

# ***Un conflitto ambientale globale: Nord e Sud nei cambiamenti climatici***

**Marco Grasso**

E' opinione diffusa nella comunità scientifica e fra i *policy-makers* che gli impatti dei cambiamenti climatici siano più rilevanti per i paesi del Sud<sup>1</sup> del mondo e che le responsabilità per essi siano in larga parte ascrivibili al Nord (Grubb, 1995; IPCC, 2001 a; Bear, 2004, Huq, 2004; Paavola e Adger, 2006). I paesi in via di sviluppo (PVS), infatti, sono caratterizzati da un maggior grado di vulnerabilità fisica e sociale, determinata, soprattutto, dalla più rilevante dipendenza dall'agricoltura, dalla scarsità di risorse finanziarie, dalla arretratezza tecnologica e istituzionale (Richard, 2003) e dalla limitata diffusione della conoscenza scientifica. Gli impatti climatici includono la ridotta produzione agricola che determina insicurezza alimentare, la caduta dei redditi e della crescita economica, il dislocamento della popolazione dalle aree costiere, l'incremento dei rischi per la salute e l'aumento nella frequenza e intensità degli eventi climatici estremi. La distribuzione estremamente sbilanciata degli effetti avversi dei cambiamenti climatici e della responsabilità per essi contribuisce ad ampliare ulteriormente il divario fra il Nord e il Sud, e ne conferma la natura di fenomeno che produce un rilevante conflitto fra i due blocchi di paesi. Tale conflitto, e questa è la tesi di fondo sostenuta qui, potrebbe, tuttavia, essere attenuato soprattutto attraverso una più attenta considerazione degli elementi di giustizia internazionale, come anche parte della letteratura suggerisce (Shukla, 1999; Gupta, 2000; Parikh, 2000; Muller, 2002 a, b, Paavola, 2005; Paavola e Adger, 2002, 2006).

Alla luce di queste considerazioni, questo articolo ha l'obiettivo di evidenziare le cause e le forme del conflitto ambientale globale nei cambiamenti climatici (Paragrafi 1 e 2). Inoltre, propone una riflessione sulle potenzialità della inclusione di considerazioni etiche al fine di una sua possibile attenuazione (Paragrafo 3).

## **1. Le cause del conflitto Nord-Sud**

Le cause del conflitto Nord-Sud nell'ambito dei cambiamenti climatici vanno ascritte sostanzialmente a due ragioni concomitanti. La prima riguarda la sproporzione nella distribuzione degli impatti climatici, che penalizzano in misura molto maggiore il Sud, e la contemporanea maggior responsabilità del Nord per le emissioni di gas serra che generano tali impatti. La seconda va ricercata nell'architettura dei principali accordi internazionali relativi ai cambiamenti climatici, la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite contro i Cambiamenti Climatici (*United Nations Framework Convention on Climate Change* – UNFCCC) e il successivo Protocollo di Kyoto.

E' opportuno specificare che queste due concrete ragioni per un verso sono prodotte da, e per altro verso generano, un atteggiamento contrastante nei confronti dei cambiamenti climatici. Il

---

<sup>1</sup> Qui inteso, analogamente al Nord, non in senso geografico quanto piuttosto in termini di ricchezza e sviluppo economico.

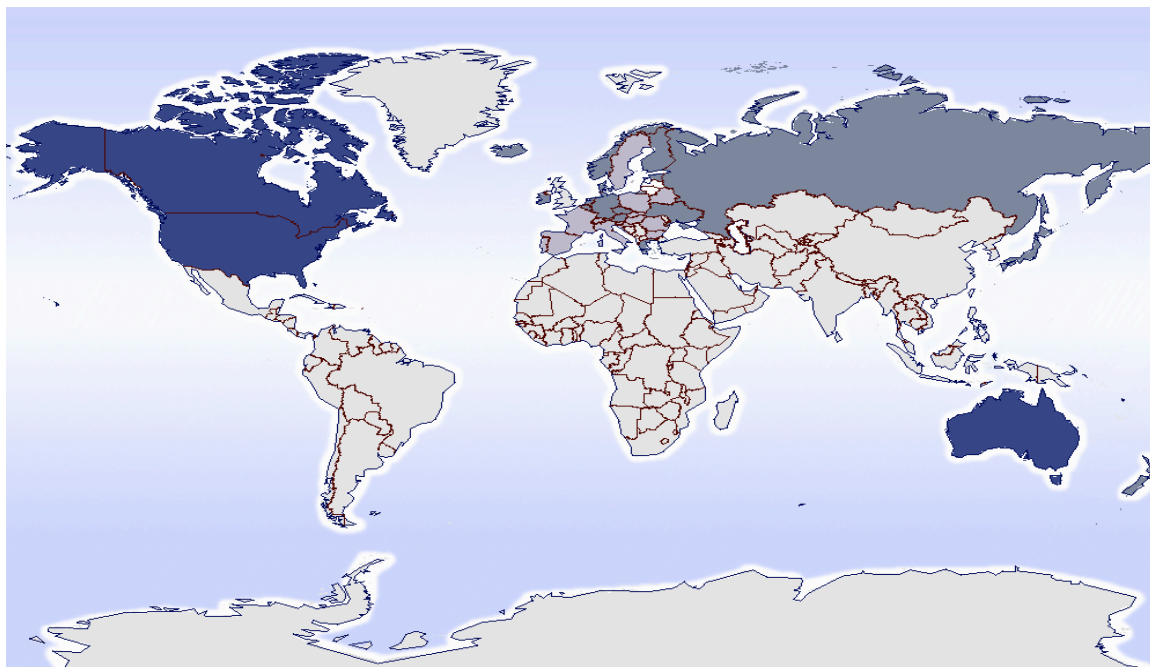
Nord ha infatti una visione 'ecologica' del problema, secondo la quale i cambiamenti climatici sono per lo più una mera manifestazioni, ancorché rilevante, dell'inquinamento ambientale. Come tali, richiedono misure ispirate a criteri di efficacia ambientale e di efficienza economica. La realtà del Sud del mondo è differente: per i PVS i cambiamenti climatici sono un problema di benessere e di sicurezza umana. La minaccia posta da essi è nei confronti dell'uomo, ed è causata principalmente dall'attività inquinanti del Nord. Pertanto, i cambiamenti climatici, a Sud, sono soprattutto un problema di giustizia internazionale e di sostenibilità dei modelli di sviluppo (Muller, 2002 a, b).

