

# I territori dei cittadini



MASSIMO DE MARCHI - MADDALENA NATALICCHIO - MONICA RUFFATO

I TERRITORI DEI CITTADINI:  
il lavoro dell'OLCA  
(Observatorio Latinoamericano  
de Conflictos Ambientales)

cleup

Pubblicazione realizzata nel quadro delle seguenti iniziative:

- a) Università di Padova, Progetto di ricerca di Ateneo 2005, Paesaggio e territorio nella valutazione di sostenibilità - SETLAND (Sustainability Evaluation of Territory and Landscape).
- b) Università di Padova, Ricerca scientifica ex 60% del 2007, Partecipazione, territorio e cittadinanza nella Convenzione di Aarhus: la nuova governance territoriale tra cooperazione e gestione dei conflitti, confronti internazionali.
- c) Forum Trentino per la Pace 2006, conferimento di una borsa di studio in seguito al concorso riservato a laureandi dell'Università degli Studi di Trento e laureandi trentini presso altre Università per ricerche su temi attinenti la pace, i diritti umani e la solidarietà tra i popoli.

Volume stampato con il contributo del Forum Trentino per la Pace nell'ambito del progetto formativo "Processi di apprendimento di pace attraverso la gestione di tematiche ambientali"

Il presente volume è il frutto di un lavoro di ricerca, riflessione e discussione comune di tutti i contenuti, tuttavia la stesura è stata così organizzata: M. De Marchi ha curato il capitolo 1, M. Ruffato il capitolo 2, M. Natalicchio i capitoli 3 e 4 e gli allegati. Il capitolo 5 è stato elaborato da M. De Marchi e M. Natalicchio, l'introduzione e il capitolo 6 da M. De Marchi e M. Ruffato.

Prima edizione: febbraio 2010

ISBN 978 88 6129 544 5

"Coop. Libreria Editrice Università di Padova"  
Via G. Belzoni, 118/3 - Padova (tel. 049 8753496)  
www.cleup.it

I contenuti di questa pubblicazione sono rilasciati con licenza  
Creative Commons. (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/it/>)

Foto di copertina: "*IV Marcha por la vida*" contro il progetto minerario dell'impresa Pascua Lama (02/06/2007, Vallenar, Valle del Huasco, Provincia del Huasco, Regione di Atacama, Cile) di M. Natalicchio.

# Indice

<i>Introduzione</i>	13
1. Conflitti ambientali e territorio: interpretazioni e pratiche	17
1.1. Definizioni, tassonomie e localizzazioni dei conflitti ambientali	17
1.2. Ambiente e sicurezza: gestire la scarsità	21
1.3. Ambiente e negoziazione: sindrome NIMBY e dintorni	25
1.4. Ambiente ed eco-cittadinanza: partecipazione e giustizia ambientale	29
1.5. Cittadini protagonisti della produzione di territorio: il conflitto ambientale come ambiente di apprendimento	32
1.5.1. <i>Conflitti ambientali ed ambienti di conflitto</i>	33
1.5.2. <i>Il conflitto ambientale come ambiente                 di apprendimento</i>	34
1.5.3. <i>Protagonismo di cittadini e territori:                 alcune pratiche</i>	37
2. Identità, appartenenza e beni comuni: la cittadinanza oltre una definizione giuridica	41
2.1. La cittadinanza moderna: crisi o conflitto?	44
2.2. Tre modelli di cittadinanza	50
2.2.1 <i>La cittadinanza liberale</i>	51
2.2.2 <i>La cittadinanza neo-comunitarista</i>	53
2.2.3 <i>La cittadinanza neo-repubblicana</i>	55

2.3. Diversità e conflitti: la cittadinanza dell'identità culturale	59
2.3.1. <i>La "questione indigena" in America Latina</i>	64
2.4. Multiculturalismo e cittadinanza come partecipazione al bene comune	68
3. Ambiente, sviluppo, cittadinanza in America Latina: una cronaca a partire dalla Conferenza di Stoccolma	73
3.1. I determinanti delle pressioni ambientali	73
3.1.1. <i>La politica economica</i>	73
3.1.2. <i>La dinamica demografica</i>	77
3.2. Lo stato degli ecosistemi e delle componenti ambientali	78
3.3. Da Stoccolma a Johannesburg: le politiche ambientali	82
3.4. Le risposte normative e amministrative alle problematiche ambientali	84
3.4.1. <i>Il "costituzionalismo ambientale latinoamericano"</i>	84
3.4.2. <i>Le leggi quadro sull'ambiente</i>	89
3.4.3. <i>La legislazione settoriale e l'adozione delle convenzioni internazionali</i>	92
3.4.4. <i>L'organizzazione amministrativa per la gestione delle questioni ambientali</i>	97
3.4.5. <i>Il ruolo del sistema giudiziario nell'applicazione del diritto ambientale</i>	100
3.5. Le criticità nell'attuazione della normativa ambientale	101
3.5.1. <i>Gli elementi d'inefficienza</i>	101
3.5.2. <i>Gli elementi d'inefficacia</i>	102
3.6. La partecipazione della società civile nelle questioni ambientali	103
4. Democrazia, ambiente e partecipazione in Cile: il ruolo dell'Osservatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales	107
4.1. La Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente	107
4.2. L'organizzazione amministrativa per la gestione delle questioni ambientali: la Comisión Nacional del Medio Ambiente	109

4.2.1. <i>L'amministrazione delle questioni ambientali nel contesto amministrativo nazionale</i>	112
4.3. Le multiple finalità dello Stato	114
4.4. Il Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental	116
4.4.1. <i>Gli ostacoli alla partecipazione della società civile</i>	118
4.5. La storia dell'Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales nel contesto nazionale	120
4.5.1. <i>La prima fase: verso un modello di gestione dei conflitti ambientali</i>	120
4.5.2. <i>La seconda fase: la gestione comunitaria dei conflitti ambientali</i>	122
4.5.3. <i>La terza fase: le reti di giustizia ambientale</i>	124
4.6. OLCA: Cultura, valori e struttura organizzativa	125
4.6.1. <i>La cultura organizzativa</i>	125
4.6.2. <i>La struttura organizzativa</i>	128
5. L'OLCA, le comunità locali, i conflitti ambientali, in Cile ed in America Latina	131
5.1. La collaborazione dell'OLCA con le comunità locali	131
5.1.1. <i>L'osservazione dei conflitti ambientali e la produzione di catasti e studi di caso</i>	132
5.1.2. <i>L'attività di ricerca e di diffusione d'informazione inerenti la difesa dell'ambiente e dei diritti civili</i>	133
5.1.3. <i>La messa a punto della Metodologia di Gestione Comunitaria dei Conflitti Ambientali</i>	136
5.1.4. <i>L'appoggio a comunità coinvolte in conflitti ambientali</i>	138
5.2. L'OLCA e le tipologie dei conflitti ambientali in Cile	140
5.2.1. <i>I conflitti minerari</i>	140
5.2.2. <i>I conflitti forestali</i>	142
5.2.3. <i>I conflitti per l'uso d'insetticidi e sostanze tossiche</i>	144
5.2.4. <i>I conflitti per la costruzione d'infrastrutture viarie ed energetiche e per la gestione dei rifiuti</i>	145

5.3. Le reti di giustizia ambientale	145
6. Democrazia ambientale e cittadinanza sostenibile tra America Latina ed Europa	149
6.1 Dal principio 10 di Rio alla Convenzione di Aarhus: viaggio di andata	149
6.1.1. <i>Le fondamenta</i>	150
6.1.2. <i>Il primo pilastro: l'informazione attiva e passiva</i>	151
6.1.3. <i>Il secondo pilastro: la partecipazione alle decisioni ambientali</i>	152
6.1.4. <i>Il terzo pilastro: la giustizia</i>	153
6.2. Ritorno in America Latina: elementi per un confronto	153

#### ALLEGATI

Allegato 1. Un esempio di attuazione dell'OLCA in un conflitto ambientale: il Progetto d'infrastruttura viaria Acceso Sur a Santiago	159
Allegato 2. Guía Metodologica para la Gestión Comunitaria de Conflictos Ambientales (OLCA, 1998)	175
Bibliografia	181
Progetto formativo: "Processi di apprendimento di pace attraverso la gestione di tematiche ambientali"	203

## INDICE DELLE FIGURE

Fig. 1.1. Sezioni in cui si concentra l'analisi del gruppo di Toronto all'inizio del progetto di ricerca Environmental Change and Acute Conflict	22
Fig. 1.2. Modello del PRIO	31
Fig. 1.3. Il conflitto ambientale come ambiente di apprendimento	36
Fig. 4.1 Carta delle Regioni del Cile	114

## INDICE DELLE TABELLE

Tab. 3.1 Leggi quadro sull'ambiente in America Latina	90
Tab. 3.2 Ministeri e Segreterie dell'Ambiente in America Latina	98
Tab. 3.3 I sistemi d'informazione ambientale in alcuni paesi latinoamericani	106

## INDICE DEI BOX

Box 2.1 <i>Ius soli o ius sanguinis</i> : cittadini per nascita o per eredità?	44
Box 2.2 Le generazioni dei diritti	45
Box 2.3 Il soggetto individuale nello Stato moderno	47
Box 2.4 I limiti del riconoscimento dell'“altro”	61
Box 3.1 L'esportazione di risorse naturali in America Latina: alcuni casi significativi	76
Box 4.1 L'identità dell'OLCA: Missione, visione e valori	127
Box 5.1 Il razzismo ambientale	143



## I territori dei cittadini



## Introduzione

Questo libro nasce da un interrogativo fondamentale che si pongono quanti si occupano di luoghi e cittadinanza: se la partecipazione dei cittadini vista a volte come una complicazione dei processi decisionali non sia il fine ultimo della gestione dei conflitti. Ovvero, quanto i conflitti possono diventare un'occasione di partecipazione dei cittadini nella costruzione del territorio e nelle politiche di sviluppo?

Tra le tante risposte che si possono dare a queste inquietudini, il lavoro dell'OLCA (*Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales*) di Santiago del Cile si rivela un prezioso e valido esempio che va nella direzione della partecipazione dei cittadini.

Questo libro vuole essere un tentativo da parte di un geografo, un'antropologa e una sociologa che, con età, visioni e prospettive diverse sono accomunati dall'interesse nei confronti del rapporto tra cittadinanza e territorio, tra politiche ambientali e metodi di partecipazione, tra diversità culturale e appartenenza ai luoghi. Insomma, come dice il titolo del volume, ai "territori dei cittadini".

Nel primo capitolo si elabora una definizione capace di rappresentare la complessità e varietà dei conflitti ambientali, procedendo poi nell'analisi delle teorie scientifiche e delle conseguenti pratiche di gestione riguardanti i conflitti ambientali. Si individuano tre modelli per orientarsi nel mondo della produzione scientifica e della prassi professionale, che possono essere riassunti in tre parole chiave: scarsità, accordo, *empowerment*. Il capitolo individua un percorso che vede i conflitti ambientali come ambienti di apprendimento, capaci cioè rivelare le trame del tessuto territoriale e allo stesso tempo di fornire una "bussola" per analizzarne lo svolgersi del conflitto e gli elementi chiave che lo compongono. Si conclude il capitolo analizzando due tipologie di esperienze tratte dal panorama internazionale: gli

inventari comparati di casi di studio e le istituzioni consolidate per la gestione dei conflitti ambientali.

Il secondo capitolo si propone di esplorare il concetto di cittadinanza come appartenenza ad una comunità politica distinguendo quali possono essere i criteri di inclusione che si possono scegliere, configurandosi così come una forma di integrazione ma anche di esclusione sociale. Si individuano tre modelli di cittadinanza che si possono riassumere in tre parole chiave: individuo, comunità, partecipazione. Il valore della libertà e dell'eguaglianza, il riconoscimento dei beni comuni, il dovere di partecipazione sono i concetti-guida nella definizione di una cittadinanza che riesca ad essere sempre più "inclusente" e attenta alle diversità esterne ed interne ai confini che si è costruita.

Dopo questi due capitoli introduttivi, con il capitolo terzo si entra nel merito della realtà in cui opera l'OLCA. Si fornisce un quadro sulla situazione ambientale ed istituzionale in America Latina, a partire dalla Conferenza di Stoccolma del 1972, nel quale emerge un considerevole impegno delle istituzioni politiche latinoamericane nell'organizzare la macchina pubblica in modo da accogliere gli stimoli provenienti dagli impegni internazionali. Il "costituzionalismo ambientale" tipico dell'America Latina, le leggi quadro sull'ambiente, l'organizzazione amministrativa e il ruolo del sistema giudiziario rappresentano degli interessanti esempi di attuazione degli impegni internazionali verso lo sviluppo sostenibile. Tuttavia permangono alcune criticità: una oscillante attuazione della normativa in tema ambientale e una certa impermeabilità nei confronti delle istanze di partecipazione mosse dalla società civile.

Il capitolo quattro affronta il ruolo dell'OLCA nei processi interni al Cile relativi a democrazia, ambiente e partecipazione. Dopo un'analisi di come il Cile nel contesto latinoamericano abbia approvato una norma quadro ambientale, istituito una commissione nazionale per l'ambiente e avviato il sistema di valutazione dell'impatto ambientale, viene presentato il percorso dell'OLCA teso a favorire una sempre maggior partecipazione della cittadinanza nel quadro istituzionale che si andava delineando. Si approfondisce la cultura e la struttura organizzativa dell'OLCA, i valori che lo fondano, la metodologia utilizzata che la configura come un'organizzazione impegnata nella difesa dei diritti ambientali contribuendo alla democratizzazione della società attraverso processi di *empowerment*, di incentivazione all'organizzazione della società civile e di coscientizzazione ambientale.

Nel capitolo successivo si entra nel merito delle modalità di intervento dell'*Observatorio*, sia alla scala di azione cilena che latinoamericana. Da un lato si esplorano i metodi utilizzati dall'organizzazione per collaborare con le comunità locali, dall'altro il ruolo dell'OLCA nell'attivazione di reti sulle questioni di giustizia ambientale a scala nazionale e continentale.

Il capitolo sei conclude il volume con alcune considerazioni in merito alla possibilità di confronti e collaborazioni tra Europa e America Latina sui nuovi diritti di cittadinanza ambientale e sul ruolo della partecipazione quale prerequisito per la garanzia del diritto allo sviluppo sostenibile.

Il volume nel suo complesso offre un quadro articolato delle questioni rilevanti del rapporto tra democrazia ambientale e cittadinanza sostenibile analizzando opzioni concretizzabili in una prospettiva di riappropriazione partecipata dei processi di produzione e riproduzione del territorio.

Questa pubblicazione si inserisce nel quadro del progetto formativo "Processi di apprendimento di pace attraverso la gestione di tematiche ambientali" ideato e promosso dal Forum Trentino per la Pace con l'Università di Trento finalizzato alla formazione e sensibilizzazione rispetto ai processi di costruzione di pace mediati dalla gestione di conflitti di natura ambientale. Il percorso mira a potenziare l'apprendimento di conoscenze, capacità e attitudini valoriali in una prospettiva di formazione integrale della persona ed è rivolto agli studenti universitari, agli operatori della solidarietà internazionale ed alle persone interessate alle tematiche della pace e della giustizia in una dimensione ambientale e territoriale.

Per facilitare il dialogo e lo scambio al di là delle pagine di questo libro si è scelto di adottare un approccio condiviso alla conoscenza prodotta utilizzando la licenza Creative Commons 2.5 Italia e contemporaneamente aprendo un apposito blog al seguente indirizzo: <http://iterritorideicittadini.wordpress.com>.



## 1. Conflitti ambientali e territorio: interpretazioni e pratiche

Da anni i media seguono con interesse una serie di eventi che vengono catalogati nelle generiche categorie delle mobilitazioni ambientali, controversie ambientali o conflitti ambientali.

Logiche interne al mercato della comunicazione assegnano poi rilevanza a fatti che accadono all'interno dei confini nazionali o in ambito internazionale. Tuttavia l'interesse giornalistico si concentra su aspetti spettacolari o su situazioni di particolare efficacia televisiva: i roghi dei rifiuti a Napoli, i gommoni di Greenpeace che si confrontano con le baleniere, l'irrompere di attivisti per i diritti umani ed ambientali in Amazzonia all'interno dell'assemblea degli azionisti di Chevron-Exxon, le marce degli attivisti contro le dighe di Narmada.

Lo spettatore o il lettore si trovano così "coinvolti" in un evento del quale difficilmente riescono a ricostruire origini e ragioni, che viene immediatamente abbandonato dagli organi di informazione appena la dimensione spettacolare, la grammatica della "cronaca da stadio", cessa di richiamare l'attenzione.

Tali fatti, che occasionalmente occupano le pagine dei giornali e i notiziari televisivi, sono molto più frequenti e diffusi di quanto si possa immaginare e soprattutto si caratterizzano come processi costanti e prevedibili che accompagnano la vita dei territori e dei loro abitanti.

Tuttavia molti più "fatti" di quelli che entrano ed escono dall'attenzione del mercato dell'intrattenimento sono da decenni oggetto di interesse della ricerca scientifica e sostanza della pratica dei diversi attori sociali che interagiscono nelle scelte territoriali: cittadini, amministrazione pubblica, imprese.

Ma di cosa si tratta? E soprattutto di cosa si sta parlando, vista una certa difformità nei linguaggi e nelle definizioni? Si intende affrontare in questo capitolo un inquadramento della questione dei conflitti am-

bientali e delle controverse interpretazioni che la ricerca scientifica e la prassi decisionale attribuiscono all'emergere di mobilitazioni dei cittadini nei confronti di scelte fatte in base a quello che retorica-mente viene etichettato come "il bene del progresso, della società, del territorio" ...in una parola "lo sviluppo".

### 1.1. Definizioni, tassonomie e localizzazioni dei conflitti ambientali

I conflitti ambientali possono essere definiti come quelle controversie e mobilitazioni sociali nei confronti di interventi pubblici e privati che possono provocare danni all'ambiente, alla salute, ai luoghi di vita della popolazione. Il conflitto ambientale si caratterizza sempre più come opposizione preventiva al potenziale danno causato da una trasformazione del territorio: la costruzione di un'infrastruttura stradale e ferroviaria, la localizzazione di un'impresa con lavorazioni pericolose, la realizzazione di impianti per il trattamento di rifiuti, sono solo alcuni esempi.

In qualche modo l'approccio preventivo, di cui si fa carico il conflitto ambientale, mostra una società civile che si attiva perché non intende aspettare che il danno ambientale sia avvenuto per chiederne semplicemente il ripristino; si tratta di azioni della società civile che intendono impegnare i decisori affinché non si ripetano tragedie come quelle di Bopal o Chernobyl (Faggi, Turco, 1999). Emerge cioè una cittadinanza locale e globale che applica con il proprio impegno un approccio precauzionale volto a prevenire ogni effetto negativo sull'ambiente, la salute, la società.

Tuttavia, si possono riscontrare opposizioni sociali anche nei riguardi di progetti che dovrebbero garantire la tutela dell'ambiente: si pensi alla istituzione di aree protette, laddove le mobilitazioni spesso non sono generate dalla preoccupazione per il potenziale danno ambientale, quanto piuttosto da un preoccupazione per potenziali limitazioni alle attività svolte fino a quel momento e in alcuni casi per la messa a rischio delle economie di sussistenza (Castro, Nielsen, 2003; Adams, Hutton, 2007).

Un'altra tipologia di conflitti riguarda le opposizioni alla realizzazione di impianti per la produzione di energie rinnovabili, in particolare l'energia eolica: questa tipologia di conflitti rientra in una

categoria nella quale si confrontano la tutela dell'ambiente (diffusione delle energie rinnovabili) con la produzione di danni ambientali (in particolare al paesaggio ed all'avifauna), provocando una sorta di conflitto tra alternative ambientali (Breukers, Wolsink, 2007; Van der Horst, 2007).

In definitiva, queste tre tipologie di conflitti cosa possono avere in comune? Nel primo caso (prevenzione del danno ambientale) vi è in gioco il rifiuto di un modello di industrializzazione che funziona a spese dell'ambiente, una specie di conflittualità tra ambiente ed economia. Nel secondo caso (aree protette) sembra prevalere l'interesse economico e sociale su quello ambientale. Nel terzo caso (energie rinnovabili) si confrontano due modelli di gestione dell'ambiente.

Sarebbe utile, dunque, individuare una definizione che possa combinare queste tre diverse tipologie di conflitti ambientali in una visione complessiva, costruendo una definizione capace di fornire già dei percorsi di approfondimento più che delimitarli in un concetto chiuso, auto-evidente, impermeabile ad ulteriori domande. Una definizione che prova a raccogliere le diverse casistiche potrebbe essere la seguente: i conflitti ambientali sono momenti particolari di confronto tra diversi progetti alternativi di uso del territorio e delle risorse che esprimono la debolezza delle procedure decisionali nel saper includere più attori in decisioni complesse. Con tale definizione si vuole esplicitare il fatto che il conflitto ambientale, più che un'opposizione a qualsiasi decisione, rappresenta una crescente domanda di protagonismo dei cittadini nei confronti di un territorio vissuto e costruito collettivamente (De Marchi, 2004; 2005b).

Quanti si occupano di conflitti ambientali oltre a cercare delle definizioni si preoccupano di individuare delle tassonomie: il tentativo di classificazione in qualche modo sembra già contenere delle possibili spiegazioni da un lato e delle specializzazioni professionali dall'altro.

Si parla, infatti, di conflitti che riguardano la localizzazione di infrastrutture per la mobilità (strade, ferrovie); conflitti relativi ad impianti per il trattamento di rifiuti; conflitti relativi ad impianti per la produzione di energia; conflitti nella localizzazione di aree protette. Questo approccio volto ad individuare specificità o tipologie di conflitti privilegia un'attenzione tecnica alla questione oggetto di conflitto (la centrale elettrica, la strada, l'inceneritore) rispetto al nodo conflittuale.

In altri casi le classificazioni fanno riferimento alle categorie di attori che vengono coinvolte nei conflitti: cittadini ed imprese, cittadini ed enti pubblici, imprese ed enti pubblici.

Chi scrive propone di superare una categorizzazione dei conflitti basata sul tipo di opere, sulle forme geografiche o sulle tipologie di attori, preferendo porre l'attenzione alle teorie e alla ricerca sulla spiegazione dei conflitti ambientali, e sulle logiche che le animano. Teorie, ricerche e pratiche di gestione dei conflitti ambientali ruotano attorno a tre nuclei concettuali che governano la costruzione dei modelli interpretativi e degli interventi operativi (De Marchi, 2004, pp. 3-38):

1. il modello “ambiente e sicurezza” (AS), secondo il quale il conflitto ambientale rappresenta una reazione obbligata alla scarsità di risorse e richiede l'azione dello Stato nel garantire una nuova forma di sicurezza, quella ambientale;
2. il modello “ambiente e negoziazione” (AN), che vede il conflitto ambientale emergere dalla difficoltà delle parti coinvolte di adottare procedure di mediazione e negoziazione;
3. il modello “ambiente ed ecocittadinanza” (AE), per il quale il conflitto ambientale diviene l'opportunità di scontro tra progettualità territoriali alternative con ripercussioni e prospettive ambientali e sociali diverse.

Questi tre modelli si sono diffusi in contesti differenziati: la scarsità ambientale è tipicamente presente nei governi statali ed alimenta il discorso politico nazionale ed internazionale nel consolidamento di nuove funzioni dello Stato (e delle organizzazioni sovranazionali) attraverso una chiave di lettura centrato sul binomio sicurezza e ambiente.

La negoziazione ambientale trova spazio nelle amministrazioni locali, nelle organizzazioni e nelle imprese, proponendosi come strumento principale per affrontare controversie localizzative.

Le tematiche relative all'ecocittadinanza e alla giustizia ambientale, invece, si stanno sempre più imponendo come modalità dei cittadini e delle organizzazioni della società civile per ri-appropriarsi di spazi decisionali sui beni comuni, il territorio e le scelte pubbliche.

Tuttavia, tale tripartizione concettuale non vuole rappresentare un rigido inquadramento, quanto una sorta di “bussola” per orientarsi tra i numerosi modelli interpretativi, lavori di ricerca, metodi di risoluzione dei conflitti, che appaiono con sempre più frequenza nel mercato della consulenza e nella produzione scientifica. Spesso i “nuovi prodotti scientifico-consulenziali” dichiarano di apportare innovazioni

che dopo un'attenta analisi si dimostrano tentativi più o meno riusciti di riproporre uno dei tre modelli o possibili combinazioni degli stessi.

## 1.2. Ambiente e sicurezza: gestire la scarsità

Il modello fondato sulla sicurezza sembra attualmente essere il più influente e frequentemente utilizzato, forse perché fondato su una logica semplice e quasi auto-evidente: i conflitti ambientali non sarebbero altro che reazioni sociali generate dalla scarsità di risorse.

Gran parte della produzione scientifica a partire dagli inizi degli anni novanta del secolo corso si colloca in questa prospettiva, ed il confronto avviene all'interno di una comunità chiusa di teorici della scarsità ambientale che si confrontano, dibattono, diffondono i loro lavori in riviste scientifiche internazionali in lingua inglese, i quali si studiano e si citano a vicenda, ma contemporaneamente ignorano qualsiasi altro modello alternativo di spiegazione dei conflitti ambientali (Gizewsky, 1997; Rodal, 1994; Woodrow Wilson Center, tutte le annate dal 1995 al 2008).

Quello che Lakatos (1995) chiamerebbe “cuore assiomatico” su cui si fonda questo modello è costituito dalla centralità del rapporto tra degrado (scarsità) ambientale e conflitti sociali (prevalentemente violenti). L'assioma fondante si basa pertanto su una relazione deterministica tra degrado ambientale - scarsità ambientale - conflitto; le inevitabili critiche ad un modello meccanicistico ottocentesco vengono protette da una “cintura di corollari” a volte tese ad attenuare la rigidità del determinismo ed a introdurre alcune elasticità tipiche del possibilismo.

Il lavoro di ricerca più importante di questo approccio, la *standard reference*, è sicuramente quello prodotto dal gruppo di Toronto coordinato da T. Homer-Dixon, autore della pubblicazione più citata dalla comunità di ricerca AS “On the threshold, environmental changes as causes of acute conflicts” (Homer-Dixon, 1991). Tale modello, “testato attraverso studi di caso” (Homer-Dixon, 1994), vuole dimostrare che i paesi in via di sviluppo sono più vulnerabili al cambiamento ambientale perché le risorse ambientali sarebbero più scarse e oggetto di contesa: in tali contesti i conflitti sarebbero più probabili e più facilmente caratterizzati da esiti violenti.

Nel tentativo di elaborare un modello articolato e comprensivo di spiegazione dei conflitti ambientali, l'autore sceglie di ridurre le

variabili in gioco concentrando l'attenzione su due relazioni causali (Homer-Dixon, 1991, p. 87): gli effetti sociali del cambiamento ambientale e il tipo di conflitto provocato da questi effetti (fig. 1).

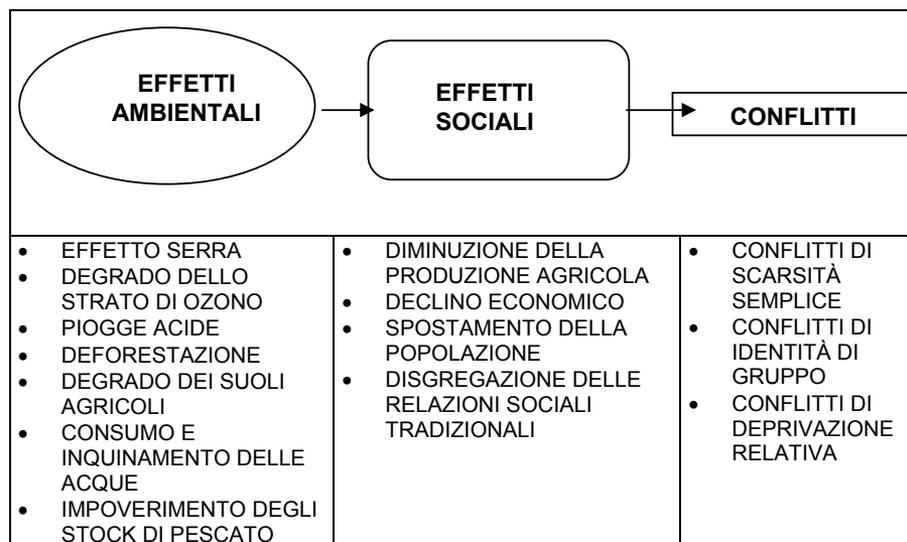


Fig. 1.1. Sezioni in cui si concentra l'analisi del gruppo di Toronto all'inizio del progetto di ricerca *Environmental Change and Acute Conflict*

Questa catena causale semplificata diventa il paradigma di riferimento per chi si riconosce nell'approccio AS. La pubblicazione dello stesso autore nel 1994 su *International Security* dal titolo "Environmental scarcities and violent conflicts, evidences from cases" (Homer-Dixon, 1994), tuttavia, mostra significativi aggiustamenti delle cinture dei corollari per mantenere l'integrità del cuore teorico del modello. Si affaccia in questo lavoro un nuovo elemento di analisi: il ruolo delle istituzioni, in particolare lo Stato. Secondo l'autore la scarsità ambientale indebolisce la capacità dello Stato, la sua abilità tecnica e sociale, di rispondere ai cambiamenti e provoca prevalentemente conflitti interni. Tuttavia ciò potrebbe portare gli Stati a mantenere la loro coesione attraverso l'aggressione di altri Stati; ecco perché secondo questo modello la sicurezza internazionale deve porre attenzione alle questioni ambientali (Homer-Dixon, 1994, pp. 36-40).

Gli esponenti del modello AS sono interessati quindi a "vendere" il modello ai governi convincendoli (operazione non particolarmente

te difficoltosa) della necessità di affrontare i pericoli della scarsità ambientale in tempo, altrimenti non rimane che dover intervenire in maniera autoritaria per bloccare i conflitti prossimi a esplodere.

Tuttavia, nel modello classico AS vi sono alcune questioni poco problematizzate. Anzitutto si dà per scontato che il degrado del suolo, la deforestazione, la riduzione delle risorse idriche ecc., possano da soli assumere il ruolo di variabili indipendenti della conflittualità<sup>1</sup>. Inoltre, gli stessi concetti di scarsità e sicurezza richiederebbero un'analisi critica. In questo modello le risorse naturali sono assiomaticamente considerate scarse, e quindi oggetto di disputa tra individui, società e Stati (Lipschutz, 1997): si tratta di un determinismo ambientale che vede la scarsità come fattore naturale sul quale gli individui non possono avere alcun controllo. Dal punto di vista teorico l'ambiente è la variabile indipendente, mentre il conflitto è la variabile dipendente. Lipschutz (1997, p. 39), citando A. Sen, fa notare che la scarsità ha a che fare con l'accessibilità (ad esempio il cibo è disponibile ma la popolazione non può acquistarlo) più che con una ridotta disponibilità. Si tratta, quindi, di riflettere sul ruolo delle istituzioni e sulla dimensione politica della scarsità, distinguendo tra una scarsità assoluta, relativa o determinata dall'esclusione sociale.

Per rispondere alla scarsità ambientale, la comunità AS propone un modello di sicurezza ambientale caratterizzato dal controllo autoritario sull'ambiente finalizzato a garantire la stabilità dello Stato. Il modello interessa perciò una committenza pubblica (in genere le autorità centrali dello Stato, in particolare le istituzioni deputate alla difesa), in quanto riesce ad individuare nuovi ruoli del governo statale in una fase in cui i processi di globalizzazione tendono ad erodere ine-

---

<sup>1</sup> Nella storia del pensiero geografico si sono confrontati due modelli di spiegazione dell'organizzazione territoriale rispetto alle variabili ambientali. Secondo la scuola determinista, la natura rappresenta il condizionamento al quale le società umane non possono altro che adattarsi. Secondo l'approccio possibilista, invece, "la natura propone, l'uomo dispone", ad indicare che in qualche modo le variabili naturali non pre-definiscono i comportamenti umani, ma che le società, in base ai differenti contesti socio-culturali, interpretano le componenti ambientali e le trasformano in base alle loro esigenze. Il rapporto con l'ambiente qui non è deterministico bensì aleatorio e le variabili più significative stanno più nell'evoluzione delle tecniche che nei condizionamenti naturali, senza peraltro voler ignorare alcuni elementi di oggettiva rigidità dei sistemi naturali (ad esempio il clima, anche se oggi soggetto a modifiche antropogeniche, le forme del rilievo, i sistemi idrografici, ecc.). È opportuno osservare che, nonostante questo dibattito abbia occupato la storia del pensiero geografico degli ultimi due secoli, si assiste tuttora a continue riedizioni del pensiero determinista, venato di ingenuità e semplificazioni già a lungo dibattuti e superati.

sorabilmente potere allo Stato-nazione. Non è un caso che tali modelli appaiano proprio agli inizi degli anni novanta del secolo scorso.

Dopo la caduta del muro di Berlino, infatti, quando il sistema della sicurezza nazionale americana basato sull' "equilibrio del terrore" crolla (con il dissolvimento del blocco socialista), diventa necessario per gli apparati della sicurezza individuare un altro ambito su cui riversare interessi e risorse ed ottenere legittimità. Si assiste perciò ad una fase di riorganizzazione delle dottrine della sicurezza, le quali avranno nel tema ambientale un denominatore comune, in particolare durante la presidenza Clinton quando il vice-presidente Al Gore commissiona al *Woodrow Wilson Center* una ricerca per capire se le crisi ambientali avessero potuto portare alla *State failure* (*State Failure Task Force*, 1999).

La successiva presidenza Bush e gli eventi terroristici del settembre 2001 forniranno altre motivazioni per riorganizzare le politiche della sicurezza nazionale. Tuttavia, le questioni ambientali non hanno perso rilevanza nell'ambito della sicurezza nazionale: basti pensare alle recenti riflessioni su come gestire gli eventuali "conflitti sociali" generati dai cambiamenti climatici che gli Stati dovranno affrontare nel prossimo futuro.

In linea con queste riflessioni scientifiche si colloca il Documento dell'Alto Rappresentante e della Commissione Europea al Consiglio Europeo del 3 marzo 2008 su Cambiamenti Climatici e Sicurezza Internazionale, il quale richiama l'importanza che la sicurezza preventiva internazionale tenga conto delle questioni climatiche ed individua sette minacce che il cambiamento climatico porrà alla sicurezza: conflitto per le risorse, danno economico e rischio per le città costiere e le infrastrutture critiche; perdita di territorio e controversie frontaliere; migrazioni provocate da cause ambientali; situazioni di fragilità e radicalizzazione; tensione per l'approvvigionamento energetico; pressione sulla governance internazionale.

Il tema della sicurezza ambientale, dunque, dopo un periodo di massimo splendore negli anni novanta del secolo scorso, un indebolimento dovuto all'importanza del tema terroristico, sembra ritornare in auge alla fine del primo decennio del ventunesimo secolo, ritrovando una nuova vitalità trainata dalle implicazioni sociali delle questioni climatiche.

In questa fase il modello della sicurezza ambientale sembra meno preoccupato di dimostrare il ruolo del determinismo ambientale nella conflittualità sociale e politica, concentrando i suoi maggiori sforzi nel

garantire la legittimità della questione ambientale nelle agende della ricerca e della politica relative alla sicurezza nazionale ed internazionale (Dabelko, 2008).

### 1.3. Ambiente e negoziazione: sindrome NIMBY e dintorni

Il modello fondato sulla negoziazione si presenta come antitetico rispetto a quello appena sopra delineato. La comunità disciplinare AN (ambiente e negoziazione) infatti propone una lettura che non è interessata a identificare le cause dei conflitti ambientali e a prevenirli, bensì si preoccupa di trovarne una soluzione (di tipo negoziale), fornendo strumenti e competenze per gestire le controversie anche nelle fasi più accese. Il modello AN non intende occuparsi di conflitti violenti (ambito di interesse peculiare il modello AS), quanto di dispute e controversie.

La comunità AN possiede un livello di definizione e di legittimazione professionale più consolidato della comunità AS (Susskind, Cruickshank, 1987; Susskind, McKernan, Larmer, 1999). L'approccio maturo e strutturato è garantito da istituzioni accademiche e formative che da almeno quattro decenni preparano professionisti della mediazione, capaci di supportare organizzazioni pubbliche e private con "l'arte della negoziazione" (Raiffa, 1982). Molte amministrazioni pubbliche nord-americane hanno uffici deputati all'ADR - *Alternative dispute resolution* - e all'EDR - *Environmental Dispute Resolution* - (O'Leary et al., 1999).

Il modello negoziale si basa sull'assunto fondamentale per cui un conflitto strutturato sul tipico modello "vincente-perdente" possa essere trasformato in una relazione "vincente-vincente", dove tutte le parti in causa possono trarre vantaggi dal raggiungimento di un accordo.

Il processo di negoziazione diventa possibile quando gli attori riescono razionalmente a misurare la differenza tra i benefici ottenibili in assenza di accordo (BATNA, *Best Alternative To a Negotiated Agreement*, in italiano AAA, "Alternative in Assenza di Accordo") e quelli ottenibili invece con il raggiungimento di un accordo. È compito del mediatore fare in modo che durante la negoziazione si realizzi un processo di apprendimento da parte di tutti che garantisca lo spostamento da un irrigidimento su posizioni di principio ad un reale confronto sul piano degli interessi.

Nel processo negoziale sono fondamentali alcuni elementi:

- il dialogo “faccia a faccia”;
- la presenza di mediatori, che possono ricoprire ruoli variabili: da quello più propositivo e consulenziale quale esperto di soluzioni (più attento al prodotto), a quello più neutrale di facilitatore (mediatore delle relazioni e quindi più attento ai processi);
- la definizione di procedure di lavoro;
- l’elaborazione di un accordo con meccanismi di verifica (Lewansky, 1997; Bobbio, 1994a; 1994b).

La centralità del dialogo, il riconoscimento delle diverse posizioni e delle ragioni delle diverse parti, la costruzione di un clima di fiducia, sono elementi fondanti il clima collaborativo necessario alla costruzione di un accordo non solo accettato, ma condiviso e poi messo in pratica.

Tuttavia vi sono due aspetti che, pur essendo contemplati nel modello teorico AN, nella pratica spesso vengono tralasciati: la dimensione preventiva della negoziazione (il metodo viene per lo più utilizzato quando il conflitto è già in atto) e l’importante questione della configurazione sbilanciata di potere degli attori presenti al tavolo negoziale (troppo spesso non presa dovutamente in considerazione).

È però importante collocare questo modello nel contesto sociale ed istituzionale in cui il processo di negoziazione ha luogo: l’approccio AN nasce in democrazie liberali e si dà per scontato che ci si trovi in democrazie pluralistiche dove tutti gli interessi possono esprimersi equamente. Viene perciò asserito un paradigma di isotropia del potere che nella realtà ha scarsi riscontri, anche nelle democrazie dei paesi di origine di tali procedure.

Negli Stati Uniti, dove il modello vanta una maggiore diffusione sono in corso una serie di riflessioni critiche a partire dalla figura centrale sulla quale il modello si basa: il mediatore. In un lavoro curato da Alexis Gensberg (2003), ad esempio, nell’ambito del *Program on Negotiation della Harvard Law School* vengono analizzate le prospettive di un gruppo di mediatori relativamente alle questioni di disequilibrio di potere nelle dispute pubbliche. Il lavoro si basa su interviste non strutturate a mediatori professionisti attorno alcuni nodi problematici che i mediatori incontrano nella pratica professionale, in particolare:

- interessi non rappresentati nel tavolo di negoziazione;
- difficoltà delle parti a partecipare alla mediazione;
- capacità delle parti di esplorare tutte le possibili alternative;
- capacità delle parti di ottenere il massimo dalla mediazione.

Se tali questioni si dimostrano frequenti, tuttavia esse rivelano come la comunità dei mediatori metta in atto delle strategie di natura individuale più che dei comportamenti ampiamente condivisi dalla corporazione. Si distinguono due tipologie di condotta: il mediatore *heavy* (interventista) ed il mediatore *light* (neutrale). Il mediatore interventista può decidere di non avviare la negoziazione nel momento in cui si accorga che alcune parti non sono rappresentate o che alcune rappresentanze non hanno una sufficiente legittimità. Per il mediatore neutrale invece la composizione del tavolo non rientra tra i suoi compiti, ma è a carico del committente. Nell'evolvere della negoziazione un mediatore interventista cerca di entrare nel merito del processo, esponendo alle parti più deboli le alternative più vantaggiose. Ma questo comportamento rischia di creare sfiducia da parte dei soggetti più forti e capaci di negoziare, e perfino di bloccare il processo negoziale.

Pur nelle diversità di posizioni un elemento che accomuna i mediatori interventisti e quelli neutrali è che il raggiungimento dell'accordo rimane l'unico criterio con il quale misurare il processo di mediazione.

Tuttavia Gensberg sottolinea la necessità di definire delle linee guida o di concordare alcune misure procedurali per non ignorare la problematica del disequilibrio del potere in gioco, in particolare: le modalità di individuazione delle parti da coinvolgere nella negoziazione; le modalità di intervento del mediatore qualora le parti non fossero pienamente rappresentate; le modalità di supporto ai soggetti che hanno maggiore difficoltà a partecipare alla negoziazione. Questo tipo di riflessione richiama la necessità di avviare processi di *empowerment* parallelamente agli sviluppi della negoziazione. Tuttavia l'incarico che riceve un mediatore è quello di garantire al committente il raggiungimento di un accordo: è attorno a questo che viene misurata la sua capacità professionale e la possibilità di ricevere ulteriori incarichi in futuro si basa sul possedere un curriculum costellato da accordi di successo. Le teorie e le pratiche di negoziazione preferiscono perciò mantenere un approccio neutrale rispetto al potere, proprio perché il metodo stesso ha come obiettivo principale la produzione dell'accordo e non problematizzare le difficoltà della negoziazione.

Ma la conflittualità ambientale rivela quanto le dinamiche ambientali e territoriali chiamino in causa la questione della giustizia distributiva nella dimensione socio-spaziale (De Marchi, 1999; 2004; 2005a). Vale la pena richiamare il lavoro di Reynaud (1984) *Disuguaglianze regionali e giustizia socio spaziale*: l'autore precisa le caratteristiche

della giustizia distinguendola in giustizia come “uguaglianza delle opportunità” (condizione di partenza), e giustizia come “uguaglianza di accesso” (partecipazione al processo distributivo) (p. 132). Lo stesso Reynaud riconosce alla giustizia “una carica emotiva considerevole, che oscura ogni tentativo di dibattito [...] la giustizia non deve essere definita ma deve essere applicata: invocarla è sinonimo di azione, non di riflessione” (p. 131). Il lavoro di Reynaud è significativo proprio per aver analizzato la giustizia nella dimensione spaziale.

Successivamente Beck (1994) ha evidenziato come le scelte localizzative nelle società post-industriali diventano sempre più difficili: nelle società industrializzate, in una fase di consenso diffuso sulla crescita economica, le amministrazioni non avevano nessuna difficoltà a collocare i *goods* (ospedale, scuola, industria, ecc.), anzi facevano a gara per attirare un’impresa nel proprio territorio pensando ai posti di lavoro. Oggi i *goods*, i cui benefici sono avvenuti a spese dell’ambiente, si sono trasformati in *bads* (discarica, inceneritore, ecc.) e diventa perciò sempre più difficile scegliere dove localizzarli. Il crollo della fiducia nella modernizzazione ad ogni costo ha lasciato il posto a comportamenti di scetticismo diffuso nei confronti di qualsiasi azione che possa provocare danni ambientali (Faggi, Turco, 1999).

In questo contesto parlare di sindrome di NIMBY per spiegare in conflitti ambientali risulta tautologico e lontano da ogni rapporto tra società e territorio. La sindrome di NIMBY (*Not in my back yard*) si manifesterebbe come un’automatica opposizione dei cittadini alla realizzazione di un’opera indipendentemente dal suo valore, unicamente perché realizzata nel “giardino” di casa propria. Non è il progetto in sé il problema, quanto la localizzazione. Secondo questo approccio è perciò “normale” che le persone che abitano un luogo dove si è deciso di localizzare un’opera si oppongano alla realizzazione della stessa, *good* o *bad* che sia, in quanto nessuno la vuole in casa propria.

La sindrome di NIMBY, tuttavia, non può essere ricondotta unicamente ad un rifiuto irrazionale dell’opera, ma rappresenta una vera e propria “cartina tornasole” della crisi delle modalità di trasformazione territoriale, che non possono più essere realizzate con le classiche procedure *top-down* del “decidi-annuncia-difendi” (DAD). Il rifiuto delle decisioni prese lontano da una comunità locale, la quale sempre più intende scegliere le proprie strategie di cambiamento, richiama in pieno la crisi delle modalità di programmazione che escludono fin dall’inizio dal tavolo decisionale il “contropotere”, per poi ritrovarlo

improvvisamente costituito e articolato nel momento in cui le decisioni dovrebbero ormai essere attuate. Pertanto, dare la colpa alla gente dei conflitti ambientali mediante una spiegazione per cui sarebbe “ammalata” di NIMBY senza prendere atto della criticità dei processi decisionali, si rivela quantomeno semplicistico e limitante.

La sindrome di NIMBY non può nemmeno essere curata, secondo l’approccio ottimistico della negoziazione, semplicemente aumentando l’informazione ed evidenziando l’utilità dei progetti. Il modello negoziale, come esplicitato precedentemente, spesso risulta uno strumento a sé stante e funzionale alla domanda di garanzia che i progetti vadano a buon fine, divenendo così un puro artefatto tecnico scarsamente preventivo con finalità di controllo e riassorbimento del conflitto. Per questo modello, infatti, è più importante arrivare all’accordo che alla comprensione delle ragioni che hanno portato al conflitto. L’analisi delle situazioni di disequilibrio di potere, spesso cause del conflitto stesso, sono poste in secondo piano rispetto all’urgenza di realizzare l’opera.

#### **1.4. Ambiente ed eco-cittadinanza: partecipazione e giustizia ambientale**

Nei due modelli di spiegazione dei conflitti ambientali finora esaminati ricorrono alcune parole chiave: nel primo (ambiente e sicurezza) la parola chiave è scarsità, accompagnata da alcuni termini più frequenti quali risorse, degrado ambientale, sicurezza, capacità dello Stato. Nel secondo modello (ambiente e negoziazione) la parola chiave è accordo, con la compresenza di altri termini quali mediazione, dialogo, processo, informazione, comunicazione. Il terzo modello, quello che si delinea in questo paragrafo (ambiente e cittadinanza), si differenzia rispetto ai due precedenti proprio a partire dalle parole chiave, le quali precisano un orizzonte lontano sia dal concetto di scarsità, sia dalla costruzione di un accordo a tutti i costi.

Questo modello si fonda su alcuni elementi distintivi: la lettura dei conflitti attraverso la parola chiave *empowerment* accompagnata da altri termini quali partecipazione, diritti, sviluppo.

Il conflitto è analizzato sia da una dimensione multi-scalare (la dialettica tra la localizzazione periferica o centrale di un conflitto ed il significato che questo assume alla scala nazionale, locale o inter-

nazionale), sia in una dimensione relativa alla rete di relazione tra attori, con un'attenzione particolare ai gruppi locali, alle istituzioni, alle relazioni di potere.

Il modello esplora il ruolo dell'ambiente nella conflittualità, la dimensione della discriminazione ambientale e dei diritti umani ambientali, quelli che hanno trovato il primo riconoscimento nella Convenzione di Aarhus del 1998 e che sono oggetto di rivendicazione in molti movimenti per la cittadinanza ambientale in tutto il mondo.

La maggior parte delle elaborazioni del modello ambiente ed ecocittadinanza provengono dai paesi in via di sviluppo e si fondano su ampie raccolte di casi di studio di conflitti ambientali. La quantità di casi studiati, la conoscenza approfondita del contesto e degli attori coinvolti, l'attenzione alla concettualizzazione della questione ambientale e degli impatti differenziati delle politiche ambientali sui diversi attori sociali, rendono tali esperienze di ricerca-azione materiali fondamentali per l'esplorazione della conflittualità socio-ambientale non solo nei paesi in via di sviluppo (De Marchi, 2004).

Di particolare rilevanza, nel panorama internazionale della ricerca azione sui conflitti ambientali, è l'approccio latinoamericano proprio perché evidenzia la dimensione politica già a partire dalla scelta dei termini: si parla innanzitutto di *conflicto socio-ambiental*, evidenziando la dimensione sociale insita nel confronto sulle risorse e le connessioni con la questione dei diritti e del potere di renderli effettivi da parte dei gruppi in conflitto. Si riattualizza in tal modo, attraverso la tematica ambientale, la questione dell'esclusione e dell'oppressione. Il tema dei diritti e dell'*empowerment* è una questione centrale in questo modello (De Marchi, 1999; 2004).

Secondo il modello ambiente ed ecocittadinanza, le dinamiche ambiente e sviluppo in un'ottica di sostenibilità non sono associabili unicamente alla capacità di carico degli ecosistemi, ma sono strettamente legate alle regole di accesso alle risorse, ai diritti ed al loro grado di *entitlement* (titolarità) ed *empowerment* (esercizio effettivo) (De Marchi, 2002; 2002a; 2005a; 2009).

Uno degli aspetti più interessanti dell'analisi è il rapporto tra flussi di risorse *empowerment* e titolarità. Troppo spesso nell'analizzare i conflitti ambientali viene dimenticato che tra le risorse e i bisogni della popolazione ci sono "alcuni passaggi" (regole d'uso, valori, meccanismi di controllo e di sanzionamento, gestione dell'informazione sul flusso di risorse) e si riduce l'analisi o alla scarsità di risorse o all'eccesso di

domanda. La titolarità dei diritti e della responsabilità sulle risorse non è un fatto stabile nel tempo, ma viene spesso messa a rischio, in particolare per gli attori deboli; la non garanzia della titolarità fa in modo che anche in presenza di risorse abbondanti o di popolazione di ridotte dimensioni vi siano situazioni di scarsità. Tali problematiche richiedono quindi una riflessione sulla distribuzione del potere tra i gruppi sociali e riporta in campo il ruolo delle istituzioni nel veicolare processi di *empowerment* e *disempowerment*. Senza *empowerment* si può essere titolari di diritti sulle risorse naturali o più in generale sui beni comuni (*entitlement*) ma non essere in grado di farli valere, di esercitarli (*enforcement*). Spesso i conflitti nascono proprio perché si crea una frattura tra il diritto sulle risorse naturali, o più in generale sui luoghi di vita, e lo scarso potere di alcuni attori territoriali nel rendere effettive le capacità di interagire con le proprie risorse (Hjort-af-Örnas *et al.*, 1992; Hjort-af-Örnas, 1996; 2008).

È questa distanza tra titolarità del diritto ed esercizio del diritto che genera insicurezza ambientale, che non riguarda tanto l'integrità dello Stato (questione cara alla logica AS), quanto una dimensione plurale, politica, economica, ambientale, con la quale devono fare i conti gli individui e le comunità, sia in termini di minacce oggettive che percepite (Ibeanu, 1996; Kinnas, 1996). Questo approccio alla sicurezza porta in gioco il tema della *governance* e del ruolo delle politiche e delle istituzioni nei riguardi delle risorse naturali. Si tratta di un'analisi attenta alle azioni e retroazioni tra risorse, società, istituzioni con particolare attenzione alle istituzioni tradizionali (proprietà collettive) e alle organizzazioni non governative (Hjort-af-Örnas, 1996; 2008).

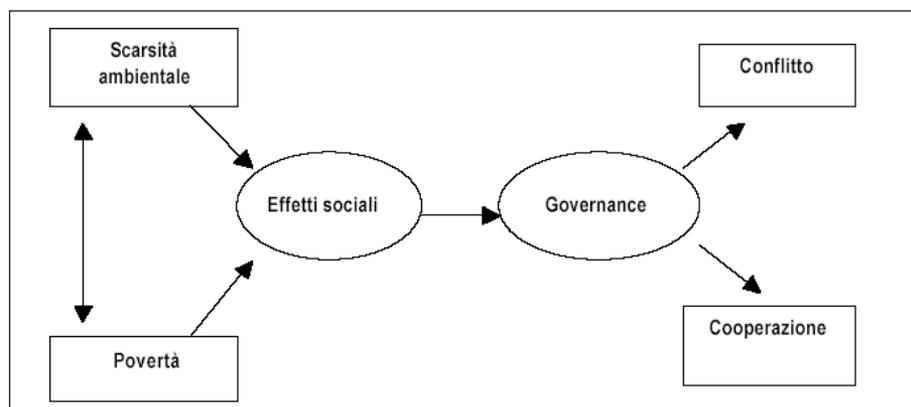


Fig. 1.2. Modello del PRIO

Le questioni finora esaminate possono essere riassunte nel diagramma di flusso (vedi figura 1.2) elaborato nell'ambito delle ricerche condotte dal PRIO (*Peace Research Institute of Oslo*) (Smith e Østreng, 1997; Percival, 1997).

Pur nella obbligatoria semplificazione, il diagramma fa emergere quattro punti chiave nella lettura dei conflitti che marcano la fondamentale distinzione rispetto al diagramma elaborato da Homer-Dixon:

1. non vi è una causalità lineare e deterministica tra conflitti e problemi ambientali;
2. gli effetti sociali non sono conseguenti ai problemi ambientali ma sono il risultato del contesto socio-economico nel quale avvengono: le questioni ambientali vengono acuitizzate da situazione di povertà ed esclusione ma non necessariamente<sup>2</sup>;
3. questi effetti sociali non producono solo conflitto, ma possono generare comportamenti collaborativi, in quanto conflitto e cooperazione sono dinamiche sempre compresenti;
4. tra gli effetti sociali e gli esiti (conflitto e cooperazione) un ruolo centrale è svolto dalla *governance*, che contribuisce alla costruzione di "sistemi territoriali" nei quali le società interagiscono con le risorse attraverso sistemi di regole ed apposite istituzioni.

### 1.5. Cittadini protagonisti della produzione di territorio: il conflitto ambientale come ambiente di apprendimento

I conflitti sono situazioni creative nelle quali le relazioni di potere sono messe in discussione con effetti diretti sull'organizzazione territoriale.

Progettualità, decisioni, scelte conflittuali o collaborative sono la risultante delle relazioni di potere tra i diversi attori di un territorio, inteso come prodotto sociale delle relazioni nel tempo tra società e ambiente.

Il territorio è il prodotto sociale della storia nello spazio (Reclus, 1905 p. 300-335), il territorio passato è elemento esistente e pre-esistente ad una determinata società che potrà utilizzarlo come pro-

<sup>2</sup> A tal proposito è il caso di osservare come a volte le società possono essere così deboli e vivere in condizioni di disagio e sfruttamento tali per cui non reagiscono e non creano nessun tipo di conflitto. Tale aspetto viene studiato da Freire a proposito dei processi di oppressione e di coscientizzazione per cui nella coscienza dell'oppresso vi è introiettato il progetto dell'oppressore (Freire, 1986).

dotto di partenza per la costruzione di nuovi territori; tale prodotto (passato e presente) è oggetto di contesa, di costruzione conflittuale esplicita ed implicita di nuovi territori, di rapporti di potere: è il luogo di espressione di identità e di cittadinanza, di partecipazione e di esclusione.

### 1.5.1. *Conflitti ambientali ed ambienti di conflitto*

L'interesse per il conflitto ambientale presenta una doppia valenza: è uno strumento per rivelare-svelare (inventare) le trame del tessuto territoriale, è contemporaneamente un modello da applicare al conflitto stesso per analizzarlo e conoscerlo. L'idea di fondo è che forse non serve elaborare modelli più o meno complessi per interpretare un conflitto ambientale, ma il conflitto stesso è il miglior modello di ciò che sta accadendo nelle relazioni tra società e territorio (De Marchi, 2004).

Il primo aspetto è una costante dell'approccio costruttivista, e consiste nell'escogitare situazioni per cogliere aspetti che altrimenti sfuggono, un tentativo di renderli più opachi e quindi più visibili (Von Foerster, 1987, p. 46). Si potrebbe così accorgersi delle relazioni in atto in un sistema territoriale altrimenti date per scontate: la ripetizione dei comportamenti di un sistema territoriale spesso è un modo di nascondere oltre che un modo di agire (Maturana e Varela, 1987, pp. 195-196, 200, 201). In quest'ottica il conflitto permette di "rendere esplicite le conoscenze e le pratiche che circolano nelle relazioni" (Raffestin, 1981, p. 268).

