



photo © American Power Publ. Ass._Unsplash

Architettura relazionale

La diplomazia del clima, uno spazio di dialogo da proteggere

In un mondo che fatica moltissimo a parlarsi (eufemismo), la diplomazia climatica è uno degli ambiti di relazioni possibili a cui guardare con maggiore interesse. Probabilmente tra le punte avanzate al tempo della trasformazione – non proprio lineare – del multilateralismo. Le diplomazie del clima si adoperano attorno alla triade composta da azione climatica, proiezione dell'interesse nazionale e opportunità commerciali. Dopo alcuni risultati non trascurabili ottenuti in sede di Accordo di Parigi (molto meno in sede Onu), ora si tratta di accelerare nei contesti sensibili per aggredire i “problemi lunghi”. Un'accelerazione in questa ambiziosa, necessaria e fondamentale missione che interpella anche realtà della società civile e imprese, in quanto soggetti non certo marginali, come già hanno avuto modo di dimostrare nel recente passato.

Crescentemente sotto i riflettori dall'approvazione dell'Accordo di Parigi nel 2015, la diplomazia climatica rappresenta uno dei settori più interessanti per chi osserva l'attuale trasformazione del multilateralismo. Occorre innanzitutto tentare di avventurarsi in una definizione del tema, ancora non consolidata a livello internazionale. Sebbene vi sia un discreto consenso attorno a una lettura della diplomazia del clima come tutte quelle attività – diplomatiche o comunque nel campo delle relazioni internazionali – legate alla concretizzazione e all'avanzamento dei principali trattati ambientali internazionali, tale lettura pare oggi sfidata da un uso diverso e attivo del termine da parte di alcuni Paesi. La differenza, potremmo dire semplificando, risiede nella scelta tra interpretare la diplomazia del clima come l'insieme delle interazioni tra Stati (e tra Stati e attori non statali rilevanti e iniziative multilaterali) basate sulla Convenzione quadro sui Cambiamenti climatici (Unfccc), la più sviluppata delle tre Convenzioni di Rio del 1992, oppure come l'insieme di tutte le azioni di politica estera riconducibili all'utilizzo, a livello multilaterale e bilaterale, di strumenti di riduzione delle emissioni o adattamento ai fini del perseguimento di un interesse nazionale. Questa seconda lettura emerge in maniera sostanziale dall'applicazione concreta da parte dell'Ue delle flessibilità previste nel nuovo obiettivo-clima comunitario al 2040, che prevedono un ruolo proattivo di Bruxelles nell'identificare partner per progetti di mitigazione sotto l'Articolo 6 dell'Accordo di Parigi. Similmente, la Cina popolare si sta attrezzando per una “internazionalizzazione” dei certificati cinesi di riduzione delle emissioni – le unità scambiate nel sistema Ets nazionale di Pechino – guardando a nuove collaborazioni con Paesi già coinvolti nel progetto di una nuova Via della seta.

“Responsabilità comuni, ma differenziate”

Entrambe le diplomazie del clima ruotano attorno alla triade composta da azione climatica tout court, proiezione dell'interesse nazionale e opportunità commerciali. Orientandosi nella