### **1.1 Impatti climatici e responsabilità**

Come ampiamente riconosciuto dalla letteratura scientifica, la distribuzione degli impatti climatici penalizza maggiormente il Sud del mondo. Infatti, la maggior parte dei PVS sono in zone tropicali o sub-tropicali, fra le aree in cui si prevede la maggior severità degli impatti climatici: l'Africa, l'Asia, l'America Latina, gli stati insulari minori sono infatti identificati nei rapporti dell'*International Panel on Climate Change* (IPCC) come regioni a elevata vulnerabilità e a bassa capacità di adattamento (Smit a Pilifosova, 2001). Secondo Richards (2003) fra il 1990 e il 1998 il 94% dei 568 disastri naturali più rilevanti e il 97% dei decessi a essi collegati ha avuto luogo nel Sud del mondo, e il 35-40% delle catastrofi ambientali sono da ricollegarsi ai cambiamenti climatici. In sintesi, i paesi più poveri stanno già sperimentando gli effetti avversi dei cambiamenti e della variabilità del clima.





L'iniquità della distribuzione degli impatti climatici è, inoltre, amplificata dalla circostanza che essi sono in larga parte determinati dalle emissioni di gas serra prodotte dalle attività antropiche del Nord del mondo (IPCC, 2001 b). Infatti le emissioni dei paesi industrializzati sono mediamente dieci volte quelle dei PVS (Grubb et al, 1999), come evidenziato dalla Figura 1.

Figura 1 – Emissioni di gas serra *pro capite*



Fonte: Greenhouse Gas Emissions Data for 1990-2003 – FAOSTAT

*Legenda:*

	0 - 5 tonnellate <i>pro capite</i>
	5 - 10 tonnellate <i>pro capite</i>
	10 - 20 tonnellate <i>pro capite</i>
	20 - 30 tonnellate <i>pro capite</i>

Questi dati evidenziano una realtà difficilmente opinabile: la componente antropica dei cambiamenti climatici ha origine nell'industrializzazione del Nord, e quindi, moralmente, è responsabilità del Nord quella di provvedere, almeno in parte, ai costi sopportati dal Sud per adattarsi agli impatti e di compensarne i danni non adattati.

Tuttavia, la *realpolitik* dei cambiamenti climatici non concede ampio spazio alle considerazioni etiche e quindi la responsabilità non si è tradotta in obblighi di finanziamento all'adattamento e/o di compensazione, che, peraltro, potrebbero risultare estremamente onerosi. Gli stati sovrani, infatti, secondo il principio di Westfalia non possono essere costretti ad aderire ad alcun accordo internazionale: vi entrano volontariamente, solitamente quando ciò non lede il proprio interesse nazionale e quando gli oneri derivanti non sono eccessivi (Nordhaus, 1999). Per il Nord, lo sarebbero: per cui i paesi sviluppati (PS) tendono a non riconoscere la responsabilità per gli impatti climatici e ne ignorano l'urgenza, assumendo implicitamente che essi vengano in qualche modo affrontati dalla solidarietà internazionale. Comprensibilmente, il Sud rifiuta la prospettiva dettata dall'interesse nazionale del Nord, considerando gli aiuti internazionali una forma di carità, ove la stessa UNFCCC prevede che la dinamica Nord-Sud non sia quella della solidarietà internazionale su base volontaristica, ma quella del supporto e della compensazione delle vittime di attività inquinanti. Alla Conferenza della Parti di Montreal (COP 11 Montreal, 2005) il

rappresentante del Bangladesh, Rafiq Ahmed Khan, parlando a nome dei paesi meno sviluppati (*Least Developed Countries* – LDC) ha, infatti, vigorosamente richiesto: “*a shift from the politics of aid to one of obligation, or legal rights, he [il rappresentante del Bangladesh] called for ‘compensation for damages due to unavoidable adverse impacts of climate change’, and said ‘binding commitments’, rather than voluntary contributions, would be needed to secure adequate funds.*” (Muller, 2006, p. 18).

## **1.2 Le negoziazioni internazionali**

Già le fasi negoziali che hanno portato alla UNFCCC contrapponevano il Nord, che intendeva introdurre solo vincoli non obbligatori alle emissioni di gas serra, e il Sud che con la ‘*Beijing Declaration*’ del 1991 richiedeva il riconoscimento da parte del Nord della proprie responsabilità rispetto ai cambiamenti climatici.

Nei processi negoziali internazionali il Nord include i paesi JUSCANNZ (Giappone, Stati Uniti, Canada, Australia, Norvegia, Nuova Zelanda), l’Unione Europea, la Russia e i paesi a economia in transizione. Il Sud consiste sostanzialmente nel *G77 plus China*, cioè negli oltre 130 PVS, suddivisi in diversi gruppi, e la Cina. Più precisamente, la principale caratteristica strutturale dell’architettura internazionale dei cambiamenti climatici è la classificazione istituzionale dei paesi che hanno sottoscritto la UNFCCC in tre gruppi: quelli dell’Allegato I (i paesi industrializzati), quelli dell’Allegato II (i più ricchi fra i paesi industrializzati), e i cosiddetti paesi non-Allegato I (i PVS, sostanzialmente). Ciò, pur con tutte le divergenze interne ai gruppi di paesi, implica una divisione estremamente rigida fra Nord e Sud. Inoltre, tale contrapposizione fra Paesi Allegato I e II e Paesi non-allegato I è artificiale poiché non si basa su alcun criterio oggettivo (per esempio le emissioni serra, o il livello di sviluppo) che consentirebbe passaggi automatici dall’uno all’altro gruppo all’evolvere della situazione, evitando così la cristallizzazione delle rispettive posizioni. Viceversa, l’attuale partizione favorisce il consolidamento della separazione ideologica e politica fra Nord e Sud e, in ultima analisi, il conflitto fra i due blocchi (Depledge, 2006).