Maturana e Varela (1987, p.95) sottolineano che "le disfunzioni del funzionamento effettivo delle macchine costruite dall'uomo sono più rivelatrici delle descrizioni che ne facciamo quando non hanno guasti". Winograd e Flores (1987, p. 105) assegnano alla situazione di *breakdown* (panne, rottura di un processo) la "funzione cognitiva importante" di rivelare "la natura delle nostre pratiche e delle nostre attrezzature, rendendole semplicemente presenti, forse per la prima volta": il *breakdown* permetterebbe di "creare lo spazio di ciò che può essere detto, riscoprendo il ruolo del linguaggio nella creazione del mondo". L'analisi dei conflitti ambientali, dunque, permette di leggere le dinamiche dell'ingiustizia e dell'esclusione sociale e delle loro espressioni territoriali.

La seconda valenza, quella che vede il conflitto come modello di sé stesso, recupera un'idea di fondo dell'approccio costruttivista di

usare il mondo come miglior modello di sé stesso (Varela, Thompson, Rosch, 1992, p. 245); ciò sembra fattibile attraverso l'uso della metafora dell'ambiente di apprendimento. Tale categoria, molto usata nelle scienze dell'apprendimento, viene qui intesa nella sua accezione concettuale più che come dispositivo finalizzato all'addestramento. L'ambiente di apprendimento in questo caso consiste nell'opportunità di osservare i cambiamenti di un sistema bimodulare società-ambiente (Vallega, 1989; 1990; 1995) quando si realizzano delle situazioni conflittuali tra progetti diversi di relazione tra società e risorse: non solo conflitto per le risorse.

### 1.5.2. *Il conflitto ambientale come ambiente di apprendimento*

A questo punto emergono alcune domande: nella complessità di un conflitto ambientale, cosa osservare per non perdere di vista le questioni fondamentali senza farsi distrarre dai dettagli insignificanti? Ma più in generale: come e quando osservare un conflitto ambientale?

Innanzitutto il conflitto va osservato attraverso una linea del tempo che deve comprendere tre momenti particolari: la latenza, la visibilità, la trasformazione.

Prima di diventare visibili, i conflitti vivono fasi di latenza più o meno lunghe, che sarebbe importate imparare a leggere e possibilmente cogliere l'occasione per attivare, con gli attori coinvolti, i primi passi per una decostruzione delle cause e l'invenzione di nuove regole di funzionamento dell'ambiente di conflitto. Esplorare la latenza significa da un lato conoscere la problematica ambientale (rifiuti, energia, aree protette) che crea mobilitazione e dall'altro riconoscere i gruppi sociali coinvolti, cominciando così ad avere l'idea dell'esistenza di visioni o progetti contrapposti.

Durante la latenza vi sono alcune domande da porsi: cosa sta succedendo? che meccanismi di cooperazione sono attivi? quali fattori possono trasformare le dinamiche di cooperazione in conflitti?

Tuttavia i conflitti ambientali sembrano esistere solo nel momento della loro visibilità, tanto più significativa quanto più ampio il pubblico che ne viene a conoscenza. Per cui spesso si comincia a lavorare nei conflitti solamente quando questi sono diventati visibili.

La visibilità permette l'esposizione di logiche contrapposte, la situazione conflittuale "rende esplicite le conoscenze e le pratiche che

circolano nelle relazioni”, rende visibile “il carattere asimmetrico o dissimmetrico di tali relazioni”, permette di interrogarsi “sulla necessità e pertinenza degli “ordini” che inquadrano il sistema popolazione-territorio-risorse”, dà l’occasione per la produzione di informazione regolatrice (Raffestin, 1981) che facilita la comprensione e la lettura delle relazioni tra attori e progetti di territorio.

Se si interviene in un conflitto nella fase di visibilità è ragionevole porsi due tipi di domande. Da un lato è necessario capire il percorso che ha portato all’emergere del conflitto: cosa è successo finora? possibile che non ne sapessimo nulla? e come mai si è rotta l’alleanza esistente? ma esistevano segnali? cosa ha fatto in modo che la cooperazione si spezzasse e prevalesse la dimensione conflittuale? Dall’altro è necessario capire cosa farne del conflitto esistente: evitare qualsiasi gestione lasciandolo all’escalation o alla scomparsa? oppure avviare percorsi di negoziazione per arrivare ad un accordo accettabile dalle parti?

Se si entra nella dialettica tra risoluzione e trasformazione ci si dovrà chiedere se ricondurre la controversia ad “un prima” caratterizzato dalla mancanza di conflitto o cogliere l’occasione per definire “un dopo” profondamente diverso. Se si sceglie quest’ultima alternativa si affronta in maniera integrata il rapporto tra conflitto ambientale ed ambiente di conflitto, arrivando a riscrivere nuove regole delle relazioni tra popolazione, territorio e risorse.

La terza fase, ovvero la trasformazione del conflitto, non è una situazione molto frequente, spesso i conflitti vengono abbandonati, prima di tutto dai mezzi di comunicazione. Diventati non più visibili sono perciò soggetti ad un ritorno alla latenza (in attesa di nuovi momenti di visibilità) o alla loro scomposizione dovuta all’uscita di scena di alcuni attori che trovano insostenibile continuare il loro coinvolgimento. In altre situazioni, i conflitti si scompongono e ricompongono su altri fronti non immediatamente immaginabili. Molto spesso prevale l’approccio negoziale e quindi la costruzione di un accordo che “spegne” la controversia, ma non riscrive le regole delle relazioni territoriali.

Oltre alla lettura secondo una linea del tempo che idealmente si muove dalla latenza alla trasformazione, è necessario analizzare tre aspetti: la mappa degli attori territoriali, le modalità degli attori di agire nel conflitto, le questioni ambientali e territoriali oggetto di disputa.

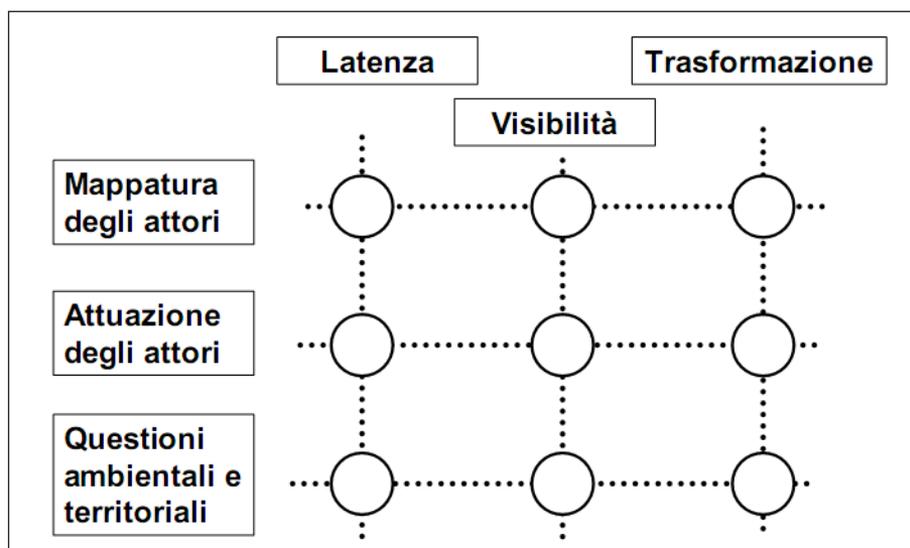


Fig. 1.3. Il conflitto ambientale come ambiente di apprendimento

Anzitutto la mappatura degli attori territoriali non va pensata come una fotografia da scattare nel momento della visibilità, ma come una ripresa cinematografica che accompagna lo svolgersi del conflitto.

Durante un conflitto alcuni attori possono essere sempre presenti (dalla latenza alla trasformazione), altri potranno intervenire solo in momenti limitati, alcuni attori usciranno di scena ed altri entreranno in scena, ma soprattutto il conflitto può produrre nuovi attori. La mappatura degli attori è importante per evitare di assegnare responsabilità e rappresentanze a soggetti che potrebbero avere legami incerti con il territorio, o al contrario, si potrebbe correre il rischio di non dare nessun peso a soggetti che detengono invece rapporti piuttosto complessi con il territorio di conflitto. La mappatura dinamica degli attori andrà associata ad una osservazione delle modalità di attuazione degli attori, esaminando il modo di leggere il territorio ed il conflitto in relazione a sé stessi e agli altri attori in campo, le progettualità, le modalità di agire.

Accanto ai protagonisti dei conflitti ambientali va approfondita la questione ambientale e territoriale oggetto di disputa, i flussi di risorse messi a rischio, i diritti di accesso a tali risorse, il livello di *entitlement* e di *enforcement*.

Utilizzare il conflitto come ambiente di apprendimento permette di ricostruire le narrazioni delle fasi precedenti, valutando le trasformazioni e i cambiamenti in termini di struttura e organizzazione territoriale, riconoscendo quindi se durante e dopo un conflitto ambientale il sistema territoriale si sia ristrutturato o riorganizzato, e contemporaneamente se il conflitto si risolva o si trasformi. Si tratta cioè di vedere come si muovono gli attori, quali proposte di trasformazione propongono, quali risultati ottengono, quali sono le poste in gioco, cosa succede delle relazioni di potere e dei flussi di risorse. La situazione conflittuale si presenta inizialmente come una situazione di irrisolutezza a cui gli attori possono rispondere con la dissoluzione o con la risoluzione del problema o con una riproblematizzazione (*problem setting*); in tali situazioni non si tratterebbe tanto di scegliere tra alternative, quanto di produrre nuove alternative, considerando che la risoluzione o la dissoluzione non stanno nella riedizione di pratiche abituali, ma nell'esplorazione di nuove situazioni.

Il conflitto ambientale si presenta come ambiente di apprendimento non solo per gli osservatori che cercano di comprendere e spiegare dei processi, ma per gli attori e per l'intero sistema, o meglio per il gruppo di sistemi territoriali che si confrontano/scontrano in un determinato spazio, alcuni più consolidati, altri ancora allo stato progettuale (De Marchi, 2004).

### 1.5.3. *Protagonismo di cittadini e territori: alcune pratiche*

Numerose sono le esperienze a livello internazionale di protagonismo della società civile che, a partire dai conflitti ambientali, si fanno carico di una nuova responsabilità territoriale.

In questa parte conclusiva del capitolo si riportano alcuni esempi particolarmente significativi relativi a due tipologie di risposte alla questione dei conflitti ambientali:

1. la raccolta, catalogazione e la diffusione delle informazioni sui conflitti ambientali;
2. la costruzione di istituzioni o spazi pubblici nei quali affrontare i conflitti.

Quelli esposti sono solamente pochi e significativi esempi che non possono certo riassumere la fioritura continua di esperienze, che si rivela molto attiva e dinamica.

Il CSE (*Centre for Science and Environment*) di New Delhy ha pubblicato già dal 1982 un rapporto sullo stato dell'ambiente dell'India "supplementare" a quello prodotto dal governo, in cui vengono presentate le problematiche ambientali e la situazione della conflittualità dal punto di vista dei cittadini (questioni non viste dai rapporti ufficiali); i lavori sono coordinati da Agarwal (CSE, 1985). Khamendee W. e Laohasiriwong S. del *Khon Khaen Dispute Resolution Institute* dell'Università di Kon Kaen hanno pubblicato nel 1996, in lingua tai, una ricerca su 932 conflitti ambientali in Thailandia: gli autori hanno rilevato che in 532 casi si trattava di conflitti tra abitanti dei villaggi e agenzie statali<sup>3</sup>. Il *Resource Conflict Institute* (RECONCILE) di Nakuru in Kenya, da anni lavora alla costruzione di nuove competenze, interne alle comunità, per affrontare le nuove forme di conflittualità relative alle risorse naturali.

Tra le attività dell'ONG Enda Graf Sahel, con sede a Dakar in Senegal si segnala l'attività di ricerca-azione sui conflitti in Africa occidentale. Anche qui il conflitto è inteso come espressione delle "dynamiques populaires du changement". Secondo questo approccio i conflitti sono rivelatori delle dinamiche sociali, luogo di apprendimento. L'obiettivo della ricerca-azione è "positiver le conflits", rafforzare le competenze locali nella gestione dei conflitti, per trarre il massimo dei vantaggi e il massimo apprendimento per il maggior numero di attori coinvolti. L'interesse ultimo è quindi la ricostruzione in parallelo delle dinamiche di conflitto e delle dinamiche di esclusione (Enda Graf Sahel, ITS BASE, 1995; Thieba, Ouedraogo, Mathieu, 1995)

Il CLADES (Centro Latinoamericano de Ecologia Social) di Montevideo ha pubblicato nel 1998 uno studio su 50 casi di conflitti socio-ambientali svoltisi in Uruguay tra il 1990 e il 1998 dal titolo *Ciudadania en movimiento, participacion y conflictos ambientales*, curato da Santandreu e Gudynas. Gli stessi autori in precedenza avevano lavorato sulle dinamiche tra partecipazione, cittadinanza e conflitti ambientali (Santandreu, Gudynas 1997 a; 1997b; 1998; Santandreu 1998) secondo un tipico approccio latinoamericano. Tra le iniziative realizzate in Brasile si ricorda il lavoro di Carvalho e Scotto (1995) che analizza 5 conflitti ambientali nel sud del paese e la presenza dei conflitti ambientali sulla stampa nazionale, e il lavoro di Scotto e Limoncic (1997) sui conflitti ambientali in ambiente urbano a Rio de Janeiro. I due lavori sono editi dall'IBASE (*Istituto Brasileiro de Analises Sociais e*

<sup>3</sup> Il lavoro è citato da Satha Anand (1996, p 14).

*Economicas*), organizzazione del terzo settore che si occupa di ricerca e consulenza rivolta ai movimenti popolari attraverso il programma di ricerca-azione “*Projeto meio ambiente e democracia*”.

In Ecuador il CEDEP (*Centro de Documentacion y Educacion Popular*) di Quito con il progetto di ricerca “*Organizaciones y movimiento ambiental in Ecuador*” ha esplorato la complessità e le caratteristiche della questione ambientale e delle relazioni tra gli attori sociali e l’ambiente in Ecuador. La prima fase della ricerca, svoltasi nel 1991 e 1992, ha permesso la costruzione dell’archivio delle associazioni ambientaliste, con particolare attenzione al tipo di azione svolta e al rapporto con la società civile (Varea *et al.*, 1992). Nella seconda parte della ricerca (1995 e 1996), partendo dalla constatazione che in molti casi gli attori nascono dai conflitti, l’analisi si focalizza sui ruoli e i comportamenti dei vari attori nei riguardi della problematica ambientale. Il lavoro di ricerca ha esaminato 30 casi di conflitti ambientali (12 in ambiente urbano e 18 nell’area rurale) da un punto di vista sociale - con particolare attenzione alla dimensione etnica e al ruolo della donna -, ambientale, legale e della comunicazione - in particolare il ruolo della stampa - (Varea *et al.*, 1997a; 1997b; 1997c). I conflitti in ambiente urbano, molto simili a quelli delle città occidentali, rappresentano non tanto l’espressione di bisogni postmaterialistici, quanto l’occasione per far riemergere questioni legate ai diritti e alla cittadinanza: i conflitti quindi vengono visti come catalizzatori di processi di *empowerment*. Quelli che hanno luogo in ambiente rurale, invece, esprimono gli effetti sociali dei forti impatti ambientali prodotti dal modello di sviluppo economico basato sull’esportazione delle materie prime: la reprimarizzazione modernizzata (Acosta, 1997).

Dal 1992 la FAO, nell’ambito del programma FTTP (*Forests Trees and People Program*), inizia a porre attenzione alla questione dei conflitti ambientali nelle aree forestali. Tra il 1994 e il 1997 le attività sulla gestione dei conflitti si moltiplicano: seminari regionali, pubblicazioni e produzione di manuali, una conferenza elettronica (1996), la realizzazione di un seminario al Congresso forestale mondiale di Antalya (Turchia) nel 1997 nel quale vengono presentati numerosi casi di studio di conflitti forestali in Europa, Asia, Africa, America Latina.

Tra le questioni più significative affrontate negli studi regionali vale la pena ricordare: l’incompatibilità tra i sistemi di gestione del territorio introdotti e quelli locali, la *governance* (Odhiambo, 1997), l’indebolimento delle istituzioni tradizionali e la debolezza delle istituzioni moderne per la gestione dei conflitti (sistemi giudiziari e

amministrativi) (Traore, Lo, 1997), la questione dei diritti di proprietà sulle risorse (Villareal, 1997), la dimensione dell'equità e delle relazioni asimmetriche tra attori (Chandrasekharan *et al.*, 1997). Tutti gli autori dei casi regionali invocavano un'analisi del contesto internazionale e nazionale per cogliere meglio l'insieme delle dinamiche in atto nel luogo del conflitto. Le analisi regionali vengono inoltre intrecciate con alcune questioni trasversali: il ruolo del genere quale occasione per esplorare le gerarchie di potere e le relazioni interne alle comunità locali (Sarin, 1997), il ruolo del quadro istituzionale e legale nel favorire la genesi e la risoluzione dei conflitti (Cabarle, Lynch, 1997), le istituzioni e le conoscenze locali quali opportunità per la gestione dei conflitti (Castro, Ettengher, 1997), l'analisi delle modalità per realizzare un dialogo equo in situazioni di forte disparità di potere (Thomas *et al.*, 1997). In Bolivia il Foro Boliviano Medio Ambiente e Desarrollo e l'Osservatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (FOBOMADE, OLCA, 2000) hanno preparato uno studio che raccoglie 52 casi di conflitti ambientali suddivisi in base alle seguenti categorie: attività minerarie, attività forestali, estrazione di idrocarburi, conflitti urbani, risorse idriche, diritti territoriali.

Nel 2003 la FAO ha pubblicato un volume che raccoglie 12 casi di studio di conflitti relativi alle aree protette (Castro e Nielsen, 2003), e tra il 2002 ed il 2006 sono stati pubblicati, sempre dalla FAO, una serie di manuali per la formazione di facilitatori di processi partecipativi e di gestione dei conflitti ambientali relativi a risorse naturali e forestali.

Alla scala latinoamericana si segnalano i lavori pubblicati dall'Università del Costa Rica (Correa, Rodriguez, 2005) e dalla FLACSO (Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales) (Alvarado Merino *et al.*, 2008) con lo scopo di analizzare in maniera comparativa casi e tipologie di conflitti ambientali ricorrenti nel contesto regionale.

Un lavoro interessante prodotto negli Stati Uniti da parte del Dipartimento dei Trasporti (US Department of Transportation..., 2000) raccoglie 10 casi di studio relativi alle modalità di applicazione dell'approccio alla giustizia ambientale per facilitare processi partecipativi inclusivi e gestire in maniera preventiva potenziali conflitti relativi alla realizzazione di infrastrutture per i trasporti. Sempre negli Stati Uniti il Consensus Building Institute assieme all'EPA (2003) ha analizzato 6 casi di studio sull'uso delle tecniche di gestione dei conflitti ambientali per la promozione di questioni relative alla giustizia ambientale.

Lo sviluppo del web negli ultimi dieci anni ha facilitato la creazione di banche dati on line continuamente aggiornate per la raccolta e

gestione dell'informazione sui casi di conflitti ambientali. A tal proposito se ne parlerà nei prossimi capitoli con un particolare riferimento all'OLCA.

Passando invece alle istituzioni attraverso le quali facilitare la gestione dei conflitti si segnalano due esperienze, una in Burkina Faso ed una in Canada. Per quanto riguarda il Burkina Faso, nel 2000 sette ministeri (Ambiente ed acque, Risorse animali, Agricoltura, Economia e Finanze, Amministrazione territoriale e sicurezza, Energia e miniere, Infrastrutture habitat ed urbanizzazione) hanno emanato l'“*Arrête conjoint n. 2000 31/MRA/MEM/MIH portant règlement des différends entre agriculteurs et éleveurs*”. Il documento intende “evitare di ricorrere alla giustizia” nei casi relativi ai conflitti tra agricoltori e pastori (art. 3) tramite “l'istituzione di *commissions villageoises et départementales de règlement amiable des conflits entre agriculteurs et éleveurs*” (art. 4).

Le commissioni di villaggio sono costituite da un responsabile amministrativo e da due rappresentanti di agricoltori e due di pastori: le commissioni dipartimentali sono presiedute dal prefetto, dai responsabili amministrativi dei villaggi, da due rappresentanti delle forze dell'ordine, un rappresentante dei servizi tecnici per l'allevamento, un rappresentante dei servizi tecnici per l'agricoltura, un rappresentante dei servizi tecnici per l'ambiente, un rappresentante dell'organizzazioni degli agricoltori e un rappresentante delle organizzazioni dei pastori. Le diverse rappresentanze intendono favorire la ricomposizione dei conflitti attraverso la negoziazione degli eventuali indennizzi; tuttavia tali nuove istituzioni richiedono che i diversi attori ne riconoscano la legittimità necessaria per operare efficacemente.

Per quanto riguarda il Canada, la provincia British Columbia ha istituito nel 1993 una commissione tripartita formata dai rappresentanti delle *First Nations* (popolazioni indigene), i rappresentanti del governo canadese e i rappresentanti del governo provinciale. La *British Columbia Treaty Commission* è l'unica esperienza del genere esistente nel panorama internazionale ed ha il compito di definire nuovi trattati con le popolazioni indigene presenti all'arrivo degli europei nel XVIII secolo (che per questo vengono chiamate *First Nations*). Stato e Provincia sono interessati a riconoscere i diritti di uso del territorio, di caccia e pesca finora oggetto di dispute, ai fini di poter garantire la certezza delle concessioni per l'utilizzazione forestale e lo sfruttamento delle risorse minerali ed energetiche del paese. I trattati in corso stanno evidenziando come la negoziazione sulle risorse ed

il territorio non possa esaurire la domanda di cittadinanza espressa dalle *First Nations*, che spesso ricorrono contemporaneamente alla negoziazione, al percorso giudiziario, alla mobilitazione sociale ed alla lotta politica. La negoziazione ha rappresentato l'occasione per un confronto tra Governo e *First Nations* sul diverso modo d'intendere il ruolo dei nuovi trattati: il primo tende a ricondurli al diritto privato e pone la questione su un piano di compensazione economica (giustizia redistributiva), mentre le *First Nations* li vedono come un'opportunità per discutere questioni riguardanti il rapporto tra appartenenza e cittadinanza, ponendo la questione su un piano dei diritti pubblici e del dialogo tra autorità. Il percorso quindi si è allungato e complicato rispetto a quanto pensava la provincia canadese, ma l'esistenza di un luogo formalizzato per affrontare le questioni rappresenta un importante punto di forza.

La tematica dei conflitti ambientali finora esaminata non ha solamente un interesse scientifico "oggettivo", ma rappresenta l'espressione più vivace di una cittadinanza che sta procedendo all'*enforcement* dei diritti umani ambientali (De Marchi, 2004). Si tratta di processi di riappropriazione del territorio, che accanto a possibili derive egoistiche di chiusura nel luogo, mostrano interessanti segnali di democrazia sostanziale.

I conflitti ambientali, dunque, non possono essere semplicemente "normalizzati" e visti come un problema da evitare attraverso la messa in pratica di strumenti ed azioni uniformanti riconducibili alla gestione dell'ordine pubblico o a tecniche di manipolazione del consenso. Essi rappresentano essenzialmente un "ambiente di apprendimento" nel quale imparare a costruire in maniera collettiva e aperta le decisioni che riguardano il territorio.

## 2. Identità, appartenenza e beni comuni: la cittadinanza oltre una definizione giuridica

La cittadinanza viene comunemente definita come appartenenza ad una comunità politica, la quale definisce i criteri attraverso i quali si diventa cittadini. Tuttavia si può analizzare la cittadinanza da due punti di vista: quello giuridico e quello teorico-politico.

In senso giuridico, la cittadinanza designa uno status normativo, cioè l'ascrizione di un soggetto (per connessioni territoriali o per legami di parentela) all'ordinamento giuridico di uno Stato. In questa accezione formale, il termine "cittadino" si oppone oggi, nel diritto interno come in quello internazionale, esclusivamente a quello di "straniero" (cittadino di un altro Stato) o apolide (persona "senza cittadinanza"). Il tema della cittadinanza riguarda pertanto le situazioni giuridiche o di fatto che ciascun Stato definisce come condizioni per il possesso, l'acquisizione o la perdita della qualità di cittadino, e la conseguente titolarità dei diritti e dei doveri connessi a tale qualità: essa può essere attribuita in base al rapporto di filiazione (*ius sanguinis*), oppure al rapporto territoriale (*ius soli*), o infine al rapporto di un complesso ideologico (*ius civis*).

In senso politico, invece, la cittadinanza designa lo status sociale di cittadino, ossia il complesso delle condizioni politiche, economiche e culturali che sono garantite a chi sia membro a pieno titolo di un gruppo sociale organizzato. In questo caso il termine "cittadino" si oppone, prima ancora che a quello di "straniero", a quello di "suddito". Il cittadino è titolare di diritti civili e politici (dal secolo scorso anche di diritti sociali) ed è legittimato a farli valere anche nei confronti dell'autorità politica.

**Box 2.1 *Ius soli* o *Ius sanguinis*: cittadini per nascita o per eredità?**

La cittadinanza in senso giuridico si può ottenere in vari modi, con criteri e principi stabiliti dai vari Stati (solitamente a livello costituzionale):

- secondo lo *Ius sanguinis*, o per diritto di sangue: per il fatto di essere nati da un genitore in possesso della cittadinanza (per la maggior parte dei casi deve trattarsi del padre, salvo sconosciuto);
- secondo lo *Ius soli*, o per diritto del suolo: per il fatto di essere nato nel territorio di un determinato Stato;
- per il fatto di aver contratto matrimonio con un cittadino (il più delle volte quest'ultimo deve essere maschio);
- per naturalizzazione: a seguito di un particolare provvedimento da parte della pubblica autorità, subordinato alla sussistenza di determinate condizioni (ad esempio la residenza per un lungo periodo nel territorio nazionale) o per meriti particolari.

La maggior parte degli ordinamenti si ritrovano a dover scegliere tra lo *Ius sanguinis* e lo *Ius soli*, avendo gli altri due istituti una funzione puramente integrativa. In ambito europeo si tende a contrapporre il modello tedesco (lo *Ius sanguinis*) ispirato ad una nozione "etnica" di nazione, al modello francese (dove vige lo *Ius soli* dal 1515) ispirato a una nozione "civico-territoriale" di nazionalità. Quest'ultimo privilegia, al di là delle radici etniche, il senso di appartenenza a una comunità civica e il sentimento di lealtà repubblicana, mentre il primo enfatizza la continuità culturale, esprimendo una "comunità di storie e di destino". È chiaro che l'adozione dell'una piuttosto che l'altra opzione ha rilevanti conseguenze per gli Stati interessati da forti movimenti migratori. Lo *Ius soli* determina la possibilità di allargamento della cittadinanza ai figli degli immigrati nati sul territorio dello Stato: ciò spiega perché sia stato adottato da Paesi con forte immigrazione come l'America del Nord e del Sud e, al contempo, con un territorio in grado di ospitare una popolazione maggiore di quella residente. Al contrario, lo *Ius sanguinis* tutela i diritti dei discendenti degli emigrati, ed è spesso adottato dai Paesi interessati da una forte emigrazione, anche storica, o da ridelimitazione dei confini.

Il suddito invece è soggetto alla sovranità dello Stato ed implica una condizione puramente passiva (fatta di doveri e soggezioni). Nel momento in cui uno Stato riconosce ai sudditi i diritti (vedi box 2.2) il suddito diventa a tutti gli effetti un cittadino. Tuttavia, anche in uno Stato che riconosce tali diritti possono esservi dei sudditi, ovvero dei soggetti privi (o quasi) dei diritti di cittadinanza: ad esempio le popolazioni indigene nei possedimenti di tipo coloniale venivano attribuiti

loro dei diritti limitati rispetto a quelli dei cittadini veri e propri (la cosiddetta “piccola cittadinanza”).

#### **Box 2.2 Le generazioni dei diritti**

Dal punto di vista politico e in un’ottica evolutiva, la cittadinanza si è sviluppata, nel corso dei secoli successivi alla nascita dello Stato moderno, attraverso tre fasi fondamentali:

1. realizzazione della cittadinanza civile con l’acquisizione dei diritti di “prima generazione”: ascrizione dei cosiddetti diritti di libertà “negativa” (sancisce ciò che lo Stato non deve fare), ovvero i diritti di libertà fisica, di libertà di parola, di pensiero e di religione, diritti di possedere a titolo delle proprietà, diritto alle prestazioni del sistema giudiziario in base al principio dell’eguaglianza di fronte alla legge;
2. realizzazione della cittadinanza politica con l’acquisizione dei diritti di “seconda generazione”: ascrizione dei diritti politici, ovvero il diritto dei cittadini a partecipare all’esercizio del potere politico (diritto di elezione del parlamento e del governo locale);
3. realizzazione della cittadinanza sociale con l’acquisizione dei diritti di “terza generazione”: ascrizione dei diritti sociali, ovvero quei diritti di libertà “positiva” (sancisce ciò che lo Stato deve fare) che dovrebbero garantire un livello minimo di benessere commisurato ai canoni prevalenti entro la comunità politica (salute, casa, istruzione e previdenza sociale).

Il concetto di cittadinanza, dunque, contiene in sé due dimensioni fondamentali: l’appartenenza ad una comunità politica e un complesso di diritti e doveri. Tuttavia, gli Stati moderni prediligono soffermarsi su quest’ultima, cioè sull’accezione giuridica della cittadinanza, mettendo in secondo piano l’idea di appartenenza ad una comunità, ridotta ad una collezione di individui portatori di interessi (e di conseguenza di diritti).

La recente riscoperta della cittadinanza come appartenenza coincide in larga parte con una rinascita dell’idea di comunità (Vertova, 1999), e con un rinnovato interesse per i problemi connessi alle dinamiche di inclusione e di esclusione politico-sociale in una società percorsa da fenomeni di conflittualità etnico-culturale che si rivelano impermeabili alle spiegazioni a cui si ricorre solitamente. Negli ultimi decenni, infatti, la questione della cittadinanza si è intrecciata con tematiche complesse e controverse legate al tema dell’identità e della differenza: basti pensare ai movimenti femministi contro la di-

scriminazione sociale e politica delle donne, alla nuova sensibilità nei confronti dei diritti dell'infanzia, all'affermarsi del diritto all'ambiente e alla biodiversità, alle lotte per l'autodeterminazione dei popoli e alla difesa delle minoranze etniche. I diritti che vengono ad affermarsi sono quelli che vengono chiamati di "quarta generazione", ovvero i diritti culturali e ambientali (i diritti ecologici) che preludono alla realizzazione di una cittadinanza sostenibile. Tali diritti, assieme ad altri fattori che verranno descritti nel prossimo paragrafo, contribuiscono a mettere in discussione la nozione di cittadinanza come status che include una serie di diritti e doveri a prescindere dalla presa in considerazione dell'appartenenza culturale dei soggetti che partecipano alla cittadinanza e al loro rapporto con il territorio.

### 2.1. La cittadinanza moderna: crisi o conflitto?

È interessante notare come la nozione di cittadinanza, intesa come status ascrivibili di diritti, non sia stata elaborata in ambito giuridico, bensì in ambito sociologico, per evidenziare elementi sistematicamente ignorati dalla cultura giuridica: a partire dagli anni cinquanta del secolo scorso, T. H. Marshall, individua nella nozione di cittadinanza il concetto centrale per la costruzione di un modello teorico di democrazia e lo utilizza come strumento euristico-interpretativo per sondare il tasso di democraticità della società. La cittadinanza, per Marshall, è una condizione che ascrive una serie di diritti e doveri ad individui appartenenti a precisi ceti sociali e che qualifica l'età moderna in maniera specifica rispetto all'età feudale: mentre le forme pre-moderne di appartenenza politica erano di natura elitaria ed esclusiva, la cittadinanza moderna ha un carattere aperto ed espansivo. Il percorso di acquisizione della cittadinanza, collegato con lo sviluppo dei rapporti capitalistici e la divisione del lavoro nel contesto del moderno Stato nazionale, consta di varie fasi attraverso le quali si allargano le fasce dei cittadini che si vedono ascrivere i diritti (non più privilegi) prima civili, poi politici, infine sociali.

In tale prospettiva, la cittadinanza si è estesa lungo i secoli, includendo ogni volta nuovi soggetti e nuovi diritti: l'iscrizione progressiva dei diritti realizzano così la tensione verso l'uguaglianza (non dei redditi ma delle opportunità) in interazione sinergica con i processi di industrializzazione e con l'ascesa del capitalismo. In questo modo diventa possibile distinguere non solo tra cittadini e "stranieri", ma

soprattutto tra cittadini e “sudditi”: il suddito gode della protezione dell’autorità, e in questo senso si distingue dallo straniero, ma è completamente privo di difese contro gli abusi e le prevaricazione da parte del sovrano; il cittadino invece è protetto anche contro l’autorità. In senso stretto la cittadinanza può essere definita come quell’insieme di diritti che offrono protezione contro il potere politico, rappresentando quella che N. Bobbio ha chiamato la “costituzionalizzazione del diritto di resistenza” (Bobbio, 1990, p. 167). È da quel “nocciolo duro” originario che la cittadinanza si va sviluppando come il contenitore di una serie tendenzialmente aperta di diritti soggettivi (che appartengono al soggetto individuale).

### **Box 2.3 Il soggetto individuale nello Stato moderno**

La grande novità della cittadinanza moderna è l’idea del soggetto individuale, che sta alla base della cittadinanza stessa. L’uomo del giusnaturalismo illuministico è un soggetto che, pur definito sulla base dei suoi bisogni e delle sue utilità “naturali”, è considerato capace di realizzare razionalmente la soddisfazione delle sue aspettative: un soggetto razionale, libero, moralmente responsabile, eguale di fronte alla legge ed indipendente dal punto di vista economico. È un soggetto impegnato nella vita politica, ma allo stesso tempo attento a conservare uno spazio di autonomia privata contro l’intrusione del potere politico. È soprattutto la filosofia politica di Locke a costituire la culla teorica della cittadinanza liberale moderna, che stabilisce un nesso molto stretto tra cittadinanza e proprietà, ponendo l’accento sulla libertà del cittadino anche nei confronti del sovrano e delle sue leggi. Libertà in senso “negativo”, intesa semplicemente come non interferenza, che trova nel mercato il luogo per eccellenza per la sua attuazione pratica; libertà non intesa anarchicamente, ma limitata da quelle regole che garantiscono la libertà altrui, in quanto finisce dove comincia quella dell’altro. Ecco che la cittadinanza, saldandosi con il lascito rousseuiano (l’idea della stretta connessione fra cittadinanza e sovranità nazionale) si va configurando come appartenenza e partecipazione di un individuo ad un gruppo sociale, la quale comporta l’obbligo della sua lealtà politica e il riconoscimento di una serie di diritti soggettivi, a partire dalla tutela della sua sfera di libertà privata.

La concezione marshalliana della cittadinanza è di tipo meccanico-evolutivo, in quanto lo sviluppo dei diritti di cittadinanza viene presentato come un processo graduale di aggiustamenti progressivi di un sistema, senza far riferimento, come sostiene Giddens, al ruolo attivo dei soggetti nella conquista dei diritti (Giddens, 1982, p. 171).

Di fatto l'allargamento della cittadinanza è da sempre stata la risposta a situazioni di conflitto, latenti o potenziali: i diritti, compresi quelli di prima generazione, sono il risultato storico di lotte prolungate (Bobbio, 1990). Sia la lotta di classe che i movimenti sociali hanno grande rilievo nello sviluppo della cittadinanza, dal momento che non vi è alcuna necessità evolutiva in base alla quale, una volta ottenuti i diritti civili, si debbano affermare progressivamente tutti gli altri (Bacelli, 1999). D'altra parte, "in quanto determina l'appartenenza ad una comunità nazionale, la cittadinanza definisce anche la non appartenenza", e quindi "può essere una fonte di conflitto oltre che di integrazione" (Barbalet, 1992, p. 137).

Ma la cittadinanza moderna è stata di recente oggetto di forte critica: essa viene vista anzitutto come parziale e limitata, se per cittadinanza si intende la piena partecipazione di soggetti alla comunità di cui fanno parte; nella storia dell'Occidente tale partecipazione ha incontrato ostacoli di varia natura, inclusi il genere, l'etnia, l'età. Si tratta, infatti, di una configurazione di per sé carica di tensioni, poiché la cittadinanza sembra restare fin dall'inizio sospesa fra il mondo "alto" della sovranità nazionale e il mondo "basso" dei bisogni e delle utilità particolari; fra la partecipazione (democratica) allo Stato e la resistenza (liberale) allo Stato; fra il valore della libertà (in senso "negativo" come semplice non interferenza) e la tensione verso l'uguaglianza (libertà in senso "positivo"). Questo annoso conflitto, rappresentato concretamente dalle controversie sull'interpretazione dei diritti sociali, si radica nell'antinomia fra i diritti ritenuti essenziali per la democrazia e i diritti considerati fondamentali per l'economia di mercato.

Tuttavia, se Marshall aveva ipotizzato che all'origine della cittadinanza vi fossero i processi di industrializzazione, successivamente si è cercato di indagare quanto le trasformazioni produttive e i processi di globalizzazione in corso stiano condizionando l'intero impianto dei diritti di cittadinanza delle democrazie coinvolte (Zincone, 2000, pp. 71-98). La tendenza tuttora in corso, che vede il predominio dell'economico sul politico, è strettamente connaturata alla logica e alla storia del capitalismo (Dumont, 1984), ma si è potenziata negli ultimi decenni, esautorando di fatto i poteri dei singoli Stati e favorendo le imprese transnazionali e le capacità decisionali dei grandi centri finanziari. Tali processi hanno incrementato il divario fra la cittadinanza, intesa come attribuzione di diritti all'interno delle singole comunità nazionali, e lo sviluppo della legislazione internazionale che

obbliga a nuove discipline gli individui e le organizzazioni governative e non governative, sottoponendo a forti tensioni il sistema dello Stato nazionale. Si tratta di una questione che emerge in tutta la sua problematicità nelle società percorse da fenomeni migratori, ma che tocca anche tutti quei processi che oggi attraversano la dimensione strettamente statale, quali le minoranze etniche, le regioni, le amministrazioni locali, i gruppi transnazionali, gli organismi sovranazionali e internazionali, lo slancio di una prospettiva cosmopolitica e la connessa ideologia della cittadinanza universale, la contemporanea esplosione di particolarismi etnici.

In questo scenario, in cui si assiste all'esplosione di tensioni e conflitti, in particolare in questo capitolo vengono affrontate le difficoltà cui è sottoposta la capacità della cittadinanza moderna di far fronte alle rinnovate esigenze che Habermas (1994) chiama di "eguale riconoscimento di gruppi e collettività i cui membri intendono distinguersi dagli altri gruppi per avere la possibilità di preservare e sviluppare la propria identità" spesso discriminata dalla società dominante. Il riconoscimento consiste anzitutto nel conferimento di valore ad una presenza<sup>1</sup>, laddove un suo rifiuto o il misconoscimento, può danneggiare coloro ai quali esso viene negato: "la proiezione su di un'altra persona di un'immagine inferiore e umiliante", scrive Taylor, "può, nella misura in cui questa immagine viene interiorizzata, produrre una distorsione e un'oppressione reale" (Taylor, 1998, p. 22). L'oppressione comporta il non poter cogliere se stessi se non mediante le categorie dell'altro; si valutano in funzione di misure che non sono le proprie e occupano, senza abitarlo, questo luogo possibile dell'identità nella nostra compagine comunicativa. E, se è vero che ogni identità è molteplice, ogni cultura è intercultura (Pasqualotto, 2002), è altrettanto vero che spesso un'identità minacciata è portata a conformarsi alla cultura dominante oppure a rinchiudersi dentro i propri confini difensivi e alle proprie cornici dotate di senso.

---

<sup>1</sup> L'espressione utilizzata da A. Dal Lago "non-persone" si rivela a questo proposito appropriato per indicare quei particolari fenomeni di neutralizzazione e di esclusione dalla vista che presiedono i processi di esclusione dei migranti nelle società contemporanee, e che sembrano additare l'invisibilità, la inesistenza, il non avere luogo e il non trovare posto nel nostro regime discorsivo. Si tratta infatti di uno sguardo che avvolge il "migrante" in una membrana di invisibilità, sulla quale proiettiamo l'immagine inquietante che rappresenta i nostri timori; uno sguardo che sa già cosa deve vedere, e che in fondo non ne vuole sapere di guardare (Dal Lago, 1999).

La “comunicazione” tra identità, scriveva Lévi-Strauss (1984), è uno strumento che le mantiene in vita e le sviluppa soltanto se riesce a trovare un equilibrio tra l’eccesso di comunicazione di ciascuna con se stessa e l’eccesso di comunicazione di ciascuna con tutte le altre o con quella, tra le altre, che possiede la forza maggiore per imporsi.

## 2.2. Tre modelli di cittadinanza

Nel dibattito sulla cittadinanza, all’interno delle teorie giuridico-politiche contemporanee, si possono individuare tre modelli principali: quello legato alla tradizione liberale, un modello individuato dalla cosiddetta “reazione neo-comunitarista”, e una tendenza intermedia che si rifà al repubblicanesimo. Il dibattito tra i *liberals* e *communitarians* risale agli anni Sessanta, dall’esigenza di considerare questioni culturali e sociali nuove, rivitalizzato poi negli anni Ottanta e Novanta dal sociologo Etzioni.

L’importanza di questo dibattito ha potuto essere comparata a quella della *querelle* tra Antichi e Moderni, a tal punto che molti hanno tentato di riassumere riducendolo ad una discussione tra chi reclama maggior rispetto per i particolarismi culturali nello spazio pubblico, e quanto vi vedono un pericolo o una fonte di regresso politico. Ma il modello neo-comunitarista, come a suo modo quello neo-repubblicano, costituiscono un insieme diversificato di critiche, a volte radicali, altre parziali, nei confronti del liberalismo, in particolare quello rifondato da Rawls nel suo libro pubblicato nel 1971 *A Theory of Justice*. Esse non rappresentano in alcun modo un richiamo, rivoluzionario o passatista, a un modo di vita comunitario, ma una contestazione dei fondamenti della teoria di Rawls, il quale parte dall’individuo tendendo a ridurre il soggetto alla sua sola capacità di scegliere (Wiewiorka, 2002, p. 48). Se le teorie della giustizia del modello liberale trascurano la questione culturale, esaltata invece dal neo-comunitarismo e a suo modo anche dal neo-repubblicanesimo, “il problema essenziale oggi non è di opporre i problemi della cultura a quelli della giustizia sociale, né di cercare di promuovere l’analisi degli uni a scapito dello studio degli altri. Esso consiste nel pensare alla loro articolazione” (ibidem, p. 56), oltre che all’influenza che entrambe esercitano nella vita quotidiana di tutti i cittadini.

Nei prossimi paragrafi verrà presentata una sintesi dei tre modelli di cittadinanza; non si tratta di delineare l’eterogeneità e la complessità

presente in ogni modello, quanto di renderli più comprensibili possibile. Essi vengono utilizzati come specchio concettuale per riflettere sul ruolo dell'appartenenza nella definizione della cittadinanza, al fine di trovare gli spunti necessari per rifondare una nozione di cittadinanza democratica, partecipativa e volta al bene comune, che sappia far fronte alle sfide del presente.

### 2.2.1 *La cittadinanza liberale*

Nelle società contemporanee continua ad essere predominante il modello legato alla tradizione liberale, il quale porta con sé una nozione di cittadinanza basata sui diritti: cittadino è semplicemente colui che è titolare di diritti fondamentali. Questa concezione si situa alle origini del processo di costruzione dello Stato moderno, le cui radici sono l'affermazione dell'individuo nell'umanesimo e nel giuridicismo, nel conflitto religioso dovuto alla riforma protestante col conseguente problema della tolleranza, nella formazione di un mercato aperto e concorrenziale, nella progressiva laicizzazione delle istituzioni e della cultura. Attualmente è sostenuta dalle teorie della giustizia di Rawls (2009) e da liberalismi come Dworkin (2007) e dai non più recenti ma importanti contributi di Nozick (1981). Prospettive che, pur configurandosi con caratterizzazioni diversificate e a volte contraddittorie, restano vicine alla visione dello Stato come frutto di un accordo sociale e come garanzia di libertà.

La tesi di fondo su cui si regge il modello liberale è l'individualismo, ovvero l'idea secondo la quale il soggetto cardine della giustificazione politica è l'individuo e tutto l'orizzonte costituito dai suoi interessi e dai suoi bisogni. Tale individuo risulta rappresentabile e pensabile anche indipendentemente dalle sue appartenenze particolari ad un contesto culturale, etico e religioso. Tali appartenenze riguardano esclusivamente la sfera privata, che tenuta ben distinta e separata dalla sfera pubblica, e dove viene praticato il valore della tolleranza della differenza. Il liberalismo nasce dunque da una concezione individualistica del rapporto fra soggetto politico e ordine politico, ossia dall'idea che gli individui possiedano un'identità (almeno quella che interessa la sfera politica) indipendente dalle loro appartenenze etico-religioso-culturali. L'individuo rilevante per il modello liberale è il soggetto politico, il quale si caratterizza esclusivamente per la sua identità politica. Un'identità parziale, che lascia tra parentesi

le appartenenze più specifiche relative alle loro credenze religiose e morali, alle loro appartenenze ad un contesto culturale, per darsi una comune identità politica che è rappresentata dal nucleo fondamentale appartenente all'ordine moderno: l'individuo ha dei diritti fondamentali e lo Stato deve strutturarsi in modo tale da tutelarli e in maniera di non interferire all'interno di questa sfera privata.

Oltre a questo presupposto il modello liberale si fonda sulla separazione fra la sfera del giusto e quella del bene. Secondo l'impostazione liberale sarebbe possibile individuare un nucleo di valori che si riferiscono esclusivamente la dimensione del bene (la definizione della "vita buona"), da un altro nucleo di valori che invece si riferiscono alla sfera della giustizia (la definizione di "che cos'è giusto"). La differenza fondamentale fra queste due sfere è data dal fatto che i valori riguardanti il bene si riferiscono esclusivamente la sfera privata dell'individuo, mentre i valori relativi al giusto si riferiscono alla sfera pubblica, ovvero alla dimensione politica. Secondo l'impostazione liberale la sfera rilevante per le scelte pubbliche è esclusivamente quella del giusto: quella del bene si sottrae all'influenza dello Stato ed è irrilevante. Questo perché il pluralismo tipico della modernità (e ancor più delle società contemporanee) rende le concezioni del bene tra di loro incommensurabili dal punto di vista razionale, e non può spettare allo Stato il dovere di scegliere quale sia la concezione del bene specifica da favorire. Lo Stato deve pertanto essere neutrale rispetto alle concezioni della vita buona e alimentarsi della concezione del giusto, per il quale è invece possibile raggiungere un accordo razionale.

Alla luce di questi presupposti il cittadino è semplicemente colui che è titolare di diritti fondamentali: egli, accettando di prendere parte ad un ordine sociale e politico, accoglie anche quelle concezioni del giusto che si sono diffuse all'interno di una determinata comunità politica, mettendo tra parentesi le proprie appartenenze specifiche. In tale contesto le particolarità etnico-culturali restano in gran parte dei presupposti pre-politici o pre-giuridici della cittadinanza, normativamente non formalizzati e non formalizzabili. In linea teorica risulta del tutto legittima la struttura pluri-etnica del *demos*, ma ciò non esclude il formarsi di conflitti tra identità collettive differenti, i quali dovrebbero, sempre in teoria, essere superati nella neutralità giuridica dello Stato.

È chiaro che, in questo modello, è impossibile la legittimazione delle richieste di riconoscimento delle identità collettive, e i conflitti

si devono superare mediante accordi razionali che non hanno a che vedere con la sfera dei valori, bensì con il concetto di giustizia (per lo più di tipo redistributivo). L'emergere delle richieste di riconoscimento di identità collettive vengono in genere analizzate e trattate come richieste di libera espressione individuale, utilizzando la nozione di tolleranza intesa come non interferenza nella sfera privata. Al massimo vengono collocate, come nella proposta di Kukathas (1992), all'interno del diritto alla libera associazione, principio pienamente accolto dall'orizzonte giuridico-politico liberale, dove però si presume che l'appartenenza ad una comunità culturale sia elettiva e non ascrivibile. D'altro canto, nel modello di cittadinanza liberale, si dà per scontato che gli individui possano adottare una forma di ragionamento morale post-convenzionale, caratterizzato dalla capacità di decentramento, differenziazione e riflessività rispetto alle istanze morali.

### 2.2.2. *La cittadinanza neo-comunitarista*

All'interno del dibattito sulla cittadinanza si è sviluppato un modello che possiamo chiamare neo-comunitarista che, a differenza del precedente, si fonda e si costruisce sul concetto di appartenenza. Mentre nel modello liberale soltanto l'appartenenza politica è rilevante per la cittadinanza, in questa prospettiva viene sottolineata un'appartenenza non soltanto politica ma anche culturale ed etnica. Pur essendo estremamente complesso e artificioso delineare le divergenze e le convergenze tra questi due filoni della filosofia politica contemporanea, appare evidente come il modello comunitaristico si costruisca in antitesi a quello liberale, poiché si svolge a partire da una critica approfondita dei presupposti del liberalismo (Ferrara, 1992).

Teorici politici come Taylor (2009), A. MacIntyre (1995) e M. J. Sandel (2009), criticano anzitutto l'individualismo che sta alla base della prospettiva liberalista della cittadinanza, che per questi autori è insostenibile: l'identità del soggetto, e quindi anche del soggetto politico, non può essere individuata a prescindere dalle sue appartenenze specifiche. Gli individui nascono e si formano all'interno di contesti morali, culturali e religiosi, i quali influiscono nella costruzione della propria identità di cittadini. Da qui deriva l'impossibilità, per i fautori del neo-comunitarismo, di costruire un concetto di cittadinanza a prescindere dalle appartenenze particolari degli individui, ovvero un'identità politica astratta e disgiunta dalle altre dimensioni

dell'identità del soggetto. E, come osserva Etzioni, la consapevolezza dell'intrinseca "socialità" dell'essere umano, la convinzione di non poterlo concepire come dissociato rispetto alla rete di relazioni e di significati condivisi che hanno contribuito a formare la sua personalità, non sembra facilmente conciliabile con l'antropologia individualistica che, da Locke in poi, ha innervato il pensiero liberale (Etzioni, 1998, p. 4).

Per quanto riguarda il rapporto tra la dimensione del bene e quella del giusto, il neo-comunitarismo sostiene che non sia agevole e spesso artificioso operare una distinzione tra queste due sfere: è difficile capire a quale dimensione si può riferire un valore e, se anche questo fosse possibile, non è facile condividere l'idea della priorità del giusto sul bene. Le idee di giusto sono incommensurabili almeno quanto le idee di vita buona, e la scelta tra le varie idee di giustizia rinvia inevitabilmente ad una decisione relativa al valore che si riferisce alle idee del bene. Anche nel caso in cui la nozione di giustizia si fondi su una nozione puramente procedurale (come nel liberalismo), e quindi su un sistema semplicemente distributivo delle risorse, per il neo-comunitarismo tale concezione rinvia necessariamente ad una precisa nozione di bene: è dunque prioritaria l'idea del bene rispetto al giusto, poiché senza una nozione di bene non è possibile scegliere una definizione del giusto. Di conseguenza vi è una critica radicale alla neutralità dello Stato: se non è possibile né desiderabile questa distinzione, non sarà possibile richiedere ad uno Stato di essere neutrale rispetto alle varie concezioni del bene. Nelle scelte di politiche pubbliche lo Stato, scegliendo di conformare il proprio sistema giuridico a determinati principi fondamentali riguardanti la giustizia, sceglie anche di sostenere una determinata concezione del bene. L'indifferenza rispetto alla dimensione culturale, ovvero quella che Taylor ha chiamato la "cecità alle differenze" (Taylor, 1998, p. 26) che sembra permeare le istituzioni statali di stampo liberale, si fonda su una presunta neutralità senza fondamento, poiché di fatto ogni indirizzo politico rinvia ad una cultura e a delle scelte di valore precise. Anche per questo aspetto, quindi, il modello comunitaristico di cittadinanza può essere definito come centrato sulle appartenenze.

Mentre i liberali cercano di separare il giusto dal bene e di definire un insieme di diritti validi per ogni individuo e per ogni società, i comunitari collocano i diritti nel contesto di un certo tipo di comunità che promuove una particolare concezione dell'individuo e delle sue relazioni con gli altri. Anche i liberali, in fondo, si richiamano ad argomenti

comunitari quando si rifanno a una società “naturale” pre-politica, esaltando il mercato come miglior luogo in cui si collocherebbero i diritti (in particolare quello della libertà come non interferenza). Ma, a ben vedere, quella “mano invisibile” a cui si affidano i liberali per derivare benefici pubblici dal comportamento egoistico degli individui, presuppone che tutti riconoscano come un bene collettivo il mercato stesso (Bellamy, 1994, p. 236).

Il liberalismo non può né deve arrogarsi, per Taylor, una completa neutralità culturale; esso non rappresenta un possibile terreno d'incontro per tutte le culture, ma è l'espressione politica di un certo insieme di culture. Il liberalismo procedurale si rivela inospitale verso la differenza, tendendo ferma l'applicazione uniforme delle regole che definiscono i diritti e vede con sospetto i fini collettivi, non sa trovare una collocazione per ciò a cui aspirano i membri delle società distinte, ovvero la sopravvivenza, la quale, essendo un fine collettivo, richiede delle variazioni, nel passaggio da un contesto culturale all'altro, al tipo di legislazione adottata (Bellamy, p. 48-50). All'idea di neutralità posta al centro della teoria politica liberale della cittadinanza, e di conseguenza ad uno Stato preoccupato di non giustificare le proprie azioni sulla base dell'intrinseca superiorità o inferiorità delle varie teorie o concezioni della vita buona (privo cioè di criteri per gestire le preferenze), il neo-comunitarismo fa subentrare una politica del bene comune, che impegni attivamente le istituzioni statali nella promozione di fini condivisi. Essi definiscono lo “stile di vita” della comunità politica, tenendo conto con l'antropologa Douglas che “ciò che vale come pubblico non dipende dal genere di beni scambiati ma dal tipo di comunità” (Douglas, 1994, p. 97). Il perseguimento di fini collettivi forti, ammette Taylor, può generare tensioni e difficoltà, soprattutto quando si ha a che fare con persone che non li condividono, ma non è impossibile e non sono più gravi di quelli a cui va incontro qualsiasi società liberale che debba conciliare, ad esempio, la libertà e l'uguaglianza, o la prosperità e la giustizia (Taylor, 1998, p. 47).

### 2.2.3. *La cittadinanza neo-repubblicana*

Questo modello di cittadinanza è legato alla tradizione teorica che ha elaborato l'idea della democrazia partecipativa. Sviluppatisi in Europa (Habermas) e negli USA (Sunstein, 2009, P. Pettit, 1997, Michelman, 2003), si costruisce come paradigma alternativo a quello

liberale e soprattutto come ricerca di una “terza via” tra liberalismo e comunitarismo. Ma possiamo far rientrare all’interno di questo orientamento anche le prospettive contemporanee che, affermatasi negli Stati Uniti e in Canada con la politica della differenza (Young, 1996), si contraddistingue per la sua critica al *melting pot*<sup>2</sup> a partire dai movimenti dell’*Affirmative action* degli anni ’60, fino ad arrivare alle diverse modalità del cosiddetto *politically correct* e alle più recenti impostazioni di relativismo estremo. Anche tale prospettiva sostiene un modello di cittadinanza non centrato sui diritti ma sulle appartenenze, effettuando una critica radicale all’universalismo e alle forme di dominio che può ricoprire.

Il modello neo-repubblicano è il più difficile da sintetizzare perché, oltre a comprendere al proprio interno le posizioni più variegate, intrattiene con i primi due modelli di cittadinanza un rapporto piuttosto complesso. Vi sono infatti in questo modello degli elementi di continuità con il modello liberale e degli elementi di affinità con quello neo-comunista, fermo restando una certa specificità di questo modello. Esso condivide con il modello liberale l’individualismo di fondo, ma dedica particolare attenzione anche alle appartenenze e alla partecipazione che deve caratterizzare il modo con cui i cittadini si pongono all’interno di uno Stato. Sia il neo-comunitarismo che il neo-repubblicanesimo infatti evidenziano come il cittadino possa sentirsi completamente tale nella misura in cui avverte l’appartenenza ad uno Stato. Tuttavia, se da un lato il neo-comunitarismo affianca nella stessa maniera, e dando la stessa importanza, l’appartenenza ad una dimensione politica (come può essere uno Stato) e l’appartenenza ad altri orizzonti più circoscritti (etnica, religiosa, culturale), il neo-repubblicanesimo isola queste due sfere utilizzando spesso le stesse ragioni del liberalismo, cioè sottolineando come l’identità politica possa essere qualcosa di diverso (anche se in relazione) da quelle che Habermas chiama “forme di vita culturali” (Habermas, 1992, p. 135).

