

XIV legislatura

Documentazione per le Delegazioni  
presso Assemblee internazionali

**MULTILATERALISMO E UNILATERALISMO  
NELLE POLITICHE AMBIENTALI DELL'UE E  
DEGLI USA.**

*Contributi di Istituti di ricerca specializzati*

*Marzo 2005*



servizio affari  
internazionali  
del Senato



XIV legislatura

Documentazione per le Delegazioni  
presso Assemblee internazionali

**MULTILATERALISMO E  
UNILATERALISMO NELLE POLITICHE  
AMBIENTALI DELL'UE E DEGLI USA.**

*A cura di Daniela Sicurelli, dell'Istituto Affari Internazionali*

*Contributi di Istituti di ricerca specializzati*

*Marzo 2005*

# Servizio affari internazionali

## Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706\_2405

## Segreteria

Simona Petrucci

Fax 06 6706\_4336

\_3666 \_2989

### Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali

(Assemblee Nato e Ueo ) fax 06 6706\_4807

*Consigliere parlamentare capo ufficio*

Alessandra Lai

\_2969

*Segretario parlamentare*

*Documentarista*

Elena Di Pancrazio

\_3882

*Coadiutori parlamentari*

Nadia Quadrelli

\_2653

Laura E. Tabladini

\_3428

### Ufficio per le Relazioni Interparlamentari

(Assemblee Consiglio d'Europa, OSCE, INCE )

fax 06 6865635

*Consigliere parlamentare capo ufficio*

Giovanni Baiocchi

\_2679

*Segretario parlamentare Documentarista*

Giuseppe Trezza

\_3478

*Coadiutori parlamentari*

Daniela Farneti

\_2884

Antonella Usiello

\_4611

### Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

fax 06 6706\_3677

*Consigliere parlamentare capo ufficio*

Luigi Gianniti

\_2891

*Consigliere*

Davide A. Capuano

\_3477

*Segretari parlamentari Documentaristi*

Patrizia Borgna

\_2359

Luca Briasco

\_3581

Viviana Di Felice

\_3761

*Coadiutori parlamentari*

Silvia Perrella

\_2873

Antonia Salera

\_3414

### Unità Operativa Attività di traduzione e interpretariato

fax. 06 233237384

*Segretario parlamentare*

*Interprete Coordinatore*

Paola Talevi

\_2482

*Segretari parlamentari Interpreti*

Alessio Colarizi Graziani

\_3418

Patrizia Mauracher

\_3397

Claudio Olmeda

\_3416

Cristina Sabatini

\_2571

Angela Scaramuzzi

\_3417

# **Multilateralismo e unilateralismo nelle politiche ambientali dell'Ue e degli Usa**

di Daniela Sicurelli

## **1. Introduzione**

Nell'ultimo decennio l'ambiente è diventato un tema centrale di politica estera. Da un lato è entrato a pieno titolo tra le competenze delle principali organizzazioni internazionali, dall'altro, rappresenta un nuovo terreno di rivalità internazionale (Daalder 2001; Kagan 2003).

L'Unione Europea e gli Stati Uniti svolgono un ruolo fondamentale nell'influenzare il dibattito internazionale sull'ambiente in un senso o nell'altro. Attualmente, mentre l'Ue promuove standard di protezione ambientale elevati e vincolanti a livello internazionale, gli Usa sono tra i paesi che più si oppongono a un regime internazionale di controllo delle politiche ambientali e cercano di limitare la portata delle decisioni delle organizzazioni internazionali in questo settore.

Che impatto hanno le politiche ambientali dell'Ue e degli Usa a livello internazionale? Quali sono le ragioni della rivalità transatlantica nelle politiche ambientali? Che evoluzione potrà avere? Per rispondere a tali quesiti delinearò brevemente lo sviluppo delle politiche ambientali europee e statunitensi mettendo in luce le differenze nei rispettivi approcci. Illustrerò le principali motivazioni della contesa transatlantica e analizzerò il ruolo della Ue e degli Usa nei negoziati internazionali. Infine, concluderò con alcune riflessioni sulle prospettive della cooperazione transatlantica in materia ambientale.

## **2. La diversa interpretazione del principio di precauzione**

I governi europei e quello statunitense sono intervenuti attivamente nella protezione dell'ambiente soprattutto a partire dagli anni '60. Dagli anni '70 l'Ue, o meglio la Comunità economica europea (Cee), come si chiamava allora, ha gradualmente intensificato l'attività legislativa e regolativa nelle politiche ambientali fino a raggiungere standard di protezione dell'ambiente paragonabili a quelli statunitensi e, in alcuni casi, più rigidi ancora (Krämer, 2004).

