale che globalmente ogni paese abbia lo stesso livello pro capite nel 2045. Questa convergenza è un “imperativo politico e di equità”. Il punto centrale di questo modello è che i futuri diritti alle emissioni diventeranno proporzionali alla popolazione.

C&C ha ricevuto negli anni un supporto notevole da gruppi di attivisti e della società civile²⁴, da organi governativi e da istituzioni accademiche²⁵. L'IPCC (2001) considera il modello C&C una proposta che “porta l'approccio basato sui diritti alla sua logica conclusione”.

Tra le proposte di implementazione, l'approccio C&C punta in particolare su trasferimento di tecnologia, flussi finanziari e commercio del carbonio (GCI 1996).

Cap and Share

Cap and Share²⁶ (CaP) si propone di essere un “metodo equo per ridurre le emissioni di gas serra e per combattere i cambiamenti climatici”, e si propone come uno quadro di attuazione “sostenibile e capace di stabilizzare il clima”. Questo è il messaggio di benvenuto che si riceve sulla pagina iniziale del sito internet di CaP, <http://www.capandshare.org>. CaP è una proposta della ONG Irlandese Feasta, ed è un'evoluzione della Contrazione e Convergenza. Allo stesso modo si presenta come un modello per distribuire equamente le quote di emissioni e i relativi costi di abbattimento su scala globale.

Il principio fondante del modello CaP è che un tetto massimo di emissioni compatibile con livelli precauzionali²⁷ dovrebbe essere stabilito da un *Atmosphere Protection Trust*²⁸ mondiale. Questo *Atmosphere Protection Trust* dovrebbe distribuire dei *Production Authorisation Permits* a livello di Stati, però in base a calcoli pro capite relativi alla popolazione adulta. Ogni anno degli organi nazionali chiamati *Climate Protection Trusts*, dovrebbero a loro volta distribuire le quote di emissioni loro assegnate dall' *Atmosphere Protection Trust* per mezzo del rilascio di *Production Authorisation Permits* ad ogni cittadino adulto residente nel loro paese di competenza. Color che avranno ricevuto questi permessi potranno poi venderli (o meno) presso uffici postali e banche, a prezzi di mercato. Questi

²⁴ La lista è lunga. Per tutti si veda il Climate Justice Project (<http://www.climatejustice.org.uk/>).

²⁵ The UK Royal Commission on Environmental Pollution, Jan Pronk, Dutch Environment Minister & Chairman of COP-6, Klaus Topfer, CEO UNEP, The European Parliament, The Africa Group of Nations, The Non-Aligned Group of Nations, The governments of India and China, GLOBE International Parliamentarians Network, IPCC WG3 Latin America Equity group, The UK Chartered Institute of Insurers, The European Federal Trust, (GCI 2001, Meyer 2004). Per una lista completa si veda <http://www.gci.org.uk/refs/C&CUNEP11g.pdf>

²⁶ Limita e dividi.

²⁷ And set to slope downward over time until a safe level of GHG accumulation is reached

²⁸ Provided the cap is set internationally. CaP allows also for local, national and regional caps. Indeed this is meant to illustrate the scalability advantage of CaP.

permessi dovranno essere acquistati dalle industrie che intendo introdurre carbone, petrolio o gas naturale nell'economia mondiale. Il modello CaP include regole per il cosiddetto *enforcement* (un corpo di ispettori) e per assorbire problemi relativi a periodi di transizione, come ad esempio un *International Transition Fund* e un *Community Transition Funds*, che dovrebbero facilitare la transizione rispettivamente a livello internazionale e locale.

Gli aspetti cruciali del modello CaP sono tre: uno è rappresentato dal metodo egualitario – pro capite – immaginato per l'assegnazione dei permessi di emissioni; il secondo è che tali permessi sono distribuiti direttamente ai cittadini, che possono poi venderli; infine, il terzo punto cruciale sta nel flusso *upstream* dei permessi, dagli individui alle industrie, attraverso il meccanismo di vendita dei permessi.

