



Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights
Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos
Ordre juridique international et Droits de l'Homme

OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI N. 5/2015

1. TRA GINEVRA E PARIGI: IL DIBATTITO PER LA DETERMINAZIONE DI UN *PROPER LINKAGE* TRA DIRITTI UMANI E CAMBIAMENTI CLIMATICI

1. *La Human Rights Machinery di Ginevra ed il dibattito sul tema dei cambiamenti climatici*

L'opportunità di inserire il tema dei cambiamenti climatici nell'agenda dei lavori del Consiglio dei Diritti Umani è il risultato di un attento e complesso studio che è stato condotto sul piano normativo, attraverso la progressiva produzione di risoluzioni dal 2008 ad oggi, focalizzate sul nesso esistente tra diritti umani e cambiamenti climatici, ma anche sul piano concettuale in funzione della adozione di documenti di analisi da parte della competente Procedura Speciale e della promozione di un dibattito ampio tra gli esperti degli Stati membri partecipanti alle sessioni ordinarie e straordinarie dello stesso Consiglio.

Nella [Risoluzione 7/23](#), adottata nel marzo 2008, il Consiglio dei Diritti Umani evidenzia la portata dei mutamenti climatici in quanto fattore che «poses an immediate and far-reaching threat to people and communities around the world» e formula un preciso invito all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani ad avviare uno studio avente ad oggetto lo specifico *linkage* tra i diritti umani ed i cambiamenti climatici ([Analytical study on the relationship between climate change and human rights](#), Doc. A/HRC/10/61, gennaio 2009).

Una particolare attenzione alle situazioni che, per motivi di origine tanto naturale quanto antropica i quali si traducono in disastri di grandi proporzioni, prevedibili e previsti ancorché difficilmente gestibili, colpiscono popolazioni che vivono in condizioni vulnerabili in determinate aree del mondo, è al centro dei paragrafi operativi della [Risoluzione 10/4](#), adottata dal Consiglio dei Diritti Umani nel marzo 2009: «*climate change-related impacts have a range of implications, both direct and indirect, for the effective enjoyment of human rights [...]*», rilevando appunto che tali implicazioni «*will be felt most acutely by those segments of the population who are already in a vulnerable situation [...]*». Le considerazioni introdotte in tale strumento hanno incoraggiato l'apertura del dibattito tenutosi in occasione della successiva 11 sessione del Consiglio di giugno 2009 ([Panel discussion on the relationship between climate change and human rights](#)), portando gli Stati a pronunciarsi dapprima per la condivisione ed il supporto nella traduzione pratica degli obiettivi contenuti nel Piano d'Azione di Bali ([Bali Action Plan](#), adottato dalla 13 Conferenza delle Parti – COP della Convenzione delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC) - COP13 il 15

dicembre 2007) e poi, in occasione dei lavori del [2010 Social Forum](#), per la puntuale definizione delle differenti categorie di effetti derivanti dalla inadeguata conoscenza scientifica e dall'incentivazione di pratiche produttive che agevolano il fenomeno in parola a detrimento di diritti umani di seconda generazione e della alterazione delle misure di assistenza e di cooperazione internazionale (Doc. [A/HRC/16/62](#)).

Con la [Risoluzione 18/22](#), adottata nel settembre 2011, il Consiglio ha voluto fornire una ricostruzione completa del quadro normativo internazionale vigente nella materia, comprensivo di formulazioni di obbligo di natura convenzionale nonché di principi e standards internazionali a fondamento delle attività di natura nazionale ed internazionale, programmatiche ed operative, per la prevenzione e la gestione dei cambiamenti climatici. Il tema è stato ulteriormente approfondito nel corso dell'evento/[Seminar on addressing the adverse impacts of climate change on the full enjoyment of human rights](#), che si è tenuto a margine della sessione del Consiglio, per approfondire aspetti essenziali rimessi in capo agli Stati membri nella definizione delle misure politiche nazionali nel rispetto dei parametri di coerenza, di legittimità e di approccio sostenibile e bilanciato tra sviluppo economico, diritti umani e protezione dell'ambiente (Doc. [A/HRC/20/7](#)).