L'atteggiamento della Ue e quello degli Usa verso il **principio di precauzione** illustrano questi sviluppi. Il principio di precauzione contempla l'intervento delle autorità regolative qualora vi sia insufficienza di conoscenze scientifiche sui rischi per l'ambiente e la salute. Fino agli anni '70 gli Usa tendevano ad applicare il principio di precauzione alle politiche dell'ambiente e del consumatore in modo più rigoroso degli Stati europei. Dagli anni '80, tuttavia, con l'incremento della regolamentazione comunitaria in questi ambiti, si è assistito ad uno "scambio delle parti". Dai primi anni '90 l'Ue ha intensificato la sua azione preventiva di regolazione che oggi risulta più rigida in Europa che non negli Usa (Christoforou, 2004).

Più in generale, con il passare del tempo gli Usa e l'Ue hanno sviluppato approcci diversi alla protezione dell'ambiente. L'approccio europeo viene definito "ambientalismo regolatore", mentre quello americano viene riassunto nella formula dell'"ambientalismo basato sul libero mercato". Il primo privilegia soluzioni basate sulla produzione di norme vincolanti e concentra l'attenzione sulla regolamentazione dei rischi a livello di *processi di produzione*. Il secondo è maggiormente orientato verso incentivi di mercato e iniziative ecologiche volontarie da parte dell'industria e concentra l'attenzione sui rischi a livello di *prodotto* (Damro e Mendèz 2003; Patterson e Josling 2002).

Secondo la Commissione europea, "[l]e misure intese a garantire un elevato livello di tutela e di coerenza dovrebbero essere basate sulla valutazione dei rischi tenendo conto di tutti i fattori rilevanti in questione, compresi gli aspetti tecnologici, i migliori dati scientifici disponibili e i metodi disponibili d'ispezione, campionamento e prova. Qualora non sia possibile una completa valutazione dei rischi, le misure dovrebbero essere basate sul principio precauzionale" (Commissione europea, 2000). Questo approccio viene considerato "proattivo", in quanto richiede l'intervento del regolatore alla fonte del problema, *anche nel caso in cui i rischi potenziali di un prodotto non siano stati individuati*.

Gli Usa non hanno fornito una definizione formale del principio di precauzione. Tuttavia, se si analizzano gli interventi di regolamentazione del rischio ambientale da parte degli Usa, si può concludere che essi interpretano il principio in modo diverso dall'Ue. All'approccio proattivo contrappongono un approccio "reattivo", secondo il quale è necessario minimizzare i pericoli ambientali solo quando l'esistenza di tali pericoli sia stata scientificamente dimostrata. Secondo questo approccio le autorità politiche devono intervenire per proteggere l'ambiente *solo in presenza della dimostrata pericolosità di un prodotto*. Il processo di produzione, invece, non è oggetto di regolazione. Di fatto,

l'interpretazione che gli Usa danno del principio si richiama ad un approccio preventivo piuttosto che precauzionale (Patterson e Josling, 2002).

A causa di questa diversa interpretazione del principio di precauzione, l'Ue e gli Usa hanno preso posizioni diverse nei negoziati internazionali sull'ambiente. Mentre l'Ue ha promosso una formulazione chiara del principio da parte delle organizzazioni internazionali e la specificazione dei criteri di applicazione, gli Usa hanno richiesto che la scelta delle modalità di attuazione del principio spettasse ai singoli paesi.

### **3. La disputa sul riscaldamento climatico e sugli organismi geneticamente modificati**

La differenza nell'interpretazione del principio di precauzione da parte degli Usa e dell'Ue appare evidente confrontando l'atteggiamento delle autorità politiche nei confronti del riscaldamento climatico e degli organismi geneticamente modificati (ogm)<sup>1</sup>. In entrambi i casi l'Ue si è fatta promotrice di un approccio multilaterale nelle principali sedi di contrattazione internazionale, mentre gli Usa hanno difeso la libertà dei singoli paesi di decidere iniziative nazionali di protezione ambientale<sup>2</sup>.

L'Ue ha proposto l'adozione del principio di precauzione nella normativa internazionale. Nella Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (Onu) sul cambiamento climatico – redatta a Rio de Janeiro nel 1992 e firmata da quasi duecento paesi, inclusi gli Usa – infatti, era stato stabilito che “[l]e Parti devono adottare misure precauzionali per evitare, prevenire o minimizzare le cause del cambiamento climatico e mitigare i suoi effetti negativi. Dove ci sono minacce di danni seri e irreversibili, la mancanza di una piena conoscenza scientifica non deve essere utilizzata come una ragione per posporre tali misure (...)”.