mappa costruibile sulla prima lettura, possiamo dire che la diplomazia climatica esercitata nel contesto della Convenzione Unfccc abbia portato, dal 1992 al 2025, a risultati significativi rispetto agli obiettivi della Convenzione stessa, sebbene drammaticamente insufficienti rispetto al costante aumento delle emissioni climalteranti osservato da quando la Convenzione è in vigore. Occorre dunque specificare che a portare concretezza alla Convenzione è stato senza dubbio l'Accordo di Parigi del 2015, giustamente celebrato come il più grande successo multilaterale nel contesto dei trattati ambientali internazionali dal Protocollo di Montreal sull'ozono del 1987. Ribaltando il precedente approccio sancito dal Protocollo di Kyoto, per il quale solo le grandi economie (occidentali) avrebbero dovuto ridurre le proprie emissioni secondo target definiti, l'Accordo di Parigi promuove un approccio di azione collettiva secondo il noto principio di "responsabilità comuni, ma differenziate". Ogni Paese è infatti chiamato a presentare un proprio piano elaborato a livello nazionale su mitigazione, adattamento e contributi finanziari, che dovrà essere poi aggiornato ogni cinque anni in maniera migliorativa. Un contestuale processo quinquennale di valutazione collettiva e non punitiva dei piani è stato pensato per meglio accompagnare i Ministeri nella redazione del documento successivo; un elaborato sistema di trasparenza basato su report biennali, ora obbligatori anche per i Paesi in via di sviluppo, garantisce la comparabilità e l'accuratezza di quanto depositato da ogni singolo Paese. Sebbene tra il 1990 (anno di riferimento degli obiettivi di Parigi) e il 2023 le emissioni globali siano aumentate di un disarmante 62% (in calo quelle europee, -37%, in aumento nel resto del mondo), dall'entrata in vigore dell'Accordo di Parigi a oggi i piani nazionali depositati dai vari Paesi hanno spostato verso il basso la curva del riscaldamento medio delle temperature, portandoci verso uno scenario tra i +2,3°C e i +2,8°C al 2100, contro stime pre-Parigi che proiettavano il pianeta verso i +4°C nello stesso arco di tempo. Ancora lontani dal doppio obiettivo di limitare la crescita delle temperature medie entro i +2°C, lavorando per un contenimento ancora maggiore entro i +1,5°C, ma sicuramente e positivamente distanti, allo stesso tempo, dagli scenari precedenti l'Accordo stesso.

Accordo di Parigi: il contributo della società civile

La diplomazia climatica di primo tipo, come intuibile, lavora negli spazi di dialogo identificabili nel mai semplice intreccio tra politica, tecnica e protezione ambientale. Ma non si tratta solo di emissioni. Come accennato, l'Accordo di Parigi si regge su tre pilastri d'azione: il taglio delle emissioni, l'adattamento e la finanza per il clima.

Negli ultimi anni, su crescente pressione di un numero importante di Paesi in via di sviluppo, fragili e particolarmente esposti agli effetti estremi dei cambiamenti climatici, si è giunti a una maggiore attenzione negoziale dedicata all'adattamento (filone di lavoro oggi strutturato attorno a fondi, indicatori, piani di azione) come anche a importanti decisioni sulla mobilitazione finanziaria Nord-Sud a supporto dei piani clima nazionali di Paesi più in difficoltà nella risoluzione dell'equazione tra sviluppo sostenibile, crescita e politiche per il clima. L'allargamento del mandato originario operato dall'Accordo di Parigi rispetto alla Convenzione del 1992, sostenuto peraltro dal ricco preambolo dell'Accordo che prevede opportune tutele per i diritti umani, le popolazioni indigene, un miglior coinvolgimento della popolazione femminile e richiami all'equità tra generazioni, ha portato le annuali Conferenze delle Parti sotto la Convenzione a popolarsi di un numero inedito di attori della società civile, dell'impresa, dei corpi intermedi.

Ecco dunque che alle delegazioni ministeriali (chiariamo qui un equivoco: raramente inviate da Ministeri degli Affari Esteri, piuttosto da quelli dell'Ambiente e del Clima) si è aggiunta, negli anni, una pletera di attori non-statali di varia natura, attivi in raggruppamenti volontari ma formalizzati quali Engo (organizzazioni ambientaliste), Bingo (imprese), Tungo (forze sindacali), Youngo (associazioni di giovani), Wgc (organizzazioni attive su politiche di genere e diritti delle donne) e altre: rappresentativi ma mai esaustivi, partecipano attivamente alle Cop e ai negocia-

ti intersessionali durante l'anno, spesso influenzando concretamente sul negoziato che, questo sia chiaro, rimane prettamente onusiano e westfaliano, con il diritto di voto e di negoziato riservato esclusivamente agli Stati.

Possiamo dire con assoluta certezza che l'Accordo di Parigi per come lo conosciamo sarebbe stato meno onnicomprensivo – politicamente parlando e rispetto alle mille sfaccettature della transizione ecologica – senza il contributo cruciale della società civile in supporto alla diplomazia climatica statale. Allo stesso tempo però, è evidente che questa ipertrofia settoriale offra maggiori spazi di visibilità ad attori e temi importanti ma spesso collaterali rispetto al mandato originario del negoziato.

