

## **Fattore Acqua. Alla ricerca di una governance mondiale**

giovedì 13 gennaio 2005

Sommario:

1. Energia ed acqua. La corsa al controllo.
2. Cause ed effetti.
3. Idropolitica.
4. Un'emergenza condivisa.
5. Effetto acqua. Un nuovo diritto.

### *1. Energia ed acqua. La corsa al controllo.*

Se lo Tsunami, attraverso l'acqua, ci ricorda che le politiche ambientali si ricollocano periodicamente da sole all'interno di una necessità giuridica di disciplinare globalmente il rapporto fra uomo e Gaia, altrettanto l'elemento acqua ci riporta verso una dimensione primordiale di sopravvivenza fisica legata all'acqua. Se il controllo delle risorse energetiche sembra aver rappresentato un buon motivo per definire le relazioni internazionali in chiave geopolitica, attribuendo a singole regioni del mondo un'importanza tale da far dipendere dalla loro stabilità politica, e dalla relativa capacità di azione, il futuro delle comunità, l'accesso all'acqua è il fattore più critico che ci si presenta tanto quanto lo stesso elemento, nella sua dinamica, si manifesta come strumento della forza della natura sul mondo umanizzato.

Lo sviluppo dei processi produttivi, la capacità economica e sociale di realizzare migliori insediamenti umani in aree difficili, e uno sfruttamento intensivo delle terre rivolto ad aumentare l'offerta di prodotti agricoli per eccesso di domanda, mutando il corso delle acque hanno mutato anche lo scenario internazionale ed il concetto medesimo di interesse nazionale ricollocandolo all'interno di un sistema di priorità future. Priorità, queste ultime, espresse non solo quale aspetto della sicurezza fisica di una comunità, ma anche della sicurezza economica entrambe complementari al raggiungimento di un benessere diffuso. In un sistema relazionale caratterizzato da una denazionalizzazione degli spazi economici sempre più interdipendenti l'acqua ha superato il suo essere solo un elemento essenziale per l'esistenza del genere umano accreditandosi come fattore geopolitico nella determinazione degli assetti regionali futuri più di quanto la disponibilità o lo stesso controllo del petrolio hanno fatto immaginare in passato e ancora oggi.

La stessa difficoltà a realizzare una vera governance mondiale evidenzia, a tutt'oggi, la centralità che l'acqua, e la sua qualità oltre che quantità, assume nella gestione del territorio, nelle premesse politiche poste a fondamento di un'economia primaria florida ed ecosostenibile in nome di un benessere collettivo che non si esaurisce solo nelle comunità che ne detengono l'accesso.

Il controllo dell'acque interviene a completare il quadro degli elementi in cui si risolve il concetto di interesse nazionale sotteso alle relazioni internazionali. Il dominio del mondo certamente dipende molto dalla disponibilità e dal controllo delle risorse energetiche. Ma il dominio

del mondo non può non dipendere anche dalla disponibilità di acqua. Così la stessa continuità di un modello di sfruttamento economico-alimentare delle risorse, quanto la capacità di approvvigionamento - nel momento in cui la linea delle acque non sempre corre lungo confini nazionali determinati ed in termini di autarchico controllo- ridefinisce i termini di crisi nel quantum di condivisibilità sarà espresso dagli Stati bagnati dal corso di un fiume.