Nel 1995 sono stati avviati i negoziati per il Protocollo di Kyoto, che si propone di frenare l'emissione di gas 'effetto serra' ritenuti responsabili dell'incremento del **riscaldamento climatico**. Nel corso delle trattative si sono confrontate proposte diverse sulle modalità di attuazione del principio di precauzione. L'approccio europeo puntava a regolare sia il *processo di produzione*

---

<sup>1</sup> Gli ogm sono organismi animali o vegetali prodotti tramite manipolazione genetica, ovvero tramite l'utilizzo delle biotecnologie.

<sup>2</sup> Altri casi che esemplificano la differenza nell'interpretazione del principio di precauzione fornita dagli Usa e l'Ue sono la somministrazione dell'ormone rbst ai bovini, l'utilizzo di antibiotici nell'agricoltura e l'utilizzo delle fibre di amianto.

– tramite lo sviluppo di tecnologie ecologiche – che il *prodotto finito*, tramite la riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>. Gli Usa, scettici sull'efficacia di una regolamentazione troppo dettagliata, hanno proposto di introdurre nel protocollo *incentivi di mercato* per ridurre i danni provocati dal riscaldamento climatico, attraverso il meccanismo del commercio delle emissioni (*emissions trading*). In sintesi, si tratta di un dispositivo giuridico in base al quale alle compagnie private o statali vengono assegnate determinate 'quote' di emissioni di gas. Adottando (volontariamente) un programma di riduzione delle emissioni, una compagnia può così accumulare 'crediti' da vendere ad altre compagnie meno virtuose. Così, mentre l'approccio europeo enfatizza il ruolo della regolamentazione e delle autorità pubbliche, quello americano dà fiducia alle forze del mercato (Steuner, 2003).

Il Presidente degli Usa Bill Clinton ha firmato il Protocollo nel 1997, ma il Senato non ne ha mai autorizzato la ratifica. Su questo ha inciso il rafforzamento del partito repubblicano, che ha la maggioranza nel Senato dal 1994 (con l'eccezione del periodo tra il 2000 e il 2002, quando il numero dei senatori repubblicani era pari a quello dei democratici). L'ipotesi di ratificare il trattato è stata archiviata in seguito all'elezione nel 2001 di George W. Bush alla presidenza. Bush ritiene che il Protocollo imponga costi insostenibili ai paesi industrializzati, esentandone al contempo i paesi in via di sviluppo. I paesi in sviluppo che ratificano il trattato, infatti, sono invitati ad adottare misure di riduzione delle emissioni di gas solo su base volontaria (al contrario di quanto avviene per i paesi industrializzati). Per le stesse ragioni, anche un altro grande paese industrializzato, l'Australia, ha scelto di non ratificare il Protocollo.

Un'analoga frattura transatlantica si è manifestata anche sugli **organismi geneticamente modificati**. Nel 1998 i ministri dell'ambiente di Francia e Grecia hanno istituito una moratoria contro la coltivazione o l'uso di ogm, alla quale l'anno seguente hanno aderito anche l'Italia, la Danimarca, il Belgio, il Lussemburgo e l'Austria. La moratoria ha provocato uno scontro commerciale con gli Usa, i maggiori esportatori di ogm in Europa.

Il tema degli alimenti geneticamente modificati è stato al centro di un contrasto politico tra l'Ue e gli Usa nel corso dei negoziati per il Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza, firmato nel 2000 sotto il patrocinio dell'Onu. L'Ue si è pronunciata a favore dell'adozione del principio di precauzione nella normativa internazionale sugli ogm, sostenendo che, data l'insufficienza dei dati scientifici sulla pericolosità delle biotecnologie, è necessario stabilire procedure vincolanti a livello internazionale per fornire ai paesi privi delle conoscenze scientifiche

necessarie un'informazione adeguata sui potenziali rischi legati all'importazione di ogm. Gli Usa hanno potuto partecipare ai negoziati solo come "osservatori vocali", perché non avevano ratificato la Convenzione sulla diversità biologica del 1992. Tuttavia hanno potuto esprimere la loro posizione, dichiarandosi contrari all'introduzione del principio di precauzione nel Protocollo e a decisioni vincolanti a livello internazionale che limitino il mercato degli ogm.