Oltre le dichiarazioni di principio

La diplomazia del clima in seno alla Convenzione Unfccc si configura quindi come uno spazio organizzato di dialogo tra gli Stati e tra gli Stati e i più rilevanti attori sociali globali – o, perlomeno quelli capaci di esprimere proprie posizioni a livello Onu. Questo spazio di dialogo, complice la sua crescente importanza politica e mediatica, compete oggi con l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite in termini di rilevanza e possibilità di lobbying, con un discreto numero di attori non-statali ormai più inclini a richiedere un badge per la Cop sul clima che a impiegare risorse per accedere al Palazzo di Vetro in settembre. Inoltre, la specificità tematica del contesto Unfccc crea lo spazio per un dialogo multilaterale diverso nelle microdinamiche rispetto all'Assemblea Generale, dove le dichiarazioni di principio spesso prevalgono sul singolo fatto politico.

A livello macro possiamo invece osservare allineamenti e schemi simili, coincidendo peraltro i principali raggruppamenti regionali. La differenza chiave risiede nelle responsabilità storiche rispetto ai cambiamenti climatici: pur in contesto di dialogo multilaterale classico, in seno ai vertici Unfccc ci sono Paesi più responsabili di altri rispetto all'origine del problema collettivamente affrontato. Stati Uniti e Unione Europea (che in questo contesto negozia con una voce unica) sono i grandi responsabili storici. Pechino è, con gli Stati Uniti, il grande responsabile attuale che però a nome dei Paesi in via di sviluppo chiede tempo e spazio per la propria crescita economica, nell'erronea ma ancor diffusa convinzione che essa corrisponda a un maggior impiego di risorse fossili disponibili. Convinzione che l'Unione Europea ha felicemente smentito nei fatti, disaccoppiando la propria crescita economica dalle emissioni, calate del 37% tra 1990 e 2023.

Non ultimo, la diplomazia climatica riesce ancora a far sedere assieme per alcune settimane ogni anno delegazioni di Paesi tra loro in conflitto, anche armato, con il pretesto dell'universalità fisica e climatologica degli obiettivi della Convenzione e dell'Accordo, stemperando tensioni altrimenti visibili in seno all'Assemblea Generale. Certo, non è l'unico foro dove questo avviene, ma possiamo dire senza esitazione che assieme al Palazzo di Vetro è ormai sicuramente il più visibile, seguito e conosciuto anche rispetto all'opinione pubblica. Ogni Paese partecipa ai negoziati sul clima secondo una propria agenda nazionale e spesso per costruire momenti di visibilità a un costo operativo inferiore rispetto all'organizzazione di vertici tematici autonomi. Alla usuale domanda in merito alla contemporanea presenza alle Cop di delegazioni di Paesi tra loro in conflitto politico o militare occorre infatti rispondere ricordando che questi incontri offrono appunto occasioni di prestigio, visibilità, costruzione di relazioni e contatti con costi di organizzazione e transazione relativamente bassi. Ciò contribuisce a creare quel prezioso spazio di dialogo di cui sopra, peraltro ancora non rivalessato da vertici paralleli ed extra-onusiani come invece sovente accade, per esempio, nell'altrettanto visibile settore dei processi di pace, a riprova della solidità della Convenzione e dell'Accordo.

Utile infine interrogarsi sul futuro della diplomazia del clima per come letta in queste pagine, a fronte di un inevitabile futuro invecchiamento nel tempo dell'Accordo di Parigi e dell'emergere – immaginiamo non concorrente – della diplomazia climatica di seconda interpretazione.

La prova del tempo attende infatti l'architettura istituzionale di Parigi, pensata per autososte-

nersi e innovarsi tramite i propri processi quinquennali interni. Un trattato pensato, adottato e ratificato per regolare la quasi totalità delle attività energetiche e produttive umane su un arco temporale di otto decenni rappresenta un unicum politico mai testato prima, sicuramente rispondente alla necessità di aggredire i “problemi lunghi nel tempo” nella definizione del prof. Thomas Hale – quello climatico il principale – ma allo stesso tempo bisognoso di cura da parte della comunità internazionale largamente intesa e forse, tra un decennio, di un nuovo scatto di ambizione formalizzato nella forma che i futuri diplomatici del clima sapranno identificare.

photo © Markus Spiske_Unsplash



Jacopo Bencini è ricercatore presso l'Istituto Universitario Europeo e Presidente dell'Italian Climate Network.