Nei passaggi temporalmente più recenti il Consiglio dei Diritti Umani ha sollecitato una riflessione sul tema connessa con il più ampio e complesso processo avviato a New York in materia di revisione degli impegni cooperativi globali e di riscrittura degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, che comprendono anche la componente ambientale (*rectius*, sostenibile). In questa prospettiva deve leggersi la [Risoluzione 26/27](#), adottata nel luglio 2014, nella quale l'organo invita gli Stati membri ad affrontare in maniera adeguata gli impatti negativi derivanti dai cambiamenti climatici sul godimento effettivo dei diritti umani, incluso il diritto umano allo sviluppo. Il miglioramento delle modalità proprie dell'assistenza cooperativa di carattere sia tecnico che finanziario, l'incentivazione dei processi di trasferimento delle conoscenze tecnologiche, rinnovate e più incisive misure funzionali all'adattamento e alla mitigazione del fenomeno in parola, una specifica attenzione rivolta ai Paesi in via di sviluppo destinatari degli interventi cooperativi, sono stati i principali temi discussi in occasione della [Full-day panel discussion on specific themes relating to human rights and climate change](#), organizzata nel quadro dei lavori della 28 sessione del Consiglio di marzo 2015 (Doc. [A/HRC/29/19](#)) e alla base dell'adozione della successiva [Risoluzione 29/15](#), nello scorso luglio 2015, in cui è contenuto l'impegno ad avviare uno studio mirato sul rapporto tra impatto dei cambiamenti climatici e diritto alla salute ([Analytical study on the impacts of climate change on the enjoyment of the right to health](#)), processo ancora in corso, al quale hanno contribuito ad oggi quattordici Stati membri, quattro organismi onusiani, l'Organizzazione internazionale per le migrazioni, tre istituzioni nazionali indipendenti, dieci organizzazioni non governative ed un ente accademico.

In questo contesto va menzionata anche la Procedura Speciale appositamente competente in materia, il cui mandato tuttavia assume una titolazione più ampia: il Relatore Speciale sui diritti umani e l'ambiente ([Special Rapporteur on human rights and the environment](#)) è stato creato dal Consiglio dei Diritti Umani con Risoluzione [19/10](#) del 19 aprile 2012, e sin dall'inizio della sua attività ha voluto procedere per una ricognizione complessiva del tema finalizzata alla produzione di un [Climate Change mapping report](#), risultato dei contributi trasmessi da tutti gli organismi della *Human Rights Machinery* indirettamente interessati dall'argomento.

In linea con questa prima attività concertata, il coordinamento tra Procedure Speciali è stato preservato anche in successivi interventi tra i quali si ritiene opportuno menzionare innanzitutto l'invio di una Lettera aperta ([Open letter](#)) del 17 ottobre 2014 agli Stati Parti del (UNFCCC) nella quale è loro richiesto, in tale assetto, «*to adopt urgent and ambitious mitigation and adaptation measures to prevent further harm*» e in particolare di formulare espressamente il proprio sostegno ed impegno per la compilazione di un accordo vincolante sul clima declinato in modo tale che «*the Parties shall, in all climate change related actions, respect, protect, promote and fulfil human rights for all, and to launch a work program to ensure that human rights are integrated into all aspects of climate actions*».

Un secondo intervento congiunto delle Procedure Speciali si è tradotto nell'adozione di un [joint statement](#), pronunciato in occasione della Giornata mondiale dell'ambiente, il 5 giugno 2015, in cui il dato scientifico – la pericolosità dell'aumento medio della temperatura globale di 2 gradi Celsius – provocherà ingenti danni e limiterà concretamente il godimento dei diritti umani se gli Stati membri non si impegneranno nel negoziato finalizzato all'adozione di un accordo globale sul clima.