Differenti interpretazioni del principio di precauzione si sono manifestate anche nel ricorso presentato dagli Usa in sede di Organizzazione mondiale del commercio (Omc) contro l'Ue a proposito dell'importazione di ogm americani da parte di Stati europei. La denuncia è stata sollevata in conseguenza del fatto che dal 1998 l'Ue non ha rilasciato alcuna autorizzazione di importazione dagli Usa di alimenti geneticamente modificati. Gli americani hanno anche lamentato il mancato intervento della Commissione europea per sanzionare gli Stati europei che hanno adottato la moratoria contro tali prodotti.

#### **4. La posizione degli Usa e dell'Ue nei negoziati internazionali**

Nei negoziati internazionali sull'ambiente l'Ue ha adottato una strategia multilaterale, volta a formare una coalizione di Stati a sostegno di una chiara specificazione dei criteri di applicazione del principio di precauzione da parte delle organizzazioni internazionali. Gli Usa, invece, hanno privilegiato un approccio unilaterale, rifiutando di ratificare il Trattato di Kyoto e di firmare la Convenzione sulla diversità biologica.

Nei negoziati per il Protocollo di Kyoto l'Ue è stata rappresentata dalla Presidenza dell'Unione, mentre nei negoziati per il Protocollo di Cartagena dalla Commissione<sup>3</sup>. In entrambi i casi l'Ue ha agito come un attore unitario e si è rivelata influente soprattutto nella fase finale dei negoziati, grazie alla sua capacità di dar vita ad ampie coalizioni internazionali.

La politica riguardo al riscaldamento della terra ha suscitato alcuni contrasti all'interno dell'Ue nella prima fase dei negoziati per il **Protocollo di Kyoto**. La Grecia, l'Irlanda, il Portogallo, il Regno Unito e la Spagna temevano

---

<sup>3</sup> Le politiche ambientali sono competenza condivisa dell'Ue e degli Stati membri. Di conseguenza il diritto di voto dell'Ue dipende dall'adozione di una posizione congiunta da parte degli Stati e della Commissione (Govaere, 2004). Nel caso raggiungano una posizione comune, gli Stati membri delegano alla Commissione il ruolo di negoziatore. Talvolta l'Ue è rappresentata nei negoziati ambientali internazionali dalla Presidenza del Consiglio dell'Ue. Quest'ultima, tuttavia, parla "a nome della Comunità e dei suoi Stati Membri" (Macrory e Hession, 1996, p. 136).



che l'imposizione di responsabilità nella riduzione di CO<sub>2</sub> si traducesse in un vincolo per la loro crescita economica (Haigh 1996). Tuttavia nella fase finale dei negoziati gli Stati membri sono pervenuti ad una posizione comune. Il fatto che a partire dagli anni '90 siano state approvate numerose direttive comunitarie sul tema ha favorito nel tempo la coesione degli europei. L'esistenza di una normativa comunitaria in merito agli ogm ha contribuito a delineare la posizione dell'Ue anche in altri casi di negoziati internazionali sull'ambiente, come quelli relativi a sostanze chimiche tossiche, ai rifiuti e alla pesca (Brinkhorst 1994).

Sia gli Usa che l'Ue hanno avuto un ruolo determinante nell'elaborazione del Protocollo di Kyoto. Su proposta degli Usa, è stato introdotto il sistema di scambio delle emissioni (Damro e Mendèz, 2003). Su proposta dell'Ue, sono stati previsti obiettivi e scadenze vincolanti a livello internazionale la riduzione delle emissioni di gas e l'istituzione del meccanismo della "differenziazione", che ripartisce i costi della riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> fra i paesi (maggiori per i paesi industrializzati e minori per quelli in via di sviluppo).

L'Ue è riuscita a costruire alleanze internazionali anche nella fase di ratifica. Nel summit dell'Onu sullo sviluppo sostenibile che ha avuto luogo a Johannesburg nel 2002, l'Ue ha promosso una coalizione di Stati impegnati ad incrementare l'utilizzo di energie rinnovabili tramite obiettivi quantificati e vincolanti (Wallström 2002). L'intensa opera diplomatica di convincimento attuata dall'Ue sugli altri paesi industrializzati si è rivelata efficace in occasione del vertice di Johannesburg, dove il Canada, la Cina e la Russia hanno dichiarato che avrebbero iniziato ad adottare iniziative in quella direzione. Il caso della Russia, in particolare, è un esempio delle capacità dell'Ue di esercitare una pressione efficace su altri paesi nel campo delle politiche ambientali. Molti osservatori sostengono che difficilmente il presidente Vladimir Putin avrebbe rischiato di mettere in pericolo le buone relazioni con l'Ue opponendosi al trattato (Lightfoot e Burchell 2005), soprattutto a seguito della promessa europea di sostenere la candidatura russa all'Omc (Walters, 2004). La ratifica nel novembre 2004 del Protocollo di Kyoto da parte di Mosca è stata determinante per il futuro del trattato. Secondo quanto stabilito dalle nazioni firmatarie, infatti, il Protocollo di Kyoto poteva entrare in vigore solamente se ratificato dagli Stati che, complessivamente, emettono più del 55% dell'anidride carbonica mondiale. Con l'adesione della Russia quel limite è stato raggiunto e superato (Ansa, 2005). Il 15 febbraio 2005 il Protocollo è così potuto entrare in vigore.

