



Le promesse disattese della COP27: una «svolta» troppo modesta?

Marianna Bianca Galantucci

Dottoranda in “Diritti, Economie e Culture del Mediterraneo”, Università di Bari Aldo Moro

1. Introduzione.- La ventisettesima Conferenza sul clima dell’ONU, tenuta a Sharm El-Sheikh dal 6 al 20 novembre 2022, si è chiusa piuttosto mestamente, eccezion fatta per l’accoglienza da stadio (tra cori e applausi) riservata al neoeletto Lula, che ha per l’occasione reiterato il suo impegno alla lotta contro la deforestazione e chiesto formalmente di ospitare in Amazzonia la Conferenza del 2025. Il leader brasiliano ha anche sostenuto le istanze di giustizia climatica sollevate dai Paesi in via di sviluppo durante il summit, assieme alle richieste del gruppo G77 (e Cina) in merito alle questioni finanziarie discusse in agenda, in particolare l’attivazione di un meccanismo di *loss and damage* (tra i temi più controversi delle ultime riunioni annuali)¹.

Nel corso della COP27 i Paesi in via di sviluppo hanno chiesto di dare maggiore concretezza al principio delle responsabilità comuni ma differenziate, cardine del diritto ambientale internazionale. I lavori della Conferenza sono rimasti sostanzialmente intrappolati in un’*impasse*, tra misure troppo deboli, rimpallo di responsabilità e bracci di ferro tra Nord e Sud globale, che hanno allungato i negoziati sino a tarda notte, per poi concludersi con soluzioni poco adeguate: il timore è che nei fatti l’obiettivo dichiarato nel documento finale (di contenere l’aumento delle temperature globali nel limite di 1.5°C) sia poco credibile, nonostante il margine (seppur minimo) di possibilità prospettato dal report di *Global Carbon Budget*² in apertura della Conferenza.

Da un lato, la COP27 ha conseguito un risultato importante: la creazione di un fondo dedicato a perdite e danni. L’accordo raggiunto sul fondo *loss and damage*, dopo anni di discussioni in merito, ha portata storica. Tuttavia, non si definiscono criteri chiari per stabilire chi debba contribuire e chi possa usufruirne, rimandando la questione di un altro anno, in occasione della COP28. D’altro canto, a fronte di un (mezzo) successo in termini di giustizia ambientale, la COP27 non fa alcun passo avanti sugli impegni per la riduzione delle emissioni di gas serra: un nulla di fatto, in termini di implementazione, estremamente grave data la portata e l’urgenza della crisi attuale.

2. I nodi centrali del dibattito.- La Conferenza annuale delle Nazioni Unite sul Cambiamento climatico costituisce l’evento più importante all’interno del sistema di tutela internazionale dell’ambiente delineato dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (UNFCCC) firmata nel 1992 a New York³. A sua volta, la Convenzione UNFCCC costituisce il quadro di riferimento a livello internazionale per la negoziazione e la promozione delle misure (cooperative) di contrasto al cambiamento climatico.

¹ D. Vetter, ‘Brazil Is Back’ Lula Tells COP27, In Vow To Protect Amazon Rainforest, in *Forbes*, 16 novembre 2022, <https://www.forbes.com/sites/davidrvetter/2022/11/16/brazil-is-back-lula-tells-cop27-in-vow-to-protect-amazon-rainforest/?sh=67e7fc7374ce>.

² P. Friedlingstein et al., *Global Carbon Budget 2022*, in *Earth System Science Data*, vol. 14, 2022, pp. 4811–4900.

³ La Convenzione è stata ratificata da 198 Paesi, tra cui l’Italia.

La Conferenza di Sharm El-Sheikh è stata pensata come un'edizione dal forte contenuto pratico, evidente già dal titolo: *Together for implementation*. Il riferimento, in questo caso, è agli impegni assunti con la sottoscrizione dell'Accordo di Parigi nel 2015⁴. Tali impegni, tra cui la promessa di limitare il riscaldamento globale entro la soglia di 1,5° C, rimangono ancora in buona parte disattesi a livello globale. Al contrario, le emissioni di gas ad effetto serra sono ulteriormente aumentate negli ultimi anni⁵. La recente crisi energetica e alimentare, a seguito dello scoppio della guerra in Ucraina, ed il conseguente incremento nell'utilizzo del carbone, hanno ulteriormente rafforzato questa tendenza. Infine, il peggioramento delle relazioni diplomatiche tra Paesi occidentali, Russia e Cina, ha posto ulteriori difficoltà al raggiungimento di un accordo cooperativo nel corso dell'incontro di quest'anno.