*Greenhouse Development Rights*²⁹

Il modello dei *Greenhouse Development Rights* è anch'esso un'evoluzione della Contrazione e Convergenza. Il suo vantaggio principale rispetto ai due precedenti modelli risiede nel fatto che esso incorpora in via diretta ed esplicita il diritto allo sviluppo: dal momento che la funzione di pozzo d'assorbimento dell'atmosfera terrestre è in larga misura compromessa - gli autori asseriscono nell'introduzione al loro modello - è troppo tardi per assegnare permessi di emissioni che proteggano sviluppo ed equità. Questo è il motivo per cui, mentre la resistenza a modelli di distribuzione basati su calcoli pro capite è stata forte nel Nord del mondo, sarà ancor più difficile superare la resistenza presente e futura dei paesi del Sud del mondo. Ed è così che l'approccio dei *Greenhouse Development Rights* tenta di combattere i cambiamenti climatici e allo stesso tempo occuparsi esplicitamente di problematiche dello sviluppo da una prospettiva di equità, e senza utilizzare una distribuzione egualitaria di permessi di emissioni come un surrogato dell'equità. “Il modello *Greenhouse Development Rights*”, continuano gli autori, “riconosce il diritto allo sviluppo, e pone tale diritto al centro strutturale della proposta”.

Il diritto allo sviluppo è portato al centro del modello attraverso una “soglia di sviluppo”, al di sotto della quale i singoli individui – per definizione poveri – non avranno obblighi di mitigazione dei cambiamenti climatici. Questa soglia di sviluppo rappresenta un livello di benessere al di sopra dei bisogni primari, ma ben al di sotto dei livelli di consumo dei paesi ricchi. Ogni individuo al di sotto di questa soglia non avrebbe quindi alcuna responsabilità, e di conseguenza nessun corrispondente obbligo alla partecipazione ai costi di mitigazione. Il *Greenhouse Development Rights* calcola poi due

²⁹ Diritti allo sviluppo basati sui gas serra

indici, l'indice di responsabilità e l'indice di capacità, che internalizzano differenze in ricchezza non solo tra i vari paesi, ma anche all'interno dei singoli paesi: questo approccio sottolinea l'indiscutibile fatto che sono le persone - e non i paesi o le economie – che hanno il diritto allo sviluppo. E questo significa inevitabilmente che bisogna prendere in considerazione l'inequiva distribuzione di ricchezza e povertà non solo a livello internazionale, ma anche internamente ai singoli paesi. Gli autori riconoscono però che in pratica, obblighi e impegni nell'ambito di un regime climatico debbano essere aggregati a livello nazionale.

Questo doppio indice di responsabilità e capacità rappresenta la più diretta traduzione del principio di comuni ma differenziate responsabilità, sia per quanto riguarda l'aspetto della responsabilità storica, che quello della capacità economica e strutturale.

Clima, Responsabilità e “Debito Ecologico”

Il cosiddetto debito ecologico è entrato nel discorso della politica ambientale internazionale in concomitanza con l'*Earth Summit* del 1992, attraverso il Trattato sul Debito, promosso da movimenti sociali e ambientalisti riunitisi nel Summit Alternativo del Forum Sociale Mondiale. Il debito ecologico si riferisce in primo luogo al flusso storico delle materie prime dal Sud al Nord. Materie prime come petrolio, minerali, beni marini, forestali e biodiversità in generale, incluso materiale genetico. Pagato o non pagato, questo flusso ha generato l'estrazione di ricchezza naturale e la sua esportazione in paesi industrializzati sotto forma di energia e prodotti destinati al consumo. In secondo luogo, il debito ecologico si riferisce all'appropriazione, non pagata, delle conoscenze ancestrali sull'uso dei semi, delle piante medicinali, e di altre conoscenze che vengono utilizzate per fini industriali e privati. Questa dimensione è particolarmente evidente nel contesto e attraverso le catene produttive di industrie globali come quelle farmaceutica e delle biotecnologie agroalimentari. In terzo luogo, l'impatto ambientale e sociale di progetti di estrazione, distribuzione e sfruttamento delle risorse naturali da parte delle imprese dei paesi industrializzati. Questo rappresenta una diretta “impronta ecologica” che si materializza nei paesi del Sud come conseguenza della produzione per il consumo dei paesi del Nord. Infine, vi è la dimensione legata al flusso dei rifiuti – questa volta dal Nord al Sud – il che in un certo senso completa il “ciclo del consumo”³⁰.

³⁰ Questo debito ecologico si materializza a dispetto delle norme di diritto internazionale che regolano l'accesso alla biodiversità e alla conoscenza tradizionale, e la distribuzione – equa – dei benefici attraverso la Convenzione sulla Biodiversità del 1992 da una parte, e il trasporto internazionale dei rifiuti (e in particolare modo il trasporto di rifiuti tossici dal Nord al Sud), regolato dalla Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri pericolosi del 1989

