

# *Ambiente e sviluppo sostenibile: identità e responsabilità europee*

di Paola de Angelis

*Di fronte alle sfide globali, il mondo occidentale presenta due attori con due visioni diverse del “bene comune”: gli Stati Uniti e l'Europa. Alleati o antagonisti, nessuno dei due può sottrarsi alle responsabilità derivanti dalla ricchezza economica e dalla posizione che occupano nel mercato mondiale. All'analisi del vertice mondiale di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile, sono stati confermati i diversi approcci strategici e contenutistici di due aree economiche di cui, una, più focalizzata sulla difesa dell'interesse nazionale; l'altra, alla ricerca di un'identità e di un'autorevolezza che accomuni i suoi Stati membri. Per entrambi, il 2003 appare un anno decisivo.*

## *Introduzione*

L'idea di uno sviluppo capace di proteggere i diritti delle generazioni future – garantendo loro le stesse risorse oggi disponibili – è divenuta programma condiviso a livello mondiale dieci anni fa a Rio de Janeiro. Nel 2002, è arrivato il momento dell'azione e dei bilanci. I grandi della terra, i maggiori beneficiari dello sviluppo e i maggiori fruitori di risorse naturali, a Johannesburg si sono incontrati per la conferenza mondiale sullo sviluppo sostenibile<sup>1</sup>, avendo in apparenza dimenticato gli entusiasmi di dieci anni prima e con la malavoglia di chi non ha mantenuto le promesse. In verità, sino all'apertura della Conferenza è stata

<sup>1</sup> La conferenza ha avuto luogo dal 26 agosto al 4 settembre 2002, per i documenti relativi e altro cfr. in rete: <http://www.johannesburgsummit.org/>.

in dubbio la partecipazione dei capi di Stato e di governo la cui assenza avrebbe condannato il *Summit* per la Terra a una riunione burocratica di scarso impatto politico.

L'impegno di alcuni paesi, la Francia prima di tutti, ha evitato che la scena fosse vuota, una volta alzato il sipario. L'opposizione di paesi importanti, primi fra tutti gli Stati Uniti, ha impedito la nascita di una serie di impegni multilaterali, stretti all'interno del sistema delle Nazioni Unite, che avrebbero avuto l'ambizione di segnare la strada per attuare la strategia di coniugare sviluppo sostenibile e mercato globale. Nessun attore politico mondiale ha saputo contrapporre un approccio multilaterale all'unilateralismo statunitense e al sogno del libero mercato salvatore del mondo.

La dialettica all'interno dei paesi industrializzati si è risolta in un confronto tra USA e Unione Europea, quest'ultima trovando solo a sprazzi la coesione per essere un interlocutore credibile, capace di negoziare su un piano di parità. Tuttavia, la differenza di approccio e contenuti ha avuto possibilità di delinearsi in un contesto unico e organico, tanto da rendere le dinamiche di Johannesburg un punto di osservazione illuminante sulle caratteristiche dei due continenti e sull'eredità storica che l'Europa deve accogliere e con l'Europa, l'Italia, presidente di turno nel secondo semestre del 2003.

### *Cosa si è raggiunto a Johannesburg*

L'attuazione di *Agenda 21* – il piano d'azione elaborato dieci anni fa a Rio de Janeiro<sup>2</sup> – è sembrata una montagna invalicabile per delle potenze industriali che dal 1992 hanno visto peggiorare la situazione ambientale generale del pianeta, aumentare le emissioni di gas serra, accelerare lo sfruttamento delle risorse naturali non rinnovabili, peggiorare il divario tra i ricchi e i poveri del mondo o, almeno, è sembrato difficile stringere ulteriori impegni internazionali in tal senso.

Da qui la novità politico-metodologica avallata a chiusura dei lavori (inizi di settembre) e che caratterizzerà l'attività a ve-

<sup>2</sup> Per l'*Agenda 21* cfr. in rete: <http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21.htm>.

nire anche dell'Europa, rafforzando una strategia che molti hanno già intrapreso nel vecchio continente: quella delle *partnership*, o "azioni di tipo 2", come definite in gergo diplomatico.