Il dibattito nel corso della Conferenza di Sharm El-Sheikh si è incentrato su tre punti principali: l'implementazione delle misure di mitigazione previste dall'accordo di Parigi, la promozione ed il finanziamento delle strategie di adattamento per i Paesi più vulnerabili agli effetti avversi del cambiamento climatico e la questione della compensazione per le perdite e danni, subiti proprio a causa del deteriorarsi della situazione ambientale. La Conferenza di quest'anno ha accentuato l'enfasi sulle misure di adattamento, tradizionalmente relegate ad un ruolo di secondo piano rispetto alle misure di mitigazione. Parte di questo cambio di attitudine può essere spiegato dalla particolare ambientazione di questa COP, la quinta in ordine cronologico a svolgersi nel continente africano. In un certo senso, questa edizione della COP ha «presentato il conto» ai Paesi più ricchi, richiamandoli alle loro responsabilità per la crisi ambientale attuale, e chiedendo che questi ultimi si facciano carico dei costi della transizione ecologica e delle misure di mitigazione e adattamento⁶.

La questione del *loss and damage* si è imposta come punto focale della COP27, ricevendo grande attenzione mediatica. Si tratta di una domanda di giustizia ambientale, promossa dai Paesi più vulnerabili al cambiamento climatico, oltre che più poveri e meno resilienti, avanzata nei confronti dei Paesi ricchi, storicamente responsabili per l'attuale crisi climatica. L'idea fondamentale alla base è stabilire chi debba pagare per i danni prodotti dalle conseguenze avverse del cambiamento climatico. Tale richiesta è osteggiata dai Paesi più ricchi, timorosi che qualsiasi concessione in tal senso possa comportare un primo passo verso un'attribuzione di responsabilità nei loro confronti ed un aumento fuori controllo del contenzioso climatico sul tema⁷ (motivo per il quale, per controbilanciare il contenuto dell'articolo 8 dell'Accordo di Parigi, nel corso dei

⁴ UNFCCC, *Paris Agreement, UN Doc FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1*, 12 dicembre 2015.

⁵ P. Friedlingstein et al., *Global Carbon Budget 2022*, cit.

⁶ Il continente africano, infatti, sebbene responsabile di appena il 3,8% delle emissioni globali, è tra le zone più vulnerabili agli effetti avversi del cambiamento climatico, le cui conseguenze sono già in parte presenti (si pensi alla siccità che sta mettendo a dura prova da due anni l'Africa orientale, alle alluvioni in Sudan).

⁷ Si v. per una trattazione sintetica sul tema: L. Moosmann et. al., *The COP27 Climate Change Conference: status of climate negotiations and issues at stake. Study for the Committee on the Environment, Public Health and Food Safety, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies*, European Parliament, 2022, pp. 43 ss.

negoziati era stata aggiunta la clausola cautelativa del paragrafo 51⁸). In proposito, Frans Timmermann, vicepresidente della Commissione Europea, aveva annunciato in apertura dei lavori che parte dei futuri fondi UE per finanziare misure di adattamento climatico sarà destinato a coprire perdite e danni dei Paesi più vulnerabili, esprimendo al contempo una posizione critica nei confronti della proposta dei Paesi del G77⁹.

Già la decisione di inserire formalmente questo argomento nell'agenda dei lavori aveva rappresentato un passo avanti rispetto allo stallo con cui si era chiusa la precedente COP26, a Glasgow. Tuttavia, la questione è lungi dall'essere risolta: come rilevato, nonostante la portata storica della decisione sul fondo per perdite e danni, resta ancora da definirne il funzionamento in termini di Paesi contributori e beneficiari. Si è discusso anche del passaggio di *status* dei finanziamenti previsti per la transizione ecologica e le misure di adattamento: da prestiti a donazioni, in modo da evitare che anche queste misure vadano ad aggravare la trappola del debito per i Paesi più vulnerabili.

Uno dei punti che sembravano più promettenti nel corso dell'incontro è stata la discussione su «l'agenda della svolta»: un piano d'azione per decarbonizzare il pianeta, che punta a ridurre le emissioni concentrandosi sui settori dell'energia, del trasporto su strada, dell'acciaio, dell'idrogeno e dell'agricoltura, responsabili da soli di circa il 50% delle emissioni di gas ad effetto serra¹⁰. Promesse, come si è visto, in parte disattese nella decisione finale.