La formulazione del debito ecologico è emersa in considerazione del fardello economico costituito dal debito “tradizionale” che grava sui paesi in via di sviluppo, e che pregiudica la loro capacità di promuovere politiche di sviluppo sociale e di protezione ambientale adeguate. In relazione ai cambiamenti climatici, i problemi derivanti da quegli effetti dannosi già in atto - come incremento della desertificazione e deperimento delle risorse idriche – richiedono risorse economiche che vengono invece utilizzate per ripagare i debiti contratti con istituti finanziari internazionali quali la Banca Mondiale. Come operazione di collegamento della responsabilità per i cambiamenti climatici con la necessità di finanziare programmi di adattamento, il debito ecologico ha come fine quello di attuare una compensazione tra debito tradizionale e debito ecologico, al fine di liberare fondi da dedicare proprio all'adattamento, in modo tale da proteggere comunità e ambiente dagli effetti inevitabili del surriscaldamento globale. Questo collegamento verrebbe a riequilibrare anche la sproporzione tra contributi e sofferenza degli effetti nei paesi in via di sviluppo. In questo senso i cambiamenti climatici hanno determinato un'ulteriore espansione del debito ecologico.

In virtù del significato politico e giuridico del principio di comuni ma differenziate responsabilità nel più ampio ambito dello sviluppo sostenibile, il debito ecologico potrebbe diventare uno degli elementi fondanti della differenziazione della responsabilità, e della considerazione in una prospettiva storica di tale responsabilità. In particolare, questa “metodologia di equità” tiene conto delle differenze tra i flussi presenti di emissioni, e gli stock di emissioni accumulate nell'atmosfera.

Il principio di comuni ma differenziate responsabilità e lo sviluppo sostenibile

Il principio di comuni ma differenziate responsabilità è legato in maniera inestricabile a tutti e tre i pilastri dello sviluppo sostenibile: la tutela ambientale, lo sviluppo economico e il progresso sociale³¹. Questo fa sì che le responsabilità storiche degli Stati per il degrado ambientale e il surriscaldamento globale debbano essere inquadrare in un insieme più ampio di conseguenze derivanti da un'iniqua distribuzione dei benefici derivanti dallo sfruttamento delle risorse naturali lungo l'asse Nord-Sud, nonché in una dimensione per così dire, propositiva e orientata verso il futuro, verso la sostenibilità. Come menzionato, la definizione di sviluppo sostenibile del Brundtland Report recita: “sviluppo sostenibile è uno sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni”. La responsabilità in questo ambito rileva ai fini della contribuzione ai processi politici e di legislazione internazionale da parte di tutti i paesi, in maniera

³¹ E quindi i diritti umani

commisurata alle rispettive capacità, e altresí ai fini della creazione di quella “partnership” globale necessaria alla promozione di uno sviluppo che sia davvero sostenibile. A questo proposito, è utile richiamare dichiarazione di Kuala Lumpur su Ambiente e Sviluppo del 1992, in cui paesi in via di sviluppo hanno elaborato le loro priorità in vista dello *Earth Summit* di Rio. Nella Dichiarazione i paesi del G-77 invitavano l'inclusione nei documenti finali del Summit del concetto di “comuni ma differenziate responsabilità”, “trasferimento di tecnologia” e “condivisione equa dei benefici” come piattaforme giuridico-politiche imprescindibili per forgiare quella partnership partecipativa necessaria per il raggiungimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile.

La seconda frase del principio 7 della Dichiarazione di Rio fornisce poi un chiaro riferimento normativo per l'inquadramento del principio di comuni ma differenziate responsabilità nel più ampio contesto dello sviluppo sostenibile: "i paesi sviluppati riconoscono la responsabilità che incombe loro nel perseguimento internazionale dello sviluppo sostenibile date le pressioni che le loro società esercitano sull'ambiente globale e le tecnologie e risorse finanziarie di cui dispongono". La *International Law Association*, nel documento pubblicato a Nuova Delhi del 2002, la Dichiarazione di Principi di Diritto Internazionale in Materia di Sviluppo Sostenibile, sostiene che il principio comporti "un dovere di cooperare per il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile globale", e richieda il riconoscimento degli "speciali bisogni e interessi dei paesi in via di sviluppo e dei paesi con economie in transizione".