La premessa di fondo di questa impostazione è che nella costruzione dell’identità politica partecipano soggetti “in carne ed ossa”, ovvero quei soggetti che hanno un’identità complessa, derivata dal loro porsi all’interno di contesti particolari, che riguarda non solo la sfera privata ma anche quella politica. Ma la costruzione dell’identità politica può avvenire solo se questi soggetti riescono a mettere tra

---

<sup>2</sup> Metafora che indica quel “crogiuolo di razze” nel quale dovevano confluire per formare una nuova identità americana.

parentesi la complessità dei “mondi vitali”, costruendo la propria identità politica attraverso il dialogo nella sfera pubblica. Si tratta di un presupposto che avvicina questo modello alla tradizione liberale, in quanto rinvia in qualche modo alla distinzione tra sfera pubblica e sfera privata, anche se nel neo-repubblicanesimo vi è un’attenzione maggiore al rapporto tra identità politica e mondi vitali e un’accentuazione del carattere costruttivistico della nozione di identità politica. La neutralità del diritto nei confronti delle differenziazioni etiche interne ad esso è riconducibile al fatto che, nelle società complesse - che Habermas definisce “postmetafisiche” - l’insieme di cittadini non può più essere tenuto insieme da un consenso sostanziale sui valori, bensì solo da un consenso sulle procedure attraverso cui si statuisce legittimamente il diritto e si esercita il potere.

Tuttavia, se il liberalismo, soprattutto nella sua accezione più classica (e quindi più libertaria), accentua il ruolo dello Stato come quel soggetto che organizza i rapporti tra sfera privata e sfera pubblica limitando i reciproci confini, il modello del neo-repubblicanesimo conduce lo Stato ad essere un soggetto che si preoccupa di potenziare la sfera pubblica, poiché è proprio qui che i cittadini possono diventare tali e sviluppare la propria identità politica. Questa non è un’identità preconfezionata, ma si costruisce proprio nella partecipazione alla vita pubblica. Ecco che, per il neo-repubblicanesimo, la cittadinanza non può essere solo il risultato di un’eredità, né il semplice fatto di essere nati all’interno di uno Stato per nascita rende i soggetti politici dei veri e propri cittadini. Anche se nascere in un determinato Stato (nel caso dello *ius soli*), oppure essere figli di un cittadino di quel determinato Stato (nel caso dello *ius sanguinis*), consente già l’iscrizione di diritti fondamentali, la cittadinanza in senso pieno si raggiunge nel momento in cui i soggetti politici agiscono all’interno della sfera pubblica e, partecipando all’attività politica, contribuiscono a costruire la propria identità di cittadini.

L’appartenenza repubblicana si articola in una pluralità di dimensioni, culturali, etniche, associative, religiose e prevede vari livelli di identità politica: da quella riguardante il quartiere a quella più ampia dello Stato, passando attraverso una miriade di forme associative. Essa però non può essere connaturata etnicamente. Il concetto di “patriottismo costituzionale” subentra perciò “al posto del vecchio nazionalismo”, ovvero l’adesione ai principi costituzionali all’interno del ventaglio d’interpretazioni definito dall’auto-comprensione etico-politica dei cittadini e dalla cultura politica del paese. Solo in tal

modo può instaurarsi quel legame per tenere insieme le società complesse “senza appellarsi alle associazioni etniche” (Habermas, 1998, p. 131). Anche attraverso tale nozione, Habermas accentua il ruolo della partecipazione alla vita politica, la quale consente di garantire l’integrità delle forme politiche e, nello stesso tempo, di rispettare la molteplicità delle identità culturali.

L’elemento specifico di questo modello resta perciò l’enfasi sulla partecipazione: la cittadinanza non è una semplice ascrizione di diritti, ma una condizione che scaturisce dalla costante partecipazione dei cittadini alla vita politica. Il cittadino è colui che sente di appartenere ad un orizzonte politico e partecipa quindi alla comunità politica, ricercando dei valori politici comuni che non sono già-dati, assegnati agli individui insieme ai loro diritti, ma devono essere continuamente ricercati attraverso il dialogo e il confronto pubblico, cioè mediante il potenziamento della sfera pubblica. La cittadinanza, per Habermas, “trova la sua identità [...] nella prassi di cittadini che esercitano attivamente i loro diritti democratici di partecipazione e di comunicazione” (Habermas, 1992, p. 109), laddove gli organi decisionali dovrebbero mantenersi “permeabili e ricettivi” verso questa “circolazione informale di comunicazione pubblica” (ibidem pp. 123-24).

Se ci spostiamo sulla configurazione di questo terzo modello negli Stati Uniti e in Canada, tradotto nella politica della differenza, il discorso è generalmente centrato sulla critica della nozione liberale del soggetto di diritti. Gli esponenti di queste tendenze ritengono cioè che sia necessario fondare una nuova nozione di cittadinanza rifiutando la centralità del concetto cardine della concezione liberale della cittadinanza: il soggetto di diritti. Nella tradizione liberale il centro di inculcazione di diritti viene concepito astrattamente da tutte le appartenenze specifiche sopra accennate: è un soggetto razionale, astratto, che ha dei bisogni fondamentali, che ha un piano di vita, ma le cui caratteristiche non devono interessare la definizione del soggetto di diritti e ancor meno la definizione dello Stato. Secondo i critici di questa prospettiva questa nozione va rifiutata, perché in realtà i modelli di cittadinanza che si sono affermati nello Stato moderno e post-moderno non hanno rispettato la neutralità e il carattere astratto e universalistico di questa nozione di soggetto di diritti. La cittadinanza in senso pieno nelle società contemporanee è in realtà solo uno strumento in mano ad alcune fasce sociali privilegiate che escludono e marginalizzano ampi strati sociali. Questa nozione formale astratta di soggetto di diritti, che doveva essere tale per essere universale (e

quindi valere per tutti gli individui), in realtà si è dimostrata essere una nozione estremamente ricca di contenuti e caratterizzazioni, al punto tale da divenire una descrizione che si riferisce esclusivamente ad alcune classi sociali e non ad altre.

Questa linea di pensiero tende a sottolineare il carattere illusorio del progetto politico liberale, in particolare alla luce del suo fallimento di fronte alla sfida del multiculturalismo così come è stato gestito negli USA, dove la convivenza tra etnie che doveva fondersi nel famoso *melting pot*, si traduce molto spesso in conflitti con importanti valenze sociali, politiche ed economiche. Malgrado la retorica del “crogiuolo di razze”, le differenze non si sono compenstrate: laddove non emergono in maniera conflittuale esse hanno al più imparato a coesistere, nel migliore dei casi nell’indifferenza reciproca. Si tratta perciò di individuare un’identità politica che includa sempre più le molteplici appartenenze culturali nei termini di un riconoscimento sociale della differenza.

### 2.3. Diversità e conflitti: la cittadinanza dell’identità culturale

Il dibattito contemporaneo intorno alla revisione e riformulazione della nozione di cittadinanza tende a mettere in questione il rapporto, che fino ad ora sembrava indiscusso, tra cittadinanza e appartenenza da un lato, e l’idea che le appartenenze culturali non siano rilevanti per la definizione di cittadinanza dall’altro. Mentre si tende a voler continuare a parlare di cittadinanza nel senso esclusivamente di appartenenza politica (in linea con la definizione marshalliana di cittadinanza come status ascrivito di diritti), emergono posizioni tese ad affermare che se la cittadinanza è intesa solamente in questo modo va bandita dall’orizzonte giuridico-politico in quanto continua ad essere escludente e discriminatoria: una nuova discussione sulla questione della cittadinanza non può che comportare una rivalutazione del ruolo dell’appartenenza culturale ad una comunità (ossia di quelle configurazioni di carattere storico, organizzativo e simbolico che formano ed istituiscono una comunità di persone) nella definizione della cittadinanza stessa, accettando la possibilità di accogliere nella sfera pubblica differenze che mettono allo scoperto le contraddizioni e le relazioni di potere che la strutturano.

L’approccio interculturale in termini di dialogo radicale “non significa abbandonare i propri valori e far propri quelli del luogo in

cui si espatria”, ma la capacità di “mettere in discussione i modelli culturali con cui siamo cresciuti” (Balboni, 1999, p. 17), costringendo a riflettere su regole sociali vissute finora come “giuste” e “scontate”. Spesso non basta voler conoscere e riconoscere l’altro, ma occorre altresì indagare sulle condizioni del suo riconoscimento, e quindi sulla propria identità e sullo sguardo che gli si rivolge: “chi” riconosce “chi”? Ciò comporta una riflessione sulla propria identità e appartenenza, la quale non può essere del tutto “neutrale” (e quindi indifferente) rispetto alle varie culture, ma si rivela una cultura fra le altre, che ha più potere di altre.

Seguendo gli spunti provenienti dalla critica all’individualismo e alla tolleranza di matrice liberale, si ritiene necessario, se si vogliono affrontare le problematiche relative agli odierni conflitti culturali, un ripensamento del principio di eguaglianza formale. Fintanto che si affronta la problematica assumendo come punto di partenza i comportamenti “privati”, i problemi si rivelano apparentemente più facilmente superabili rispetto all’approccio che invece prende in considerazione le situazioni “pubbliche”. Ma l’esercizio della tolleranza e il meccanismo della neutralità si rivelano nel concreto spesso insufficienti: quando entrano in gioco aspri conflitti di valore è difficile capire cosa significhi una loro soluzione imparziale.

La politica della differenza, così come i nuovi modelli comunitaristico e repubblicano della cittadinanza, cercano di legittimare le richieste di riconoscimento delle identità collettive mediante un ripensamento della tradizione liberale (e dei suoi principi di libertà e di eguaglianza) alla luce di una differenziazione dei diritti di cittadinanza in funzione dell’appartenenza ad un gruppo.

#### Box 2.4 I limiti del riconoscimento dell'“altro”

Le analisi storiche di Todorov (1984) ci mettono in guardia nei confronti dei limiti storici ed epistemologici delle nostre conoscenze sulle culture altre, nonché del pericolo che detiene, anche per chi la prova, il sentimento della paura del diverso che domina attualmente le società occidentali (Todorov, 2009). Nel primo testo egli conduce un'analisi prendendo in considerazione un caso emblematico, quello del rapporto fra gli europei e le popolazioni amerindie nell'epoca della conquista dell'America, capace di illuminare le modalità attuali sottese ad ogni incontro con l'altro e convivenza fra diversi. Il loro esempio può essere esemplare e istruttivo, egli scrive, “perché le conquiste non appartengono solo al passato” (Todorov, 1984, p. 308). L'autore individua tre differenti assi intorno ai quali ruota la problematica dell'alterità: il piano assiologico implica un giudizio di valore; il piano epistemologico include una infinita gradazione fra stati conoscitivi minimi e stati conoscitivi più elevati; il piano prasseologico comporta l'azione di avvicinamento o allontanamento nei confronti dell'altro. I tre piani possono evolvere autonomamente, poiché non esiste una necessaria articolazione tra di loro: “esistono, beninteso, dei rapporti e delle affinità fra questi tre piani, ma non c'è alcuna implicazione rigorosa” (ibidem, p. 225). Secondo questo autore, l'evoluzione sul piano assiologico (l'altro è un mio pari o è un mio inferiore, è buono o cattivo, mi piace o non mi piace) non è avvenuta di pari passo con quella sul piano epistemologico (io conosco o ignoro l'identità dell'altro). Può essere proprio a causa di questa disparità che, se molto accentuata, non si riesca a compiere passi significativi sul piano prasseologico, entro il quale Todorov ha verificato tre possibilità: sottomissione dell'altro, sottomissione all'altro, neutralità o indifferenza. La tentazione di ridurre l'incontro con l'altro ad una forma di assimilazione (oppure di indifferenza), facendo scomparire l'alterità esteriore, è invero piuttosto frequente. Questo straordinario successo, sostiene Todorov, è dovuto, fra l'altro, ad una caratteristica specifica della civiltà occidentale, che per lungo tempo fu considerata una caratteristica dell'uomo *tout court*: “la capacità degli europei di capire gli altri” (ibidem, p. 300), dando luogo tuttavia ad una conoscenza senza riconoscimento e a un rapporto conoscitivo in cui l'oggetto di ricerca non ha la possibilità di divenire egli stesso soggetto che partecipa alla ricerca. Nel testo del 2009 Todorov riprende in mano la riflessione sulla possibile convivenza con il diverso, l'altro che si finisce per classificare come “barbaro”. Il particolare l'Europa, oggi preda della paura nei confronti dell'Islam, rischia di reagire in maniera violenta, provocando una duplice sconfitta: da un lato “la paura dei barbari [...] rischia di renderci barbari e il male che ci faremo sarà maggiore di quello che temevamo di subire”, dall'altro “rende il nostro avversario più forte e noi più deboli” (Todorov, 2009, p. 16 seg.).

Ciò inevitabilmente porta con sé uno spostamento del quesito classico che la filosofia politica era abituata a porre sul rapporto tra libertà e uguaglianza, il quale si presenta oggi riformulato nel rapporto tra differenza e uguaglianza, invitandoci a riflettere sulla possibilità di conciliare identità e pratiche culturali, da una parte, e diritti universalistici, principi condivisi, dall'altra.

Tale slittamento di prospettiva può andare incontro a un rischio notevole: "quello di non poter considerare e, di conseguenza ammettere che logiche di riproduzione della differenza" (Wiewiorka, 2002, p. 68), introducendo la possibilità di un uso strategico e strumentale dell'identità e della differenza, cedendo alla tentazione di esasperare le differenze, trasformarle in opposizioni radicali e farle agire come presupposti e giustificazioni di conflitti etnici. Ma in che cosa consiste, o meglio, come si configura l'identità? Come una frontiera da conservare e difendere oppure come "un nesso di relazioni e transazioni che impegnano attivamente un soggetto"? (Clifford, 1993, p. 392). I recenti sviluppi dell'antropologia descrive la cultura come rete di modelli di valore sociali; come complesso di simboli significanti che i soggetti, comunicando, interpretano contestualmente alla situazione in cui tali simboli vengono utilizzati (Geertz, 1987); come sistema di significazione in continuo mutamento (Kilani, 1994, p. 32). L'identità è, a sua volta, una costruzione sociale, anche se

a volte tendiamo a considerare cultura ed etnia come riflessi l'una dell'altra, facendo dell'intangibilità della prima la condizione di esistenza della seconda. In questa prospettiva, ogni penetrazione dall'esterno è considerata come de-culturazione, e ogni de-culturazione come de-socializzazione, perdita di identità. Se consideriamo al contrario che ogni cultura è viva, il contatto, lo sperimentare l'altro, sono piuttosto l'occasione di una verifica (Augé, 1998, p. 23).

L'identità risponde alla domanda "chi sono io?" (identità personale) e a "chi siamo noi?" (identità collettiva): la risposta non può che essere complessa e mutevole. Essa, infatti, è un valore o un bene particolare che ha le seguenti caratteristiche: non è appropriabile; richiede altre persone (non vi può essere senza condivisione); ha luogo se vi è fiducia reciproca e mutuo riconoscimento; cresce - o diminuisce - con l'uso (Sparti, 1996, p. 104).

Tuttavia, sottolineare la natura processuale dell'identità e contrastare i processi di reificazione della differenza, può non essere

sufficiente a definire le condizioni di un effettivo riconoscimento delle specificità e a favorire indicazioni concrete sulle possibili modalità di una loro interazione (Colombo, 2002, p. 110). È necessario anche mettere in luce il ruolo del dominio e del potere, per cercare di rimuovere quegli ostacoli che impediscono uno scambio paritario tra le varie identità. Il dibattito sulla differenza e sul suo riconoscimento si lega strettamente con la lotta contro l'esclusione e la disuguaglianza sociale: "non conviene separare la questione culturale dalla questione sociale, e articolare il tema della differenza con quelli della gerarchia e dell'ineguaglianza" (Wiewiorka, 2002, p. 73).

È facile concordare sul fatto che, da un punto di vista sociologico, tutte le identità sono costruite. Il vero problema è stabilire come, a partire da cosa, da chi e perché. La costruzione dell'identità si serve di materiali tratti dalla storia, dalla geografia, dalla biologia, dalle istituzioni produttive e riproduttive, dalla memoria collettiva e dalle fantasie personali, dagli apparati di potere e dalle rivelazioni religiose. Tuttavia, gli individui, i gruppi sociali e le società elaborano questi materiali e ne riorganizzano il senso secondo determinazioni sociali e progetti culturali che affondano le radici nelle strutture sociali e nei quadri di riferimento spazio-temporali (Castells, 2003, p. 7).

Poiché la costruzione sociale dell'identità avviene immancabilmente in un contesto caratterizzato da rapporti di potere, Castells introduce una distinzione tra tre diverse forme e genealogie della costruzione dell'identità:

1. identità legittimante: viene introdotta dalle istituzioni dominanti nella società per estendere e razionalizzare il dominio sugli attori sociali;
2. identità resistenziale: è generata da quegli attori che sono in posizioni/condizioni svalutate e /o stigmatizzate da parte della logica del dominio e che quindi costruiscono trincee per la esistenza e la sopravvivenza sulla base di principi diversi da - o addirittura opposti a - quelli che informano le istituzioni della società;
3. identità progettuale: si ha quando gli attori sociali, quali che siano i materiali culturali a loro disposizione, costruiscono una nuova identità che ridefinisce la loro posizione nella società e, così facendo, cercano di trasformare la struttura sociale nel suo complesso. Ad esempio quando il femminismo esce dalle trincee della resistenza dell'identità e dei diritti delle donne per sfidare

il patriarcato, il modello di famiglia che ne deriva, l'intera struttura della produzione della riproduzione, della sessualità e della personalità su cui le società si sono storicamente fondate.

Naturalmente le identità nate come resistenza possono comportare pericoli e persino assumere, nel corso della storia, una posizione dominante, trasformandosi in identità legittimanti per razionalizzare il proprio dominio. Ma questa dinamica delle identità mostra come, dal punto di vista della teoria sociale, nessuna identità può diventare un'essenza, così come non esistono identità dotate, di per sé, di valore progressivo o regressivo al di fuori del loro contesto storico (Castells, 2003, p. 8).

### 2.3.1. *La “questione indigena” in America Latina*

Un esempio di particolare interesse nel dibattito sulla cittadinanza è costituito dalla rinnovata rilevanza nazionale e internazionale che sta acquisendo la questione indigena in America Latina, tanto da rendere necessario, anche se solo recentemente, che il Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite prendesse posizione nel 2006 con la Dichiarazione sui Diritti dei Popoli Indigeni, raccomandando la sua adozione all'Assemblea Generale dell'ONU<sup>3</sup>. Tale documento, pur essendo ancora una semplice dichiarazione e non uno strumento vincolante, segna l'inizio di un processo di visibilizzazione e stabilisce un orizzonte di lotta per i diritti dei popoli indigeni, che oggi sono circa 370 milioni nel mondo e attorno ai 40 milioni in America Latina (Yáñez, Aylwin, 2007, p. 9).

La cosiddetta questione indigena si caratterizza per la presenza di gruppi etnici inseriti in contesti statali basati su relazioni di dominio sociale, economico, linguistico e culturale. Tuttavia, se da un lato gli antichi abitatori delle terre americane sono di fatto “cittadini discriminati” da parte del resto della società, dall'altro hanno guadagnato lo status di “nuovi soggetti di interesse pubblico” (Colajanni, 1998, p. 8). Per la maggior parte degli indigeni in America Latina la questione della terra, del territorio e delle risorse naturali, è centrale per la propria sussistenza. I territori nei quali vivono sono sottoposti a forti pressioni

<sup>3</sup> Tale adozione, avvenuta il 13 settembre 2007, è stata tuttavia “sofferta”: 144 sono gli Stati che hanno votato a favore, 4 Stati hanno votato contro (Australia, Canada, Nuova Zelanda e Stati Uniti) e 11 si sono astenuti (Azerbaijan, Bangladesh, Buthan, Burundi, Colombia, Georgia, Kenia, Nigeria, Russia, Samoa, Ucraina).

da parte di politiche neoliberali di Stati proiettati verso il confronto con le altre potenze capitalistiche nel quadro della globalizzazione. Si tratta di un processo chiamato “seconda conquista”, questa volta non interessata alla manodopera indigena ma alle risorse che si trovano nei territori tradizionalmente occupati da loro: legname, petrolio, risorse minerali e idriche, biodiversità (Yáñez, Aylwin, 2007, p. 13).

I movimenti indigeni a volte sembrano configurarsi come “identità resistenziali” (Castells, 2004), ma più spesso prendono la forma di quelle che lo stesso autore ha chiamato “identità progettuali”. Le loro rivendicazioni non sono soltanto economiche, ma spesso propongono e tentano di attuare progetti politici e sociali che costituiscono una sfida ai modelli di integrazione e di cittadinanza vigenti in molte delle odierne società multiculturali, obbligando ad un ripensamento radicale del rapporto tra Stato e società civile, cultura e organizzazione sociale, appartenenza e cittadinanza. In particolare la lotta “zapatista” in Messico si è rivelata come movimento di resistenza etico-culturale che si differenzia da quelle verificatesi nel corso della storia in America Latina: per aver superato l’ambito dell’iniziale affermazione di singolarità, per la sua capacità di dialogo politico<sup>4</sup> e per aver interpellato la società civile nazionale e internazionale, riuscendo a dare alla questione etnica la sua vera dimensione politica, portando ad un ripensamento dell’articolazione della diversità che richiede una trasformazione radicale delle prospettive assistenziali e di sviluppo vigenti (Ruffato, 1999).

Nei documenti e nei discorsi sia interni che esterni agli attuali movimenti indigeni, emerge con chiarezza l’esigenza di una ridefinizione del rapporto tra le istituzioni pubbliche dello Stato, la società dominante, e i gruppi etnici, attraverso un riconoscimento dei popoli indigeni come soggetti collettivi “in grado di poter trattenerne con lo Stato rapporti di diritto pubblico, non privato” (Colajanni, 2006, p. 24). Si tratta di un caso che non può essere affrontato come un pro-

---

<sup>4</sup> A partire dal 1994 è iniziato il processo di dialogo tra i rappresentanti del governo, dell’EZLN e delle comunità indigene, attraverso una serie di incontri in cui si è discusso sul tema dei “Diritti e Culture Indigene”. Tali dialoghi si sono conclusi con la sottoscrizione degli “Accordi di San Andrés”, che stabiliscono, tra l’altro, il riconoscimento nella Costituzione dei popoli indigeni come soggetti di diritto alla libera autodeterminazione e all’autonomia, alla partecipazione e all’educazione integrale. Nonostante ciò si possono testimoniare, oltre alla creazione di gruppi paramilitari, all’utilizzo delle “guardias blancas” e alla manipolazione propagandistica dell’informazione, gravi ingerenze nella vita quotidiana da parte di un sistema fortemente militarizzato in molte comunità indigene nella zona del Chiapas.

blema che riguarda semplicemente il rapporto tra i singoli individui e lo Stato, bensì come una questione più articolata e complessa, in quanto riguarda la relazione che si è costruita e che si intende costruire tra i vari gruppi culturali e le istituzioni statali. Ciò che è in gioco, scrive Bartolomé, è la possibilità da parte dei popoli indigeni di porsi in relazione su un piano di parità con il resto del Paese, non tanto mettendo in atto una strategia redistributiva, quanto contribuendo alla correzione delle storiche asimmetrie alla ricerca di una società più egualitaria. E uno dei presupposti per una negoziazione orizzontale tra le parti coinvolte è legato, sempre secondo questo autore, al modo di intendere la questione della rappresentatività: le istituzioni statali, le ong e gli antropologi che si rapportano con i membri delle comunità indigene, trovano i propri interlocutori nei cosiddetti “leaders indigeni”. È necessario però esaminare sino a che punto le comunità riescono o meno ad essere rappresentate da questi leaders, spesso selezionati sulla base di criteri che si riferiscono alla concezione politica della tradizione occidentale, senza assumere in modo esplicito la differenza culturale. “Quello che esiste oggi è un monologo, nel quale una delle parti tenta di comunicare con l’altra attraverso interlocutori che ritiene di dover costruire in base alla propria logica” (Bartolomé, 2006, p. 82).

Nonostante il riconoscimento formale dei diritti indigeni, essi sono oggetto di “guerre di interpretazione” che si nutrono di un’immagine idealizzata del passato indigeno, scontrandosi con la resistenza degli indigeni attuali a cercare una relazione di potere più simmetrica. Particolarmente emblematico è il progetto “Orígenes” in Cile, che ha come slogan, pubblicizzato in coloratissimi cartelloni stradali: “*mira el futuro desde tu origen*”<sup>5</sup>. Si tratta di una politica che può essere definita “multiculturalismo neoliberale”, la quale propone la “riscoperta” delle origini degli indigeni senza chiedere loro come vivono il proprio passato: un’approssimazione della questione indigena ridotta ad una questione sociale di tipo assistenzialista e clientelista, accompagnata da una politica di criminalizzazione del movimento mapuche (Yáñez, Aylwin, 2007, p. 16). È iniziato quindi un processo di accettazione (o meglio, tolleranza) della diversità culturale degli indigeni, ma siamo ancora lontani da un vero e proprio riconoscimento della loro soggettività politica.

<sup>5</sup> Tradotto “guarda il futuro dalle tue origini”. Si veda il sito ufficiale <http://www.origenes.cl/>

Nel corso di oltre cinque secoli le popolazioni indigene sono riuscite a trovare particolari modi per vivere, non come sopravvivenze arcaiche, ma riplasmando e ricreando modi di esistere come indiani del nostro tempo, mediante la rielaborazione multiforme di elementi nuovi e tradizionali entro un processo in continuo divenire, politicamente contrastato e storicamente incompiuto. Esse, asserisce Clifford, hanno dovuto confrontarsi con le forze del progresso e dell'unificazione nazionale: molte tradizioni, lingue, cosmologie e valori sono andati perduti, in certi casi letteralmente assassinati; molto, però, è stato fatto rivivere e reinventato in contesti complessi e articolati (Clifford, 1993, p. 29). Costrette ad entrare in relazione con la forma di vita occidentale, non hanno potuto restare "fredde", per dirla con Lévi-Strauss, cioè fuori dal tempo, e tuttavia sono entrate nella "storia" a modo loro:<sup>6</sup> non sono né rimaste quelle che erano, sopravvivendo a se stesse, né si sono abbandonate senza esitazione alla civiltà e al progresso.

I popoli indigeni dell'America Latina, attraverso i loro movimenti, aspirano ad avere la possibilità di esprimere la propria identità e, nello stesso tempo, a godere degli stessi diritti di qualsiasi cittadino. Tuttavia il problema etico-politico del come riuscire a tutelare il diritto alla differenza e alla protezione speciale di gruppi di cittadini che discendono dai primi abitatori del continente e, al tempo stesso, di come fare in modo che tutta la popolazione di un paese possa giovare di quelli che si ritengono i benefici del progresso, della scienza e della tecnica non è di facile soluzione. Richiede un cambiamento di prospettiva delle secolari richieste indigene e delle politiche di riconoscimento alla luce di una diversa lettura dell'identità etnica e dell'attuale affermazione identitaria. Nonostante a volte si trovino in situazione di relativo isolamento geografico (ma più spesso di tipo sociale), le popolazioni indigene hanno dimostrato di non vivere al di fuori del contesto di una società maggioritaria, bensì di esserne parte integrante. Già da tempo si appropriano di altri tratti culturali (provenienti sia dalla società dominante che da altri gruppi indigeni), pur mantenendo la distinzione tra indigeno e meticcio, e, contemporaneamente, una diversificazione al proprio interno. Il loro presente può essere letto non tanto nei termini di resistenza passiva all'assimilazione e all'omologazione dentro sistemi normativi stabili e

---

<sup>6</sup> L'idea dei "popoli senza storia" risale almeno da Hegel nelle sue "Lezioni sulla filosofia della storia".

cristallizzati, quanto di permanenza delle molte organizzazioni sociali ed economiche, dei costumi e delle visioni del mondo, all'interno di un processo attivo di continua rigenerazione e trasformazione e re-interpretazione sia del proprio patrimonio culturale sia delle innovazioni che provengono dall'esterno. Ciò ha delle implicazioni importanti nel cercare di cogliere le attuali richieste indigene, sia che si tratti di protezione del patrimonio culturale che di autogestione economica: "esse assumono la forma di proposte di modernizzazione prudente e controllata, ma gestita in proprio e non da agenzie esterne. Il cuore di queste rivendicazioni è dunque costituito dalle richieste di autonomia all'interno - che consenta anche il mantenimento di alcune istituzioni proprie gelosamente custodite - e riconoscimento di capacità negoziale all'esterno" (Colajanni, 2006, p. 19).

L'articolazione del rapporto tra i popoli indigeni e lo Stato moderno e le sue istituzioni diventa perciò cruciale nel continente latino-americano solo se si riesce a dare alla questione etnica la sua vera dimensione politica, facendone una vera e propria questione di cittadinanza e riconoscendo le nazioni indigene all'interno di Stati multiculturali.

#### **2.4. Multiculturalismo e cittadinanza come partecipazione al bene comune**

La questione dei conflitti identitari si collega naturalmente al tema più ampio del pluralismo culturale, del confronto fra modelli e identità culturali diversi, e che può essere inteso e affrontato in modi differenti. Una prima prospettiva, quella storico-comparativa tradizionale, s'inserisce entro un quadro teorico di tipo evoluzionista, in cui il pluralismo culturale viene inteso come diversità e molteplicità: le culture sono differenti in relazione ai differenti contesti culturali da cui dipendono. Successivamente, tuttavia, si è sviluppato un modo di intendere il pluralismo culturale che evidenzia una dimensione in precedenza trascurata, ovvero l'incommensurabilità delle possibilità culturali nelle società contemporanee: il termine pluralismo non indica più soltanto che le culture, i sistemi di credenza e i valori sono molteplici e differenti, ma che non sono confrontabili in quanto non esiste un criterio comune di valutazione. Mentre il primo approccio non porta con sé particolari tensioni per i soggetti e i gruppi culturali indagati né assillanti problemi epistemologici o etici per l'osservatore,

il secondo invece cerca di “prendere sul serio i conflitti d’identità” (Sciolla, 1996, p. 448). Uno dei due approcci riesce tuttavia a sfuggire alla gerarchizzazione delle identità e dei valori, oppure la dobbiamo ritenere una necessità inerente ad ogni procedura comparativa? E, allora, com’è possibile precisare una teoria della giustizia capace di ridefinire dinamicamente i diritti di libertà e uguaglianza?

Si può entrare nel dibattito sul multiculturalismo, e quindi in una prospettiva che considera la questione della cittadinanza nei termini di pluralismo delle identità collettive, attraverso una domanda fondamentale: “chi” è il soggetto alla base di una teoria politica della giustizia? I limiti delle risposte che attribuiscono alla teoria della giustizia un individuo storico, privo di qualsiasi caratteristica, vengono efficacemente individuati da alcuni autori che i rifanno a quei modelli che qui abbiamo chiamato neo-comunitarista e neo-repubblicano, i quali in vario modo criticano i presupposti di una teoria della giustizia di derivazione kantiana secondo cui il soggetto viene individuato a parte o prima dell’esperienza della comunità storica, laddove i confini dell’identità di ogni soggetto sono fissati indipendentemente dalle situazioni e sono presumibilmente non suscettibili di cambiamento. Una teoria della giustizia come equità così concepita, ad esempio secondo M. J. Sandel, non riesce a prendere sul serio la nostra appartenenza ad una comunità, riducendola ad una aggregazione di individui che detiene un carattere fondamentale “strumentale” e “sentimentale” (Sandel, 1994, p. 165). I limiti di una teoria della giustizia consistono perciò nello sforzo di coltivare delle virtù solidaristiche, come l’altruismo e la benevolenza, tali da rendere il conflitto fra diversità meno acuto; ma queste sono precisamente le virtù con minori probabilità di fiorire in una società basata su presupposti individualistici. Tanto più in società come le nostre, pervase da un individualismo senza limiti in nome del primato che il neoliberalismo accorda alla libertà di un mercato senza regole e alle mere relazioni di scambio determinate dalla logica del consumo.

All’interno di una più generale critica del presupposto della neutralità e dell’imparzialità della giustizia nei confronti della politica, e quindi anche della differenza, si considera come tutti gli ordini politici impersonino alcuni valori; “si tratta di sapere di chi sono i valori dominanti e, di conseguenza, chi ci guadagna e chi ci perde” (ibidem, p. 22). La giustizia, la quale racchiude l’imperativo di trattare casi simili in modo uguale e fa in modo che i cittadini regolino le loro azioni secondo norme stabilite e conosciute, non è qualcosa che può essere

definito analiticamente prima di un effettivo discorso politico, ma al suo interno. Si tratterebbe pertanto di approfondire le implicazioni di un approccio alla teoria della giustizia che ci induce a riflettere sulla cultura delle nostre istituzioni e, quindi, a creare spazi pubblici in cui la differenza culturale sia riconosciuta e abbia il potere di riorientare l'azione politica, obbligandoci in tal modo anche ad aggiustare il nostro sguardo ad una prospettiva più consapevole dei fondamenti del nostro discorso sull'Altro.

La cittadinanza può essere quindi concepita come un luogo di produzione e di formazione dell'identità personale e collettiva e come una pratica sociale che non solo agisce sui soggetti, ma che può anche essere agita. In tal modo, piuttosto di occuparsi delle condizioni di scelta, si delinea una prospettiva di ricerca che sembra invece preoccuparsi delle condizioni del riconoscimento e dell'auto-riconoscimento, dove i cittadini hanno la possibilità di scoprire chi sono e non ciò che hanno, e dove la comunità offre loro la possibilità e i mezzi per farlo. L'identità culturale viene, in ultima analisi, concepita non tanto come un insieme di tratti culturali e attributi distintivi, quanto come un'identità che discende dall'appartenenza ad una comunità culturale nella quale ogni persona partecipa ad un processo di appropriazione della propria identità personale sempre aperto a nuove auto-comprensioni. Essa non è perciò una realtà uniforme e immutabile, né un congiunto di identità personale e collettiva che necessariamente si sovrappongono. Nessun criterio formale o "etichetta" (quale lo status giuridico della cittadinanza o della non-cittadinanza) può definirla interamente.

Tutto ciò sembra evocare quella rivalutazione dell'agire politico che ha per fine il bene della comunità e che si preoccupa di produrre beni pubblici, ossia beni il cui godimento, per la sua stessa natura, sono indivisibili e a disposizione di tutti i membri del gruppo, anche di coloro che non hanno contribuito alla sua produzione (Douglas, 1990). Un agire politico che esige perciò la più larga partecipazione dei membri della comunità stessa ai processi decisionali, e che nondimeno ricorda scenari che sembrano essere già stati disegnati nella letteratura e nella storia. L'essere umano impegnato nella scoperta di se stesso, che ricerca nella comunità i propri fini, è infatti un essere umano, scrive Sandel, "come lo concepirono gli antichi" (ibidem, p. 35).

Non è inutile, a questo scopo, un breve richiamo ad Aristotele. Aristotele, infatti, contraddicendo il senso comune, spiega che lo schiavo è colui che non ha legami, che non ha un suo posto, che si può utilizzare

dappertutto e in diversi modi. L'uomo libero invece è colui che ha molti legami e molti obblighi verso gli altri, verso la città e verso il luogo in cui vive (Benasayag, Schmit, 2004, p. 101).

Malgrado ciò sembra prevalere la tendenza ad erigere teorie dell'azione umana che prendono in considerazione solo motivazioni di ordine individuale, prescindendo dai contesti culturali di produzione delle identità e delle azioni personali e collettive. Teorie che trascurano l'evidenza che nessuno di noi riesce a prendere decisioni rilevanti per la propria esistenza a livello meramente individuale; tali decisioni vengono in qualche modo delegate alle istituzioni, ma lo possiamo anche fare solo dopo averle legittimate. D'altro canto, questo è il prezzo che si deve pagare per vivere in una società pluralistica: impegnarsi nel tracciare sentieri che non possono essere predefiniti né definiti senza la nostra partecipazione.



### 3. Ambiente, sviluppo, cittadinanza in America Latina: una cronaca a partire dalla Conferenza di Stoccolma

In questo capitolo s'intende contestualizzare la questione ambientale in America Latina. A tal fine si propone l'analisi dei determinanti delle pressioni ambientali identificate nella politica economica (la cui implementazione è causa di elevati costi non solo ambientali ma anche sociali) e nella dinamica demografica. In relazione a ciò, si presenta in seguito una panoramica sullo stato dell'ambiente con un esame della normativa ambientale sviluppatasi a partire dalla Conferenza di Stoccolma sull'Ambiente Umano del 1972, dedicando l'ultima parte del capitolo ai meccanismi normativi per l'inclusione della società civile nella gestione ambientale.

#### 3.1. I determinanti delle pressioni ambientali

##### 3.1.1. *La politica economica*

Tra gli anni cinquanta e l'inizio degli anni settanta del secolo scorso la crescita economica e gli impegni per lo sviluppo dell'America Latina si sono basati su processi di rapida industrializzazione, di urbanizzazione, di espansione e meccanizzazione dell'agricoltura e sul forte investimento pubblico in infrastrutture viarie ed energetiche, causando una serie di gravi impatti ambientali e sociali. Sarà però l'implementazione del modello neoliberista, adottato a partire dagli anni Ottanta, ad accelerare ed acutizzare il processo di degrado ambientale, oltre a determinare forti impatti a livello sociale.

La crisi del prezzo del petrolio della fine degli anni Settanta e la crisi del debito estero nei Paesi in via di sviluppo all'inizio degli anni Ottanta, conducono a quella che la *Comisión Económica para América*

*Latina y Caribe* (CEPAL) delle Nazioni Unite ha definito *decada perdida* (il decennio perduto). In questo periodo i livelli di sviluppo economico calano a picco - la crescita annuale del PIL passa dall'8,4% nel 1973 al minimo storico del -2,2% nel 1983 (PNUMA, 2003, p. 33) -, accompagnati da un crollo degli indicatori del progresso sociale. Per far fronte alla crisi, l'ondata di prestiti condizionati dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale inducono le economie latinoamericane ad adottare politiche di aggiustamento strutturale (ibidem, pp. 23-24). Tali politiche includono la riduzione della spesa pubblica e la privatizzazione delle compagnie e dei servizi statali a favore di un'apertura dei sistemi economici nazionali al mercato internazionale per attrarre investimenti esteri, favorire la liberalizzazione dei mercati finanziari e intensificare le esportazioni (UNEP, 1997, p. 24).

Aumentato ad un tasso di crescita dell'1,6% negli anni Ottanta, con gli aggiustamenti strutturali il PIL registra negli anni Novanta un tasso di crescita del 3,3%, con percentuali diversificate che vanno dall'1,9% dell'Ecuador al 6% del Cile (UNEP, 2002, p. 50). Pur determinando una ripresa dell'economia latinoamericana, la crescita rimane modesta, non raggiungendo i livelli di sviluppo degli anni Settanta, in cui si registrava un ritmo di crescita pari al 5,6% (PNUMA, 2003, p. 32)<sup>1</sup>.

Le analisi mostrerebbero che il modello neoliberista oltre a non garantire la crescita programma del PIL, non risolverebbe i problemi di carattere economico-sociale per i quali le politiche di aggiustamento sono state implementate (UNEP, 2002, p.49), e scaricherebbe sugli ecosistemi elevatissimi costi ambientali (PNUMA, 2003, p. 179; Quintana, 2005, p.3). Per quanto riguarda l'aspetto socio-economico, l'imposizione di tagli alla spesa pubblica accresce il livello di povertà e la disuguaglianza nella distribuzione del reddito (UNEP, 1997, p. 24; PNUMA, 2003, p. 33). Durante la *decada perdida* la percentuale di persone che vivono in stato di povertà aumenta fino a raggiungere nel 1990 il 48,3% della popolazione totale, avvicinandosi al valore relativo del 1960 (PNUMA, 2003, p. 36). Negli anni Novanta la povertà persiste come sfida per i Paesi dell'America Latina: la proporzione delle persone in stato di povertà passa al 43,5% nel 1997 ed è ancora al 42,9% nel 2004 (222 milioni di persone in valore assoluto) (UNEP, 2007, p. 239; CEPAL, 2007e, p. 9).

---

<sup>1</sup> Dopo una fase recessione a inizio secolo, si è registrato un momento favorevole per l'economia latinoamericana, che nel 2006 presentava un tasso di crescita del PIL del 5,6% (CEPAL, 2007b, p. 9)

Per quanto riguarda la distribuzione del reddito, l'implementazione del modello neoliberista porta l'America Latina a raggiungere il più alto livello di disuguaglianza al mondo: il 10% della popolazione più ricca detiene il 48% delle entrate totali, mentre il 10% della parte più povera ne detiene solo l'1,6% (UNEP, 2002, p. 50; Del Álamo, 2005, pp. 8-15)<sup>2</sup>.

Come preannunciato l'adozione degli aggiustamenti strutturali comporta inoltre una forte pressione sui sistemi ecologici, dato che l'inserimento nel sistema internazionale prevede l'incentivazione delle esportazioni di risorse naturali e l'investimento di capitali esteri legati allo sfruttamento delle materie prime (Castro, 2000, p. 46; Vallejos, 2005, p. 195). Fino alla fine degli anni Novanta più del 40% delle esportazioni della regione (termine che in questo lavoro fa riferimento all'area centromeridionale del continente americano) è costituito da prodotti agricoli, materie prime e manufatti che richiedono l'uso intensivo di risorse naturali (PNUMA, 2003, p. 35). Nella fase attuale, dopo una diminuzione ad inizio secolo, dal 2004 le esportazioni aumentano significativamente toccando nel 2006 un tasso di crescita del 7,3%, proprio per la persistente richiesta di materie prime (CEPAL, 2007b, p. 10). In particolare le esportazioni della regione si basano prevalentemente su petrolio, minerali e prodotti agricoli e forestali. L'America Latina detiene l'11% delle riserve mondiali di petrolio ed offre il 13% della produzione mondiale di greggio (PNUMA, 2003, p. 35)<sup>3</sup>. Quattro Paesi (Messico, Venezuela, Brasile e Argentina) forniscono da soli l'86% della produzione regionale (Ruiz, 2003, pp. 59-63)<sup>4</sup>. I proventi dell'esportazione di prodotti agricoli duplicano il tasso di crescita annuale passando dal 3,3% negli anni Ottanta al 6,4% negli anni Novanta. Tale processo è particolarmente marcato in Brasile, Colombia ed Argentina (PNUMA, 2003, p. 35). Nel corso degli anni Novanta le esportazioni di minerali della regione crescono a un tasso del 7,2%, rappresentando, nel 1999, l'11,7% delle esportazioni mondiali (Kouzmine, 2001, p. 11). Per quanto riguarda i prodotti forestali, la

<sup>2</sup> Nei Paesi sviluppati il 10% della popolazione più ricca detiene il 29,1% delle entrate totali mentre il 10% della popolazione più povera ne detiene il 2,5% (Del Álamo, 2005, pp. 8-15)

<sup>3</sup> A livello regionale, il Venezuela possiede il 71% delle riserve, il Messico l'11%, il Brasile l'8%, mentre l'Ecuador, l'Argentina e la Colombia possiedono il rimanente (Ruiz, 2003, pp. 59-63).

<sup>4</sup> Il Messico il 35%, il Venezuela il 29%, il Brasile il 16% e l'Argentina il 6% (Ruiz, 2003, pp. 59-63)

loro partecipazione alle esportazioni totali della regione cresce dall'1% nel 1976 al 3,49% nel 1995, rappresentando il 5% delle esportazioni mondiali di tali prodotti, tale percentuale tende a diminuire negli anni successivi raggiungendo il 2,12% nel 1999 (De Albuquerque, Brustlein, Waniez, 2000, p. 16).

A favore del mantenimento di un'economia d'esportazione e della mobilità di merci e persone, più recentemente il quadro macro-economico vede un ritorno di grandi investimenti infrastrutturali a scapito, ancora una volta, degli ecosistemi regionali (PNUMA, 2003, p. 35).

**Box 3.1 L'esportazione di risorse naturali in America Latina: alcuni casi significativi**

Dall'inizio degli anni settanta a metà degli anni Novanta i proventi delle esportazioni cilene crescono da 1.000 milioni di dollari a 16.500 milioni di dollari, passando a rappresentare dal 10% al 40% del PIL. Nove dei dieci dollari provenienti dall'esportazione (esattamente l'89,2%) sono frutto di attività legate allo sfruttamento di risorse naturali: minerali, risorse forestali, prodotti agricoli e ittici (Vallejos, 2005, p. 198). In Bolivia otto dei dieci principali prodotti d'esportazione, rappresentanti il 54% del totale, sono materie prime (gas naturale, zinco, soia, oro, alluminio, noci e legname) (CEPAL, s.d). In Colombia il 53% del valore delle esportazioni totali è rappresentato dal petrolio, dal carbone e dal caffè (PNUMA, Secretaría CAN, 2002, p. 37). In Ecuador il petrolio, le banane e i prodotti ittici rappresentano l'82% delle esportazioni totali. In Perù i minerali, i prodotti ittici e agricoli rappresentano il 60% del valore totale delle esportazioni, mentre in Venezuela il solo petrolio ne rappresenta l'86% (ibidem).

Come preannunciato anche la tipologia di investimenti esteri circolanti nella regione è causa di forte pressione sui sistemi ecologici, in quanto fattore profondamente legato allo sfruttamento di risorse naturali. Il flusso d'investimenti stranieri, processo associato a quello di privatizzazione, porta all'entrata di 88.305 milioni di dollari nel 1999. Viene così raggiunto il livello più alto di capitali stranieri presenti nel sistema economico della regione, precisando che dopo tale anno il flusso diminuisce in un contesto di recessione economica mondiale. Stime della CEPAL affermano però che la metà degli investimenti stranieri degli anni novanta è stata destinata all'acquisto di attività già esistenti, non creando, quindi, nuove capacità produttive e rafforzando la posizione strategica delle imprese transazionali. In linea con questo panorama, il ruolo determinante degli attori economici stranieri

è riscontrabile anche nella gestione delle risorse naturali, dato che, nell'anno di maggiore entrata, più di un quarto degli investimenti è indirizzato al loro sfruttamento (PNUMA, 2003, p. 35).

In generale, nel periodo dal 1996 al 2003, il 13% degli investimenti stranieri è diretto allo sfruttamento delle risorse naturali d'esportazione, in particolare minerali, prodotti alimentari dell'agroindustria e prodotti forestali (Correa, De Echave, González, 2004, p. 3; Cifuentes, 2006).

### 3.1.2. *La dinamica demografica*

A partire dagli anni settanta l'aumento della popolazione e un rapido processo di urbanizzazione caratterizzano la dinamica demografica latinoamericana. Passando da 299 milioni nel 1972 a 519 milioni nel 2000, la popolazione della regione cresce in trent'anni del 74% (UNEP, 2002, p. 49). Inoltre, dal 1975 al 2005 la percentuale di popolazione che vive in aree urbane aumenta dal 61,4% al 77% (PNUMA, 2003, p. 256; UNEP, 2005, p. 239). Un terzo della popolazione argentina vive nella capitale Buenos Aires, Santiago del Cile ospita il 46% della popolazione cilena, mentre Città del Messico è una delle metropoli più popolate al mondo.

Nonostante i problemi ambientali non siano circoscrivibili alle zone urbane, il rapido processo di urbanizzazione non pianificato è motivo di degrado ambientale per la forte pressione esercitata sull'area occupata e sugli ecosistemi circostanti, soprattutto se si considera la concomitante concentrazione di attività industriali. In particolare, una dinamica demografica così denotata ha comportato: l'inclusione di aree naturali nelle città in continua espansione (Riojas, 1995, p. 3); l'aumento della domanda di beni di consumo con il conseguente aumento dell'uso delle risorse naturali, l'espansione delle terre coltivabili sottratte alle aree forestali e l'inquinamento delle risorse idriche per la mancanza di un sistema adeguato di trattamento delle acque reflue<sup>5</sup>; l'inquinamento atmosferico urbano per la crescita del numero di autoveicoli circolanti e per l'attività industriale ed infine l'aumento della produzione di rifiuti solidi urbani ed industriali ed il loro inadeguato trattamento<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Attualmente si tratta il 14% delle acque residuali della regione, mentre il rimanente viene scaricato nei fiumi e nel mare (UNEP, 2007, pp. 242 e 248).

<sup>6</sup> Mentre attualmente vengono prodotti giornalmente 0,92 chilogrammi di rifiuti pro

### 3.2. Lo stato degli ecosistemi e delle componenti ambientali

L'America Latina possiede un patrimonio naturale unico al mondo in quanto a diversità di specie animali e vegetali, di risorse genetiche ed ecosistemi. Sette delle venticinque ecoregioni terrestri biologicamente più ricche al mondo si trovano in quest'area geografica (UNEP, 2002, p. 137), mentre Brasile, Colombia, Ecuador, Messico, Perù e Venezuela sono parte del gruppo dei Paesi che a livello mondiale sono considerati "megadiversi" (PNUMA, 2003, p. 65).

Tuttavia le politiche economiche attuate e il processo incontrollato di urbanizzazione hanno portato tale ricchezza a uno stato di degrado tale da rendere la salvaguardia della biodiversità uno dei principali problemi ambientali affrontati dalla regione. Molteplici sono le cause che sinergicamente hanno generato tale situazione: l'alterazione degli habitat naturali per l'eccessivo sfruttamento delle risorse rinnovabili (come l'acqua e le foreste), l'estrazione di minerali e petrolio, la costruzione d'infrastrutture viarie ed energetiche, gli incendi forestali per l'espansione delle terre coltivabili, l'intensificazione dell'attività agricola e di allevamento, la contaminazione genetica per l'uso di organismi geneticamente modificati e per l'introduzione di specie esotiche, il traffico illegale di specie animali e vegetali, l'inquinamento causato dall'uso di prodotti chimici nelle attività agricole e industriali e dall'inadeguato trattamento dei rifiuti e delle acque reflue urbane e industriali (PNUMA, 2003, p. 68).

La componente principale della biodiversità è rappresentato dalle foreste e dai boschi, che ricoprono complessivamente il 48% della superficie regionale, corrispondente al 23,4% della copertura forestale mondiale. Tali aree sono soggette ad un acuto processo di deterioramento determinato dal degrado delle risorse forestali e dalla massiccia deforestazione. L'America Latina ha un tasso di deforestazione annuo - che si aggira attorno allo 0,4% - tra i più alti al mondo, tanto che dal 1990 al 2000 l'area forestale della regione si è ridotta di 46,7 milioni di ettari (UNPD, 2002, p.107); dal 2000 al 2005 il 66% della perdita di copertura forestale mondiale ha riguardato l'America Latina (UNEP, 2007, p. 246). L'America meridionale è la sub-regione più colpita,

---

capite, tre decenni fa tale quantità oscillava tra lo 0,2 e lo 0,5. Solo il 23% dei residui solidi riceve un trattamento adeguato, mentre il rimanente è abbandonato in modo incontrollato in discariche abusive, nei corsi d'acqua e lungo le strade (UNEP, 2005, p. 244).

perdendo una media di 43.000 chilometri quadrati di foreste l'anno, il 73% dei quali in Brasile (UNEP, 2007, p. 246)<sup>7</sup>.

La principale causa della perdita di superficie forestale è riconducibile alla conversione dei terreni forestali in terre destinate ad altri usi: espansione delle aree urbane; estrazione di legname<sup>8</sup>; coltivazione di piantagioni monospecifiche di specie esotiche adatte alla produzione di legname e di cellulosa; costruzione d'infrastrutture viarie ed elettriche; estrazione mineraria; espansione della frontiera delle terre destinate all'agricoltura e all'allevamento<sup>9</sup>, soprattutto attraverso la pratica dell'incendio delle superfici forestali<sup>10</sup> (ibidem, p. 247). A sua volta l'aumento delle aree dedicate all'agricoltura è la principale causa del degrado del suolo dovuto alla meccanizzazione e ad un sempre più massiccio uso d'insetticidi e fertilizzanti. L'America Latina, che possiede la riserva di terra coltivabile più grande al mondo<sup>11</sup>, detiene il 16% del totale delle terre degradate a livello mondiale, posizionandosi al terzo posto dopo Asia e Africa. Durante il periodo 1972-1997, l'uso d'insetticidi e fertilizzanti, che ha ripercussioni non solo sui suoli ma anche sull'acqua e sulla salute umana, aumenta da 3,7 milioni di tonnellate a 10,9 milioni di tonnellate (Riojas, 1995, p. 3; Quintana, 2005, p. 4; UNPD, 2002, p. 79)<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> Nel 2005 l'area deforestata nell'Amazzonia brasiliana ha raggiunto i 680.000 chilometri quadrati, come dimostrato da un dossier governativo che identifica con immagini satellitari le aree interessate dalle piantagioni forestali, dalla coltivazione di soia e delle attività minerarie (Cifuentes, 2006).

<sup>8</sup> Le foreste della regione contengono più di 160.000 milioni di metri cubi di legname, che equivalgono a un terzo del volume mondiale. La produzione di legname (sia per uso domestico che per uso industriale) raggiunge nel 2000 i 432,7 milioni di metri cubi, quasi il doppio della produzione del 1970 (PNUMA, 2003, p. 56).

<sup>9</sup> Tra il 1970 e il 2000 la superficie per l'agricoltura e il pascolo cresce del 5%, rappresentando a fine periodo il 37,7% del territorio (PNUMA, 2003, p. 43).

<sup>10</sup> Nel 1999 un satellite registra 219.000 incendi nell'America del Sud. Il 66% in Brasile, l'11% in Argentina, l'11% in Bolivia e l'8% in Paraguay. Gli incendi hanno diversi impatti: sanitari (problemi respiratori), ambientali (degrado del suolo, aumento del rischio d'inondazioni, diminuzione dell'acqua disponibile, perdita di biodiversità, dispersione di gas), oltre che economici.

<sup>11</sup> L'area coltivabile è stimata attorno a 576 milioni di ettari, equivalenti a quasi il 30% del territorio regionale. (UNPD, 2002, p. 79).

<sup>12</sup> In Cile, ad esempio, tra gli anni Ottanta e gli anni Novanta, il consumo di fertilizzanti e l'importazione di prodotti chimici per l'agricoltura sono triplicati. Il consumo aumenta da 132.736 tonnellate nel 1980 a 446.400 tonnellate nel 1998, mentre l'importazione cresce da 5.577 tonnellate nel 1984 a 15.350 tonnellate nel 1997. Altro caso è il Perù, dove nel 1998 l'uso di fertilizzanti arriva a 520.411 tonnellate, aumentando del 18% rispetto all'anno precedente (PNUMA, 2003, p. 47).

Mentre alcune delle politiche nazionali hanno favorito la deforestazione attraverso sussidi e incentivi statali per l'espansione di terre coltivabili - soprattutto per l'agroindustria - e per l'allevamento (PNUMA, 2003, p. 56), altre si sono orientate a contrastare il processo incoraggiando la riforestazione attraverso impianti di specie esotiche per lo più di Pino Insigne (*Pinus Insignis*) e Eucalipto (*Eucaliptu sp.*). La superficie degli impianti con specie esotiche raggiunge l'1,2% della superficie forestale aumentando da 7,7 milioni di ettari nel 1990 a 11,7 milioni di ettari nel 2000 (UNEP, 2002, p. 109)<sup>13</sup>. Nonostante tutto ciò determini un certo grado di riforestazione, l'incentivazione delle superfici forestali artificiali non rappresenta una valida soluzione all'emergenza ambientale. Innanzitutto esse possiedono una diversità biologica molto ridotta rispetto alle foreste e ai boschi nativi, oltre a prevedere un ingente utilizzo d'insetticidi e di fertilizzanti. In secondo luogo sono fonte di risorse per l'industria della cellulosa, la quale si avvale di processi produttivi altamente dannosi per l'ambiente, sia per la grande quantità d'acqua necessaria che per le emissioni e i rifiuti industriali prodotti. Inoltre gli impianti di specie esotiche non sempre rappresentano interventi ex-novo su superfici precedentemente non boscate. Può infatti succedere che in aree date in concessione o acquistate dall'industria del legno e della cellulosa, le superfici artificiali sostituiscano la foresta originaria, non risultando però come perdita di ecosistemi forestali nelle statistiche ufficiali (Vallejos, 2005, p.199; Araya, Carrasco, Montalba, 2006, pp.66-68; Cifuentes 2006). In Cile, ad esempio, dove il settore forestale è stato privatizzato negli anni Settanta, secondo il *Comité Nacional pro Defensa de la Flora y la Fauna* (CODEF), fino al 1989 sono stati distrutti 48.592 ettari di bosco nativo nella VII e nella VIII Regione per essere sostituiti da piantagioni di Pino Insigne. Dalla fine degli anni Ottanta, su trenta milioni di ettari di bosco nativo, la metà è andata perduta. Di ciò che è rimasto, l'80% è in mano a imprese private dell'industria del legno (Vallejos, 2005, pp. 198-199).