Infine, si è registrato un record di partecipazione da parte della società civile, soprattutto africana¹¹, con una potenziale diversificazione di approcci strategici: mentre i Governi puntano tradizionalmente su soluzioni tecnologiche e *market based* per contrastare il cambiamento climatico, la società civile sposta l'attenzione su esigenze, conoscenze e capacità delle persone e dei popoli.

3. Punti critici e questioni aperte.- Lo *status* del Paese ospitante ha rappresentato un aspetto controverso dell'incontro: è possibile, ci si chiede, perseguire la giustizia climatica senza giustizia sociale? In occasione della COP27, l'impressione è che si sia scelto di chiudere entrambi gli occhi rispetto alle violazioni di diritti umani di cui è accusato il Governo del generale El Sisi. Secondo le denunce di diverse ong, sia prima che durante l'evento, il Governo egiziano ha fortemente limitato la possibilità di manifestare¹². L'Egitto è inoltre un Paese fortemente dipendente dalle proprie

⁸ Il par. 51 del documento di adozione dell'Accordo di Parigi specifica infatti che l'articolo 8 «*does not involve or provide a basis for any liability or compensation*». UNFCCC, *Adoption of the Paris Agreement*, FCCC/CP/2015/10/Add.1, 29 gennaio 2016.

⁹ European Commission Speech, *Remarks by Executive Vice-President Timmermans at the Ministerial side event on the Team Europe Initiative on climate change adaptation and resilience in Africa*, Sharm El-Sheikh, 16 novembre 2022.

¹⁰ Per maggiori informazioni su questa iniziativa si v.: Climate Champions, *The Breakthrough Agenda: a master plan to accelerate decarbonization of five major sectors*, 11 novembre 2022, <https://climatechampions.unfccc.int/breakthrough-agenda/>.

¹¹ Si ascolti a riguardo l'intervista di Alberto Parise su Nigrizia, *COP27, sette giorni per salvare il pianeta*, 11 novembre 2022, disponibile su: <https://www.nigrizia.it/notizia/cop-27-sette-giorni-per-salvare-il-pianeta>.

¹² Si v. ad esempio la dichiarazione in merito di Human Rights Watch: «*Egypt's Government has no intention of easing its abusive security measures and allowing for free speech and assembly*». Human Rights Watch ha firmato, assieme ad altre 35 ong, l'articolo di denuncia pubblicato da Freedom House il 13 luglio 2022: *Egypt*:

esportazioni di combustibili fossili (così come gli Emirati Arabi Uniti, che ospiteranno la prossima COP), in potenziale conflitto di interessi rispetto agli obiettivi specifici della Conferenza sul clima. Queste perplessità si sommano ad alcune incongruenze formali, come l'utilizzo di centinaia di jet privati da parte di molti delegati o la sponsorizzazione dell'evento da parte della multinazionale Coca Cola, tra le maggiori produttrici mondiali di bottiglie di plastica usa e getta.

Rispetto alla COP26, il contingente di delegati collegati a industrie produttrici di petrolio e gas è sensibilmente aumentato (si è parlato del 25% in più¹³). Secondo le dichiarazioni del rappresentante dell'ong *Global Witness* alla BBC, il numero di delegati provenienti da questo settore è stato numericamente più consistente dei delegati dei dieci Paesi colpiti più gravemente dalle conseguenze avverse del cambiamento climatico. Questo aveva posto ulteriori dubbi sull'effettiva possibilità che i negoziati portassero all'assunzione, da parte degli Stati, di impegni seri in termini di riduzione delle emissioni di gas inquinanti e transizione dai combustibili fossili a fonti di energia rinnovabile, timori in buona parte confermati dai fatti.

Il delegato dell'*African Petroleum Producers Organizations*, Dr Omar Farouk Ibrahim, ha giustificato con le seguenti parole la propria scelta di partecipare al summit: «*if you are not at the table, you'll be on the menu*». Prendendo spunto da questa riflessione, sarebbe opportuno chiedersi chi siano stati i grandi assenti dell'incontro di Sharm El-Sheikh. Sebbene vi sia stata una certa partecipazione da parte di rappresentanti di popolazioni indigene di diversi continenti, sarebbe ingenuo affermare che le istanze delle comunità indigene siano state le più incisive, sia numericamente sia in termini di peso politico: al contrario, è plausibile che, nella sostanza, ancora una volta le richieste delle popolazioni originarie siano rimaste inascoltate.