Questo più ampio contesto di applicazione deriva dal ruolo che il principio di comuni ma differenziate responsabilità svolge come sostegno del principio dello sviluppo sostenibile, il che amplia la sua rilevanza giuridica. Infatti, lo stesso regime climatico internazionale, che contiene enunciazioni positive del principio, può considerarsi afferente allo sviluppo sostenibile in generale, piuttosto che essere solamente un trattato di diritto internazionale ambientale, dal momento che le sue norme hanno conseguenze per i "vitali interessi economici di quasi tutti gli Stati³²". A questo proposito, possiamo vedere come il principio di comuni ma differenziate responsabilità è stato menzionato sei volte nel Piano di Attuazione del Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile, tenutosi a Johannesburg nel 2002. Il paragrafo 2 del Piano di Attuazione afferma che "[...] ci impegniamo ad intraprendere azioni concrete e misure a tutti i livelli e per il rafforzamento della cooperazione internazionale, tenendo conto dei principi di Rio, compreso, inter alia, il principio di comuni ma differenziate responsabilità [...]". In particolare, il principio di comuni ma differenziate responsabilità è ricordato come principio guida

³² Sands 1994

nella formulazione di specifiche politiche di sostenibilità. Per quanto riguarda i modelli di consumo e di produzione (sezione III del Piano di Attuazione) il paragrafo 13 precisa come "tutti i paesi dovrebbero promuovere modelli di consumo e produzione sostenibili" mentre I paesi sviluppati devono assumere "un ruolo guida [...] tenendo conto principi di Rio, compresi, inter alia, il principio di comuni ma differenziate responsabilità [...]", e il paragrafo 19, che esorta i governi ad attuare "[...] le raccomandazioni e le conclusioni della Commissione sullo Sviluppo Sostenibile in materia di energia [...] tenendo conto del fatto che, in considerazione dei diversi contributi al degrado ambientale globale, gli Stati hanno comuni ma differenziate responsabilità [...]". Inoltre, nella sezione IV, riguardante la tutela e gestione delle risorse naturali alla base dello sviluppo economico e sociale, il paragrafo 36 ribadisce come "i cambiamenti nel clima della Terra sono una preoccupazione comune del genere umano", e l'impegno per raggiungere l'obiettivo finale della Convenzione, debba essere preso secondo con "comuni ma differenziate responsabilità e le rispettive capacità". Il paragrafo 37 esorta a rafforzare la cooperazione su una serie di problemi di inquinamento "compreso l'inquinamento atmosferico transfrontaliero, le deposizioni acide, la riduzione dello strato di ozono e tenendo conto dei principi di Rio, compresi, inter alia, il principio che, in considerazione dei diversi contributi al degrado ambientale globale, Stati membri hanno comuni ma differenziate responsabilità". Nell'ambito della sezione IX infine, relativi agli strumenti di attuazione, il punto 75 afferma che l'attuazione degli obiettivi stabiliti nell'Agenda 21 e altri obiettivi di sviluppo quali gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio "richiedono uno sforzo sostanziale [...] basato sul riconoscimento che ogni paese ha la responsabilità primaria per il proprio sviluppo [...] tenendo pienamente conto dei principi di Rio, tra cui, in particolare, il principio di comuni ma differenziate responsabilità".

Conclusione

In previsione della COP15 a Copenhagen, il principio di comuni ma differenziate responsabilità è invocato un po' da tutte le parti. A queste invocazioni corrispondono però significative differenze in merito alle modalità per rendere operativo il principio, il che si traduce in obiettivi e proposte di mitigazione e finanziamento per l'adattamento non solo lontane anni luce, ma spesso in diretto conflitto. In questo senso il significato e il contenuto di questo principio è talmente contestato da rischiare uno svuotamento del principio stesso. Ed infatti la draft negoziale che discussa al meeting intermedio delle parti a Bonn nel Giugno 2009 proponeva, estrapolando dalle proposte presentate dalle varie parti, non meno di 5 ipotesi di testo, con riferimenti sia ad obiettivi di aumento massimo della

temperatura media globale che a concentrazione gas serra nell'atmosfera, con ampie variazioni su questi due temi³³.

D'altro canto, rimane chiaro come le responsabilità in questione siano da ancorare a quegli specifici elementi trattati nel corso di questo articolo, ed in particolare il contributo storico – di stock – al problema dei cambiamenti climatici e le capacità economico-finanziarie e tecnico-scientifiche.

³³ Vedi <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca6/eng/08.pdf> (in inglese)