Lo stato d'allerta ecologica a cui sono sottoposte le risorse forestali e il suolo caratterizza anche le risorse idriche, minacciate dalla deforestazione, dall'espansione urbana, dalla crescita demografica, dall'attività estrattiva e dall'attività agricola (soprattutto quella relativa all'agroindustria). Crescendo a un ritmo superiore alla media

<sup>13</sup> Queste superfici si concentrano in Brasile (5 milioni di ettari) e in Cile (2 milioni di ettari), seguiti da Perù, Uruguay, Cuba e Messico che assieme raggiungono i 3,8 milioni di ettari (PNUMA, 2003, p. 60).

mondiale, negli ultimi tre decenni il consumo di risorse idriche della regione è duplicato (PNUMA, 2003, p. 84). L'aumento della domanda è stato tale da rendere la scarsa disponibilità d'acqua un fattore limitante lo sviluppo socio-economico regionale (UNEP, 2007, p. 242). Le risorse idriche sono peggiorate anche sotto il profilo qualitativo, in particolare per l'uso eccessivo d'insetticidi e per l'inadeguato trattamento delle acque reflue domestiche e dell'attività industriale, mineraria ed energetica (UNEP, 2002, p. 169). Le risorse idriche marine, oltre che da questi contaminanti, vengono inquinate anche dal trasporto marittimo<sup>14</sup> (soprattutto di sostanze pericolose) e dall'estrazione e raffinazione del petrolio, contribuendo al deterioramento degli ecosistemi marini (UNEP, 2002, p. 197). A ciò si deve aggiungere la consistente percentuale degli ecosistemi costieri modificati o distrutti dallo sviluppo dell'attività turistica e dei centri urbani (sessantasei delle settantasette più grandi città latinoamericane sono costiere), dalla costruzione d'infrastrutture industriali e portuali, dal prelievo eccessivo delle risorse ittiche<sup>15</sup>, dall'introduzione di specie non native e dalla conversione degli habitat costieri in zone dedicate all'agricoltura e all'acquicoltura (UNEP, 2007, p. 248; Riojas, 1995, p. 2)<sup>16</sup>. Uno studio del *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente* rivela che il 29% dei litorali in America Centrale e il 50% in America Meridionale si trova in alto o medio stato di degrado (PNUMA, 2003, p. 98).

La rapida urbanizzazione, la crescita demografica, l'attività industriale (soprattutto per la produzione di elettricità e la raffinazione del petrolio), l'attività mineraria, l'uso d'insetticidi per l'agricoltura e il numero crescente di veicoli circolanti, sono le cause principali di un aumento costante di emissioni inquinanti nell'atmosfera. Per le conseguenze sulla salute umana, l'inquinamento atmosferico è uno dei problemi più critici della regione, soprattutto nelle zone urbane. Più di ottanta milioni di persone in America Latina e Caraibi risultano essere esposte in modo permanente a forme di inquinamento dell'aria (PNUMA, 2003, p. 113). In particolare, l'inquinamento atmosferico

<sup>14</sup> Tra il 1970 e il 2000 la quantità di merce trasportata via mare cresce da 315,8 a 704,9 milioni di tonnellate (PNUMA, 2003, p. 98).

<sup>15</sup> La pesca ha raggiunto il suo massimo livello nel 1994 con 26 milioni di tonnellate di pescato (il 28% del totale mondiale); mentre nel 2000 ne vengono pescati 22 milioni di tonnellate (il 22,9% del totale mondiale) (UNEP, 2002, p. 198).

<sup>16</sup> L'America Latina partecipa al 2,9% della produzione mondiale dell'acquicoltura. In particolare il Cile partecipa al 51% della produzione regionale, mentre il Brasile al 19%. Il rimanente è coperto dalla produzione di Messico, Ecuador e Perù (UNEP, 2002, p. 198).

è responsabile di 2,3 milioni di casi di malattie respiratorie croniche nei bambini e di 100.000 casi di bronchiti negli adulti (UNEP, 2002, p. 228)<sup>17</sup>.

### 3.3. Da Stoccolma a Johannesburg: le politiche ambientali

In occasione della Conferenza di Stoccolma sull'Ambiente Uomo del 1972, rappresentanti di più di cento nazioni si riuniscono con l'obiettivo di analizzare ed affrontare la relazione che intercorre tra sviluppo, degrado ambientale, povertà e crescita demografica. Tale evento internazionale contribuisce in modo decisivo all'inserimento della tematica ambientale nelle politiche e negli strumenti della gestione pubblica nazionale. Nonostante la partecipazione dei Paesi dell'America Latina sia esigua, le indicazioni ed i principi della Conferenza troveranno riscontro in molti degli ordinamenti giuridici nazionali dei Paesi latinoamericani (PNUMA, 2003, p. 20).

Nel 1983 viene istituita la *Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo*, costituita da ventitre membri, quattro dei quali latinoamericani. Sotto la presidenza della norvegese Gro Harlem Brundtland, la Commissione prepara il fondamentale rapporto *Our Common Future*, in cui si formula il concetto di sviluppo sostenibile definito come "sviluppo che consente alla generazione presente di soddisfare i propri bisogni senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i loro". La dimensione ecologica, se fino ad allora è considerata ostacolo alla crescita economica, passa ad essere la condizione necessaria per assicurarla. Tale orientamento viene ribadito nel 1990 nella *Nuestra Propia Agenda*, un'iniziativa della *Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de America Latina y Caribe* (CEPAL). Il documento richiama *Our Common Future*, con particolare enfasi sull'equità nella distribuzione dei benefici sociali connessi all'uso delle risorse naturali (PNUMA, 2003, p. 23).

L'improrogabile necessità di individuare un percorso universale per definire uno sviluppo sostenibile, conduce la comunità mondiale a riunirsi nel 1992 a Rio de Janeiro nella Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo, detta anche Vertice della Terra. I

---

<sup>17</sup> Studi realizzati in Colombia e in Perù all'inizio degli anni novanta rivelano che più del 60% degli agricoltori che lavorano nell'agroproduzione presenta sintomi di avvelenamento acuto, mentre in altri casi si manifestavano effetti cronici gravi come aborti o problemi respiratori e neurologici (UNEP, 2002, p. 228).

Paesi aderenti riconoscono che le problematiche ambientali devono essere affrontate in maniera universale e che le soluzioni devono coinvolgere tutti gli Stati. Il Vertice si conclude così con l'approvazione di cinque fondamentali documenti: la Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo, l'Agenda 21, la Dichiarazione dei Principi sulla Gestione Sostenibile delle Foreste, la Convenzione sulla Diversità Biologica e la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sul Cambiamento Climatico. Questi accordi rappresentano la massima iniziativa di cooperazione a livello internazionale con il fine ultimo di raggiungere la piena inclusione della dimensione ambientale nello sviluppo (PNUMA, 2003, p. 25).

In particolare, la Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo enuncia ventisette principi al fine di "instaurare una nuova ed equa partnership globale, attraverso la creazione di nuovi livelli di cooperazione tra gli Stati, i settori chiave della società ed i popoli, operando in direzione di accordi internazionali che rispettino gli interessi di tutti e tutelino l'integrità del sistema globale dell'ambiente e dello sviluppo" (UN, 1992a). Tra i principi accordati si ricorda l'undicesimo, in cui si afferma che "gli Stati dovranno promulgare leggi efficaci sull'ambiente, riconoscendo l'importanza attribuita al diritto come strumento per avviare i processi di cambiamento in materia di gestione ambientale auspicati dalla Conferenza" (ibidem; PNUMA, 2003, p. 25). A tale ruolo della normativa ambientale fa riferimento anche l'Agenda 21, la quale nell'ottavo capitolo dedica una sezione alla "creazione di un quadro giuridico e regolatore efficace" (UN, 1992b, p. 65). In questa parte si afferma che "le leggi e i regolamenti adeguati alle condizioni particolari dei Paesi sono considerati tra gli strumenti più importanti per mettere in pratica le politiche sull'ambiente e lo sviluppo" e che "per inserire in maniera efficace l'ambiente e lo sviluppo nelle politiche e nelle pratiche di ogni Paese, è indispensabile elaborare e promulgare leggi e regolamenti integrati, che si applichino nella pratica e siano basati su principi sociali, ecologici, economici e scientifici" (UN, 1992b).

L'indicazione espressa nella Dichiarazione di Rio in relazione alla "promulgazione di leggi efficaci" trova conferma nell'Agenda 21, nella quale si dichiara che "nonostante aumenti il numero di testi giuridici relazionati a questo settore [ambientale], gran parte delle disposizioni promulgate sono frammentarie, regolano aspetti molto concreti e non contano sull'appoggio necessario di un meccanismo istituzionale né di un'autorità che le faccia rispettare. La promulgazione di leggi

efficaci è un prerequisito non solo per mettere in pratica le politiche sull'ambiente e lo sviluppo, ma anche per applicare la maggior parte degli accordi internazionali relazionati con l'ambiente e lo sviluppo" (UN, 1992b).

In merito al fondamentale ruolo rivestito dalla normativa per l'implementazione di uno sviluppo sostenibile, risulta di particolare importanza la Dichiarazione del Simposio Mondiale dei Giudici in occasione del Vertice Internazionale di Johannesburg del 2002, dove si afferma, la necessità di un impegno dei leader mondiali a favore di uno sviluppo economico svincolato dal consumo non sostenibile delle risorse, implementato attraverso la promozione e l'applicazione della normativa, l'accesso alla giustizia per dare soluzione ai conflitti ambientali, l'accesso pubblico all'informazione e la promozione dei diritti ambientali (PNUMA, 2003, p. 186).

### **3.4. Le risposte normative e amministrative alle problematiche ambientali**

La Conferenza di Stoccolma e il Vertice della Terra di Rio de Janeiro scandiscono in America Latina, come nel resto del mondo, un processo di rinnovamento tanto normativo quanto istituzionale, che porta all'inserimento della dimensione ambientale nella politica pubblica dei Paesi della regione. Ciò si concretizza in primo luogo nella firma di accordi multilaterali, tanto regionali quanto internazionali, e nella produzione di una normativa specifica nazionale attraverso l'inclusione della dimensione ambientale nei testi costituzionali, la promulgazione di leggi quadro sull'ambiente e la promulgazione di leggi settoriali per la gestione delle risorse naturali. In secondo luogo si concretizza nella creazione di nuovi organismi ambientali nonché nella riformulazione d'istituzioni preesistenti (Brañes, 2001, p. 24).

#### **3.4.1. Il "costituzionalismo ambientale latinoamericano"**

Gli sviluppi in materia ambientale nel campo costituzionale determinano quello che Brañes definisce "costituzionalismo ambientale latinoamericano", ossia l'inclusione della dimensione ambientale nei testi costituzionali dei Paesi latinoamericani a partire dalla Conferenza di Stoccolma. Questo è connesso al fatto che dal 1972 sedici dei Paesi

dell'America Latina hanno pubblicato nuovi testi costituzionali, facilitando in tal modo il processo d'inclusione di principi e disposizioni di carattere ambientale<sup>18</sup>. Negli altri casi vi è comunque stata un'incorporazione di disposizioni con riferimento all'ambiente attraverso modificazioni a costituzioni anteriori al 1972 (Brañes, 2001, p. 47)<sup>19</sup>.

Nella fase che si può definire "Pre-Rio", ossia precedente alla Conferenza di Rio de Janeiro del 1992, l'inclusione della dimensione ambientale nei testi costituzionali si definisce in alcuni punti chiave (ibidem, p. 13):

- si stabilisce il dovere dello Stato di proteggere l'ambiente<sup>20</sup>;
- si estende il dovere citato al punto precedente alla società nel suo insieme<sup>21</sup> e si autorizzano restrizioni all'esercizio di diritti fondamentali per la protezione dell'ambiente, specialmente nel caso del diritto di proprietà<sup>22</sup>;
- s'include il diritto ad un ambiente adeguato all'insieme dei diritti fondamentali garantendone l'esercizio<sup>23</sup>;
- s'inserisce l'idea di sviluppo sostenibile<sup>24</sup>;
- si legifera circa la protezione di certe componenti specifiche dell'ambiente, quali la diversità biologica<sup>25</sup>, la flora e la fauna,

<sup>18</sup> Questo avviene con la Costituzione di Panama del 1972, di Cuba del 1976, del Perù del 1979, che verrà sostituita da quella del 1993, dell'Ecuador del 1979, che verrà sostituita da quella del 1998, del Cile del 1980, dell'Honduras del 1982, di El Salvador del 1983, del Guatemala del 1985, di Haiti del 1987, del Nicaragua del 1987, del Brasile del 1988, della Colombia del 1991, del Paraguay del 1992, dell'Argentina del 1994, della Repubblica Dominicana del 1994 e del Venezuela del 1999.

<sup>19</sup> Questo avviene con la Costituzione messicana del 1917, modificata nel 1987 e nel 1999, con la Costituzione costaricana del 1949, modificata nel 1994, con la Costituzione boliviana del 1967, modificata nel 1994, e con la Costituzione uruguayana del 1966, modificata nel 1996.

<sup>20</sup> Idea che compare per la prima volta nella Costituzione di Panama del 1972 (Art. 97).

<sup>21</sup> A questo fa riferimento per la prima volta la Costituzione di Cuba del 1976 (Art. 225).

<sup>22</sup> Questo tipo di prescrizione appare per la prima volta in un Atto Costituzionale del 1976 in Cile, che viene poi riportata nella Costituzione del 1980 (Artt. 19 e 24).

<sup>23</sup> Questo si ritrova nella Costituzione del Perù del 1979 (Art. 123), del Cile del 1980 (Art. 19), dell'Ecuador del 1979 (Art. 19), del Nicaragua del 1987 (Art. 60) e del Brasile del 1988 (Art. 225).

<sup>24</sup> I primi riferimenti all'idea di sviluppo sostenibile si trovano nella Costituzione del Guatemala del 1985 (Art. 97) e nella Costituzione del Brasile del 1988 (Art. 225).

<sup>25</sup> Si fa per la prima volta riferimento alla conservazione della biodiversità nella Costituzione brasiliana del 1988 (Art. 225)

le foreste<sup>26</sup>, la protezione di determinate aree geografiche<sup>27</sup> e la creazione di aree naturali protette<sup>28</sup>;

- si stabiliscono le basi costituzionali su temi specifici, che saranno poi sviluppati nella legislazione ambientale, come la valutazione d’impatto ambientale, il divieto di importazione di residui tossici, gli impatti dell’attività estrattiva e la localizzazione delle industrie.

Per l’influenza del Vertice della Terra, tali principi e disposizioni assumono maggiore importanza e occupano maggiore spazio nelle Costituzioni degli anni Novanta<sup>29</sup>, accompagnati dall’inclusione di nuove tematiche (ibidem, p. 51). Dopo la Conferenza di Rio il concetto di sviluppo sostenibile viene inserito nella maggior parte delle nuove Costituzioni<sup>30</sup>, generalmente affiancato al dovere dello Stato di protezione dell’ambiente<sup>31</sup>. A tale proposito è importante l’inclusione del “principio di precauzione” nel testo costituzionale dell’Ecuador del 1998 (Art. 91), adempiendo al quindicesimo principio della Dichiarazione di Rio<sup>32</sup>. Riconfermato il dovere della società di proteg-

<sup>26</sup> Il tema è affrontato dalle Costituzioni di Panama, in seguito alla riforma del 1983 (Art. 116), del Guatemala del 1985 (Art. 257), di Haiti del 1987 (Art. 7) e del Brasile del 1988 (Art. 225).

<sup>27</sup> La Costituzione brasiliana del 1988 stabilisce che la risorsa forestale è patrimonio nazionale e che il suo uso deve sottostare a condizioni che assicurino la preservazione dell’ambiente (Art. 255).

<sup>28</sup> Così avviene con la Costituzione di Haiti del 1987 (Art. 254), del Guatemala del 1985 (Art. 64) e del Brasile del 1988 (Art. 255).

<sup>29</sup> Nonostante siano state promulgate nella fase “Pre-Rio”, in tale gruppo vengono inserite anche la Costituzione colombiana del 1991 e quella paraguayana del 1992, in quanto risentono della fase preparatoria della Conferenza di Rio de Janeiro. La Costituzione colombiana, per la quantità e la qualità delle disposizioni di rilevanza ambientale, è denominata *Constitución Verde* o *Constitución Ecológica* (Brañes, 2001, p. 47).

<sup>30</sup> Si vedano la Costituzione argentina del 1994 (Art. 41), la Costituzione cubana del 1992 (Art. 27), la Costituzione ecuadoregna del 1998 (Artt. 3 e 243), la Costituzione colombiana del 1991 (Art. 80), la Costituzione peruviana del 1993 (Art. 67), la Costituzione messicana dopo la riforma del 1999 (Art. 25) e la Costituzione venezuelana del 1999 (Art. 128).

<sup>31</sup> Si vedano la Costituzione colombiana del 1991 (Art. 79), la Costituzione paraguayana del 1992 (Art. 7), la Costituzione peruviana del 1993 (Art. 67), la Costituzione argentina del 1994 (Art. 41), la Costituzione ecuadoregna del 1998 (Art. 3) e la Costituzione venezuelana del 1999 (Art. 127).

<sup>32</sup> La dichiarazione di Rio afferma che “per proteggere l’ambiente, gli Stati devono applicare il principio di precauzione in base alle loro capacità”. “Quando ci sia pericolo di un danno grave o irreversibile, la mancanza di certezza scientifica assoluta non dovrà essere utilizzata come ragione per posticipare l’adozione di misure efficaci in funzione dei costi per impedire il degrado dell’ambiente” (UN, 1992a).

gere l'ambiente<sup>33</sup>, le Costituzioni degli anni Novanta, perseguendo l'ottavo principio della Dichiarazione di Rio (UN, 1992a), rafforzano le possibilità di limitazione dell'esercizio di diritti fondamentali per la protezione dell'ambiente. Tale limitazione è riferita non solo al diritto di proprietà<sup>34</sup>, ma anche alla libertà economica ed alla libertà di industria e commercio<sup>35</sup>. Le disposizioni più chiare a tal riguardo si trovano nella Costituzione ecuadoregna del 1998, dove si afferma che "la legge stabilirà le restrizioni all'esercizio di determinati diritti e libertà per proteggere l'ambiente" (Art. 6). Nella fase "Post-Rio" quattro Costituzioni includono il diritto a vivere in un ambiente adeguato (Argentina, Colombia, Paraguay e Venezuela)<sup>36</sup>, mentre la Costituzione del Messico e del Costa Rica lo inseriscono attraverso la riforma del testo costituzionale rispettivamente nel 1999 e nel 1994. Così facendo, attualmente undici delle costituzioni latinoamericane consacrano questo diritto. Per quanto riguarda la protezione di componenti specifiche dell'ambiente, le Costituzioni degli anni Novanta si riferiscono a temi ai quali la Conferenza di Rio ha dato particolare risalto. A questioni affrontate nelle Costituzioni precedenti (il tema della conservazione della biodiversità<sup>37</sup>, inclusa la conservazione del patrimonio genetico<sup>38</sup>, le questioni legate alla vita silvestre<sup>39</sup>, la protezione di determinate aree geografiche<sup>40</sup> e l'istituzione di aree naturali

<sup>33</sup> Si vedano la Costituzione argentina del 1994 (Art. 41), la Costituzione colombiana del 1991 (Art. 95), la Costituzione venezuelana del 1999 (Art. 127) e la Costituzione uruguayana del 1996 (Art. 47).

<sup>34</sup> Si veda la Costituzione colombiana del 1991 (Art. 8).

<sup>35</sup> Si vedano la Costituzione venezuelana del 1999 (Art. 112) e la Costituzione colombiana del 1991 (Art. 333).

<sup>36</sup> Si vedano l'Articolo 15 della Costituzione argentina del 1994, l'Articolo 7 della Costituzione colombiana del 1991, l'Articolo 16 della Costituzione paraguayana del 1992 e l'Articolo 109 della Costituzione venezuelana del 1999.

<sup>37</sup> La preoccupazione per il tema si riflette nella Costituzione del Perù del 1993 (Art. 68), nella Costituzione dell'Ecuador del 1998 (Artt. 86 e 248) e nella Costituzione del Venezuela del 1999 (Art. 73).

<sup>38</sup> Si vedano la Costituzione colombiana del 1991 (Art. 81) e la Costituzione paraguayana del 1992 (Art. 8).

<sup>39</sup> Si vedano la Costituzione cubana in seguito alla riforma del 1992 (Art. 27) e la Costituzione venezuelana del 1999 (Art. 127).

<sup>40</sup> Soprattutto l'Amazzonia, condivisa da otto Paesi dell'America Latina, è stata oggetto di disposizioni costituzionali. Se ne occupano la Costituzione del Perù del 1993 e dell'Ecuador del 1998 (rispettivamente negli Artt. 69 e 240).

protette<sup>41</sup>), si aggiungono tematiche nuove come la biotecnologia e la biosicurezza (Brañes, 2001, pp. 55-57)<sup>42</sup>.

Alcune delle nuove Costituzioni inoltre estendono la materia trattata a disposizioni riguardanti attività che possono degradare l'ambiente e agli strumenti per la sua protezione, stabilendo le basi per l'attività di regolazione del legislatore. Con ciò ci si riferisce alla valutazione d'impatto ambientale, alla pianificazione del territorio, al danno ambientale, al divieto di importazione di rifiuti pericolosi e alla protezione del patrimonio culturale. La valutazione d'impatto ambientale è lo strumento più menzionato dalle Costituzioni latinoamericane (ibidem, p. 59). Questo è in linea con il rilievo attribuito dalla Dichiarazione di Rio, che fa riferimento alla valutazione d'impatto ambientale in ben quattro punti, nello specifico nei principi 2, 12, 17 e 19 (UN, 1992a). In particolare, nel diciassettesimo principio si afferma che "la valutazione d'impatto ambientale, come strumento nazionale, sarà effettuata nel caso di attività che siano suscettibili di avere effetti negativi rilevanti sull'ambiente e che dipendano dalla decisione di un'autorità nazionale competente" (ibidem). L'ordinamento del territorio - inteso come pianificazione che a partire da una diagnosi delle tendenze del processo di deterioramento ambientale stabilisce misure regolatrici o che inducono a favorire la protezione dell'ambiente e l'uso sostenibile delle risorse naturali (Brañes, 2001, p. 59) - è trattato nella Costituzione venezuelana del 1999 (Art. 128). Il terzo strumento riscontrabile è il danno ambientale, in accordo con quanto espresso nei principi decimo e tredicesimo della Dichiarazione di Rio (UN, 1999a). Nonostante sia uno strumento già presente prima della Conferenza di Rio - in particolare nella Costituzione brasiliana del 1988 (Art. 255) - è in seguito che molte Costituzioni se ne occupano<sup>43</sup>, evidenziando una tendenza a stabilire le basi cui il legislatore deve far riferimento per regolamentarlo. Infine le disposizioni relative al divieto di importazione di rifiuti pericolosi sono pensate per far fronte alla "cultura di allontanamento" dei Paesi sviluppati, i quali trasferi-

<sup>41</sup> Si vedano la Costituzione del Perù del 1993 (Art. 68) e quella dell'Ecuador del 1998 (Art. 86).

<sup>42</sup> Si veda la Costituzione dell'Ecuador del 1998 (Art. 89).

<sup>43</sup> Si vedano la Costituzione colombiana del 1991 (Art. 80), la Costituzione paraguayana del 1992, la Costituzione argentina del 1994, la Costituzione ecuadoregna del 1998, la Costituzione venezuelana del 1999 e la Costituzione costaricana in seguito a una riforma del 1994.

scono nei Paesi in via di sviluppo rifiuti tossici di difficile trattamento e smaltimento (Brañes, 2001, p. 59)<sup>44</sup>.

Nei Paesi latinoamericani la tematica ambientale è strettamente connessa a quella dei diritti dei popoli indigeni, con particolare riferimento all'uso delle risorse naturali. La protezione dell'ambiente corrisponde a una delle espressioni materiali e spirituali della cultura indigena. Il riconoscimento dei diritti indigeni in relazione all'ambiente e alle risorse naturali include la partecipazione delle popolazioni indigene nella gestione ambientale. Anche se già presente nelle costituzioni "Pre-Rio", sarà nelle Costituzioni degli anni Novanta che tale tema assumerà maggiore spazio<sup>45</sup>, ossia quando la gestione ambientale si arricchisce della considerazione della partecipazione della società civile. Queste due tematiche saranno approfondite nella parte finale di questo capitolo.

### 3.4.2. *Le leggi quadro sull'ambiente*

Sulla base delle disposizioni costituzionali si sviluppa un intenso processo legislativo volto a dotare i Paesi dell'America Latina di leggi quadro sull'ambiente (o leggi generali) e di leggi settoriali di rilevanza ambientale (argomento, quest'ultimo, che troverà spazio nel prossimo paragrafo). Nei vent'anni successivi alla Conferenza di Stoccolma, in nove dei Paesi latinoamericani vengono promulgate leggi quadro sull'ambiente, mentre in seguito alla Conferenza di Rio dieci sono i Paesi che si dotano di questo strumento normativo, ultimo dei quali l'Argentina nel 2002. In tal modo, attualmente, diciotto dei Paesi della regione possiedono una legge quadro sull'ambiente.

<sup>44</sup> Si vedano la Costituzione colombiana del 1991 (Art. 81), quella paraguayana del 1992 (Art. 8), quella argentina del 1994 (Art. 41), quella ecuadoregna del 1998 (Art. 90) e quella venezuelana del 1999 (Art. 129). Anche costituzioni precedenti al 1972 fanno riferimento al tema: la Costituzione boliviana del 1967 (Art. 171) e quella messicana del 1917 (Art. 4).

<sup>45</sup> Si vedano la Costituzione argentina del 1994 (Art. 175), la Costituzione colombiana del 1991 (Art. 330), la Costituzione paraguayana del 1992 (Artt. 63 e 66), la Costituzione ecuadoregna del 1998 e la Costituzione venezuelana del 1999 (Art. 124).

Tab. 3.1. Leggi quadro sull'ambiente in America Latina

Paese	Anno	Legge quadro
Colombia	1974	<i>Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente</i>
Venezuela	1976	<i>Ley Orgánica del Ambiente</i>
Ecuador	1976	<i>Ley para la Prevención y Control de Contaminación Ambiental</i>
Brasile	1981	<i>Ley sobre Política Nacional del Medio Ambiente</i>
Guatemala	1986	<i>Ley para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente</i>
Messico	1988	<i>Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente</i>
Perú	1990	<i>Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales</i>
Bolivia	1992	<i>Ley General del Medio Ambiente</i>
Honduras	1993	<i>Ley General del Ambiente</i>
Cile	1994	<i>Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente</i>
Costa Rica	1996	<i>Ley Orgánica del Ambiente</i>
Nicaragua	1996	<i>Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales</i>
Cuba	1997	<i>Ley del Medio Ambiente</i>
El Salvador	1998	<i>Ley del Medio Ambiente</i>
Panama	1998	<i>Ley General del Ambiente</i>
Repubblica Dominicana	2000	<i>Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales</i>
Uruguay	2000	<i>Ley General de Protección Ambiental</i>
Argentina	2002	<i>Ley General del Ambiente</i>

Inoltre in Colombia nel 1993 si promulga la *Ley n. 99* che per le sue caratteristiche può essere considerata un'autentica legge quadro sull'ambiente (Brañes, 2001, p. 68).

Rispetto a quelle precedenti alla Conferenza di Rio, le leggi quadro degli anni novanta sono contraddistinte da due particolari processi: in primo luogo hanno assunto una forma sempre più articolata adattandosi alla maggiore complessità delle questioni ambientali da regolamentare; in secondo luogo, nonostante le specificità nazionali, si è consolidata nella regione una generalizzata tendenza ad una regolamentazione integrata delle risorse naturali attraverso una gestione sostenibile degli ecosistemi (Brañes, 2001, p. 70). Il contenuto di queste leggi definisce la politica nazionale ambientale, gli strumenti giuridici per

la sua applicazione e, in molti casi, i riferimenti alla protezione di determinate risorse naturali. Tra gli strumenti giuridici prevalgono quelli di carattere preventivo, anche se spesso s'includono strumenti di carattere correttivo e in certi casi di carattere penale (ibidem, p. 15). In corrispondenza dell'importanza datale dai testi costituzionali, la valutazione d'impatto ambientale è lo strumento più frequentemente menzionato nelle leggi quadro degli anni Novanta (ibidem, p. 65). Queste propongono, inoltre, "strumenti economici" come forme di salvaguardia dell'ambiente, in corrispondenza dell'importanza data dall'Agenda 21 all'internalizzazione dei costi ambientali e agli incentivi economici (UN, 1992b). Ne sono esempio il pagamento di sanzioni amministrative, il pagamento di *royalty* per lo sfruttamento di risorse naturali e la responsabilità civile per danno ambientale. Si deve però notare che, nonostante le raccomandazioni contenute nel tredicesimo principio della Dichiarazione di Rio<sup>46</sup>, nella maggior parte dei Paesi dell'America Latina il danno ambientale non gode dell'adeguata attenzione (ibidem, p. 74). A tale situazione fanno eccezione il Messico, che gli dedica direttive specifiche in seguito alle modificazioni del 1996 della *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente*, e il Cile, che con la *Ley n. 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente* del 1994 prevede l'indennizzo, ossia il risarcimento pecuniario del danno ambientale, e l'azione ambientale, ossia la riparazione dell'ambiente danneggiato (Art. 65).

Tuttavia è importante ricordare che, contemporaneamente a questi strumenti - e in maniera contraddittoria -, nella maggior parte dei Paesi dell'America Latina si promuovono incentivi economici che favoriscono l'uso non sostenibile delle risorse naturali. Si tratta ad esempio dell'esenzione fiscale per l'uso di fertilizzanti e insetticidi o degli incentivi per l'espansione della superficie forestale che non sempre rispondono all'esigenza di riforestare le aree disboscate, ma spesso prevedono la sostituzione degli ecosistemi autoctoni con specie esotiche (PNUMA, 2003, p. 64).

---

<sup>46</sup> Si richiede agli Stati che sviluppino una legislazione nazionale relativa alla responsabilità e all'indennizzo per le vittime dell'inquinamento e altri danni ambientali (UN, 1992a).

### 3.4.3. *La legislazione settoriale e l'adozione delle convenzioni internazionali*

La legislazione settoriale con rilevanza ambientale si occupa della protezione di determinate risorse naturali: l'acqua, il suolo, le risorse forestali, la flora e la fauna, gli ecosistemi marini e costieri, le risorse energetiche e l'atmosfera. In molti casi le leggi settoriali nascono in seguito a convenzioni internazionali, alle quali, soprattutto a partire degli anni novanta, i Paesi latinoamericani partecipano attivamente. La tendenza è stata però quella di promulgare leggi secondo una prospettiva di protezione di una risorsa economica, il cui sfruttamento deve rispettare certe regole di salvaguardia della risorsa in questione (Brañes, 2001, p. 18). In seguito si presenta una panoramica della normativa relativa ad alcune tematiche rilevanti.

#### *Biodiversità e biosicurezza*

Per quanto riguarda le iniziative per la protezione della biodiversità si conta un numero consistente di accordi internazionali che vedono i Paesi dell'America Latina come firmatari. Fra questi di fondamentale importanza è la Convenzione sulla Diversità Biologica del 1992 (CDB), una convenzione quadro che esprime l'impegno nazionale e internazionale per la gestione sostenibile degli ecosistemi, delle specie animali e vegetali, così come per la partecipazione giusta ed equa ai benefici derivanti dall'uso delle risorse genetiche. Nella regione le direttive del CDB sono state incluse tanto in leggi generali (Brasile, Costa Rica, Perù e Venezuela), quanto in leggi settoriali (Cuba, Costa Rica Honduras, Messico, Nicaragua, Panama e Venezuela) (PNUMA 2003, p. 46). Nonostante ciò, la partecipazione alla CDB da parte dei Paesi dell'America Latina non porta nel corso degli anni ai risultati previsti e sperati. Gli ordinamenti nazionali richiedono un processo di ristrutturazione e sviluppo della legislazione preesistente e la formulazione di strumenti giuridicamente validi su temi come la distribuzione equa dei benefici derivanti dall'utilizzo delle risorse genetiche (Brañes, 2001, p. 77). A questo quadro fanno eccezione la costituzione di aree protette e la promulgazione di leggi settoriali relative alla vita silvestre. Per quanto riguarda il primo punto, attualmente le aree protette in America Latina coprono il 10,58% del territorio, corrispondente a 213,54 milioni di

ettari. Nonostante questi sviluppi le aree protette non comprendono però tutte le tipologie di ecosistemi presenti nella regione né tutte le specie animali e vegetali in pericolo di estinzione. Inoltre la loro gestione spesso risulta inefficiente per la mancanza degli adempimenti alla normativa di riferimento, tanto da risultare territori protetti solo “sulla carta” (PNUMA, 2003, p. 71). Come accennato precedentemente vengono inoltre promulgate leggi settoriali relative alla vita silvestre. Queste leggi (presenti in Paraguay dal 1992, in Costa Rica dal 1994, a Panama dal 1995 e in Messico dal 2000) hanno per obiettivo la promozione simultanea della conservazione della vita silvestre, dell’uso sostenibile delle sue componenti e della protezione dell’habitat. Inoltre sostituiscono le norme giuridiche tradizionali relative alla flora e alla fauna silvestre sparse nella legislazione forestale, nella normativa sulla caccia e sulla pesca e in leggi generali sull’ambiente (Brañes, 2001, p. 45).

Per quanto riguarda il tema specifico della biosicurezza, nel febbraio del 1999 durante la Conferenza delle Parti del CDB a Cartagena (Colombia), viene firmato il Protocollo sulla Biosicurezza, adottato nel 2000 a Montreal. Il Protocollo regola il movimento transfrontaliero di organismi geneticamente modificati e protegge l’agricoltura tradizionale la fauna e la flora dalle specie geneticamente modificate (PNUMA, 2003, p. 183). Un secondo importante evento su questa linea è l’approvazione del Trattato Internazionale delle Risorse Fitogenetiche per l’Alimentazione e l’Agricoltura approvato nel 2001 e firmato da tredici Paesi della regione. Questo riconosce sia i diritti degli agricoltori nei centri di origine delle risorse genetiche sia la distribuzione giusta ed equa dei benefici derivanti dall’utilizzo delle risorse (ibidem, p. 76). A livello sub-regionale un’importante iniziativa è il Protocollo Centroamericano sulla Sicurezza della Biotecnologia Moderna del 2001, il quale regola il trasferimento e la manipolazione degli organismi geneticamente modificati (ibidem, p. 187).

Nonostante le iniziative sviluppatasi negli anni successivi alla Conferenza di Rio, le risposte dei Paesi latinoamericani in merito alla biosicurezza sono state insufficienti, soprattutto per la combinazione di un’altissima diversità biologica con un’attività agricola che include organismi geneticamente modificati e un forte sviluppo delle biotecnologie. Nella maggior parte dei Paesi il diritto riguardante la biotecnologia non si è sviluppato mediante leggi specifiche, ma attraverso leggi più generali o normative relative alla produzione agrozootecnica, alla

flora e alla fauna silvestre, basandosi su sistemi di amministrazione e di gestione che mancano della conoscenza e dell'esperienza necessarie (Brañes, 2001, p. 77).

### *Risorse forestali*

Dopo la Conferenza di Rio, a livello internazionale la discussione sulle politiche forestali si è sviluppata prima nell'*Intergovernmental Panel on Forests* (IPF) e poi nell'*Intergovernmental Forum on Forests* (IFF). Da questi nasce nel 2000 l'*United Nation Forum on Forest* (UNFF). Su iniziativa dell'IPF-IFF vengono avviate numerose attività in sede internazionale e a livello governativo per la definizione di criteri e indicatori per la gestione sostenibile delle foreste. Tra queste se ne segnalano alcune che coinvolgono i Paesi latinoamericani: il *Processo di Tarapoto* (avviato nel febbraio del 1995 per definire i criteri e gli indicatori per la gestione sostenibile delle foreste amazzoniche); il *Processo di Lepaterique*, avviato nel gennaio del 1997 da un gruppo di esperti della FAO, in collaborazione con l'UNEP e con la *Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo* (CCAD), per definire i criteri e gli indicatori di gestione sostenibile delle foreste in Centro America; il *Processo di Montreal* (avviato nel giugno 1994 per delineare i criteri e gli indicatori per la conservazione e la gestione sostenibile delle foreste temperate e boreali)<sup>47</sup>.

A livello nazionale la salvaguardia dei boschi e delle foreste è per lo più affidata alle cosiddette *leyes forestales*. Esse includono direttive relative allo sfruttamento delle risorse forestali, alla protezione della flora terrestre attraverso la creazione di riserve forestali e parchi nazionali e ai doveri in materia di riforestazione e prevenzione degli incendi (Brañes, 2001, p. 18; PNUMA, 2003, p. 59). Questi stessi testi legislativi comprendono regole per la protezione della fauna silvestre, anche se, nella maggior parte dei casi, rimangono materia delle norme sulla caccia. Tuttavia la legislazione forestale latinoamericana, nonostante le continue sostituzioni e revisioni, non è riuscita ad impedire la progressiva partecipazione dell'industria forestale nella gestione delle risorse forestali né l'aumento del tasso di deforestazione. Anzi, come affermato precedentemente, la partecipazione dell'industria forestale è stata incoraggiata attraverso la privatizzazione delle risorse forestali

<sup>47</sup> Si veda [www.mcpi.org](http://www.mcpi.org).

o attraverso l'introduzione di sistemi che le garantiscono incentivi fiscali. La legislazione forestale inoltre è sprovvista di una normativa che affronti il degrado ambientale in forma integrata: deforestazione, pressione demografica, attività agricola e sfruttamento delle risorse sono tematiche affrontate in maniera distinta in rami specifici della normativa (PNUMA, 2003, p. 59).

### *Suolo ed ecosistemi fragili*

Per quanto riguarda il suolo, considerato nel suo uso agricolo o meno, difficilmente è prevista una normativa specifica per la sua protezione. Le disposizioni sono per lo più disperse negli ordinamenti giuridici che trattano tematiche correlate, come ad esempio l'attività agricola e l'allevamento. Negli anni successivi alla Conferenza di Rio non si sono registrate modifiche importanti negli ordinamenti nazionali in tal proposito (Brañes, 2001, p. 66), contrastando con l'importanza conferita dalla Conferenza al tema dell'agricoltura sostenibile. Non vi è nemmeno stata una legislazione che limitasse la trasformazione delle terre coltivabili in terreni destinati ad altri usi. Per quanto riguarda la legislazione sugli ecosistemi fragili, quattordici Paesi dell'America Latina firmano la Convenzione delle Nazioni Unite Contro la Desertificazione del 1994. In generale gli ecosistemi fragili non godono di un quadro normativo adatto alla loro protezione (UNEP, 2002, p. 37; Brañes, 2001, p. 81).

### *Acque Continentali*

Le acque continentali sono senza dubbio la risorsa naturale alla quale è stato dedicato il maggior sforzo normativo. Molte di queste sono contenute in leggi speciali sull'acqua che definiscono sistemi di gestione e di protezione, e che in alcuni casi salvaguardano le acque continentali e tutte le forme di vita in essa contenute. In generale, per quanto riguarda la gestione e la distribuzione dell'acqua, si registra la tendenza al trasferimento parziale o totale dei servizi a entità decentralizzate. Questo avviene sia verso i governi locali, come in Messico, Colombia, Cuba ed Ecuador, che verso i privati, come in Argentina, Brasile, Cile e Colombia. Lontana da quest'ultima formula è la proposta che prende piede dalla prima Conferenza Internazio-

nale di Dublino nel 1992 e dal Vertice di Rio, dove si promuove una gestione integrata e partecipativa delle risorse idriche per ovviare al rischio di uno Stato incapace di garantire un controllo del servizio privatizzato (PNUMA, 2003, p. 89). Da ciò nasce nel 1993 la *Red Interamericana de Recursos Hidricos* (RIRH), un'articolazione di reti di più di 130 istituzioni. La finalità principale è il rafforzamento delle associazioni impegnate nella protezione delle risorse idriche, così come la collaborazione tra governi, istituzioni accademiche, organizzazioni non governative e associazioni di utenti per scambiare informazioni ed esperienza tecnica sulla gestione delle risorse idriche (ibidem, p. 65).

### *Ecosistemi marini*

La normativa relativa alla protezione dell'ambiente marino è più che altro contenuta nelle disposizioni del diritto internazionale. In particolare la Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare del 1994 stabilisce i diritti e i doveri degli Stati firmatari in relazione alla protezione e allo sviluppo sostenibile degli ecosistemi marini e costieri e delle risorse a questi connessi. A tematiche quali il sovrasfruttamento delle risorse idrobiologiche, l'inquinamento delle acque marine e la protezione della fauna marittima, si è risposto in alcuni casi con leggi nazionali, le quali sono soprattutto leggi sulla pesca ma non leggi settoriali in materia ambientale. È il caso ad esempio del Cile, il quale con la *Ley General de Pesca y Acuicultura* del 1992 protegge le specie e le risorse idrobiologiche da uno sfruttamento irrazionale attraverso l'assegnazione di quote (ibidem, p. 107). Oltre a questo meccanismo la normativa latinoamericana prevede altri strumenti per regolare l'accesso alla risorsa ittica, come l'imposizione del limite d'imbarcazioni o del numero di pescatori presenti nelle acque territoriali oppure la limitazione nella concessione di licenze.

Anche strumenti giuridici regionali tentano di dare risposta al degrado degli ecosistemi marini. Ad esempio la Convenzione per la Protezione dell'Ambiente Marino e le Aree Costiere del Pacifico Sudorientale (Cile, Perù, Ecuador, Colombia e Panama) del 1981 e la Convenzione per la Protezione e lo Sviluppo dell'Ambiente Marino della Regione dei Gran Caraibi del 1983, sono orientate alla mitigazione e alla prevenzione dell'inquinamento marino, avendo come riferimento la Convenzione Internazionale per la Prevenzione dell'Inquinamento da

Parte delle Navi (MARPOL) del 1973. Inoltre i Paesi della regione con mari territoriali nel Pacifico Nord Occidentale (Messico, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Costa Rica, Panama e Colombia) e quelli con mari territoriali nell'Atlantico Sud Occidentale (Argentina, Brasile e Uruguay) hanno individuato piani d'azione per promuovere la protezione e lo sviluppo sostenibile dell'ambiente marino.

### *Atmosfera*

La regolamentazione relativa all'atmosfera si riduce per lo più a disposizioni concernenti la normativa sanitaria. Nonostante il tentativo di perfezionamento del quadro giuridico per il controllo e la prevenzione dell'inquinamento atmosferico, pochi sono gli sviluppi a parte nell'uso di fonti di energia rinnovabile (PNUMA, 2003, 184), che possano far pensare ad un adempimento degli impegni presi con la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sul Cambiamento Climatico del 1992 e con il relativo Protocollo di Kyoto del 1997.

### *Risorse non rinnovabili*

Lo sfruttamento delle risorse minerarie è dettagliatamente regolamentato in testi giuridici specifici, come i codici o le leggi sull'attività mineraria. Ciononostante in questi ordinamenti non compaiono disposizioni per la protezione delle risorse minerarie da uno sfruttamento irrazionale, condizione che non differenzia il quadro giuridico dello sfruttamento degli idrocarburi. Questi testi normativi possono contenere alcune indicazioni circa la protezione dell'ambiente dagli effetti dello sfruttamento minerario (Brañes, 2001, p.18). Ad esempio in Argentina alla *Ley n. 24.585 Código de Minería* del 1996 si aggiunge una parte complementare denominata "*De la protección ambiental para la actividad minera*".

#### *3.4.4. L'organizzazione amministrativa per la gestione delle questioni ambientali*

La legislazione ambientale affida all'amministrazione pubblica un ruolo prioritario nell'implementazione e nel controllo dell'appli-

cazione della normativa ambientale. Questo porta, a partire dagli anni settanta, ad un processo di istituzionalizzazione della gestione ambientale attraverso la creazione delle *Comisiones Nacionales del Medio Ambiente*, pensate come principali organi ambientali. Fino agli anni sovanta la gestione ambientale si propone però il superamento della settorializzazione dell'amministrazione pubblica, senza che ciò comporti la definizione di politiche prettamente ambientali e la pianificazione di accordi di collaborazione. Gli organi amministrativi considerano i problemi ambientali come semplici questioni isolate, ad esempio, di salute o di agricoltura, dimostrandosi incapaci di contrastare il processo di deterioramento ambientale (Brañes, 2001, pp. 87-88).

Nell'ultimo decennio del secolo scorso l'emergenza ambientale e la risonanza internazionale della tematica, così come i moniti della legislazione ambientale stessa, richiedono una gestione ambientale integrata delle componenti che influenzano e che incidono nella gestione sostenibile degli ecosistemi. La regione latinoamericana risponde incentivando un processo di rafforzamento dell'amministrazione pubblica di competenza ambientale, che porta diciotto dei Paesi dell'America Latina a dotarsi di nuovi organismi in materia: i *Ministerios* o le *Secretarías del Ambiente*. Ai nuovi organismi si assegna la maggior parte delle funzioni in materia di gestione ambientale in sostituzione delle *Comisiones Nacionales del Medio Ambiente* (Brañes, 2001).

Le *Comisiones Nacionales* o *Consejos Nacionales del Medio Ambiente* si riducono a due: la *Comisión Nacional del Medio Ambiente* in Cile e il *Consejo Nacional del Medio Ambiente* in Perù, creati rispettivamente con la *Ley n. 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente* del 1994 e la *Ley n. 26.410* del 1994. I Ministeri e le Segreterie dell'Ambiente necessitano di risorse economiche e organizzative e di un nuovo stile amministrativo che permetta di superare inerzie ed ostacoli alla realizzazione di una gestione ambientale integrata (ibidem). Il raggiungimento di tale obiettivo è ostacolato dal fatto che funzioni fondamentali vengono mantenute da settori che ne sono tradizionalmente responsabili, soprattutto per ciò che riguarda lo sfruttamento delle risorse naturali. La gestione delle risorse naturali rinnovabili, ad esempio, rimane di competenza dei Ministeri e delle Segreterie dell'Agricoltura e quelle non rinnovabili, specialmente i minerali e gli idrocarburi, dei Ministeri o delle Segreterie di riferimento (Brañes, 2001, p. 92).

Tab. 3.2. Ministeri e Segreterie dell'Ambiente in America Latina

Paese	Anno	Organismo ambientale
Argentina	1999	<i>Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente</i>
Bolivia	1993	<i>Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación</i>
Brasile	1992	<i>Ministerio de Medio Ambiente</i>
Colombia	1993	<i>Ministerio del Medio Ambiente</i>
Costa Rica	1995	<i>Ministerio del Ambiente y Energía</i>
Cuba	1994	<i>Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente</i>
El Salvador	1998	<i>Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales</i>
Ecuador	1996	<i>Ministerio del Ambiente</i>
Guatemala	1999	<i>Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales</i>
Haiti	1995	<i>Ministerio de Medio Ambiente</i>
Honduras	1997	<i>Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente</i>
Messico	2000	<i>Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales</i>
Nicaragua	1994	<i>Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales</i>
Panama	1998	<i>Autoridad Nacional del Ambiente</i>
Paraguay	2000	<i>Secretaría del Ambiente</i>
Repubblica Dominicana	2000	<i>Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales</i>
Uruguay	1990	<i>Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente</i>
Venezuela	1976	<i>Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales</i>

Fonte: Brañes, 2001, p. 91

Oltre ai processi fino ad ora descritti, in alcuni Paesi l'applicazione amministrativa del diritto ambientale è caratterizzata da un processo di decentralizzazione, che si concretizza nell'attribuzione di competenze e responsabilità in materia ambientale alle amministrazioni locali (PNUMA, 2003, p. 192; PNUMA, Secretaría CAN, 2002, p. 38). Esempi rilevanti si possono trovare in Colombia, dove la *Ley n. 99* del 1993 assegna funzioni ambientali alle *Corporaciones Autónomas Regionales*; in Messico, dove con la riforma del 1996 alla *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente* e con la *Ley General de Vida Silvestre* del 2000 si assegnano funzioni ambientali alle entità federative e ai municipi (Brañes, 2001, p. 68); in Bolivia, dove le prefetture dipartimentali sono gli organi che hanno a loro carico la pianificazione territoriale (PNUMA, Secretaría CAN, 2002, p. 38).

### 3.4.5. *Il ruolo del sistema giudiziario nell'applicazione del diritto ambientale*

L'applicazione giudiziaria del diritto ambientale vede i tribunali di giustizia intervenire in casi di dispute in materia ambientale. Tale intervento si basa sull'accesso alla giustizia ambientale, ossia "la possibilità di ottenere soluzioni esaustive e tempestive da parte delle autorità giudiziarie di un conflitto giuridico in materia ambientale, supponendo che tutti i soggetti godano di ugual posizione per accedere alla giustizia e per ottenere risultati individualmente e socialmente giusti" (Brañes, 2001, p. 25). L'azione giudiziaria dei tribunali si basa soprattutto sui principi costituzionali relativi alla difesa del diritto a vivere in un ambiente adeguato, elevando la tutela costituzionale a via prediletta per la protezione degli interessi ambientali. La via costituzionale però non permette di risolvere tutti i problemi in materia ambientale, dato che fa riferimento a misure prettamente cautelari. Una seconda via è quella civile, in particolare attraverso il procedimento di riparazione del danno ambientale inserito nelle costituzioni latinoamericane a partire dagli anni novanta. Le basi costituzionali non sono però sufficienti per rendere efficace tale meccanismo, che richiede una normativa specifica e il riconoscimento della natura "collettiva e diffusa" dei danni ambientali (ibidem, pp. 96-98).

Nonostante la perfettibilità dei processi, nel corso degli anni novanta si sono verificati ulteriori progressi in relazione alla giustizia in materia ambientale. Ad esempio in Colombia la *Ley n. 472* del 1997 sviluppa l'Articolo 88 della Costituzione, che istituisce le "azioni popolari": "azioni per la protezione di diritti e di interessi collettivi per evitare un danno contingente, bloccare una condizione di pericolo o di minaccia a diritti e interessi collettivi". A queste si può fare riferimento anche per il mantenimento di un ambiente sano e la tutela dell'equilibrio ecologico. L'azione popolare è stata presa in considerazione anche per aspetti ambientali specifici, come avviene nella *Ley de Biodiversidad* costaricana del 1998, dove "si autorizza ad agire in sede amministrativa o giudiziaria in difesa e in protezione della biodiversità" (Art. 105).

### 3.5. Le criticità nell'attuazione della normativa ambientale

A questo punto si può sicuramente affermare che il periodo che intercorre tra la Conferenza di Stoccolma (1972) ed i giorni nostri racchiude anni particolarmente fruttuosi per la formulazione della politica ambientale a livello regionale (PNUMA, 2003, p. 27). Ciononostante lo stato dell'ambiente descritto nella parte 3.2 del presente capitolo lascia intendere che diversi sono stati i punti di debolezza che hanno ostacolato la sua implementazione. In questo paragrafo si mettono in evidenza i gravi problemi in termini di efficienza e di efficacia manifestatisi nell'attuazione della normativa ambientale, dove per efficienza s'intende il grado d'idoneità di una norma giuridica per raggiungere gli obiettivi che si sono pianificati al momento della sua promulgazione, mentre per efficacia s'intende il grado di osservanza della norma da parte dei suoi destinatari (Brañes, 2001, p. 24; PNUMA, Secretaría CAN, 2003, p. 115).

#### 3.5.1. *Gli elementi d'inefficienza*

La normativa ambientale si è dimostrata inefficiente nella sua funzione di promozione di uno sviluppo sostenibile: essa non può prevenire i danni ambientali provocati da un modello economico che ha come caratteristica intrinseca proprio lo sfruttamento senza limiti delle risorse naturali.

Il più importante fattore d'inefficienza della normativa ambientale deriva dallo scarso riferimento allo sviluppo sostenibile nel sistema giuridico di cui la legislazione ambientale è parte integrante. Non modificando il quadro giuridico generale, la legislazione ambientale non corregge condizioni ambientalmente non desiderabili legittimate al contrario da un sistema giuridico che, soprattutto attraverso la normativa economica, supporta un modello di sviluppo non sostenibile (Brañes, 2001, p. 24; PNUMA, 2003, p. 27).

Un secondo fattore d'inefficienza riguarda i meccanismi per l'applicazione della legislazione ambientale, o perché assenti o perché inadeguati (Brañes, 2001, p. 24). È mancata la promulgazione delle

leggi corrispondenti alle disposizioni in materia ambientale presenti nelle costituzioni (ibidem, p. 107). Alle leggi generali non seguono i regolamenti e le normative che ne rendano applicabili le disposizioni. Per quanto riguarda gli strumenti si tende a preferire quelli correttivi a quelli preventivi, incidendo in minor misura sulle cause generatrici di situazioni ambientalmente sfavorevoli.

### 3.5.2. *Gli elementi d'inefficacia*

Tutti gli elementi d'inefficienza contribuiscono a creare un quadro d'inefficacia della legislazione ambientale stessa. Brañes (2001) ipotizza che l'inefficacia derivi da un lato dall'insufficiente valorizzazione sociale della legislazione ambientale da parte dei destinatari, dall'altro dalle inottemperanze delle istituzioni incaricate di applicare amministrativamente e giudiziariamente la legislazione ambientale. Nonostante si sia verificato un progressivo miglioramento negli ultimi anni, la prima ipotesi sottolinea la mancanza di una sensibilità ambientale radicata nella società civile e di una conoscenza diffusa della legislazione ambientale. Per quanto riguarda invece la seconda ipotesi, la mancata applicazione amministrativa della legislazione ambientale dipende dalla maniera in cui la normativa stessa viene concepita. Spesso la sua funzionalità è pensata in maniera limitata, non considerando la complessità degli ecosistemi, le interrelazioni delle sue componenti, né tanto meno la relazione tra ambiente e sviluppo. Di conseguenza le attività delle amministrazioni ambientali si riducono al trattamento settoriale di alcuni problemi mediante soluzioni puntuali. Un'altra ragione è la carenza o la mancanza di volontà politica, nonché di risorse umane, materiali e finanziarie indispensabili per l'attuazione della normativa.

Per quanto riguarda la debolezza dell'applicazione giudiziaria della normativa ambientale, questa dipende, oltre che dalla mancanza di meccanismi adeguati, dall'inesperienza e dalla scarsa preparazione in materia ambientale delle figure professionali di riferimento, siano esse giudici o avvocati. Un altro elemento d'inefficacia nell'applicazione giudiziaria del diritto ambientale è determinato dai limiti all'accesso alla giustizia in materia ambientale. Questi derivano in primo luogo dall'asimmetria di risorse a livello economico, tecnico e organizzativo delle parti in disputa; in secondo luogo dalla particolare complessità tecnico-scientifica dei casi in materia ambientale che ne rende diffi-

cile la comprensione nonché costosa l'acquisizione di studi tecnici a riguardo (Brañes, 2001, pp. 24-26 e p. 99).

### 3.6. La partecipazione della società civile nelle questioni ambientali

Gli ordinamenti nazionali latinoamericani hanno valorizzato la posizione della società civile introducendo meccanismi partecipativi dal basso nelle questioni ambientali. Tali meccanismi riguardano l'inclusione di rappresentanti delle organizzazioni cittadine in organismi di competenza ambientale, il riconoscimento di organi di consulta popolare (come i comitati cittadini), la consultazione obbligatoria, la partecipazione nella valutazione d'impatto ambientale e l'accesso all'informazione (PNUMA, 2003, p. 192).

Prima della Conferenza di Rio non esistevano disposizioni costituzionali che si riferissero esplicitamente alla partecipazione della società civile nella gestione ambientale. Le prime costituzioni che inseriscono indicazioni di questo tipo sono la Costituzione ecuadoregna del 1998<sup>48</sup> e quella venezuelana del 1999<sup>49</sup>. La partecipazione della società civile può anche essere relativa alla gestione pubblica in generale senza esplicito riferimento alla gestione ambientale. Ad esempio, la Costituzione colombiana del 1991 stabilisce che “la legge garantisce la partecipazione della comunità nei processi decisionali che possano avere conseguenze che la interessano e organizza forme e sistemi di partecipazione cittadina che permettano alla società civile di controllare la gestione pubblica che viene implementata nei diversi livelli amministrativi” (Art. 65).