L'incontro di Sharm El-Sheikh ha sicuramente rappresentato un passo avanti in termini di giustizia ambientale e di cooperazione internazionale, soprattutto finanziaria. Questa edizione, oltre ad aver visto la questione del *loss and damage* assumere rilevanza primaria all'interno dei negoziati, ha promosso un cambio di tempi verbali nella narrazione della crisi climatica: non ci si è più soltanto concentrati sugli sforzi di mitigazione per danni futuri, osservati dalla prospettiva privilegiata dei Paesi più ricchi, al contrario, ci si è occupati di come affrontare le necessità attuali, in termini di adattamento ma anche di compensazione delle perdite già in atto, riconoscendo le difficoltà che molti Paesi in via di sviluppo stanno affrontando già ora a causa della crisi ambientale. Ciononostante, i risultati ottenuti paiono insoddisfacenti: si è glissato sullo stop ai combustibili fossili, ed in generale mancano azioni incisive per dare implementazione alla transizione ecologica su scala globale¹⁴.

Statements on COP27 imply restricting activism , disponibile su: <https://freedomhouse.org/article/egypt-statements-cop27-imply-restricting-activism-0> .

¹³ Dalla dichiarazione degli attivisti di *Global Witness* riportata in un articolo della BBC. Per maggiori informazioni si v.: M. McGrath, *COP27: Sharp rise in fossil fuel industry delegates at climate summit*, 10 novembre 2022, <https://www.bbc.com/news/science-environment-63571610>.

¹⁴ *Decision -/CP.27 - Sharm el-Sheikh Implementation Plan*, https://unfccc.int/sites/default/files/resourcelibrary/cop27_auv_2_cover%20decision.pdf.

Lascia perplessi, infine, la totale assenza di riferimenti alla questione migratoria nell'agenda ufficiale dei lavori (eccezion fatta per un marginale accenno contenuto nella sezione dedicata a perdite e danni) in aggiunta alla poca attenzione dedicata alle problematiche connesse ai diritti umani all'interno del documento finale¹⁵. Sono oramai diffuse su scala globale le preoccupazioni legate all'aumento di migranti forzati derivanti dalle conseguenze avverse del cambiamento climatico¹⁶. Il cambiamento climatico colpisce in maniera sproporzionata Paesi già vulnerabili, andando ad aggravare problematiche già esistenti e costituendo un ulteriore fattore di migrazione. Tutto ciò trova però, come contropartita, un'alzata di scudi da parte dei Paesi più ricchi (destinatari di una parte in realtà residuale di tali flussi, dal momento che la maggioranza degli spostamenti avvengono all'interno dei confini nazionali), che si concretizza in ulteriori limitazioni e barriere all'ingresso. È dunque emblematica quanto prevedibile la completa assenza nel documento conclusivo di riferimenti alle questioni legate alla mobilità umana, espressione della mancanza di volontà politica per trovare una soluzione cooperativa sul tema.

Come gli studi IPCC (tra i molti) sottolineano, per poter mitigare il processo di degrado ambientale già in atto occorrerebbero cambiamenti significativi, modifiche strutturali e politiche di protezione ambientale più radicali. Questo porta a chiedersi se i moderati passi avanti raggiungibili dalla Conferenza delle Parti, seppur significativi, possano mai raggiungere il livello di intensità necessaria ad essere risolutivi nei confronti della crisi attuale. «Non c'è più tempo», dichiarava Greta Thunberg già qualche anno fa. Di fronte a questa urgenza, potrà mai il sistema di tutela dell'ambiente delineato dalla Convenzione UNFCCC, espressione di interessi statali estremamente divergenti e privo di meccanismi di implementazione, fornire una risposta adeguata?

Novembre 2022

¹⁵ Il documento di chiusura si limita a riportare, nel preambolo, la dicitura già adottata dall'Accordo di Parigi «*Acknowledging that climate change is a common concern of humankind, Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to a clean, healthy and sustainable environment, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and the right to development, as well as gender equality, empowerment of women and intergenerational equity*». *Decision -/CP.27 - Sharm el-Sheikh Implementation Plan*, cit.

¹⁶ C. Bustos, J. Chase, *Tackling Climate Change Displacement at COP27*, in *Just Security*, 14 novembre 2022, <https://www.justsecurity.org/84092/tackling-climate-change-displacement-at-cop27/>.