L'elemento scientifico è stato richiamato altresì in un recente rapporto, compilato da alcune Procedure Speciali con il contributo di venti Stati membri particolarmente interessati al tema nel quadro del *Climate Vulnerable Forum*, e presentato nei lavori della Conferenza delle Parti – COP della Convenzione delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC) del 1 maggio 2015 ([The Effects of Climate Change on the Full Enjoyment of Human Rights](#)). Nel documento si sottolinea ancora una volta l'esigenza di regolamentare la materia attraverso un accordo vincolante, contenente obiettivi sì ambiziosi ma necessari per evitare che gli effetti negativi derivanti dal marcato innalzamento della temperatura globale potranno produrre sulla vita e sul benessere delle popolazioni.

In questa ultima dimensione le informazioni scientifiche contenute in innumerevoli rapporti tecnici adottati annualmente dal Panel Integovernativo sui cambiamenti climatici ([Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC](#); si veda a tale proposito l'ultimo Rapporto pubblicato nel 2014, [5th Assessment Report](#)) sono declinate in stretta correlazione con il diritto internazionale dei diritti umani. Tutti i fenomeni di origine naturale ed antropica ai quali abbiamo assistito negli ultimi anni sono collegati all'emissione di gas climateranti, i quali incidono sulla frequenza e sulla gravità dei disastri ambientali di natura territoriale, marina, atmosferica, impattando evidentemente in maniera negativa su alcune fattispecie giuridiche: il diritto alla vita, il diritto all'acqua e all'accesso ai servizi sanitari di base, il diritto al cibo, il diritto alla salute, il diritto all'alloggio, il diritto allo sviluppo. In particolare le condizioni di maggior sofferenza, come già ricordato *supra*, vengono registrate per quelle popolazioni che vivono in situazioni particolarmente svantaggiate perché colpite da altri fattori: la collocazione geografica (ad esempio in Paesi privi di accesso al mare), il grado di povertà reale, l'età, il genere, il contesto culturale di appartenenza. E' evidente che soprattutto in aree ecosistemiche già ferite e dunque ad alto rischio ambientale i cambiamenti climatici rappresentino un più che potenziale fattore di danno che richiede una risposta non frammentata bensì globale.

2. Il Ginevra Pledge for Human Rights in Climate Action

In linea con quanto appena richiamato la *Human Rights Machinery* ginevrina ha elaborato il suo contributo tecnico che poggia sull'adozione del c.d. *human rights-based approach* al tema dei cambiamenti climatici, partendo sì dalla correlazione già studiata e

consolidata tra tale tema e i diritti umani ma includendovi anche il ruolo ed il peso che gli Stati membri dell'Organizzazione nonché Parti della Convenzione UNFCCC hanno nel più ampio assetto della cooperazione internazionale per lo sviluppo.

Premettendo che le criticità di adattamento di tale approccio in funzione della definizione delle politiche globali e delle misure cooperative volte alla gestione dei cambiamenti climatici sono molteplici, gli organismi operanti a Ginevra hanno delineato alcuni elementi basilari per agevolare il processo: una chiara formulazione delle politiche e delle misure, la identificazione dei diritti e degli obblighi in capo ai beneficiari e ai donatori presenti in un classico assetto cooperativo, il rafforzamento dei principi e degli *standards* del diritto internazionale dei diritti umani per assicurare i principi e gli *standards* a fondamento dell'azione cooperativa per lo sviluppo (universalità, inalienabilità, indivisibilità, interdipendenza, non discriminazione ed eguaglianza, partecipazione ed inclusione, responsabilità e stato di diritto).

In linea di continuità, di lettura e di analisi, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, la Dichiarazione sul diritto allo sviluppo, gli strumenti di *soft law* adottati al termine dei lavori dei Vertici convocati sotto l'egida delle Nazioni Unite dal 1972 al 2012, la progressiva creazione di un importante apparato normativo – gli accordi ambientali multilaterali – hanno richiamato e richiamano tuttora gli Stati a promuovere un processo di sviluppo globale sostenibile, dando impulso alla crescita economica ma al contempo assumendosi responsabilità sì comuni ma differenziate, per le generazioni sia presenti che future.

