

Clima e giustizia alla COP 21 di Parigi: oltre la contrapposizione Nord-Sud



Youba Sokona

Co-presidente del Gruppo di lavoro III del Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico (IPCC)

L'appuntamento ormai prossimo della conferenza sul clima di Parigi (COP 21) è l'occasione per riflettere sul carattere globale dei problemi posti dal cambiamento climatico e sul tipo di risposte fin qui date. Vi è stata un'effettiva collaborazione tra i Paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo? Con quali risultati? Quale ruolo ha svolto l'Europa? I dibattiti sul tema hanno tenuto conto dell'interazione tra clima, energia e giustizia sociale? Quali sfide si profilano all'orizzonte come capitali?

La posta in gioco legata ai cambiamenti climatici interroga fortemente le relazioni tra Nord e Sud del mondo. Affrontare seriamente la questione ci obbliga ad adottare politiche e azioni ambiziose per ragioni di equità, ma anche per proteggere la nostra umanità.

Non tutti i Paesi sono uguali di fronte ai cambiamenti climatici: alcuni hanno una responsabilità maggiore, altri ne subiscono più pesantemente le conseguenze; alcuni dipendono sensibilmente dalle energie fossili, altri potrebbero vedere compromesse per sempre le loro prospettive di sviluppo. Tutto questo riflette i profondi squilibri tra Stati, dovuti al tempo stesso a problemi di sviluppo, alle politiche energetiche e ai vincoli derivanti dalle condizioni geografiche e demografiche. Ne risulta un'equazione molto complessa. **L'azione isolata di un Paese, o di un gruppo di Paesi, non può incidere più di tanto. È solo agendo collettivamente,** con ambizione e

con la massima urgenza, **che si potranno evitare le conseguenze peggiori del riscaldamento**. Ma le misure prese finora sono ben lontane da quelle che sarebbero necessarie.

I cambiamenti climatici dovranno necessariamente essere affrontati in un contesto di giustizia. La dimensione Nord-Sud resta la chiave dei rapporti di forza internazionali. Se non è possibile cambiare questa situazione tanto iniqua con le sole politiche climatiche, come rispondere alle sfide ambientali in modo da ridurre tali disuguaglianze o, per lo meno, senza esacerbarle? L'atteggiamento dell'Europa sarà determinante al riguardo, ma, malgrado le sue pretese di svolgere un ruolo da leader, essa presta ancora scarsa attenzione a ciò che accade al suo esterno.

Il Sud, vittima dello scetticismo climatico

Mentre continua a imperversare il dibattito tra gli scettici del clima dei Paesi dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) riguardo all'origine antropica dei cambiamenti climatici o all'ampiezza delle loro conseguenze, i Paesi africani, come certe regioni del Sud-Est asiatico, della Cina o del Brasile, ne subiscono già le conseguenze. I francesi, che abitino a Parigi o nel Massiccio centrale, hanno bisogno di informazioni scientifiche per convincersene, mentre gli abitanti di Ségou o di Watagouna nel Mali le hanno già sperimentate e le sperimentano ogni giorno sulla propria pelle. È una vera ingiustizia che alcuni dei Paesi in via di sviluppo, in particolare africani, facciano le spese di queste controversie che frenano i Paesi sviluppati.

Eppure **il recente lavoro del Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico (IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change) indica che l'influenza umana sul sistema climatico è inconfutabile**; il livello sempre più elevato di emissioni di gas a effetto

Il Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico (IPCC) è stato istituito nel 1988 dall'Organizzazione meteorologica mondiale e dal Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente con il compito di fornire ai Governi una chiara visione scientifica dello stato attuale delle conoscenze sul cambiamento climatico e sulle sue possibili ripercussioni ambientali e socio-economiche.

serra provocherà l'aumento del riscaldamento globale e l'alterazione di tutte le componenti del sistema climatico, fenomeni già visibili in tutti i continenti. Il ciclo globale dell'acqua si è modificato, le nevi e i ghiacci si sciolgono sempre più velocemente, il livello medio degli oceani e quello della loro acidificazione aumentano e certi fenomeni climatici estremi si moltiplicano. Restare a guardare costerà molto caro all'umanità intera.

