



Università  
Ca'Foscari  
Venezia

Corso di Laurea magistrale  
in Relazioni internazionali comparate

Classe LM-52

Tesi di Laurea

**Politiche ambientali  
internazionali in Brasile  
dal Protocollo di Kyoto ad  
oggi**

**Relatore**

Ch. Prof. Stefano Soriani

**Correlatrice**

Ch.ma Prof.ssa Stéphanie Novak

**Laureanda**

Caterina Campello

Matricola 851974

**Anno Accademico**

2018 / 2019



## INDICE

<b>EXTENDED ABSTRACT .....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>13</b>
<b>CAPITOLO 1 - LE POLITICHE AMBIENTALI .....</b>	<b>15</b>
1.1 Definizione e caratteristiche delle politiche ambientali.....	15
1.2 I sei principi delle politiche ambientali.....	20
1.2.1 Principio di sostenibilità.....	21
1.2.2 <i>Polluter pays principle</i> : principio “chi inquina paga” .....	23
1.2.3 “ <i>Better safe than sorry</i> ”: principio di precauzione.....	25
1.2.4 Principio di partecipazione pubblica.....	26
1.2.5 Principio di equità.....	27
1.2.6 Diritti umani.....	29
1.3 Gli strumenti delle politiche ambientali .....	30
<b>CAPITOLO 2 - BREVE STORIA DELLE CONFERENZE DELLE PARTI .....</b>	<b>36</b>
2.1 La UNFCCC.....	36
2.2 Dalla COP1 alla COP25.....	44
<b>CAPITOLO 3 - LA LEADERSHIP CLIMATICA .....</b>	<b>62</b>
3.1 Importanza della leadership nelle negoziazioni sul clima .....	62
3.2 Brasile: un possibile leader.....	68
<b>CAPITOLO 4 - POLITICHE AMBIENTALI E GLOBAL GOVERNANCE DEL CAMBIAMENTO CLIMATICO IN BRASILE DAL 1995 AD OGGI .....</b>	<b>76</b>
4.1 Fernando Henrique Cardoso: 1995-2002.....	79
4.1.1 Ruolo del Brasile nel Protocollo di Kyoto.....	84
4.2 Luiz Inácio Lula da Silva: 2003-2010 .....	89
4.2.1 Ruolo del Brasile nella Conferenza di Copenaghen .....	95
4.3 Dilma Rousseff e Michel Temer: 2011-2018.....	97
4.3.1 Ruolo del Brasile nell’Accordo di Parigi .....	100
4.4 Jair Bolsonaro: situazione attuale e prospettive future.....	103
<b>CONCLUSIONI .....</b>	<b>111</b>
<b>BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA .....</b>	<b>115</b>



## EXTENDED ABSTRACT

The objective of this work is to analyse the role of Brazil at international level in the context of fighting climate change, examining in particular the environmental policies that the different governments of the country adopted, from the entry into force of the Kyoto Protocol until today.

The first chapter focused on defining what an environmental policy is, identifying the six fundamental principles employed by policymakers to address climate issues. Starting from the second half of the 20<sup>th</sup> century, the need to overcome the capitalistic concept of economic growth emerged, defining for the first time the idea of sustainable development. In the 1980s, environmentalism became a global movement, since the environment was a transnational issue, and the first modern environmental policies started to be elaborated. "Environmental policy" refers to a set of actions and principles adopted by a government, a party or an organization to develop laws and regulations designed to protect the ecosystems from human activities that are detrimental for the environment. In the book "*Governare l'ambiente. Attori e processi della politica ambientale*", professor Rodolfo Lewanski identifies six important characteristics of environmental policies: scarce visibility, environmental problems are not detected immediately but they often occur in the long run and they need complex scientific studies to be demonstrated; policy-making processes try to find an immediate solution to the problem while the environment needs foresight; an high technical content; uncertainty; direct costs for specific sectors of the society while benefits are widespread between the community; and finally high interdependence between the environmental policy and the other sectors of public life. The main objective of environmental policies is to ensure the sustainability of human civilization, restoring the balance between our demand and the supply of resources provided by the Earth. For the development of coherent and effective environmental policies, policymakers rely on some important environmental and social principles. In the book "*Environmental Principles and Policies: An Interdisciplinary Introduction*", the author Sharon Beder identifies six principles that are relevant for environmental issues. The first principle is "sustainability", a concept that was defined for the first time in 1987 by the *Brundtland Commission*, and it means to combine economic development with environmental protection, increasing productivity but decreasing the use of the resources of the planet, through an equal management, thus even future generations

