

ANNA MARIA DEL VECCHIO

*LA SICUREZZA UMANA NELL'ERA DEL NUCLEARE
E DELLA GLOBALIZZAZIONE*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. A) La sfida del nucleare militare. Gli anni della Guerra Fredda. B) La proliferazione delle armi nucleari. Il rapporto tra diritto internazionale e problematica del nucleare militare. – 2. L'impegno anti-proliferazione delle armi nucleari, nella considerazione delle conseguenze degli esperimenti nucleari. A) La politica di "dissuasione nucleare" ed il contenimento di essa. B) La posizione della Corte internazionale di Giustizia. Le problematiche poste da casi estremi di legittima difesa, in rapporto alla valutazione dei casi. I c.d. "dilemmi della sicurezza". – 3. La "sicurezza umana", rapportata alla sicurezza nazionale dello Stato. L'affermazione dell'esigenza di una politica concordata in ambito internazionale nel settore del nucleare militare. A) Il Trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari (TNP). Gli obiettivi ed i contenuti del Trattato. B) Le ispezioni dell'Agenzia internazionale dell'energia atomica (AIEA). Il caso dell'Iran. C) Il rapporto tra il nucleare civile ed il nucleare militare, con riferimento al rischio di attività clandestine tese alla diversione del nucleare civile a fini militari. D) Il "Comprehensive Test Ban Treaty" (CTBT). – 4. L'uso sicuro dell'energia nucleare. Le conseguenze delle radiazioni per la specie umana. – 5. L'impegno internazionale nel quadro delle Nazioni Unite, inteso a frenare la corsa agli armamenti nucleari. Il caso di Israele. A) La "sicurezza internazionale" secondo le disposizioni dello Statuto dell'ONU. Le Forze di pace ed i limiti di intervento di esse. B) L'impegno dell'ONU negli interventi umanitari e nella ricostruzione di aree distrutte. La Commissione di consolidamento della pace. Il Fondo centrale di urgenza umanitaria. – 6. La sicurezza umana alla prova dei rischi derivanti da inquinamenti e da cambiamenti climatici. A) I rischi per la salute umana, derivanti da epidemie. I problemi dati dalla diffusione dell'AIDS in Africa ed in altre parti del mondo. B) La tendenza delle iniziative internazionali anti-AIDS. – 7. La garanzia di un ambiente salubre negli obiettivi internazionali. A) Alcuni tra i principali Atti internazionali in materia di ambiente. B) Le Conferenze internazionali all'uopo convocate. Il Protocollo di Kyoto. C) Il problema dell'acqua e della carenza di risorse idriche nel pianeta. Il principio dell'equa ripartizione delle risorse idriche. La Convenzione di New York sui corsi d'acqua internazionali del 1997. – 8. Le emergenze umanitarie in caso di catastrofi naturali e le strategie di intervento. A) Il coordinamento degli aiuti umanitari. Le iniziative internazionali volte alla pianificazione degli interventi. La "cultura della prevenzione". B) Le Conferenze internazionali dedicate alla prevenzione. C) I problemi posti dai Paesi sotto-sviluppati. – 9. La costruzione di un nuovo Stato sociale di diritto ambientale. A) Il riconoscimento di un diritto soggettivo ad un ambiente sano. Il principio dell'"equità intergenerazionale". B) Le posizioni assunte in ordine a tale principio nel quadro della Corte internazionale di Giustizia. – 10. Il principio di precauzione e la gestione del rischio nel rapporto tra tutela dell'ambiente e sviluppo economico. – 11. Gli obiettivi della pace e dello sviluppo nella ricerca di soluzioni ai gravi problemi del nostro tempo.

1.

L'epoca attuale, caratterizzata da una società umana sempre più ricca di potenzialità e di capacità nei Paesi ad elevato sviluppo tecnologico, ma anche lacerata da contrasti, incoerenze e contraddizioni, pone pressanti ed impellenti interrogativi circa i metodi e gli strumenti necessari (ed effettivamente e legittimamente disponibili) per garantire al genere umano la sopravvivenza e la sicurezza¹.

Agli inizi del XXI° secolo la terza rivoluzione industriale e le nuove forme di comunicazione che ne sono derivate, hanno trasformato, anche sul piano relazionale, la società umana nel suo complesso, ponendo in essere varie sfide, che necessitano di risposte coerenti e costruttive.

Nell'esplorare la vastità del mondo globalizzato che ci circonda emergono squilibri, diversità, interdipendenze ed incertezze che inducono ad una attenta riflessione, ai fini delle soluzioni dei vari problemi in una vasta prospettiva transnazionale e transdisciplinare, indispensabile ai fini della completezza delle conoscenze, in una società umana globalizzata e globalizzante.

A) All'indomani della Seconda Guerra mondiale, in un mondo devastato e diviso, i problemi della sicurezza e della difesa vennero affrontati con determinazione, nel tentativo di realizzare un equilibrio di Forze in un quadro internazionale sconvolto dalle atrocità del conflitto, e dalla difformità di impostazione ideologica e politica tra le principali Potenze mondiali. In tale contesto, in cui andò definendosi un'aperta contrapposizione tra il mondo dell'Est e quello dell'Ovest, si affermò l'importanza del ruolo e del primato delle Grandi Potenze vincitrici del conflitto, in quanto garanti di un ordine mondiale fondato su espressioni di forza e su strategie dirompenti sul piano politico-militare. In tale ambito si impose il ruolo strategico-militare dell'arma nucleare, precipuamente nel rapporto di confronto (con momenti di aperta contrapposizione) tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica degli anni della Guerra Fredda².

¹ Per considerazioni sulle emergenze e le sfide del mondo attuale, agli albori del XXI° secolo, vedi l'ampia Raccolta curata dall'UNESCO "Les clés du XXI^e siècle", Seuil, Editions UNESCO, 2000. Sull'impatto della mondializzazione e del progresso tecnologico su valori fondamentali, nella constatazione della crisi dei valori etici tradizionali, si interrogano e si confrontano eminenti studiosi e scienziati nel quadro degli "Entretiens du XXI^e siècle" promossi dall'UNESCO. Vedi la Raccolta "Où vont les valeurs?", II, Editions UNESCO/Albin Michel, 2004.

² Vedi GADDIS J.L., *La guerra fredda*, Mondadori, Le scie, 2007.

Per circa sessant'anni, a partire dal 1945, il possesso dell'arma nucleare apparve come il simbolo supremo della potenza e del potere di egemonia delle Superpotenze, e come strumento di dissuasione nel quadro delle relazioni internazionali; nel corso della Guerra Fredda l'arma nucleare fu all'origine della corsa agli armamenti tra Washington e Mosca, e della proliferazione delle armi nucleari che coinvolse numerosi Stati, attratti dalle sue capacità dissuasive, nell'ottica di una pace armata³.

La presa di coscienza, da parte di responsabili di Stati e dell'opinione pubblica internazionale, della pericolosità di tale arma per la sopravvivenza di nazioni e di Stati, e del genere umano che ne subisce gli effetti distruttivi, non impedì che, per ragioni di prestigio oltre che di autodifesa di Stati, venisse attuata una vera e propria corsa agli armamenti, volta a dotare gli arsenali delle maggiori Potenze, di armi atomiche sempre più efficaci e perfezionate.

Sono note le conseguenze distruttive del primo ordigno nucleare (Little Boy) sganciato su Hiroshima il 6 agosto 1945 dagli Stati Uniti (seguito tre giorni dopo dal bombardamento atomico di Nagasaki), per accelerare la fine del secondo conflitto mondiale ed ottenere la capitolazione del Giappone. Ancora oggi storici e strateghi militari si chiedono se la distruzione di Hiroshima e Nagasaki con l'arma atomica sia stata un male necessario per porre fine ad un sanguinosissimo conflitto mondiale oppure un errore strategico. La strage di Hiroshima e di Nagasaki, definita "il peccato originale del nucleare", non ha comunque segnato una nuova era nelle relazioni internazionali, fondata sulla minaccia e l'uso dell'arma atomica a fini strategici; essa viene considerata un momento unico, e viene qualificata come un fatto isolato.

L'Amministrazione Truman che, nel 1950, dovette fronteggiare la guerra di Corea, tenne a precisare che sarebbero state prese "tutte le misure necessarie per fare fronte alla situazione militarecompresa ogni arma a nostra disposizione", ferma restando la responsabilità dell'uso delle armi da parte dei comandanti militari⁴.

³ Sulla rilevanza dell'arma nucleare nelle relazioni internazionali vedi BONIFACE P. - COURMONT B., *Le monde nucléaire*, Paris, Colin, 2006. Sulla proliferazione nucleare, sia orizzontale che verticale, vedi POLITI M., *Diritto internazionale e non proliferazione nucleare*, Padova, CEDAM, 1984.

⁴ Il 2 dicembre 1950 il generale Mc Arthur, in base all'autorità conferitagli dal Presidente Truman, ordinò di sganciare cinque bombe atomiche di potenza simile a quella di Hiroshima sulle colonne cinesi che avanzavano verso sud nella penisola coreana. L'esplosione prodotta fu di minore efficacia rispetto a quelle sperimentate contro Hiroshima e

B) Negli anni compresi tra il 1945 e il 1953 il monopolio del nucleare fu tenuto dagli Stati Uniti in un contesto internazionale teso e turbato: l'arma atomica apparve allora agli Americani come un mezzo atto a persuadere i Sovietici dal contrastare i piani statunitensi, nonostante le riserve poste dall'opinione pubblica americana, poco disposta ad accettare una nuova utilizzazione dell'arma nucleare. La strategia nucleare americana fu comunque definita semplicemente come "strategia di dissuasione", per cui l'arma nucleare sarebbe stata impiegata soltanto nel caso di un attacco sovietico.

Fallito il tentativo del Piano Baruch, presentato dagli Stati Uniti nel 1946⁵, inteso ad impedire la costruzione di ordigni nucleari (e a distruggere quelli esistenti), nel quadro di un regime di diretto controllo internazionale di tutte le attività nucleari, gli sviluppi successivi in materia segnarono la fine del monopolio americano.

Il primo esperimento nucleare sovietico (la c.d. "bomba di Stalin") ebbe luogo il 29 agosto 1949, suscitando preoccupazione da parte statunitense rispetto ad un possibile confronto con l'Unione Sovietica fondato sull'utilizzazione reciproca dell'arma atomica, anche in considerazione della crisi di Praga e del blocco di Berlino del 1948.

Le varie crisi politiche e militari della Guerra Fredda furono poste sistematicamente sotto il segno del nucleare; per entrambe le Superpotenze (Stati Uniti e Unione Sovietica) rappresentarono l'occasione per verificare le loro potenzialità.

La crisi di Cuba del 1962 venne considerata come la più significativa nell'ottica del nucleare ma anche la più pericolosa per la pace mondiale⁶. È comunque in occasione di tale crisi che le due Superpotenze compresero che, al di là delle loro divergenze, era necessario trovare un punto di incontro per evitare uno scontro diretto che avrebbe potuto innescare un conflitto mondiale sotto il segno del nucleare.

Il rapporto tra diritto internazionale e non proliferazione nucleare, in mancanza di una norma specifica relativa all'impiego delle armi nucleari, non è ben definito. In base al diritto internazionale convenzionale, ed an-

Nagasaki; essa cagionò comunque la morte di 150.000 soldati cinesi, oltre che di un numero imprecisato di prigionieri di guerra, americani e sud coreani. Tale azione fu condannata immediatamente dagli alleati della NATO, per cui l'Amministrazione Truman tenne ad assicurare la stampa, il Paese e gli Alleati che non c'era alcun piano che prevedesse l'uso di armi atomiche in Corea.

⁵ Vedi POLITI M., *Diritto internazionale e non proliferazione nucleare*, cit., p. 17.

⁶ Sulla crisi di Cuba vedi particolarmente ABEL E., *Les fusées de Cuba*, Paris, 1966.

che consuetudinario, non esiste una proibizione completa ed universale della minaccia o dell'uso delle armi nucleari in quanto tali. Allo scopo di frenare l'incremento della produzione delle armi nucleari sono stati stipulati importanti accordi internazionali per disciplinarne e limitarne l'utilizzazione, e ridurre quindi il rischio di una guerra nucleare⁷.