Il bisogno di energia per lo sviluppo

L'eliminazione della povertà e un modello di sviluppo più sostenibile resteranno un'illusione per i Paesi del Sud, finché il loro livello di consumo ener-

getico sarà insufficiente per rispondere alle esigenze di sopravvivenza più elementari. **La correlazione tra accesso all'energia e livello di sviluppo socioeconomico è ormai documentata.** Senza la garanzia di un accesso ai servizi energetici, né le scuole, né i centri sanitari possono funzionare correttamente. Sono pregiudicati anche l'accesso all'acqua potabile e la realizzazione di opere di risanamento, a danno della salute della popolazione. Infine, le attività economiche produttive, che permetterebbero alle popolazioni di uscire dalla povertà, sono gravemente compromesse.

Il consumo energetico dei 20 milioni di abitanti dello Stato di New York è superiore a quello dell'intera Africa (circa un miliardo di persone)! Non è certo possibile pensare che con un'offerta energetica largamente dominata dalle fonti fossili la media dei consumi energetici degli africani raggiunga quella dei residenti di Manhattan.

La capacità portante del pianeta non potrebbe sopportare che nove miliardi di esseri umani arrivino al livello di

consumi energetici dei Paesi dell'OCSE. Una simile prospettiva richiederebbe probabilmente, da qui al 2050, una capacità economica quindici volte superiore a quella attuale e quaranta volte più alta da qui alla fine del secolo. Di conseguenza i Paesi sviluppati devono diminuire i loro consumi energetici per permettere ai Paesi in via di sviluppo di aumentare i propri, per migliorare le condizioni di esistenza delle proprie popolazioni. Si tratta di far sì che l'avvenire comune sia costruito sull'equità, la giustizia e la solidarietà, evitando la cannibalizzazione del pianeta e delle sue risorse.

È realistico aspettarsi una diminuzione dei consumi nei Paesi sviluppati? Non tocca a me rispondere, ma sono consapevole che, pur non giungendo a parlare di decrescita, quello della sobrietà energetica è un tema difficile da affrontare con popolazioni indebolite dalla crisi. Direi in modo semplice ma fermo che la problematica dello sviluppo sostenibile riguarda anche voi: se in Europa la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra non sarà percepita come leva per accedere a uno stile di sviluppo vero, non come quello dei *Trente Glorieuses*, non ci sarà una vera politica climatica.

Collegare il clima, l'energia e il sociale

Da ciò si deducono l'importanza e l'attualità del dibattito sulla transizione energetica in Europa e in molti dei suoi Stati membri, anche se il legame tra transizione energetica e clima non è evidente. Ne è prova la

La **capacità portante** (*carrying capacity*) indica il numero di esseri viventi che un ambiente può ospitare in funzione della disponibilità di risorse.

L'espressione **Trente Glorieuses** (il trentennio glorioso), coniata nel 1979 dall'economista francese Jean Fourastié, indica il periodo 1945-1975 (dalla fine della Seconda guerra mondiale alla crisi del petrolio), caratterizzato, nella maggior parte dei Paesi industrializzati, da crescita demografica (baby boom) ed economica e grandi cambiamenti sociali e istituzionali.

Per **decarbonizzazione** si intende il processo di cambiamento del rapporto carbonio-idrogeno nelle fonti di energia utilizzate nel tempo dall'umanità. Nel passaggio dalla legna al petrolio e da questo al gas naturale, ogni nuova fonte d'energia emette meno anidride carbonica (gas serra) della precedente.

discrepanza tra l'affermazione di ambiziosi obiettivi di decarbonizzazione e la debolezza dell'azione nel campo dei trasporti o l'aumento recente ma reale nell'utilizzo del carbone e della lignite in alcuni Paesi europei.

L'esigenza ineludibile di questa transizione presuppone la mobilitazione di mezzi finanziari importanti, ma anche un nuovo orientamento degli investimenti verso i sistemi energetici che impiegano poco o per nulla il carbone e verso l'efficienza energetica. Come raccogliere questa sfida in una situazione di crisi? Come affrontarla in un con-

testo di sviluppo dei combustibili fossili non convenzionali (sabbia bituminosa, gas e petrolio di scisto, perforazioni marine a grandi profondità, ritorno del carbone, ecc.)?

Il dibattito sulla transizione energetica in Europa va visto anche dal punto di vista della giustizia sociale e dell'etica. Come mediare tra le priorità del momento (la disoccupazione, la precarietà, ecc.) e la questione del clima? Questa domanda, centrale nei dibattiti e nelle decisioni sull'energia, è capitale anche per il dibattito sui cambiamenti climatici. Ma, paradossalmente, non c'è un dialogo strutturato e continuo tra gli attori coinvolti su questi due fronti.