La definizione deriva dalla contrapposizione alle "azioni di tipo 1", ossia gli atti previsti dal piano d'azione, che siano vincolanti e negoziate a livello multilaterale da tutti i paesi presenti; quelle "di tipo 2", invece, sono azioni volontarie e negoziate solo a livello bilaterale tra i singoli paesi e imprese o finanziatori privati. Una strategia di *partnership* pubblico-privato, che vuole affiancarsi con importanza crescente all'approccio *command and control* finora utilizzato. Un importante segnale di apertura al mondo imprenditoriale, chiamato a dividere le responsabilità verso il pianeta, ma anche un pericolo per la capacità progettuale globale, dato che i paesi sostenitori delle "azioni di tipo 2" tendono a rifiutare di aderire a decisioni concordate a livello internazionale e che siano legalmente vincolanti, in campo ambientale come in altri.

Più che da dichiarazioni programmatiche o da definizioni di intenti dall'una o dall'altra parte, è su questo punto che ruota il differente approccio, europeo e statunitense, in materia di sviluppo sostenibile. Alle dichiarazioni di incondizionata fiducia nei meccanismi di mercato di Oltreoceano, i delegati europei hanno risposto che l'impegno a promuovere la crescita di industrie dalla produzione ambientalmente compatibile non può comunque prendere il posto di un sistema di regole condivise. Sicuramente la transizione verso nuovi sistemi di produzione e, in particolare, verso sistemi di trasporto basati sulla riduzione dell'inquinamento atmosferico, richiede il coinvolgimento dell'industria che, in molti casi, è stata capace di dare una concreta applicazione tecnologica alle politiche ambientali più ambiziose.

Tuttavia, appare ormai fuori dal tempo attendersi l'intervento della "mano invisibile" del mercato per perseguire valori comuni, quali la protezione ambientale o lo sviluppo dei paesi poveri, in un contesto che è ben lontano dal mercato completo e dalla perfetta informazione che le moderne teorie economiche vogliono come condizione necessaria a un equilibrio competitivo<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Cfr. B. Greenwald - J. Stiglitz, "Externalities in economies with imperfect information and incomplete markets", in *Quarterly Journal of Economics*, vol. 101, n. 22, pp. 229-264.

Da Johannesburg è scaturito un riconoscimento di carattere generale della necessità di ridurre il divario tra Nord e Sud, quale “pre-condizione” per vincere le sfide ambientali e migliorare la qualità della vita. La lotta alla povertà è la priorità morale e politica di fronte a 1,2 miliardi di persone, che vivono sotto la soglia della povertà (meno di un dollaro al giorno) e a circa la metà della popolazione mondiale, che sopravvive con meno di 2 dollari al giorno.

A Rio era stato deciso che i paesi industrializzati avrebbero dato lo 0,7% del loro PIL ai paesi non industrializzati sotto forma di aiuti allo sviluppo. In dieci anni si è invece scesi dallo 0,33% allo 0,22%.

L'obiettivo generale è aumentare la media dell'attuale 0,31% allo 0,39% del PNL comunitario entro il 2006; congiuntamente, dimezzare il numero dei poveri entro il 2015. Nasce inoltre un fondo di solidarietà per lo sviluppo che interesserà principalmente l'Africa – però l'iniziativa rimane volontaria – e si esplicita l'impegno a eliminare gradualmente i sussidi all'agricoltura e ad altri settori, che distorcono il commercio internazionale, senza tuttavia abbandonare la cautela, che stavolta vede accomunati Unione Europea e USA, con alcune differenze nella tempistica proposta, ma non adottata.

Dai cinque macrotemi individuati dal segretario generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan – acqua, energia, salute, agricoltura e biodiversità – sono scaturiti dibattiti stanchi e decisioni, poche, solo in apparenza coraggiose.

La salute ne è un esempio eclatante. I paesi in via di sviluppo (qui di seguito PVS) richiedevano medicine e prezzi accessibili; l'Occidente ha puntato a difendere i brevetti sui farmaci. Però i paesi industrializzati programmano di: ridurre entro il 2015 la mortalità infantile di due terzi rispetto ai dati del 2000 e di tre quarti la mortalità da parto; far diminuire, entro il 2005 – per i paesi maggiormente colpiti, ed entro il 2010 globalmente – il numero dei malati di AIDS tra i 15 e i 24 anni di età. L'opposizione delle multinazionali a politiche di contenimento dei prezzi in casi di crisi sanitaria nei paesi poveri è cronaca dei negoziati del *Doha Round* del WTO. Sul tema acqua è altrettanto impressionante l'obiettivo di dimezzare entro il 2015 il numero

delle persone che non hanno accesso all'acqua potabile e che non dispongono dei servizi igienici di base, incluso il collegamento a una rete fognaria. Infatti, attualmente, circa un miliardo e mezzo di persone non ha accesso all'acqua potabile e 2,5 miliardi di persone non dispongono di impianti fognari adeguati. Le malattie collegate alla mancanza di acqua potabile e a un'igiene scadente causano la morte di cinque milioni di persone ogni anno e di circa sei mila bambini al giorno.