2.

Con l'ampliamento del numero degli Stati dotati dell'arma nucleare, quali la Gran Bretagna (la quale sperimentò la prima arma termonucleare in maggio 1957), la Francia (la quale fece il primo esperimento atomico in febbraio 1960) e la Cina (la quale, con l'esplosione della sua prima bomba atomica, divenne la seconda potenza nucleare del mondo comunista), si pose il problema di contenere il fenomeno della proliferazione delle armi nucleari, o, quanto meno, di adottare misure tali da consentire di limitarne la portata e gli effetti, nella consapevolezza degli ingenti danni provocati dalle armi nucleari alle persone e all'ambiente, a largo raggio.

Per quanto concerne la non proliferazione, lo strumento giuridico principale resta tuttora il Trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari, entrato in vigore nel 1970⁸. Venticinque anni dopo, cioè nel 1995, gli Stati parte del TNP avrebbero dovuto decidere se estendere per un periodo determinato, o per più periodi, o a tempo indefinito, il Trattato in questione. La Conferenza degli Stati parti, che ebbe luogo tra il 17 aprile e il 12 maggio 1995, si è pronunciata per l'estensione a tempo indefinito.

Prima ancora della stipulazione del TNP l'Organizzazione delle Nazioni Unite apparve orientata a fare sì che gli Stati non sviluppassero in modo sconsiderato e senza controllo programmi nucleari. L'Assemblea generale ha più volte espresso preoccupazione per il fatto che una maggioranza cospicua di Stati non abbia rallentato gli esperimenti nucleari,

⁷ Per indicazioni circa alcuni importanti accordi internazionali in tema di armi nucleari vedi POLITI M., *Diritto internazionale e non proliferazione nucleare*, cit., p. 19, particolarmente nota 8.

⁸ Il testo in lingua inglese del TNP è pubblicato in "International Legal Materials", 1968, p. 809 e ss. Il Trattato è stato aperto alla firma a Londra, Mosca e Washington il 1° luglio 1968.

ed ha raccomandato a più riprese agli Stati dotati di armi nucleari di sospendere ogni esplosione nucleare a fini sperimentali.

Nel 1972 l'India sperimentò il suo primo esperimento sotterraneo, giustificandolo a livello internazionale come "esplosione nucleare a fini pacifici". Ancora nel 1998 l'India condusse cinque esperimenti nucleari nel deserto di Pakhran, in Rajasthan; nello stesso anno anche il Pakistan effettuò esperimenti nucleari acuendo la tensione con l'India.

Per quanto concerne la questione delle attività nucleari della Francia, per esperimenti che si intendevano condurre nel 1973-1974 nell'atmosfera, e nel 1975 nel sottosuolo, la Corte internazionale di Giustizia – chiamata a pronunciarsi – dichiarò nel primo caso la cessazione della materia del contendere (in conseguenza della decisione francese di sospendere i "tests" nucleari nell'atmosfera) e nel secondo caso la propria incompetenza a pronunciarsi⁹. I "tests" nucleari programmati dalla Francia, secondo l'opinione della Nuova Zelanda, costituivano una violazione di principi di diritto internazionale generale per cui si imponeva una analisi preventiva dell'impatto ambientale con conseguente azione precauzionale, nella valutazione del rischio ambientale.

È provato da studi scientifici recenti il rischio ambientale concreto di onde anomale e di dispersione di materiale radioattivo nell'ambiente, conseguente ad esperimenti nucleari¹⁰.

A) La Corte internazionale di Giustizia non ha peraltro condannato la dissuasione nucleare, che è stata definita in termini non giuridici in quanto "pratique dénommée politique de dissuasion". In realtà il problema della "dissuasione nucleare", che fa ancora parte della dottrina strategica di alcuni Stati, è assai complesso e controverso.

La strategia della dissuasione nucleare (o "deterrenza") consiste nella facoltà (o meno) di detenere un armamento nucleare tale da dissuadere un potenziale avversario dall'attaccare.

Anche muovendo dal convincimento che la politica di dissuasione può avere effetti di stabilizzazione dissuadendo da un conflitto interstatale, il timore del moltiplicarsi del numero degli Stati dotati dell'armamento nucleare è ricorrente a partire degli anni cinquanta del secolo scorso;

⁹ Sulle vicende di cui sopra, vedi SANDS P., *L'affaire des essais nucléaires (Nouvelle Zelande c. France): contribution de l'instance au droit international de l'environnement*, in *Revue générale de droit international public*, 1997, pp. 447-474.

¹⁰ Per considerazioni al riguardo vedi BASSAN F., *Gli obblighi di precauzione nel diritto internazionale*, Napoli, Iovene, 2008, p. 67.

il sistema nucleare a livello globale è tanto meno controllabile quanto più si accresce il numero di coloro che detengono armi nucleari e fanno esperimenti nucleari.

È opinione ormai consolidata che l'utilizzazione del mezzo nucleare da parte degli Stati vada considerata con tutti i limiti derivanti dalla possibilità degli effetti extra-territoriali generalizzati degli esperimenti nucleari; e con tutti i controlli necessari a salvaguardare le popolazioni civili e l'ambiente circostante, in larga dimensione e a lungo termine, da danni irreparabili.

Va detto che numerosi Stati, già impegnati in programmi di ricerche nel settore del nucleare militare, hanno finito con l'abbandonare i loro progetti, ricollegandosi al regime di non proliferazione istituito con il TNP. Così la Svezia, la quale, a partire dalla fine degli anni sessanta, era riuscita a costruire un ordigno nucleare, ha preferito smantellare il suo programma militare per conformarsi ai negoziati del TNP. Anche il Brasile e l'Argentina, che avevano sviluppato programmi nucleari negli anni '70, vi rinunciarono agli inizi degli anni '80¹¹.

B) La lotta contro la proliferazione delle armi nucleari ha sempre costituito un impegno preciso per l'ONU. In gennaio 1992 il Consiglio di Sicurezza, riunito a livello di Capi di Stato e di governo, qualificò tale proliferazione come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale.

La Corte internazionale di Giustizia ha affermato che l'uso o la minaccia di uso di armi nucleari non solo non dovrebbe essere in contrasto con le disposizioni della Carta delle Nazioni Unite, ma dovrebbe essere anche compatibile con le prescrizioni del diritto internazionale applicabili nei conflitti armati, in particolare con i principi e le regole del diritto internazionale umanitario¹². La Corte, tuttavia, tenuto conto dello stato attuale del diritto internazionale, nonché degli elementi di fatto disponibili, non ha ritenuto di potersi pronunciare in modo definitivo circa la liceità o l'illiceità della minaccia o dell'uso dell'arma nucleare "in una situazione estrema di legittima difesa, in cui l'esistenza stessa dello Stato sia messa in causa". Nella consapevolezza che la dissuasione nucleare si

¹¹ Vedi BONIFACE P. – COURMONT B., *Le monde nucléaire*, cit., p. 93.

¹² Vedi il parere consultivo della Corte internazionale di Giustizia dell'8 luglio 1996, relativo alla liceità della minaccia o dell'uso di armi nucleari, in *Recueil*, 1996, p. 4 e ss.

innesta ancora nella dottrina strategica degli Stati, a fini di sicurezza nazionale, va notato che “una dissuasione nucleare al servizio di una risposta in legittima difesa che andasse oltre i principi di necessità e proporzionalità sarebbe sicuramente illecita”¹³.

A questo punto si pone il problema della valutazione della “necessità” e della “proporzionalità” nei vari casi, in mancanza di una specifica norma relativa all’impiego delle armi nucleari. Va premesso che la valutazione dell’impiego delle armi nucleari alla luce della necessità militare e della proporzionalità in base al diritto bellico non appare agevole, data la difficoltà (se non l’impossibilità) di definire un parametro di valutazione. La considerazione del carattere distruttivo delle armi nucleari, e l’enormità dei danni prodotti dall’impiego di esse, rendono praticamente impossibile una legittimazione dell’impiego di tali strumenti bellici, anche in previsione di una vittoria militare¹⁴. Come la Corte internazionale di Giustizia ha puntualizzato, anche in caso di legittima difesa l’utilizzazione delle armi nucleari, sarebbe “généralement contraire” ai principi e alle regole di diritto umanitario¹⁵.

La Corte non si è comunque pronunciata in modo esauriente e dettagliato sul problema dell’uso dell’arma nucleare come risorsa estrema per salvare lo Stato aggredito dall’estinzione.

I politologi parlano di “dilemmi della sicurezza”, ponendo l’accento sull’inevitabile “sfiducia reciproca” che scaturisce da comportamenti e azioni unilaterali volti a rafforzare la sicurezza di un Paese con l’impiego di strumenti di violenza bellica estrema, per prevenire attacchi minacciati: le reazioni intese a contenere i danni derivanti da tali azioni potrebbe infatti pregiudicare la sicurezza del Paese che, ritenendosi minacciato, agisce in legittima difesa¹⁶.

¹³ Vedi RONZITTI N., *La Corte internazionale di Giustizia e la questione della minaccia o dell’uso delle armi nucleari*, in *Riv. Dir. Internaz.*, 1996, p. 861 e ss.; LEANZA U. - SICO L., *Uso e minaccia di uso di armi nucleari in due recenti pareri della Corte internazionale di Giustizia*, in *La comunità internazionale*, 1997, p. 653 e ss. Il testo dei pareri in questione è riprodotto in *Rivista di diritto internazionale*, 1996, p. 994 e ss.

¹⁴ Per considerazioni al riguardo, sulla base del principio di proporzionalità, vedi CANNIZZARO E., *Il principio della proporzionalità nell’ordinamento internazionale*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 320 e ss.

¹⁵ Vedi il parere consultivo della Corte internazionale di Giustizia dell’8 luglio 1996, in *Recueil* 1996, p. 4 e ss. Vedi in particolare i paragrafi 74 e ss. del parere.

¹⁶ Sui “dilemmi della sicurezza”, segnatamente all’epoca della Guerra Fredda, vedi GADDIS J.L., *La guerra fredda*, cit., p. 34 e ss.

3.

Il concetto di “sicurezza umana”, in quanto consistente nell’esigenza di proteggere popolazioni e individui nei confronti di situazioni altamente pericolose per la loro incolumità e per la loro stessa sopravvivenza, è assai complesso nei suoi contenuti; talora esso può porsi in termini antitetici rispetto a quello di “sicurezza nazionale” dello Stato in cui la comunità umana è stanziata. La sopravvivenza della comunità umana viene messa inevitabilmente a rischio da eventi bellici, e resa precaria dall’uso, nel corso dei conflitti, di armi e tecnologie distruttive che vengono presentate come elementi di “dissuasione” nei confronti della prosecuzione del conflitto, o del “primato” di uno Stato.

Va comunque notato come certe iniziative tendenti alla proliferazione delle armi distruttive (come l’arma atomica) vengano interpretate non tanto nel senso della dissuasione e della tendenza a diffondere timori e panico con mire di potenza da parte di Stati e di governi animati da ambizioni di primato in ambito internazionale, quanto determinate da esigenze di autodifesa di entità statali esposte a rischi di aggressioni esterne. Il rilievo non implica peraltro una legittimazione internazionale di iniziative e di pratiche tendenti alla proliferazione tali da compromettere gli equilibri internazionali, innescando un vero e proprio “gioco al massacro”.

A partire dal 1991 gli Stati Uniti hanno promosso un programma volto a contenere i rischi di proliferazione posti dall’arsenale della dissolta Unione Sovietica: il “Cooperative Threat Reduction Program (CTRP)”, il quale ingloba tutte le azioni e le iniziative intraprese congiuntamente da parte delle autorità americane, russe, ucraine, bielorusse e kazake per gestire l’eredità sovietica¹⁷.

La posizione della Russia nel post Guerra Fredda, in relazione alla dissuasione nucleare ed alla questione del nucleare militare, è stata espressa in due Documenti adottati rispettivamente il 10 gennaio ed il 21 aprile 2000. In base a tali Documenti l’esercizio della dissuasione nucleare appare finalizzato a prevenire un’aggressione contro la Russia ed i suoi alleati¹⁸. Le condizioni dell’utilizzazione dell’arma nucleare, quali posso-

¹⁷ Vedi LECOMTE G., *L’industrie nucléaire en Russie*, in “Questions internationales”. La Russie. La documentation Française, n. 27, 2007, p. 73 e ss.