Tutti concordano sul fatto che la questione energetica è al centro di quella climatica, ma le discussioni si svolgono spesso in ambiti distinti. Non si parla di energia sostenibile per tutti nel corso delle negoziazioni sui cambiamenti climatici e l'argomento petrolio o gas non convenzionale è quasi assente. **Si agisce come se il dossier "clima", il dossier "energia" e il dossier "sociale" possano essere gestiti indipendentemente.** La stessa difficoltà si ritrova nei dibattiti internazionali sul bene comune e sullo sviluppo. Non si è voluto, pur essendo stato previsto a Rio nel 1992, inserire le politiche climatiche in una prospettiva di sviluppo sostenibile. Una prospettiva rapidamente ridotta a una figura retorica, proprio come il riferimento alle responsabilità comuni ma differenziate.

Molto spesso la problematica dei cambiamenti climatici è stata ricondotta alla sola dimensione ambientale, concentrandosi sugli sforzi per ridurre le emissioni dei gas a effetto serra senza tenere conto di altri fattori. Questo ha fatto sì che l'unica prospettiva presa in considerazione sia quella di un tetto massimo di emissioni e delle relative quote per Paese. Il dibattito sul modo equo di far fronte insieme a questo problema può durare all'infinito, senza rendersi conto che l'equazione così formulata è insolubile. Si avverte un senso di ipocrisia ascoltando gli appelli generosi ai trasferimenti Nord-Sud in nome dell'equità, quando si sa che vi sono ben scarse possibilità

che i Paesi sviluppati, che attraversano una situazione di crisi, li effettuino realmente.

Nel corso di venticinque anni di negoziati sul clima, **i Paesi sviluppati, inclusa l'Europa, non hanno proposto una via credibile ai Paesi in via di sviluppo per accelerare la loro transizione energetica.** Da Kyoto (COP 3 del 1997) in poi, l'Europa non ha lesinato nel mettere in mostra la propria virtù, impegnandosi a realizzare ambiziose riduzioni delle emissioni. Ma quando si è discusso della costituzione di un fondo internazionale per sostenere le politiche climatiche del Sud, finanziato con modeste tasse sui permessi di scambio del carbone, l'Europa, dopo averne accettato il principio, si è chiamata fuori. In questo modo il Meccanismo di sviluppo pulito è limitato soprattutto alle azioni che riguardano i Paesi del Sud. Allo stesso modo, l'Europa non ha mai sostenuto proposte come quella avanzata dal Brasile di istituire un fondo finanziato dalle penalità inflitte ai Paesi che non rispettano gli impegni di riduzione delle emissioni. La responsabilità del Nord del mondo nel finanziamento della transizione verso un modello di sviluppo con limitato ricorso al carbone resta cruciale. A Copenhagen (COP 15 del 2009) è stata decisa la creazione di un Fondo verde per il clima (Green Climate Fund), ma i dubbi al suo riguardo rischiano di crescere per il timore che gli Stati europei siano incapaci di alimentarlo in modo sufficiente a causa dei loro attuali vincoli di bilancio.

Spesso quando qualcuno del Sud si esprime in questi termini è visto come chi chiede l'elemosina. In realtà **il trasferimento di fondi è una questione di giustizia: un'azione collettiva sarà possibile solo quando le politiche del clima aiuteranno a riorientare le politiche dei Paesi più poveri**, facilitando loro «l'equo accesso a uno sviluppo sostenibile» (decisione 1 degli accordi di Cancun, COP 16 del 2010).

Tre sfide urgenti

La transizione energetica è un processo di per sé lento, che può essere accelerato o ancor di più rallentato dalle politiche messe in atto, e si realizza secondo modalità e tempi differenti nei vari luoghi, in Africa, in Asia, in America latina. È dal punto di vista dell'Africa che si descriveranno i tratti salienti della transizione, o meglio,

Il **Meccanismo di sviluppo pulito**, previsto dal Protocollo di Kyoto (art. 12), aveva la finalità di ridurre i costi di mitigazione del cambiamento climatico. Esso consente ai Paesi sviluppati con vincoli alle emissioni, di eseguire progetti di riduzione dei gas a effetto serra nei Paesi in via di sviluppo in cui non sono previsti limiti alle emissioni. In particolare, la nazione che implementa il progetto ottiene diritti di emissione nella forma di crediti di carbonio (CERs: Certified Emission Reduction Units) che possono essere scambiati e usati per raggiungere gli obiettivi di riduzione di Kyoto.