Lo *human rights-based approach* prescinde dalla conoscenza scientifica e dal progresso tecnologico, dalla individuazione di nuove fonti di energia e dalla protezione dell'ecosistema nel suo complesso, dalla capacità di resilienza delle popolazioni e dal grado partecipativo ai processi decisionali che le riguardano direttamente, dalla coerenza degli interventi cooperativi. Tutti i soggetti che partecipano e sostengono tale approccio devono essere consapevoli delle loro responsabilità, siano essi Stati o attori non istituzionali – in particolar modo il mondo imprenditoriale – e della necessità di agire in piena trasparenza nella conduzione degli interventi ad impatto ambientale e nel monitoraggio e nella misurazione degli effetti prodotti, incluso l'impatto sul godimento dei diritti umani.

In questo contesto sia il Consiglio dei Diritti Umani che l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani hanno ribadito in molteplici occasioni il *linkage* tra strumenti convenzionali vigenti nella materia in esame e nel quadro del diritto internazionale dei diritti umani da un lato e strumenti programmatici a fondamento del futuro assetto cooperativo globale, come la nuova [2030 Agenda for Sustainable Development](#). Nella sintesi della formula dello sviluppo sostenibile in quanto diritto umano, risultato fondamentale dei lavori della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile tenutasi a Rio de Janeiro nel 2012 (meglio conosciuta come Rio+20) e del documento finale adottato al termine dell'evento («[The Future We Want](#)»), risiede il nuovo impegno dell'Organizzazione e dei suoi Stati membri: assicurare la piena coerenza delle azioni mirate alla promozione della c.d. economia verde (*green economy*) ed alla protezione dei diritti umani.

In questo ambito in particolare l'Ufficio dell'Alto Commissario si è fatto promotore di detto impegno già dal 2012, trasmettendo una Lettera aperta a tutte le Rappresentanze degli Stati membri nelle sedi di New York e di Ginevra ([Open letter to all Permanent Missions in New York and in Geneva](#)) e, nel più recente passaggio compilatorio della nuova Agenda per lo Sviluppo Sostenibile, ha organizzato insieme alla Mary Robinson

Foundation e all'organizzazione *Climate Justice* un evento, il *Climate Justice Dialogue*, tenutosi a Ginevra il 9 febbraio 2015.

Il risultato di tale evento, che ha visto la partecipazione di rappresentanti istituzionali e non, esperti, società civile, è rappresentato dal c.d. [Geneva Pledge for Human Rights in Climate Action](#): si tratta di una iniziativa di carattere volontario, lanciata il 13 febbraio, sponsorizzata dal Costa Rica e sostenuta da diciassette Stati membri, che preserva il suo carattere aperto in quanto altri Stati possono aderirvi in ogni momento (al 27 novembre 2015 gli Stati aderenti sono 31, compresa l'Italia). L'obiettivo di questa iniziativa consiste nella promozione dello scambio di conoscenze e di buone pratiche sul *linkage* tra diritti umani e cambiamenti climatici, favorendo il contatto tra esperti nazionali e le opportunità di rafforzamento delle capacità scientifiche e tecnologiche per il miglioramento delle condizioni ambientali globali.

Il principio che informa il *pledge* nel suo complesso è il seguente: *«we work on behalf of our people in defence of a climate system that is safe for all humanity, and allows for the benefits of development to be reaped by all»*. Dunque gli Stati che lo hanno sottoscritto si impegnano a « [...] facilitate the exchange of expertise and best practice between our human rights and climate experts to build our collective capacity to deliver responses to climate change that are good for people and the planets».

3. Il contributo della Human Rights Machinery delle Nazioni Unite al dibattito nel quadro dei lavori della COP21 (Parigi, 30 novembre – 11 dicembre 2015)

Le osservazioni sinora riportate, che attengono in via principale al contributo fornito dal sistema Nazioni Unite a Ginevra sul tema dei cambiamenti climatici e sulla rilevanza assunta, in questo ambito, dalla promozione e protezione dei diritti umani, rivestono un carattere di estrema attualità se correlate all'avvio dei lavori della 21 Conferenza delle Parti Conferenza delle Parti – COP della Convenzione delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC), apertasi a Parigi il 30 novembre 2015 ([COP21 of the UNFCCC](#)).