A fronte del riconoscimento che l'acqua è un diritto, è mancata l'individuazione di impegni concreti e il piano non indica gli strumenti per raggiungere l'obiettivo, ma lascia ampio margine ad accordi bilaterali tra i paesi interessati. I quali però non possono certo essere strumento di gestione transnazionale dei grandi bacini e delle reti idriche. Infatti, qui l'accordo internazionale è mancato, lasciando aperta la questione della gestione e della prevenzione dei conflitti armati che ne derivano.

Nel metodo e nel merito delle politiche energetiche internazionali le divergenze tra Unione Europea e Stati Uniti aumentano macroscopicamente. In uno scenario di 2,5 miliardi di persone senza accesso a moderni servizi energetici e di due miliardi di persone che bruciano legna o biomassa nei PVS, il punto centrale riguarda le forme di energia. L'UE spinge per il rilancio delle energie rinnovabili, per la transizione basata sul metano e per il miglioramento dell'efficienza energetica. Chiede quindi di portare al 15% la produzione mondiale di energia pulita entro il 2010. Gli USA, invece, hanno varato un piano nazionale che prevede ampio ricorso ai combustibili fossili e al nucleare.

A settembre 2002 non si è giunti a nulla di più di un invito generico alle nazioni a: *«incrementare sostanzialmente la quota globale di produzione di energia da fonti rinnovabili»*. È stata così adottata la linea americana che non prevede né una data, né un tetto per l'aumento, come aveva invece proposto l'UE.

*«Lo chiamano piano d'azione, ma del piano non ha molto e non sembra ci sia granché d'azione»*. Così il commissario europeo all'Ambiente, Margot Wallstroem, per nulla consolata dal generico obiettivo di dimezzare entro il 2015 il numero di chi non ha accesso ai moderni servizi energetici. Da quali fonti? Con quali fondi?

La mancanza di date certe è aggravata dalla richiesta, peraltro generica, di sostenere con fondi a tasso agevolato anche le tecnologie avanzate a combustibili fossili. L'unica consolazione è che nel testo il capitolo energia è introdotto, per la prima volta, con un paragrafo che invita a dimettere i sussidi all'energia che inibiscono lo sviluppo sostenibile. Aggiungendo immediatamente di seguito – “*ove appropriato*”.

Nonostante il taglio delle emissioni di gas serra non sia stato affrontato direttamente, il risultato più significativo ottenuto in Sud Africa a settembre, è stato proprio il raggiungimento del numero di ratifiche del protocollo di Kyoto necessario per l'entrata in vigore, nonostante la ferma opposizione USA. È sicuramente un successo diplomatico dell'Unione Europea che questa volta è riuscita a superare le divergenze interne in un'opera di persuasione internazionale durata oltre un anno. Gli Stati Uniti, capaci di bloccare i negoziati sull'incremento dell'impiego di energie rinnovabili a livello mondiale, si trovano però contemporaneamente in una situazione di isolamento politico sul protocollo, che potrebbe dare alle fonti rinnovabili un nuovo, significativo impulso.

Altra bandiera europea è stata la difesa del principio di precauzione – che rischiava di divenire un approccio volontario su pressione degli USA – e il criterio ecologico a sostegno delle risorse naturali nel quadro della tutela ambientale e della biodiversità, il cui obiettivo convenuto è quello di invertire la distruzione delle foreste e della biodiversità entro il 2015: formula blanda rispetto a quella di “*fermare e invertire la tendenza*”, come previsto nell'aprile 2002 alla Conferenza dell'Aia.

In agricoltura, come si è già accennato, nonostante la prossima sfida dell'umanità sia come produrre cibo per tutti gli abitanti della terra senza distruggere l'ambiente, non si è andati molto oltre le dichiarazioni d'intenti.