“delle” transizioni energetiche e le speranze riposte nei negoziati sui cambiamenti climatici in vista di Parigi 2015. I cambiamenti climatici e la transizione energetica invitano a far fronte almeno a tre tipi di sfide nel breve termine.

La volontà politica deve fondarsi su una visione chiara e condivisa da tutti i Paesi. La giustizia, come principio morale, si gioca anche sul terreno del rigore scientifico e intellettuale. È indicativo in questo senso il contributo del Gruppo di lavoro III al Quinto rapporto del IPCC. Lo sviluppo sostenibile costituisce il quadro di riferimento, ma è quasi del tutto assente negli studi economici sugli scenari futuri utilizzati. Questa constatazione, che non riguarda solo l’IPCC, mostra che a livello intellettuale e scientifico si è attenti a utilizzare studi che abbiano come orizzonte il 2050 o anche oltre, ma non si ha la medesima attenzione sul modo di avviare la transizione energetica, tenendo conto dei vincoli esistenti nel breve termine. Ad esempio, il problema dell’uso di legna da ardere, una questione lancinante in Africa, è quasi del tutto ignorato dagli attuali modelli previsionali. La combustione del legno è ancora ampiamente utilizzata per cuocere il cibo, causando problemi a livello di povertà energetica, deforestazione, degrado della terra e malattie broncopolmonari nei bambini e nelle donne a causa del fumo. È a questo livello che inizia la giustizia, non solo nella forma di un assegno intestato ai poveri, ma anche nella qualità della cooperazione universitaria in questi campi. **Non vi sarà, infatti, una visione comune senza l’emergere di un’intelligenza veramente comune.** Strutture votate alla ricerca e alla cooperazione scientifica come l’IPCC sono determinanti. Il loro funzionamento deve tenere insieme eccellenza della ricerca e della formazione, affinché quest’ultima sia guidata dalle problematiche riscontrate sul terreno e si eviti, ad esempio, di prendere in considerazione i modelli del mercato mondiale del carbone, che potrebbero essere applicati soltanto su un piano teorico.

Bisogna anche **dare un nuovo orientamento alle istituzioni o crearne di nuove, capaci di appropriarsi di questa visione e di tradurla in azioni concrete.** Oggi agiamo ancora all’interno di un quadro istituzionale concepito dopo la Seconda guerra mondiale o negli anni ’60 e ’70, incapace di farsi carico di una questione trasversale qual è la transizione energetica. Bisogna avere il coraggio di ripensare la cooperazione e di mobilitare le risorse umane necessarie. Troppi discorsi sulla giustizia hanno il sapore dell’elemosina: è così quando alcuni economisti prevedono l’adozione di un prezzo unico del carbone e una semplice compensazione per chi ci rimette, come, per esempio, gli indiani che vedrebbero raddoppiare il prezzo del cemento. Non si tratta di una questione di carità, ma di confrontarsi

con le sfide principali: Quali riforme devono essere fatte nei singoli Paesi? Chi dovrà essere “scocciato” per arrivare a ottenere finalmente i benefici di una cooperazione Nord-Sud basata su un modello di sviluppo compatibile col clima?

Le strutture di finanziamento devono evolvere per poter far fronte agli imperativi di breve e lungo termine. Come evitare la sfiducia se le promesse di Copenhagen non sono mantenute? Vi è una possibilità che siano rispettate in un tempo di crisi? La transizione verso uno sviluppo con un minor impiego del carbone richiede finanziamenti di gran lunga superiori a quelli che potrebbero essere assicurati dal Fondo verde per il clima. Essa ha bisogno di un riorientamento massiccio del risparmio e quindi una trasformazione dei circuiti di finanziamento. Se vogliamo che la decarbonizzazione aiuti lo sviluppo, la finanza del carbone rimarrà marginale. Bisogna indirizzare gli investimenti verso settori chiave come l’energia, i trasporti, l’habitat, l’agricoltura e lo sviluppo rurale. **Tutto ciò presuppone la riforma delle istituzioni che regolamentano questi settori** e di toccare il cuore del sistema finanziario. Perché non riformare il Fondo monetario internazionale? Emettere una moneta fondata sul carbone? Creare obbligazioni legate a progetti? Il sistema finanziario attuale ha facilitato le posizioni di rendita e i guadagni speculativi, scoraggiando gli investimenti di lungo termine. Se non si modifica tutto questo, non vi sarà giustizia.