In base alle disposizioni costituzionali, le leggi quadro sull'ambiente definiscono l'inclusione della società civile attraverso meccanismi di partecipazione amministrativa nella gestione ambientale. Ad esempio in Colombia la *Ley n. 99* del 1993, attraverso i “procedimenti di partecipazione cittadina”, stabilisce “il diritto a intervenire in procedimenti

<sup>48</sup> La Costituzione ecuadoregna dispone che tutte le decisioni prese dallo Stato che possano in qualche modo danneggiare l'ambiente dovranno considerare l'opinione della comunità coinvolta, che sarà adeguatamente informata, e che la legge garantirà la sua partecipazione (Art. 140).

<sup>49</sup> La Costituzione venezuelana dispone che lo Stato proteggerà l'ambiente prevenendo l'attiva partecipazione della società civile (Art. 127); inoltre, stabilisce che lo Stato svilupperà una politica di ordinamento del territorio in conformità allo sviluppo sostenibile, includendo l'informazione, la consulta e la partecipazione cittadina (Art. 128).

amministrativi ambientali avviati per permessi o licenze di attività che danneggino o possano danneggiare l'ambiente o per l'imposizione o revoca di sanzioni per l'inadempimento di norme e regolamenti ambientali" (Art. 71). Inoltre l'Articolo 72 prevede che la "società civile possa richiedere un incontro pubblico con le autorità in occasione di attività che possano causare un impatto ambientale".

Esistono poi meccanismi che garantiscono una continuità della partecipazione cittadina, attraverso, ad esempio, la creazione di consigli in cui rappresentanti degli organismi ambientali sono affiancati da rappresentanti della società civile. Questo è previsto dalla Costituzione panamense del 1998, la quale crea la *Comisión Consultiva Nacional*, come autorità nazionale dell'ambiente comprendente anche membri della società civile, e le *Comisiones Consultivas Provinciales, Comarcales y Distritales del Ambiente*, anch'esse includenti rappresentanti della società civile della rispettiva area (Art. 18). La *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* del Messico, dopo la modificazione del 1996, crea organi di consulta per la *Secretaría del Medio Ambiente* (Art. 159) con la funzione di valutare e seguire attività inerenti la politica ambientale e con il potere di esprimere opinioni e osservazioni considerate pertinenti. Esiste inoltre il meccanismo partecipativo della "consultazione obbligatoria", secondo il quale la comunità coinvolta dall'implementazione di un progetto o di un'attività che possa implicare danni all'ambiente deve essere inclusa nel procedimento decisionale relativo (Brañes, 2001, p. 34). Questa disposizione è presente negli ordinamenti latinoamericani soprattutto in riferimento all'attività mineraria, a progetti di infrastrutture energetiche e viarie e alla creazione di aree protette (PNUMA, 2003, p. 216). In Colombia, ad esempio, la *Ley n. 99* del 1993 applica tale obbligo nei casi in cui lo sfruttamento di risorse naturali coinvolga comunità indigene. In questa circostanza devono essere consultati i rappresentanti delle comunità al fine di evitare il deterioramento dell'integrità culturale, sociale ed economica (Art. 76).

Per quanto riguarda la partecipazione delle comunità indigene alla gestione ambientale, essa è frequentemente considerata nelle costituzioni e nelle leggi ambientali latinoamericane, soprattutto in seguito alla sottoscrizione della Convenzione 169 sui Popoli Indigeni e Tribali in Stati Indipendenti dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro del 1989. Gli Stati firmatari che intendono realizzare un progetto in collaborazione con un'impresa privata in territori indigeni sono tenuti a consultare la comunità indigena ed effettuare con essa studi

di valutazione dell'impatto sociale, spirituale, culturale ed ambientale che potrebbe generarsi dall'attività (settimo principio). Fino ad ora hanno sottoscritto il Trattato Argentina, Bolivia, Brasile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Messico, Paraguay, Perù e Venezuela ([www.ilo.org](http://www.ilo.org)).

Un meccanismo di partecipazione a cui viene dato particolare rilievo nella normativa ambientale latinoamericana è l'inclusione della società civile nel sistema di valutazione d'impatto ambientale. Questo strumento di prevenzione e mitigazione degli impatti ambientali per l'esecuzione di un progetto o di un'attività produttiva considera la partecipazione della società civile secondo modalità differenti. Nel caso del Costa Rica, ad esempio, l'Articolo 22 della *Ley Orgánica del Ambiente* dispone che "le persone fisiche o giuridiche avranno il diritto a essere ascoltate e che le osservazioni degli interessati saranno incluse nella documentazione della valutazione e saranno considerate nella relazione finale". La *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* messicana, dopo la modifica del 1996, stabilisce che "lo studio di valutazione d'impatto ambientale sarà messo a disposizione della società civile affinché possa essere consultato da qualsiasi persona" (Art. 34); inoltre stabilisce che "la *Secretaría*, sollecitata da qualsiasi persona della comunità coinvolta, potrà indire una consulta pubblica" (Art. 34). In Brasile la *Ley n. 6.938* del 1981 prevede la partecipazione della società civile sia nella fase iniziale che nella fase finale di revisione dello studio d'impatto ambientale (PNUMA, IBAMA, 2002, p. 17).

La partecipazione della società civile nella gestione ambientale è indissolubilmente correlata al diritto d'informazione, poiché una partecipazione incisiva necessita di alti livelli d'informazione (Brañes, 2001, p. 56). In seguito si riportano alcuni esempi particolarmente significativi di leggi quadro che si occupano del diritto d'informazione. In Colombia la *Ley n. 99* del 1993 stabilisce "il diritto di richiesta d'informazione riguardo agli elementi che possono produrre inquinamento o ai rischi che il loro uso può far ricadere sulla salute umana" (Art. 72). La *Ley General del Ambiente* dell'Honduras del 1993 definisce "il diritto della società civile a essere informata sullo stato dell'ambiente" (Art. 103). Le modifiche del 1996 alla *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* del Messico definiscono il diritto d'informazione e lo regolano in modo approfondito (Art. 130).

Iniziative governative hanno sviluppato sistemi nazionali d'informazione ambientale: essi consistono nella compilazione sistematica

di banche dati e nella pubblicazione di rapporti periodici su tematiche inerenti l'ambiente ad opera degli organismi ambientali. Le informazioni riportate sono nella maggior parte dei casi disponibili in internet, aprendo così l'accesso a settori sempre più ampi di popolazione (PNUMA, 2003, p. 217). È necessario però puntualizzare che l'obiettivo con cui nascono i sistemi d'informazione è difficilmente raggiunto a causa della reticenza da parte degli organismi ambientali nel mettere a disposizione i dati e le informazioni richieste, atteggiamento riconducibile al timore di perdere il controllo sulle informazioni e alla volontà di non essere ritenuti responsabili dei contenuti delle informazioni date (PNUMA, IBAMA, 2002, p. 17). Nonostante negli ultimi anni vi siano stati dei progressi rispetto alle normative in materia, non si può ancora parlare di pieno esercizio del diritto d'informazione.

**Tab. 3.3. I sistemi d'informazione ambientale in alcuni paesi latinoamericani**

<b>Paese</b>	<b>Sistema d'Informazione</b>
Argentina	<i>Sistema de Información Nacional Ambiental (SIAN)</i>
Bolivia	<i>Sistema de Información</i>
Colombia	<i>Sistema de Información Ambiental del Sistema Nacional Ambiental (SINA)</i>
Cile	<i>Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA)</i>
Messico	<i>Sistema Nacional de Información Ambiental y Recursos Naturales (SNIARN)</i>
Nicaragua	<i>Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA)</i>
Perù	<i>Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA)</i>
Nicaragua	<i>Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA)</i>
Repubblica Dominicana	<i>Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (SNIARN)</i>

Fonte: Brañes, 2001, p. 80; PNUMA, 2003, p. 217.

## 4. Democrazia, ambiente e partecipazione in Cile: il ruolo dell'*Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales*

### 4.1. La Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente

Anticipando gli altri Stati latinoamericani, intorno alla metà degli anni settanta il Cile inizia un processo di apertura al sistema economico internazionale mediante la promozione di un modello basato sullo sfruttamento e sull'esportazione di materie prime. Inizialmente promosso durante la dittatura di Augusto José Ramón Pinochet Ugarte, tale sistema è sostenuto nella fase democratica dalla coalizione politica al potere: la *Concertación de Partidos por la Democracia*<sup>1</sup>.

Di fronte al crescente peso delle questioni ambientali nell'agenda sociale e politica nazionale e internazionale per le conseguenze derivanti dall'adozione di un modello economico di questo tipo, e di fronte all'incapacità di dare risposta ai problemi ambientali attraverso la regolamentazione giuridica e istituzionale esistente, nel gennaio

---

<sup>1</sup> Dalla fine della dittatura militare di Pinochet, iniziata l'11 settembre del 1973 con un colpo di Stato che rovescia il governo del Presidente socialista Salvador Allende Gossens (1970-1973), il potere politico è stato ininterrottamente mantenuto dalla *Concertación de Partidos por la Democracia*. Conosciuta come *Concertación* e ultimamente come *Concertación Democrática*, in questa coalizione convogliano il *Partido Demócrata Cristiano* (PDC), il *Partido por la Democracia* (PPD), il *Partido Radical Social Demócrata* (PRSD) e il *Partido Socialista* (PS). Dopo la dittatura militare, il primo Presidente della Repubblica in carica è Patricio Aylwin Azocar (1990-1994). Nel 1994 viene eletto Presidente della Repubblica Eduardo Frei Ruiz-Tagle in carica fino al 2000. Attualmente a capo della presidenza si trova Michelle Bachelet Jeria, che ha sostituito Ricardo Lagos Escobar (2000-2006). Il Cile ha un sistema di governo di tipo presidenziale, in cui il potere esecutivo è esercitato dal Presidente della Repubblica, che viene eletto mediante votazione popolare diretta, mentre il potere legislativo è esercitato dal *Congreso Nacional*, costituito dalla *Cámara de Diputados* e dal *Senado de la República*. Con le elezioni presidenziali del 2009-2010 viene eletto Sebastián Piñera Echenique, il primo presidente di una coalizione di centro destra eletto democraticamente dal 1958.

del 1994 il *Congreso Nacional* cileno approva la *Ley n. 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente* (LBGMA). Pubblicata nel *Diario Oficial* il 9 marzo dello stesso anno, la LBGMA ha il compito di attuare la *Constitución de la República de Chile* del 1980, garantendo il diritto a vivere in un ambiente libero da inquinamento e impegnando lo Stato nella protezione dell'ambiente, nella preservazione della natura e nella conservazione del patrimonio naturale<sup>2</sup> (*Diario Oficial* del 09/03/1994, Ley n. 19.300, Art. 1).

La LBGMA, non pretendendo di raggiungere livelli di esaustività tali da ricoprire tutta la materia ambientale, nasce col proposito di offrire un quadro normativo entro il quale sviluppare un processo ordinatore della normativa ambientale esistente e un quadro di riferimento per la normativa futura. Rispetto alla normativa precedente, la quale considera le singole componenti ambientali in maniera specifica e non in quanto parte di un sistema ecologico e tende più a disciplinarne l'uso che a promuoverne la salvaguardia (Campusano, 2005, p. 12), la LBGMA propone un nuovo approccio: la promozione dello sviluppo sostenibile.

Tale cambiamento è esplicitato nel messaggio inviato dal Presidente della Repubblica Patricio Aylwin Azocar (1990-1994) al *Congreso Nacional*, con il quale accompagna il progetto di legge della LBGMA: questa legge dovrebbe essere lo strumento attraverso il quale creare i meccanismi adeguati per “ristabilire l'equilibrio necessario tra l'uomo e l'ambiente” e per tornare a “una sana relazione tra economia, natura e comunità umana” (Aylwin, 1992).

Il messaggio presidenziale definisce lo sviluppo sostenibile come obiettivo principale della politica ambientale, e delinea sei principi fondamentali sui quali plasmare i criteri guida e gli strumenti per la preservazione e la salvaguardia dell'ambiente (Aylwin, 1992). Il primo di questi è quello preventivo: i danni ambientali devono essere quanto più possibile evitati, superando l'approccio che gestisce i problemi ambientali solo una volta manifestatisi. Per il perseguimento di tale obiettivo la LBGMA prevede quattro strumenti: l'educazione ambientale, il *Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental* (SEIA) (che verrà approfondito nel quarto paragrafo di questo capitolo), i programmi

<sup>2</sup> L'ambiente è definito come “il sistema globale di elementi naturali, artificiali (di natura chimica, fisica o biologica) e socioculturali, e d'interazioni che tra questi elementi intercorrono, in permanente modificazione per l'azione umana o naturale. Tale sistema dirige e condiziona l'esistenza e lo sviluppo della vita nelle sue molteplici manifestazioni” (*Diario Oficial* del 09/03/1994, Ley n. 19.300, Art. 2-II).

di prevenzione dell'inquinamento e le norme sulla responsabilità ambientale. Il secondo principio è racchiuso nell'espressione "chi inquina paga": si fonda sull'idea che chi oggi, o in futuro, inquina, debba incorporare nei costi di produzione tutti gli investimenti necessari per evitare l'inquinamento. A tal proposito lo Stato ha il compito di controllare che la normativa e i sistemi di regolazione che su questa si creano vengano rispettati. Il terzo principio è la gradualità: considerando che i problemi ambientali del Paese sono il risultato di decenni di politiche economiche prive di sensibilità ambientale, al fine di invertire il processo di degrado e cercare forme mediante le quali lo sviluppo possa andare di pari passo con la conservazione del patrimonio ambientale, è necessario un cambiamento strutturale e graduale che superi semplici interventi di breve periodo. La LBGMA è l'espressione di questo passaggio graduale, poiché ha il valore di dare un quadro di riferimento per incanalare le azioni future verso un processo di cambiamento. Il quarto principio ispiratore è quello della responsabilità, secondo il quale i responsabili dei danni ambientali ripagano le vittime dell'impatto causato e riparano materialmente il danno ripristinando il paesaggio deteriorato: si definisce in tal modo la "responsabilità del danno ambientale". Il principio partecipativo è il quinto fondamento della LBGMA secondo il quale l'obiettivo della protezione e della salvaguardia dell'ambiente è raggiungibile solo attraverso la partecipazione alla politica ambientale di tutti i soggetti che sono, o che possono essere, coinvolti dai problemi ambientali. In ultima istanza il principio di efficienza si manifesta nella propensione delle autorità competenti a dare soluzione ai problemi ambientali attraverso procedure che determinino il minor costo sociale possibile e a distribuire in modo adeguato le risorse stabilite per la soluzione di tali problemi.

#### **4.2. L'organizzazione amministrativa per la gestione delle questioni ambientali: la *Comisión Nacional del Medio Ambiente***

La *Ley sobre bases Generales del Medio Ambiente* istituisce gli organismi di competenza ambientale definendone la struttura e le funzioni. In particolare l'Articolo 69 crea la *Comisión Nacional del Medio Ambiente*, la CONAMA. Pensata come servizio pubblico sottoposto alla supervisione del Presidente della Repubblica, la CONAMA promuove la sostenibilità ambientale nel processo di sviluppo del Paese e co-

ordina la politica e la strategia del Governo in materia ambientale<sup>3</sup>. Recentemente è stata istituita la carica di Presidente della CONAMA, al quale si conferisce il rango di *Ministro del Medio Ambiente*, incaricato di dirigere e gestire l'organo amministrativo<sup>4</sup>. Come esplicitato nell'Articolo 70 della LBGMA, la CONAMA deve espletare alcune funzioni fondamentali, tra le quali si distinguono:

- proporre al Presidente della Repubblica le politiche ambientali del Governo e informarlo sullo stato di compimento e applicazione della legislazione in materia ambientale;
- attuare come organo di consulenza, analisi, comunicazione e coordinamento su tematiche inerenti l'ambiente;
- mantenere un sistema nazionale d'informazione pubblica in materia ambientale;
- amministrare il *Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental* a livello nazionale;
- coordinare il processo di promulgazione della normativa ambientale e sviluppare programmi per il suo compimento;
- collaborare con le autorità competenti per l'approvazione e lo sviluppo di programmi di educazione ambientale col fine di promuovere la sensibilizzazione e la partecipazione cittadina in ambiti inerenti la protezione dell'ambiente, la preservazione della natura e la conservazione del patrimonio ambientale;
- incentivare la partecipazione cittadina nei processi di presa di decisione degli organi amministrativi con competenze in materia ambientale.

La CONAMA si articola in tre organi: il *Consejo Directivo*, la *Dirección Ejecutiva* e il *Consejo Consultivo*.

Il *Consejo Directivo*, al quale corrisponde la direzione superiore della CONAMA, è costituito dal Presidente della CONAMA e da tredici Ministri del Governo<sup>5</sup> con il compito di:

<sup>3</sup> Si veda il sito della Commissione: [www.conama.cl](http://www.conama.cl)

<sup>4</sup> Mentre la LBGMA affidava la direzione della CONAMA al *Ministro Secretario General de la Presidencia*, con la *Ley n. 20.173* pubblicata nel *Diario Oficial* del 27 marzo 2007, viene istituito l'incarico di Presidente della CONAMA, al quale si conferisce il rango di *Ministro del Medio Ambiente*, carica fino ad allora inesistente.

<sup>5</sup> In particolare il *Ministro Secretario General de la Presidencia*, il *Ministro de Relaciones Exteriores*, il *Ministro de Defensa Nacional*, il *Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción*, il *Ministro de Planificación y Cooperación*, il *Ministro de Educación*, il *Ministro de Obras Públicas*, il *Ministro de Salud*, il *Ministro de Vivienda y Urbanismo*, il *Ministro de Agricultura*, il *Ministro de Minería*, il *Ministro de Transportes y Telecomunicaciones* e il *Ministro de Bienes Nacionales*.

- eseguire e far eseguire i compiti della CONAMA;
- supervisionare il coordinamento tra i ministeri, gli organismi e i servizi pubblici coinvolti nella politica ambientale;
- accertarsi che gli accordi e le politiche stabiliti dalla CONAMA siano rispettati;
- promuovere e coordinare l'attività e la collaborazione dei diversi organismi pubblici e dei governi locali in materia di controllo ambientale;
- approvare il programma annuale delle attività e dei progetti della CONAMA.

Le istruzioni e gli accordi del *Consejo Directivo* sono portati a compimento attraverso gli ordini che ogni ministro membro trasmette agli organi di sua competenza, le cui attività sono coordinate dalla *Dirección Ejecutiva*, ossia l'amministrazione della CONAMA (Diario Oficial del 09/03/1994, Ley n. 19.300, art. 72). Essa è a carico del capo superiore del servizio, il *Director Ejecutivo*. Direttamente nominato dal Presidente della Repubblica (ibidem, art. 75), egli ha la funzione di:

- compiere e far compiere gli accordi e le istruzioni del Consejo Directivo;
- richiedere agli organismi dello Stato l'informazione ritenuta necessaria e controllare che mantengano relazioni con la specifica area di competenza;
- proporre il piano annuale delle attività e del bilancio al Consejo Directivo;
- assistere con diritto di parola alle sedute del Consejo Directivo, che dovrà informarlo riguardo l'andamento dell'attività della CONAMA;
- amministrare le risorse destinate al finanziamento di progetti e attività per la gestione dell'ambiente;
- designare i *Directores Regionales* della CONAMA (ibidem, Art. 76).

Il terzo organo della CONAMA è il *Consejo Consultivo*. Presieduto dal Presidente della CONAMA, è composto da un rappresentante del Presidente della Repubblica e da dieci rappresentanti di differenti ambiti economico-sociali: due organizzazioni non governative, due organizzazioni imprenditoriali, due organizzazioni dei lavoratori, due del mondo accademico universitario e due di centri scientifici indipendenti. Ha il compito di rispondere alle richieste di consulenza da parte del *Consejo Directivo* e di esprimere pareri su progetti di legge e normative in materia ambientale (Diario Oficial del 09/03/1994, Ley n. 19.300, artt. 78-79).

La CONAMA si decentralizza territorialmente attraverso le *Direcciones Regionales*, che amministrano la politica ambientale a livello regionale. Ognuna di esse è guidata dal rispettivo *Director Regional* de la CONAMA eletto dalla *Dirección Ejecutiva*. La *Dirección Regional* della *Comisión* costituisce il supporto tecnico della rispettiva *Comisión Regional del Medio Ambiente* (COREMA): la massima autorità ambientale a livello regionale (Diario Oficial del 09/03/1994, Ley n. 19.300, art. 80). Il *Director Regional* de la CONAMA partecipa alla rispettiva COREMA in qualità di segretario e di rappresentante della CONAMA a livello regionale. La COREMA è costituita dall'*Intendente Regional*, che la presiede, dai *Gobernadores Provinciales* della Regione, dai *Secretarios Regionales* dei Ministeri che fanno parte del *Consejo Directivo* della CONAMA e da quattro *Consejeros Regionales* (per un approfondimento critico in merito alla struttura amministrativa nazionale si rimanda al paragrafo 4.2.1 del capitolo). La funzione principale della COREMA è valutare ed eventualmente autorizzare i progetti e le attività sottoposte al *Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental* (SEIA).

La LBGMA istituisce inoltre un *Comité Técnico* della COREMA (ibidem, art. 81), costituito dal *Director Regional* della CONAMA, che lo presiede, e dai direttori regionali dei servizi pubblici che hanno competenza in materia ambientale. Anche la COREMA, come la CONAMA, è supportata da un *Consejo Consultivo*, presieduto dall'*Intendente Regional* invece che dal Ministro Presidente.

L'organizzazione ambientale prevede inoltre il *Consejo de Desarrollo Sustentable* (CDS), nato da un'iniziativa sorta durante la Conferenza di Rio. Non si tratta di un impegno vincolante per il Paese firmatario degli accordi stipulati in quella circostanza, ma è frutto di raccomandazioni contenute nei diversi capitoli dell'Agenda 21. Il CDS è un organo dipendente dal Presidente della Repubblica la cui funzione principale è lo studio e la proposta di azioni e piani per lo sviluppo sostenibile, attraverso la partecipazione di soggetti pubblici e privati. Il *Secretario Ejecutivo* del CDS è il *Director Ejecutivo* della CONAMA, che coordina il processo di nomina degli integranti del *Consejo*.

#### 4.2.1. L'amministrazione delle questioni ambientali nel contesto amministrativo nazionale

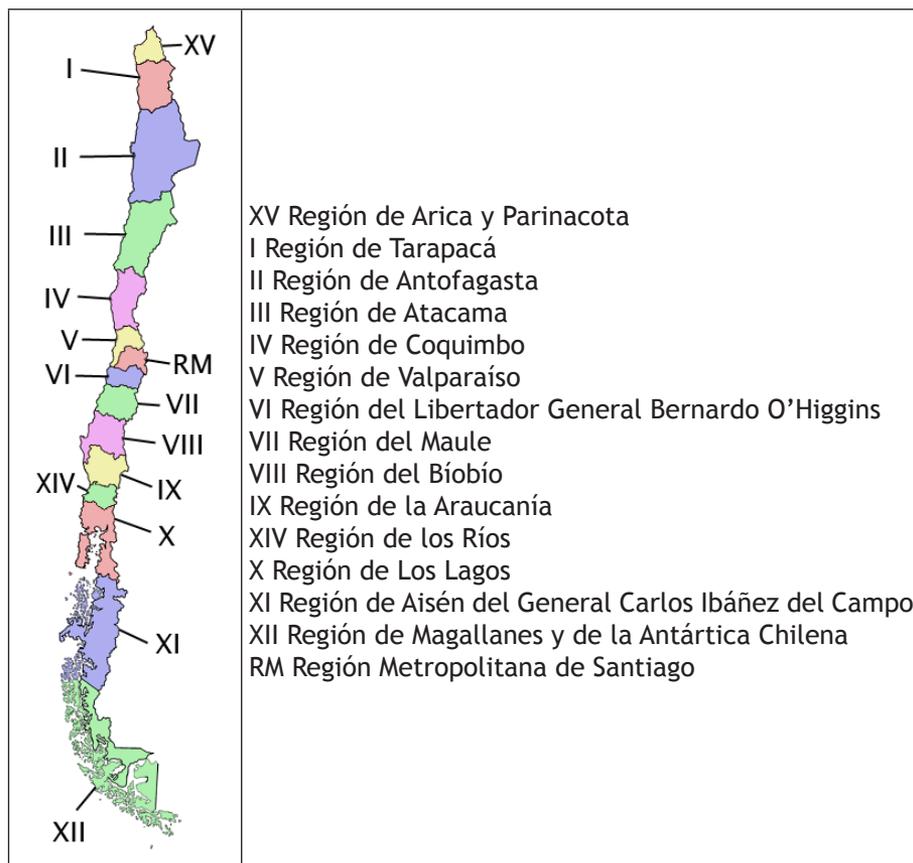
Lo Stato cileno è territorialmente e amministrativamente suddiviso in 15 Regioni, 53 Province e 346 Comuni.

Il governo della Regione è di competenza dell'*Intendente Regional*, rappresentante del Presidente della Repubblica nel territorio regionale e da questo direttamente nominato. L'amministrazione della Regione è affidata al *Gobierno Regional*, composto dall'*Intendente*, che lo presiede, e dal *Consejo Regional* costituito da consiglieri eletti attraverso consultazioni elettorali.

L'*Intendente* collabora con i *Secretarios Regionales Ministeriales*, che sono a capo delle *Secretarías Regionales Ministeriales* (SEREMI), organi decentralizzati dei Ministeri statali. Il *Secretario Regional Ministerial* è nominato dal Presidente della Repubblica, su consiglio del Ministro corrispondente, scegliendo tra le opzioni offerte nella terna di candidati proposta dall'*Intendente Regional*. Il governo e l'amministrazione della Provincia sono di competenza della *Gobernación*, presieduta dal *Gobernador Provincial*. Anch'egli è direttamente nominato dal Presidente della Repubblica, il quale può destituirlo in qualsiasi momento. Il *Gobernador Provincial* esercita le sue mansioni amministrative in funzione delle indicazioni e disposizioni dettate dall'*Intendente Regional*. In ultima istanza vi sono i Comuni, la cui amministrazione è affidata alla rispettiva *Municipalidad*. Questa è costituita dall'*Alcalde*, che ne è la massima autorità, e dal *Consejo Municipal*, eletti entrambi mediante consultazione elettorale.

Emerge chiaramente come la suddivisione amministrativa, nonostante sia dotata di istituzioni amministrative locali, non sia però caratterizzata da una decentralizzazione del potere: gli incaricati dell'amministrazione, sia a livello regionale che provinciale, sono soggetti nominati direttamente dal Presidente della Repubblica.

Essendo il Cile una democrazia presidenziale, il capo dello Stato è anche Capo del Governo, riversando nelle nomine dei rappresentanti dell'amministrazione pubblica interessi inevitabilmente centrali. Tale centralismo politico si riflette di conseguenza nell'amministrazione della gestione ambientale, i cui principali organi competenti sono presieduti dai responsabili degli organi amministrativi regionali e provinciali, se non dagli stessi Ministri del Governo o da soggetti nominati, ancora una volta, direttamente dal Presidente della Repubblica. Si nota inoltre come gli organi dell'amministrazione locale siano esclusi dalla struttura amministrativa ambientale, confermando il profondo vincolo tra potere centrale e gestione ambientale.

**Fig. 4.1.** Carta delle Regioni del Cile

Fonte: [www.gobiernodechile.cl](http://www.gobiernodechile.cl)

### 4.3. Le multiple finalità dello Stato

“Non paralizzereemo lo sviluppo nazionale per ragioni ambientali, perché non vogliamo impedire che il Paese avanzi”. Con tale affermazione esordisce in un intervento pubblico il successore di Aylwin, Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000), il 18 luglio del 1994, a pochi mesi dall’approvazione della LBGMA (Padilla, San Martín, 1995, p.11). È l’emblema della contraddittorietà dello Stato nei confronti della tematica ambientale: se da un lato si dota di strumenti normativi per far fronte all’emergenza ambientale e per promuovere uno sviluppo sostenibile, dall’altro è chiaro che, nella pratica, gli accordi e gli

impegni presi risultano d'ostacolo all'implementazione di politiche economiche che coinvolgono l'ambiente e lo sfruttamento delle sue risorse (Padilla, San Martin, 1995, p. 28).

Data la struttura centralizzata dell'amministrazione ambientale, la volontà politica del governo centrale si ripercuote sull'intero sistema di gestione ambientale, vincolando la politica ambientale a interessi economici centrali piuttosto che interessi locali di salvaguardia degli ecosistemi e di protezione del diritto a vivere in un ambiente libero da inquinamento (ibidem, p.11). Tale impostazione limita l'efficacia dello strumento che la LBGMA prevede come base fondamentale per la protezione dell'ambiente: il *Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental* (SEIA) (Diario Oficial del 09/04/1994, Ley n. 19.300, Art. 8). Questo strumento di prevenzione e mitigazione degli impatti ambientali, infatti, non è accompagnato né dal controllo dell'adempimento della normativa ambientale da parte di coloro che implementano progetti o attività produttive generatrici di impatti ambientali e sociali, né da una corretta applicazione delle procedure amministrative previste<sup>6</sup>. L'inefficacia del sistema di controllo e di monitoraggio è determinata non solo dalla mancanza di coordinamento degli organismi che devono realizzare questa attività, ma anche dalla scarsa disponibilità di risorse finanziarie che porta ad una carenza di personale, a volte poco qualificato e scarsamente retribuito (Padilla, 2000, p. 23). La gestione dell'ambiente basata su interessi nazionali e centralizzati e non locali priva inoltre il SEIA del suo valore preventivo (ibidem, p. 17). Un dato a testimonianza di ciò è la rendicontazione dei progetti rifiutati perché ambientalmente non compatibili nei primi tre anni di vigenza della LBGMA: fino al 1997 sono stati qualificati come ambientalmente validi il 100% dei progetti sottoposti al SEIA (Castillo, 1998, in Padilla, 2000, p. 17). La legge non viene applicata nonostante l'importanza che questa abbia per la prevenzione dei danni ambientali e nonostante i progetti presentati non rispettino i requisiti stabiliti dalla legge (Padilla, 2000, p.17). Gli effetti sulle persone e sull'ambiente sono proprio quelli che la legge vuole prevenire: la popolazione è esposta a emergenze e disastri ambientali senza che sia possibile riparare e mitigare a posteriori.

Ulteriore manifestazione di un centralismo della gestione ambientale, limitante (ancora una volta) l'efficacia del SEIA, è la difficoltà

---

<sup>6</sup> Tale atteggiamento sarà reso più chiaro ed esemplificato attraverso la presentazione del caso di conflitto ambientale presentato in appendice.

di partecipazione della società civile nel processo di valutazione degli impatti attraverso i canali previsti dalla normativa. Tale aspetto, approfondito nella parte 4.4.1 di questo capitolo, verrà affrontato nella consapevolezza che gli ostacoli relativi alla partecipazione della società civile nel processo di valutazione degli impatti ambientali non è una problematica solo del contesto cileno, bensì una carenza tipica che si può riscontrare in molti altri paesi, non solo in America Latina, ma anche in Europa.

#### 4.4. Il Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

Il *Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental* (da ora in poi SEIA) è un procedimento amministrativo che ha come obiettivo quello di identificare e valutare gli impatti ambientali che un determinato progetto o attività può generare prima che questo venga realizzato, permettendo così l'identificazione delle misure preventive che ne riducano gli effetti negativi (Diario Oficial del 09/03/1994, Ley n. 19.300, Art. 8). La regola generale è che il titolare di una iniziativa debba sottomettere al SEIA i progetti che possono causare un impatto ambientale attraverso la presentazione di una *Declaración de Impacto Ambiental* (DIA) o un *Estudio de Impacto Ambiental* (EIA). Sono strumenti di valutazione preventiva che hanno l'obiettivo di prevedere gli effetti negativi che genererà un progetto sulla comunità umana coinvolta e sulle risorse quali suolo, acqua, aria, fauna, flora e paesaggio (ibidem, Art. 9). Ciò che differenzia l'EIA dalla DIA è che il primo fa riferimento ad attività e progetti che possono provocare impatti considerati maggiormente dannosi rispetto a quelli di attività per le quali è sufficiente la presentazione della DIA (ibidem, Art. 2-f)<sup>7</sup>. L'EIA inoltre prevede la descrizione delle attività che si svilupperanno per impedire o minimizzare gli effetti negativi del progetto in questione, adottando misure di mitigazione, compensazione e riparazione del danno ambientale (ibidem, Art. 2-i).

L'organo competente per la valutazione della DIA o dell'EIA (a seconda del caso) è la COREMA della Regione in cui viene localizzato il progetto. Nel caso in cui l'attività o il progetto possa causare impatti

<sup>7</sup> Nell' Articolo 10 della LBGMA si stila l'elenco delle attività che, per i possibili impatti, devono essere sottoposte al SEIA tramite la presentazione della DIA. Nell'articolo successivo si definiscono gli impatti che, se presenti, obbligano alla sottomissione del progetto al SEIA tramite l'EIA, in quanto considerati maggiormente dannosi.

ambientali in aree territorialmente appartenenti a regioni diverse, la DIA o l'EIA andrà invece presentato alla *Dirección Ejecutiva* della CONAMA (Diario Oficial del 09/03/1994, Ley n. 19.300, Art. 9; Diario Oficial del 03/04/1997, Reglamento n. 35.731, Art. 17). Sulla base della documentazione presentata dal titolare del progetto, la COREMA o la CONAMA (a seconda del caso) avvia il processo di valutazione d'impatto ambientale e, attraverso la consultazione degli organismi statali competenti in materia ambientale, determina se l'alterazione dell'ambiente, conseguenza diretta o indiretta della realizzazione del progetto, rispetta la normativa ambientale vigente e, nel caso di un EIA, se il titolare si fa carico delle misure di mitigazione, compensazione e riparazione adeguate (Diario Oficial del 09/03/1994, Ley n.19.300, Art. 9; Diario Oficial del 03/04/1997, Reglamento n. 35.731, Art. 3). Se l'analisi di tali presupposti è positiva, la *Resolución de Calificación Ambiental* (RCA) sarà favorevole e quindi il progetto potrà essere approvato (Diario Oficial del 09/03/1994, Ley n. 19.300, Art. 16; Diario Oficial del 03/04/1997, Reglamento n. 35.731, Artt. 38-39). In caso contrario il progetto verrà respinto (Diario Oficial del 09/03/1994, Ley n. 19.300, Art. 16; Diario Oficial del 03/04/1997, Reglamento n. 35.731, Art. 40).

Il SEIA contempla la possibilità di partecipazione della società civile nel processo di valutazione dei progetti ad esso sottoposti, aprendo alla cittadinanza uno spazio importante nel processo decisionale in materia ambientale e favorendo l'esercizio di diritti civili nella relazione Stato-cittadino. A garanzia del diritto d'informazione, durante il processo di valutazione degli impatti ambientali, la LBGMA stabilisce l'obbligo di adottare alcune misure di pubblicizzazione, in modo tale che le componenti sociali coinvolte dall'implementazione del progetto possano venire a conoscenza del processo in atto. Rispetto alla DIA si stabilisce l'obbligo per la CONAMA o la COREMA di pubblicare il primo giorno utile di ogni mese nel *Diario Oficial* e in un giornale regionale o nazionale (a seconda del caso) una lista dei progetti e delle attività che sono state presentate al SEIA nel mese precedente, indicando il nome del responsabile, le caratteristiche del progetto e il luogo in cui verrà eseguito (Diario Oficial del 09/03/1994, Ley n. 19.300, Art. 30). Per quanto riguarda l'EIA si stabilisce l'obbligo per il proponente del progetto di pubblicare a sue spese nel *Diario Oficial* e in un giornale o in un periodico nazionale o della capitale della regione (a seconda del caso) un estratto dell'EIA presentato. Tale pubblicazione dovrà avvenire entro dieci giorni dalla presentazione dell'EIA (Diario Oficial del 09/03/1994, Ley n. 19.300, Art. 27). La copia del quotidiano o

del periodico deve essere poi inviata alla *Comisión* giudicante, che la inserirà nella documentazione relativa alla valutazione del progetto (Diario Oficial del 03/04/1997, Reglamento n. 35.731, Art. 52). Inoltre la COREMA o la CONAMA (a seconda del caso) deve inviare una copia della lista delle DIA o degli estratti degli EIA alle Municipalità coinvolte (Diario Oficial del 09/03/1994, Ley n. 19.300, Art. 31), che si preoccuperanno di esibire la documentazione in luoghi di accesso pubblico (Diario Oficial del 03/04/1997, Reglamento n. 35.731, Art. 53).

A garanzia del diritto di partecipazione, la LBGMA prevede l'opportunità per la società civile di esprimersi in merito all'EIA di un progetto che la vede coinvolta. Dopo essere venute a conoscenza della presentazione di un EIA attraverso la pubblicazione dell'estratto, le organizzazioni cittadine con personalità giuridica e le persone fisiche direttamente coinvolte, possono ottenere copie totali o parziali dell'EIA (Diario Oficial del 03/04/1997, Reglamento n. 35.731, Art. 53) e avanzare eventuali obiezioni. Queste dovranno essere presentate alla COREMA o alla CONAMA (a seconda del caso) entro sessanta giorni dalla pubblicazione dell'estratto (Diario Oficial del 09/03/1994, Ley n. 19.300, Art. 28). La *Comisión* dovrà valutarle ed inserirle con la relativa risposta nella risoluzione che qualifica ambientalmente il progetto. Se il soggetto che ha esposto le obiezioni ritiene che queste non siano state debitamente considerate nella risoluzione, potrà ricorrere entro quindici giorni. La *Comisión* si incarica di inviare la risoluzione con la trattazione delle obiezioni ai soggetti che hanno formulato le osservazioni (Diario Oficial del 09/03/1994, Ley n. 19.300, Art. 29).

#### 4.4.1. *Gli ostacoli alla partecipazione della società civile*

Benchè il SEIA promuova la partecipazione dei cittadini, nella pratica l'efficacia dei provvedimenti previsti viene indebolita, se non annullata, sia dai limiti della stessa regolamentazione sia dal contesto nel quale la normativa viene applicata. In seguito si presentano alcune criticità emerse dalla riflessione dell'OLCA sull'attuazione del SEIA in Cile.

L'EIA prevede forme di partecipazione della società civile al processo di valutazione d'impatto ambientale, non contemplate per la DIA. Infatti in questo caso la LBGMA non considera nessuna possibilità formale di partecipazione o reclamo, così come non è previsto l'accesso al contenuto delle *Declaraciones* né ai documenti degli organismi pub-

blici che si pronuncino su di esse. Benché la DIA si applichi a progetti ritenuti non avere un impatto ambientale elevato si viene a creare una situazione generatrice di conflitto vista l'impossibilità da parte dei cittadini di avere qualsiasi accesso informativo al processo in corso.

La condizione in cui opera il proponente del progetto da una parte e la comunità coinvolta dall'attività dall'altra, è definita da un asimmetrico accesso alle risorse. La maggiore disponibilità di risorse economiche permette al titolare del progetto (sia esso un'impresa o lo Stato stesso) di contare sull'appoggio di tecnici ed esperti che si adoperano per l'elaborazione dell'EIA o della DIA, e per la difesa del progetto in caso di contestazioni da parte della *Comisión* e della società civile. Questa disponibilità economica e umana si confronta con una carenza di risorse da parte della società civile coinvolta, il più delle volte comunità indigene, organizzazioni contadine o settori della società con basso reddito e con basso livello d'istruzione. La società civile, quindi, difficilmente ha la possibilità di dotarsi di un appoggio tecnico specializzato, non solo che supporti e che dia credibilità alle sue obiezioni, ma che le permetta di comprendere, analizzare ed eventualmente mettere in discussione il progetto (OLCA, s.d.a).

Un'altra questione riguarda l'accesso diseguale all'informazione. Mentre il titolare del progetto, in quanto proponente, possiede tutta l'informazione relativa all'attività in questione, la società civile, ostacolata dalla burocratizzazione degli organismi statali, difficilmente riesce ad ottenere dalle autorità l'informazione necessaria per un'analisi esaustiva del caso. Tale carenza informativa non è compensata dalle iniziative di pubblicizzazione del progetto che possono essere incomplete o di difficile accesso, dato che i mezzi di diffusione (i giornali e il *Diario Oficial*) non necessariamente sono consultati dalla cittadinanza. Tale asimmetria è acuitizzata dalla carenza di informazioni di base da parte della società civile riguardo alla normativa ambientale stessa (OLCA, s.d.a).

A livello procedurale si presenta una disuguaglianza nella possibilità di presentare informazioni e documentazione all'autorità che valuta il progetto. Una volta pubblicato l'estratto dell'EIA la società civile ha tempo sessanta giorni per presentare eventuali osservazioni. Superato questo limite di tempo, però, i proponenti del progetto possono continuare a consegnare informazioni e documentazione, modificando in questo modo la presentazione originale. Rispetto a queste nuove informazioni la società civile non ha più la possibilità di avanzare obiezioni.

I proponenti hanno un periodo di trenta giorni per avanzare reclami rispetto alla *Resolución de Calificación Ambiental*, mentre la cittadinanza ha a disposizione la metà del tempo (OLCA, s.d.a). È chiaro che la difficoltà di partecipazione mette profondamente in discussione l'efficacia del SEIA, che sostituisce la partecipazione della società civile con meccanismi informativi, confondendo così un presupposto della partecipazione (l'informazione) con la partecipazione stessa. La società civile risulta perciò ostacolata nella partecipazione al processo di valutazione dei progetti, lasciando insoddisfatte le sue richieste di intervento nella gestione delle questioni ambientali (Padilla, San Martín, 1995, p. 29).

#### 4.5. La storia dell'Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales nel contesto nazionale

Nonostante la forte pressione sui sistemi sociali ed ecologici più vulnerabili, il clima di terrore e di repressione della dittatura pinochetista permette al sistema economico neoliberista di svilupparsi in assenza di forme di mobilitazione sociale (Padilla, 2000, p. 25). Solo con l'avvio del processo di democratizzazione si creano le condizioni necessarie affinché la latenza dei conflitti ambientali si manifesti in forme di protesta sociale e iniziative di resistenza. Seppur sporadiche e scoordinate, queste rappresentano la ricerca di alternative agli abusi sistematici contro l'ambiente e la qualità della vita da parte della società civile.

##### 4.5.1. La prima fase: verso un modello di gestione dei conflitti ambientali

È in questo contesto che nel 1991 l'*Instituto de Ecología Política* (IEP)<sup>8</sup> sviluppa il progetto denominato *Observatorio de Conflictos*

---

<sup>8</sup> L'*Instituto de Ecología Política* è un'organizzazione non governativa che dal 1987 si occupa della tematica ambientale. La sua attività si è sviluppata attraverso varie aree di lavoro: l'educazione alla sostenibilità ambientale, la ricerca, il rafforzamento della società civile, campagne di denuncia e azioni legali per la difesa dell'ambiente, la creazione di alleanze strategiche e lo sviluppo di politiche pubbliche che garantiscano il diritto a vivere in un ambiente sano. La costruzione di una società sostenibile è la missione che guida l'attività dell'organizzazione ([www.iepe.org](http://www.iepe.org)).

*Ambientales*<sup>9</sup>. Nel maggio del 1992 tale iniziativa si concretizza a Santiago del Cile grazie all'appoggio del Governo Olandese, dell'organizzazione ecologista internazionale di Amsterdam *World Information Service on Energy* (WISE)<sup>10</sup>, e dell'organizzazione di cooperazione internazionale dell'Aja *Hivos*<sup>11</sup>. Quest'ultima offrirà la principale fonte di finanziamento fino al 2005, accompagnata da altre organizzazioni internazionali che intervengono in misura meno massiccia al piano finanziario dell'*Observatorio*. L'IEP, da cui l'OLCA si rende legalmente e amministrativamente indipendente nel biennio successivo alla sua costituzione, crea l'*Observatorio* con l'obiettivo di produrre un registro dei conflitti ambientali in Cile e sviluppare un modello di analisi e di sistematizzazione delle informazioni inerenti i conflitti ambientali. Sulla base di questa fase investigativa sulla tematica dei conflitti ambientali, si vuole inoltre sviluppare una metodologia di intervento nella gestione dei conflitti ambientali che permetta ai differenti attori coinvolti di approdare a un'intesa, di trovare un compromesso e di sviluppare strategie e strumenti per affrontare il conflitto.

Il processo di elaborazione di questa metodologia parte dalla constatazione che il contesto in cui agiscono gli attori coinvolti in un conflitto è caratterizzato dall'asimmetrico accesso alle risorse con cui poter intervenire e dalla profonda discrepanza nel livello di partecipazione ai processi inerenti la gestione ambientale. La società civile, destinataria dell'impatto ambientale e sociale dell'attività generatrice del danno, non ha a disposizione le stesse risorse e non ha lo stesso potere d'intervento nella gestione di un conflitto rispetto alle autorità governative e al soggetto generatore del danno. La presa di coscienza di questa situazione porta l'OLCA a ritenere necessario elaborare una metodologia di gestione dei conflitti attraverso la quale ridurre tale asimmetria, affinché negli spazi di negoziazione vi sia un equilibrio

<sup>9</sup> Finora si è adottata l'aggettivazione "Latinoamericano", segno di una proiezione dell'attività dell'*Observatorio* a livello regionale. Nonostante per i primi anni di attività la denominazione ufficiale dell'organizzazione non riporti l'aggettivo "latinoamericano", per semplicità espositiva si procede nel definirlo tale.

<sup>10</sup> Dal 1978 il *World Information Service on Energy* si occupa di tematiche inerenti l'uso e la diffusione dell'energia nucleare. Destinatari della sua attività di ricerca, di diffusione, d'informazione e di *networking* sono la società civile e le organizzazioni ambientaliste ([www10.antenna.nl/wise](http://www10.antenna.nl/wise)).

<sup>11</sup> *Hivos* è un'organizzazione non governativa che appoggia finanziariamente e politicamente organizzazioni della società civile dei Paesi in via di sviluppo con lo scopo di creare un mondo libero, giusto e sostenibile, in cui i cittadini abbiano uguale accesso ai mezzi e alle opportunità per uno sviluppo dell'essere umano ([www.hivos.nl](http://www.hivos.nl)).

tra la posizione della società civile e gli altri attori coinvolti. L'OLCA si propone come facilitatore di spazi d'incontro tra gli attori del conflitto per avviare processi di negoziazione, promuovendo il trasferimento delle informazioni risultanti dalla sistematizzazione e dal monitoraggio di conflitti. L'attività di sistematizzazione e di monitoraggio di conflitti dà origine a catasti dei conflitti ambientali, che offrono una mappatura dei conflitti latenti e manifesti sul territorio nazionale, e a studi di caso su conflitti ambientali specifici.

L'OLCA dà alla sua attività un valore intrinsecamente politico, in quanto intende contribuire al processo di transizione democratica in atto promuovendo la costituzione di una società basata sui principi di uguaglianza e di rispetto dei diritti civili ed ambientali.

#### 4.5.2. *La seconda fase: la gestione comunitaria dei conflitti ambientali*

Se nella prima fase l'OLCA ha un approccio alla gestione dei conflitti ambientali tendente al miglioramento della posizione della società civile nel processo di negoziazione, ben presto si rende conto che l'accordo viene spesso stilato tra governo ed imprese, lasciando che i costi sociali e ambientali dei progetti contestati ricadano sulla società civile. Dopo qualche anno di lavoro sul campo constata che l'asimmetria caratterizzante la relazione tra i soggetti partecipanti alla negoziazione non si colma con il trasferimento di informazioni prodotte dall'attività di ricerca e di sistematizzazione proposta dall'*Observatorio*. Lo sviluppo della metodologia di gestione dei conflitti ambientali vira quindi verso un approccio che tende all'innalzamento del livello di partecipazione della società civile nel processo di gestione del conflitto, approdando alla formulazione della cosiddetta "Metodologia di Gestione Comunitaria dei Conflitti Ambientali" (approfondita al paragrafo 4.7.3). Questa propone di far fronte all'asimmetrico contesto in cui la società civile agisce attraverso un processo di costruzione comunitaria di competenze tecniche, organizzative e giuridiche (*capacity building*). La Metodologia mira a incentivare l'articolazione di reti a livello locale affinché il capitale sociale della comunità, costituito dalle risorse preesistenti e in costruzione, possa fluire e svilupparsi per intervenire in maniera più incisiva nel conflitto.

L'OLCA in questa fase promuove inoltre l'articolazione di reti a livello nazionale tra comunità e organizzazioni coinvolte in conflitti

ambientali, col fine di incentivare uno scambio di informazioni, una condivisione del processo di costruzione di competenze, una diffusione della Metodologia di Gestione dei Conflitti, un rafforzamento dei soggetti organizzati direttamente coinvolti o solidaristicamente interessati ai conflitti ambientali. Con gli stessi intenti l'OLCA promuove l'articolazione di reti anche a livello regionale. Le analogie contestuali dei conflitti ambientali nei diversi Paesi dell'America Latina, definite dalla similarità delle politiche economiche dei colossi multinazionali e delle autorità governative, permettono all'OLCA di proiettare la sua attività al di fuori dei confini nazionali. Promuove quindi interconnessioni tra organizzazioni ambientaliste, movimenti nati attorno a conflitti ambientali specifici, organizzazioni di agricoltori e organizzazioni indigene, appartenenti a differenti Paesi della regione.

Le alleanze e il rafforzamento della società civile tendono alla costituzione di un movimento popolare per la difesa dei diritti ambientali, quali diritti fondamentali e non subordinati a riconoscimenti giuridici di più alto livello. In tal senso l'OLCA ha lavorato affinché la tematica ambientale fosse incorporata nel movimento sociale che, tradizionalmente concentrato sulla difesa dei diritti civili, non includeva i diritti ambientali nelle proprie rivendicazioni.

Dopo alcuni anni di osservazione, di sistematizzazione e di appoggio alle comunità coinvolte in conflitti ambientali, l'OLCA specializza la sua attività, concentrando l'attenzione su quei contesti che, per essere maggiormente legati all'esportazione e agli investimenti esteri, presentano un più alto livello di conflittualità: l'attività mineraria, il settore forestale e le attività richiedenti l'uso di pesticidi.

Questo comporta una organizzazione dell'attività in sette principali aree di lavoro:

1. Area Gestione dei Conflitti;
2. Area Forestale;
3. Area Mineraria;
4. Area Insetticidi e Sostanze Tossiche;
5. Area Giuridica;
6. Area Comunicazione;
7. Area Internazionale.

Altre tematiche sono affrontate indirettamente in cooperazione con organizzazioni coinvolte in conflitti connessi ad attività con alto impatto ambientale, come ad esempio la florida industria del salmone. Inoltre segue casi specifici di conflitti per la gestione dei rifiuti urbani e per la costruzione d'infrastrutture viarie ed energetiche.

#### 4.5.3. La terza fase: le reti di giustizia ambientale

In Cile, come in altri Paesi dell'America Latina, organizzazioni di cooperazione internazionale intervengono per appoggiare il processo di democratizzazione. Alla fine degli anni novanta la stabilità politica del Paese, supportata da alti livelli del PIL, induce molte di esse a ritirare gli aiuti umanitari e finanziari, considerando compiuta la propria missione. Il ritiro del supporto finanziario mette a dura prova la capacità di sopravvivenza delle organizzazioni non governative cilene. L'OLCA è coinvolta da questa fase d'indebolimento del mondo delle organizzazioni non governative quando nel 2005 Hivos ritira il finanziamento. Tale perdita finanziaria porta ad un'inevitabile diminuzione della capacità operativa dell'OLCA, dovuta ad un drammatico taglio del personale. L'*Observatorio* vede aprirsi una fase di transizione in cui è costretto a definire una nuova strategia operativa per garantire la sua sostenibilità: s'indirizza verso la ricerca di nuove forme di *fund rising* e verso l'apertura della struttura organizzativa ad apporti volontari.

In questo processo di cambiamento organizzativo s'inquadra la costituzione della *Red de Acción por la Justicia Ambiental y Social* (RAJAS). La rete nasce dal progetto *Justicia Ambiental*, finanziato dalla *División Organizaciones Sociales* della *Secretaría General de Gobierno*<sup>12</sup>. RAJAS è un'articolazione di reti sviluppate a livello regionale che interconnette organizzazioni e comunità che affrontano la tematica ambientale in termini di giustizia e diritti ambientali. La riduzione della capacità operativa dell'OLCA è perciò ridimensionata dall'articolazione della rete, la quale permette di accedere alle risorse necessarie per l'organizzazione d'iniziativa e manifestazioni di protesta, per l'elaborazione di proposte in materia ambientale, per

---

<sup>12</sup> La *División de Organizaciones Sociales* (DOS) é l'istituzione statale che ha il compito di sviluppare e di coordinare la politica pubblica di partecipazione cittadina. I suoi obiettivi principali sono migliorare la comunicazione tra il Governo e le organizzazioni sociali, facilitare l'espressione delle esigenze della cittadinanza, migliorare il livello di conoscenza e di comprensione dei cittadini rispetto ai piani e ai programmi governativi, al fine di stimolare l'integrazione e la partecipazione sociale. La DOS ha istituito il *Fondo para el Desarrollo de la Sociedad Civil* (Fondo per lo Sviluppo della Società Civile), il cui obiettivo è appoggiare finanziariamente le organizzazioni della società civile affinché sviluppino e rafforzino le loro capacità per portare a termine attività d'interesse pubblico. Al *Fondo* si accede tramite concorso pubblico, previa presentazione di un progetto la cui idoneità sarà valutata da una commissione ([www.participemos.cl](http://www.participemos.cl)).

l'integrazione di nuove comunità e organizzazioni a livello nazionale in spazi di discussione e azione per la giustizia ambientale e sociale.

#### **4.6. OLCA: Cultura, valori e struttura organizzativa**

##### *4.6.1. La cultura organizzativa*

La cultura organizzativa consiste in una rete di significati, interpretazioni, sistemi di credenze e conoscenze condivise dati per scontati e non problematici che vengono prodotti e impiegati inconsciamente nelle azioni quotidiane dell'organizzare e del lavorare (Gherardi, 1998). Alla base della cultura organizzativa vi è uno schema di principi di fondo sottostanti all'azione e ai valori, che i componenti di un'organizzazione condividono ed assumono implicitamente come indiscutibili (Schein, 1985, pp. 42-45). Gli assunti di base permeano la realtà organizzativa, si manifestano attraverso di essa, la influenzano, la spiegano, non solo attraverso i valori ma anche attraverso ciò che dell'organizzazione è visibile, udibile, tangibile. La cultura organizzativa non rimane quindi solo a livello di condivisione inconscia di significati, e di valori su questi plasmati, ma vede anche una sua esposizione attraverso forme e pratiche grazie alle quali i significati vengono espressi, affermati e comunicati tra i membri e verso l'ambiente organizzativo di riferimento. Ogni elemento umano e materiale riscontrabile nella vita organizzativa può essere ritenuto portatore di un significato, e quindi di una cultura più ampia. La definizione dell'identità, gli aspetti della struttura organizzativa, le dinamiche gestionali, la pianificazione dello spazio e del tempo, l'approccio con il quale i soggetti si relazionano tra loro sono manifestazione e rappresentazione della cultura organizzativa e concretizzazione e rivelazione di ciò che di più profondo sottosta all'organizzazione.

La cultura organizzativa dell'OLCA si basa sui principi di fondo della partecipazione e della giustizia che forniscono gli schemi attraverso i quali la realtà viene interpretata. La realtà non è un prodotto aprioristicamente dato, ma è frutto di un processo di progettualità partecipata, che come attori ha soggetti che per natura hanno capacità decisionale e valutativa. La verità non la detiene il singolo, nucleo isolato nel proprio ambiente di riferimento, ma la verità è condivisione, è partecipazione ad un processo di costruzione collettiva. Nella realtà così interpretata, l'individuo è attore connesso ad altri

soggetti ed al suo contesto attraverso una fitta rete di relazioni che, una volta attivata, dà accesso alla costruzione collettiva della realtà. Una concezione dell'individuo, quindi, che ne valorizza la capacità relazionale e operativa nel processo di definizione attiva del contesto sociale in cui è inserito.

In tale schema interpretativo della realtà, l'ambiente naturale è concepito come sistema costituito di componenti organicamente interconnesse che, in una condizione di equilibrio, provvede al mantenimento delle risorse necessarie per la sopravvivenza degli elementi costitutivi. In questa prospettiva gli elementi umani, riconosciuti come parte integrante del sistema e riconosciuti nella loro specificità di detentori di capacità decisionale e operativa, partecipano alla definizione di relazioni che non compromettano la coesistenza armoniosa delle parti. La visione di un sistema ambientale in equilibrio è rappresentato, quindi, dalla sinergia degli elementi, connessi da relazioni di reciproca interdipendenza volta al mantenimento del sistema che essi stessi compongono.