L'accordo è stato raggiunto solo sui pesticidi, con la messa al bando di tutti i prodotti chimici pericolosi dai processi produttivi entro il 2020, sia nei paesi ricchi che nei PVS. Ma non sono previsti né controlli, né sanzioni per le violazioni. Rimane, invece, aperta la questione del rapporto tra regole del commercio internazionale e accordi multilaterali sull'ambiente. Non era poi

neppure in agenda il tema che divide USA ed Europa e che coinvolge anche il concetto di difesa della biodiversità e quello, spinosissimo, della sovranità alimentare: l'utilizzo di organismi geneticamente modificati (OGM) in agricoltura, dove l'Europa difende il vessillo del principio di precauzione in casa, ma stenta ad affermarlo in sede internazionale a fronte delle posizioni americane, tese a negare il pericolo di contaminazione da OGM e la necessità di qualsiasi tipo di etichettatura.

### *UE e USA: protezione dell'ambiente e globalizzazione*

Le differenze tra i due attori internazionali sui temi di base dello sviluppo sostenibile hanno trovato una sorta di compendio nei lavori di Johannesburg e nei risultati, raggiunti e mancati, espressi dal documento politico generale e dal piano d'azione. Confini che sembrano tagliati con l'accetta, ma che sono alla base delle diverse politiche ambientali ed energetiche dei due attori in analisi.

Si pensi all'*Energy Plan* dell'amministrazione Bush, presentato all'inizio del 2002, i cui tre punti fondamentali consistono nello sviluppo di nuove centrali nucleari; nel rifiuto di ratificare il protocollo di Kyoto, alla ricerca di un'interpretazione più flessibile degli standard di emissioni inquinanti; nello sfruttamento petrolifero di aree naturali protette come la regione artica.

E si pensi al piano Delors del 1990, il Libro bianco "Crescita, competitività e occupazione", in cui si teorizzava l'uso del gettito della *carbon tax*, ossia di una tassa basata sul consumo di fonti di energia inquinanti, per finanziare la costruzione di infrastrutture europee e ridurre la pressione fiscale sul lavoro non qualificato. A Rio de Janeiro nel 1992 fu proposta per finanziare programmi mondiali di sostenibilità ambientale. Si pensi ancora al recente *Sesto programma quadro d'azione ambientale* della Commissione "2010: our future, our choice", i cui punti qualificanti sono: la piena adesione agli obiettivi di riduzione fissati dal protocollo di Kyoto; l'impegno ad un'ulteriore riduzione dei gas serra tra il 20 e il 40% entro il 2020 e del 70% entro il 2100; la pianificazione di cambiamenti strutturali nei trasporti e nella produzione d'energia.

Il 2003 è l'anno in cui l'Europa che si riforma in vista dell'allargamento, deve trovare solidità in istituzioni più democratiche, trasparenti ed efficienti, in uno sviluppo economico più spedito, in una coesione sociale preservata e rafforzata, nella promozione di uno sviluppo sostenibile dentro e fuori i propri confini. Ambiente e sviluppo sostenibile sono punti salienti del programma di entrambe le presidenze della UE che si divideranno il 2003: quella greca e quella italiana. Il Consiglio europeo di primavera discuterà di come implementare la strategia europea per lo sviluppo sostenibile e adotterà le linee guida per l'attuazione di risultati di Johannesburg, con particolare attenzione al *Piano di Implementazione* e alle "azioni di tipo 2".

La presidenza italiana avrà il compito di continuare a lavorare sull'integrazione della dimensione ambientale nelle politiche settoriali con l'adozione di nuovi indicatori ambientali, che comporterà la ridefinizione delle priorità nei settori della produzione e del consumo, dell'acqua, dell'energia, della chimica, della biodiversità, della *governance* e del commercio e finanza.

Le scadenze infittiscono l'agenda italiana. Tra marzo e giugno 2003 entrerà in vigore il protocollo di Cartagena e si dovrà assolutamente trovare l'accordo tra Commissione, Consiglio e Parlamento sulla regolamentazione dei movimenti transfrontalieri di OGM, così da permettere agli Stati membri di adempiere ai propri obblighi in materia. Se i tempi saranno rispettati, sotto la presidenza italiana vi sarà la seconda lettura in Parlamento, assieme al regolamento sulla tracciabilità e sull'etichettatura degli OGM, così da finalizzare il dossier entro la fine del 2003.