Bibliografia

- Boyle A., Freestone D. (eds), 1999, *International Law and Sustainable Development: past achievements and future challenges*, 1999
- Chowdhury S.R., 1995, 'Common but Differentiated State Responsibility in International Environmental Law: From Stockholm (1972) to Rio (1992)' in K. Ginther et al., *Sustainable Development and Good Governance* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1995)
- Cordonnier Segger M., A. Khalfan, M. Gehring, & M. Toering, 2003, *Prospects for principles of international sustainable development law after WSSD: common but differentiated responsibility, precaution, participation*, RECIEL Review of European Community and International Environmental Law 2003 vol 12 issue 3
- Cordonnier Segger M. and Khaflan A., 2004, *Sustainable Development Law: principles practices and Prospects*, Oxford University Press, 2004
- De Lucia, Vito (Lead Author); Richard Reibstein (Topic Editor). 2007. Common but differentiated responsibility. In: *Encyclopedia of Earth*. Eds. Cutler J. Cleveland (Washington, D.C.: Environmental Information Coalition, National Council for Science and the Environment). [Published in the Encyclopedia of Earth January 28, 2007; Retrieved November 18, 2007]. <[http://www.eoearth.org/article/Common but differentiated responsibility](http://www.eoearth.org/article/Common_but_differentiated_responsibility)>
- Drumble M., 2002, *Poverty, Wealth and Obligation in International Environmental Law* (2002) 76 *Tulane Law Review* 843 at 926 & 936.
- Freestone, D., 1994, *The Road from Rio: International Environmental Law after the Earth Summit*, *Journal of Environmental Law* 6(2)
- French, D., 2000, *Developing States and International Environmental Law: The Importance of Differentiated Responsibilities*, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 49, No. 1 (Jan., 2000), pp. 35-60
- International Law Association, 2002, *New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable Development*
- IPCC, 2001, *Climate Change 2001: The Scientific Basis*, Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), 2001 Cambridge University Press, UK
- IPCC, 2001, *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation & Vulnerability*, Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), 2001 Cambridge University Press, UK
- IPCC, 2001, *Climate Change 2001: Mitigation*, Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), 2001 Cambridge University Press, UK
- IPCC, 2007, *Summary for Policymakers of the Synthesis Report of Fourth Assessment Report of Intergovernmental Panel on Climate Change*, Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)
- Marland, G., T.A. Boden, and R.J. Andres. 2007. *Global, Regional, and National CO2 Emissions In Trends: A Compendium of Data on Global Change*, Carbon Dioxide Information Analysis Center, Oak Ridge National Laboratory, U.S. Department of Energy, Oak Ridge, Tenn., U.S.A.
- Mintzer I. and Michel D., 2001, *Climate change, rights of future generations and intergenerational equity: an in-expert exploration of a dark and cloudy path*, *International Journal of Global Environmental Issues* Volume 1, Number 2/2001
- Rajamani L., 2000, *The Principle of Common but Differentiated Responsibility and the Balance of Commitments under*

the Climate Regime Review of European Community and International Environmental Law (RECIEL), Volume 9, Number 2, July 2000, pp. 120-131(12)

- Sands, P., 1994, International Law in the Field of Sustainable Development, British YearBook of International Law, 65, 1994
- Shue H., 1993, Subsistence emissions and Luxury emissions, 15 Law and Policy 39 (1993)
- Weiss, E. B., 1988, In fairness to future generations: international law, common patrimony and intergenerational equity, 1988 Tokyo, Japan and Dobbs Ferry, N.Y.: United Nations University
- Wang, T. and Watson, J., 2007, Who Owns China's Carbon Emissions? Tyndall Briefing Note N. 23, October 2007, Tyndall Center for Climate Change Research
- WRI, 2001, Contributions to Global Warming Map. World Resources Institute, Washington DC.
- WRI, 2005, Climate and Atmosphere 2005, Earth Trends Data Tables: Climate and Atmosphere, World Resources Institute, http://earthtrends.wri.org/text/climate-atmosphere/cli1_2005.pdf accessed on November, 18 2008
- WTO, 2000, Committee on Trade and Development, Implementation of Special and Differential Treatment Provisions in WTO Agreements and Decisions, WT/COMTD/W/77, 25 October 2000

Articolo pubblicato da EcoPaxMundi e GiustiziaClimatica

in collaborazione con
Centro internazionale per la Cultura e i Diritti dell'Uomo

Analisi 2/2009

Luglio 2009

Il contenuto di questa pubblicazione riflette l'opinione dell'autore (o autori) e non necessariamente quella di EcoPaxMundi (GiustiziaClimatica)

Questa è una pubblicazione occasionale

Protetto da licenza Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0

Generico <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.it>

La licenza garantisce libertà di:

- di riprodurre, distribuire, comunicare al pubblico, esporre in pubblico, rappresentare, eseguire e recitare quest'opera

alle seguenti condizioni:

- **Attribuzione.** Devi attribuire la paternità dell'opera nei modi indicati dall'autore o da chi ti ha dato l'opera in licenza.
- **Non commerciale.** Non puoi usare quest'opera per fini commerciali.
- **Non opere derivate.** Non puoi alterare o trasformare quest'opera, ne' usarla per crearne un'altra.