## *2. Cause ed effetti.*

Ora che la Terra sia un pianeta coperto dal 71% dall'acqua rappresenta un dato fisico incontrovertibile e tale da farci immaginare una quantità inesauribile di acqua in virtù di un ciclo che ne rinnova progressivamente la disponibilità. Tutto questo sarebbe confortante se non fosse evidente che la distinzione fra l'acqua disponibile per uso umano, desalinizzata, e le riserve oceaniche, fatte salve le disponibilità offerte dai ghiacciai artici ed antartici e la reale capacità di potabilizzazione esprimibile da ogni singola comunità politica in ragione delle possibilità tecnologiche disponibili o acquisite non sono identiche nella destinazione d'uso. Se le cause dello stress idrico in termini di utilizzazione alimentare e produttiva non sono poche, nè, tantomeno, sono indipendenti, è l'interdipendenza delle singole fonti di crisi che dimostra la valenza strategica della risorsa acqua. Lo stesso aumento demografico, ad esempio, nel provocare un incremento della pressione umana su territori caratterizzati da una scarsità di risorse alimentari e di opportunità economiche di crescita -che incidono in maniera significativa sull'aspettativa di vita e di sicurezza economica della comunità nazionale - non esaurisce i suoi effetti solo all'interno dei confini politici ma ne trasferisce i risultati nelle comunità più prossime. Lo stress idrico che si manifesta in tali aree a maggior densità di popolazione si somma, così, allo sfruttamento indiscriminato ed intensivo delle terre senza rotazione e con un ricorso alla fertilizzazione sempre più ampia, comportando non solo la sottrazione di quantità notevoli di acqua ma, in ragione direttamente proporzionale alla vastità delle colture, una diffusione dell'inquinamento ed un rischio di impoverimento delle terre sia a monte che a valle. Inoltre, a completare lo scenario di crisi, se la debolezza dei sistemi di irrigazione e la disponibilità di tecnologie obsolete di canalizzazione e di sfruttamento idrico delle falde aumenta la dispersione, senza abbatterne i costi dell'esercizio, è altrettanto vero che la mancata progettazione di strutture idriche capaci di realizzare la migliore offerta, ed il minor costo di accesso soprattutto nelle regioni più povere, dimostra che l'offerta, o monopolio tecnologico degli Stati più evoluti, determina un aumento del prezzo dell'acqua tale e tanto da impedirne l'accesso alle comunità più umili. Se poi si aggiunge ad un tale quadro complessivo l'inquinamento che pregiudica la qualità delle acque dovute all'assenza di impianti di decantazione delle acque reflue, derivanti dall'uso in attività produttive prima della reimmissione in circolo attraverso lo scarico nei corsi d'acqua, allora il saldo non può che essere negativo sommandosi ai costi sociali già espressi.

In uno quadro così complesso, insomma, la gestione politica dell'acqua diventa gestione strategica degli equilibri in un processo progressivo di consapevolezza da parte delle comunità più deboli, di non dover essere i soli depositari dell'inquinamento dei paesi più evoluti o gli ultimi pagatori delle scorie derivanti dall'uso energetico delle risorse. Povertà ed accesso all'acqua, d'altra parte, corrono di pari passo la corsa della crescita e dello sviluppo dove non vi è crescita senza acqua e il relativo accesso non può, quindi, costare di più nei paesi poveri. La stessa disponibilità di tecnologia idonea, quanto i costi della potabilizzazione non possono rispondere, quindi, solo ad esigenze private di ammortamento degli investimenti e agli utili conseguibili.

Il saldo politico immediato di tale osservazione dimostra, infatti, il rilievo politico dell'acqua in termini di costi della potabilizzazione. Costi sempre più alti quanto più alto è l'indice d'inquinamento delle falde acquifere e delle risorse potabili immediatamente disponibili e non tecnologicamente derivate, come la desalinizzazione dell'acqua del mare ad esempio.

Per questo, il vero problema diventa non tanto la disponibilità fisica d'acqua, quanto la disponibilità politica di acqua potabile. Un paradosso tanto evidente quanto altrettanto chiaro è che il costo delle tecnologie rischia di abbattersi sul prezzo dell'accesso nei paesi più poveri creando le premesse per una vera e propria guerra sociale quale risposta ai costi che la privatizzazione progressiva della gestione delle acque da parte delle imprese che ne detengono la tecnologia comporterebbe.

### *3. Idropolitica.*

Dalla considerazioni precedenti si comprende come l'acqua assuma sempre di più, insomma, un ruolo politico e strategico nello stesso tempo. Il controllo del Nilo per l'Egitto se il dominio a monte viene condiviso con il Sudan e L'Etiopia e per le sorgenti con la Tanzania o il contenzioso fra Turchia e Siria, e l'Iraq di domani di fronte al proliferare di dighe a monte dell'Eufrate - che ne riducono progressivamente la portata del fiume alterando l'equilibrio idrobiologico dell'antica Mesopotamia- ne sono alcuni esempi ma non i soli. Il carattere di internazionalità che lo scorrere dei fiumi presenta è, in fondo, l'aspetto critico della gestione della risorsa qualificandosi come punto di contatto fra frontiere non soltanto politiche, ma culturali e politiche nel contempo, fra comunità diverse e modelli economici altrettanto differenti e difficilmente integrabili. Il dato geopolitico che si può sottolineare, in altri termini, è che la denazionalizzazione progressiva, giuridica o forzata, dei corsi d'acqua in condominio, e la nazionalizzazione pretesa di parti del sistema idrico in assenza di governance compatibili con le leggi fisiche rendono non componibili interessi che si caratterizzano per diversità di uso e di ragioni economiche dell'acqua. Guardando al Mekong, ad esempio, si potrà notare come il corso del fiume indocinese, da cui dipende l'economia di sussistenza del Viet Nam in particolare, corre dalla Cina per raggiungere, nello scorrere verso il