In vista della COP21 l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani ha predisposto un apposito contributo che si sostanzia in una serie di messaggi-chiave diretti agli Stati Parti della Convenzione, corredati da una sintesi della produzione normativa e dei documenti di *reporting* adottati dagli organismi appartenenti alla *Human Rights Machinery* di Ginevra nel corso degli ultimi anni in riferimento alle principali fattispecie giuridiche il cui godimento è stato e potrebbe ancora essere messo in pericolo per politiche e misure operative inadeguate nel contesto dei cambiamenti climatici ([Understanding Human Rights and Climate Change](#)).

I messaggi-chiave ([OHCHR's Key Messages on Human Rights and Climate Change](#)) poggiano su un assunto di base: agli Stati ed al mondo imprenditoriale sono rimessi obblighi e responsabilità nell'attuale processo negoziale finalizzato alla conclusione di un accordo globale sul clima, da cui discenderà la definizione di politiche nazionali ed internazionali e l'adozione di misure di carattere cooperativo strumentali per l'adattamento e la mitigazione degli effetti derivanti dai cambiamenti climatici negli anni a venire.

Affinché dette politiche e misure siano coerenti, adeguate, sufficientemente ambiziose, non discriminatorie e comunque rispettose dei principi e degli *standards* propri del diritto internazionale dei diritti umani è necessario:

- mitigare i cambiamenti climatici e prevenire gli impatti negativi che ne discendono sul godimento dei diritti umani: si tratta di un impegno che gli Stati devono assumere a lungo termine per garantire appieno la promozione e la protezione dei diritti umani, con

particolare riferimento ad alcune fattispecie quali il diritto alla salute, all'alloggio, all'acqua ed al cibo, e ad alcune categorie di titolari ovvero quelle c.d. vulnerabili (donne, minori, persone anziane, popolazioni indigene, minoranze, migranti, lavoratori rurali, persone con disabilità e poveri).

- garantire una reale capacità di adattamento ai cambiamenti climatici: l'impegno degli Stati si traduce qui nella obbligatorietà di adottare idonee misure di adattamento per la tutela di particolari categorie di titolari di diritti che vivono in aree critiche (piccole isole, zone costiere o aride, le regioni polari), tali da facilitare processi di resilienza non discriminatori – soprattutto nell'accesso ai servizi di base per il godimento dei diritti economici, sociali e culturali.

- assicurare l'effettiva responsabilità e adeguate misure di compensazione per i danni prodotti dai cambiamenti climatici: richiamando i meccanismi di monitoraggio e di controllo del rispetto dei diritti umani introdotti nei principali strumenti giuridici convenzionali costitutivi del diritto internazionale dei diritti umani, l'impegno degli Stati si sostanzia nel rafforzare detti meccanismi e nella previsione di ulteriori, di carattere giurisdizionale e para-giurisdizionale per i danni provocati sul proprio territorio ma anche oltre confine, ancorché per la mancata sorveglianza circa l'operato delle proprie imprese.

- rendere disponibili adeguate risorse per promuovere uno sviluppo sostenibile nel rispetto dei diritti umani: tale impegno è già parte integrante degli obblighi assunti dagli Stati parti degli *Human Rights Treaties*, tuttavia in questa sede è evidenziato il *linkage* con il tema dei cambiamenti climatici quale misura che deve assumere un carattere complementare rispetto agli obblighi già in essere, esemplificata richiamando l'introduzione di strumenti fiscali volti a mitigare gli effetti negativi sull'ambiente, a mobilitare le risorse finanziarie ma anche a tutelare le popolazioni in condizioni di povertà o di marginalizzazione effettiva.

- promuovere validi processi di cooperazione internazionale: si fa riferimento al dovere di cooperare per la piena realizzazione dei diritti umani, tra i quali il diritto ad un ambiente climaticamente sano la cui tutela implica una risposta globale, solidale, condivisa, coordinata, efficace, trasparente, partecipativa, non discriminatoria, prevista tra quelle facenti parte dell'assistenza ufficiale allo sviluppo.