Un altro importante impegno internazionale sarà la *Nona conferenza delle parti del protocollo di Kyoto sui cambiamenti climatici* (COP9) che sarà ospitata a Milano a dicembre. Questa, oltre a trattare dell'attuazione di meccanismi flessibili come l'*emission trading*, in cui le parti possono commerciare quote di gas serra per raggiungere gli obiettivi di riduzione prefissati, non potrà prescindere dalle priorità di politica energetica della UE e dagli impegni che l'Unione ha preso a Johannesburg sullo sviluppo delle fonti rinnovabili. Questo in un quadro, teso alla pro-

mozione dell'efficienza energetica, in cui si attendono le direttive sugli standard di efficienza energetica, un programma quadro sull'energia intelligente e la promozione delle reti energetiche transeuropee. Le presidenze in successione di due paesi mediterranei non potranno non portare a un'accelerazione della cooperazione energetica col bacino del Mediterraneo, l'Europa Sud-orientale e i paesi del Medio Oriente.

Sfide che porteranno l'Italia al centro dei grandi temi internazionali, alla guida di un'Europa che non potrà più a lungo rimandare il ruolo di leader politico mondiale cui è chiamata.

### *Conclusioni*

Unilateralismo americano e multilateralismo europeo. È impressionante il numero di trattati internazionali rigettati dagli Stati Uniti che, nell'emergenza della lotta al terrorismo internazionale, trovano nuovo dinamismo, ma perdono la vocazione universalistica, procedendo da soli anche senza il sostegno della comunità internazionale. La divisione dei paesi europei in politica estera non fa che assecondare questa tendenza americana. Quando questi riescono a parlare e ad agire uniti, si dimostrano capaci di assumere il ruolo di referente internazionale, come nel caso del protocollo di Kyoto. Però rispetto alla politica energetica internazionale, dove l'unità europea è ben poca cosa, il solipsismo statunitense è capace di segnare una via univoca e incontrastata, e l'Unione non può che trovarsi in posizione gregaria rispetto al rifiuto americano di cedere parte di sovranità a favore di qualsiasi organizzazione internazionale. L'unilateralismo americano – frutto della caduta del vecchio ordine bipolare basato sulla Guerra Fredda – può essere superato con un nuovo ordine mondiale, al quale può contribuire al momento solo un'Unione Europea che eserciti la stessa autorevolezza e la stessa coesione degli Stati Uniti d'America e, per questo, capace di essere quel partner di pari dignità negoziale e diplomatica, parte promotrice del nuovo modello multilaterale e democratico di governo del mondo.

A Johannesburg a settembre 2002, l'Europa promuoveva il multilateralismo, ma si è mancato di inventare meccanismi di

governo mondiale dell'ambiente. La proposta di un'Autorità Mondiale per l'Ambiente sostenuta dal presidente J. Chirac, sebbene avversata anche da vari paesi europei, non è nuova, ma risale già al 1989, quando il presidente F. Mitterand chiese l'istituzione di un'Autorità mondiale per l'Atmosfera nell'appello "*Notre Pays c'est la Planete*", firmato da 24 capi di Stato e di Governo (Discorso del presidente Mitterand durante la *Conferenza dell'Aia sui cambiamenti climatici*, 11 marzo 1989).

La proposta è al momento tanto più valida quanto più si avvicina la messa a punto del sistema dei permessi di emissione previsto dal protocollo di Kyoto e oggetto di una recentissima direttiva comunitaria. Il sistema dell'*emission trading* ha origine negli USA, dove esiste un'autorità che sovrintende all'emissione e allo scambio tra imprese di questi permessi per quote di gas serra. Anche l'Europa dovrà dotarsi di un'autorità simile e, dato che il meccanismo sarà attuato su scala mondiale non appena Kyoto entrerà in vigore, un'autorità planetaria per l'atmosfera non può che essere ai primi posti dell'agenda internazionale.

Non è possibile affrontare in modo efficace problemi globali con misure unilaterali. Nessun paese ha il diritto di stabilire quale debba essere la politica ambientale per tutto il mondo, dato che i beni ambientali globali non solo non riguardano il singolo paese, ma non concernono esclusivamente la generazione presente. Problemi globali vanno affrontati con un approccio multilaterale e democratico. Creare le condizioni affinché tutto ciò si verifichi è la responsabilità storica degli europei.