¹⁸ Il richiamo ai Documenti anzidetti è contenuto in BONIFACE P. – COURMONT B., *Le monde nucléaire*, cit., p. 153.

no desumersi dai Documenti anzidetti, hanno comunque dato luogo ad interpretazioni contraddittorie, sia da parte dei Russi che da parte degli Occidentali.

Certamente le questioni inerenti la gestione del nucleare militare debbono essere concordate, in linea di principio. È quanto si desume anche da un recentissimo Documento congiunto dei due Presidenti uscenti degli Stati Uniti d'America e della Federazione russa, George Bush e Vladimir Putin; nell'Atto in questione è stato espresso l'interesse "a creare un sistema per rispondere alle potenziali minacce missilistiche, nel quale la Russia, gli Stati Uniti e l'Europa parteciperanno come partners paritari"¹⁹.

A) Il Trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari (TNP), aperto alla firma il 1° luglio 1968 (dopo più di dieci anni di negoziati) ed entrato in vigore a partire dal 5 marzo 1970, è il meno recente dei trattati sul controllo degli armamenti.

L'obiettivo del TNP è quello di limitare il più possibile il numero delle potenze nucleari. Al momento della firma del Trattato gli Stati detentori dell'arma nucleare erano cinque (Stati Uniti, Unione Sovietica, Cina, Francia e Gran Bretagna).

Il TNP ha una portata universale, in quanto si indirizza sia alle Potenze nucleari che agli Stati, firmatari o non, del Trattato.

In base al TNP le Potenze nucleari non hanno il diritto di assistere altri Stati nelle loro ricerche sul nucleare, né di prestare loro assistenza per un trasferimento di tecnologie.

Il TNP concerne tanto la proliferazione orizzontale che quella verticale; non solo, cioè, il fenomeno dell'acquisto della disponibilità di armi nucleari ad opera di Stati originariamente non detentori delle stesse (proliferazione orizzontale), ma anche la proliferazione verticale, la quale concerne l'aumento in quantità, in potenza ed in precisione delle bombe, come dei relativi strumenti di lancio, degli arsenali nucleari degli Stati già dotati di armi atomiche. In base all'art. IX, punto 3 del TNP, l'espressione "Stati dotati di armi nucleari" viene riferita agli Stati che avessero fabbricato o fatto esplodere un'arma nucleare o altro congegno nucleare esplosivo prima del 1° gennaio 1967. Al momento dell'apertura alla firma del TNP la qualifica di "Stati dotati di armi nucleari" avrebbe potuto essere quindi estesa, oltre agli USA, all'URSS e al Regno Unito, anche

¹⁹ Vedi "Il Corriere della Sera", 7 aprile 2008, p. 14.

alla Francia e alla Cina, che avevano fabbricato e fatto esplodere un'arma nucleare prima della data di cui sopra, e che avevano ben presto seguito gli Stati Uniti anche nella fabbricazione e sperimentazione delle armi termo-nucleari.

Il disarmo nucleare cui tende il TNP è unicamente il disarmo degli Stati non dotati di armi nucleari, che abbiano ratificato il Trattato o vi abbiano aderito. Si tratta quindi, come tempo addietro, opportunamente, notava Giuliano, di un tipico esempio di "trattato ineguale": un Trattato, cioè, che impone obblighi soltanto a carico di una o più delle sue parti (le parti non dotate di armi nucleari), lasciando libere le parti contraenti dotate di armi nucleari di agire discrezionalmente²⁰.

Di notevole significato, nell'ottica della promozione di un disarmo generale e completo, è l'art. VI del TNP, secondo cui "ciascuna delle parti del Trattato si impegna a condurre negoziati in buona fede su efficaci misure relative alla cessazione della corsa agli armamenti nucleari e al disarmo nucleare, e su un Trattato di disarmo generale e completo sotto un rigoroso ed efficace controllo internazionale". Attualmente 189 Stati aderiscono al TNP. L'India, il Pakistan ed Israele non vi hanno ancora aderito.

B) Il TNP distingue, come si è già detto, tra Stati dotati di armi nucleari e Stati che non lo sono, ed esige da questi ultimi che le loro capacità nucleari vengano utilizzate a fini pacifici. L'Agenzia internazionale dell'energia atomica (AIEA), istituita nel 1957 con sede a Vienna, ha instaurato un sistema di controllo sugli Stati sospettati di attivarsi per disporre di armi nucleari. Durante il trascorso cinquantennio numerosi Stati sono stati sottoposti alle ispezioni dell'AIEA. Nel mirino dell'AIEA sono stati recentemente soprattutto l'Iran e la Corea del Nord (la quale ha condotto vari "tests" nucleari che costituiscono una violazione del TNP)^{20 bis}.

L'Iran, in particolare, è stato prospettato come il più pericoloso sul piano internazionale a motivo della sua collocazione geografica, del radicalismo di certi suoi orientamenti e posizioni (segnatamente nei confronti di Israele), e della possibilità dell'impiego dell'energia nucleare a fini bel-

²⁰ Vedi GIULIANO M., *L'Italia e la sicurezza nazionale nell'era nucleare*, in *La Comunità internazionale*, 1983, p. 665 e ss.

^{20 bis} Con riferimento alla "questione iraniana" vedi ANNIBALE S., *La questione iraniana. Dichiarazione del Presidente iraniano. Programma nucleare iraniano*, in *Riv. della cooperazione giuridica internazionale*, n. 25, 2007, p. 49 e ss.

lici. Taluni materiali fissili (come l'uranio arricchito ed il plutonio) rappresentano dal punto di vista tecnologico le sostanze maggiormente suscettibili di essere sottratte all'utilizzazione pacifica per essere destinate a scopi militari.

Pure nella consapevolezza del diritto di ogni Stato di svolgere attività nel settore del nucleare civile, ci si interroga oggi sul rapporto tra il nucleare militare e quello civile, in quanto l'uranio o il plutonio possono venire utilizzati per la produzione di elettricità oppure per la fabbricazione di bombe.

C) Nel 1956 il Piano Baruch, presentato all'ONU, si prefiggeva anche l'obiettivo di impedire che l'utilizzazione a fini civili dell'energia atomica potesse condurre alla fabbricazione di armi. Il Piano fu però condannato al fallimento.

Il Trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari autorizza lo sviluppo di tecniche nucleari in ogni Paese, discriminando tra i Paesi già dotati di armi nucleari al momento della sua stipulazione e quelli che non lo erano, cui sono precluse attività nel settore del nucleare militare. Ciò, come viene rilevato²¹, può incentivare possibilità di attività e di programmi clandestini da parte di proliferanti, volti alla trasformazione del nucleare civile a fini militari. La questione si pose già nel 1970, quando l'impiego di nuovi materiali consentì di utilizzare una tecnica di arricchimento dell'uranio – la centrifugazione – che si presta ad attività clandestine. Nel 1991 la scoperta in Iraq di un gigantesco programma militare fondato su questa tecnica ha dimostrato la possibilità di costruire clandestinamente una installazione nucleare.

In realtà il rischio più grave è lo sviluppo di attività clandestine. Il pericolo sta nel fatto che uno Stato converta a fini militari un'installazione di arricchimento per centrifugazione costruita per usi civili, o che riproduca in una installazione clandestina le tecniche acquisite in una installazione destinata ad usi pacifici.

D) Al TNP sono stati affiancati altri Trattati in dimensione universale concernenti gli esperimenti nucleari, i trasferimenti di materiale sensibile

²¹ Vedi LE GUELTE G., *Nucléaire civil, nucléaire militaire*, in "Questions internationales", La documentation Française, 2007, n. 24, p. 17 e ss.; IDEM, *La prolifération dans une économie en voie de mondialisation*, in *Politique étrangère*, 2004, 3, p. 625 e ss.

ed i trasferimenti di missili, ed una serie di accordi regionali e bilaterali, tendenti alla denuclearizzazione di zone²².

Il 24 settembre 1996 le Nazioni Unite aprirono alla firma il CTBT (Comprehensive Test Ban Treaty) che vieta tutti gli esperimenti nucleari. Il CTBT è stato sottoscritto da 150 Paesi ad eccezione dell'India e del Pakistan, ed è stato ratificato (almeno sinora) da ventidue Stati. Il Regno Unito e la Francia l'hanno ratificato il 6 aprile 1998, la Russia il 30 giugno 2000. Gli Stati Uniti non l'hanno ancora ratificato; se pure non inclinino a nuovi esperimenti nucleari, le Autorità statunitensi sono evidentemente riluttanti ad impegnarsi all'infinito²³.

L'importanza del CTBT si evidenzia, oltre che sul piano strategico-militare, anche sul piano ecologico, in quanto si prefigge di liberare l'ambiente dalla radioattività. Oltre al divieto di tutti gli esperimenti di tutte le armi nucleari, il CTBT tende a porre fine alla contaminazione dell'ambiente umano mediante sostanze radioattive.

La consapevolezza di pericoli per l'ambiente umano, e per la sicurezza e la salute umana, legati all'utilizzazione dell'energia nucleare, è da tempo avvertita dalla dottrina, oltre che dall'opinione pubblica più qualificata che invitano costantemente i responsabili di governi e di industrie nucleari a migliorarne l'uso sicuro.

4.

Per quanto concerne l'uso sicuro del nucleare civile, vi è il problema della sicurezza degli impianti, poiché le centrali nucleari, nei vari Paesi non presentano lo stesso grado di affidabilità, per cui il problema va im-

²² Così il Trattato di Tlatelolco, comprendente tutti gli Stati del Centro e del Sud America, ad eccezione di Cuba, tendente ad eliminare la proliferazione nucleare nella zona, entrato in vigore nel 1968; il Trattato di Pelindaba, sottoscritto al Cairo l'11 aprile 1996, cui hanno aderito 51 Paesi del Continente africano; il Trattato di Rarotonga, firmato dall'Australia, dalla Nuova Zelanda, dalle Isole Cook, Fidji, Kiribati, Niue, Tuvalu e Samoa occidentale, e ratificato l'11 dicembre 1986; il Trattato di Bangkok, firmato da 10 Stati del Sud Est asiatico (Birmania, Brunei, Cambogia, Indonesia, Laos, Malaysia, Filippine, Singapore, Thailandia, Vietnam) il 15 dicembre 1995, e tendente alla denuclearizzazione della regione. Vedi BONIFACE P. – COURMONT B., *Le monde nucléaire*, cit., p. 94 e ss.

²³ Vedi *Le monde nucléaire*, cit., p. 97, in cui viene fatta esplicita menzione del Trattato dell'Antartico, firmato a Washington il 1° dicembre 1959, e ratificato il 23 giugno 1961. La zona dell'Antartico è stata la prima regione del mondo interessata alla denuclearizzazione. A partire dal 1959 le Potenze nucleari si accordarono per interdire nella zona dell'Antartico gli esperimenti nucleari, così come la posizione di basi.

postato, in primo luogo, in termini di prevenzione e di precauzione. Molti Trattati sono stati stipulati, in modo da migliorare le misure nazionali di controllo e di realizzare una più efficace cooperazione internazionale in materia, promuovendo un livello più elevato di sicurezza nucleare²⁴. A tale proposito si impone la creazione ed il mantenimento, nelle installazioni nucleari, di misure efficaci contro i potenziali rischi radiologici, la prevenzione di incidenti ed il contenimento dei loro effetti, nel caso in cui abbiano a verificarsi²⁵. Nel quadro delle misure preventive vengono ricomprese la garanzia di un livello di qualità elevata, la valutazione oculata e preventiva circa la sicurezza del modello tecnologico nella costruzione della centrale nucleare, nonché ispezioni periodiche ed approfondite in modo da mantenere un elevato livello di sicurezza nucleare.