La cultura organizzativa dell'OLCA poggia, oltre che sul principio di fondo della partecipazione, anche sul principio basilare della giustizia. I membri dell'OLCA condividono una visione collettiva di ciò che è giusto e ciò che non lo è, ciò che ha ragione d'essere e ciò che non ce l'ha. Dato che in questa interpretazione della realtà l'individuo è rappresentato come indiscutibile detentore di diritti inviolabili, si considera ingiusta la situazione in cui non vengano riconosciuti o vengano negati dei diritti, in particolare quando l'individuo è limitato nella possibilità di partecipare alla definizione del contesto di cui è parte.

Pur essendo i principi di fondo parte di un processo di condivisione e di collettivizzazione della rappresentazione della realtà, non si può non considerare il fatto che l'ambiente esterno abbia un certo grado d'influenza su tale processo. In particolare, un passato dittatoriale caratterizzato dalla costante violazione dei diritti, indubbiamente influenza lo schema interpretativo dell'organizzazione portando i suoi membri a definire la realtà in termini di giustizia. Interpretando la realtà democratica attuale come fase di transizione verso una democrazia autentica, l'OLCA si rappresenta come portatore di tratti profondamente critici rispetto alla cultura dominante basata sui principi del profitto e dell'ineguaglianza.

**Box 4.1 L'identità dell'OLCA: Missione, visione e valori**

Missione, visione e valori sono tre concetti distinti, ma strettamente interdipendenti, che acquistano significato solamente se considerati in una prospettiva integrata.

L'OLCA identifica la missione con "la ragione d'essere di un'organizzazione, [con ciò] che specifica il ruolo che questa vuole giocare nel suo ambiente di riferimento" (OLCA, 1999b, p. 20). Sulla base di questa definizione, l'OLCA si rappresenta come "un'organizzazione impegnata nella difesa dei diritti ambientali delle donne, degli uomini e delle comunità. Propone come soluzione ai problemi ambientali lo sviluppo di relazioni eque tra gli attori della società. Contribuisce alla democratizzazione della società attraverso processi di *empowerment*, d'incentivazione all'organizzazione della società civile e di coscientizzazione ambientale" (OLCA, s.d.m).

Attraverso la definizione della missione non si tende soltanto a trovare un sistema razionale di raggiungimento degli obiettivi, ma anche a procedere alla costruzione di senso, alla definizione di scenari, di futuri desiderabili e possibili (Fazzi, 2000, p. 51). Per questo diventa importante l'identificazione della cosiddetta visione, definita come "immagine positiva di un futuro nel quale l'organizzazione avrà avuto successo nello sforzo di conseguire la missione (ibidem). L'OLCA tende ad un futuro di democrazia in cui sia effettivo il diritto di partecipazione degli individui nel processo di costruzione della realtà politico-sociale in cui sono inseriti. Un sistema che preveda e che rispetti il diritto inalienabile di vivere in un ambiente sano e che proponga un modello economico sostenibile, caratterizzato da un'attività produttiva in linea con l'equilibrio del sistema ecologico di cui l'uomo deve essere parte integrante e non prevaricante. Un sistema politico-sociale che a livello nazionale, quanto internazionale, definisca relazioni eque tra i soggetti, stabilendo un accesso indiscriminato alle risorse necessarie per garantire una qualità di vita generalizzata.

L'OLCA ritiene che il primo passo per la definizione della missione e della visione sia l'individuazione di un sistema valoriale comune che permetta a ciascun membro dell'organizzazione di disporre dei principi sui quali individuare priorità e linee guida (Fazzi, 2000, p. 51; OLCA, s.d.m, p. 4). Le azioni devono dare concretezza e riprodurre con coerenza all'interno e all'esterno dell'organizzazione i seguenti valori organizzativi: democrazia, equità, rispetto dell'ambiente, coerenza, impegno, ricettività, solidarietà, responsabilità, efficienza, efficacia, creatività, innovazione, opportunità, trasparenza, gradevolezza, accoglienza (OLCA, 1999b, p. 11; s.d.m, p. 4).

#### 4.6.2. La struttura organizzativa

Il ritiro del finanziamento dell'organizzazione internazionale *Hivos* determina uno stravolgimento della struttura organizzativa dell'OLCA.

Inizialmente l'OLCA era caratterizzato da una struttura molto semplice, "piatta", ossia con pochi livelli gerarchici e forme che si avvicinano a quelle a rete (Bonani, 1995, p. 30). L'organo addetto a prendere decisioni in merito alla politica, alla strategia generale, all'allocazione delle risorse e alla definizione della missione, dei valori, degli obiettivi e delle linee d'azione era l'Assemblea dei Lavoratori. Costituita da quattro uomini e sei donne, comprendeva tutti i membri dell'organizzazione. Le decisioni, prese in forma collegiale, erano frutto di relazioni dirette, informali e poco gerarchizzate. A tal proposito si presenta l'elenco dei membri dell'organizzazione:

- il coordinatore nazionale, che era anche addetto all'Area Forestale e all'Area Conflitti Ambientali,
- il coordinatore internazionale, che era anche responsabile dell'Area Mineraria,
- la coordinatrice dell'amministrazione e della gestione,
- la responsabile dell'Area Insetticidi e Sostanze Tossiche,
- la responsabile dell'Area Giuridica,
- l'assistente per l'Area Giuridica,
- la responsabile dell'Area Comunicazione,
- l'addetta alla segreteria,
- l'addetta alla contabilità,
- l'addetto alla gestione e all'aggiornamento del sito Web.

La struttura era decentrata: ogni responsabile delle distinte aree era addetto alla progettazione del lavoro specifico del suo settore di competenza, all'interno del quale aveva un elevato livello di discrezionalità (Rebora, 1998, p. 56). Il fabbisogno d'integrazione, di collaborazione e di coordinamento tra unità organizzative che presentano assetti differenziati per variabili organizzative e orientamenti, trovava alimento nel grado di interdipendenza che collegava le rispettive attività (ibidem, p. 143). Le diverse aree interagivano attraverso un contatto continuo, forme di co-decisione, scambi intensi d'informazioni, spazi di lavoro comunitario e riunioni settimanali per la valutazione del lavoro, per la distribuzione dei compiti, per monitorare e valutare l'impegno, per supervisionare il lavoro generale dell'organizzazione e per comunicare lo stato di avanzamento delle attività di ciascun'area (OLCA, 1998a, p. 10).

Come si è detto in precedenza, l'OLCA è stato protagonista di un cambiamento organizzativo, ossia di un processo che implica una ristrutturazione interna e riorientamenti strategici senza però una trasformazione dello scopo (Rebora, 1998, p. 216, Colozzi e Bassi, 2003, p. 195). In questo caso la spinta verso il mutamento è stata prodotta dal ritiro del finanziamento di *Hivos*, che obbliga l'*Observatorio* a confrontarsi con il venir meno delle risorse fondamentali. La forte riduzione della disponibilità economica comporta inevitabilmente una contrazione delle risorse umane. Da un'equipe di dieci membri, l'OLCA è costretto a ridurre il gruppo organizzativo a due soli dipendenti, Lucio Flavio Cuenca Berger e Daniela Andrea Escalona Thomas: il primo come responsabile dell'*Observatorio* e la seconda come coordinatrice di progetti.

Di fronte ad un problema di sostenibilità, l'*Observatorio* incana- la apporti volontari verso l'organizzazione attraverso due strategie d'azione differenti<sup>13</sup>.

Con la prima l'OLCA promuove l'inserimento di risorse non retribuite all'interno della struttura organizzativa. L'OLCA gode infatti della disponibilità dell'addetta alla contabilità e del responsabile del sito web, che lavorano volontariamente e gratuitamente per l'*Observatorio*, continuando nell'espletamento della precedente mansione. Inoltre apre le porte a studenti tesisti, stagisti, connazionali e non, che hanno un interesse scientifico verso l'OLCA, in modo tale che la loro presenza all'interno dell'organizzazione contribuisca all'avanzamento dell'attività dell'*Observatorio*.

La seconda strategia si concretizza nell'articolazione della già citata *Red de Justicia Ambiental y Social* (RAJAS). In questo caso l'OLCA non introduce direttamente nella struttura organizzativa contributi volontari, ma stimolando la rete e partecipandovi attivamente, ha accesso a risorse umane e organizzative che le permettono di ridimensionare la perdita di efficacia operativa. La forma dell'evoluzione dell'organizzazione, ossia i nuovi profili che via via emergono come risultati del processo di cambiamento (Rebora, 1998, p. 217), si manifesta quindi nell'apertura dell'organizzazione verso apporti esterni che permeano i confini organizzativi con nuove opportunità strategiche.

<sup>13</sup> Tale processo è definito dalla letteratura come processo di apprendimento organizzativo innovativo, consistente nella capacità di adeguarsi, sia in termini di analisi che di valutazione e comportamento, a condizioni nuove che minacciano gravemente la sopravvivenza dell'organizzazione (Rebora, 1998, pp. 241-249).

Secondo Lickert si possono individuare quattro modelli direzionali dell'organizzazione: autoritario, paternalistico, consultivo e partecipativo (Lickert, 1971, in Malizia, 2002, p. 70). Quello dell'OLCA si può definire partecipativo, in quanto le relazioni interpersonali sono estremamente aperte e collaborative, il personale gode di ampi spazi di delega, la responsabilizzazione e la creatività sono ricercate e sollecitate, le comunicazioni sono ampiamente diffuse a tutti i livelli, gli spazi sono "a porte aperte" e comunitariamente vissuti, la definizione e il raggiungimento degli obiettivi sono risultato di un processo decisionale partecipativo che prevede la piena inclusione dei componenti (Strati, 1996, p. 125).

Assunto il principio di base della partecipazione come fondamento della cultura organizzativa dell'OLCA, questo si riflette a tutti i livelli del processo decisionale in cui si stimola lo scambio d'idee finalizzato a una "lettura" collettiva delle problematiche. Non esiste un processo decisionale formalmente pianificato, ma le decisioni vengono prese congiuntamente alle esigenze dell'organizzazione: esse sono frutto di un continuo e reciproco scambio di opinioni e d'informazioni, che non avviene tanto attraverso riunioni formali, quanto attraverso il relazionarsi quotidiano. Nonostante l'esperienza maturata nell'organizzazione da parte del responsabile, questo non impone la sua opinione sugli altri membri dell'organizzazione, lasciando che ognuno apporti valore aggiunto al processo decisionale. Per quanto riguarda decisioni e comunicazioni con i membri volontari, queste si sviluppano in riunioni senza un rigido calendario, in cui partecipano sia il responsabile che la collaboratrice, insieme al membro volontario interessato dal processo decisionale in questione. Attraverso la stimolazione di un lavoro di gruppo, di un reciproco scambio d'informazioni e di considerazioni inerenti l'oggetto della convocazione, si giunge a decisioni condivise.

Questo panorama lavorativo è conseguenza dello stile direzionale impresso dal responsabile alla gestione dell'organizzazione (Gellerman, 1981, in Malizia, 2002, p. 68). La gestione delle attività è improntata su un sistema che considera l'importanza dell'individuo come possessore di motivazioni, attitudini allo sviluppo, capacità di assumere responsabilità, prontezza nel prodigarsi per il raggiungimento degli obiettivi (McGregor, 1972, in Malizia, 2002, p. 68).

## 5. L'OLCA, le comunità locali, i conflitti ambientali, in Cile ed in America Latina

L'OLCA è un'organizzazione che si distingue per fare dei conflitti ambientali l'ambito principale della propria attività, per avere come punto di riferimento le comunità coinvolte nei conflitti e per adottare un approccio a più scale di intervento: comunità locali, politiche ambientali e di sviluppo nazionale, conflittualità ambientali nel continente latinoamericano.

### 5.1. La collaborazione dell'OLCA con le comunità locali

La collaborazione con le comunità locali è l'essenza nella filosofia di intervento dell'OLCA. L'organizzazione non si qualifica come un'istituzione centralizzata nella capitale di un paese che elabora politiche e strategie di intervento innovative e top down, e cerca poi, nelle periferie, comunità interessate a diffondere un programma elaborato altrove oppure comunità disponibili a ricevere aiuti costruiti da altri. Tale comportamento caratterizza molte organizzazioni ambientaliste anche nei paesi europei e molte ONG che si occupano di questioni ambientali o più in generale di questioni legati allo sviluppo.

Nel caso dell'OLCA l'approccio è di tipo consulenziale, ovvero la comunità coinvolta in un conflitto contatta l'OLCA per costruire una risposta adeguata ad una questione che la riguarda direttamente.

Nelle pagine seguenti verrà esaminata l'attività consulenziale dell'OLCA che si articola in più filoni: osservazione e catasti di conflitti ambientali; ricerca e documentazione; diffusione della metodologia per la gestione comunitaria dei conflitti ambientali; l'appoggio alle comunità coinvolte nei conflitti.

### 5.1.1. *L'osservazione dei conflitti ambientali e la produzione di casi e studi di caso*

L'attività di osservazione consiste nell'analisi di conflitti ambientali col fine di delineare una diagnosi completa che ne identifichi caratteristiche ed evoluzione. L'approccio ai conflitti è definito da una metodologia di sistematizzazione dell'informazione secondo la quale il conflitto ambientale viene analizzato mediante:

- a) la definizione della mappatura degli attori coinvolti,
- b) le caratteristiche dell'attività generatrice del danno,
- c) l'entità dell'impatto,
- d) i settori socio-economici coinvolti dal danno ambientale e le relative ripercussioni dell'impatto su questi,
- e) la cronologia del conflitto.

Le informazioni a cui l'OLCA fa riferimento per analizzare e descrivere i conflitti sono molteplici, derivando da fonti primarie e secondarie e dipendendo dalla tipologia di partecipazione dell'OLCA alla gestione del conflitto. Le informazioni possono quindi provenire dall'esperienza diretta dell'OLCA nel conflitto, oppure da informazioni pervenute tramite la collaborazione con organizzazioni coinvolte nel conflitto o istituti di ricerca interessati al conflitto. Per quanto riguarda le fonti secondarie, le informazioni vengono raccolte attraverso la consultazione della stampa locale e nazionale, gli atti amministrativi degli organi competenti in materia ambientale, la bibliografia inerente il conflitto o inerente il problema ambientale causa del conflitto.

L'attività di osservazione e analisi, con la conseguente sistematizzazione delle informazioni, non ha il solo valore scientifico di produrre nuova conoscenza sul tema dei conflitti ambientali, ma ha anche il merito di rendere accessibile e consultabile l'informazione inerente ai conflitti ambientali. Questo è di fondamentale importanza: in primo luogo per le comunità direttamente coinvolte nel conflitto, affinché possiedano uno strumento accessibile per la sua gestione; in secondo luogo per coloro che sono coinvolti in conflitti diversi da quelli analizzati, affinché possano apprendere dal confronto con altre esperienze; in terzo luogo per l'opinione pubblica, affinché possieda un canale di sensibilizzazione sulle tematiche della conflittualità ambientale.

L'attività di osservazione, con la relativa sistematizzazione delle informazioni, non si propone solo come risultato usufruibile, ma anche come metodologia riproducibile. Tale attività infatti nasce con l'intento di diffondere una metodologia di analisi e di approccio ai conflitti

ambientali attenta al ruolo e alle strategie d'azione degli attori e alle variabili socio-economiche del settore coinvolto dall'impatto.

L'attività di osservazione dei conflitti ha dato origine a due tipologie di pubblicazione: gli studi di caso e i catasti.

I primi affrontano in modo approfondito casi di conflitti ambientali in cui l'OLCA ha partecipato appoggiando la comunità coinvolta nella gestione del conflitto. Iniziata agli albori dell'attività dell'OLCA, l'ampia produzione di studi di caso affronta tutte le tipologie di conflitti gestite dall'organizzazione: si trovano studi di caso di conflitti ambientali per l'attività mineraria, per l'attività forestale, per l'uso d'insetticidi, per la gestione dei rifiuti urbani, per la costruzione d'infrastrutture viarie ed elettriche.

I catasti invece presentano un registro dei conflitti ambientali sviluppati sul territorio nazionale, offrendo quindi una panoramica generale sullo stato della conflittualità ambientale in Cile. La presentazione dei conflitti è realizzata attraverso schede di facile consultazione, ordinate secondo un criterio geografico che offre, oltre a una panoramica nazionale, anche una panoramica regionale. La necessità di una grande quantità d'informazioni per completare un registro che presentasse i conflitti ambientali dell'intero territorio nazionale non era soddisfatta dalla sola informazione derivante dalla partecipazione dell'OLCA alla gestione di conflitti. Per questo l'organizzazione di è avvalsi dell'intervento di organizzazioni e istituti di ricerca locali, che, seguendo la metodologia di sistematizzazione delle informazioni dell'OLCA, hanno apportato i dati necessari affinché l'OLCA potesse completare il quadro generale nazionale. Sono stati pubblicati anche catasti settoriali riguardanti i conflitti per l'attività mineraria e per l'uso d'insetticidi, prodotti dalle rispettive aree di lavoro dell'OLCA.

#### *5.1.2. L'attività di ricerca e di diffusione d'informazione inerenti la difesa dell'ambiente e dei diritti civili*

L'attività di ricerca è stata sviluppata dalle singole Aree di Lavoro in base alle problematiche e ai conflitti ambientali affrontati. In particolare l'Area Mineraria, quella Forestale e quella inerente gli Insetticidi e le Sostanze Tossiche hanno sviluppato ricerche relative agli impatti socio-ambientali che l'attività generatrice del danno ambientale causa e alle dinamiche economiche di ciascun settore produttivo. Inoltre l'Area Insetticidi e Sostanze Tossiche ha sviluppato

un'approfondita ricerca sulle alternative all'uso domestico di insetticidi che fossero in sintonia con l'ambiente e che non danneggiassero la salute. Parallelamente l'Area giuridica ha concentrato la sua attività di ricerca sullo studio della normativa ambientale, sul *Sistema di Evaluación de Impacto Ambiental*, sui meccanismi di partecipazione della società civile nella gestione ambientale e sulla normativa concernente i settori produttivi generatori dei danni ambientali. La preparazione dei rappresentanti dell'OLCA su queste tematiche è di fondamentale importanza per una loro partecipazione efficace e con cognizione di causa alla gestione delle problematiche ambientali affrontate.

Affinché i risultati dell'attività di ricerca fossero usufruibili, consultabili e diffondibili, ogni Area di Lavoro ha realizzato una vasta gamma di pubblicazioni: libri (tra i quali i già citati studi di caso e i catasti dei conflitti ambientali), memorie d'incontri e di tavoli di lavoro a cui l'OLCA ha partecipato o organizzati dall'OLCA, opuscoli e volantini.

Le pubblicazioni gestite dalle Aree di Lavoro Mineraria, Forestale, Insetticidi e Sostanze Tossiche e Gestione dei Conflitti nascono con l'intento di diffondere esperienze di conflitti ambientali e informazioni riguardanti gli impatti ambientali delle relative attività produttive, affinché il lettore possa riconoscersi nella condizione di pericolo o minaccia ambientale e possa sviluppare capacità di gestione confrontandosi con differenti situazioni di conflittualità.

Le pubblicazioni dell'Area Giuridica si concentrano sul concetto di giustizia ambientale e sulle condizioni che ne determinano una sua violazione, e affrontano i meccanismi amministrativi e giudiziari di partecipazione della società civile nella gestione ambientale. Nascono con il proposito di offrire alla società civile l'informazione necessaria per sviluppare processi di sensibilizzazione e di costruzione di capacità giuridiche che rafforzino il processo di presa di coscienza dei diritti ambientali e di legittimazione della richiesta di giustizia ambientale.

Le pubblicazioni dell'Area Comunicazione trattano aspetti utili alla società civile per lo sviluppo di strategie comunicative efficaci nella gestione di un conflitto ambientale.

In generale si può quindi affermare che il proposito dell'attività di ricerca e della conseguente produzione di pubblicazioni è quello di offrire uno strumento di coscientizzazione ambientale, di *empowerment* sociale e di costruzione di competenze della società civile. Per facilitare tali processi l'OLCA promuove la circolazione delle informazioni reperite attraverso canali prescelti dall'organizzazione. La diffusione

delle informazioni permette, tra l'altro, sia di pubblicizzare il lavoro dell'organizzazione verso coloro che possono richiedere un appoggio o una consulenza in materia ambientale, sia di definire l'impegno nella difesa dell'ambiente di fronte all'opinione pubblica e alle autorità governative. Attualmente, gestiti dai due operatori dipendenti (i quali coordinano l'attività un tempo di specifica competenza del responsabile dell'Area Comunicazione), i canali di diffusione utilizzati sono quattro: gli incontri pubblici e i tavoli di lavoro su questioni ambientali, la relazione con i mass media, il sito web dell'organizzazione, il centro di documentazione.

Rappresentanti dell'OLCA di ogni Area di Lavoro partecipano a seminari, conferenze, tavoli di lavoro organizzati dall'OLCA stesso o ai quali è invitato, sia a livello nazionale che internazionale. Tale attività comprende incontri di collaborazione e scambio di esperienze con organizzazioni della società civile, organismi statali e istituzioni accademiche per sensibilizzare sulle problematiche ambientali e sui casi di conflitti ambientali seguiti dall'OLCA.

Una seconda linea di diffusione è l'assidua relazione con i mass media (canali radiofonici, televisivi e testate giornalistiche), necessaria per dare visibilità alle problematiche ambientali e per raggiungere il più ampio settore possibile dell'opinione pubblica. L'OLCA è frequentemente contattato per interviste in merito a determinate questioni ambientali, a prova dell'alto livello di credibilità raggiunto dall'organizzazione. L'OLCA si dimostra inoltre disponibile ad incontrare soggetti esterni ai canali massmediatici come studenti, tesisti e rappresentanti di istituti accademici, considerando anch'essi canali importanti di divulgazione della sua esperienza e delle questioni ambientali affrontate.

Un altro canale informativo è il sito web dell'OLCA ([www.olca.cl](http://www.olca.cl)) che raccoglie le attività dell'organizzazione ed i suoi obiettivi, l'elenco delle pubblicazioni (alcune delle quali scaricabili), i link di alcune delle organizzazioni partner, l'esposizione dei conflitti ambientali gestiti a livello nazionale e internazionale, presentati attraverso schede descrittive con la relativa rassegna stampa.

L'OLCA possiede infine un centro di documentazione, liberamente accessibile da chiunque ne faccia richiesta, che mette a disposizione tutte le pubblicazioni dell'OLCA, riviste ambientaliste ed ecologiste, ma anche riviste del mondo delle imprese, memorie d'incontri e di tavoli di lavoro organizzati dall'OLCA. Anche tutta la documentazione

prodotta durante la gestione di conflitti ambientali (come atti amministrativi, articoli di giornale, documenti relativi alla comunicazione con organismi statali coinvolti nei conflitti) è di pubblico accesso.

### 5.1.3. *La messa a punto della Metodologia di Gestione Comunitaria dei Conflitti Ambientali*

Dopo alcuni anni di appoggio alle comunità in conflitto, l'OLCA ha formalizzato la "Metodologia di Gestione Comunitaria dei Conflitti Ambientali", presentata e trasmessa attraverso la *Guía Metodológica para la Gestión Comunitaria de Conflictos Ambientales* (OLCA, 1998b).

Tale metodologia nasce dall'esigenza di creare meccanismi di partecipazione civile alternativi a quelli definiti dalla normativa, incapace di garantire un'effettiva inclusione della società civile nella gestione dei conflitti ambientali (OLCA, 1998b, p. 5).

La Metodologia si basa sul processo di costruzione di competenze della comunità coinvolta da un danno ambientale - o da un presunto e possibile danno ambientale - al fine di sviluppare le risorse necessarie per divenire attore protagonista nella ricerca di soluzioni durature ai problemi ambientali (OLCA, 1998b, p. 6). Il processo di costruzione di competenze ha quindi non solo valore e funzionalità nell'intervento puntuale, ma ha anche effetto moltiplicatore di lunga durata, permettendo alla comunità di intervenire e di essere "capace" di gestire eventuali conflitti futuri.

La Metodologia considera il conflitto ambientale come un'opportunità, in quanto offre la possibilità di trasformare la condizione di conflittualità, e nel migliore dei casi di dare soluzione ai problemi ambientali, attraverso un alto livello di partecipazione della comunità che altre forme di gestione non permetterebbero (OLCA, 1998b, p. 11). Secondo l'OLCA (1998b, p. 23) è necessario distinguere tra problema ambientale e conflitto ambientale: ogni problema ambientale è potenzialmente un conflitto ambientale, ma è reso manifesto nel momento in cui i soggetti colpiti dall'impatto, o potenzialmente colpiti, sviluppano azioni che hanno come obiettivo quello di evitare un danno ambientale o ottenerne la sua riparazione.

La Metodologia di Gestione Comunitaria dei Conflitti Ambientali prevede che il processo di costruzione di competenze avvenga attraverso la costituzione di un soggetto collettivo, sia esso un'organizzazione o un comitato (se non è una condizione già presente), riconosciuto sia all'interno che all'esterno della comunità, ossia dalle autorità,

dal generatore del danno e dal sistema massmediatico. Tale soggetto diviene attore coordinatore, referente e rappresentante della comunità colpita dal danno ambientale.

Lo strumento metodologico per la gestione comunitaria dei conflitti ambientali è la costituzione di tavoli di lavoro partecipativi attraverso i quali la comunità definisce la gestione del conflitto. La comunità può cercare appoggio in organizzazioni, come l'OLCA, che seguano e aiutino la comunità in tale esercizio comunitario, di non facile realizzazione. Attraverso i tavoli di lavoro, previsti dalla Metodologia secondo un ordine sequenziale, si definiscono: la diagnosi partecipativa del conflitto, la mappatura degli attori coinvolti, l'identificazione delle azioni sviluppate, la definizione dell'obiettivo della gestione del conflitto, la mappatura delle risorse disponibili ed infine la pianificazione strategica del conflitto.

La presentazione schematica delle fasi di gestione di un conflitto non deve ricondurre a una matrice preconstituita di gestione, in quanto si ammette la necessità di una flessibilità nell'applicazione della Metodologia, in linea con le peculiarità di ogni singolo caso di conflitto ambientale<sup>1</sup>. In questa prospettiva la gestione comunitaria del conflitto ambientale risulta vincolata all'identificazione partecipativa delle risorse disponibili, ma anche e soprattutto alla capacità della comunità di mobilitare le risorse a sua disposizione. Il conflitto assumerà infatti forme, direzioni e trasformazioni diverse in base alla capacità e all'abilità della comunità di identificare e mobilitare le risorse e inserirle abilmente nel piano strategico. Questo indica che per una gestione positiva del conflitto non è sufficiente una somma, un accumulo di risorse, ma è necessario che la comunità basi la sua strategia d'azione sulla sinergica mescolanza delle risorse a sua disposizione. Solo in questo modo la gestione del conflitto può portare ad una trasformazione degli assetti sociali e dei rapporti col territorio che vogliono e vedono la società civile esclusa dalla gestione dell'ambiente. Allontanandosi dalle pratiche in cui la soluzione viene offerta ai beneficiari finali attraverso un percorso pre-definito, che rischia di essere molto attento alle soluzioni più che alle cause, si propone una conduzione e una gestione del processo da parte della comunità che diviene attore protagonista del proprio cambiamento (De Marchi, 2004, p. 166).

---

<sup>1</sup> Si rimanda in appendice un approfondimento sulla Guida Metodologica per la Gestione dei Conflitti ambientali.

#### 5.1.4. *L'appoggio a comunità coinvolte in conflitti ambientali*

L'OLCA fornisce un appoggio tecnico, giuridico e logistico alle comunità coinvolte in conflitti ambientali per promuovere processi di costruzione di competenze (*capacity building*) finalizzati a ridimensionare l'asimmetria di risorse che caratterizza gli attori coinvolti nel conflitto. Tale attività coinvolge l'Area di Lavoro relativa al conflitto in questione, oltre all'Area Giuridica e a quella della Comunicazione. Generalmente l'appoggio dell'OLCA viene attivato su richiesta della comunità stessa, che desidera avere l'organizzazione come alleato nella gestione del conflitto. L'OLCA non accetta richieste di appoggio a conflitti avviati da singoli soggetti, per evitare che la sua partecipazione sia funzionale al soddisfacimento di un interesse individuale e non comunitario. Inoltre, in linea con la volontà dell'OLCA di non proporsi come rappresentante della comunità ma come alleato nella gestione del conflitto, si richiede la costruzione di un soggetto collettivo che rappresenti la comunità stessa.

L'OLCA prevede un appoggio giuridico per sviluppare azioni legali di protezione sociale e ambientale in base alla normativa esistente. Pur considerando tale risorsa necessaria per la mobilitazione comunitaria, l'OLCA ritiene che la via giudiziaria e quella amministrativa non possano da sole portare al raggiungimento dell'obiettivo della gestione del conflitto. Questo è un concetto fin da subito condiviso con la comunità che si rivolge all'OLCA per un accompagnamento giuridico, sfatando la fiducia della società civile nella via giudiziaria quale strumento principe per una soluzione positiva del conflitto (OLCA, s.d.i).

L'appoggio giuridico dell'OLCA, non avendo come obiettivo quello di fornire interventi precostituiti bensì quello di promuovere la costruzione di competenze, prevede un processo che si può definire di tipo pedagogico-giuridico, sviluppato attraverso tavoli di lavoro comunitari e volto a dotare gli iniziatori del conflitto di un quadro generale sulla normativa ambientale. Attraverso la lettura della legislazione ambientale vengono perciò definiti i meccanismi previsti per la partecipazione della società civile alla gestione ambientale, siano essi giudiziari o amministrativi, al fine di delineare quali strumenti possano essere utilizzati nella gestione del conflitto. Si definiscono inoltre gli organismi competenti in materia ambientale e la normativa del sistema di valutazione degli impatti, al fine di dotare l'attore comunitario delle informazioni necessarie per riconoscere gli attori regolatori e le eventuali inadempienze della normativa (OLCA, s.d.i).

La costruzione di capacità giuridiche è accompagnata da un processo di coscientizzazione ambientale, volto all'auto-rappresentazione della comunità come detentrica di diritti ambientali, nonché al riconoscimento della comunità come soggetta ad una situazione di ingiustizia ambientale. L'assimilazione di questa condizione è fondamentale per iniziare la gestione di un conflitto, in quanto conferisce legittimità all'azione motivata da una situazione di violazione di un diritto. Le nozioni di diritto ambientale e di giustizia ambientale, anche se nel corso degli anni Novanta hanno vissuto un processo di progressiva assimilazione da parte della società civile latinoamericana, sono prerogative che la comunità coinvolta nel conflitto può non riconoscere come proprie (Padilla, 2000, p. 23). Infatti, nella maggior parte dei casi, i destinatari del danno, o potenziali destinatari, sono settori economicamente e socialmente vulnerabili e svantaggiati: tale condizione di marginalità può ostacolare il processo di presa di coscienza dei diritti e di una loro eventuale violazione.

L'appoggio dell'OLCA si concretizza inoltre nella realizzazione di studi tecnici semplici, valutazioni a basso costo che definiscano la reale dimensione del problema ambientale. Ciò permette da un lato di non dare adito a sproporzionate valutazioni del problema ambientale da parte della comunità, dall'altro di possedere una base tecnica valida sulla quale pianificare la gestione del conflitto.

L'OLCA offre inoltre un appoggio, un accompagnamento e un supporto tecnico nel processo di pianificazione strategica della gestione del conflitto. Per favorire il processo di costruzione di competenze l'OLCA invita iniziatori<sup>2</sup> di altri conflitti ambientali, affinché condividano la loro esperienza con la comunità e la rassicurino sulle opportunità e sulle possibilità di cambiamento. Attraverso questa partecipazione s'intessono relazioni tra comunità in conflitto per un loro reciproco rafforzamento.

---

<sup>2</sup> Secondo l'approccio dell'OLCA gli attori di un conflitto vengono suddivisi in quattro categorie: generatori, regolatori, iniziatori, ricettori. I generatori sono coloro che per lo sviluppo di una determinata attività generano un danno ambientale, o la possibilità di un danno ambientale. I regolatori sono gli attori che per le caratteristiche dell'attività di competenza hanno la possibilità di intervenire nel processo di generazione del danno, evitandolo, mitigandolo o riparandolo. Si tratta, in particolare, dei servizi statali addetti all'applicazione e al controllo della normativa ambientale. Gli iniziatori sono coloro che avviano azioni volte a evitare, mitigare o riparare un danno ambientale che li coinvolge. Infine i ricettori sono coloro che subiscono l'impatto dell'attività generatrice del danno.

Inoltre l'OLCA, attraverso l'Area Comunicazione, incentiva processi di costruzione di competenze che permettano alla comunità di definire una propria strategia comunicativa (OLCA, s.d.l): in questo modo gli iniziatori dei conflitti possono identificare le risorse comunicative disponibili (canali televisivi, giornalistici o radiofonici), le modalità di utilizzo efficace (dichiarazioni pubbliche, conferenze stampa o interviste) per dare visibilità al conflitto e per sensibilizzare l'opinione pubblica.

Oltre a ciò viene posta particolare attenzione all'importanza della comunicazione interna alla comunità, al fine di garantire, attraverso bollettini informativi, volantini e/o una radio comunitaria, una comunicazione fluida e trasparente sulla gestione del conflitto (OLCA, s.d.l).

In ultima istanza l'appoggio alla gestione di un conflitto può concretizzarsi nella pubblicazione di uno studio di caso, il quale, sistematizzando le informazioni relative al conflitto, fornisce alla comunità un quadro generale e completo del processo realizzato.

## 5.2. L'OLCA e le tipologie dei conflitti ambientali in Cile

La strutturazione dell'attività dell'OLCA è funzionale ai conflitti ambientali in Cile emersi nel corso degli anni Novanta, in conseguenza ad un modello economico basato sull'esportazione e sugli investimenti diretti allo sfruttamento delle risorse naturali.

Di seguito si presenta una panoramica delle diverse tipologie di conflitti ambientali in relazione alle specifiche Aree di Lavoro competenti.

### 5.2.1. I conflitti minerari

Questa tipologia di conflitti, di competenza dell'Area Mineraria, è caratterizzata da forti impatti a livello ambientale e socio-economico, derivanti dal processo di sfruttamento delle risorse minerarie. I conflitti di questo tipo vedono scontrarsi gli interessi delle imprese minerarie, per lo più transnazionali, e le comunità che vivono in prossimità dei giacimenti e degli impianti di trattamento dei minerali. Le comunità subiscono gli impatti delle pressioni sugli ecosistemi, il conseguente peggioramento della qualità della vita e della salute, e contemporaneamente la trasformazione dei sistemi economici locali. Le aree interessate da tale attività sono infatti zone particolarmente sensibili

e vulnerabili, in quanto ecosistemi fragili o di alta biodiversità, o con poca capacità di rigenerazione come i territori aridi e semiaridi (Correa, De Echave, González, 2004, p. 3). Le pressioni su tali sistemi sono determinate dagli elevati prelievi idrici necessari per l'estrazione e il trattamento del minerale, e dalle emissioni di sostanze altamente inquinanti usate per la lavorazione dei minerali (come cianuro, piombo, arsenico, mercurio e acido solforico), che inquinano i corpi idrici superficiali e sotterranei (Cifuentes, 2006). Inoltre il processo di estrazione è causa di emissioni di sostanze tossiche nell'aria, come anidride carbonica e diossido di zolfo, il cui impatto si manifesta con maggiori livelli d'intensità se lo sfruttamento delle risorse minerarie avviene a cielo aperto (Cifuentes, 2006). L'attività mineraria provoca inoltre impatti permanenti, dato che al termine delle operazioni accumuli di scorie e bacini contenenti liquidi e fanghi derivanti dal trattamento dei minerali permangono nell'ambiente. Il rischio di esaurimento ed inquinamento delle risorse idriche e il peggioramento della qualità dell'aria influiscono negativamente sulla qualità della vita, sulla salute e sull'organizzazione economica delle comunità locali, che spesso si basano sull'agricoltura tradizionale.

L'area d'influenza dell'attività estrattiva è maggiore della superficie data in concessione alle imprese, visto che il "sistema minerario" prevede giacimenti localizzati nella regione ed il successivo trasporto del minerale per garantirne l'imbarco verso Asia, Europa e Nord America (ibidem). Le comunità in conflitto accusano le imprese minerarie non solo di determinare una distruzione delle economie locali e degli ecosistemi, ma anche di non apportare un reale miglioramento in termini di sviluppo locale (Cifuentes, 2006). I lavoratori dell'industria mineraria infatti sono spesso reclutati in città lontane dalle miniere e trasportati con mezzi delle imprese ai giacimenti, sopportando estreme condizioni lavorative<sup>3</sup>. Le comunità in conflitto denunciano l'esclusione dalla distribuzione dei benefici derivanti dallo sfruttamento delle risorse, di cui però pagano i costi ambientali. In questi conflitti assume importanza il quadro normativo che regola i diritti di proprietà delle risorse naturali. In molti casi i giacimenti minerari comprendono terre di comunità indigene, che vengono loro sottratte per lo sfruttamento delle risorse (Correa, De Echave, González, 2004, p. 3).

---

<sup>3</sup> Gli operai lavorano a settimane alternate: una di lavoro con turni giornalieri di dodici ore continuative e una di riposo in cui possono tornare nel luogo d'origine (Vallejos, 2005, p. 195).

### 5.2.2. I conflitti forestali

I conflitti di questa tipologia, di competenza dell'Area Forestale, derivano dagli impatti determinati dall'industria forestale. Una prima categoria d'impatti riguarda le emissioni degli impianti di produzione della cellulosa (Araya, Carrasco, Montalba, 2006, p.66-68). Il funzionamento di questi impianti, oltre a richiedere grande disponibilità d'acqua, comporta sia l'emissione di sostanze tossiche nell'aria sia l'inquinamento acuto dei corpi idrici nei casi d'inadeguato trattamento dei residui industriali (soprattutto di quelli prodotti dal processo di sbiancamento della cellulosa) (Araya, Carrasco, Montalba, 2006, pp. 66-68). Una seconda categoria d'impatti deriva dalla sostituzione delle foreste native con specie esotiche quali Eucalipto (*Eucaliptus*) e Pino Insigne (*Pinus Insignis*), adatte alle esigenze dell'industria della cellulosa. Tale operazione determina la perdita di biodiversità dei sistemi forestali autoctoni, la diminuzione della disponibilità delle risorse idriche, oltre che l'inquinamento delle acque per il massiccio uso d'insetticidi e diserbanti.

Questi fenomeni provocano pesanti impatti sulla salute e sui sistemi economici delle comunità locali, che vivono tradizionalmente di agricoltura, allevamento e pesca. I conflitti forestali vedono spesso coinvolte comunità indigene, sia perché l'attività forestale può provocare l'esproprio di terre di loro proprietà, sia perché la perdita di bosco nativo compromette il loro sistema sociale, economico e culturale. La perdita del bosco nativo determina infatti la scomparsa di specie utilizzate nelle attività artigianali e delle piante necessarie alla medicina tradizionale, sulla quale le comunità indigene basano il sistema di cura e assistenza alla persona. La situazione in cui i costi ambientali di un'attività produttiva ricadono su territori e comunità indigene viene definita come caso di razzismo ambientale (vedi box 5.1), sottolineando la dimensione ambientale della condizione di discriminazione sociale (Del Álamo, 2005, p. 19, OLCA, 2004, p. 4).

**Box 5.1 Il razzismo ambientale**

Per il sociologo afro-americano Robert Bullard, il razzismo ambientale equivale a “ogni politica, pratica o direttiva ambientale i cui effetti (intenzionalmente o meno) investano in maniera differente o svantaggino individui, gruppi o comunità basate sulla razza o sul colore della pelle” (Bullard, 1999, p. 5). Il razzismo ambientale è quindi una forma di discriminazione, una violazione dei diritti umani conseguenza di politiche pubbliche o private che scaricano costi ambientali e sociali di attività economiche e produttive su settori della popolazione caratterizzati da differenziazione etnica e vulnerabilità economica e sociale.

In America Latina i casi di razzismo ambientale riguardano soprattutto le popolazioni indigene. Su iniziativa dei governi nazionali e delle imprese private, per lo più transnazionali, le terre di comunità indigene vengono sottratte ed occupate per lo sfruttamento delle risorse minerarie e degli idrocarburi, per la costruzione di grandi opere pubbliche viarie, energetiche e turistiche, per l’espansione delle piantagioni forestali e per l’installazione di discariche. Gli impatti ambientali derivanti da queste attività aggrediscono la salute, la biodiversità, l’economia locale, la qualità di vita, la sicurezza, nonché lo stile di vita delle comunità indigene, la cui relazione con la natura è basata non solo sull’approvvigionamento delle risorse necessarie per la sopravvivenza, ma anche sulla dimensione spirituale del rapporto che definisce l’equilibrio tra essere umano e sistema ecologico (Seguel, 2003, p. 26). Il razzismo ambientale appare quindi definito da un’inequiva distribuzione dei costi e dei benefici derivanti dallo sfruttamento delle risorse naturali: sulle comunità indigene ricadono gli impatti sociali ed ambientali di attività che non apportano benefici economici, ma che piuttosto le privano della fruizione delle risorse presenti nei loro territori. Il razzismo ambientale è definito inoltre da un’ingiustizia partecipativa, in quanto le comunità indigene sono escluse dall’elaborazione di quelle linee politiche di cui sopportano gli effetti, lasciando che lo sfruttamento sistematico delle risorse avvenga senza alcuna considerazione delle loro esigenze e del loro stile di vita. Questi due livelli d’ingiustizia si manifestano all’interno di un quadro generale d’ineguale applicazione di leggi e misure in materia di tutela dell’ambiente, di diritti civili e di salute pubblica (Iovino, 2004).

In particolare, in Cile forme di razzismo ambientale si manifestano soprattutto nei confronti dei Mapuche, il gruppo indigeno più numeroso distribuito nel Centro e nel Sud del Paese. Esempi emblematici di tale fenomeno si ritrovano nella Regione dell’Araucanía (IX Región), dove il 70% delle discariche si trova in territori Mapuche (Seguel, 2003), o nella Regione del Bío Bío (VIII Región), dove la costruzione di una centrale idroelettrica per mano dell’impresa spagnola Endesa Chile S.A. ha previsto l’allontanamento di sei comunità indigene mapuche-pehuenches (Moraga, 2001).

Va detto inoltre che negli ultimi anni il sistema di produzione forestale prevede modelli molto più articolati e complessi: le imprese sempre più frequentemente invitano gli agricoltori a trasformare i loro terreni in piantagioni forestali garantendo l'acquisto del legname. Ciò rende maggiormente complesso il quadro della conflittualità, degli attori e delle poste in gioco.

### 5.2.3. I conflitti per l'uso d'insetticidi e sostanze tossiche

Di competenza dell'Area Insetticidi e Sostanze Tossiche, i conflitti di tale tipologia derivano dall'uso indiscriminato e deregolamentato di pesticidi, inquinanti organici persistenti e sostanze chimiche pericolose. Questo causa impatti sull'ambiente e sulla salute dei lavoratori esposti alle sostanze e delle persone che ne fanno uso in ambienti domestici. A livello ambientale sono causa di degradazione del suolo, d'inquinamento dell'aria e di contaminazione delle risorse idriche, mentre per quanto riguarda gli impatti sulla salute determinano intossicazioni, e in caso di prolungata esposizione, cancro e malformazioni congenite (OLCA, s.d.d). Rispetto ad altre tipologie, i conflitti di questo tipo sono di più difficile manifestazione per la difficoltà nell'individuare la relazione deterministica tra l'esposizione alle sostanze e l'impatto sulla salute. Ciononostante, grazie all'attività di ricerca e di diffusione d'informazioni ad opera di organizzazioni ambientaliste e di istituti di ricerca scientifica, sono nati coordinamenti della società civile e movimenti di organizzazioni di agricoltori e di comunità indigene, che si mobilitano per la riduzione e un certo controllo dell'uso di queste sostanze nell'attività agricola e nei prodotti per l'uso domestico (Rozas, 1999; Cifuentes, 2006). Traguardo recente, grazie all'azione di pressione della società civile durata più di dieci anni, è l'abolizione del lindano ad opera del *Ministerio de Salud* del Cile, il quale definisce il divieto d'importazione, di produzione, di distribuzione e di commercializzazione di tale sostanza (RAPAL, 19/12/07)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Classificato come inquinante organico persistente, il lindano veniva adottato per uso domestico e come principio attivo per prodotti farmaceutici per il trattamento di parassiti di esseri umani e animali, causando noti effetti cancerogeni.

#### 5.2.4. I conflitti per la costruzione d'infrastrutture viarie ed energetiche e per la gestione dei rifiuti

I conflitti per la costruzione d'infrastrutture viarie, come autostrade e piste aeroportuali, è di competenza dell'Area di Gestione dei Conflitti. Essi vedono comunità opporsi a progetti di enti pubblici la cui realizzazione genera impatti sulle aree rurali e sui sistemi economici locali, determinando la frammentazione degli ecosistemi attraversati dalle infrastrutture e una serie di effetti sull'organizzazione territoriale locale (OLCA, s.d.e; s.d.f; s.d.g).

Per quanto riguarda le infrastrutture energetiche si manifestano due tipologie di conflitti. Una prima categoria riguarda la produzione di energia termoelettrica che vede l'opposizione delle comunità preoccupate per gli impatti sulla salute delle emissioni inquinanti di monossido di carbonio e di ossido d'azoto. Una seconda categoria di conflitti riguarda le centrali idroelettriche che determinano impatti sugli ecosistemi per la costruzione di dighe e la conseguente modificazione dei percorsi dei fiumi, richiedendo inoltre la sommersione di vaste aree e l'espulsione d'intercomunità (San Martín, 1997, p. 35). In ultima istanza la localizzazione delle discariche si scontra con la resistenza di comunità locali per l'impatto determinato dall'inquinamento del suolo e dei corpi idrici, spesso legato alla realizzazione di depositi non controllati (Seguel, 2003).

### 5.3. Le reti di giustizia ambientale

L'OLCA promuove l'articolazione e lo sviluppo di reti come processo di *empowerment* e di costruzione di capacità della società civile, attraverso la diffusione della Metodologia di Gestione Comunitaria dei Conflitti.

A tal fine l'OLCA si propone come facilitatore nello sviluppo di reti che mettano in relazione comunità coinvolte dalla stessa tipologia di conflitto. La creazione delle reti, come la *Red Nacional de Minería y Medio Ambiente* (OLCA, 2001c) e la *Red de Comunidades afectadas por obras de Infraestructura del Ministerio de Obras Públicas* (OLCA, 2001d), permette la realizzazione d'incontri e tavoli di lavoro in cui partecipano gli iniziatori dei rispettivi conflitti, al fine di condividere esperienze nell'ambito della gestione dei conflitti che, seppur sviluppati in punti geografici diversi del Paese, presentano caratteristiche

comuni per gli impatti derivanti dalle attività generatrici del danno ambientale.

La condivisione delle esperienze di conflittualità riportate dagli iniziatori del conflitto costituenti la rete ha valore sia simbolico che strategico.

Per quanto riguarda il primo, scambiare, trasmettere, comunicare una condizione di violazione dei diritti ambientali, diffonde tra i partecipanti un senso di solidarietà che rafforza la sensazione di poter trasformare la condizione d'ingiustizia ambientale; per quanto riguarda il secondo, invece, la condivisione di esperienze permette di sviluppare nuove capacità in relazione alla gestione del conflitto, primo perché dal confronto dei conflitti è possibile delineare la strategia dei generatori del danno, secondo perché permette di definire una strategia comune di gestione del conflitto ambientale delle comunità coinvolte nei conflitti sulla base della Metodologia di Gestione Comunitaria (OLCA 2001c, p. 2).

Anche a livello internazionale, l'OLCA si è proposto come coordinatore e facilitatore dello sviluppo di reti per la diffusione della Metodologia di Gestione Comunitaria dei Conflitti. Questo ha dato origine, nel 1996, alla Red Latinoamericana de Conflictos Ambientales, RELCA. Coordinata dall'Area Internazionale dell'OLCA, RELCA nasce dalla collaborazione di organizzazioni ambientaliste dell'Argentina, della Colombia, dell'Ecuador, del Paraguay, della Bolivia, del Perù, del Venezuela, di Puerto Rico, del Cile, dell'Uruguay e di El Salvador.

L'obiettivo principale della rete è diffondere attraverso tavoli di lavoro internazionali la Metodologia di Gestione Comunitaria dei Conflitti Ambientali alle organizzazioni costituenti, affinché sviluppino le capacità necessarie per appoggiare le comunità coinvolte in conflitti ambientali dei rispettivi Paesi. Inoltre, RELCA si propone di mettere in comunicazione le comunità in conflitto dei differenti Paesi, con le stesse modalità utilizzate nelle reti nazionali, oltre a dare visibilità allo stato della conflittualità ambientale attraverso la diffusione dell'informazione a livello internazionale.

Nel campo dei conflitti minerari l'OLCA ha attivamente collaborato all'avvio dell'*Observatorio de Conflictos Mineros de America Latina*, OCMAL, costituito da una quarantina di organizzazioni presenti in tutti i paesi Latinoamericani, dal Messico all'Argentina e Cile. La rete intende appoggiare le comunità che subiscono gli impatti delle attività minerarie nei luoghi di vita e di riproduzione sociale. Tra le attività principali dell'OCMAL c'è la gestione di una banca dati continentale sui conflitti

minerari che rappresenta la base per ogni attività di informazione, coscientizzazione, articolazione di risposte a scala continentale sulla questione mineraria.

L'OLCA è, inoltre, facilitatore di reti che affrontano aspetti specifici della conflittualità ambientale. Attualmente essa è parte e coordinatore dell'*Alianza por una Mejor Calidad de Vida* - che ha assorbito l'attività dell'Area Insetticidi e Sostanze Tossiche -, la quale è controparte cilena della *Red de Acción en Plaguicidas y sus alternativas para America Latina* (RAP-AL). La RAP-AL è una rete di organizzazioni latinoamericane, nata nel 1983, che si oppongono all'uso indiscriminato di insetticidi, incentivando possibili alternative per un'agricoltura sostenibile e sviluppando proposte per la riduzione dell'uso dei pesticidi. Nata nel 1993, l'*Alianza por una Mejor Calidad de Vida* costituita dall'OLCA, dalla *Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas* (Anamuri)<sup>5</sup> e dall'organizzazione per la ricerca sull'agricoltura alternativa Corporación de Investigación en Agricultura Alternativa (CIAL)<sup>6</sup>, ha sviluppato un'intensa attività di ricerca su tematiche inerenti l'uso d'insetticidi e di sostanze tossiche, con il proposito di diffondere l'informazione raccolta per incentivare la riduzione del loro uso nel settore agricolo e nell'ambito domestico.

L'OLCA è promotore della *Red de Acción por la Justicia Ambiental y Social* (RAJAS). RAJAS, nata come progetto dell'OLCA, consiste nell'articolazione di reti di organizzazioni e comunità coinvolte in conflitti che agiscono per la difesa dei diritti socio-ambientali e si mobilitano contro l'ingiustizia ambientale. Nata nel novembre del 2006 dall'incontro interregionale delle organizzazioni costituenti, RAJAS rappresenta un'articolazione di reti di organizzazioni di sei Regioni cilene: Atacama, Coquimbo, Metropolitana, Maule, Biobío e Araucanía. L'obiettivo della rete è di coordinare azioni a livello regionale e interregionale per costruire e incentivare "processi di articolazione sociale per uno

<sup>5</sup> Anamuri, che sede a Santiago del Cile, è una rete di organizzazioni di donne agricoltrici, dalla prima alla decima regione del Cile, e di organizzazioni di donne indigene dei popoli originari Aymara, Kolla, Diaguita, Mapuche, Quechua. La sua missione è contribuire allo sviluppo delle donne agricoltrici e indigene attraverso la promozione e l'empowerment delle organizzazioni costituenti la rete oltre che sviluppare relazioni di uguaglianza in relazione al genere, alla classe sociale e all'etnia ([www.anamuri.cl](http://www.anamuri.cl)).

<sup>6</sup> Nato nel 1989, il CIAL è un'organizzazione non governativa specializzata nella realizzazione di consulenze e assistenza in relazione all'attività agricola, propostasi nel campo della ricerca come pioniera nell'introduzione e nello sviluppo dell'agricoltura organica in Cile ([www.cial.cl](http://www.cial.cl)).

sviluppo locale e territoriale”. Attraverso la partecipazione alla rete interregionale, infatti, si propone di rafforzare le reti regionali affinché a loro volta possano sviluppare processi di sviluppo a livello locale. Tale processo avviene attraverso l’organizzazione d’incontri regionali e interregionali, nei quali i membri condividono esperienze territoriali in relazione a tematiche ambientali e presentano e discutono proposte e linee d’azione comuni per rafforzare e ampliare la rete. In particolare, attraverso la rete, si condividono esperienze e informazioni relative ai casi di conflitti ambientali delle diverse Regioni, al fine di definire una diagnosi comune sullo stato della conflittualità ambientale. Tale elaborazione partecipativa sta dando vita alla creazione della *Mapa de Injusticia Ambiental*, ossia una mappatura grafica dello stato della conflittualità ambientale nelle Regioni delle organizzazioni coinvolte, al fine di definire uno strumento che dia visibilità alla dimensione ambientale delle disuguaglianze socio-economiche.

Una delle reti costituenti è RAJAS-Santiago, una rete di organizzazioni della Región Metropolitana coordinata dall’OLCA. Tale rete coinvolge attori di diversa tipologia: organizzazioni ambientaliste, organizzazioni studentesche, movimenti nati da conflitti ambientali, organizzazioni femministe, organizzazioni religiose e associazioni culturali. Attraverso la rete l’OLCA ha accesso alle risorse necessarie per raggiungere, almeno in parte, la capacità d’azione precedente al ritiro dell’appoggio finanziario dell’organizzazione internazionale HIVOS. La rete, infatti, sviluppa azioni di appoggio a conflitti ambientali, sia nella Región Metropolitana che in altri contesti regionali; azioni di pressione sociale, come manifestazioni di protesta e diffusione d’informazione relativa a questioni ambientali, inoltre sviluppa interventi ed incontri pubblici e definisce posizioni comuni riguardo questioni ambientali come la presentazione del Piano di Decontaminazione di Santiago.

## 6. Democrazia ambientale e cittadinanza sostenibile tra America Latina ed Europa

### 6.1 Dal principio 10 di Rio alla Convenzione di Aarhus: viaggio di andata

Durante la IV conferenza ministeriale dell'UNECE (Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite)<sup>1</sup> "Ambiente per l'Europa" tenutasi a Aarhus, Danimarca, il 25 giugno del 1998, i Ministri dell'Ambiente dei paesi membri dell'UNECE hanno sottoscritto la "Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione pubblica ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale". Come ha ricordato l'allora segretario delle Nazioni Unite Koffi Annan, la Convenzione di Aarhus rappresenta il primo impegno a livello mondiale di democrazia ambientale attraverso l'attuazione del principio 10 della Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992 che richiama i temi della partecipazione, dell'informazione e della giustizia in materia ambientale: "Il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli. Al livello nazionale, ciascun individuo avrà adeguato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità, comprese le informazioni relative alle sostanze ed attività pericolose nelle comunità, ed avrà la possibilità di partecipare ai processi decisionali. Gli Stati faciliteranno ed incoraggeranno la sensibilizzazione e la partecipazione del pubblico rendendo ampiamente disponibili le informazioni. Sarà assicurato un accesso effettivo ai procedimenti giudiziari ed amministrativi, compresi i mezzi di ricorso e di indennizzo".

La Convenzione di Aarhus consolida un importante passaggio concettuale nel legare i diritti umani ed i diritti ambientali. Nel pream-

<sup>1</sup> Sono membri dell'UNECE 55 paesi: quasi tutti i paesi dell'Europa, dell'ex Unione Sovietica, il Canada e gli Stati Uniti.

bolo infatti si riconosce: “che una tutela dell’ambiente adeguata è essenziale per il benessere dell’uomo ed anche per godere dei diritti fondamentali, compreso il diritto stesso alla vita; che ciascuno ha il diritto di vivere in un ambiente adatto a garantire la propria salute e il proprio benessere e il dovere sia individualmente che in associazione con gli altri di tutelare e di valorizzare l’ambiente nell’interesse delle generazioni presenti e future”.

Il miglior modo per garantire tali diritti risiede in un cambiamento della *governance* ambientale aprendo i processi decisionali ad un’ampia partecipazione dei cittadini garantendo inoltre la massima trasparenza e la rendicontazione delle azioni che riguardano l’ambiente<sup>2</sup>.

La Convenzione si propone come strumento “pavimento” (*floor*) e non strumento “soffitto” (*ceiling*), ovvero come base minima degli impegni che gli Stati devono assumere ma che lasciano spazio ad ampi miglioramenti (Stec, Casey-Lefkowitz, Jedroska, 2000). Inoltre essa si presenta non tanto e non solo come impegno tra le Parti che la sottoscrivono, ma soprattutto come impegno nei confronti del pubblico.