- garantire il principio di equità intergenerazionale: si tratta di un impegno perfettamente in linea con quanto già sancito in numerosi strumenti declaratori adottati in passato nel sistema Nazioni Unite, letto ora con particolare attenzione per le giovani e le future generazioni che vivono in Paesi in via di sviluppo ed in aree svantaggiate dal punto di vista climatico.

- garantire un effettivo e solidale godimento dei benefici scientifici: muovendo dal dispositivo del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, che introduce tale principio, l'impegno viene ribadito in correlazione alle conoscenze già acquisite, alla promozione ed applicazione di nuove conoscenze, ivi incluse quelle di rilievo tecnologico, nella materia dei cambiamenti climatici. La componente scientifica verde deve essere sviluppata, incentivata e resa accessibile a costi adeguati, agevolando al contempo i processi di sviluppo economico.

- proteggere i diritti umani dagli effetti negativi derivanti da processi di sviluppo imprenditoriale che impattano in termini ambientali: l'impegno degli Stati, e delle imprese che vi sono legalmente collocate, operando nel territorio o all'estero, deve essere ispirato dai Principi Guida delle Nazioni Unite su Imprenditoria e Diritti Umani. Benché si tratti di *soft law*, tali Principi sono considerati particolarmente importanti per l'adozione e lo

sviluppo di pratiche imprenditoriali rispettose dei principi e degli *standards* a fondamento del diritto internazionale dei diritti umani, includendosi in tale assetto l'accesso a meccanismi di compensazione conseguenti la violazione dei diritti umani dipesa da inidonee politiche e misure di adattamento e di mitigazione dei cambiamenti climatici.

- garantire i principi di eguaglianza e non discriminazione: si tratta di un impegno che deve essere assunto dagli Stati nell'adozione di politiche e di misure sostenibili sotto il profilo ambientale/climatico che riguardano le categorie di titolari di diritti c.d. vulnerabili, già ricordate *supra*.

- assicurare una partecipazione costruttiva e consapevole ai processi decisionali che riguardano il tema dei cambiamenti climatici: è evidente che gli Stati, per la rispettiva componente istituzionale, debbano procedere nel rispetto dei principi della trasparenza e della partecipazione dei beneficiari ai processi di carattere informativo, preparatorio, decisionale, operativo e di monitoraggio e valutazione, propri delle politiche e delle misure nazionali ad impatto ambientale/climatico.

Sulla scorta dei messaggi-chiave contenuti nel documento approntato dall'Ufficio dell'Alto Commissario e degli impegni in essi contenuti a carico degli Stati membri del sistema Nazioni Unite, l'obiettivo ultimo della *Human Rights Machinery* ginevrina è stato dunque quello rafforzare il *linkage* già individuato in passato tra diritti umani e cambiamenti climatici. Ma vi è di più: il fine ultimo di questo esercizio è consistito nel fare pressione per l'inserimento della componente dei diritti umani nel negoziando accordo globale sul clima, come chiaramente sostenuto da Mr. Mokhiber, capo della Development and Economic Social Issues Division dell'Alto Commissariato: «*Climate change is principally caused by the action of human beings; it is the direct result of policies and practices in the public and private sectors, and it undercuts human rights. If you hold that against the obligation of all States in the world to promote and protect human rights [...] we think a direct breach of those rights has taken place. What we want to see is that the response in Paris is one that takes into account the impacts of climate change on human rights*».

In altre parole: «*Climate justice requires that climate action is consistent with existing human rights agreements, obligations, standards and principles. Those who have contributed the least to climate change unjustly and disproportionately suffer its harms. They must be meaningful participants in and primary beneficiaries of climate action, and they must have access to effective remedies*». Nella visione di tutti gli organismi delle Nazioni Unite a Ginevra lo *human rights-based approach* dovrà assolutamente essere recepito nel futuro assetto normativo, qualunque peso formale o materiale esso assuma, atto a regolamentare la materia dei cambiamenti climatici.

CRISTIANA CARLETTI