delta, Laos, Birmania, Thailandia, e Cambogia. Sei Stati, Viet Nam compreso, sovrappopolati. Fra queste cinque economie di sussistenza progressivamente a valle ed una industriale a monte, quella cinese dello Xijng Jang. Se poi ci si sposta sul Nilo, ci si renderà conto che il grande fiume, dalle sorgenti in Tanzania, scorre attraversando ben nove Stati e di come e quanto dal controllo e dalle modalità di approvvigionamento degli Stati a monte dipenda l'offerta d'acqua per Il Cairo che fonda quasi totalmente le aspettative idriche sul ...controllo del Nilo. In tutto questo si esprime un vantaggio fisico dato dalla posizione upstream di uno Stato che potrebbe essere determinante nella scelta delle politiche di approvvigionamento idrico, o energetico, attraverso la realizzazione di opere a monte. Da queste osservazioni sulla "carta" il vero problema che emerge è che la distribuzione dell'acqua non rispetta i limiti nazionali, ma si globalizza da sè in ragione di leggi fisiche che vanno al di là dell'umanizzazione politica dello spazio. Il potenziale di insicurezza che la disponibilità/indisponibilità di acqua esprime è molto alto se si aggiunge a tale osservazione il fatto che più di 250 corsi d'acqua non corrono solo su un unico confine nazionale. Così, per esempio, la stessa economia delle nazioni prevalentemente agricole non può non subirne gli effetti di una simile oggettività geografica non tanto per la riduzione progressiva delle terre da coltivare, quanto per l'indisponibilità di acqua da destinare ad usi produttivi. Una situazione di crisi che sarà assorbita dai paesi più poveri, ad economia primaria, a maggior pressione demografica.

Non solo. Se a tutto questo si aggiunge la stretta connessione esistente fra il mutamento delle condizioni climatiche della rotazione delle stagioni e l'inquinamento delle acque che pone a rischio la salubrità dell'ambiente in quanto tale, si chiarisce ancor di più che il controllo diventa l'elemento chiave sia in termini conflittuali, in situazioni di crisi, ma anche di gestione democratica e condivisa.

Tuttavia la possibilità di realizzare un equilibrio sostenibile, eco e biosostenibile, dipende proprio dalla capacità e dalle abilità delle comunità locali di gestire la risorsa idrica con oculatezza, sia in termini di consumo che produttivi al di là dei costi. Costi la cui valenza sociale, in termini di accessibilità, dovrà essere comunque garantita. Ciò che è importante aggiungere è che diventa essenziale evitare una discriminazione all'accesso fondata sul costo economico dell'acqua. Una simile criticità determinerebbe gravissime tensioni interne nelle comunità a minor coesione e maggiormente stratificate in termini di reddito con un coinvolgimento della comunità internazionale significativamente cruento. Di fronte a ciò, se si fosse prestata maggior attenzione alle dichiarazioni rese nel forum mondiale sull'acqua, tenutosi all'Aja nel marzo del 2000, ci si sarebbe resi conto che il sottile passaggio da bisogno umano a diritto umano dell'accesso all'acqua potabile rappresenta null'altro che una qualificazione ulteriore del bene in termini di essenzialità e di risorsa insostituibile per le comunità e per la loro crescita.

D'altra parte, un'ipotesi di conflittualità non potrebbe non nascere che da una diversa sensibilità sociale verso l'offerta di acqua gestita da terzi che ne detengono il monopolio tecnologico della potabilizzazione e dell'offerta. Quasi una neocolonizzazione della risorsa in chiave contemporanea. Il costo sociale è già molto alto nelle comunità marginali del mondo. Ma il prezzo internazionale in termini di instabilità regionale potrebbe essere ancora più alto. L'acqua fa parte della vita di un popolo, è parte della sua cultura. Così un confronto per l'acqua diventerebbe un confronto fra culture. Fra il diritto dell'una di sopravvivere rispetto all'altra.