### 6.1.1. *Le fondamenta*

I primi tre articoli della Convenzione ne costituiscono le fondamenta e presentano gli obiettivi (art. 1), le definizioni (art. 2) e i principi generali (art.3).

L’articolo 1 stabilisce che “al fine di contribuire a tutelare il diritto di ciascuno, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente adatto a garantire la salute e il benessere di ciascuno, ogni Parte garantisce i diritti d’accesso all’informazione sull’ambiente, di partecipazione del pubblico al processo decisionale e d’accesso alla giustizia in materia ambientale conformemente alle disposizioni di questa Convenzione”. Il diritto allo sviluppo sostenibile è definito come diritto di ciascuna persona (nelle generazioni attuali e future) a vivere in un ambiente “adatto a garantire la salute ed il benessere”, e tale diritto non può che essere la conseguenza della garanzia di tre diritti: informazione, partecipazione, giustizia.

Nel secondo articolo vengono presentate una serie di definizioni finalizzate a chiarire i contenuti della Convenzione; di particolare

---

<sup>2</sup> Si veda a tale proposito: European ECO Forum (2001), *Implementing Rio Principles in Europe, Participation and precaution*, UNEP, Ginevra

rilevanza sono le definizioni di “Pubblico” e “Pubblico interessato” in quanto le due diverse “tipologie” di pubblico godono di diritti distinti nel quadro della Convenzione. Per “pubblico”, in base al comma 4, si intende “una o più persone fisiche o morali e, conformemente alla legislazione o al costume del paese, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi costituiti da queste persone”. Il “pubblico interessato” invece, secondo il comma 5 dell’art. 2, indica “il pubblico che è coinvolto, o rischia di essere coinvolto, dalle decisioni prese in ambito ambientale oppure che ha un interesse da far valere nei confronti del processo decisionale”; rientrano nella categoria di pubblico interessato anche le organizzazioni non governative che operano nella tutela dell’ambiente.

Le disposizioni generali richiamate all’articolo 3 riguardano gli impegni delle parti nell’adottare misure capaci di: assicurare assistenza e il supporto al pubblico perché possa accedere all’informazione (comma 2); promuovere educazione ambientale e la sensibilizzazione (comma 3); riconoscere e sostenere le associazioni ed i gruppi di protezione ambientale (comma 4); assicurare che chi esercita i diritti ai sensi della Convenzione non ne sia penalizzato (comma 8).

Di particolare rilevanza infine il comma 9 dell’articolo 3 che garantisce i diritti all’informazione, alla partecipazione e alla giustizia a prescindere dalla nazionalità, dalla cittadinanza, dal domicilio della persona e nel caso di una organizzazione non governativa senza alcuna discriminazione riguardante la sede o il centro di attività.

### 6.1.2. *Il primo pilastro: l’informazione attiva e passiva*

L’informazione rappresenta il primo “pilastro” della Convenzione: l’art. 4 affronta i diritti di accesso all’informazione (informazione passiva), mentre l’art. 5 dettaglia gli obblighi delle autorità pubbliche nel mettere a disposizione l’informazione ambientale posseduta (informazione attiva). Il diritto all’informazione, sia attiva che passiva, è riservato al pubblico: sostanzialmente a “chiunque” ampliando di molto gli obblighi definiti dalla legge sulla trasparenza che limita l’accesso ai soggetti interessati. La Convenzione intende rendere sostanziale l’accesso all’informazione definendo i tempi massimi entro i quali devono essere fornite le risposte (30 giorni, art. 4 comma 2), chiarendo che l’autorità pubblica deve interpretare in senso restrittivo il rifiuto di fornire informazioni riservate (comma 3 e 4) e che, nel caso l’informazione non fosse disponibile presso l’autorità a cui

è stata richiesta, quest'ultima deve attivarsi per dare indicazioni al richiedente sul detentore dell'informazione (comma 5). Le autorità pubbliche, comunque, non possono limitarsi a fornire l'informazione su richiesta dei cittadini, ma devono attivarsi per rendere l'informazione disponibile attraverso la raccolta e la divulgazione (art. 5), formando il personale in maniera adeguata e garantendo che l'informazione sia disponibile gratuitamente. Devono essere rese accessibili, via via anche attraverso l'implementazione di banche dati elettroniche (comma 3): i rapporti sullo stato dell'ambiente ogni quattro anni (comma 4 art. 5), le normative, i piani ed i programmi ed ogni informazione che faciliti l'applicazione della normativa ambientale. La Convenzione invita poi gli Stati ad attivarsi affinché quanti gestiscono attività con impatti sull'ambiente promuovano l'informazione sui processi produttivi e sui prodotti attraverso forme di eco-gestione ed etichettatura ecologica dei prodotti (comma 6) che permettano ai consumatori di fare scelte ecologiche in piena cognizione di causa.

### 6.1.3. *Il secondo pilastro: la partecipazione alle decisioni ambientali*

Il diritto alla partecipazione è dettagliato in tre articoli (dall'art. 6 all'art. 8) e riguarda il pubblico interessato: non "chiunque" come nel caso del diritto all'informazione. L'articolo 6 affronta la partecipazione in "attività specifiche" sostanzialmente i progetti<sup>3</sup> che normalmente nelle legislazioni nazionali sono sottoposti a Valutazione di Impatto Ambientale (VIA). Rispetto alle procedure di VIA già consolidate la Convenzione introduce una serie di obblighi tendenti ad aprire e a rendere più trasparente il processo decisionale. Innanzi tutto si ribadisce la necessità di definire tempi coerenti, non solo con le esigenze del proponente l'opera, ma con la possibilità di rendere effettiva la partecipazione (comma 3). Inoltre il comma 4 stabilisce che la partecipazione debba essere attivata dall'inizio della procedura, quando tutte le opzioni e le soluzioni sono possibili, anche quella di non realizzare il progetto. Nel comma 5 si invitano i proponenti di sentire il pubblico ed instaurare il dialogo prima di depositare la richiesta di autorizzazione. Infine nella presa delle decisioni vanno considerati i risultati della partecipazione (comma 8). L'articolo 7 riguarda la partecipazione nella

<sup>3</sup> L'allegato 1 delle direttive elenca le "attività specifiche" anche se il comma 1b precisa che rientrano tra le "attività specifiche" anche le opere che pur non essendo elencate nell'allegato 1 possono avere un effetto importante sull'ambiente.

elaborazione di piani, programmi, politiche, sostanzialmente vengono ribaditi gli obblighi esposti nelle decisioni relative ai progetti (tempi ragionevoli, all'inizio dell'avvio della procedura...), l'aspetto principale che distingue questo livello di partecipazione riguarda il pubblico da coinvolgere che dovrà essere definito dall'autorità responsabile del piano programma o politica. Infine l'articolo 8 affronta la partecipazione alla formulazione delle normative da costruire costruite individuando il pubblico, come nel caso dei piani programmi, e rispettando i criteri relativi alla tempistica e alla procedura definiti nell'articolo relativo ai progetti. La Convenzione assegna alla partecipazione a tutti i livelli decisionali relativi alle questioni ambientali un ruolo fondamentale nella promozione del diritto alla sviluppo sostenibile.

#### 6.1.4. *Il terzo pilastro: la giustizia*

L'accesso alla giustizia è finalizzato da un lato a rendere operativa la convenzione, e sostanzialmente a far valere i due diritti quello all'informazione e quello alla partecipazione, e dall'altro a far rispettare la normativa ambientale di un determinato paese ed i diritti all'ambiente ed alla salute (Stec, 2003). L'impianto dell'articolo 9 si basa sul rendere l'accesso alla giustizia ed ai ricorsi amministrativi snello e poco costoso e nell'eliminare qualsiasi ostacolo che impedisca a cittadini ed organizzazioni di accedere a procedimenti veloci ed economicamente praticabili.

## 6.2. Ritorno in America Latina: elementi per un confronto

L'interesse dei paesi europei verso l'America Latina si è un po' affievolito nell'ultimo periodo. Dopo l'onda entusiastica che è arrivata anche nel vecchio continente, sulla scia della curiosità e dell'attrazione prodotto da alcuni importanti movimenti di riappropriazione dei processi territoriali<sup>4</sup>, lo sguardo sembra essersi un po' appannato.

<sup>4</sup> L'interesse comincia negli anni ottanta del secolo scorso con la rivoluzione sandinista in Nicaragua. A cavallo tra gli anni ottanta e novanta si sviluppa una notevole attrazione nei confronti dell'Amazzonia e dei movimenti indigenisti ad essa legati. Poi, negli anni novanta, nei confronti della rivolta zapatista in Messico, che contiene chiari risvolti etnico-culturali e si dota di una notevole capacità comunicativa. Nello stesso periodo si sviluppano i movimenti Sem Terra in Brasile, con il tema centrale

Il recente successo di Avatar anche nelle sale cinematografiche del vecchio continente, tuttavia, sembra aver riportato le questioni di fondo sollevate dai movimenti rivoluzionari latinoamericani (soprattutto quelli legati alla questione indigena e al tema ambientale) nel grande schermo a tre dimensioni. Pur essendo un film prodotto negli Stati Uniti, in Europa ha saputo richiamare quei luoghi mitici ed è stato capace di dare concretezza a sogni sempre latenti di armonie con l'ambiente e ricerca di nuove socialità. Si potrebbe dire, per uscire un po' dal linguaggio scientifico e utilizzare una metafora, che America Latina ed Europa giocano reciprocamente un ruolo di avatar l'una con l'altra: l'America Latina sembra guardare alle istituzioni europee come esempio di riconoscimento della cittadinanza, mentre l'Europa sembra cercare la vivacità della società civile latinoamericana e la freschezza per ri-abitare le proprie istituzioni.

Il "costituzionalismo ambientale" latinoamericano, pur con alcuni limiti riguardanti la sua applicazione, rappresenta una significativa risposta alle questioni ambientali di molti paesi dell'America Latina. Esso costituisce l'inclusione della dimensione ambientale nei testi delle Costituzioni dei Paesi latinoamericani a partire dalla Conferenza di Stoccolma del 1972. La cittadinanza si dota di nuovi diritti che ristrutturano la base stessa della convivenza civile, rappresentando un impulso verso la democratizzazione.

L'esempio latinoamericano diventa tanto più interessante se si guarda al lavoro dell'OLCA come un esempio concreto in grado di implementare i diritti di cittadinanza enunciati dalle Costituzioni. Un'organizzazione che non ha tra le sue finalità l'applicazione di politiche ambientali "dall'alto" costruendone una loro legittimazione, quanto piuttosto la costruzione di competenze "dal basso" dotando le comunità locali degli strumenti per entrare nel merito delle questioni che le riguardano da vicino. Un paese emergente come il Cile, ormai ritenuto dalle organizzazioni internazionali fuori da quello che una volta veniva chiamato "sottosviluppo" e che dava "diritto" a ricevere aiuti dalla cooperazione internazionale, si ritrova oggi a dover fare i conti con una dinamica per cui il centralismo amministrativo cileno evidenzia lo scontro tra una logica degli interessi nazionali (ben collegati con quelli internazionali) e i progetti dei territori locali.

---

della riforma agraria e la riorganizzazione delle comunità autonome da parte dei contadini brasiliani. Sempre negli anni novanta alcune popolazioni indigene, in particolare in Ecuador e in Colombia, richiamano l'attenzione degli europei con la loro lotta contro l'inquinamento petrolifero causato dalle compagnie.

È su questo fronte che lavora l'OLCA, costruendo competenze locali e avviando processi di *empowerment* che, tuttavia, sempre più difficilmente trovano finanziamenti da parte delle istituzioni internazionali. Eppure è in questo modo che si costruisce lo sviluppo sostenibile, la cittadinanza ambientale, l'appartenenza ad una comunità nazionale. Una cittadinanza che dovrebbe tentare di andare oltre la tradizione liberale, quella che ha pur sempre il grande merito di aver istituito i diritti civili e aver superato la condizione di sottomissione del suddito rispetto al sovrano. Nella prospettiva liberale i cosiddetti diritti di "quarta generazione", i diritti ambientali (ma anche quelli precedenti, i diritti sociali), rappresentano un costo notevole che, soprattutto nei momenti di crisi, vengono facilmente messi in discussione e visti come non indispensabili, per concentrarsi su quelli relativi alle libertà individuali (e quindi al diritto di proprietà e a questioni come la sicurezza). In realtà costano molto anche questi tipi di diritti, soprattutto in termini di conseguenze inattese: il cittadino deve farsi carico di problemi che hanno una valenza pubblica e non soltanto individuale e privata, posto nella continua contraddizione tra l'apatia sociale e la dialettica cooperazione-conflitto.

I cittadini che si organizzano per contrastare una politica ambientale che provoca danni nei loro confronti, non hanno la possibilità di essere riconosciuti come identità collettiva: gli interventi a loro favore per arrivare ad un accordo sono di tipo individuale e vengono gestiti in maniera privata (si veda l'esempio dell'autostrada *Aceso Sur* in appendice 1, quando il Ministero delle opere pubbliche decide di spegnere il conflitto trattando direttamente con i singoli cittadini coinvolti nella protesta).

La cittadinanza liberale soffre la contraddizione di predicare il primato dell'economia sulla politica e di ritenersi neutrale rispetto alle varie istanze morali, quando invece ritiene il mercato come un bene comune. Infatti, nei momenti di crisi, lo Stato di stampo liberale mette in atto una serie di interventi con denaro pubblico in favore del mercato.

La grande sfida che suggerisce l'OLCA è proprio quella di creare spazi di cooperazione, trasformando il conflitto da sintomo da rimuovere (che si rivela comunque piuttosto costoso) ad ambiente di apprendimento.



# ALLEGATI



## Allegato 1. Un esempio di attuazione dell'OLCA in un conflitto ambientale: il Progetto d'infrastruttura viaria *Acceso Sur a Santiago*

Il conflitto ambientale analizzato si riferisce agli impatti socio-ambientali generati in due dei trentaquattro comuni di Santiago del Cile (La Granja e La Pintana, situati nella zona sud della regione metropolitana), derivati dalla costruzione del tratto sotterraneo dell'Autostrada chiamata *Acceso Sur a Santiago*, un progetto del *Ministerio de Obras Públicas* del Cile (MOP). Il conflitto inizia nel 2001 e vede il confronto tra il comitato cittadino *Consejo Ecologista Territorio* (CET) da una parte, e il *Ministerio de Obras Publicas* (MOP), l'impresa *Autopista del Maipo, Sociedad Concesionaria S.A* (alla quale è stato dato in concessione il progetto<sup>1</sup>) e l'Impresa costruttrice *Ferrovial* dall'altra.

Le informazioni e le considerazioni riportate nei seguenti paragrafi derivano dallo studio di caso realizzato dall'OLCA per sistematizzare l'informazione relativa al conflitto come base per fornire l'appoggio giuridico e organizzativo alla comunità coinvolta. Il titolo dello studio di caso *El Proyecto Acceso Sur a Santiago: un caso emblemático de injusticia ambiental*, esprime immediatamente la particolarità del conflitto. La definizione del conflitto ambientale per il progetto *Acceso Sur a Santiago* come caso emblematico di ingiustizia ambientale è giustificata dall'iniqua distribuzione dei costi ambientali a scapito dei settori della popolazione economicamente e socialmente più deboli, dalle carenze di democraticità per la difficoltà di esercitare il diritto d'informazione e di partecipazione della società civile in relazione alla gestione ambientale, dalla reticenza del proponente e degli esecutori del progetto nel rispettare la normativa ambientale e dalla mancanza di volontà degli organismi ambientali nel controllare l'adempimento della normativa e nel sanzionare atteggiamenti e procedure ambientalmente sfavorevoli<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Nel 1991 viene promulgata la *Ley de Concesiones*, i cui obiettivi principali sono la raccolta di risorse per il finanziamento di opere pubbliche e l'assegnazione della costruzione e della gestione delle opere di infrastruttura pubblica a imprese private (Decreto MOP n. 164 del 1991). La gestione del sistema di concessioni è affidato alla *Coordinación de Concesiones de Obras de Infraestructura Pública*.

<sup>2</sup> Lo studio di caso realizzato dalla scrivente (M. Natalicchio) durante lo stage di ricerca presso l'OLCA nel 2007 reso possibile dalla borsa di studio conferita dal

Per ottenere un quadro completo del conflitto sono state consultate fonti secondarie (studi di caso già realizzati, materiale fotografico, articoli di giornale, atti amministrativi degli organismi statali coinvolti, documentazione prodotta dal CET e dalla stessa OLCA, come dichiarazioni pubbliche e corrispondenza con attori del conflitto). Successivamente sono state effettuate interviste con differenti attori del conflitto e uscite sul campo.

Per mancata risposta del *Director Regional* della *Comisión Nacional del Medio Ambiente Región Metropolitana* (CONAMA RM) e dell'*Inspector Fiscal* del Progetto *Acceso Sur a Santiago*, e per disdetta dell'intervista da parte del *Jefe de Seguimiento y Fiscalización* della CONAMA RM, non è stato possibile ottenere informazioni che offrissero una visione del conflitto da parte degli organismi statali competenti in materia ambientale. Le uscite sul campo, la prima con l'accompagnamento di Vilma Álvarez, mentre la seconda con Marcelo Cisternas e Edlys Rivera, hanno permesso la produzione di nuovo materiale fotografico, nonché la comprensione dello stato di attuazione del progetto con le relative ricadute sul territorio.

**Tab. 1.** Interviste agli attori del conflitto

Attore	Ruolo nel conflitto	Data
Vilma Álvarez	Presidentessa del <i>Consejo Ecologista Territorio</i>	05/06/2007
Marcelo Cisternas	Membro del <i>Consejo Ecologista Territorio</i>	07/ 06/2007
Edlys Rivera	Membro del <i>Consejo Ecologista Territorio</i>	07/06/2007
Lucio Cuenca	Membro dell' <i>Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales</i>	15/06/2007
Luz María Fariña	Membro della <i>Fundación Terram</i>	03/06/2007
Italo Poloni	<i>Jefe de Seguimiento y Fiscalización</i> della <i>Comisión Nacional del Medio Ambiente Región Metropolitana</i> (CONAMA RM)	-
Alejandro Smythe	<i>Director Regional</i> della <i>Comisión Nacional del Medio Ambiente Región Metropolitana</i> (CONAMA RM)	-
Cesar Varas	<i>Inspector Fiscal</i> del Progetto <i>Acceso Sur a Santiago</i>	-

---

Forum Trentino per la Pace 2006 in seguito al concorso riservato a laureandi dell'Università degli Studi di Trento e laureandi trentini presso altre Università per ricerche su temi attinenti la pace, i diritti umani e la solidarietà tra i popoli.

Tab. 2. Attori del conflitto

Iniziatori	Generatori	Attori di supporto agli iniziatori	Attori di supporto ai generatori	Regolatori
<i>Consejo Ecologista Territorio</i>	<i>Ministerio de Obras Públicas; Coordinación General de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas; Dirección General de Obras Públicas; Empresa Autopista del Maipo, Sociedad Concesionaria S.A.; Empresa Ferrovial</i>	<i>Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales; Fundación Terram; Municipalidad de La Granja</i>	<i>Agenzia di assicurazioni AGF Chile</i>	<i>Comisión Nacional del Medio Ambiente Región Metropolitana; Servicio de Fiscalización y Seguimiento della Comisión Nacional del Medio Ambiente Región Metropolitana; Comisión Regional del Medio Ambiente Región Metropolitana; EDIC Ingenieros Limitada</i>

### Il progetto *Acceso Sur a Santiago*

L'*Acceso Sur a Santiago* è un progetto d'infrastruttura viaria di proprietà del *Ministerio de Obras Públicas* (MOP), dato in concessione per un periodo di venticinque anni all'impresa spagnola *Autopista del Maipo, Sociedad Concesionaria S.A* (Decreto di Adjudicación del MOP n. 859 del 30 giugno del 1998), come parte integrante della concessione *Internacional Tramo Santiago Talca y Acceso Sur*<sup>3</sup>, la cui costruzione è stata assegnata all'impresa spagnola *Ferrovial*.

Il MOP, come titolare del Progetto, elabora l'*Estudio de Impacto Ambiental* (EIA) che viene sottoposto al *Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental* (SEIA) il 19 gennaio del 1999. Il Progetto, attraverso la *Resolución de Calificación Ambiental* (RCA) n. 380/99 del 02 settembre del 1999, viene qualificato come ambientalmente avviabile dalla *Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región Metropolitana* (COREMA RM). Successivamente il MOP propone una serie di modifiche al progetto originale attraverso la presentazione della *Modificación Vial Acceso Sur a Santiago*. Questa viene qualificata come ambientalmente accettabile mediante la *RCA n. 022/02* dell'11 gennaio del

<sup>3</sup> Progetto d'infrastruttura per la comunicazione viaria tra la VII Región, la VI Región e la Región Metropolitana (COPSA, s.d).



Il proposito del Progetto è quello di diminuire la congestione veicolare nell'accesso alla capitale dal Sud del Paese, oltre che migliorare la connettività della rete viaria che collega il centro urbano e i Comuni interessati dal Progetto (DESCA, 2006, p. 27).

#### **Gli impatti ambientali e sociali del Progetto *Acceso Sur a Santiago***

Le stesse RCA riconoscono che l'implementazione del progetto comporta diversi impatti a livello ambientale e a livello socio-economico, in particolare (RCA n. 380/1999; RCA n. 022/2002):

- per le emissioni di materiale particolato e polveri sospese,
- per il rumore permanente per l'uso dei macchinari,
- per l'interruzione del normale transito pedonale e veicolare.

Le RCA n. 380/99 e n. 022/02 prevedono che la "COREMAR debba controllare che il titolare rispetti tutti i requisiti ambientali e le forme di mitigazione dell'impatto causato dal progetto" e che "il diritto del titolare ad avviare le attività è soggetto al rispetto di tutte quelle norme giuridiche vigenti riferite alla protezione dell'Ambiente". Tuttavia, sia nella fase di allestimento del cantiere che nella fase di costruzione del tratto sotterraneo, misure di mitigazione degli impatti non applicate e impatti non contemplati dalle risoluzioni gravano pesantemente sulla qualità di vita degli abitanti dei comuni di La Granja e La Pintana.

Nella fase di allestimento del cantiere, in cui vengono espropriate e demolite quarantacinque abitazioni ai margini dell'*Avenida La Serena*, gli impatti percepiti dagli abitanti di La Granja e La Pintana derivano dalla mancanza di un'adeguata rimozione dei resti delle abitazioni, dall'aumento di parassiti, quali zecche e pidocchi, dalla massiccia presenza di ratti nelle abitazioni per la mancanza di un'adeguata derattizzazione in seguito agli scavi, dal saccheggio delle abitazioni espropriate a causa del ritardo nell'inizio dei lavori. Gli impatti subiti dagli abitanti assumeranno però livelli di più alta intensità nella fase di costruzione, quando, nel novembre del 2003, cominciano gli scavi a cielo aperto per la costruzione del tunnel sotterraneo. Come accennato precedentemente, la fascia di terreno liberata per la costruzione del tunnel è di trenta metri di larghezza, ma dato che l'ampiezza prevista per il tunnel è di ventinove metri, in alcuni punti rimangono solo cinquanta centimetri tra il cantiere e l'entrata delle abitazioni. Tale situazione non adempie alle disposizioni delle RCA, che obbligano a lasciare una fascia pedonale di almeno 1,5 metri di larghezza. L'inottemperanza di questa disposizione comporta una serie d'impatti che gravano sulla qualità di vita degli abitanti dei comuni interessati dalla costruzione del tunnel, identificati tramite le interviste agli attori del conflitto, le lettere inviate dal CET o da singoli cittadini a rappresentanti degli organismi ambientali, le dichiarazioni pubbliche del CET, i referti medici e le denunce alle forze dell'ordine. In particolare emergono:

- i danni alle abitazioni per la vicinanza ai lavori, quali fessurazioni nelle pareti e il distacco dell'illuminazione esterna, che comportano un abbassamento del valore degli immobili;
- la limitatezza degli spazi che ostacola l'installazione a norma dei pilastri dell'illuminazione pubblica e della rete fognaria e idrica, ostruisce il passaggio dei pedoni e occupa, in alcuni casi, spazi privati degli immobili;
- l'impossibilità per i mezzi di soccorso, quali ambulanze e camion dei pompieri, di raggiungere le abitazioni in caso di emergenza.

Inoltre la preparazione della fascia di terreno per la costruzione del tunnel ha provocato il taglio di 3.600 alberi, lasciando la zona sprovvista di aree verdi. Gli alberi non potranno essere ripiantati nella stessa posizione per la poca profondità del terreno di copertura del tunnel. Per mitigare l'assenza di aree verdi, è prevista la creazione di un'Area di Preservazione Ecologica: un parco di 3,5 ettari pensato però a diversi chilometri di distanza dal settore interessato dal tunnel (RCA n. 380/99, 57.5.1.c).

L'implementazione del progetto ha determinato, inoltre, impatti a livello di salute psico-fisica, con l'aumento di casi di:

- malattie respiratorie a causa della diffusione di polveri dovuta ai lavori di costruzione, nonché al passaggio continuo di mezzi pesanti per il trasporto di materiale;
- difficoltà di concentrazione, stress e depressione per l'esposizione quotidiana ad elevati livelli di rumore;
- incidenti, quali fratture e contusioni, per la mancanza di un'adeguata manutenzione delle passerelle pedonali.

Nonostante l'esistenza di un contratto di assicurazione pattuito dall'impresa *Autopista del Maipo, Sociedad Concesionaria S.A.* con l'Agenzia di Assicurazioni *AGF Chile*, le spese per i trattamenti medici sono state pagate dagli abitanti dei Comuni, in quanto la copertura assicurativa è prevista solo nel caso in cui sia possibile riconoscere chiaramente la responsabilità in capo all'impresa (DESCA, 2006, p. 23). A livello sociale poi, l'attuazione del progetto interrompe la contiguità geografica di quartieri e comuni precedentemente comunicanti, debilitando il tessuto sociale locale.

Il rispetto delle misure di mitigazione previste dalle RCA avrebbe evitato o diminuito l'intensità degli impatti, ma l'inadempimento di tali misure da parte del MOP, dell'impresa *Autopista del Maipo, Sociedad Concesionaria S.A.* e dell'impresa *Ferrovial*, ne accrescono l'effetto.

La situazione viene segnalata dalla società consulente *EDIC Ingenieros Limitada*, contrattata dal MOP con il benestare della CONAMA RM, per effettuare il *Plan de Inspección Ambiental (PIA)*<sup>4</sup>. In particolare il rapporto segnala la

---

<sup>4</sup> Il PIA consiste in un "piano di controllo dell'adempimento della normativa alla quale deve adattarsi il Progetto nella fase di costruzione". A tal fine il titolare del progetto deve contrattare un consulente esterno affinché rediga un rapporto delle osservazioni ottenute da uscite sul terreno per l'attività di controllo dei parametri

mancanza di reti di protezione per il trattenimento di polveri, l'esistenza di accumuli di materiale di scavo in spazi pubblici non adeguatamente coperti e recintati, un livello di rumore incompatibile con i livelli di emissione concessi, la mancanza di passerelle pedonali adeguatamente illuminate e delimitate per l'accesso alle abitazioni, la mancanza di una fascia per la circolazione pedonale di 1,5 metri di larghezza, un'inadeguata delimitazione protettiva del cantiere (EDIC Ingenieros Limitada, 2004).

I Comuni de La Granja e de La Pintana rappresentano settori economicamente svantaggiati, caratterizzati da quartieri densamente abitati costituiti di case popolari. La condizione d'ingiustizia ambientale per l'inadempimento della normativa ambientale vigente da parte dei generatori del danno è provoca impatti molto elevati se si considera tale contesto socio-economico.

Gli abitanti di La Granja e La Pintana difficilmente utilizzeranno l'autostrada, visto che il 75% degli abitanti dei due Comuni non possiede un autoveicolo (Terram, 2005, p. 6): ciò significa che la ricaduta dei danni e dei costi ambientali per l'attuazione del progetto gravano su un settore della popolazione che non trarrà beneficio dalla sua esecuzione.

#### **La visibilità del conflitto: la mobilitazione del *Consejo Ecologista Territorio***

La condizione determinata dall'esecuzione del progetto porta gli abitanti di La Granja e La Pintana ad organizzarsi, nell'ottobre del 2001, nel *Consejo Ecologista Territorio* (CET), che rappresenta le quattrocento famiglie interessate dall'opera di costruzione del tunnel. Attraverso la creazione di questo soggetto giuridico, gli abitanti organizzano la mobilitazione volta ad ottenere l'adempimento della normativa ambientale prevista dalle RCA. L'evoluzione della strategia di azione del CET prevede, nel corso del conflitto, una serie molto diversificata di azioni: lettere al MOP e agli attori regolatori, manifestazioni, marce di protesta e occupazioni del cantiere e della sede del MOP, il confronto diretto con gli altri attori del conflitto attraverso incontri e tavoli di negoziazione. Oltre all'inadempienza alle RCA, il CET segnala l'esclusione della società civile dal SEIA in quanto le osservazioni e le obiezioni avanzate dagli abitanti in relazione all'EIA presentato dal MOP non sono state incluse nel documento di valutazione finale (Terram, 2005, p. 10).

Dopo tre anni di sollecitazioni da parte del CET e di mancate risposte di adeguamento alle osservazioni prodotte dalla consulente del PIA, nel 2004

---

ambientali richiesti. Il rapporto deve essere consegnato alla CONAMA RM, che lo distribuirà a sua volta ai servizi pubblici competenti in materia ambientale e alla comunità coinvolta dal Progetto, affinché tutte le parti possano essere a conoscenza dello stato di avanzamento del Progetto, del livello di adempimento delle misure di mitigazione degli impatti previste e pianificare soluzioni adeguate a situazioni problematiche (RCA n. 380/99, 8.1).

il CET cerca l'appoggio di due organizzazioni ambientaliste: l'OLCA e la *Fundación Terram*<sup>5</sup>.

Gli alleati appoggiano la comunità nel richiedere informazioni, nel denunciare agli organismi regolatori le infrazioni della normativa ambientale e nel dare visibilità al conflitto attraverso i mezzi di comunicazione (Terram, 2005, p. 10). L'OLCA, a differenza della *Fundación Terram*, appoggia il CET nella definizione comunitaria della gestione del conflitto, giungendo ad una definizione partecipativa dell'obiettivo del conflitto, all'identificazione delle risorse disponibili e delle relative azioni implementabili. In questa fase del conflitto il CET modifica la sua strategia d'azione, mobilitando risorse differenti: al continuo invio di lettere alle autorità ambientali coinvolte, alle denunce pubbliche dello stato di degrado ambientale vissuto per l'opera di costruzione del tunnel, si uniscono marce di protesta e blocchi stradali.

Il 6 settembre 2004, attraverso una lettera a Camilo Rojas, Direttore della *Coordinación General de Concesiones* del MOP, il CET organizza le sue richieste: l'ampliamento della fascia di terreno per la costruzione del tunnel attraverso l'esproprio della prima linea di abitazioni sul lato orientale e occidentale dell'*Avenida La Serena*, il pagamento dei danni alle abitazioni e alle persone attraverso la polizza assicurativa, la regolazione dei servizi idrici e fognari, lo scioglimento del contratto con l'impresa edile *Ferrovial* e la presentazione di un piano per lo sviluppo di aree verdi, proponendo per questo l'esproprio di *Villa Millalemu*, un settore ubicato sul lato occidentale dell'*Avenida La Serena*. Il 14 ottobre del 2004, attraverso una lettera scritta dal CET e dall'OLCA a Pablo Badenier, Segretario della COREMA RM, oltre a denunciare i costanti inadempimenti, si richiede di poter prendere visione dei risultati del PIA, dato che la RCA prevede che siano diffusi anche alla comunità coinvolta dal progetto (RCA n. 380/99, 8.1).

#### **La negoziazione inconcludente con il MOP e la paralizzazione dei lavori**

In seguito a ripetute richieste da parte del CET di incontrare le autorità governative, nell'ottobre del 2004 si apre la fase di negoziazione tra gli attori del conflitto. Il 15 ottobre del 2004 il CET incontra il Ministro del MOP, Javier Etcheverry, il quale, in quest'occasione, s'impegna a dare soluzioni adeguate a tutti i problemi esposti dal CET. Il 18 ottobre 2004 il CET incontra il Direttore della *Coordinación General de Concesiones* del MOP, Camilo Rojas, che s'impegna nell'effettuare studi tecnici per valutare la possibilità di espropriare la prima linea di abitazioni.

Il 29 ottobre del 2004, per l'inadempienza agli impegni presi nei tavoli di negoziazione, il CET, supportato da molti degli abitanti dei due Comuni,

<sup>5</sup> *Fundación Terram* è un'organizzazione non governativa di Santiago del Cile nata nel 1997. La sua missione è quella di favorire l'*empowerment* della società civile, con il fine di appoggiare e stimolare la sua partecipazione per l'implementazione di un modello di sviluppo sostenibile.

paralizza i lavori, al fine di dare visibilità e risonanza allo stato di degrado vissuto dalla comunità. Attraverso una dichiarazione pubblica si ribadisce al MOP la richiesta di modifica del progetto attraverso l'esproprio e si denuncia la condizione di discriminazione alla quale sono esposti gli abitanti destinatari dei costi sociali e ambientali di un progetto che non avrebbe beneficiato la comunità. Si richiede infine che la CONAMA RM attivi le misure di controllo e sanzione nei confronti del MOP e dell'impresa costruttrice.

Il 26 novembre del 2004 il CET si riunisce con Andrés Pozo, rappresentante del MOP, e Alejandro Arturs, *Jefe de Seguimiento y Fiscalización* della CONAMA RM<sup>6</sup>, per ottenere chiarimenti circa la proposta di modifica del Progetto del MOP consegnata dalla *Municipalidad* di La Granja, che prevede lo sviluppo di aree verdi nei comuni, la regolamentazione del sistema di illuminazione e l'esproprio della prima linea di abitazioni sul lato orientale dell'*Avenida La Serena*. In occasione di questo incontro, il CET ribadisce la richiesta di esproprio della prima linea di abitazioni anche sul lato occidentale dell'*Avenida La Serena*. Vengono inoltre sollecitate nuovamente, da parte del CET, risposte adeguate agli impatti ambientali derivanti dalle mancate misure di mitigazione per le emissioni di polveri e i disagi per l'installazione non a norma delle rete fognaria. I rappresentanti istituzionali si impegnano, in questa circostanza, a prendere in considerazione i reclami presentati, convocando una nuova riunione per il 9 dicembre del 2004. In quest'occasione, nonostante nella riunione precedente si fosse impegnato nella ricerca di soluzioni in merito ai problemi presentati dal CET, il MOP non apporta nuove soluzioni. Promette però di riportare all'impresa *Autopista del Maipo, Sociedad Consesionaria S.A.* i reclami riguardo alle inosservanze degli orari dei lavori e agli impatti sulla salute degli abitanti e di far sì che vengano applicate le sanzioni corrispondenti se i reclami venissero comprovati dal *Jefe de Seguimiento y Fiscalización* della CONAMA RM. Il MOP afferma inoltre che sta valutando assieme all'impresa *Autopista del Maipo, Sociedad Consesionaria S.A.* delle alternative di modifica del progetto (i cui risultati sarebbero stati resi disponibili il 30 dicembre 2004). Definite le modifiche del progetto e adottate le misure ambientali da parte dell'impresa, sarebbero stati ripresi i lavori contemporaneamente al processo di esproprio, considerando inoltre un piano di sviluppo delle aree verdi. Si garantisce inoltre che il *Jefe de Seguimiento y Fiscalización* della CONAMA RM ha definito le modalità di verifica e di indennizzo dei danni alle proprietà che saranno coperti dall'impresa costruttrice.

<sup>6</sup> L'Articolo 64 della *Ley n. 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente* stabilisce che corrisponde agli organismi dello Stato coinvolti nel SEIA controllare l'adempimento delle norme e delle condizioni sulle quali sono stati approvati gli EIA e le DIA. Per questo nel 1999 si costituiscono i *Comités Operativos de Fiscalización Ambiental*, coordinati dalla CONAMA, con l'obiettivo di verificare l'adempimento delle disposizioni stabilite nelle RCA. Tale proposito è raggiunto attraverso l'elaborazione di piani di monitoraggio e di controllo dei progetti, la realizzazione di visite ispettive e la sollecitazione dell'applicazione di sanzioni.

Il 17 dicembre del 2004 il CET occupa il MOP e, attraverso una dichiarazione pubblica, denuncia le inadempienze agli impegni contratti nelle riunioni di ottobre e disconosce come validi interlocutori Luis Uribe e Andrés Pozo (rappresentanti del MOP designati dal Direttore della *Coordinación General de Concesiones* del MOP per dare soluzione alle questioni presentate dalla comunità), in quanto dimostratisi incapaci di soddisfare le richieste formulate. Si richiede pertanto una riunione col Ministro del MOP, Javier Etcheverry, il cui rifiuto avrebbe determinato la continuazione del blocco dei lavori.

### **Le alternative per la modifica del progetto in corso d'opera**

Il 28 dicembre del 2004, in una riunione convocata dal MOP presso la *Coordinación General de Concesiones*, viene consegnato alla comunità un documento relativo alle alternative per la modifica del Progetto valutate dal MOP e dall'impresa *Autopista del Maipo, Sociedad Concesionaria S.A.* Tale documento propone cinque opzioni:

1. l'esproprio sia della prima linea di case sul lato orientale dell'*Avenida La Serena*, sia di quella sul lato occidentale;
2. l'esproprio della prima linea di case sul lato orientale dell'*Avenida La Serena*;
3. la diminuzione dell'ampiezza del tunnel;
4. la continuazione della costruzione del tunnel senza modifiche progettuali e la massimizzazione delle misure di mitigazione degli impatti;
5. la non realizzazione del progetto e il ripristino della rete viaria precedente.

Nel documento si indica "l'obbligo di giungere a una soluzione finale frutto di un'intesa tra le parti coinvolte, ossia gli abitanti dei due Comuni, i rispettivi Municipi e la *Coordinación General de Concesiones*, attraverso la mediazione del *Jefe de Seguimiento y Fiscalización* della CONAMA RM, considerando i fattori sociali, territoriali, finanziari e di tempo".

Il CET si dimostra insoddisfatto per le alternative avanzate, in quanto in primo luogo nessuna considera l'unica proposta che darebbe soluzione positiva al conflitto, ossia l'esproprio della prima fila di case su entrambi i lati dell'*Avenida La Serena* e la creazione di un parco urbano attraverso l'esproprio di *Villa Millalemu*; in secondo luogo perché nessuna delle proposte è provvista di supporti di tipo tecnico e legale, né di un piano operativo. La proposta di soluzione del conflitto viene ripresentata dal CET nella riunione del 27 gennaio del 2005 con il Direttore della *Coordinación General de Concesiones*. Il direttore mette in evidenza le difficoltà finanziarie e afferma che la realizzazione di tale proposta comporterebbe la necessità di ulteriore tempo per la valutazione, data la nomina di nuove autorità ministeriali (il Ministro del MOP Javier Etcheverry viene in questo periodo sostituito da Jaime Estévez).

### La soluzione forzata del conflitto

Il 23 febbraio del 2005, alla persistente occupazione del cantiere da parte degli abitanti dei due Comuni, il MOP risponde con lo sgombero forzato per mano delle autorità di pubblica sicurezza. I primi giorni di marzo, il Presidente della Repubblica, Ricardo Lagos, si pronuncia sul conflitto, impegnandosi nell'incitare le autorità competenti affinché elaborino una proposta che integri le richieste della comunità e segnalando come data di riferimento il 30 marzo del 2005. Il 21 marzo però un gruppo di funzionari del MOP percorre l'*Avenida La Serena*, accompagnato da un contingente delle forze dell'ordine, mostrando di casa in casa un documento denominato *Propuesta de arriendo del Ministerio de Obras Públicas*: ad ogni proprietario dell'abitazione si propone l'affitto della casa per diciotto mesi, dall'01 aprile 2005 fino al 30 settembre 2006, a 350.000 pesos mensili (corrispondenti a circa 500 euro). Accettando l'offerta gli abitanti avrebbero rinunciato a qualsiasi forma di mobilitazione contro l'avanzamento dell'esecuzione del progetto, permettendo così al MOP di ricominciare i lavori il primo aprile. Il MOP non riesce però a concretizzare la proposta perché non ottiene le firme necessarie per darle validità: la proposta viene considerata dal CET (in una lettera al Ministro del MOP del 23 marzo 2005) come "un tentativo di comprare la coscienza delle famiglie della comunità, approfittando della loro condizione economicamente svantaggiata".

### Gli impatti non previsti del Progetto *Acceso Sur a Santiago*

In seguito ad una visita sul terreno da parte del *Comité Operativo de Fiscalización* della CONAMA RM effettuata il 15 aprile 2005, il *Director* della CONAMA RM, Pablo Badeiner, comunica le osservazioni emerse al *Director General de Obras Públicas*, German Millán (Ordinario n. 1003 del Director de la CONAMA RM del 20 Aprile del 2005), il quale il 29 aprile del 2005 risponde commentando ogni singola osservazione mossa al progetto (Ordinario n. 471 del Director General de Obras Públicas del 29 Aprile del 2005). In particolare:

- la mancanza di una recinzione protettiva dei cantieri è dovuta al furto del materiale da parte di persone esterne ai lavori. Nonostante non sia quindi responsabilità dell'impresa, essa s'impegna a ripristinare e a mantenere le recinzioni;
- per quanto riguarda la mancanza di passerelle pedonali, si avanza la proposta di costruirle all'interno del cantiere, sopra il tetto del tunnel, entro i primi quindici giorni di maggio;
- in relazione al deterioramento delle abitazioni, si rinvia alla copertura assicurativa dell'impresa che ripagherà il danno una volta comprovato che sia generato dall'attività di costruzione;

- per quanto concerne l'inquinamento atmosferico si osserva che durante la visita sul terreno emissioni di polveri sono state causate dal passaggio a elevata velocità di un mezzo pesante non addetto ai lavori; ciononostante s'impegna nel realizzare controlli esaustivi rispetto alle emissioni di materiale particolato;
- in relazione ai rischi per gli abitanti generati dall'installazione dei pilastri della rete elettrica nelle proprietà abitative, si afferma che il fatto che le postazioni elettriche siano molto vicine alle abitazioni non significa che siano appoggiate alle case;
- per quanto riguarda la mancanza della fascia pedonale di 1,5 metri si esprime comprensione per i disagi degli abitanti, e si ribadisce l'impegno nel regolamentare e proteggere debitamente tali passaggi.

Il documento del MOP afferma inoltre che “gli impatti identificati sono maggiori di quelli previsti” e che “si stavano definendo nuove misure di mitigazione e compensazione associate all'esistenza d'impatti non previsti che sarebbero state tempestivamente comunicate alla CONAMA RM”. Tale constatazione porta alla formulazione della *Minuta descriptiva de impactos no previstos producto de las obras del Proyecto Acceso Sur a Santiago*, inviata il 29 agosto del 2005 dal *Director General de Obras Públicas*, German Millán, al *Director* della CONAMA RM, Pablo Badeiner (Ordinario n. 0880 del *Director General de Obras Públicas* del 29 agosto del 2005). Nel documento si riconoscono sia gli impatti non previsti della fase di costruzione che quelli della fase di futura operatività del progetto, data l'impossibilità di creare aree verdi. Con il fine di mitigare e compensare l'impatto sulla qualità di vita degli abitanti, il titolare s'impegna a pagare ad ogni nucleo di residenti delle 290 abitazioni direttamente interessate dai lavori di costruzione 7.200.000 pesos (circa 10.000 euro), divisi in sei quote, per un periodo di diciotto mesi dall'ottobre 2006 all'aprile 2007, tempo stimato per terminare i lavori di costruzione in base al calendario dei pagamenti riportato nella tabella in basso.

Quota	Importo della quota in pesos	Data di pagamento
1	2.400.000	28 ottobre 2005
2	800.000	28 marzo 2006
3	800.000	28 giugno 2006
4	800.000	28 settembre 2006
5	1.200.000	28 dicembre 2006
6	1.200.000	27 aprile 2007

In una lettera inviata da Vilma Alvaréz, presidentessa del CET fino all'aprile del 2005, a Gustavo Sciolta, *Controlador General de la República de Chile*, si denunciano le irregolarità riscontrate a livello contenutistico nel documento presentato dal MOP. In particolare si afferma che:

- l’impatto ambientale si mitiga o si compensa con misure ambientali e non economiche;
- l’identificazione degli impatti ambientali non previsti risulta arbitraria in quanto non accompagnata da un supporto tecnico che ne legittimi le modalità di valutazione;
- proporre un importo per abitazione, non considerando la dimensione del nucleo familiare che in essa vive, indica che la mitigazione degli impatti è rivolta a beni immobili e non alle persone, nonostante siano queste ambientalmente danneggiate;
- la compensazione economica è proposta per 290 immobili, mentre le case danneggiate dai lavori sono quasi 400;
- non si nomina il problema relativo all’impossibilità di allargare la fascia di circolazione pedonale prevista dalle RCA;
- il titolare non si fa carico delle osservazioni tecniche effettuate da servizi statali, incluso da enti facenti parte della struttura stessa del MOP<sup>7</sup>;
- non viene menzionato il problema relativo alla rete idrica, al sistema fognario e al sistema elettrico, nonostante le osservazioni di servizi statali in merito<sup>8</sup>;
- in relazione alle aree verdi si propone l’esproprio di un’area di superficie inferiore ai trentacinque ettari previsti dalla RCA, non considerando la proposta degli abitanti di espropriare il settore di *Villa Millalemu*.

La proposta contenuta nel documento presentato alla CONAMA RM viene presentata agli abitanti attraverso la formulazione di un accordo, il quale stabilisce che:

1. il pagamento delle quote costituisce una compensazione ambientale totale e sufficiente per il firmatario e per tutti i componenti della famiglia residenti nell’immobile;
2. il firmatario rinuncia a qualsiasi altra compensazione o indennizzo per gli impatti ambientali non previsti;
3. il MOP autorizza l’impresa a continuare l’esecuzione del progetto, con il permesso di operare nei giardini prospicienti e/o negli spazi circostanti le abitazioni;
4. il MOP può autorizzare l’inizio dei lavori, dalla data della firma dell’accordo, ottenuta la sottoscrizione di più dell’80% degli beneficiari;

<sup>7</sup> La *Secretaría Regional Ministerial de Obras Públicas* della Región Metropolitana, che ha il compito di coordinare, supervisionare e controllare i servizi regionali dipendenti dal MOP, si pronuncia tecnicamente in relazione al Progetto *Acceso Sur a Santiago*, indicando la necessità di uno spazio di costruzione di sessanta metri e non di trenta come previsto (Ordinario SRM RM n. 05-(e) 003).

<sup>8</sup> La *Superintendencia de Servicios Sanitarios*, servizio statale che garantisce agli utenti la distribuzione di acqua potabile e la manutenzione della rete fognaria delle aree urbane del Paese, afferma che non esiste lo spazio sufficiente stabilito dalla normativa vigente, per l’installazione dei servizi di acqua potabile e per la rete fognaria (Ordinario n. 551 del 4 aprile 2005).

5. il firmatario si astiene da qualsiasi atto o attività che possa impedire o ritardare l'esecuzione del progetto.

La COREMA RM con la RCA n. 502/05 del 18 novembre del 2005 si pronuncia sugli impatti ambientali non previsti e sulle misure di mitigazione proposte dal titolare, non menzionando però la forma di compensazione economica. Dopo sei anni di conflitto, dei 290 beneficiari della compensazione economica, 289 firmano l'accordo, rinunciando alla possibilità di richiedere l'esproprio delle abitazioni. I lavori ricominciano nel gennaio del 2007, in ritardo per rispettare la previsione di fine lavori ad aprile 2007. Nel maggio del 2007 i lavori di costruzione del tunnel non sono ancora terminati, portando un esiguo numero di abitanti firmatari dell'accordo a rioccupare nuovamente il cantiere.

La capacità di mobilitazione della comunità è però ormai profondamente ridotta. L'offerta, e la conseguente accettazione, delle quote di compensazione da parte dei residenti beneficiari ha profondamente inciso nella coesione della comunità, la quale manifesta oggi visioni differenti rispetto a quello che deve essere il futuro del progetto. Tra coloro che non hanno ricevuto la compensazione economica, c'è chi considera necessario perseverare nella richiesta di esproprio della prima linea di case su entrambi i lati dell'*Avenida La Serena* e nella richiesta di esproprio del settore *Villa Millalemu* per la realizzazione di un parco urbano; alcuni degli abitanti che risiedono nella seconda linea di case ai lati dell'*Avenida La Serena* chiedono che i lavori ricomincino affinché la costruzione del tunnel termini il prima possibile. Infine alcuni dei beneficiari dell'indennizzo, occupando il cantiere, chiedono allo Stato un ulteriore indennizzo che ricompensi gli impatti che li colpiranno dal momento di ripresa dei lavori fino alla loro conclusione. Tale eterogeneità di visioni sul cambiamento desiderato debilita profondamente la capacità di gestione del conflitto, la cui trasformazione sarà possibile solo a partire da una ridefinizione comunitaria dell'obiettivo della mobilitazione.

Il conflitto ambientale per il progetto *Acceso Sur a Santiago* si caratterizza per l'inosservanza della normativa ambientale relativa all'implementazione del progetto e per le inadempienze degli organismi ambientali coinvolti, la cui partecipazione può risultare di contraddittoria neutralità vista la presenza dello stesso Ministro del MOP nella CONAMA nazionale e la presenza del rappresentante regionale del Ministro nella COREMA RM.

Le comunità di La Granja La Pintana hanno risposto a tale situazione attraverso una gestione del conflitto caratterizzata dalla mobilitazione di risorse diversificate, attivate sinergicamente per l'ottenimento del obiettivo del conflitto. Ciononostante all'offerta economica del MOP la comunità ha insistito lasciando che la compensazione ripagasse parte dei danni ambientali passati e futuri e rinunciando al raggiungimento dell'obiettivo della gestione del conflitto: l'adempimento della normativa ambientale.

Va anche detto, però, che la strategia del MOP di soddisfare economicamente solo una parte dei residenti (290 su 400) usando un tradizionale metodo di gestione dei conflitti “*dividi et imperat*” e sostanzialmente indebolendo la rappresentanza del CET, non ha garantito la soluzione attesa. Le proteste, il blocco dei lavori e le insoddisfazioni non sono terminate.



## Allegato 2. *Guía Metodologica para la Gestión Comunitaria de Conflictos Ambientales* (OLCA, 1998)

Si riassumono in seguito le fasi di gestione comunitaria del conflitto, così come presentate dalla *Guía Metodologica para la Gestión Comunitaria de Conflictos Ambientales* (OLCA, 1998b).

### 1. Sistematizzazione partecipativa dell'informazione

Un primo tavolo di lavoro prevede la definizione di una panoramica generale del conflitto attraverso la sistematizzazione partecipativa delle informazioni ad esso relative. Attraverso la compilazione di una griglia di analisi contenuta nella *Guía* si ottiene una descrizione generale del conflitto che rilevi le caratteristiche dell'attività generatrice del danno, la definizione dell'impatto economico, sociale e ambientale determinato dall'attività e l'identificazione dei ricettori del danno. Questo permette alla comunità di possedere un quadro generale degli aspetti più importanti del conflitto, di identificare quale informazione sia mancante per ottenere una panoramica esaustiva, e infine di dotarsi di una presentazione schematica del conflitto da consegnare a soggetti richiedenti informazioni (o verso i quali si vuole diffondere informazione).

### 2. Mappatura partecipativa degli attori

In secondo luogo è prevista la mappatura partecipativa degli attori (Correa, Rodríguez, 2005, pp. 333-334). Questa fase di gestione è di fondamentale importanza: prima di tutto permette di identificare quali attori e con quale ruolo partecipano al conflitto; in secondo luogo la comunità stessa si auto-riconosce come attore coinvolto; in terzo luogo permette di definire quali attori s'inseriscono e si ritirano nel corso del conflitto. I gruppi di attori definiti sono quelli descritti nella seguente tabella:

### Attori del conflitto ambientale

Generatori	Regolatori	Iniziatori	Ricettori
Coloro che per lo sviluppo di una determinata attività generano un danno ambientale, o la possibilità di un danno ambientale.	Coloro che per le caratteristiche dell'attività di competenza hanno la possibilità di intervenire nel processo di generazione del danno, evitandolo, mitigandolo o riparandolo. Si tratta, in particolare, dei servizi statali addetti all'applicazione e al controllo della normativa ambientale.	Coloro che avviano azioni volte a evitare, mitigare o riparare un danno ambientale che li coinvolge.	Coloro che sono colpiti dall'impatto dell'attività generatrice del danno.

Fonte: OLCA, 1998b, p. 9

### 3. Definizione dello stato di attuazione del conflitto

In terzo luogo, se il conflitto ha già superato la fase di latenza, quindi se gli iniziatori si sono già mobilitati, si propone di definire lo stato attualizzato del conflitto. A tal fine s'individuano le azioni realizzate, identificando gli attori coinvolti, le risorse mobilitate e le relazioni di alleanza stabilite per sviluppare le azioni in questione.

### 4. Definizione partecipativa dell'obiettivo principale della gestione del conflitto

In quarto luogo è necessario che gli attori iniziatori definiscano e dichiarino l'obiettivo principale della gestione del conflitto. Individuare in modo partecipativo l'obiettivo è di fondamentale importanza, da una parte perché permette di orientare tutte le azioni future verso un'unica direzione di sviluppo, dall'altra perché non dà adito alla possibilità che vengano perseguiti obiettivi particolari che una volta raggiunti portino all'abbandono del conflitto da parte di coloro la cui necessità è stata soddisfatta.

### 5. Risorse disponibili per la gestione del conflitto

In quinto luogo gli iniziatori del conflitto ambientale definiscono le risorse disponibili per la gestione del conflitto e le azioni necessarie per disporre delle risorse identificate. Definire le risorse come disponibili non significa che tali risorse siano già in dotazione degli iniziatori del conflitto, ma indica la disponibilità potenziale delle risorse. Le risorse disponibili rappresentano

infatti sia quelle che la comunità ha già in dotazione, e che eventualmente ha già mobilitato se il conflitto ha già superato la fase di latenza, sia quelle che vengono identificate come necessarie ma che vanno reperite dalla comunità. L'identificazione delle risorse è accompagnata dall'individuazione degli attori con i quali gli iniziatori si devono relazionare per avere accesso alle risorse e dalla definizione delle azioni necessarie per renderle disponibili. Questo processo porta ad un'attivazione e valorizzazione del capitale sociale a disposizione della comunità, nonché allo sviluppo di nuove relazioni necessarie all'ottenimento delle risorse per una gestione più egualitaria del conflitto. Per l'identificazione partecipativa delle risorse disponibili l'OLCA suggerisce la seguente categorizzazione, la quale consente di semplificare la loro individuazione e quindi pianificare le azioni e relazioni necessarie per il loro reperimento.

#### *5.1. Le risorse derivanti dalle relazioni pubbliche*

Si ottengono diffondendo informazione inerente il conflitto ad attori che vengono identificati come sensibili al problema ambientale e che possono avere un certo grado d'influenza sullo sviluppo del conflitto (istituzioni statali, rappresentanti politici, rappresentanti del mondo accademico, sindacati, organizzazioni locali, come i comitati cittadini, e rappresentanti del settore imprenditoriale).

#### *5.2. Le risorse materiali*

Si riferiscono a tutto ciò che può essere tradotto in termini economici, e quindi alla disponibilità d'infrastrutture, alla sponsorizzazione del sistema di diffusione informativa, agli studi tecnici concernenti il problema ambientale generatore del danno. Anche se questa risorsa non è la più importante (e generalmente scarsa nella comunità), identificare meccanismi e relazioni che permettano di avere disponibilità di risorse materiali, favorisce la tempestività e l'efficacia dell'azione.

#### *5.3. Le risorse comunicative*

Corrispondono a quelle che, senza costo economico, permettono una diffusione dell'informazione riguardante il conflitto, affinché l'opinione pubblica possa conoscere la situazione vissuta dalla comunità e la sua posizione in merito al conflitto. Tali risorse sono strettamente vincolate alla relazione con i mezzi di comunicazione (come la stampa e i canali televisivi) e alla

partecipazione in spazi di dibattito pubblico. Le risorse comunicative possono prendere la forma di comunicati stampa, dichiarazioni pubbliche, conferenze stampa, lettere ai giornali, organizzazione d'incontri pubblici e seminari.