Anche in materia di biotecnologia, gli Usa si sono rivelati influenti solamente fino alla fine degli anni '90. Gli americani sono stati pionieri nella

regolamentazione in questo campo. La prima iniziativa di regolazione della ricerca sull'ingegneria genetica fu l'adozione, da parte dei National Institutes of Health, del codice di condotta, elaborato nel 1975 da scienziati americani all'avanguardia nella manipolazione genetica. L'approccio suggerito dagli Usa era basato sull'analisi del prodotto finale e sulla promozione della ricerca scientifica nel campo dell'ingegneria genetica. Negli anni '80 gli Usa hanno avuto un ruolo determinante nelle decisioni delle organizzazioni internazionali. Le prime iniziative dell'Onu in materia di ogm, infatti, erano basate sulla promozione dell'innovazione biotecnologica nella politica alimentare e sostenevano l'approccio americano basato sul prodotto (Cantley 1995).

Nei primi anni '90, però, l'Ue ha messo in discussione l'approccio basato sull'analisi del prodotto finito, orientandosi invece all'analisi del processo di produzione. Verso la fine degli anni '90, quando l'applicazione delle biotecnologie all'alimentazione ha iniziato a sollevare diverse preoccupazioni nell'opinione pubblica internazionale, questo nuovo approccio ha assicurato all'Ue un peso crescente nei negoziati interni alle organizzazioni internazionali (Sicurelli 2004). A partire dal 1998 l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse) ha fatto proprio il principio di precauzione, applicandolo al tema della produzione di ogm.

L'Ue si è rivelata efficace nell'esportare il proprio approccio nei negoziati per il **Protocollo di Cartagena** sulla biosicurezza. Le trattative hanno visto formarsi di cinque gruppi principali: (1) l'Ue (ancora a 15); (2) il gruppo dei paesi dell'Europa centrale e orientale (futuri membri dell'Ue); (3) il c.d. gruppo del "compromesso" (Corea del Sud, Giappone, Messico, Norvegia e Svizzera); (4) il gruppo cosiddetto "like-minded" (la maggioranza dei paesi in via di sviluppo); (5) il gruppo "Miami" (Argentina, Australia, Canada, Cile, Stati Uniti e Uruguay) (ENB 2000).

L'Ue, i paesi dell'Europa centro-orientale, il gruppo del compromesso e il gruppo "like-minded" hanno sostenuto un accordo a favore dell'applicazione del principio di precauzione alle biotecnologie, contro l'opposizione del gruppo "Miami". Tali paesi hanno proposto che il principio fosse incluso nel testo del Protocollo, mentre gli Usa volevano un semplice riferimento nel preambolo. Gli americani, inoltre, erano contrari all'esplicitazione dei criteri di attuazione del principio di precauzione, che gli europei invece ritenevano necessaria (ENB 2000). Riguardo all'utilizzo di ogm nei prodotti farmaceutici, invece, il gruppo "like-minded" – composto dalla maggioranza dei paesi in sviluppo – si è alleato con gli Usa.

Alla fine, come desideravano gli europei, il principio di precauzione, richiamato nel preambolo, è stato inserito anche nell'articolo 1, dove vengono fissati gli obiettivi del trattato. Gli Usa sono però riusciti ad ottenere che il Protocollo non si applicasse ai prodotti farmaceutici. L'Ue però l'ha spuntata sui criteri di applicazione del principio di precauzione, che vengono specificati agli articoli 6, 8, 10 e 11.

## **5. Le incognite della cooperazione internazionale per la difesa dell'ambiente**

I contrasti transatlantici sull'ambiente riflettono una diversità d'approccio strategico. Anche se nei negoziati internazionali l'Ue e gli Usa hanno raggiunto compromessi rilevanti, le rispettive visioni politiche e strategie di protezione ambientale sono tutt'ora terreno di scontro.