#### *4. Un'emergenza condivisa.*

Dalle osservazioni precedenti sembra che una prima conseguenza sia rappresentata dalla necessità di realizzare una nuova geografia idrica che coinvolga le comunità politiche e che permetta di superare il tradizionale concetto di idrografia per giungere ad una nuova qualificazione geopolitica di un territorio espressa in termini di disponibilità delle risorse. Qualità e quantità vanno di pari passo e la distribuzione ineguale delle opportunità rendono inadeguate le possibilità odierne di ridefinirne, in termini di una distribuzione più equa e dai costi sociali più accessibili, l'accesso.

Se più del 40% degli Stati mondiali dipende dall'offerta d'acqua garantita da fiumi condivisi, è fisiologicamente prevedibile che la legittimazione all'approvvigionamento, e le modalità di sfruttamento dell'uno o dell'altro Stato attraversato diventino i motivi di confronto che possono trasformarsi in ragioni di conflitto di fronte all'incapacità di contemperare le ragioni degli uni e degli altri. Tuttavia, la necessità e la volontà di rideterminarne lo sfruttamento non possono riguardare solo la politica nazionale, interna, del singolo Stato, nel momento in cui dall'acqua dipenderà la sicurezza fisica ed economica di chi si trova a valle. Le ragioni del diritto, quindi, si scontrano con le valutazioni politiche. D'altra parte, quale ruolo attribuire ad una risorsa che determina incertezza e paure che non hanno precedenti e che non sono paragonabili al rischio dello stress da petrolio? La questione delle acque si pone in termini chiaramente di forte contrapposizione politica nella gestione futura laddove gli strumenti, protocolli od accordi, redatti in tempi passati perdono di attualità di fronte ad una pressione demografica in aumento soprattutto nei paesi a minor possibilità di accesso, o di controllo, agli approvvigionamenti idrici. Per questo, la geografia politica dell'acqua, nel mutare lo scenario di analisi del territorio in termini prettamente fisici, qualifica il problema in termini strategici soprattutto nella misura in cui lo sviluppo delle ricerche e delle modalità di approvvigionamento viene condotto a livello nazionale salvo una governance minima delle istituzioni internazionali, FMI o BMI, subordinandone le progettualità a rigide valutazioni finanziarie.

Ma la condivisione dei flussi non è la sola emergenza da affrontare in un quadro di sinergia politica. La stessa desertificazione, in altri termini, quanto la condivisione dei corsi dei fiumi,

infatti, non è un fenomeno fisico a sè. Impoverimento delle terre e internazionalità del corso dell'acqua esprimono caratteri di criticità che implicano un approccio internazionale. La desertificazione, come la condivisione dell'offerta idrica, non è solo un problema nazionale ma rappresenta un problema regionale e, per certi versi, data la progressione fisica del fenomeno, internazionale. In fondo non si tratta di uno Stato ma di un'intera parte dell'Africa, quella subsahariana, ad esempio, in cui malattie e scarsità di risorse alimentari, e redditi al limite della sopravvivenza, motivano scontri tribali cruenti e di non poco conto nell'equilibrio complessivo di una parte di un continente, difficile, densamente popolato, a forte rischio di migrazione ambientale verso le comunità più evolute e a miglior standards di qualità della vita.

Desertificazione e scarsità d'acqua, in sostanza, diventano veri e propri motivi di stravolgimento di stili di vita modificando la stratificazione sociale e diventando cause di conflittualità interetnica e di instabilità politica interna dovute al dominio dell'accesso alle risorse. Un rischio che il processo progressivo di desertificazione e di indisponibilità d'acqua sarebbe posto a carico dei paesi a minor opportunità collocandoli sulla soglia di un'irreversibile, o quanto meno costosa, in termini sociali, ridefinizione della produttività biologica che implica responsabilità umane e richiede nuovi metodi di intervento sul territorio.