L'Organizzazione delle Nazioni Unite, nella decima sessione dell'Assemblea generale, istituì, il 3 dicembre 1955, il Comitato scientifico per lo studio degli effetti delle radiazioni ionizzanti, con il compito di raccogliere, organizzare e presentare in una sintesi idonea i risultati delle ricerche svolte nei Paesi membri dell'Organizzazione. Sulle conseguenze per la specie umana dell'irraggiamento si sono riscontrate difformità di impostazione e di soluzione, che hanno contrapposto scienziati ed uomini politici²⁶. Vanno certa-

²⁴ Il primo Trattato sulla sicurezza nucleare è stato firmato nel 1994 ed è entrato in vigore il 24 ottobre 1996. Vanno inoltre menzionati: la Convenzione di Vienna sulla responsabilità civile in materia di danni nucleari del 1963; la Convenzione sulla protezione del materiale nucleare del 26 ottobre 1979; la Convenzione sulla notifica rapida di un incidente nucleare e l'assistenza in caso di incidente nucleare o di situazioni di urgenza radiologica del 1986; la Convenzione sulla riparazione complementare dei danni nucleari del 29 settembre 1997; la Convenzione sulla sicurezza della gestione del combustibile usato e sulla sicurezza della gestione delle scorie radioattive del 29 settembre 1997. Vedi BASSAN F., *Gli obblighi di precauzione nel diritto internazionale*, cit., p. 65, particolarmente note 111, 112 e 113.

²⁵ Vedi BASSAN F., *Gli obblighi di precauzione ...*, cit., p. 65.

²⁶ Vedi AGENO M., *La difesa dalle radiazioni ionizzanti: Rapporto del Comitato scientifico delle Nazioni Unite per lo studio degli effetti delle radiazioni ionizzanti*, in *La Comunità internazionale*, 1963, p. 233 e ss. Nel quadro europeo il disastro nucleare di Chernobyl, in Ucraina, determinato dall'esplosione del reattore n. 4, il 26 aprile 1986, ha avuto conseguenze gravissime, contaminando un'area di vaste proporzioni nell'ex- Unione Sovietica e nel Nord Europa. L'Agenzia delle Nazioni Unite per la Sanità ritiene che all'incirca 9300 persone siano decedute in seguito a cancro causato dalle radiazioni. Soltanto al termine dei lavori di installazione di una colossale struttura di contenimento delle radiazioni mortali sul luogo del disastro, Chernobyl potrà considerarsi sicura. Vedi, per precisazioni al riguardo, "Chernobyl Reactor to Get Giant Steel Coffin", by M. DANILOVA, in "The Petersburg Times", April 29, 2008, p. 3.

mente considerati non solo gli effetti immediati dell'irraggiamento sugli individui, ma anche quelli sulla discendenza degli individui irraggiati.

Una causa importante dell'irraggiamento sono i rifiuti radioattivi e la dispersione di sostanze radioattive derivanti da incidenti in impianti nucleari che vanno pertanto sottoposti ad una sorveglianza continua e ad adeguati controlli.

Il Comitato scientifico dell'ONU ha considerato gli effetti cancerogeni delle radiazioni sugli essere umani, muovendo da statistiche su popolazioni colpite da esplosioni nucleari (come Hiroshima e Nagasaki). Nel primo Rapporto della Commissione per l'energia atomica al Consiglio di Sicurezza dell'ONU, in data 31 dicembre 1946, era stato tra l'altro dichiarato "scientificamente, tecnologicamente e praticamente possibile estendere fra tutte le nazioni lo scambio delle informazioni scientifiche basilari sull'energia atomica per scopi pacifici" e "controllare l'energia atomica sino al punto necessario per assicurarne l'uso per scopi esclusivamente pacifici"²⁷.

Le Nazioni Unite sono state concepite come un centro in cui si armonizzano, nel conseguimento di fini comuni, gli sforzi delle nazioni, con fini di pace. Spesso, però, i vari governi che ne fanno parte gestiscono la loro politica estera e di sicurezza senza tenere in debito conto gli impegni derivanti dall'appartenenza all'Organizzazione, ed i principi che ne sono alla base.

5.

Il proposito di frenare la corsa agli armamenti nucleari nel post Guerra Fredda non si è compiutamente realizzato, dato che alcuni Stati, come il Pakistan, l'India (che il 3 marzo 2006 ha raggiunto un accordo con gli Stati Uniti sul nucleare civile che indebolisce il TNP e discrimina gli altri Stati non nucleari) e Israele, si sono dotati dell'arma nucleare e non sono parti del Trattato sulla non proliferazione.

Un nodo spinoso per l'ONU è sempre stato, e continua ad essere, il Medio Oriente, cui l'Organizzazione mondiale non ha sinora saputo o potuto imporre soluzioni adeguate.

In alcune risoluzioni l'Assemblea generale ha chiesto ai Paesi del Me-

²⁷ Vedi AGENO M., *La difesa dalle radiazioni ionizzanti ...*, cit., p. 233 e ss. Il Comitato scientifico dell'ONU per lo studio degli effetti delle radiazioni ionizzanti (UNSCEAR) ha tenuto la sua 44^a sessione a Vienna dal 24 maggio al 2 giugno 2006. La 55^a sessione si è svolta, sempre a Vienna, dal 21 al 25 maggio 2007. L'UNSCEAR si compone attualmente di 21 membri, tra cui gli Stati Uniti, il Regno Unito, la Francia e la Federazione russa.

dio Oriente che non hanno ratificato il TNP, nell'attesa dell'istituzione in Medio Oriente di una zona immune da armi nucleari, di sottoporre tutte le loro capacità e attività nucleari alle misure di garanzia previste dall'Agenzia internazionale per l'energia atomica e, quindi, di non fabbricare, mettere a punto o acquistare armi nucleari, e di non autorizzare la presenza sul loro territorio o su altri sottoposti alla loro sovranità, di armi o esplosivi nucleari.

Israele è, nel quadro medio-orientale, l'unico Paese a possedere un armamento nucleare, e, pur non avendo ratificato il TNP, ha conservato il diritto di produrre armi nucleari e di mantenere le installazioni nucleari nel proprio territorio. Gli Israeliani ritengono di essere in una situazione eccezionalmente grave, in quanto l'esistenza stessa del loro Stato è stata per lungo tempo contestata da parte degli Stati vicini, e lo è ancora da parte dell'Iran²⁸.

A) Nel concetto di "sicurezza internazionale", a fini di sicurezza di Stati e di nazioni, vengono ricompresi tutti i processi collettivi intesi a promuovere la sicurezza, sia mediante l'azione delle Nazioni Unite e dei meccanismi all'uopo predisposti nel quadro dell'Organizzazione mondiale, sia mediante gli interventi di sicurezza delle Organizzazioni internazionali regionali competenti.

Il Cap. VII della Carta di San Francisco prevede interventi coercitivi azionati dal Consiglio di Sicurezza nel caso di gravi minacce o violazioni della pace o per respingere atti di aggressione. Gli interventi coercitivi

²⁸ Il programma nucleare israeliano è nato nel 1956 dalla coalizione formata tra il governo francese di Guy Mollet e quello di David Ben Gourion contro l'Egitto di Nasser, che era allora il nemico irriducibile di Israele, e che la Francia accusava di appoggiare il Fronte algerino di liberazione nazionale. Nel corso degli anni le Autorità israeliane mantennero nella questione del nucleare militare una posizione intransigente: nel caso in cui l'esistenza del loro Paese fosse stata minacciata, le armi nucleari avrebbero potuto venire utilizzate. La conclusione di un Trattato di pace con l'Egitto, la schiacciante superiorità di Israele nel settore delle armi classiche ed il sostegno degli Stati Uniti consentirono ad Israele di evitare una grande conflagrazione armata con gli Stati vicini, nonostante l'instabilità e le tensioni nell'area. Per dirla con Raymond Aron, "se la guerra è probabile, la pace resta possibile". A tutt'oggi lo Stato di Israele non ha aderito al Trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari. In occasione della Conferenza di proroga del TNP, nel 1995, si era ipotizzato che Israele avrebbe aderito ad una zona esente da armi nucleari due anni dopo la conclusione di un trattato di pace tra tutti gli Stati della regione, compreso l'Iran. Vedi, anche per le citazioni bibliografiche e documentali, LE GUELTE G., *Israël, puissance nucléaire*, in "Questions internationales", La documentation Française, n. 28, 2007, pp. 30-31.

implicanti l'uso della forza armata in base all'art. 42 e seguenti non hanno però potuto esprimersi autonomamente, data la difficoltà della creazione di Forze militari permanenti a disposizione dell'ONU. Il Consiglio di Sicurezza ha pertanto inaugurato una "prassi autorizzativa" all'uso della forza armata da parte di coalizioni di Stati, per supplire alla carenza di azione diretta²⁹. Per motivazioni di realismo politico e di sicurezza internazionale sono state anche costituite, soprattutto a partire dal 1956, Forze operative di pace in varie zone del mondo teatro di crisi e di conflitti. Tali Forze si caratterizzano, rispetto alle Forze militari permanenti, per il fatto che esse non hanno un potere di coercizione militare, ma possono fare uso delle armi soltanto per autodifesa nel caso di conflitti in atto, sempre che il Consiglio di Sicurezza, come talora è avvenuto³⁰, non attribuisca ad esse il potere di fare uso della forza in situazioni di conflitto armato di particolare gravità, e nel caso in cui vi sia un collasso totale o parziale del sistema di governo del Paese in cui sono stanziate. L'estensione dei poteri delle "peace-keeping operations" in certi casi è stata però criticata. Viene spesso eccepita anche l'inadeguatezza di azioni dei "cachi blu" in situazioni particolarmente critiche.

L'imparzialità richiesta agli interventi operativi delle Forze di pace rispetto alle parti coinvolte nelle crisi e nei conflitti, nel rispetto del consenso dei governi o delle fazioni che esercitano una giurisdizione o un controllo sul territorio o parte di esso, sminuisce spesso l'incisività e l'efficacia degli interventi umanitari. Si pongono talvolta anche problemi di rapporti tra gli interventi umanitari internazionali e quelli predisposti a livello locale, non sempre compatibili³¹.

Il disordine attualmente riscontrabile nel contesto internazionale nei rapporti tra comunità umane in Paesi usciti da un conflitto (come in Iraq), pone l'esigenza di ricercare gli strumenti più adeguati per rimediare alle conseguenze del conflitto, organizzare la ricostruzione delle infra-

²⁹ Vedi particolarmente CASSESE A., *Diritto internazionale II. Problemi della comunità internazionale*, a cura di P. GAETA, Bologna, Il Mulino, p. 43 e ss.

³⁰ Basti pensare al caso del "peace keeping" che operava in Somalia, cui vennero attribuiti poteri coercitivi nel passaggio da UNOSOM I a UNOSOM II. Anche l'UNPROFOR operante in Bosnia fu autorizzato dal Consiglio di Sicurezza, con risoluzione 836 del giugno 1993, a prendere le misure necessarie, incluso l'uso della forza, per reagire ai bombardamenti contro le aree protette ad opera di ciascuna delle parti in conflitto.

³¹ Vedi al riguardo le considerazioni di DAVID D., *Les enjeux de sécurité*, in "Les relations internationales. Les notices", La documentation Française, 2006, p. 128 e ss.; IDEM, *L'ONU face au nouvel « agenda » de la sécurité mondiale*, in "Questions internationales", n. 11, 2005, p. 36 e ss.

strutture e ricomporre il tessuto sociale atto a canalizzare gli interventi provenienti dall'esterno, in modo da renderli compatibili con le esigenze interne.

B) All'Organizzazione delle Nazioni Unite, in tempi recenti, sono state affidate importanti e delicate funzioni non solo di aiuto e di assistenza umanitaria, ma anche di gestione della ricostruzione di aree territoriali distrutte, e di riorganizzazione di assetti governativi. Basti pensare all'Amministrazione provvisoria delle Nazioni Unite in Kosovo (UNMIK), creata con la risoluzione del 10 giugno 1999 n. 1244³², e all'Amministrazione provvisoria delle Nazioni Unite a Timor Est, creata con la risoluzione del 25 ottobre 1999 n. 1272³³. In questi casi è spettato all'ONU il compito di organizzare strutture provvisorie di governo del territorio e di controllarne il funzionamento, nonché di presiedere al trasferimento di poteri dalle istituzioni provvisorie a quelle definitive.