Apparentemente, tuttavia, tale netta cesura fra Nord e Sud avrebbe dovuto beneficiare i paesi più deboli. Infatti, la UNFCCC, all’Articolo 11, ha definito un meccanismo finanziario, il GEF (*Global Environmental Facility*) attraverso cui i PS hanno l’obbligo di trasferire risorse finanziarie e tecnologiche ai PVS per fronteggiare alcuni costi di adattamento e di mitigazione. Inoltre, poiché solo i PS sono tenuti a stabilizzare le emissioni di gas serra a un livello tale da prevenire interferenze pericolose con i sistemi climatici (Art. 2 UNFCCC), il Sud è, per il momento, esentato da qualsiasi iniziativa di mitigazione. Queste disposizioni, giustificate dal principio delle ‘responsabilità comuni ma differenziate’, ribadito in più parti della Convenzione stessa, hanno dato tuttavia luogo a una serie di incomprensioni, quali quelle relative alla dimensione temporale della giustizia, alla definizione dei meccanismi di flessibilità da introdurre nel Protocollo di Kyoto, e alla reale portata delle misure precauzionali da adottare. Incomprensioni tali nella sostanza da

ostacolare i processi negoziali e inasprire il contrasto fra Nord e Sud, una forma del tradizionale conflitto fra ricchi e poveri.

In sintesi, per quanto la UNFCCC abbia indotto il Nord a muoversi per primo, non è riuscita a garantire benefici duraturi al Sud, sia per la intrinseca eterogeneità dei PVS che li porta comunque ad avere interessi spesso contrastanti, sia per la vaghezza dei vincoli negoziati dal Nord grazie al suo maggior potere.

Gli elementi di divisione introdotti dalla UNFCCC si sono rafforzati nelle fasi successive alla sua adozione. Una fonte rilevante di scontro in sede negoziale riguarda il controllo e la struttura del GEF. I PVS, infatti, ritengono altamente ingiusto che, grazie al particolare meccanismo di voto proporzionale ai fondi versati, il controllo del GEF competa pressoché esclusivamente ai paesi del Nord. Inoltre, hanno vivacemente espresso la loro opposizione circa la gestione da parte del GEF del fondo per il finanziamento (*Adaptation Fund*) creato nel 2001: in effetti la COP 12 di Nairobi (2006), sulla scorta della pressione del *G77 plus China*, ha disposto che l'*Adaptation Fund* venga gestito dalla Conferenza delle Parti stessa (COP/MOP).

Anche il Protocollo di Kyoto, adottato nel 1997 e entrato in vigore il 16 febbraio 2005, ha sollevato alcune tensioni fra Nord e Sud, benché esso esenti dal controllo delle emissioni i PVS. Esso è, infatti, stato definito senza tenere conto dei reali interessi del Sud. La sua focalizzazione sugli obiettivi di contenimento delle emissioni a breve termine, non tiene conto di una istanza molto sentita dal Sud, cioè quella della stabilizzazione delle emissioni serra a un livello non dannoso. Ancora, la definizione dei limiti di emissione del primo periodo come percentuale delle emissioni al 1990, piuttosto che su base *pro capite*, beneficia i paesi che nel 1990 avevano emissioni più elevate, cioè il Nord.

Evidentemente, le negoziazioni internazionali sul clima presentano notevoli difficoltà. Per quanto sia relativamente facile, infatti, condannare il Nord, rimane difficile ignorare le emissioni vertiginosamente crescenti dei principali paesi del Sud, Cina, India, Brasile. Tuttavia, nonostante questi problemi, i futuri passi negoziali internazionali hanno l'obiettivo primario di coinvolgere il Sud negli sforzi di mitigazione già dal secondo periodo negoziale che parte dal 2012. A tale fine è quindi necessario che esse cerchino di appianare quanto più possibile le frizioni fra Nord e Sud, in modo da garantire il più ampio coinvolgimento possibile, unica soluzione efficace per contrastare un problema globale quale è quello dei cambiamenti climatici.

## **2. Le forme del conflitto Nord-Sud**

Il conflitto Nord-Sud si manifesta, soprattutto, in una serie di preoccupazioni e di interessi del Sud, non riconosciuti dal Nord e divergenti da quelli perseguiti dall'attuale regime internazionale sui cambiamenti climatici modellato sugli interessi e sulle aspettative del Nord (Najam et al. 2003), il quale in virtù della propria forza, può indurre il Sud a sostenere i costi della protezione dell'ambiente globale anche senza il godimento dei relativi benefici (Okerere, 2006, p. 726). Le preoccupazioni sono ascrivibili alla circostanza che i principi di giustizia e responsabilità sono stati

messi da parte, soprattutto dopo Kyoto; al fatto che l'attenzione è quasi esclusivamente sulla minimizzazione dei costi di breve periodo delle attività di mitigazione; alla architettura negoziale, che è focalizzata soprattutto sulla gestione del commercio dei permessi di emissione e ha perso di vista l'obiettivo di lungo periodo di stabilizzare le concentrazioni di gas serra. Di contro, il Sud avanza tre principali categorie di interessi, ad oggi ampiamente insoddisfatti, e richiede: la creazione di una architettura negoziale fattibile, solida ed equa che possa stabilizzare le concentrazioni e indicare a tutte le parti obblighi e vincoli basati sulle emissioni correnti e previste; l'aumento della capacità adattiva delle comunità più vulnerabili; la ricerca di percorsi di sviluppo sostenibili all'interno delle politiche relative ai cambiamenti climatici.

## **2.1 Le preoccupazioni del Sud**

Come accennato, una preoccupazione primaria dei PVS è relativa al tema dell'equità e della responsabilità all'interno della stessa generazione e fra generazioni diverse. Il dibattito etico è stato particolarmente intenso negli anni precedenti l'adozione della Convenzione, ora è invece limitato alla letteratura scientifica e ampiamente trascurato nei processi negoziali. La giustizia è sicuramente una delle principi 'vittime' del Protocollo di Kyoto, che la ha sacrificata in nome dell'arbitrarietà del processo negoziale che ha portato alla sua definizione. Per esempio, non sono assolutamente chiari i principi sulla base dei quali sono stati definiti i limiti nazionali alle emissioni, che sicuramente nulla hanno a che fare con considerazioni di equità. Tale mancanza di chiarezza, oltre a costituire un precedente non commendevole, non fornisce ai PVS alcuna informazione circa i termini e le modalità con cui, nel futuro, dovranno essere coinvolti nei processi di mitigazione delle emissioni. Infatti, anche il Sud è responsabile di parte delle emissioni che generano i cambiamenti climatici e il suo mancato coinvolgimento nella definizione dei futuri limiti ne testimonia l'estraneità al Protocollo di Kyoto e, più in generale, alle strategie di mitigazione.