##### *5. Effetto acqua. Un nuovo diritto.*

L'acqua è un fattore che limita, condizionando lo sviluppo di una comunità. Ma l'acqua è un elemento ciclicamente rinnovabile, non sostituibile, diversamente distribuito sulla Terra dove l'inquinamento ne riduce l'utilizzabilità e ne depaupera, di fatto, al di là delle altre cause, il patrimonio disponibile di acqua dolce. Il rischio che l'acqua potabile possa essere una commodity per pochi propone una dimensione giuridica necessaria per disciplinare sia un bisogno essenziale che un diritto fondamentale. Una difesa del patrimonio idrico non può prescindere da una qualificazione giuridica della tutela che ne garantisca la difesa e soprattutto ne eviti gli abusi nell'offerta e nell'uso. Riconoscere un diritto all'acqua significa tutelare la possibilità offerta indiscriminatamente a tutti i membri della comunità internazionale di accedere all'acqua secondo quantità e qualità sufficienti a garantirne la sopravvivenza. Una qualificazione giuridica di tale tenore, ed una garanzia riconosciuta attraverso il diritto, rappresenterebbe un primo passo che ridefinirebbe i termini della materia riconducendola nell'ambito delle tutele dei diritti fondamentali riconosciuti all'individuo: primo fra tutti quello alla vita.

L'aver stabilito nella Conferenza delle Nazioni Unite sull'acqua tenutasi a Mar de La Plata nel 1977 che "...tutti hanno diritto di accedere all'acqua potabile in quantità e qualità corrispondenti ai propri bisogni..." non rappresenta solo un'indicazione di massima. Tutt'altro. Essa è la premessa della costruzione di una norma di diritto internazionale consuetudinario che si afferma

progressivamente nella costante volontà della maggior parte degli Stati della comunità internazionale di riconoscere all'acqua un'importanza vitale per l'esistenza del genere umano.

Un diritto necessario, che consolidi un sentimento diffuso nella comunità internazionale per il quale la sicurezza idrica rappresenta un aspetto rilevante della sicurezza fisica di una comunità, e che nel garantire il soddisfacimento dei bisogni primari della stessa comunità ne riconosca a questa, come agli individui, il diritto all'accesso ad un'acqua sana e sufficiente, dove i servizi igienico-sanitari diventino a loro volta diritti fondamentali che dovranno essere garantiti e tutelati. Un sentimento che deve governare anche l'interesse privato nell'investimento insieme alla dignità delle popolazioni locali espresso in un'ottica transnazionale dell'offerta e del consumo. Assicurare un buon governo delle risorse idriche, coinvolgendo sia l'interesse pubblico che quello privato, è forse l'aspetto più difficile soprattutto perchè l'irrinunciabilità per ogni comunità al diritto all'accesso e disponibilità di acqua non permetterebbe come conseguenza altre opzioni giuridiche a tutela se non le ragioni della forza. Così, il problema non è tanto di riaffermare la giuridicità di formule preesistenti acquisite dal diritto internazionale che riconoscono l'interesse internazionale per i fiumi navigabili ( ad esempio nella Conferenza di Barcellona del 1921). Nè tantomeno ridefinire, e riqualificare soprattutto, i termini dell'uso ottimale o di massimizzazione dell'utilizzazione delle acque di un fiume, rinvenibili in determinate convenzioni, come quella del 1929 tra Egitto e Sudan. La disciplina convenzionale, ovvero la conclusione di accordi fra gli Stati che vivono lungo il corso o ne sono attraversati, è deficitaria di norme generali di principio. Un deficit che abbandona alla sovranità dei singoli Stati la decisione dei termini dell'accordo fatta salva la norma, da dimostrare volta per volta, di non cagionare con le proprie attività danno ad altri. Ciò che serve è una qualificazione internazionale del diritto all'acqua. Una qualificazione necessaria per poter proporre in termini vincolanti ed esecutivi una tutela generale, riconducendo il diritto all'acqua a diritto fondamentale. Una tutela e garanzia che nasce dalla possibilità economica di abbattere i costi sociali dell'approvvigionamento evitando conflitti di interesse e campagne di monopolio.

Il consolidamento prima e un efficace esercizio di una governance condivisa, locale e regionale dell'acqua, immediatamente dopo, che affermi e pretenda di imporre una tutela giuridica effettiva di un diritto previsto, qualificato, riconosciuto come tale, e difeso, da una norma di diritto internazionale generale postane a garanzia.