La stabilizzazione della concentrazione di emissioni di gas a effetto serra per limitare l’innalzamento della temperatura media mondiale a 2 °C era possibile se si fosse partiti negli anni ’90. Oggi è un risultato incerto e ben presto sarà impossibile arrivare a una stabilizzazione a 3 o 4 °C. **L’appuntamento di Parigi 2015 non deve essere considerato** come l’ennesima conferenza internazionale, ma **come una delle ultime possibilità per evitare di essere costretti ad adeguarsi a profonde trasformazioni, ormai ineluttabili.** La scelta è la nostra qui e ora, poiché il presente e il futuro sono nelle nostre mani.

La finanza del carbone rientra in quella ambientale, che si propone di usare vari prodotti finanziari per proteggere l’ambiente. In particolare, essa studia le conseguenze legate all’introduzione di tasse o penalità da sostenere per l’uso del carbone.



COP e dintorni

Nel 1990 l'IPCC, organismo dell'ONU che si occupa dello studio dei cambiamenti climatici, pubblicava il Primo Rapporto sull'argomento (ne seguiranno altri, fino al quinto del 2013). Tale testo, che evidenziava la correlazione tra le emissioni dei gas a effetto serra antropici e un probabile cambiamento climatico, ha costituito la base scientifica per i negoziati della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC). Così la Convenzione è stata adottata il 9 maggio 1992 e presentata ai Governi per la firma nel corso del Vertice della Terra di Rio de Janeiro del giugno dello stesso anno. La Convenzione, sottoscritta da 154 Paesi più l'UE ed entrata in vigore il 21 marzo 1994, definiva un obiettivo di stabilizzazione delle concentrazioni di gas a effetto serra per la protezione del sistema climatico e promuoveva interventi a livello nazionale e internazionale per il raggiungimento di questo obiettivo. In essa non erano previsti impegni vincolanti per la riduzione delle emissioni, ma solo un impegno di massima per i Paesi industrializzati a riportare entro il 2000 le proprie emissioni di gas a effetto serra ai livelli del 1990. Le riunioni della Conferenza delle parti (COP), che si svolgono periodicamente, valutano le azioni intraprese e gli impegni da assumere anche alla luce delle conclusioni dei Rapporti dell'IPCC.

Le decisioni della COP richiedono, per essere adottate, il consenso di tutti i Paesi firmatari. Nel 1995 si è tenuta la prima Conferenza delle parti (COP 1) a Berlino, dove i negoziatori hanno concluso che gli impegni concordati nella Convenzione quadro non erano sufficienti e hanno lanciato il "mandato di Berlino", che ha aperto un nuovo ciclo di negoziati. Una svolta per la politica dei cambiamenti climatici si è avuta alla COP 3 di Kyoto, nel 1997, con l'adozione del Protocollo di Kyoto, che prevedeva entro il periodo 2008-2012 la riduzione da parte dei Paesi industrializzati delle emissioni dei gas a effetto serra del 5% a livello mondiale rispetto al 1990. La COP 9 (Milano 2003), ha ultimato le attività preparatorie all'attuazione del Protocollo, che sarebbe entrato in vigore solo dopo la ratifica da parte di almeno 55 dei Paesi firmatari della Convenzione, responsabili per almeno il 55% delle emissioni di CO₂ del 1990. Questo avvenne il 16 febbraio 2005, con la ratifica della Russia. La sua storia si è conclusa nel 2012, quando si è constatato che le emissioni climalteranti non erano diminuite. Nella COP 18 (Doha 2012) è stato approvato un accordo che costituisce una sorta di "ponte" per transitare dal vecchio sistema basato sul Protocollo di Kyoto e i suoi impegni vincolanti al nuovo "Kyoto 2", con obiettivi meno vincolanti da applicare nel periodo 2013-2020. In attesa della prossima COP 21, l'ONU ha invitato i Paesi a presentare i propri piani di azione per contrastare i cambiamenti climatici, sapendo che sarà l'ultima occasione per assumere impegni seri e vincolanti.

Chiara Tintori