L'esclusione di considerazioni di giustizia, per quanto riguarda in particolare i LDC e relativamente al concetto di 'responsabilità comuni ma differenziate' sostenuto dalla Convenzione, rappresenta per il Sud una circostanza grave. La perdita di interesse nei principi di giustizia e, conseguentemente, nella responsabilità legittima l'abuso della nozione stessa di giustizia. Infatti, sostenere, come l'amministrazione Bush, che è ingiusto che i PVS siano esclusi dalla prima fase di abbattimento delle emissioni sembra inficiare irrimediabilmente la sostanza del concetto di giustizia nell'ambito dei cambiamenti climatici. Significa infatti sostenere che le differenze fra l'Americano medio con le sue 20 tonnellate annue di emissioni di CO<sub>2</sub> e il Cinese o l'Indiano medio, con emissioni *pro capite* annue intorno alla tonnellata, non sono eticamente rilevanti, mentre il fatto che gli Stati Uniti siano costretti a ridurre le proprie emissioni e la Cina non lo sia, diventa l'unico parametro di riferimento. E poiché una posizione di questo tipo implica anche che le considerazioni efficientistiche travolgono quelle etiche e di responsabilità, e che la distinzione fra emissioni 'superflue' e 'necessarie' non abbia alcun significato morale, appare evidente come ogni considerazione di giustizia internazionale perda qualsiasi rilevanza.

Per quanto riguarda la seconda fra le preoccupazioni principali del Sud citate sopra, è la stessa letteratura scientifica a ricordarci, come detto, che nonostante i correttivi introdotti dal Protocollo di Kyoto gli impatti dei cambiamenti climatici incominciano a essere una realtà soprattutto per i paesi più poveri, vulnerabili, e con la capacità di adattamento più limitata. Inoltre, la responsabilità degli stati più vulnerabili è pressoché irrilevante. A fronte di questa realtà allarmante i provvedimenti introdotti attraverso il Protocollo di Kyoto si concentrano esclusivamente sulla mitigazione, trascurando del tutto le risposte adattive. La COP 7 di Marrakech, invero, ha introdotto una serie di strumenti finanziari volti a supportare iniziative di adattamento nei PVS: lo *Special Climate Change Fund*, il *Least Deveoped Countries Fund*, l'*Adaptation Fund*. Tuttavia, al di là della meritorietà dell'intento, la loro effettiva potenzialità appare limitata per una serie di ragioni: il loro finanziamento è volontario e i contributi, ad oggi, sono irrisori; sono gestiti (tranne l'*Adaptation Fund* che sarà gestito dalla COP/MOP) dal GEF, il meccanismo finanziario della Convenzione che è invisibile ai PVS poiché è dominato dagli interessi del Nord. Anche la soluzione proposta dal Protocollo di Kyoto a favore del Sud, cioè la partecipazione al mercato dei crediti di carbonio attraverso i progetti del *Clean Development Mechanism* (CDM) non sembra essere di effettivo beneficio per i paesi più poveri, stante la loro scarsa capacità di attrazione degli investimenti privati.

La terza seria riserva del Sud riguarda i cosiddetti 'meccanismi di flessibilità' introdotti dal Protocollo di Kyoto, i quali hanno trasformato l'intera architettura delle negoziazioni sui cambiamenti climatici in un regime di scambio globale dei crediti di carbonio che non è più in grado di indirizzare gli sforzi verso l'obiettivo primario della UNFCCC, cioè la stabilizzazione delle concentrazioni in atmosfera di gas serra. Infatti, il Protocollo di Kyoto implica una serie di distorsioni che svantaggiano i PVS. Per esempio, la possibilità per il Nord di 'comprare' a Sud emissioni 'più facili', lasciando ai PVS l'onere di future più difficili e costose strategie mitigative. O, ancora, il commercio di '*hot air*', vale a dire la possibilità di centrare gli obiettivi di riduzione delle emissioni esclusivamente, o quasi, attraverso l'acquisto di crediti di emissione da quei paesi, per esempio quelli dell'area ex-sovietica, che, a seguito del crollo del sistema economico rispetto all'anno cui fanno riferimento i limiti di Kyoto (1990), si trovano a disporre di enormi quantità di crediti da immettere sul mercato. In sintesi, la percezione del Sud è che il Protocollo di Kyoto sia diventato esclusivamente un meccanismo di gestione dei crediti di carbonio e che, conseguentemente, la stabilizzazione delle concentrazioni che consentirebbe di ridurre gli impatti climatici e che rimane l'obiettivo primario dei paesi più vulnerabili, sia stata dimenticata.

## **2.2 Gli interessi del Sud**

Le preoccupazioni del Sud sono, per molti versi, complementari agli interessi espressi, che in termini generali, sono rimasti relativamente costanti negli ultimi anni, e il cui non riconoscimento rimane causa di profondi dissapori con il Nord.

Uno dei principali interessi del Sud è la definizione di un'architettura negoziale equa che favorisca la stabilizzazione di lungo periodo delle concentrazioni di gas serra in atmosfera. Un accordo sui cambiamenti climatici deve necessariamente avere una prospettiva di lungo termine: il Protocollo di Kyoto, come abbiamo visto, non ha questa caratteristica. Inoltre, la arbitrarietà nei vincoli stabiliti a la mancanza di una base oggettiva per la loro definizione disorienta fortemente, come accennato, i PVS. Questi, viceversa, si aspetterebbero provvedimenti per la stabilizzazione di lungo termine delle concentrazioni in grado di fornire a tutti i paesi un segnale sul futuro coinvolgimento, provvedimenti equi per tutti i paesi, Nord e Sud, basati su principi chiari e oggettivi derivati direttamente dalla Convenzione.

L'aumento della capacità di adattamento delle comunità più vulnerabili è un'altra priorità dei PVS che, tuttavia, non rientra fra gli interessi del Nord e il cui mancato riconoscimento genera frizione fra i due blocchi di paesi. Specificamente, la sfida primaria è quella di rinforzare la resilienza sociale, economica e tecnica delle comunità più povere e vulnerabili rispetto ai fenomeni climatici estremi. L'obiettivo è quello di consentire ai paesi più soggetti agli impatti climatici e più poveri di aumentare la propria capacità di adattamento (Huq e Sokona, 2001). Alcuni passi in tale direzione sono stati fatti con i fondi per l'adattamento introdotti dalla COP 7. Tuttavia la loro effettiva potenzialità, ad oggi, rimane simbolica. I PVS vorrebbero che tali strumenti fossero finanziati in modo più sistematico, che fossero definite modalità chiare per il loro utilizzo e che l'accesso fosse meno laborioso.