Se gli Usa hanno avuto un ruolo determinante nella definizione delle politiche ambientali all'interno delle organizzazioni internazionali fino alla fine degli anni '90, negli ultimi anni è stata l'Ue ad imprimere una nuova direzione ai negoziati internazionali. La strategia unilaterale scelta dagli Usa, la coesione degli Stati europei, l'impegno dell'Ue per la formazione di accordi multilaterali volti alla promozione di norme internazionali e gli orientamenti dell'opinione pubblica hanno contribuito all'indebolimento del ruolo degli Usa e al progressivo rafforzamento di quello dell'Ue.

Diversamente da quanto avviene nella maggior parte delle decisioni di politica estera, l'Ue ha agito infatti come attore unitario nei negoziati internazionali sul clima e gli ogm. L'unilateralismo degli Usa ha portato ad un relativo isolamento del governo americano. La coesione degli Stati membri dell'Ue rispetto alle politiche ambientali, invece, ha contribuito a rafforzare l'Ue come attore internazionale. Inoltre, come dimostra il caso degli ogm, le priorità dell'Ue hanno trovato il consenso sempre più vasto dell'opinione pubblica internazionale.

Per risolvere le divisioni tra Usa e Ue sull'ambiente, nel 1999 è stato avviato un esperimento di cooperazione internazionale chiamato "Dialogo transatlantico sull'ambiente". Esso coinvolge organizzazioni non governative di entrambi i lati dell'Atlantico impegnate a sviluppare priorità d'azione e richieste comuni alle autorità politiche. Tuttavia, a causa della mancanza di risorse economiche, questo esperimento non ha dato risultati soddisfacenti ed esiste

ancora solo nominalmente. La contrapposizione tra l'Ue e gli Usa è, dunque, ancora in atto e solleva numerosi quesiti.

Il tema del riscaldamento climatico è stato tra gli argomenti affrontati in occasione della visita di Bush in Europa a metà febbraio 2005. Restano, infatti, alcuni problemi irrisolti. Cosa succederà dopo il 2012, quando il Protocollo di Kyoto si estinguerà, se gli Usa e l'Australia continueranno a restare fuori dal sistema di limitazione delle emissioni? E come si comporteranno i grandi paesi in via di sviluppo come la Cina o l'India, che il trattato non vincola a nessuna limitazione di emissioni? È probabile che l'ostinato rifiuto degli Stati Uniti a ratificare il Protocollo di Kyoto indurrà anche i paesi in via di sviluppo a non aderire alle condizioni in esso contenute. Con l'aumento delle emissioni di gas da parte di questi paesi, però, si porrà nuovamente il problema della sua efficacia. Il Protocollo è di fatto morto, come sostiene l'amministrazione Bush (Pianin, 2001) oppure si tratta di un "un neonato scampato all'aborto e ora destinato a una lunga vita", come viene considerato dall'Ue (Martin, 2005)?

Anche nel caso degli ogm non mancano interrogativi in attesa di risposta. La moratoria istituita da alcuni Stati europei è stata abbandonata nel 2004 dopo l'adozione da parte della Comunità di alcuni provvedimenti che consentono di commercializzare gli ogm se etichettati come tali<sup>4</sup>. La disputa sugli ogm che in seno all'Omc oppone gli Usa all'Ue, però, non si è ancora conclusa. La normativa prodotta dall'Omc non fa mai menzione del principio di precauzione. Tuttavia, l'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie e l'Accordo sulle barriere tecniche al mercato, entrambi patrocinati dall'Omc, vengono interpretati dall'Ue come applicazioni di tale principio (Commissione europea, 2000)<sup>5</sup>. D'altro canto, in una disputa tra Usa e Ue risalente al 1998 a proposito della presenza di ormoni nella carne, l'Omc ha dato un'interpretazione dei criteri applicativi del principio di precauzione conforme a quella americana.

Alle domande sulla sorte del Protocollo di Kyoto e sulla risoluzione della disputa sugli ogm si aggiunge l'interrogativo sul futuro ruolo che l'Ue occuperà

---

<sup>4</sup> Regolamento (Ce) n. 1831/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, concernente la tracciabilità e l'etichettatura di organismi geneticamente modificati e la tracciabilità di alimenti e mangimi ottenuti da organismi geneticamente modificati, nonché recante modifica della direttiva 2001/18/CE [Gazzetta ufficiale L. 268 del 18 ottobre 2003].