Nel Rapporto dei sedici Saggi (High-level Panel), incaricati dall'ex-Segretario generale dell'ONU Kofi Annan di fare proposte a fini di riforma dello Statuto delle Nazioni Unite, era stata raccomandata la creazione della Commissione di consolidamento della pace quale organo sussidiario in base all'art. 29 dello Statuto, con il compito di aiutare gli Stati sottoposti a tensioni o teatro di conflitti "à se donner les moyens d'exercer leur souveraineté de manière efficace et responsable"³⁴.

Il 20 dicembre 2005 il Consiglio di Sicurezza e l'Assemblea generale dell'ONU hanno adottato due risoluzioni di contenuto identico, con cui è stata istituita la "Commissione di consolidamento della pace"³⁵, finalizzata alla gestione nella transizione degli Stati coinvolti in gravi crisi e conflitti verso una pace duratura. L'istituzione della Commissione di consolidamento della pace ha seguito di una settimana la creazione di un

³² Vedi GUILLAUME, MARBICH et ETIENNE, *Le cadre juridique de l'action de la KFOR au Kosovo*, in *Annuaire français de droit international*, 1999, p. 308 e ss.

³³ L'UNTAET ha operato sino al 2002. Quando il territorio, divenuto Stato indipendente, è stato ammesso all'ONU con la denominazione di Timor Est, è stato assistito da una forza multinazionale di "peace keeping", detta UNMISSET. Vedi CAHIN, *L'action internationale au Timor oriental*, in *Annuaire français de droit international*, 2000, p. 139; ABLINE, *De l'indépendance de Timor oriental*, in *Revue générale de droit international public*, 2003, par. 261.

³⁴ Cfr. DocA/59/565 del 2 dicembre 2004, par. 261.

³⁵ Sulla Commissione di consolidamento della pace vedi PANELLA L., *La Commissione di consolidamento della pace: un successo delle Nazioni Unite ?*, in *Riv. della cooperazione giuridica internazionale*, 2006, n. 23, p. 54 e ss.

“Fondo centrale di urgenza umanitaria”, istituito il 15 dicembre 2005. Tale Fondo, a detta di Kofi Annan, dovrebbe consentire all’ONU “de faire plus et plus vite, de manière plus efficace et plus équitable”, in caso di crisi e di catastrofi naturali.

Un ruolo determinante, per quanto spesso contestato, può essere svolto dalle organizzazioni internazionali non governative, le quali non possiedono però strutture adeguate di sicurezza, e talora non sono in grado di fronteggiare situazioni particolarmente difficili e controverse.

La “sicurezza umana”, nel rispetto delle norme di diritto internazionale umanitario e delle esigenze fondamentali di comunità umane in situazioni di disagio e di pericolo, è un obiettivo non facilmente raggiungibile in ambienti devastati da contrapposizioni politiche ed etniche, e resi vulnerabili dalla carenza di adeguate strutture sociali e sanitarie.

Le varie emergenze umanitarie esistenti in Paesi travagliati da conflitti (oltre che dal sotto-sviluppo) favoriscono una emigrazione incontrollabile ed incontinibile verso Paesi spesso poco inclini ad accoglierla, sia per motivi di carattere economico, dati dalla insostenibilità dei costi relativi all’integrazione degli immigrati, sia per motivi di sicurezza interna nei Paesi di accoglienza, nel caso della presenza, nei gruppi di immigrati, di elementi dediti ad attività illecite e criminali.

6.

La sicurezza, oltre che la salute umana, vengono messe a repentaglio da cause naturali talora difficilmente quantificabili e controllabili: si pensi in particolare ai danni provocati alle popolazioni e all’economia dall’inquinamento atmosferico e idrico, alla cattiva gestione del territorio, allo sfruttamento eccessivo delle risorse idriche, alla distruzione degli ecosistemi e delle specie.

Sulla salute umana influiscono notevolmente la qualità dell’ambiente e i livelli di inquinamento. Come è stato recentemente evidenziato da studi sulla salute, anche i cambiamenti climatici producono conseguenze di rilievo sulla salute ed il benessere degli esseri umani (oltre che sulle specie animali), sia direttamente – per il variare di temperature e precipitazioni – sia indirettamente, come risultato di cambiamenti in ecosistemi, risorse idriche, sicurezza alimentare o biodiversità³⁶.

³⁶ Cfr. “L’ambiente per gli Europei”. Supplemento al n. 28, p. 3 e ss.

Come si dirà anche in seguito, e come ha recentemente rilevato Javier Solana nel quadro dell'Unione Europea, "i cambiamenti climatici stanno incidendo profondamente sulla sicurezza internazionale"³⁷. I cambiamenti climatici sono giustamente considerati un moltiplicatore di minacce: aggravano le tensioni e le sollecitazioni nazionali e internazionali, rischiando "di sopraffare Paesi e regioni già di per sé fragili ed esposti a conflitti". Le minacce alla sicurezza internazionale dovute al cambiamento climatico sono costituite dal "conflitto per le risorse, soprattutto laddove l'accesso alle medesime è politicizzato". Si pensi in particolare ai problemi dati dalla riduzione dei seminativi, dalla diminuzione delle scorte alimentari e ittiche, dall'aumento delle alluvioni e dalle siccità prolungate. La carenza idrica, come evidenzia anche Solana, è suscettibile di causare disordini civili, soprattutto nel contesto africano, date le tensioni esistenti tra etnie e la difficoltà di adattamento e di intervento³⁸.

Le conseguenze date dai cambiamenti climatici sono riscontrabili anche a livello di flussi migratori, che saranno in costante aumento se non verranno prese le opportune misure di contenimento del fenomeno: le c.d. "immigrazioni ambientali" rischiano infatti di aumentare i conflitti nelle zone di transito e di destinazione e di "provocare maggiori tensioni tra i diversi gruppi etnici e religiosi, nonché una radicalizzazione politica".

A) Gravi rischi provengono anche da pandemie diffuse in varie parti del mondo. In particolare l'AIDS, che si è diffuso a macchia d'olio soprattutto nel continente africano, mietendo ogni anno milioni di vittime. Dal Rapporto congiunto dell'Agenzia ONU per l'AIDS, l'UnAids, e dell'Organizzazione mondiale della Sanità (OMS) si desume che il numero delle persone infettate è assai elevato.

Vi è polemica tra gli scienziati sulle stime dell'infezione e sui fondi per combattere l'epidemia nei vari Paesi. L'UnAids è stata accusata di gonfiare le cifre per motivi politici e per attirare fondi pubblici che, a giudizio di taluni, potrebbero essere meglio spesi per combattere l'effetto serra. Nel mirino è stato soprattutto lo scienziato belga a capo dell'U-

³⁷ Vedi SOLANA J., "Se l'ordine del mondo è minacciato dal clima", in "La Repubblica", 21 marzo 2008, p. 29.

³⁸ SOLANA J., Se l'ordine del mondo è minacciato dal clima, cit., p. 29. Sulle problematiche date dal clima e dai cambiamenti climatici nella considerazione dei rischi che ne derivano, vedi "Le climat: risques et débats", in "Questions internationales", La documentation Française n. 38, 2009, in cui si pone l'accento sull'assistenza finanziaria e tecnica sul settore climatico, e su una più stretta cooperazione tra i Paesi sviluppati e quelli in sviluppo.

nAids, Peter Piot, il quale si batte da anni per aumentare i fondi per combattere l'epidemia di AIDS. Le risorse finanziarie disponibili, finalizzate alla prevenzione di questa devastante malattia, sono in sensibile aumento, ma sono ancora insufficienti a prevenire e a contenere i contagi. Nell'Africa sub-sahariana – che è la regione più gravemente colpita dall'epidemia di AIDS – si contavano, nel 2003, più di tre milioni di nuovi infettati, e più di due milioni di decessi, secondo il nuovo rapporto sull'epidemia mondiale di AIDS, pubblicato a cura del Programma comune delle Nazioni Unite e dell'OMS³⁹.

Nel 2007, secondo il Dr. Paul Zeitz, direttore esecutivo di “Global Aids Alliance”, il virus letale ha ucciso 21 milioni di persone nel mondo. Tra le persone infettate, le donne pagano il prezzo più alto, a motivo dell'insufficienza della campagna di sensibilizzazione alla malattia.

L'epidemia di AIDS minaccia anche la Cina, l'India, l'Indonesia e la Russia, in conseguenza dell'uso di droghe iniettabili per via endovena e di rapporti sessuali non protetti. Secondo i rapporti dell'ONU e dell'OMS anche i Paesi dell'Europa orientale e dell'Asia centrale potrebbero divenire sede di gravi epidemie; i giovani, in particolare, per il loro stile di vita, appaiono i più esposti al contagio.

B) Nei Paesi più a rischio vanno pertanto intensificati i controlli, e va migliorato l'accesso ai trattamenti precauzionali e curativi. A tal fine vanno anche limitate le discriminazioni nei confronti dei portatori del “virus”, in modo che essi accettino di sottoporsi ai controlli epidemiologici ed ai trattamenti curativi, senza per questo temere di essere discriminati.

La tendenza delle varie iniziative internazionali anti-AIDS è nel senso di un approccio globale alla problematica.

Sul piano dell'organizzazione internazionale, particolarmente coinvolta nell'impegno della prevenzione e dei controlli è l'Organizzazione mondiale della Sanità (OMS). Anche l'Organizzazione mondiale del Commercio (WTO) svolge un ruolo importante nella circolazione dei medicinali e delle terapie curative della malattia. La preservazione di un ambiente umano “sicuro”, in quanto immune da inquinamenti e da contagi, costituisce un impegno prioritario nel quadro internazionale globale.

³⁹ Vedi “*L'épidémie du SIDA dans le monde. L'ONUSIDA et OMS*”, in “*Questions internationales*”, 2004, n. 7, p. 116 e ss.; ELBEN Y., *Sida, un enjeu global de sécurité*, in *Politique étrangère*, 1/2005.

7.

La tematica ambientale era stata posta all'attenzione della comunità internazionale già a partire dal XIX secolo, soprattutto nel quadro di trattati a contenuto prevalentemente economico⁴⁰. Successivamente e gradualmente essa ha dato luogo ad una trattazione più specifica e approfondita, contemporaneamente all'apparire delle prime associazioni di tutela dell'ambiente naturale⁴¹. Dopo la seconda Guerra mondiale il sistema dell'ONU, comprensivo delle Istituzioni specializzate e delle Organizzazioni non governative collegate con l'ONU, ha impresso alla tematica ambientale una dimensione multilaterale.

A) Nel corso degli anni 1970 e 1980, anche a seguito di eventi catastrofici naturali ed industriali (come quello di Bhopal in India, di Chernobyl in Ucraina, di Bâle, delle maree nere di Almocco Cadiz) si è dato notevole impulso alla disciplina ambientale internazionale.

Si sono moltiplicati gli accordi multilaterali, le Convenzioni e i Protocolli vincolanti adottati sotto l'egida dell'ONU. Tra questi vanno particolarmente menzionati: la Convenzione conclusa a Ginevra il 13 dicembre 1979 sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza⁴²; la Convenzione per la protezione della fascia di ozono, fatta a Vienna il 22 marzo 1985⁴³. A quest'ultima Convenzione, di contenuto eminentemente programmatico, ha fatto seguito un Protocollo fatto a Montreal il 16 settembre 1987, che obbliga le parti a ridurre progressivamente la produzione di sostanze che possono danneggiare in modo consistente la fascia di ozono.

Risale al 1989 la Convenzione di Bâle, volta alla regolamentazione dei movimenti transfrontalieri di rifiuti tossici pericolosi per l'ambiente.

L'incidente nucleare di Chernobyl, causato dallo scoppio di un reattore nucleare, ha esercitato una spinta propulsiva per la conclusione di due

⁴⁰ Vedi MÜHLENHÖVER E., *De l'environnement au développement durable?*, in "Les relations internationales. Les notices", cit., p. 135 e ss.

⁴¹ Tali associazioni vengono definite "di prima generazione", come il "Sierra Club", costituito nel 1892, e la "Audubon Society", creata nel 1905. La Società nazionale della natura risale ai 1854.

⁴² Vedi "Transboundary Air Pollution" (a cura di FINTERMAN, KWIATOWSKA e LAMMERS), Dortrecht, 1986.