Queste considerazioni conducono direttamente all'interesse ultimo e fondamentale del Sud: la scelta di percorsi di sviluppo sostenibili, che non è, evidentemente, solo un obiettivo dei PVS, né tantomeno in contrasto con gli obiettivi del Nord, né con quelli delle politiche internazionali contro i cambiamenti climatici. Infatti, la lotta contro i cambiamenti climatici è fondamentale per perseguire lo sviluppo sostenibile, come il raggiungimento della sostenibilità è componente imprescindibile per un effettivo contenimento dei cambiamenti climatici. Lo sviluppo sostenibile è chiaramente un obiettivo sia della Convenzione che del Protocollo di Kyoto (per esempio, è specificato nel Preambolo e agli articoli 2 e 3 della Convenzione, e agli articoli 2 e 10 del Protocollo). Tuttavia, fino a ora, è rimasto più un obiettivo formale che sostanziale.

### **3. Una possibile attenuazione del conflitto Nord-Sud: la prospettiva etica**

La tesi che intendo avvalorare in questo ultimo paragrafo riguarda l'importanza della considerazione degli elementi di giustizia per l'attenuazione dei conflitti fra Nord e Sud. Specificamente, sostengo che una via promettente per contenere le preoccupazione del Sud e accoglierne gli interessi, e quindi, in ultima analisi, per contenere il conflitto fra i due blocchi, passi attraverso il fondamento di qualsiasi futuro accordo internazionale sui cambiamenti climatici in principi di giustizia consolidati. Solo così, a mio avviso, è possibile aumentarne il consenso teorico, la fattibilità politica e quindi l'inclusività. Quanto più un accordo internazionale è giusto e viene



percepito come equo, tanto maggiore è infatti la sua attrattiva in virtù della capacità di sintesi di punti di vista discordanti, resa possibile dal comun denominatore della giustizia.

E' però necessario che il tradizionale concetto di giustizia nei cambiamenti climatici del Nord, limitato alla distribuzione degli oneri legati ai processi di abbattimento delle emissioni, venga affiancato dalla nozione di giustizia del Sud, centrata sul diritto all'utilizzo della capacità di assorbimento dell'atmosfera dei gas serra e sulla sproporzione fra la responsabilità per, e gli sforzi di, adattamento agli impatti climatici (Grubb, 1995; Shukla, 1999).

Nel dettaglio, cosa deve essere distribuito? La giustizia distributiva è una categoria morale sostantiva che concerne l'allocazione di "*wealth, rights, honors and other benefits, and also duties*" (Cullen, 1992, p. 15). In particolare, in campo ambientale essa può essere intesa come un concetto sociale inerente la allocazione di benefici e costi ambientali, e di rischi e minacce per gli esseri umani<sup>2</sup> (Ali, 2001). Nel caso dei cambiamenti climatici le grandezze da allocare consistono, a mio avviso, nei costi e nei benefici delle azioni di contenimento delle emissioni serra, nonché degli sforzi di adattamento agli impatti climatici e degli impatti residui non adattati<sup>3</sup> e dei relativi vantaggi.

Sfortunatamente, nonostante la evidente complementarità di questi due ambiti di giustizia che deriva dalla reciproca funzionalità delle strategie di mitigazione e adattamento (IPCC, 2001 a, p. 23), la giustizia è stata intesa esclusivamente come una questione riguardante la mitigazione (Muller, 2002 b). Tuttavia, le questioni etiche legate all'adattamento e alla compensazione dei danni residui costituiscono un altro ambito di giustizia ugualmente rilevante (Shukla, 1999). Inoltre, la natura di bene pubblico globale della stabilità dei sistemi climatici genera asimmetria spaziale e temporale fra le azioni e i loro effetti esterni (Grubb, 1995; Shukla, 1999). Pertanto, la distribuzione degli impatti non dipende dal profilo delle emissioni dei differenti paesi. Circostanza, questa, che, a mio avviso, rafforza la opportunità di considerare le due strategie climatiche in un quadro etico pluralistico. Infatti, solo la definizione di un riferimento etico che include tutti gli aspetti di giustizia sollevati dai cambiamenti climatici può fornire le basi per un accordo climatico globale, almeno in prospettiva normativa, nonostante la grande variabilità delle caratteristiche climatiche e della capacità dei paesi di impegnarsi in attività di mitigazione e adattamento. In altri termini, il pluralismo etico può meglio giustificare e orientare le finalità delle strategie mitigative e adattive. In sintesi, sottoscrivo la affermazione di Paavola e Adger (2002, p. 5): "*We argue that only a broadly pluralistic approach that can acknowledge justice concerns on all of the foregoing approaches can adequately encompass all justice issues...*".

---

<sup>2</sup> Per semplificare il problema e renderlo più trattabile mi fermo al livello degli esseri umani e delle loro relazioni, accettando le inevitabili accuse di antropocentrismo e di 'occidentalismo' culturale. Riconosco, tuttavia, i rischi legati a questa prospettiva di analisi, che tende a considerare la natura esclusivamente come una risorsa da sfruttare e che ritiene i non umani inferiori e sostituibili, e che quindi è intrinsecamente ingiusta e potenzialmente distruttiva.

<sup>3</sup> In prospettiva teorica essi possono essere visti come forme di adattamento *ex post*.

Nell'ambito dei cambiamenti climatici, l'inclusione di tutte le dimensioni di giustizia richiede la considerazione anche dei suoi aspetti procedurali (o formali, o astratti) (Albin, 2001; Paavola, 2005; Paavola e Adger, 2002, 2006), la cui importanza riconosco, ma che non considero in questo contributo. In breve, la giustizia procedurale concerne il processo attraverso il quale un possibile accordo internazionale viene definito in termini della partecipazione e del riconoscimento di tutte le parti coinvolte<sup>4</sup>. Un accordo sui cambiamenti climatici proceduralmente giusto dovrebbe garantire a tutte le parti uguale accesso e assicurare che i loro interessi vengano riconosciuti e accolti (Paavola e Adger, 2006).