<sup>5</sup> L'Accordo sanitario e fitosanitario dell'Omc permette ai governi di bloccare le importazioni se il proposito è quello di proteggere la salute umana, animale o delle piante, e l'Accordo sulle barriere tecniche al mercato consente azioni restrittive come provvedimenti relativi all'imballaggio, alla classificazione o all'etichettatura, nel caso in cui il proposito sia quello di mantenere la qualità o l'uniformità del prodotto.

nei negoziati internazionali sull'ambiente in seguito all'allargamento a dieci paesi dell'Europa centro-orientale. Questi paesi, infatti, hanno politiche ambientali meno avanzate di quelle dell'Europa a quindici e hanno dato priorità alla modernizzazione dell'agricoltura piuttosto che alla protezione ambientale. Allo stesso tempo, tuttavia, le clausole di condizionalità poste dall'Ue nel corso del processo di adesione hanno contribuito alla diffusione nei nuovi membri delle norme costitutive dell'Ue (Baker e McCormick 2004), tra le quali il principio di precauzione.

## **7. Conclusione**

In conclusione, tre grandi incognite gravano sul futuro della cooperazione internazionale per la difesa dell'ambiente.

Il processo di ratifica del Protocollo di Kyoto ha incontrato molti ostacoli, alcuni dei quali non è stato possibile superare, bensì solo aggirare. In particolare, l'eventualità che il trattato restasse lettera morta a causa dell'opposizione dell'attuale amministrazione americana è stata scongiurata solo grazie alla ratifica del Protocollo da parte della Russia, che ne ha reso possibile l'entrata in vigore. Tuttavia, il futuro del Protocollo di Kyoto è incerto. Facendo sì che il trattato fosse ratificato dalla Russia, l'Unione Europea ha sicuramente colto un successo, ma il mancato adeguamento alle disposizioni del trattato da parte del governo e delle aziende americani, che sono i maggiori inquinatori mondiali, presumibilmente ne ridurrà l'efficacia in misura considerevole. Se, alla data d'estinzione del trattato (2012), esso non avrà saputo creare un sistema di riduzione delle emissioni di gas internazionalmente riconosciuto, quella degli europei sarà stata solo una vittoria di Pirro.

La disputa sugli ogm in seno all'Organizzazione mondiale del commercio non ha, al contrario delle vicende legate al Protocollo di Kyoto, il profilo della grande contesa politica. Da una parte, l'ostilità europea nei confronti dei prodotti che contengono ogm esprime l'esigenza di cautela incarnata dal principio di precauzione ed è in sintonia con la diffidenza dell'opinione pubblica nei confronti della manipolazione genetica degli alimenti. Dall'altra, però, l'Ue viene accusata di nascondere, dietro la protezione del consumatore, gli interessi particolaristici della propria agricoltura e di imporre quindi restrizioni illegittime alle importazioni. Allo stesso modo gli Usa, che basano i loro argomenti a favore degli ogm sostenendo che la pericolosità di questi non è stata provata, vengono accusati

di voler promuovere gli interessi del proprio settore agricolo, che fa larghissimo impiego di ogm. Il rapporto finale dell'organismo dell'Omc deputato alla risoluzione delle dispute è atteso a fine giugno. È improbabile, comunque, che l'esito della vicenda, qualunque esso sia, possa incidere in profondità sul modo in cui gli Usa e l'Ue tendono ad interpretare il principio di precauzione.

Come dimostrano il caso del surriscaldamento climatico e quello degli organismi geneticamente modificati, nel corso degli anni '90 i negoziati internazionali in materia ambientale sono stati caratterizzati da una forte polarizzazione attorno alle posizioni degli Usa e dell'Ue. Finora, gli europei si sono dimostrati capaci di agire in modo coeso e di presentarsi con una sola voce in sede negoziale. Le grandi battaglie politiche con gli Usa sono state condotte, però, dalla vecchia Europa a quindici. Il blocco di paesi che ha fatto il suo ingresso nell'Unione il primo maggio 2004 non ha partecipato direttamente alla formazione delle politiche ambientali comuni. La solidità della posizione europea, quindi, dipenderà quindi dall'adesione di questi paesi ai principi strategici che hanno guidato nell'ultimo decennio le politiche dell'Ue e su cui si fonda la credibilità di cui gode oggi.