⁴³ Vedi SCOVAZZI T., *Considerazioni sulle norme internazionali in materia di ambiente*, in *Riv. di dir. Internaz.*, 1989, p. 603.

importanti Convenzioni internazionali, fatte a Vienna nell'autunno del 1986: una relativa alla notificazione tempestiva di un incidente nucleare, l'altra riguardante l'assistenza in caso di incidente nucleare o di emergenza radiologica⁴⁴.

La presa di coscienza delle problematiche ambientali da parte di responsabili di Stati e di organizzazioni internazionali è divenuta inevitabile in conseguenza delle esigenze derivanti dalla crescita delle popolazioni e dei relativi bisogni, e degli obiettivi di sviluppo di aree depresse, il cui perseguimento, attraverso l'industrializzazione delle zone in sviluppo, pone questioni di impatto ambientale, nonché di finanziamento dei mezzi atti a fronteggiarle. Nel 1990 è stato creato il Fondo per l'ambiente mondiale, avente il compito di fornire le risorse finanziarie supplementari per trattare le questioni ambientali a livello mondiale dei Paesi in sviluppo e delle economie in transizione⁴⁵.

Nel 1992 ebbe luogo il Vertice della Terra a Rio de Janeiro, che si concluse con una Dichiarazione di principi relativa alle foreste, e con la Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo. Di particolare rilevanza è la Convenzione-quadro sui cambiamenti climatici, mirante a stabilizzare le concentrazioni di gas a effetto serra nell'atmosfera a un livello tale da impedire ogni perturbazione di origine umana del sistema climatico.

Come si è già detto, si nota oggi una certa preoccupazione circa il problema dei cambiamenti climatici i quali, a giudizio di molti, rappresentano un moltiplicatore di minacce alla sicurezza delle aree regionali più fragili ed esposte a tali cambiamenti, esacerbando "conditions that lead to failed States" e determinando "grounds for extremism and terrorism"⁴⁶. Nel 1990 un "team" di ricerca dell'Università di Toronto, in Canada, aveva considerato la connessione tra le difficoltà ambientali nei Paesi poveri (quali il degrado del territorio, il disboscamento, la scarsità di acqua dolce) e la conflittualità. In vari Paesi, come Haiti, Pakistan, Filippine e Sud Africa è stato riscontrato un rapporto di interdipendenza tra le carenze ambientali più gravi, la povertà ed i conflitti interetnici. Ciò conduce gruppi umani ad emigrare verso aree urbane ove i giovani

⁴⁴ I testi delle Convenzioni sono riportati in IAEA, Final Document. Resolutions and Conventions Adopted by the First Special Session of the General Conference, 24-26 September 1986, GC (SPL-1) Resolutions (1986).

⁴⁵ Vedi "Le développement durable: chronologie", in "Les relations internationales. Les notices", cit., p. 137.

⁴⁶ Vedi HOMER-DIXON T., *Climate change and security. Terror in the weather forecast*, in "International Herald Tribune", 25 aprile 2007, p. 6.

senza una occupazione stabile, possono venire attirati da bande criminali e da “clan” di contestatori radicali e rivoluzionari.

Il problema è stato recentemente all’attenzione del “Working Group II” dell’ “Intergovernmental Panel on Climate Change” delle Nazioni Unite, nel cui ambito è stato considerato l’impatto devastante sull’agricoltura e sull’alimentazione delle gravi alterazioni climatiche, con riferimento anche alla crisi del Darfur.

Nella relazione presentata recentemente da Javier Solana – Alto Rappresentante dell’Unione europea per la politica estera e di sicurezza – ai Capi di Stato e di governo dell’UE, i cambiamenti climatici sono considerati all’origine di gravi rischi politici e per la sicurezza, tali da incidere direttamente sugli interessi europei⁴⁷.

B) Il secondo Vertice della Terra, tenutosi a New York nel 1997, fece il punto sugli impegni assunti a Rio, pure nella constatazione del disaccordo tra l’Unione europea e gli Stati Uniti sulla riduzione dei gas a effetto serra.

Dopo il Vertice di Rio si assistette al moltiplicarsi di Conferenze internazionali sull’ambiente, in parte dovute alla necessità di adattamento dei testi normativi sottoscritti in precedenza. Nel Rapporto “Burland” del 1987 venne introdotto il concetto di sviluppo durevole, nell’intento di collegare crescita economica, sviluppo sociale e protezione dell’ambiente.

Nel 2005 la protezione dell’ambiente, in quanto collegata allo sviluppo durevole, è stata presente all’attenzione delle parti alla Conferenza di Kyoto.

Nell’ambito della Terza Conferenza delle Parti alla Convenzione sul clima a Kyoto, in Giappone, fu adottato un protocollo alla Convenzione denominato “Protocollo di Kyoto” mirante ad impegnare i Paesi industrializzati (Stati Uniti, Canada, Giappone, Unione europea e Paesi dell’ex-blocco sovietico) a ridurre, tra il 2008 e il 2012, le loro emissioni di

⁴⁷ Vedi SOLANA J., *Se l’ordine del mondo è minacciato dal clima*, cit. Vedi *supra*, p. 16. L’impegno della Unione europea contro i cambiamenti climatici è rafforzato nel Trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007. Il Consiglio europeo nella riunione svoltasi nella primavera del 2007, ha tenuto a sottolineare “le rôle moteur joué par l’UE dans la protection du climat au niveau international”. Vedi “L’Europe face au défi du changement climatique” in “l’Union européenne. Édition Traité de Lisbonne” sous la direction de Jaques Ziller, Les notices, La documentation Française, Paris, 2008, p. 140 e ss. Sulle grandi sfide del futuro per la specie umana e per il pianeta nella ricerca di soluzioni ai problemi derivanti dai cambiamenti climatici, dalla desertificazione, dall’erosione della biodiversità, dalla crisi dell’acqua, dal degrado ambientale vedi le riflessioni contenute nel volume “Signons la paix avec la terre – Quel avenir pour la planète et pour l’espace humaine”? Editions UNESCO/Albin Michel 2007.

gas effetto serra rispetto ai livelli del 1990, riducendo pertanto il livello di inquinamento dell'atmosfera.

L'applicazione del Protocollo di Kyoto ha incontrato varie difficoltà, data la resistenza opposta nei confronti di tale Atto da numerosi Stati. In particolare gli Stati Uniti fecero valere la loro intenzione di non conformarsi alle "regole di Kyoto", e non ratificarono il Protocollo, che è comunque entrato in vigore il 16 febbraio 2005, novanta giorni dopo la ratifica della Russia.

Negli obiettivi vincolanti della Commissione europea che si distingue per attivismo contro i gas serra, rientra non solo di ridurre del 20%, entro il 2020, i gas serra (con la possibilità di arrivare al 30% se verrà trovato un accordo con gli altri Paesi industrializzati), ma anche di portare al 20% la quota UE di energia da fonti rinnovabili. Dal 2013 verrà cambiato anche il mercato dei permessi di emissione.

C) Una questione assai dibattuta, in relazione alla salvaguardia dell'ambiente umano, è quella concernente la difficoltà di accesso all'acqua, e la carenza di risorse idriche, la quale costituisce una delle principali cause di mortalità nel mondo. La situazione rischia di peggiorare se non verranno modificate certe tendenze attuali comportanti forti perdite di acqua, come le pratiche di irrigazione agricola intensiva ed i prelievi eccessivi di acqua, a causa di sistemi inefficaci di produzione, distribuzione e utilizzo⁴⁸.

La quantità di acqua dolce disponibile sul pianeta è sempre più ridotta a causa degli abusi e degli sprechi, oltre che del malgoverno del territorio, che può dare luogo ad eventi dannosi naturali, quali inondazioni, frane, rottura di dighe.

Il "Forum mondiale" dell'acqua, costituito in Messico in marzo 2006, sulla base di una cooperazione decentralizzata, dovrebbe consentire una maggiore sensibilizzazione al problema dell'utilizzazione delle risorse idriche del pianeta e della congrua ripartizione di esse.

Sull'utilizzazione dei corsi d'acqua internazionali che attraversano il territorio di una pluralità di Stati esistono limiti internazionali, desumibili dagli accordi internazionali in materia, in modo da assicurare una equa ripartizione delle risorse e di far sì che determinate forme di utilizzazione

⁴⁸ Sui problemi derivanti dall'approvvigionamento idrico vedi particolarmente DE VILLIERS M., *Acqua*, con un intervento di R. PETRELLA, Sperling e Kupfer Ed. SpA, 2003, soprattutto p. XI e ss.

non alterino in modo sproporzionato le possibilità di utilizzazione di altri Stati ⁴⁹.

Il principio dell'equa ripartizione, in quanto limite all'utilizzazione unilaterale delle risorse idriche, è stato applicato e precisato nella Convenzione sul diritto degli usi diversi dalla navigazione dei corsi d'acqua internazionali, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 21 maggio 1997, al termine di un lavoro preparatorio della Commissione di diritto internazionale ⁵⁰.

Nel corso dei negoziati si evidenziarono difficoltà e divergenze tra schieramenti, soprattutto in relazione a specifici corsi d'acqua internazionali, alla luce di controversie preesistenti o nella prospettiva del loro sorgere. Divergenze e contrasti, tali da ostacolare lo svolgimento dei lavori della Commissione, opposero, in particolare, le delegazioni di Egitto, Etiopia e Sudan in relazione al Nilo, e quelle di Siria e Turchia rispetto al Tigri e all'Eufrate.

Per quanto concerne la definizione di "corso d'acqua internazionale", in base all'art. 2 della Convenzione, questo viene definito "a system of surface waters and groundwaters constituting by virtue of their physical relationship a unitary whole and normally flowing into a common terminus".

Nella Convenzione si è quindi definito un sistema fluviale comprensivo degli affluenti e degli altri canali correlati al braccio principale del fiume; vengono ricomprese nel sistema anche le componenti idrologiche sotterranee (ad esclusione delle acque sotterranee non correlate all'acqua di superficie) ⁵¹.

È fuori da ogni dubbio che attività umane svolte sul territorio circostante un corso d'acqua possono causare, attraverso infiltrazioni sotterranee, un'alterazione dell'ecosistema del corso d'acqua, con conseguenti effetti nocivi per i corivieraschi. Pertanto l'art. 3, par. 3 della Convenzione, prevede che gli Stati parti possano concludere accordi che "apply and adjust" le disposizioni della Convenzione alle caratteristiche e agli usi re-

⁴⁹ Vedi CANNIZZARO E., *Il principio della proporzionalità nell'ordinamento internazionale*, cit., p. 195 e ss.

⁵⁰ Il testo della Convenzione è riprodotto in *Rivista di diritto internazionale*, 1997, p. 1172 e ss. Per un commento alla Convenzione vedi particolarmente TANZI, *La Convenzione di New York sui corsi d'acqua internazionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1997, p. 956 e ss.

⁵¹ Vedi TANZI, *La convenzione di New York sui corsi d'acqua internazionali*, cit., p. 956 e ss.

lativi a un determinato corso d'acqua. Il principio dell'equa e ragionevole utilizzazione dei corsi d'acqua va infatti considerato alla luce della "sostenibilità" dell'utilizzazione.

8.

Problemi particolari, a fini di "sicurezza umana", si pongono in relazione alle strategie di intervento, in modo da realizzare un equilibrio tra i vari mezzi di intervento nelle varie emergenze umanitarie, quali la protezione civile, l'aiuto sanitario e alimentare, l'assistenza alle frange più deboli delle popolazioni colpite. Anche mezzi di intervento militare vengono talora utilizzati per prestare adeguatamente soccorso alle popolazioni colpite, in modo da superare i limiti della competenza interna, qualora l'azione locale si riveli insufficiente.

In realtà il diritto di ingerenza nelle emergenze umanitarie ha dato luogo a numerosi dibattiti giuridici e politici con riferimento anche alle potenzialità o meno degli interventi interni, in casi di catastrofi naturali⁵². L'aiuto umanitario in casi di catastrofi naturali (quali terrorismo, inondazioni, tsunami) si è sviluppato attraverso associazioni transnazionali o internazionali, come la Croce Rossa ed altre organizzazioni non governative. Diverse iniziative sono state promosse e dibattute nel quadro delle Nazioni Unite.