Per quanto riguarda i cambiamenti climatici le considerazioni di giustizia internazionale possono, quindi, essere ricondotte ai quattro seguenti ambiti<sup>5</sup>, che riguardano sia gli aspetti distributivi (relativi sia alle strategie di mitigazione che a quelle di adattamento), che quelli procedurali (l'ultimo):

- giusta allocazione iniziale dei permessi di emissione;
- giusto scambio dei permessi di emissione;
- giusta allocazione dei costi di adattamento agli impatti climatici;
- giusta allocazione dei benefici (cioè delle risorse) per l'adattamento agli impatti climatici;
- distribuzione di ricchezza e potere che consente un giusto processo negoziale internazionale.

Le strategie e gli ambiti relativi alla giustizia distributiva, che qui interessa, sono riportati in Tabella 1. I primi due ambiti fanno riferimento alla mitigazione dei gas serra, gli altri riguardano l'adattamento.

---

<sup>4</sup> Inoltre, secondo un'altra prospettiva, la giustizia ha sia una dimensione spaziale (all'interno dei, e fra i, paesi, la seconda è quella qui considerate) che temporale (fra la generazione attuale e quelle future). La dimensione temporale, non affrontata qui benché di grande rilievo, dipende dalla circostanza che le azioni che danneggiano i sistemi climatici operate dalla generazione attuale e da quelle passate hanno ripercussioni sopportate anche dalle generazioni future (Page, 2006).

<sup>5</sup> Questa tassonomia, sintetizzata in Tabella 1 per quanto riguarda la giustizia distributiva, è simile, e sicuramente ispirata, a quella di Shue (1993, p. 40), che infatti identifica quattro ambiti di giustizia distributiva internazionale: la allocazione dei permessi per le emissioni di gas serra; la allocazione della ricchezza che consentirebbe eque transazioni di tali permessi; l'allocazione dei costi di prevenzione degli impatti climatici evitabili; l'allocazione dei costi di adattamento agli impatti inevitabili.

Tabella 1 – Strategie e ambiti della giustizia distributive nei cambiamenti climatici

<i>Strategia</i>	<i>Ambito di giustizia</i>
Mitigazione	Allocazione iniziale dei permessi Scambio dei permessi
Adattamento	Finanziamento delle attività di adattamento Allocazione delle risorse per l'adattamento

Qui ci si concentra sulla giustizia distributiva internazionale fra stati: ciò, tuttavia, non significa che la giustizia nei cambiamenti climatici può risolversi senza considerare gli individui e le comunità locali, diversamente vulnerabili, direttamente danneggiati dagli impatti climatici, che rimangono i soggetti ultimi di ogni politica climatica. Il processo di 'antropomorfizzazione' degli stati è, come sostiene Sen (in Eyckmans e Schokkaert, 2003, p. 14) una "*fantasie*" che può distorcere le questioni locali e interindividuali. Tuttavia, ritengo che le considerazioni etiche condotte possano essere utilmente mantenute a livello statale. Questa assunzione rimanda alla tradizione realista delle relazioni internazionali, che intende le soluzioni di *governance* internazionale come prodotto dell'azione collettiva e volontaria fra gli stati, e dove le questioni etiche sono principalmente risolte fra gli stati stessi (Paavola, 2005). Nel contesto della giustizia climatica, agli stati spetta il compito di mediare fra gli interessi sovranazionali (per esempio l'abbattimento delle emissioni, i modi dell'adattamento) e quelli degli individui e delle comunità, che essenzialmente fanno riferimento alla distribuzione dei costi e dei benefici prodotti dal perseguimento degli interessi sovranazionali. Gli stati sono in grado di affrontare problemi di rilevanza globale per conto dei propri cittadini (Rayner e Malone, 1998, p. xv), e in questo senso giustizia ed equità, per quanto nozioni che 'appartengono' agli individui e alle comunità, possono essere sintetizzate e analizzate a livello nazionale: "*For better or worse, we generally accept national sovereignty as a basis for determining the internal allocation of resources*" (Baer, 2002, p. 403).

Alla luce di queste considerazioni e delle strategie e degli ambiti di giustizia individuati sopra, è possibile introdurre un *framework* normativo di giustizia nei cambiamenti climatici.<sup>6</sup>

Per quanto riguarda la mitigazione, una giusta allocazione dei permessi di emissione potrebbe essere basata sul criterio di 'uguaglianza differenziata', derivato dalla teoria della '*justice as fairness*' di Rawls (Rawls, 1971). Tale criterio implica una regola che tiene conto dell'effettivo consumo di servizi energetici che producono emissioni serra dovuto alle differenti caratteristiche (quali temperature, disponibilità di fonti rinnovabili e di *sinks* per l'assorbimento dei gas serra) che determinano la domanda di tali consumi. In termini di politiche climatiche questo criterio, per quanto autosufficiente dal punto di vista etico, non reggerebbe autonomamente, in quanto l'allocazione che ne deriva produrrebbe scarsità di diritti di emissione nei PS che potrebbe essere risolta solo attraverso acquisti di permessi del Nord al Sud. In questa prospettiva, tuttavia, il commercio internazionale di diritti di emissione ha un ruolo sostanzialmente strumentale e i

<sup>6</sup> Non è possibile qui considerare il dettaglio del *framework* proposto, né una sua possibile operazionalizzazione. Per approfondire tali aspetti si rimanda rispettivamente a Grasso, 2007 e Grasso, 2006.

conseguenti flussi finanziari Nord-Sud possono essere intesi come giusta compensazione ai paesi più poveri determinata dall'abuso dei paesi industrializzati della risorsa scarsa capacità di assorbimento dell'atmosfera.

La considerazione dell'altro ambito di giustizia della mitigazione suggerisce dal punto di vista etico l'adozione come riferimento del principio di Pareto supportato dal criterio di '*envy freeness*'. Questa prospettiva etica implica che i soggetti di giustizia che per motivi efficientistici devono intraprendere i tagli nelle emissioni più rilevanti (i PVS con costi marginali di abbattimento decisamente inferiori) devono essere completamente compensati dai paesi con costi marginali di abbattimento più elevati. Praticamente, le dinamiche di transazione dei permessi di emissione sono simili a quelle del primo ambito di giustizia nella mitigazione considerate sopra. Tuttavia, qui esse hanno un evidente significato sostantivo secondo il quale le motivazioni della compensazione, completamente differenti da quelle strumentali, sono dovute a considerazioni di efficienza nell'abbattimento.