#### **5.4. Le risorse istituzionali**

Fanno riferimento all'appoggio d'istituzioni agli iniziatori del conflitto. Le istituzioni possono essere con o senza fine di lucro e appartenenti ad ambiti differenti, quali la difesa dei diritti umani, la protezione ambientale, la ricerca scientifica. Tra le istituzioni verso le quali cercare appoggio si considerano anche quelle statali impegnate nella difesa dell'ambiente.

#### *5.5. Le risorse tecniche e professionali*

Fanno riferimento alla possibilità di ottenere studi tecnici riguardanti il problema causa del danno ambientale, al fine di avallare l'azione della comunità in difesa dell'ambiente. A tali risorse si può avere accesso tramite l'attivazione di relazioni con università, organizzazioni internazionali, riviste scientifiche, professionale tecnico privato. La disponibilità di tali risorse permette agli iniziatori del conflitto di disporre della documentazione necessaria per attribuire legittimità all'azione nelle relazioni con soggetti esterni, siano essi i mezzi di comunicazione, le autorità competenti in materia ambientale, le autorità governative o l'impresa stessa.

#### *5.6. Le risorse di pressione sociale*

Fanno riferimento alla capacità di convocazione degli iniziatori del conflitto. L'accesso a tali risorse si ottiene mediante l'attivazione di un sistema d'informazione trasparente e continua con la comunità e i gruppi indirettamente coinvolti dall'impatto, attraverso campagne di sensibilizzazione e di diffusione d'informazione. La mobilitazione di queste risorse si concretizza in eventi dimostrativi e di pressione, sviluppati in momenti stabiliti dagli iniziatori. Ne sono esempio le manifestazioni di protesta, gli atti simbolici come la consegna di lettere alle autorità, i blocchi stradali, l'occupazione pacifica, il volantaggio, il blocco dei lavori.

#### *5.7. Le risorse amministrative*

Fanno riferimento ad azioni amministrative rivolte agli organismi statali che hanno la funzione di regolare e controllare l'attività generatrice del danno

ambientale. L'accesso a questo tipo di risorse è volta ad ottenere da parte di tali organismi l'adempimento della funzione di controllo dell'attività, affinché partecipino alla gestione del problema ambientale causa del conflitto.

### 5.8. *Le risorse giudiziarie*

Fanno riferimento agli strumenti previsti dal sistema giudiziario per avviare azioni presso i tribunali di giustizia in difesa dell'ambiente e del diritto a vivere in un ambiente libero da inquinamento.

## 6. Elaborazione partecipativa del piano strategico

L'identificazione delle risorse disponibili determina la potenziale capacità d'azione degli iniziatori del conflitto, la quale dipenderà dalla definizione del cosiddetto piano strategico. La gestione comunitaria di un conflitto ambientale prevede l'elaborazione partecipativa di un piano strategico del conflitto, ossia l'insieme coordinato di azioni organizzate che permettano di raggiungere l'obiettivo definito, impegnando le parti coinvolte nella sua realizzazione (OLCA, 1998, p. 48). Il piano strategico definisce le azioni realizzabili (in base alla disponibilità di risorse), le risorse da mobilitare per la loro realizzazione, gli attori coinvolti e le relazioni di alleanza necessarie. L'identificazione delle azioni da sviluppare è aiutata dalla definizione di "sotto-obiettivi", che circoscrivano aspetti parziali dell'obiettivo principale della gestione del conflitto, aiutando a ordinare le azioni secondo un ordine di priorità. Inoltre, essendo il conflitto ambientale solitamente di lunga durata, il loro raggiungimento stimola la partecipazione, evitando la frustrazione per la difficoltà derivante dal difficile raggiungimento dell'obiettivo principale. Le azioni sviluppate devono essere coerenti con la tipologia d'azione comunitariamente definita attraverso la pianificazione strategica del conflitto:

- a. la prima tipologia d'azione è diretta all'ottenimento dell'intervento degli organi amministrativi o giudiziari al fine di obbligare il generatore del danno ad adempiere la normativa ambientale. Si agisce affinché gli attori regolatori partecipino al conflitto a supporto degli iniziatori, sviluppando così una coalizione che accumuli più risorse di quelle a disposizione del generatore del danno;
- b. la seconda tipologia d'azione è la pressione sociale attraverso azioni di mobilitazione sociale non violenta (manifestazioni, occupazioni e marce di protesta) rivolte al generatore del danno e/o all'attore regolatore inadempiente alla sua funzione di controllo e applicazione della normativa ambientale.

Nella definizione della pianificazione strategica, gli iniziatori del conflitto devono tenere in considerazione non solo le risorse in loro dotazione, ma anche

le risorse a disposizione del generatore del danno. Con ciò si fa riferimento in primo luogo alla possibilità di una delegittimazione degli iniziatori attraverso i mezzi di comunicazione o le autorità governative favorevoli al progetto da eseguire o in esecuzione. L'azione viene delegittimata per essere mancante di basi tecniche o per essere determinata da interessi economici e/o politici o per essere espressione di un ecologismo estremista d'ostacolo allo sviluppo. In secondo luogo è possibile che il generatore del danno offra alla comunità compensazioni economiche o proponga il soddisfacimento di bisogni materiali, soprattutto in termini d'infrastrutture.

In terzo luogo è necessario valutare la possibilità di azioni intimidatorie nei confronti degli iniziatori.

In ultima istanza è indispensabile tenere in considerazione possibili tentativi di disorientamento dell'azione mediante la diffusione di disinformazione attraverso i mezzi di comunicazione. La considerazione preventiva della strategia del generatore del danno, per quanto possibile, permette di rispondere in modo tempestivo e adeguato alle azioni sopraccitate.

## **7. Valutazione comunitaria del conflitto**

L'implementazione del piano strategico deve essere costantemente accompagnato da processi di valutazione comunitaria del conflitto, che identifichino gli obiettivi perseguiti, le azioni sviluppate, le risorse mobilitate e la strategia degli attori, al fine di aggiornare il piano strategico in funzione dello sviluppo del conflitto.

## Bibliografia

- Acción Ecológica (2001), *Conflictos Socio-ambientales en Ecuador*, Acción Ecológica, Quito
- Acosta A. (1997), *Breve historia economica del Ecuador*, Corporacion Editora Nacional, Quito
- Adams W.M., Hutton J. (2007), "People, Parks and Poverty: Political Ecology and Biodiversity Conservation", *Conservation and Society*, pp. 147-183, Vol. 5-2
- Allison M., Kaye J. (1997), *Pianificare il Nonprofit*, McGraw-Hill, Milano
- Alvarado Merino G., Delgado Ramos G.C., Domínguez D., do Amaral Mello C.C., Monterroso I., Wilde G. (2008), *Gestión ambiental y conflicto social en America Latina*, CLACSO, Buenos Aires
- Antoldi F. (2003), *Il governo strategico delle organizzazioni non profit. Strutture organizzative, strumenti di analisi e processi decisionali*, McGraw-Hill, Milano
- Asociación de Concesionarios de Obras de Infraestructura Pública A.G. (COPSA), (s.d.), *Autopista del Maipo Sociedad Concesionaria S.A.*, [www.copsa.cl/socio.php?ids=27](http://www.copsa.cl/socio.php?ids=27) (consultato il 15/05/2007)
- Augé M. (1998), *La guerra dei sogni, esercizi di etno-fiction*, Elèuthera, Milano
- Aylwin A. P. (1992), *Texto del Mensaje Presidencial N° 387- 324 del Presidente de la República, Don Patricio Aylwin Azocar, con el que envió al Congreso Nacional el proyecto de Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, Santiago, 14 septiembre 1992*, [www.asiva.cl/docs/asesorias/ambiental/legislacion/ley\\_19300/Ley-19300-Bases-Generales-del-Medio-Ambiente.pdf](http://www.asiva.cl/docs/asesorias/ambiental/legislacion/ley_19300/Ley-19300-Bases-Generales-del-Medio-Ambiente.pdf) (consultato il 17/11/2007)
- Bacelli L. (1994), "Cittadinanza e appartenenza", in Zolo D. (a cura) *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Bari
- Balboni P. E. (1999), *Parole comuni culture diverse*, Marsilio, Venezia

- Barbalet J. M. (1992), *Cittadinanza*, Liviana, Padova
- Barbe S. (2000), “La dichiarazione di missione: coprogettare azioni sociali partendo dall’identità”, in Manfredi F., Maino G. (a cura di), *Il governo e la comunicazione della qualità*, EGEA, Milano, pp. 139-156
- Bartolomè M. G. (1994), “Movimenti etnopolitici e autonomie indigene in Messico”, in Colajanni (a cura) *Problemi di antropologia dei processi di sviluppo*, I.S.S.CO, Varese
- Beck U. (1994), *Ecological enlightenment, essays on the politics of the risk society*, Humanities Press, New Jersey
- Benasayag M., Schmit G. (2005), *L’epoca delle passioni tristi*, Feltrinelli, Milano
- Bobbio L. (1994a), “La risoluzione negoziale dei conflitti ambientali”, in Bobbio (a cura), *Di questo accordo lieto, sulla risoluzione negoziale dei conflitti ambientali*, Rosenberg&Sellier, Torino, pp. 11-20
- Bobbio L. (1994b), “La gestione dei tre conflitti ambientali e le possibili alternative”, Bobbio (a cura), *Di questo accordo lieto, sulla risoluzione negoziale dei conflitti ambientali*, Rosenberg&Sellier, Torino, pp. 83-105
- Bobbio N. (1990), *L’età dei diritti*, Einaudi, Torino
- Bonani G. P. (1995), “Territori di solidarietà e reti d’imprese d’interesse collettivo. Esempi italiani”, in Bassi A. (a cura di), *Organizzazioni di successo. Studi di caso di organizzazioni nonprofit in Italia e in Europa*, Franco Angeli, Milano, pp. 21-39
- Brañes R. (2001), *Informe sobre el desarrollo del derecho ambiental latinoamericano y su aplicación. Informe sobre los cambios jurídicos después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Mexico D.F., [www.eclac.org/dmaah/noticias/paginas/7/27987/DER\\_AMB.pdf](http://www.eclac.org/dmaah/noticias/paginas/7/27987/DER_AMB.pdf) (consultato il 04/01/2008)
- Breukers S., Wolsink M., (2007) “Wind power implementation in changing institutional landscapes: An international comparison”, *Energy Policy*, 35, pp. 2737-2750
- Bullard R. D. (1999), “Dismantling Environmental Racism in the USA”, in *Local Environment*, vol. 4, 1, pp. 5-18
- Cabarle B.J., Lynch O.J. (1997), “Conflict and community forestry: legal issues and responses”, in: FAO, *Volume 1: Compilation of discussions papers made to the electronic conference on Addressing Natural Resource Conflicts through Community Forestry*, Community Forestry Unit, FAO, Roma

- Campusano D. R. (2005), "Legislación del Medio Ambiente: es la que Chile necesita?", in *La Semana Jurídica*, 245, [www2.lexisnexis.cl/lsj/Default.asp](http://www2.lexisnexis.cl/lsj/Default.asp) (consultato il 15/11/2007)
- Carvalho I., Scotto G. (a cura) (1995), *Conflitos sócio-ambientais no Brasil*, volume I, Ibase, Rio de Janeiro
- Castells M. (2003), *Il potere delle identità*, Università Bocconi, Milano
- Castro A. P., Nielsen E. (2003), *Natural resource conflict management case studies: an analysis of power, participation and protected areas*, FAO, Roma
- Castro A.P., Ettenger K. (1997), "Indigenous knowledge and conflict management: exploring local perspectives and mechanisms for dealing with community forestry disputes", in FAO, *Volume 1: Compilation of discussions papers made to the electronic conference on Addressing Natural Resource Conflicts through Community Forestry*, Community Forestry Unit, FAO, Roma
- Castro H. G. (2000), "La crisis ambiental y las tareas de la historia en América Latina", in *Papeles de Población*, 24, pp. 37-61, [www.historiaecologica.cl/Guille\\_rmoCastrob.pdf](http://www.historiaecologica.cl/Guille_rmoCastrob.pdf) (consultato il 04/12/2007)
- Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC), Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA) (2002), *Minería, minerales y desarrollo sustentable en América del Sur*, International Institute for Environment and Development, London, [www.idrc.ca/es/ev-80656-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://www.idrc.ca/es/ev-80656-201-1-DO_TOPIC.html) (consultato il 30/11/2007)
- Chandrasekharan D. (1997), "Addressing natural resource conflicts through community forestry: the Asian Perspective", in: FAO, *Volume 1: Compilation of discussions papers made to the electronic conference on Addressing Natural Resource Conflicts through Community Forestry*, Community Forestry Unit, FAO, Roma
- Cifuentes V. R. (2006), *Transnacionales, saqueo de recursos y conflicto ambiental en Latinoamérica*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile, [www.conflictosmineros.net/al/html/modules.php?name=News&file=article&sid=21](http://www.conflictosmineros.net/al/html/modules.php?name=News&file=article&sid=21) (consultato il 13/10/2007)
- Clifford J. (1993), *I frutti puri impazziscono. Etnografia letteratura e arte nel secolo XX*, Bollati Boringhieri, Torino
- Coda V. (1973), *Progettazione delle strutture organizzative. Modelli di analisi*, Franco Angeli Editore, Milano
- Colajanni A. (a cura) (1994), *Problemi di antropologia dei processi di sviluppo*, I.S.S.CO, Varese

- Colajanni A. (a cura) (2006), *Le piume di cristallo. Indigeni nazioni e Stato in America Latina*, Melteni, Roma
- Colombo G. M., Stiz G. (2003), *Il bilancio sociale delle organizzazioni non profit*, IPSOA, Milano
- Colozzi I., Bassi A. (2003), *Da terzo settore a imprese sociali. Introduzione all'analisi delle organizzazioni non profit*, Carocci, Roma
- Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) (2005a), *Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y Caribe*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, [www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/21541/P21541.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl](http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/21541/P21541.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl) (consultato il 30/11/2007)
- Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) (2005b), *La inversión Extranjera en América Latina y Caribe 2004*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, [www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/24294/P24294.xml&xsl=/ddpe/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt](http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/24294/P24294.xml&xsl=/ddpe/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt) (consultato il 13/12/2007)
- Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) (2007a), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2006*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, [www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/28063/P28063.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl](http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/28063/P28063.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl) (consultato il 29/11/2007)
- Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) (2007b), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2006-2007*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, [www.eclac.org/publicaciones/xml/3/29293/lcg2338e.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/29293/lcg2338e.pdf) (consultato il 15/12/2007)
- Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) (2007c), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2006. Tendencias 2007*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, [www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/29526/P29526.xml&xsl=/comercio/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl](http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/29526/P29526.xml&xsl=/comercio/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl) (consultato il 29/11/2007)
- Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) (2007d), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2006*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, [www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/28393/P28393.xml&xsl=/ddpe/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl](http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/28393/P28393.xml&xsl=/ddpe/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl) (consultato il 29/11/2007)
- Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) (2007e), *Panorama Social de América Latina 2007*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, [www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/30305/P30305.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt](http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/30305/P30305.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt) (consultato il 28/11/2007)

- Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) (s.d), *Sistema interactivo Gráfico de Datos de Comercio Internacional*, [www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/comercio/noticias/paginas/0/27090/P27090.xml&xsl=/comercio/tpl/p18f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl](http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/comercio/noticias/paginas/0/27090/P27090.xml&xsl=/comercio/tpl/p18f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl) (consultato il 13/01/2008)
- Consensus Building Institute (2003), *Using dispute resolution techniques to address environmental justice concerns, Case studies*, The Consensus Building Institute and the Office of Environmental Justice, Environmental Protection Agency, Washington
- Correa D.H., Rodriguez I. (a cura), (2005), *Encrucijadas ambientales en América Latina, Entre el manejo y la transformación de conflictos por recursos naturales - Environmental crossroads in Latin America, between managing and transforming natural resource conflicts*, University for Peace, IDRC, CRDI, San José, Costa Rica
- Correa H. D., De Echave J., Gonzalez N. (2004), *Conflicto, concertación y diálogo en el sector minero*, Serie Minería y Desarrollo Sustentable, 1, International Development Research Centre (IDRC), Montevideo, [www.idrc.ca/uploads/user-S/11129880331smds1\\_esp.pdf](http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11129880331smds1_esp.pdf) (consultato il 14/12/2007)
- Corvalan M. (2000), *Los riesgos de los Tranques de Relave Minero. El caso Peñablanca*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile
- Corvalan M., Alvear P. (2003), *Pilas de discordia. Proyecto Andacollo Cobre*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile
- CSE (1985), *The state of India's environment, the second citizens' report*, Centre for Science and Environment, New Delhi
- Dabelko G. D. (2008); "Environmental Security heats up", in *Woodrow Wilson Center, Environmental Change and Security Project, Report n. 13, 2008-2009*, pp. viii-x, Woodrow Wilson Center, Washington
- Dal Lago A. (1999), *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli, Milano
- De Albuquerque D. M. B., Brustlein V., Waniez P. (2000), *Perspectivas y Restricciones al desarrollo sustentable de la Producción de América Latina*, Serie CEPAL Desarrollo Productivo, 85, [www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/6115/LCL1406P.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/6115/LCL1406P.pdf) (consultato il 13/01/2008)
- De Ferranti D. M., Perry G. E., Ferreira F., Walton M. (2004), *Desigualdad en América Latina y el Caribe: Ruptura con la historia?*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y Caribe, Alfaomega Colombiana, Bogotá

- De Marchi M. (1999), “Trasformazione dei conflitti e sviluppo di comunità: l’approccio latinoamericano allo sviluppo sostenibile”, In: Faggi P., Turco A., *Conflitti ambientali, genesi dinamiche, gestione*, Unicopli, Milano, pp. 287-310
- De Marchi M. (2002a), “Environmental security and regional sustainability: focusing on development coalitions and resource flows”, In: Diamantini C., *The region: approaches for sustainable development*, Temi publisher, Trento, pp. 265-283
- De Marchi M. (2002b), “Sistemi che osservano: un conflitto ambientale amazonico come ambiente di apprendimento”, in *Rivista geografica Italiana*, CIX, pp. 3-38
- De Marchi M. (2004), *I conflitti ambientali come ambienti di apprendimento. Trasformazioni territoriali e cittadinanza in movimento in Amazonia*, CLEUP, Padova
- De Marchi M. (2005a). “Cercando” il conflitto ambientale: per una “non latenza” delle alternative di riproduzione territoriale”. In: Tinacci Mossello M., Capineri C., Randelli F., *Conoscere il mondo: Vespucci e la modernità*, Società di studi geografici, Firenze, pp. 479-490
- De Marchi M. (2005b), “Visibilità del confronto, vendibilità delle soluzioni: il conflitto ambientale come ambiente di apprendimento”. In: Bertocin M., Pase A., *Logiche territoriali e progettualità locale*, FrancoAngeli, Milano, pp. 96-110
- De Marchi M. (2009), “Tools for managing comprehensive water and environmental security: multi-track diplomacy (MTD) and peace and conflict impact assessment (PCIA)”, In: *Global changes vulnerability, mitigation and adaptation*, Sofia University, Sofia, pp. 441-447
- Del Álamo O. (2005), “América Latina, una región en conflicto”, in *Futuros, Revista Trimestral Latinoamericana y Caribeña de Desarrollo Sustentable*, 10, [www.revistafuturos.info/futuros\\_10/conf\\_al\\_1.htm](http://www.revistafuturos.info/futuros_10/conf_al_1.htm) (consultato il 04/12/2007)
- Delai N. (a cura di) (2005), *Valutare il non profit. Per una misurazione condivisa delle attività associative*, Bruno Mondadori, Milano
- Desca (2006), *Derecho a una vivienda adecuada aplicado al caso chileno Acceso Sur a Santiago*, Universidad Diego Portales, Escuela de Derecho, Santiago de Chile
- Diario Oficial de la República de Chile (1980), *Decreto Supremo n. 1150, Constitución Política de la Republica de Chile*, 24 ottobre, [www.diarioficial.cl/actualidad/relacion/alegisla/cpe/indcpr.htm](http://www.diarioficial.cl/actualidad/relacion/alegisla/cpe/indcpr.htm) (consultato il 17/11/2007)

- Diario Oficial de la República de Chile (1994), *Ley n. 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente*, 9 marzo, [www.conama.cl/rm/568/articles-931\\_downloadLeybase.doc](http://www.conama.cl/rm/568/articles-931_downloadLeybase.doc) (consultato il 25/04/2007)
- Diario Oficial de la República de Chile (1997), *Reglamento n. 35.731 sobre Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental*, 3 aprile, [www.conama.cl/rm/568/article-933.html](http://www.conama.cl/rm/568/article-933.html) (consultato il 25/04/2007)
- Diario Oficial de la República de Chile (2007), *Ley n. 20.173 sobre la creación del cargo de Presidente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente y le confiere rango de Ministro de Estado*, 27 marzo, [www.abogado.cl/ley-20173.htm](http://www.abogado.cl/ley-20173.htm) (consultato il 17/11/2007)
- Douglas M. (1990), *Come pensano le istituzioni*, il Mulino, Bologna
- Douglas M. (1994), *Crede e pensare*, il Mulino, Bologna
- Dragone D., Viviani M. (2007), *Cultura organizzativa e sostenibilità della Governance Multistakeholder*, Working Paper, 40, Università di Bologna, [www.aiccon.it/file/convdoc/n.40.pdf](http://www.aiccon.it/file/convdoc/n.40.pdf) (consultato il 30/09/2007)
- Dumont L. (1984), *Homo aequalis, I. Genesi e trionfo dell'ideologia economica*, Adelphi, Milano
- Dworkin R. (2007), *La democrazia possibile. Principi per un nuovo dibattito politico*, Feltrinelli, Milano
- Ecchia G., Marangoni G., Zarri L. (a cura di) (2005), *Il bilancio sociale e di missione per le organizzazioni non profit*, Franco Angeli, Milano
- Edic Ingenieros Limitada (2004), *Plan de inspección ambiental durante el proyecto vial por concesión Acceso Sur a Santiago*, Informe trimestral, 10
- Enda Graf Sahel, ITS BASE (1995), *Conflits et dynamiques populaires de changement*, Enda Graf Sahel, Dakar
- Etzioni A. (a cura) (1998), *Nuovi Comunitari. Persone, virtù e bene comune*, Arianna, Bologna
- Faggi P., Turco A. (1999), *Conflitti ambientali, genesi, sviluppo, gestione*, Unicopli, Milano
- Fazzi L. (2007), *Governance per le imprese sociali e il non profit. Democrazia, approccio multistakeholder, produttività*, Carocci, Roma
- Fazzi L. (a cura di) (2000), *Cultura organizzativa del nonprofit*, Franco Angeli, Milano
- Fazzi L., Giorgetti G. (a cura di) (2005), *Il bilancio sociale per le organizzazioni non profit. Teoria e pratica*, Angelo Guerrini e Associati, Milano
- Ferrara A. (a cura) (1992), *Comunitarismo e liberalismo*, Editori Riuniti, Roma.

- FOBOMADE, OLCA (2000), *Miradas, voces, sonidos: conflictos ambientales en Bolivia*, Foro Boliviano Medio Ambiente e Desarrollo, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, La Paz
- Fontaine G. (2003) "Sobre autonomía e integración. Geopolítica del petróleo en América Latina", in *Ecuador Debate*, 58, pp. 49-76, [www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate733.htm](http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate733.htm) (consultato il 13/12/2007)
- Freire P. (1986), *Pedagogia do oprimido, Paz e Terra*, Rio de Janeiro
- Funari S., Rizzi D. (2000), "Valutazione delle organizzazioni non profit", in *Quaderni della Fondazione Cassa di Risparmio di Venezia*, 16, p. 9
- Gallardo G. E. (2001), *Efectos de la Legislación Ambiental en las Prácticas de Manejo Forestal en Chile, Tercera Conferencia Internacional sobre Derecho Ambiental, 14-17 marzo 2001*, Viñales, Pinar del Río, Cuba, [www.achidam.cl/documentos/](http://www.achidam.cl/documentos/) (consultato il 27/10/2007)
- García Canclini N. (1998), *Culture ibride. Strategie per entrare e uscire dalla modernità*, Guerini Studio, Milano
- Geertz C. (1987), *Interpretazione di culture*, il Mulino, Bologna
- Gensberg A. (2003), *Mediating inequality, mediators' perspectives on power imbalances in public disputes*, Program on Negotiation, Harvard Law School, Cambridge (MA)
- Gherardi S. (1995), *Il genere e le organizzazioni. Il simbolismo del femminile e del maschile nella vita organizzativa*, Raffaello Cortina, Milano
- Giddens A. (1982), *Profiles and Critiques in Social Theory*, Macmillan, London
- Gizewsky P. (1997), "The environmental scarcity and conflicts", in *Commentary* n. 71, CSIS (Canadian Security Intelligence Service), Ottawa
- Gligo N. (2001), *La dimensión Ambiental en el Desarrollo de América Latina*, Libros de la Comisión Económica de América Latina y Caribe, 58, Comisión Económica de América Latina y Caribe, Santiago de Chile, [www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/7140/P7140.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt](http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/7140/P7140.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt) (consultato il 14/12/2007)
- Gomez F. (2004), "Pobladores de la Granja y la Pintana, en espera de la Justicia Ambiental", in *La Manzana*, 4, pp. 5-6, [www.olca.cl/oca/lamanzana/2004/manzana04.pdf](http://www.olca.cl/oca/lamanzana/2004/manzana04.pdf) (consultato il 09/05/2007)
- Grant R. (1999), *L'analisi strategica per le decisioni aziendali*, Il Mulino, Bologna
- Habermas J. (1992), *Morale, diritto e politica*, Einaudi, Torino

- Habermas J. (1994), "Lotte per il riconoscimento nello Stato democratico di diritto", in *Ragion pratica*, 3 (1994)
- Habermas J. (1998), *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Feltrinelli, Milano
- Hall G., Patrinos H. A. (2005), *Pueblos Indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina : 1994-2004*, Estudios del Banco Mundial, Mayol Ediciones, Colombia
- Hatch M. J. (1997), *Teoria dell'organizzazione. Tre prospettive: moderna, simbolica, postmoderna*, Il Mulino, Bologna
- Henríquez G. (2003), *El debate pendiente. Panorama de los Conflictos Ambientales en la Región del Bío Bío, 2001-2002*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile
- Hjort-af-Örnas A (a cura) (1996), *Approaching nature from local communities: security perceived et achieved*, EPOS, Linköping
- Hjort-af-Örnas A. & Lodgaard D. (a cura) (1992), *The environment and international security*, PRIO report n. 3, Oslo
- Hjort-af-Örnas A. (2008), *Turning hydropower social, where global sustainability conventions matter*, Springer Verlag, Berlino
- Homer-Dixon T.F. (1991), "On the threshold, environmental changes as causes of acute conflicts", *International Security*, Fall 1991 (Vol. 16, n.2), pp. 76-116
- Homer-Dixon T.F. (1994), "Environmental Scarcities and violent conflict, evidences from cases", *International security*, Summer 1994(Vol. 19, n.1), pp. 5-40
- Ibeanu O. (1996), "Oil, resource flow and conflict in rural Nigeria", Paper presented at *Livelihoods from resource flows, awareness and contextual analysis of environmental conflicts*, Joint conference of IUAES, IGU, EPOS, August 19-22, 1996, Linköping, Sweden
- Instituto de Asuntos Públicos (2006), *Informe Estado del Medio Ambiente en Chile 2005*, [www.inap.uchile.cl/politicaspUBLICAS/inormepais2006.pdf](http://www.inap.uchile.cl/politicaspUBLICAS/inormepais2006.pdf) (consultato il 16/10/2007)
- International Development Research Center (IDRC) (2003), *Invasión forestal*, International Development Research Centre, Ottawa [www.idrc.ca/uploads/ user-S/1117113402112Frias.pdf](http://www.idrc.ca/uploads/user-S/1117113402112Frias.pdf) (consultato il 30/11/2007)
- Iovino S. (2004), "Rifiuti tossici? Non nel mio cortile (nel loro sì però). Un'analisi del razzismo ambientale", in *Kainos, Rivista telematica di critica filosofica*, 4-5

- Kilani M. (1994), *Antropologia. Una introduzione*, Dedalo, Bari
- Kinnas J. (1996), "Ethics, environment and international security", Paper presented at *Livelihoods from resource flows, awareness and contextual analysis of environmental conflicts*, Joint conference of IUAES, IGU, EPOS, August 19-22, 1996, Linköping, Sweden
- Kouzmine V. (2001), *Ámerica Latina: las exportaciones de productos básicos durante los años noventa*, Serie CEPAL Comercio Internacional, 14, Naciones Unidas, Santiago de Chile, [www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/9017/lcl1634e.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/9017/lcl1634e.pdf) (consultato il 12/12/2007)
- Kuhn T. S. (1962), *La struttura della rivoluzioni scientifiche*, Einaudi, Torino
- Kukathas C. (1992), "Are There Any Cultural Rights?", in *Political Theory*, 20
- Lakatos I. (1995), "Lezioni sul metodo", (ed. or. 1974) in: Lakatos I. Feyerabend P.K., *Sull'orlo della scienza, pro e contro il metodo*, Raffaello Cortina Editore, Milano, pp. 23-155
- Lévi-Strauss C. (1984), *Lo sguardo da lontano*, Einaudi, Torino
- Lewanski R. (1997), *Governare l'ambiente. Attori e processi della politica ambientale*, Il Mulino, Bologna
- Liano J. L., Saleme E. R. (s.d.), *La evaluación ambiental estratégica como herramienta para el desarrollo urbano sostenible. Su aplicación en el caso brasileño*, [www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/manaus/direito\\_ambiental\\_joaquin\\_liano\\_e\\_edson\\_r\\_saleme.pdf](http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_ambiental_joaquin_liano_e_edson_r_saleme.pdf) (consultato il 14/01/2008)
- Lipschutz R.D. (1997), "Environmental conflict and environmental determinism: the relative importance of social and natural factors", in: Gleditsch N.P., *Conflict and the environment*, Kluwer, Dordrecht, pp. 35-50
- Luna Q. D., Padilla O. C., Alcayaga O. J. (2004), *El exilio del cóndor: hegemonía transnacional en la frontera. El Tratado Minero entre Chile e Argentina*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile
- MacIntyre A. (1988), *Dopo la virtù*, Feltrinelli, Milano
- MacIntyre A. (1995), *Giustizia e razionalità*, 2 voll., Anabasi, Milano
- MacIntyre A., (1992) "Il patriottismo è una virtù?", in Ferrara A. (a cura) *Comunitarismo e liberalismo*, Editori Riuniti
- Malizia P. (2002), *Sociologia dell'organizzazione*, Aracne Editrice, Milano
- Marazzi A. (1998), *Lo sguardo antropologico. Processi educativi e multiculturalismo*, Carocci, Roma
- Marshall T.H. (1976), *Cittadinanza e classe sociale*, UTET, Torino

- Martinez A. J. (2007), "Conflictos ecológicos distributivos en América Latina", in *Anales de Educación Común*, 8, [http://abc.gov.ar/lainstitucion/RevistaComponents/Revista/Archivos/anales/numero08/ArchivosParalmpimir/7\\_martinez\\_allier\\_st.pdf](http://abc.gov.ar/lainstitucion/RevistaComponents/Revista/Archivos/anales/numero08/ArchivosParalmpimir/7_martinez_allier_st.pdf) (consultato il 20/12/2007)
- Maturana H.R., Varela F. J. (1987), *L'albero della conoscenza*, Garzanti, Milano
- Michelman F. I. (2003), Frank I. "The Constitution, Social Rights, and Liberal Political Justification," *International Journal of Constitutional Law*
- Montalba N. R., Carrasco H. N., Araya C. J. (2005), *Contexto económico y social de las plantaciones forestales en Chile. El caso de la comuna de Lumaco, Región de la Araucanía*, Movimiento Mundial por los Bosques, Montevideo
- Moraga R.J. (2001), *Aguas Turbias, La Central Hidroeléctrica Ralco en el Alto Bío Bío*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile
- Nozick R. (1981), *Anarchia, stato e utopia. I fondamenti filosofici dello "Stato minimo"*, Le Monnier, Firenze
- Nunez M.R., Jungwiry C. (1997), *Oro y Sangre de Amayapampa y Capasirca*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Centro de Ecología y Pueblos Andinos, Santiago de Chile, Oruro, Bolivia
- O'Lear R., Yandle T., Moore A. (1999), "The state of states in environmental dispute resolution", *Ohio Journal on dispute resolution*, pp. 515-613, Vol. 14:2
- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) (1994a), *Conflicto del mes n.1*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile
- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) (1994b), *Conflicto del mes n.2*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile
- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) (1994c), *Conflicto del mes n.3*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile
- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) (1994d), *Conflicto del mes n.4*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile
- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) (1994e), *Conflicto del mes n.5*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile

- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) (1994f), *Conflicto del mes n.6*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile
- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) (1998a), *Documento de Evaluación, Diciembre 1998*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile
- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) (1998b), *Guía metodológica para la gestión comunitaria de conflictos ambientales*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile
- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) (1999a), *Mehuín, sustentabilidad y resistencia. Lecciones de una comunidad organizada*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile
- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) (1999b), *Planeación Estratégica*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile
- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) (2001a), *Catastro Minero 2001*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile
- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) (2001b), *Memoria: Segundo Encuentro-Taller. Coordinadora Ambiental Región de Coquimbo, CARC*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile
- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) (2001c), *Memoria del Segundo Encuentro Nacional de la Red de Minería y Medio Ambiente de Chile, Arica 12, 13 y 14 de enero del 2001*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile
- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) (2001d), *Memoria del Segundo Encuentro: Conflictos Ambientales por Proyectos de Infraestructura Pública del MOP, Temuco-Puerto Saavedra, 29 y 30 de octubre del 2001*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile
- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) (2002a), *Hacia una agenda ciudadana para la protección de los derechos de las comunidades afectadas por la minería y la protección ambiental*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile
- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) (2002b), *Conflictos Ambientales por Actividades Mineras en Chile. Catastro Na-*

*cional 2002*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile

- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) (2003), *Proyecto de Desarrollo de Estrategias, Experiencias y Propuestas para la Gestión de Conflictos Ambientales en Chile*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile
- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) (2004), *Justicia ambiental: un derecho irrenunciable*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile
- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) (s.d.a), *Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y Participación Ciudadana*, Cartilla de Legislación Ambiental, 1, [www.olca.cl/oca/legales/legal02.htm](http://www.olca.cl/oca/legales/legal02.htm) (consultato il 17/11/2005)
- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) (s.d.b), *Alternativas para el uso de Plaguicidas*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile
- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) (s.d.c), *Plaguicidas Domésticos*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile
- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) (s.d.d), *Guía preventiva de exposición a plaguicidas o pesticidas*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile
- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) (s.d.e), *El Conflicto Ambiental por la Construcción de la Carretera Ruta D-705 en la Reserva Nacional Las Chinchillas*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile, [www.olca.cl/oca/chile/chinchillas.htm](http://www.olca.cl/oca/chile/chinchillas.htm) (consultato il 05/01/2008)
- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) (s.d.f), *El conflicto ambiental por Construcción de la Carretera Costera por Isla Wapi, territorio Mapuche Lafkenche*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile, [www.olca.cl/oca/chile/islahuapi.htm](http://www.olca.cl/oca/chile/islahuapi.htm) (consultato il 05/01/2008)
- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) (s.d.g), *El Conflicto Ambiental por la Construcción de la Segunda Pista del Aeropuerto Internacional Arturo Merino Benítez*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile, [www.olca.cl/oca/chile/aeropuerto.htm](http://www.olca.cl/oca/chile/aeropuerto.htm) (consultato il 05/01/2008)
- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) (s.d.h), *El conflicto ambiental por la instalación del Vertedero Santa Alicia en*

*la localidad de Patagual, Comuna de Coronel de la Región del Biobío*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile, [www.olca.cl/oca/chile/patagual.htm](http://www.olca.cl/oca/chile/patagual.htm) (consultato il 05/01/2008)

Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) (s.d.i), *El Programa Jurídico del Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile

Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) (s.d.l), *Comunicación para la Gestión Comunitaria de Conflictos Ambientales*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile

Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) (s.d.m), *Presentación Institucional del Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile

Odhiambo M.O. (1997), "Addressing natural resource conflicts through community forestry: the case of Eastern Africa", in: FAO, *Volume 1: Compilation of discussions papers made to the electronic conference on Addressing Natural Resource Conflicts through Community Forestry*, Community Forestry Unit, FAO, Roma

Padilla O.C. (2000), *El pecado de la participación ciudadana. Conflictos Ambientales en Chile*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile

Padilla O.C., San Martín S.P. (2000), *Conflictos ambientales: una oportunidad para la democracia*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Instituto de Ecología Política, Santiago de Chile

Pasqualotto G. (2002), "Intercultura e globalizzazione", in Miltenburg A. (a cura), *Incontri di guardi. Saperi e pratiche dell'intercultura*, Unipress, Padova

Percival V. (1997), "Environmental scarcity, poverty and conflict: future avenue for research", in: Smith D., Østreg W., *Environment, poverty and conflict. A research proposal*, FNI-PRIO, Report 3/97, Oslo

Pettit P. (1997), *Il Republicanesimo*, Feltrinelli, Milano

Poggio B. (2004), "La cultura organizzativa delle imprese socialmente responsabili" in Zanutto A. (a cura di), *Il progetto Equal Moses: Materiali del corso di formazione*, Rotatype, Mezzocorona, Trento, pp. 29-42

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano (PNUD) (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano,

- Santiago de Chile, [www.undp.org/spanish/proddal/informeProddal.html](http://www.undp.org/spanish/proddal/informeProddal.html) (consultato il 13/12/2007)
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (2003), *GEO América Latina y el Caribe: Perspectivas del Medio Ambiente 2003*, Programa de Las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Costa Rica
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) (2002), *Geo Brasil 2002, Perspectivas do Meio Ambiente no Brasil*, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos recursos naturais renováveis, Brasilia
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Secretaría General de la Comunidad Andina (2003), *GEO Andino 2003, Perspectivas del Medio Ambiente*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Secretaría General de la Comunidad Andina, Mexico DF, Lima
- Quaglino G., Mander M. (1987), *I climi organizzativi*, Il Mulino, Bologna
- Quintana R. A. P. (2005), *El conflicto socioambiental y estrategias de manejo*, Universidad Tecnológica Pereira, Colombia
- Raffestin C. (1981), *Per una geografa del potere*, Unicopli, Milano
- Raiffa H. (1982), *The art and science of negotiation*, Harward University Press, Cambridge (MA)
- Rawls J. (1982), *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano
- Rawls J. (2009), *Lezioni di storia della filosofia politica*, Feltrinelli, Milano
- Rebora G. (1998), *Organizzazione aziendale. Teorie e strumenti per l'analisi e la progettazione*, Carocci Editore, Roma
- Reclus E. (1905), *L'homme et la terre, Tome 5*, Librairie Universelle, Paris
- Red de Acción en Plaguicidas de Chile, Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones de Campo (1999), *Seminario Internacional: Control Ciudadano para la Fiscalización y Reducción del Uso de Plaguicidas, Santiago de Chile, 25, 26 y 27 de mayo de 1999*, RAP-AL, Santiago de Chile
- Reynaud A. (1984), *Disuguaglianze regionali e giustizia sociospaziale*, Milano, Unicopli
- Riojas R. J. (1995), "Medio Ambiente y Desarrollo en Latinoamérica", in *Christus*, 688, [www.sjsocial.org/crt/riojas.html](http://www.sjsocial.org/crt/riojas.html) (consultato il 28/11/2007)
- Rodal B. (1994), "The environment and changing concepts of security", in: *Commentary* n. 47, CSIS (Canadian Security Intelligence Service), Ottawa
- Rojas M. C. (2000), *La Pasta y el Pantano. Lucchetti y los pantanos de Villa. Conflictos Socioambientales entre una zona industrial y una área natural*

*protegida en la ciudad de Lima-Perú*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile

- Rozas M. E. (1999), *Catastro de Conflictos Ambientales por Plaguicidas: Bolivia - Perú - Chile*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile
- Ruffato M. (1999), "Il progetto educativo Semillita del Sol", in *Studium Educationis. Rivista per la formazione nelle professioni educative*, 4, Cedam, Padova, pp. 812-818
- Ruiz C. A. (2003), *Tendencias recientes del mercado internacional del petróleo*, Serie Recursos Naturales y Infraestructura, 69, Comisión Económica para América Latina y Caribe, Santiago de Chile, [www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/14385/lcl2021e.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/14385/lcl2021e.pdf) (consultato il 13/12/2007)
- San Martin S.P. (1997), *Conflictos Ambientales en Chile*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales e Instituto de Ecología Política, Santiago del Chile
- Sandel M. J. (1994), *Il liberalismo e i limiti della giustizia*, Feltrinelli, Milano
- Sandel M. J. (2009), *Justice: What's the Right Thing to Do?*, Farrar, Straus and Giroux
- Santandreu A. (1998), "Conflictos ambientales y mediacion", *Relaciones*, 170 julio, Montevideo, pp. 14-15
- Santandreu A., Gudinas E. (1997a), "Participacion y conflitos endemicos", *Cuadernos de Marcha*, 129, Montevideo, pp. 50-52,
- Santandreu A., Gudinas E. (1997b), *Definiciones y conceptos en conflictos ambientales*, Documento de Trabajo del CLADES, Montevideo
- Sarin M. (1997), "Actions of the voiceless: the challenge of addressing subterranean conflicts related to marginalised groups and women in community forestry", in FAO, *Volume 1: Compilation of discussions papers made to the electronic conference on Addressing Natural Resource Conflicts through Community Forestry*, Community Forestry Unit, FAO, Roma
- Schein E. (1984), "Cultura organizzativa e processi di cambiamento aziendali", in *Sviluppo e Organizzazione*, 84, pp. 21-35
- Schein E. (1985), *Cultura d'azienda e leadership. Una prospettiva dinamica*, Guerini e Associati, Milano
- Sciolla L. (1996), "Quando il pluralismo culturale diventa conflitto", in De Finis G., Scartezzini R. (a cura) (1996), *Universalità e differenza. Cosmopolitismo e relativismo nelle relazioni tra identità sociali e culture*, Franco Angeli, Milano

- Scotto G., Limoncic F. (a cura) (1997), *Conflitos sócio-ambientais no Brasil, volume II, O caso do Rio de Janeiro*, Ibase, Rio de Janeiro
- Seguel A. (2003), *Basurales en comunidades Mapuches: un conflicto latente en la Región de la Araucanía*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile
- Smith D., Østreng W. (1997), *Environment, poverty and conflict. A research proposal*, FNI-PRIO, Report 3/97, Oslo
- Sparti D. (1996), *Soggetti al tempo. Identità personale tra analisi filosofica e costruzione sociale*, Feltrinelli, Milano
- Stec S. (2003), *Handbook on access to justice under the Aarhus Convention*, The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, Szentendre
- Strati A. (1992), "Introduzione", in Alvesson M., Berg P.O., *L'organizzazione e i suoi simboli. Il contributo della prospettiva simbolica all'analisi delle culture organizzative*, Raffaello Cortina, Milano
- Strati A. (1996), *Sociologia dell'organizzazione. Paradigmi teorici e metodi di ricerca*, La Nuova Italia Scientifica, Roma
- Strati A. (2004), *L'analisi organizzativa. Paradigmi e metodi*, Carocci Editore, Roma
- Sunstein C. R. (2009), *A cosa servono le Costituzioni. Dissenso politico e democrazia deliberativa*, Il Mulino, Bologna
- Susskind L., Cruickshank J. (1987), *Breaking the impasse. Consensual approaches to resolving public disputes*, Basic Books, New York, 1987
- Susskind L., McKernan S., Larmer J. T. (1999), *The consensus building handbook, The Consensus Building Institute*, Sage Publications
- Taylor C. (1989), *Sources of the Self. The Making of Modern Identity*, Harvard University Press, Cambridge
- Taylor C. (1998), "La politica del riconoscimento", in Habermas J., Taylor Ch. (1998), *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Feltrinelli, Milano
- Taylor C. (2009), *L'età secolare*, Feltrinelli, Milano
- Terram (2005), *Injusticia Ambiental y desarrollo urbano: el caso de la autopista Acceso Sur a Santiago*, Registro de Problemas Públicos, Informe n. 21, Terram Publicaciones, Santiago de Chile
- Thieba D, Ouedraogo H., Mathieu P., *La gestion alternative des conflits lies aux ressources naturelles*, CILSS, Fao-FTPP, Ouagadougou, 1995

- Todorov T. (1984), *La conquista dell'America. Il problema dell' "altro"*, Einaudi, Torino
- Traore S., Lo H. (1997), "Natural resource conflicts and community forestry: a West African perspective", in FAO, *Volume 1: Compilation of discussions papers made to the electronic conference on Addressing Natural Resource Conflicts through Community Forestry*, Community Forestry Unit, FAO, Roma
- United Nations (UN) (1972), *Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-16 June 1972*, [www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97](http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97) (consultato il 11/12/2007)
- United Nations (UN) (1992a), *Rio Declaration on Environment and Development, United Nations Conference on Environment & Development, Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992*, [www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm](http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm) (consultato il 14/11/2007)
- United Nations (UN) (1992b), *Agenda 21, United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992*, United Nations Division for Sustainable Development, [www.sidsnet.org/docshare/other/Agenda21\\_UNCED.pdf](http://www.sidsnet.org/docshare/other/Agenda21_UNCED.pdf) (consultato il 13/12/2007)
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) (1971) *Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat*, [www.ramsar.org/key\\_conv\\_e.htm](http://www.ramsar.org/key_conv_e.htm) (consultato il 30/01/2008)
- United Nations Environment Programme (UNEP) (1997), *Global State of the Environment Report 1997 (GEO-1)*, United Nations Environment Programme, Nairobi, Kenya, [www.grida.no/geo1/index.htm](http://www.grida.no/geo1/index.htm) (consultato il 29/11/2007)
- United Nations Environment Programme (UNEP) (2002), *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial 2002 (GEO-3): Pasado, Presente y Futuro*, United Nations, Santiago de Chile, [www.grida.no/geo/geo3](http://www.grida.no/geo/geo3) (consultato il 29/11/2007)
- United Nations Environment Programme (UNEP) (2005), "Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente", in *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y Caribe*, United Nations, Santiago de Chile, [www.eclac.org/publicaciones/xml/1/21541/capitulo6.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/21541/capitulo6.pdf) (consultato il 29/11/2007)
- United Nations Environment Programme (UNEP) (2007), *Global Environment Outlook: environment for development (GEO-4)*, United Nations Environ-

- ment Programme, United Nations, Nairobi, Kenya, [www.unep.org/geo/geo4/media](http://www.unep.org/geo/geo4/media) (consultato il 29/11/2007)
- US Department of Transportation, Federal Highway Administration, Federal Transit Administration (2000), *Transportation and environmental justice cases*
- Vallega A. (1989), *Geografia umana*, Mursia, Milano
- Vallega A. (1990), *Essere, esistenza, ecosistema, pensiero geografico e questione ambientale*, Mursia, Milano
- Vallega A. (1995), *La regione sistema territoriale sostenibile, compendio di geografia regionale sistematica*, Mursia, Milano
- Vallejos R. A. (2005), “Los conflictos ambientales en una sociedad mundializada. Algunos antecedentes y consideraciones para Chile”, in *Revista LIDER*, 13, pp. 193-214, <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=2051185> (consultato il 14/12/2007)
- Van der Horst D., (2007) “NIMBY or not? Exploring the relevance of location and the politics of voiced opinions in renewable energy siting controversies”, *Energy Policy*, 35, pp. 2705-2714.
- Varea A., Maldonado A.M., Barrera C. (1992), *Directorio Verde*, CEP-EZE, Quito
- Varea A., Maldonado A.M., Barrera C. Endara L., Real B. (1997a), *Ecologismo ecuatorial, conflictos socio-ambientales y movimiento ecologista en el Ecuador, Vol1*, CEDEP-Abya-Yala, Quito
- Varea A., Maldonado A.M., Barrera C. (1997b), *Ecologismo ecuatorial, conflictos socio-ambientales en las ciudades*, Vol.2, CEDEP-Abya-Yala, Quito
- Varea A., Maldonado A.M., Barrera C. Endara L., Real B., Reyes V., Robalino G. (1997c), *Desarrollo Eco-ilogico, conflictos socio-ambientales desde la selva hasta el mar, Vol.3*, CEDEP-Abya-Yala, Quito
- Varela F.J., Thompson E., Rosch E. (1992), *La via di mezzo della conoscenza, le scienze cognitive alla prova dell'esperienza*, Feltrinelli, Milano
- Venegas F. (2000), *La minería sustentable puesta a prueba: el caso de la localidad de Huatacondo*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile
- Verdugo R.D.A.I. (1998), *Legislación Ambiental en el Ámbito de la Minería*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago de Chile
- Vergara E. J. (2005), “El mito de las privatizaciones en Chile”, in *Polis: Revista Académica de la Universidad Bolivariana*, 12, [www.revistapolis.cl/12/verg.htm](http://www.revistapolis.cl/12/verg.htm) (consultato il 10/11/2007)

- Vertova F. P., "Cittadinanza liberale, identità collettive, diritti sociali", in Zolo D. (a cura), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Bari
- Villareal C. (1997), "Socio-environmental and community forestry conflicts in Latin America", in FAO, Volume 1: Compilation of discussions papers made to the electronic conference on Addressing Natural Resource Conflicts through Community Forestry, Community Forestry Unit; FAO, Roma
- Von Foerster H. (1987), *Sistemi che osservano*, Astrolabio, Roma
- Wiewiorka M. (2002), *La differenza culturale. Una prospettiva sociologica*, Laterza, Roma-Bari
- Winograd T., Flores F. (1987), *Calcolatori e conoscenza, un nuovo approccio alla progettazione delle tecnologie dell'informazione*, Mondadori, Milano
- Woodrow Wilson Center (1995), *Environmental Change and Security Project, Report n. 1*, Spring 1995, Woodrow Wilson Center, Washington
- Woodrow Wilson Center (1996), *Environmental Change and Security Project, Report n. 2*, Spring 1996, Woodrow Wilson Center, Washington
- Woodrow Wilson Center (1997), *Environmental Change and Security Project, Report n. 3*, Spring 1997, Woodrow Wilson Center, Washington
- Woodrow Wilson Center (1998), *Environmental Change and Security Project, Report n. 4*, Spring 1998, Woodrow Wilson Center, Washington
- Woodrow Wilson Center (1999), *Environmental Change and Security Project, Report n. 5*, Spring 1999, Woodrow Wilson Center, Washington
- Woodrow Wilson Center (2000), *Environmental Change and Security Project, Report n. 6*, Spring 2000, Woodrow Wilson Center, Washington
- Woodrow Wilson Center (2001), *Environmental Change and Security Project, Report n. 7*, Spring 2001, Woodrow Wilson Center, Washington
- Woodrow Wilson Center (2002), *Environmental Change and Security Project, Report n. 8*, Spring 2002, Woodrow Wilson Center, Washington
- Woodrow Wilson Center (2003), *Environmental Change and Security Project, Report n. 9*, Woodrow Wilson Center, Washington
- Woodrow Wilson Center (2004), *Environmental Change and Security Project, Report n. 10*, Woodrow Wilson Center, Washington
- Woodrow Wilson Center (2005), *Environmental Change and Security Project, Report n. 11*, Woodrow Wilson Center, Washington
- Woodrow Wilson Center (2006), *Environmental Change and Security Project, Report n. 12*, 2006-2007, Woodrow Wilson Center, Washington

- Woodrow Wilson Center (2008), *Environmental Change and Security Project, Report n. 13, 2008-2009*, Woodrow Wilson Center, Washington
- Yáñez N., Aylwin J. (2007), *El Gobierno de Lagos, los pueblos indígenas y el "nuevo trato". Las paradojas de la democracia chilena*, LOM, Santiago
- Young I. M. (1996), *Le politiche della differenza*, Feltrinelli, Milano
- Zepeda A. I. N. (2007), *Propuesta Minera*, Centro de Estudios Humanistas de Chile, Santiago de Chile, [www.cehum.cl/images/stories/2007.03%20Propuesta%20Minera.pdf](http://www.cehum.cl/images/stories/2007.03%20Propuesta%20Minera.pdf) (consultato il 13/12/2007)
- Zincone G. (1992), *Da sudditi a cittadini. Le vie dello stato e le vie della società civile*, il Mulino, Bologna
- Zincone G. (2000), "Cittadinanza: trasformazioni in corso", in *Filosofia Politica*, 1, il Mulino, Bologna
- Zolo D. (1994) (a cura), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari



## Progetto formativo: “Processi di apprendimento di pace attraverso la gestione di tematiche ambientali”

Il progetto formativo “Processi di apprendimento di pace attraverso la gestione di tematiche ambientali” è stato ideato e promosso dal Forum Trentino per la Pace con l’Università di Trento. È partito nell’anno accademico 2005/06 e si è sviluppato a seguito del lavoro svolto da un’equipe di docenti, studenti e collaboratori della Facoltà di Ingegneria.

Il progetto ha come obiettivo la formazione e la sensibilizzazione rispetto ai processi di costruzione di pace mediati dalla gestione di conflitti di natura ambientale. Il percorso mira a potenziare l’apprendimento di conoscenze, capacità e attitudini valoriali in una prospettiva di formazione integrale della persona.

La proposta formativa è rivolta a persone adulte in formazione, in particolare studenti universitari, non solo della Facoltà di Ingegneria dove la proposta ha avuto origine. Una specifica attenzione è rivolta da un lato a persone che operano nel mondo della pace dei diritti umani e dell’associazionismo di solidarietà internazionale, dall’altro all’integrazione della formazione degli studenti di discipline ingegneristiche e scientifiche, per i quali il progetto costituisce un’opportunità di apprendimento legata al contesto ambientale su cui impattano scelte tecnologiche.

L’iniziativa si articola in due moduli. Il primo modulo prevede un seminario di 12 ore (1CFU) rivolto agli studenti della laurea triennale in ingegneria; il seminario si propone di approfondire conoscenze e competenze pratiche in merito alla gestione delle relazioni, alla prevenzione e alla trasformazione costruttiva di conflitti che possono sorgere intorno a delle iniziative di progetto. Il seminario rappresenta un primo approccio alla questione dei conflitti e, oltre agli studenti, vede la partecipazione di operatori e persone interessate alla solidarietà internazionale ed alla gestione dei conflitti.

Il secondo modulo si prevede un corso di 60 ore (5CFU), parte integrante del curriculum relativo all’orientamento denominato “Progettazione integrata dell’ambiente e del territorio nei contesti di cooperazione internazionale” della Laurea Magistrale in Ingegneria per l’Ambiente e il Territorio.

La proposta formativa rappresenta la prima e unica iniziativa di questo tipo a livello nazionale e ha come obiettivo la formazione di figure professionali in

grado di operare scelte tecnologiche che promuovano un modello di sviluppo umano e sostenibile, di valutarne l'impatto ambientale, sociale e culturale. Parallelamente agli obiettivi formativi dell'ingegnere ambientale, gli obiettivi specifici riguardano l'acquisizione di conoscenze tecniche e lo sviluppo di capacità e atteggiamenti personali specifici, in particolare:

- conoscenze tecniche delle problematiche ambientali e dei metodi di intervento appropriati a contesti in via di sviluppo;
- conoscenza dei modelli e dei processi di sviluppo in atto nel contesto internazionale e del loro legame con le scelte tecnologiche in campo ambientale, a livello locale e globale;
- abilità richieste per operare in contesti interculturali e multidisciplinari; abilità di lavoro in team, gestione creativa dei conflitti e dei processi di cambiamento
- consapevolezza della responsabilità ambientale e sociale delle scelte tecnologiche; sviluppo di un atteggiamento cooperativo e orientato allo sviluppo umano e sostenibile.

Per il raggiungimento degli obiettivi formativi viene utilizzato un approccio basato sulla partecipazione attiva degli studenti, attraverso metodologie formative attive e partecipative, che integrino forme di didattica più tradizionali, anche attraverso il lavoro su casi di studio.

I partecipanti hanno dimostrato molto interesse sia per il carattere innovativo delle tematiche proposte, sia per la metodologia didattica che ha favorito la partecipazione attiva dei corsisti alternando lezioni frontali a interpretazione di casi di studio, sperimentazione di tecniche di facilitazione dei processi, partecipazione a simulazioni e giochi di ruolo

Anche la composizione del gruppo è stata molto apprezzata dai partecipanti che hanno avuto la possibilità di confrontarsi e discutere sui temi proposti con persone di diversa formazione, sia studenti che lavoratori.



---

Stampato nel mese di febbraio 2010  
presso la C.L.E.U.P. "Coop. Libreria Editrice Università di Padova"  
Via G. Belzoni, 118/3 - Padova (Tel. 049 8753496)  
[www.cleup.it](http://www.cleup.it)