Negli Atti delle Nazioni Unite è stato posto l'accento sulla necessità, per ogni Stato, di consentire, in caso di calamità naturali, il libero passaggio dei soccorsi provenienti da altri Stati, da organizzazioni intergovernative, non governative e similari.

Il 9 dicembre 1988 l'Unione Sovietica si appellò per la prima volta all'aiuto umanitario internazionale per fronteggiare le esigenze della popolazione dell'Armenia, vittima di un terribile sisma il 7 dicembre 1988.

A) Il "Bureau pour la coordination des affaires humanitaires" (Office for the coordination of Humanitarian Affairs. OCHA) è stato creato nel 1998. Tale ufficio assicura il coordinamento dell'azione delle principali Agenzie ed Istituzioni dell'ONU (UNICEF, Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifu-

⁵² Vedi, tra gli altri, BETTATI M., *Le droit d'ingérence, mutation de l'ordre international*, Paris, Ed Jacob, 1996.

giati, Programma alimentare mondiale, Organizzazione mondiale della Sanità, FAO ecc...), del Movimento internazionale della Croce Rossa e delle varie organizzazioni non governative competenti⁵³.

In certi casi sono state create strutture specifiche di coordinamento, come per lo “tsunami” asiatico di dicembre 2004.

Il sistema internazionale di intervento umanitario, per quanto complesso, è ancora imperfetto, anche in termini di prevenzione di eventi naturali disastrosi, e di contenimento delle conseguenze di essi.

Le calamità e le catastrofi naturali hanno spesso cause politiche ed economiche connesse, come la carestia in Niger, che fu la conseguenza di una politica economica disastrosa. Il terremoto in Turchia, che fece decine di migliaia di morti il 17 agosto 1999, era sicuramente imprevedibile, ma le conseguenze prodotte sono state più gravi poiché le norme di costruzione delle abitazioni non erano state rispettate per motivi addebitabili a casi di corruzione.

Le organizzazioni non governative hanno spesso denunciato comportamenti omissivi da parte di pubbliche Autorità, casi di negligenza, di incuria e di mancanza di informazioni, tali da aggravare le conseguenze dei disastri.

In realtà il costo di eventi catastrofici della portata dello “tsunami” asiatico di dicembre 2004, come del ciclone “katrina” (che ha devastato New Orleans alla fine del 2005), e del recentissimo ciclone “Nargis” in Birmania (il cui tragico bilancio è arrivato a 100.000 vittime e a oltre 1 milione di birmani senza casa), è altissimo in termini di vite umane, oltre che di costi finanziari.

In seguito allo “tsunami” asiatico venne lanciato un appello per raccogliere fondi e finanziare l'intervento umanitario per una quarantina di organismi internazionali⁵⁴. L'ex-Segretario generale dell'ONU Kofi Annan aveva designato l'ex-presidente degli Stati Uniti, Bill Clinton, quale inviato speciale nei Paesi colpiti dallo “tsunami” con l'obiettivo di organizzare le iniziative di ricostruzione, in modo che i finanziamenti ricevuti fossero utilmente impiegati. La prevenzione delle catastrofi naturali e la pianificazione degli interventi e degli aiuti costituiscono una componente fondamentale dell'azione condotta dall'ONU e dalle sue Istituzioni e Agenzie. Sono comunque sempre più forti le pressioni per cambiare il

⁵³ Cfr. COCK E., *Le dispositif humanitaire*, Paris, L'Harmattan, 2005.

⁵⁴ Vedi VEY RETTY Y., *Risques et prévention. Les catastrophes naturelles*, in “Questions internationales”, 2006, n. 19, p. 12 e ss.

sistema internazionale di governo nel settore dell'ambiente, ritenuto in genere debole e frammentario.

Il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP), fondato nel 1972, è stato considerato un punto cardine per le politiche ambientali. Purtroppo, però, secondo l'opinione di esperti, non ha né le risorse né il potere politico necessari per una "istituzione cardine" per l'ambiente. Si è pertanto auspicata l'istituzione di un'Agenzia con maggiori finanziamenti ed un vero potere politico, in modo da potere far fronte ai problemi più urgenti quali, ad es., il cambiamento climatico⁵⁵.

L'UNESCO sta cercando di fare emergere una "cultura della prevenzione" a livello mondiale. A tal fine occorre analizzare attentamente le cause oltre che le conseguenze delle catastrofi naturali, le quali sono favorite da una malaccorta politica ambientale e da una cattiva gestione del territorio.

B) Varie Conferenze internazionali sono state dedicate alla prevenzione di catastrofi naturali.

La Conferenza di Yokohama, convocata in maggio 1994, è stata la prima conferenza mondiale sulla prevenzione delle catastrofi naturali; nel quadro di tale Conferenza sono stati adottati una strategia e un piano di azione per un mondo più sicuro.

Ha fatto seguito la Conferenza di Kobe, in gennaio 2005, di poco successiva allo "tsunami", che ha riunito i rappresentanti di 168 Stati, 78 uffici ed agenzie delle Nazioni Unite, e 161 organizzazioni non governative. Tale Conferenza si è riallacciata a certe proposte adottate alla Conferenza di Johannesburg, nel 2002, in occasione del Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile.

I delegati alla Conferenza di Kobe hanno deciso di istituire un sistema di allarme mondiale per le catastrofi naturali, la siccità, gli incendi, le inondazioni, i tifoni, i terremoti, le eruzioni vulcaniche, gli "tsunami".

In seguito allo "tsunami" asiatico della fine del 2004 è stato deciso di istituire una serie di dispositivi regionali similari nell'Oceano indiano, nel Mediterraneo e nel Nord Atlantico, negli anni 2006 e 2007. È stato progettato un sistema di allarme anche per i Caraibi. Rientra negli auspici dell'UNESCO l'ampliamento di tale dispositivo, al fine di creare un sistema globale di osservazione degli oceani.

⁵⁵ Vedi "Una nuova organizzazione ONU nel settore dell'ambiente", in "L'ambiente per gli Europei", Suppl. al n. 28, p. 13.

L'Unione europea svolge un ruolo di sostegno agli sforzi di prevenzione delle catastrofi naturali con il programma "DIPECHO", nel quadro del "Servizio di aiuto umanitario" della Commissione⁵⁶.

Il Consiglio d'Europa ha promosso, a partire dal 1987, un accordo intergovernativo in relazione ai rischi più gravi, tra i Paesi del Mediterraneo del Sud e i Paesi dell'Europa occidentale. In tale accordo vengono considerati gli aspetti più significativi della tematica in esame, ed in particolare la prevenzione, la gestione delle crisi, le indagini post-crisi e le riabilitazioni di zone colpite.

In seguito alle inondazioni che sommersero l'Europa centrale nel 2002, la Commissione europea si prefisse di mettere a disposizione delle popolazioni colpite risorse finanziarie, e di costituire un Fondo di soccorso nel quadro comunitario in modo da consentire la ricostruzione delle strutture distrutte. I problemi finanziari, tecnici e burocratici sono molti, e spesso ostacolano rapidi interventi.

C) I Paesi sottosviluppati sono ovviamente i più esposti alle calamità e alle catastrofi naturali, ed anche i più vulnerabili, data l'eterogeneità del tessuto urbano, assai degradato, che li caratterizza. Nelle megalopoli, accanto ai quartieri abitati dalle classi più agiate, coesistono ambiti assai degradati, in cui vive la maggioranza della popolazione, in una situazione di estrema povertà, che il sopraggiungere di eventi catastrofici come alluvioni, terremoti e simili, inevitabilmente aggrava, occasionando anche episodi di intolleranza e di criminalità.

In America Latina la percentuale dei quartieri degradati è alta: il 30% circa a Medellin (in Colombia), e a San Paulo e Rio de Janeiro (in Brasile); il 50% a Bogota (in Colombia), a Caracas (Venezuela) e a San Salvador.

In tali difficili contesti urbani gli effetti di eventi catastrofici distruttivi sono maggiormente avvertibili, anche a lungo termine, data la carenza di strutture igieniche – che favoriscono epidemie – e l'inadeguatezza dell' "habitat" nei quartieri più degradati, che è precario e costruito con materiali di qualità scadente, poco resistente ai cicloni, alle inondazioni, ai terremoti.

L'aiuto internazionale, espresso in molteplici forme di iniziative, si rivela indispensabile per contenere le conseguenze più negative delle realtà più disagiate.

⁵⁶ Vedi particolarmente VEY RETTY, *Risques et prévention*, cit., p. 19.

9.

La tematica ambientale, nei suoi vari aspetti, coinvolge oggi particolarmente Stati e organizzazioni internazionali, impegnati nella costruzione di una società e di un mondo ecologicamente compatibile con lo sviluppo umano e la conservazione del pianeta⁵⁷.

Si tende oggi alla costruzione di un nuovo “Stato sociale di diritto ambientale”, con il coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali, in modo da ridurre le cause principali di inquinamento delle risorse naturali.

Nella Carta mondiale della natura, approvata dall'Assemblea generale dell'ONU il 9 dicembre 1982, è stato affermato che “all persons, in accordance with their national legislation, shall have the opportunity to participate, individually or with others, in the formulation of decisions of direct concern to their environment, and shall have access to means of redress when their environment has suffered damage or degradation”⁵⁸. Il riconoscimento di tale “opportunità” (che sta assumendo la connotazione di un vero e proprio diritto) consente una partecipazione diretta degli individui ai procedimenti deliberativi in materia ambientale e di conseguenza un controllo diretto dei cittadini sull'azione degli Stati cui compete il dovere di adottare misure protettive per l'ambiente, in modo da preservarlo da inquinamenti e danneggiamenti. La Carta mondiale della natura ha enunciato alcuni principi fondamentali orientativi per i legislatori nazionali. Tale Atto ha comunque un valore meramente programmatico. Viene ricordato particolarmente l'art. 11 della Carta, per cui le attività suscettibili di avere un impatto sulla natura vanno controllate, così come vanno impiegate le migliori tecniche disponibili per ridurre le possibilità di rischio e le altre conseguenze nocive sull'ambiente naturale, a scelta degli Stati. Agli Stati spetta quindi la valutazione discrezionale delle tecniche disponibili, in base alle condizioni economiche, ecologiche e socio-culturali del Paese interessato.

Un'intensa attività di ricerca e di diffusione di informazioni scientifiche e tecniche è svolta sul piano universale dalle Istituzioni specializzate

⁵⁷ Vedi *Profili di diritto ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg*. Saggi di diritto internazionale pubblico comparato penale e amministrativo, a cura di E. ROZO ACUÑA, Torino, Giappichelli, 2004.

⁵⁸ Cfr. “International Legal Materials”, 1983, p. 455 e ss.

dell'ONU, con l'obiettivo di orientare i legislatori nazionali nel senso di un migliore coordinamento delle rispettive politiche ambientali, a beneficio della salvaguardia dell'ambiente umano.

A) Il riconoscimento di un diritto soggettivo ad un ambiente sano e salubre, cui corrisponde un dovere di attuazione da parte dello Stato di riferimento, è oggi ammesso sul piano interno e internazionale, in quanto inscindibile dai diritti fondamentali previsti a tutela della persona umana, attuabili in una società civile⁵⁹.

Tale diritto, oltre che in dimensione specificamente individuale, è ammissibile anche in dimensione collettiva, come si desume dalla legittimazione processuale riconosciuta alle associazioni ambientaliste e ai gruppi che si proclamano difensori di interessi ambientali, o a organi pubblici come l'Ombudsman. Il diritto ad un ambiente salubre è stato concepito anche in quanto estendibile alle future generazioni, sulla base del principio dello "sviluppo sostenibile" e della "responsabilità intergenerazionale". Sul piano più propriamente giuridico non sembra comunque configurabile, da parte delle future generazioni, la titolarità di un diritto azionabile rispetto a fattispecie concrete. Come nota Marchisio⁶⁰, "il consolidamento del diritto internazionale ambientale secondo i principi dello sviluppo sostenibile, a vocazione tendenzialmente universale, manca ancora di tutti i necessari fattori di applicazione".