Per quanto riguarda la strategia di adattamento e i due relativi ambiti di giustizia, i criteri della 'responsabilità storica differenziata' e della 'mancanza di funzionamenti' forniscono un promettente riferimento etico. Nell'ambito della raccolta di fondi per l'adattamento, i Principi I e II della teoria della '*justice as fairness*' di Rawls (Rawls, 1971), sulla cui base si può definire il criterio di equità della responsabilità storica differenziata, ne sono il fondamento. Per quanto riguarda l'allocatione dei fondi raccolti, il riferimento di giustizia è il '*capability approach*' di Sen (Sen, 1990, 1999) e il conseguente criterio di equità è quello della mancanza di funzionamenti, intesi come 'stati di essere o di fare' che rappresentano il reale livello di benessere dei soggetti interessati, e che quindi, approssimando la vulnerabilità sociale, diventano il parametro di allocatione dei fondi raccolti. In breve, sostengo che le due assunzioni basilari di giustizia distributiva da cui partire per definire un approccio etico al finanziamento dell'adattamento sono le seguenti:

- la raccolta dei fondi per l'adattamento deve essere effettuata sulla base della responsabilità per gli impatti climatici prodotti dai singoli paesi;
- l'allocatione dei fondi deve essere effettuata sulla base di una regola che privilegi i paesi più vulnerabili, ove la vulnerabilità è quantificata in termini di funzionamenti.

Specificamente nell'ambito del finanziamento delle attività di adattamento il criterio della responsabilità storica differenziata implica una regola che tenga conto dell'effettivo utilizzo/consumo della capacità atmosferica. Le risorse raccolte, invece, dovrebbe essere allocate a tutti i soggetti di giustizia che ne hanno titolo sulla base del livello dei funzionamenti di cui godono: quanto inferiore è tale livello per un soggetto, tanto maggiore dovrebbe essere la quota di fondi per l'adattamento a esso allocati. In generale, ne consegue che i paesi industrializzati, maggiormente responsabili e meno vulnerabili, dovrebbero sopportare l'onere dell'adattamento in misura più rilevante. Contemporaneamente, i paesi del Sud del mondo, meno responsabili e più vulnerabili, dovrebbero avere un accesso privilegiato alle risorse raccolte per l'adattamento.

## **4. Conclusioni**

Questo articolo affronta una questione, a mio avviso, rilevante e paradossalmente evitata dal corrente dibattito sui cambiamenti climatici: il ruolo potenziale delle considerazioni etiche nella ricomposizione del conflitto fra Nord e Sud del mondo. Ritengo, infatti, che esista la necessità di tenere conto dei differenti aspetti etici che caratterizzano gli interessi, i timori e le aspettative delle due parti al fine di evidenziare la valenza pratica di un approccio fondato sulla giustizia. Le questioni etiche dovrebbero essere portate nello 'spazio intellettuale' delle negoziazioni sui cambiamenti climatici, dove potrebbero utilmente influenzarne gli sviluppi e contribuire ad attenuare le resistenze e le diffidenze reciproche del Nord e del Sud. In breve, dovrebbero diventare parte fondante del discorso politico.

Il Sud, come detto, sopporta in larga parte gli impatti climatici e quindi chiede energicamente che il Nord riconosca la sua responsabilità e che gli sforzi della comunità internazionale non si limitano alla ricerca dell'efficienza, ma che mirino al più generale obiettivo di stabilizzazione in atmosfera delle concentrazioni di gas serra e che, contemporaneamente, contribuiscano a incrementare la capacità di adattamento delle comunità più vulnerabili. Il Nord ritiene che il riconoscimento delle proprie responsabilità storiche comporti un impegno finanziario insostenibile e reputa che il Sud non intenda partecipare alle future necessarie misure di mitigazione delle emissioni. La linea di frattura fra i ricchi e i poveri del mondo è quindi evidente: i rispettivi interessi e timori, quantunque caratterizzati da una certa disomogeneità interna, tengono aperto un conflitto che né la diplomazia né la politica, improntate come sono nel contesto dei cambiamenti climatici alle sole considerazioni economiche e di potere, sembrano in grado di sanare. Se esse, invece, facessero proprie considerazioni di giustizia e se indirizzassero le negoziazioni anche sulla base di queste, le posizioni del Nord e del Sud si farebbero verosimilmente meno rigide e il conflitto meno aspro. Gli interessi e le preoccupazioni dei due schieramenti potrebbero convergere verso un terreno comune, perché gli uni e le altre troverebbero riconoscimento teorico e concreto che, in ultima analisi, favorirebbe la fattibilità negoziale di soluzioni innovative. Se, quindi, gli argomenti del Nord e del Sud includessero considerazioni di giustizia la legittimità delle rispettive posizioni ne gioverebbe notevolmente. La giustizia, tanto distributiva quanto procedurale, è infatti un elemento unificante che, almeno nell'ambito dei cambiamenti climatici, può favorire una cooperazione più proficua fra parti che si attestano su posizioni divergenti, ma che dovranno collaborare per il raggiungimento dell'obiettivo comune di contrastare quella che oggi sembra fra le minacce più serie per il futuro del nostro pianeta: i cambiamenti climatici.