## Riferimenti bibliografici

- Ansa Sportello Europa, 2005, *Ambiente: Protocollo di Kyoto, mercoledì al via nel mondo*, 14 febbraio.
- Baker, S., McCormick, J., 2004, *Sustainable development: comparative understandings and responses*, in Vig, N., Faure, M, G, (a cura di) *Green giants? Environmental policies of the United States and the European Union*, Londra: MIT Press.
- Brinkhorst, L., J., 1994, *The European Community at UNCED: lessons to be drawn for the future*, in Curtis, D., Henkels, T., (a cura di), *Institutional dynamics of European Integration*, vol. 2, Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Cantley, M., F., 1995, *The Regulation of Modern Biotechnology: A Historical and European Perspective. A Case Study in How Societies Cope With New Knowledge in the Last Quarter of the Twentieth Century*, in D. Brauer (a cura di), *Biotechnology Vol. 12, Legal, economic and ethical dimensions*, Seconda Edizione, Weinheim: VCH Verlagsgesellschaft Publishers.
- Christoforou, T., 2004, *The precautionary principle, risk assesment, and the comparative role of science in the European Community and the US legal systems*, in Vig, N., Faure, M, G, (a cura di) *Green giants? Environmental policies of the United States and the European Union*, Londra: MIT Press.
- Commissione Europea, 1998, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale, al Comitato delle regioni e ai paesi candidati dell'Europa centrale e orientale sulle "Strategie di adesione nel settore dell'ambiente: raccogliere la sfida dell'ampliamento ai paesi candidati dell'Europa centrale e orientale"*, COM (98)294
- Commissione Europea, 2000, *Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione*, \* COM/2000/0001 def. \*/
- Daalder, I., 2001, *Are the United States and Europe heading to divorce?*, "International Affairs", 22, pp.531-545.
- Damro, C., Méndez, P., L., 2003, *The Kyoto Protocol's emission trading system. An EU-US environmental flip-flop*, Working Paper, University of Pittsburg.
- Dunlop, C, 2000, *GMOs and Regulatory Styles*, "Environmental Politics", 9, 2, pp.149-155.
- ENB, 2000, *Earth Negotiation Bulletin*, A Reporting Service for Environment and Development Negotiations, the "First Extraordinary Meeting of the Convention of the Parties", <http://www.iisd.ca/voltoc.html>.

- Govaere, I., 2004, *In-Between Seats: The Participation of the European Union in International Organizations*, "European Foreign Affairs Review", 9, 2, pp. 155-187.
- Haigh, N., 1996, *Climate change policies and politics in the European Community*, in O'Riordan, T., Jager, J., (a cura di) "Politics of climate change: a European perspective", Londra: Routledge.
- Kagan, R., 2003, *Of paradise and power: America and Europe in the new world order*, New York: Knopf
- Krämer, E., 2004, *The roots of divergence: a European perspective*, in Vig, N., Faure, M., G. (a cura di), Vig, N., Faure, M, G, (a cura di) *Green giants? Environmental policies of the United States and the European Union*, Londra: MIT Press.
- Lightfoot, S., Burchell, J., 2005, *The European Union and the World Summit on Sustainable Development: normative power Europe in action?*, "Journal of Common Market Studies", 43, 1, pp.75-95.
- Macrory, R., Hession, M., 1996, *The European Community And The Role Of Law And Legal Competence In Climate Change*, in O'Riordan and Jäger (a cura di), *Politics of Climate Change - A European Perspective*, Londra: Routledge.
- Martin, F., F., 2005, *Il protocollo di Kyoto diventa legge*, "Corriere della Sera", 15 febbraio.
- Patterson, L., A., Josling, T.E., 2002, *Regulating Biotechnology: Comparing EU and US Approaches*, "European Policy Papers", 8, <http://aei.pitt.edu/archive/00000028/>.
- Pianin, E., 2001, *US aims to pull out of warming treaty: "no interest" in implementing the Kyoto pact*, Washington Post, 28 Marzo, p.1.
- Scheurs, M., A., 2004, *The climate change divide: the European Union, the United States and the future of the Kyoto Protocol*, in Vig, N., Faure, M, G, (a cura di) *Green giants? Environmental policies of the United States and the European Union*, Londra: MIT Press.
- Sicurelli, D., In corso di pubblicazione 2004, *Risorse e strategie dell'Unione Europea come attore internazionale nelle politiche di biotecnologia e sicurezza alimentare*, "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", 3/2004.
- Steuner, R., 2003, *The US's retreat from the Kyoto Protocol: an account of a policy change and its implications for future climate policy*, "European Environment", 13, 6, pp. 344 – 360.



- The Economist, 2004, *Hotting up. The debate over global warming is getting rancorous*, 4 febbraio.
- Wallström, M., 2002, *From words to deeds: the results of the WSSD in Johannesburg*. “Centre for European Policy Studies Corporate Breakfast”, 11 settembre, Bruxelles.
- Walters, G., 2004, *Kyoto, WTO Deals Hang in Balance*, “Moscow Times”, 20 maggio.