Il principio dell' "equità intergenerazionale" è stato evocato nell'opinione dissidente allegata all'ordinanza resa il 22 settembre 1995 dalla Corte internazionale di giustizia nell'affare della "Domanda di un esame della situazione", presentata dalla Nuova Zelanda, in cui il giudice Weeramantry rilevò che il caso poneva la questione del principio "of intergenerational equity, an important and rapidly developing principle of contemporary international Law"⁶¹. Tale principio non fu comunque considerato ed esaminato dalla Corte internazionale di Giustizia.

⁵⁹ Vedi ROZO ACUÑA E., *Lo stato di diritto ambientale con speciale riferimento al costituzionalismo latino-americano*, in "Profili di diritto ambientale...", cit., p. 151 e ss.

⁶⁰ Vedi MARCHISIO S., *Il diritto internazionale ambientale da Rio a Joannesburg*, in "Profili di diritto ambientale...", cit., p. 23.

⁶¹ Cfr. "Dissenting opinion of Judge Weeramantry. Request for Examination of the Situation in accordance with the Paragraph 63 of the Court Judgement of 20 December 1974", in *The Nuclear Test (New Zeland v. France) Case*, I.C.J. Reports, 1995, p. 339 e ss.

B) Al principio dell' "equità intergenerazionale" si erano richiamati alcuni Stati intervenuti nella procedura relativa al parere consultivo chiesto alla Corte internazionale di giustizia da parte dell' Organizzazione mondiale della Sanità e dell' Assemblea generale dell'ONU, nella questione relativa alla liceità della minaccia o dell'uso di armi nucleari, a sostegno della tesi dell'assoluta illiceità dell'impiego delle armi atomiche in ogni circostanza. In relazione al quesito posto la Corte internazionale di giustizia, pur muovendo dalla considerazione che "environment is not an abstraction, but represent the living space, the quality of life and the very health of human beings, including generations unborn", non ne aveva però tratto la conclusione che le norme in materia di ambiente imporrebbero una totale astensione dall'impiego di armi atomiche nel corso di un conflitto armato, facendo così salvo il principio della legittima difesa, nei limiti, ovviamente della necessità e della proporzionalità della reazione in legittima difesa⁶². Nell'opinione dissidente, allegata al parere del giudice Weeramantry, il principio dell' "equità intergenerazionale" è stato invece considerato a sostegno dell'illiceità, in ogni circostanza, dell'impiego di armi nucleari⁶³.

10.

L'emergere di una "coscienza ambientale", nella considerazione delle minacce e dei rischi cui è esposto oggi il contesto ambientale, e dei problemi suscitati a livello globale, sta evidenziandosi con intensità crescente, se pure con incoerenze e contraddizioni. La problematica ambientale, data la sua complessità, implica la ricerca di soluzioni coerenti ed efficaci in modo da rendere compatibile la crescita e lo sviluppo durevole con la salvaguardia di un ambiente a misura umana.

La percezione dei rischi e dei danni potenziali cui può andare incontro l'ambiente umano in conseguenza di un malaccorta politica ambientale pone il concetto di precauzione all'attenzione della comunità internazionale nel suo complesso, oltre che alla disciplina degli Stati e delle organizzazioni internazionali regionali competenti (dall'Unione europea, al

⁶² Cfr. "Legacy of the Threat or Use of Nuclear Weapons", 8 July 1996, Advisory Opinion, p. 15, par. 29.

⁶³ Cfr. I.C.J. Reports, 1996, p. 80, par. 26.

NAFTA, all'Unione africana). Il principio di precauzione è stato evocato per la prima volta nel 1972, in occasione della Conferenza di Stoccolma sull'ambiente umano, ma ha assunto una rilevanza giuridica soltanto con la Convenzione di Vienna sulla protezione della fascia di ozono del 1985.

Nella Dichiarazione di Rio del giugno 1992, nel principio 15, il concetto di precauzione è stato richiamato come segue: “[...] pour protéger l’environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les Etats selon leurs capacités. En cas de risques de dommages graves ou irréversibles, l’absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l’adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l’environnement ”⁶⁴.

Viene comunque rilevata la difficoltà di costruire in termini rigorosamente giuridici un principio precauzionale, e di ammettere l'esistenza di una norma consuetudinaria di carattere precauzionale che vincola gli Stati anche al di là di quanto accettato in via convenzionale⁶⁵. Gli Stati si riconoscono infatti un'ampia libertà di scelta circa il livello di protezione dell'ambiente.

Nel settore dell'economia e del commercio internazionale, nella contrapposizione di interessi spesso non coincidenti, si fa in genere prevalere l'interesse economico su esigenze di tutela ambientale. Esiste il problema della valutazione del rischio ambientale, e dei criteri su cui tale valutazione debba fondarsi, in un'ottica rigorosamente oggettiva, in mancanza di una sicura base scientifica.

La questione fondamentale, anche alla luce degli interessi economici, è quella di sapere “sous quelles conditions il est optimal d’investir dans la prévention avant de connaître (scientifiquement) les risques encourus ”⁶⁶, tenendo conto della distinzione tra “precauzione” e “prevenzione”: mentre la “precauzione” è considerata in primo luogo come “une gestion de l’attente d’information”, la prevenzione si sostanzia in una

⁶⁴ Il principio 15 della Dichiarazione di Rio è richiamato testualmente da BONTEMS P. - ROTILLON G., *L'économie de l'environnement*, Nouvelle édition, Paris, La Découverte, 2003, p. 107.

⁶⁵ In questo senso vedi BASSAN F., *Gli obblighi di precauzione nel diritto internazionale*, cit., p. 71 e ss.

⁶⁶ Cfr. BONTEMS P. - ROTILLON G., *L'économie de l'environnement*, cit., p. 109.

“gestion du risque”⁶⁷. Ciò premesso, si parla di un processo decisivo “sequenziale” in relazione alle misure da adottare, in modo da non pregiudicare, con decisioni irreversibili, scelte future.

Nel degrado ambientale le responsabilità rispettive degli Stati e dei mercati si pongono in primo luogo con riguardo all’interesse collettivo dell’area di riferimento. I vari agenti economici sono tenuti a conformare i loro comportamenti a canoni di valutazione “obiettiva” dei rischi ambientali; i governi degli Stati debbono adeguare la loro politica ambientale alle esigenze e alle risorse del territorio, tenendo conto dei dati scientifici disponibili e dell’interdipendenza delle risorse e dei beni.

L’azione dell’amministrazione degli Stati, nel rapporto di coincidenza con gli interessi economici – pubblici e privati – si rivela spesso insufficiente o inadeguata, e talora condizionata da canoni interpretativi dell’impatto ambientale difforni nelle varie aree di riferimento, o comunque non corroborati da sicure basi scientifiche.

Vivo è il dibattito nella società internazionale tra tutela dell’ambiente e sviluppo economico. La problematica ambientale va inserita e considerata nel quadro dei processi di sviluppo condotti dagli Stati e dai gruppi transnazionali – più o meno istituzionalizzati – nel contesto economico internazionale globale.

Nel dibattito sui danni dell’effetto serra e dell’interdipendenza energetica, si innesta anche la questione della ricostituzione dell’industria nucleare, in modo da renderla più efficiente e più sicura. La questione è complessa, considerando gli elevati costi degli impianti, ed il problema dello stoccaggio delle scorie radioattive.

Nei Paesi in cui esistono centrali atomiche in funzione si stanno attuando gli investimenti per sostituirle con nuovi reattori più efficienti e sicuri. Anche in Italia, unico Paese del G8 privo di centrali nucleari, qualcosa si sta muovendo nel settore del nucleare civile, ed è stata resa nota, da parte di esponenti di governo, l’intenzione di procedere, entro qualche anno, alla costruzione di nuove centrali nucleari.

11.

Come ebbe a rilevare l’ex-Direttore generale dell’UNESCO Federico Mayor “les nouveaux acteurs de la mondialisation ont [...] un rôle im-

⁶⁷ La distinzione è stata particolarmente evidenziata da TREICH N., nel 1997: vedi “Vers une théorie économique de la précaution?”, Risques, 32.

portant à jouer dans le domaine de la protection, de la promotion et de la diffusion des droits de l'homme" ⁶⁸.

Nel quadro della tutela dei diritti umani si colloca anche il diritto alla pace. Per quanto indefinito nei suoi contenuti in relazione ai limiti della legittima difesa, il diritto alla pace viene considerato come un diritto umano fondamentale, al pari del diritto allo sviluppo: "il n'y a pas de droits de l'homme sans la paix", ha rilevato Federico Mayor.

Il problema dell'imposizione della pace ("peace enforcing") sta diventando un tema chiave nel futuro dell'organizzazione internazionale, che si trova oggi ad affrontare e fronteggiare nuove tipologie di conflitti, non più internazionali, ma transnazionali, guerre civili miste, interetniche, con forti implicazioni internazionali ⁶⁹.

La promozione di una pace atta a favorire lo sviluppo di Stati e di comunità umane, etniche e politiche, non può prescindere da una dimensione civile ("peace building"), e da una cultura della non violenza fondata sul dialogo interetnico e interreligioso inteso nel suo significato più pieno.

Le Nazioni Unite debbono potere intervenire efficacemente, laddove necessario in caso di fallimento di ogni altra forma di negoziato o di arbitrato, qualora vengano riscontrate violazioni massicce dei diritti umani, ed anche nell'ipotesi in cui i poteri istituzionali legittimi dello Stato vengano sostituiti dalla legge del più forte, onde ristabilire le condizioni di una civile coesistenza.

Come ha notato Boutros Boutros-Ghali ⁷⁰, occorre trovare una soluzione a due grandi contraddizioni del nostro tempo: il rapporto tra il Nord e il Sud del mondo e il rapporto tra il c.d. "clocher" ed il satellite, nell'interdipendenza delle culture. Va anche considerato l'indebolimento dell'apparato di governo in certi Stati, tale da incidere sulla sovranità e indipendenza internazionale dei medesimi.

⁶⁸ Vedi "Les clés du XXI^e siècle", cit., p. 343 e ss.

⁶⁹ Sul problema della conflittualità internazionale e dell'imposizione della pace, con riferimento alla tutela dei diritti umani, vedi SAULLE M. R., *Lezioni di organizzazione internazionale*, vol. I. Le organizzazioni internazionali a livello mondiale e regionale, 2^a ed., Napoli, ESI, 2002, particolarmente p. 57. Per considerazioni sulla problematica della pace e dello sviluppo nell'evoluzione delle relazioni internazionali, vedi l'ampia Raccolta di "cronache e opinioni" di M. R. SAULLE, *Relazioni internazionali e diritti fondamentali 1981-2005*, ARACNE Editrice S.r.l., Roma, 2007

⁷⁰ Vedi ATTALI J. - BOUTROS BOUTROS-GHALI, *La paix préalable au développement?*, in "Les clés du XXI^e siècle", cit., p. 491 e ss.

Problemi di difficile soluzione si pongono nel caso di perdurante assenza di un governo effettivo su di una comunità territoriale, o di instabilità di esso, ai fini della gestione e del controllo della comunità medesima. Si parla, in relazione a tali situazioni di perdurante instabilità, di “failed States”, di Stati, cioè, che hanno perduto il controllo del territorio e che non sono più in grado di svolgere funzioni essenziali di governo a causa di un estremo degrado del tessuto sociale o di una grave situazione di conflittualità e instabilità al suo interno. È stato il caso, ad esempio, della Somalia e della Liberia. L’Afghanistan ed anche il Libano presentano un contesto sociale lacerato da contrapposizioni, altamente pericoloso per la sicurezza internazionale.

Secondo l’opinione dell’ex-Segretario generale dell’ONU Boutros Boutros-Ghali gravi minacce per la sicurezza, oltre che per gli equilibri mondiali, derivano dai “déplacements de populations à l’échelle internationale”, determinati dalla povertà e dal sottosviluppo, oltre che da situazioni di conflittualità e di disordine interno nei Paesi di provenienza⁷¹. Tale problema è destinato ad aggravarsi se non verranno trovate soluzioni adeguate sia a livello interno degli Stati di destinazione attraverso una politica migratoria “razionale”, sia a livello internazionale con programmi coordinati di pacificazione, di civilizzazione e di aiuto allo sviluppo.

⁷¹ Cfr. ATTALI J. - BOUTROS BOUTROS-GHALI, *La paix préalable au développement?*, cit., p. 506.