## **Riferimenti bibliografici**

- Albin, C. (2001). Getting to fairness: negotiations over global public goods. *Discussion Papers in Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.
- Ali, A. (2001). A conceptual framework for environmental justice based on shared but differentiated responsibilities. *CSERGE Working Paper EDM 01-02*. Norwich: CSERGE.
- Baer, P. (2002). Equity, greenhouse gas emissions, and global common resources. In: S. H. Schneider (ed) *Climate change policy: a survey*, Washington DC: Island Press.
- Baer, P. (2006). Nations, persons, and climate equity: the problems of sovereignty and inequality in adaptation and mitigation. In: W. N. Adger, S. Huq, M. J. Mace e J. Paavola (eds), *Justice and Adaptation to Climate Change*. Cambridge: MIT Press.
- Banuri, T. e Najam, A. (2002). *Civic Entrepreneurship: Civil Society Perspectives on Sustainable Development: Global Synthesis*, vol. 1. Islamabad: Gandhara Academy Press.
- Cullen, B. (1992). Philosophical theories of justice. In: K. R. Scherer (ed,) *Justice: interdisciplinary perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, Cambridge.
- Depledge, J. (2006). The opposite of learning: ossification in the climate change regime. *Global Environmental Politics*, 6, 1-22.
- Downing, T. E. e Bakker, T. (1999). Drought vulnerability: concepts and theory. In: Wilhite, D.A. (ed), *Drought*. New York: Routledge.
- Eyckmans, J, e Schokkaert, E. (2003). An "ideal" normative theory for greenhouse negotiations. *Working paper*, Leuven: Katholieke Universiteit.
- Grasso, M. (2006). An ethics-based climate agreement in the South Pacific region. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 6: 249-270.
- Grasso, M. (2007). A normative ethical framework in climate change. *Climatic Change*, 81: 223-246.
- Grubb, M. (1995). Seeking fair weather: ethics and the international debate on climate change. *International Affairs*, 71, 463-496.
- Grubb, M. (2004). *The climate challenge 1: scientific evidence and implications*. Londra: The Carbon Trust.
- Grubb, M., Vrolijk, C. e Brack, D. (1999). *The Kyoto Protocol: a guide and assessment*. Londra: The Royal Institute of International Affairs.

- Gupta, J. (2000). *On behalf of my delegation....A survival guide for Developing Country Climate Negotiators*. Washington: International Institute for Sustainable Development. Internet: [http://www.cckn.net/pdf/my\\_delegation\\_en.pdf](http://www.cckn.net/pdf/my_delegation_en.pdf)
- Huq, M. e Sokona, Y. (2001). *Climate change negotiations: a view from the South. Opinion: World Summit on Sustainable Development*. Londra: International Institute for Environment and Development (IIED).
- Huq, S. (2004). Whither adaptation funding? *Hotspot, Issue thirty-five*. Internet: [www.climnet.org/hotspot/Hotspot35.pdf](http://www.climnet.org/hotspot/Hotspot35.pdf).
- Intergovernmental Panel on Climate Change (2001 a). *Climate change 2001: Synthesis Report – Summary for policymakers*. Internet: [www.ipcc.ch/pub/un/syrenng/spm.pdf](http://www.ipcc.ch/pub/un/syrenng/spm.pdf).
- Intergovernmental Panel on Climate Change Working Group II (2001 b). *Climate change 2001: impacts, adaptation and vulnerability – Summary for policymakers*. Internet: [www.ipcc.ch/pub/wg2SPMfinal.pdf](http://www.ipcc.ch/pub/wg2SPMfinal.pdf).
- Intergovernmental Panel on Climate Change Working Group III (2001 c). *Climate change 2001: mitigation – Summary for policymakers*. Internet: [www.ipcc.ch/pub/wg3spm.pdf](http://www.ipcc.ch/pub/wg3spm.pdf).
- Jones, P. D. e Manne M. E. (2004). Climate over past millennia. *Reviews of Geophysics*, 42, RG2002, doi:10.1029/2003RG000143.
- King, D. A. (2004). Climate change science: adapt, mitigate or ignore? *Science*, 303, 176-177.
- Muller, B. (2002 a) 'Viewpoint. A new Delhi mandate?'. *Climate Policy*, 79, 1-3.
- Muller, B. (2002 b) *Equity in climate change: the great divide*. Londra: Oxford Institute for Energy Studies.
- Muller, B. (2006). *Montreal 2005. What happened, and what it means*. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies. Internet: [www.oxfordenergy.org/pdfs/EV35.pdf](http://www.oxfordenergy.org/pdfs/EV35.pdf).
- Najam, A., Huq, S. e Sokona, Y. (2003). Climate negotiations beyond Kyoto: developing countries concerns and interests. *Climate Policy*, 3, 221-231.
- Nordhaus, W. D. (1999). *Global public goods and the problem of global warming*. Annual Lecture, The Institute d'Economie Industrielle (IDEI), Tolosa.
- Okerere, C. (2006). Global environmental sustainability: intragenerational equity and conceptions of justice in multilateral environmental regimes. *Geoforum*, 37, 725-738.
- Paavola, J. (2005). Seeking justice: international environmental governance and climate change. *Globalizations* 2: 309-322.
- Paavola, J. e Adger, W. N. (2002). Justice and adaptation to climate change. *Research Working Paper 23*. Norwich: Tyndall Centre for Climate Change.

- Paavola J. e Adger, W. N. (2006). Fair adaptation to climate change. *Ecological Economics* 56: 594-609.
- Page, E. (2006). *Climate change, justice and future generations*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Parikh, J. (2000). *Viewpoint: Inequity, a root cause of Climate Change*. Mumbai: Indira Gandhi Institute of Development Research.
- Rawls, J. (1971). *A theory of Justice*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Rayner, S. e Malone, E. (1998). Why study human choice and climate change? In: S. Rayner e E. Malone (eds) *Human Choice & Climate Change - Volume 1 The Societal Framework*. Columbus: Battelle Press.
- Richards, M. (2003) 'Poverty reduction, equity and climate change: global governance synergies or contradictions?', *Working paper*. Londra: Overseas Development Institute.
- Sen, A. K. (1990). Justice: means versus freedoms. *Philosophy and Public Affairs*, 19, 111-121.
- Sen, A. K. (1999). *Development as freedom*. New York: Anchor Books.
- Shue, H. (1993). Subsistence emissions and luxury emissions. *Law and Policy* 15: 39-59.
- Shukla, P. R (1999). Justice, equity and efficiency in climate change: a developing country perspective. In F. Toth (ed), *Fair weather? Equity concerns in climate change* (pp. 145-159). Londra: Earthscan Publications.
- Smit, B. Pilifosova, O. (2001). Adaptation to climate change in the context of sustainable development and equity. In: J. J. McCarthy, O. F. Canziani, N. A. Leary, D. J. Dokken e K. S. White (eds) *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation, and Vulnerability - Contribution of Working Group II to the Third Assessment Report of the IPCC*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wolfson, R. e Schneider, S. H. (2002). Understanding climate science. In: Schneider, S.H., A. Rosencranz, e J.O. Niles (eds), *Climate Change Policy: A Survey*, Washington D.C.: Island Press, pp. 1-52.