can benefit of the same opportunities of this generation. The second is the “polluter pays principle”: a subject responsible for pollution because of his activities must pay for the damage to the natural environment, covering all the clean-up costs. The third is the “precautionary principle”, also called “better safe than sorry”, whose purpose is to avoid potential damages to the environment, studying in advance the impact of a specific human activity on the ecosystem and estimating the risks. Then, we analysed the “participation principle”, namely the involvement in decision-making processes of subjects that can be potentially affected by the consequences of certain decisions, like the civil society; and the “equity principle”, which implies that every State has the duty of establishing minimum living and environmental standards and ensuring that all the population has equal access to common resources. Finally, the last is “human rights principle”: a safe and clean environment is a fundamental right in itself, but on the other hand, the respect of human rights is vital for the preservation of the environment. Afterwards, the instruments used to implement environmental policies and ensure compliance were examined, distinguishing between “command and control”, economic and voluntary instruments. The first category of instruments is about binding laws and regulations enacted by the State, whose purpose is to impose specific environmental standards to the society and then to control that these are respected, applying a sanction if violated. The second category are economic instruments that have the objective of changing actors’ behaviour towards more eco-friendly decisions, working on their economic convenience, for example using taxes and incentives. Ultimately, voluntary instruments are measures deliberately adopted by private actors to reduce the impact of their activities on the environment.

The second chapter was devoted to a brief description of the Conferences of the Parties, tracing the main stages from the development of the UNFCCC, the first international climate treaty of 1992, until COP25 of 2019. In 1992, the first global environmental conference took place in Rio de Janeiro, the United Nations Conference on Environment and Development, also known as “Earth Summit”, whose main result was the draft of the international treaty called *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC). The primary goal of this treaty was to build a general framework to promote cooperation between States in combating climate change, focusing in particular on stopping the rise in average global temperature and on establishing suitable mitigation and adaptation actions to face the

consequences of global warming, starting with the reduction of greenhouse gas emissions. Following the principle of common but differentiated responsibilities, the Convention distinguishes two groups of nations: “Annex I”, mainly composed of developed countries, that have the duty to reduce immediately their emissions level, and “Non Annex I”, developing countries that do not have any immediate obligation, but have the right to receive financial and technological support from industrialized nations. The UNFCCC establishes that State members have to meet every year, during what is called Conference of the Parties (COP), namely an official meeting where all the representatives of the nations gather to discuss about the progress made in fighting climate change. The first COP took place in 1995 and since then, the Conferences contributed to the creation of new fundamental treaties, among which the most important are the Kyoto Protocol and the Paris Agreement. In 1997, the COP3 approved the first international treaty to reduce greenhouse gas emissions, the Kyoto Protocol, whom established two different phases of implementation. In the first commitment period, from 2008 to 2012, Annex I countries agreed to reduce their emissions by 6% to 8% against 1990 levels, while the second period, that started in 2013 and will finish in 2020, requires a decrease of greenhouse gases to 18% against 1990 levels. The Protocol recognized that developed countries are historically responsible for high levels of GHG in the atmosphere therefore, it established legally binding commitments for Annex I countries, but not for developing nations, since they do not have financial and technical capabilities to address climate change due to their low economic development. Nevertheless, the Parties can rely on three “flexibility mechanisms” to achieve their commitments: *International Emissions Trading*, namely the creation of a carbon market where the Annex I countries can exchange emission credits; *Clean Development Mechanism*, through which developed nations can invest in emissions reduction projects in Non Annex I Parties; and *Joint Implementation*, that allows industrialized countries to realize mitigation and adaptation projects in nations pertaining to their same category. Another important Conference was COP21, when a successor to the Kyoto Protocol was created: the Paris Agreement. The ultimate goal of this accord is to maintain the increase of the global temperature “well below 2 degrees” against pre-industrial levels, to prevent the negative consequences of climate change. What is new in this agreement is that it has a different structure with respect to previous treaties: rather than having a “top-down” structure, in which the binding decisions are made at international level and then enforced to single States, the Paris Agreement has a “bottom-up” structure. It means that the Parties can

decide on a voluntary basis their national reduction goals, called Nationally Determined Contributions. Furthermore, the new treaty does not distinguish between developed and developing countries, but it is applied in the same way to all the Parties, each one must submit emissions reduction plans according to their capacities. The success of COP21 derived from the fact that it was able to produce a “two-level game”, in which the decisions taken by State representatives at international level interacted with national policies and needs of every country, influencing each other, and creating an agreement that is applicable to all Parties, without distinctions.

In the third chapter, I drew attention on the importance of the concept of “leadership” inside climate negotiations, showing how having a State that assumes a leading role is crucial to face transnational problems such as global warming. Thereafter, focusing on Brazil, I observed the role that the country had in the history of international climate negotiations, asking if in some phases it could be defined a “leader”. Starting from the article *“Looking for Leaders: perceptions of climate change leadership among climate change negotiation participants”* (Karlsson, 2011), I analysed leadership dynamics inside climate negotiations and why it is fundamental to act against climate change. According to the authors, the negotiation will be successful only if one or more actors will be able to affect the behaviour of the others, leading them towards a certain goal, both because the climate issue is very complex, and because during bargaining stakes are high, thus every State wants to defend its own interests, not collaborating with the others. For this reason, to overcome these obstacles, they need a strong leadership. Karlsson distinguishes three types of leadership: *Structural leadership* based on power, *Directional leadership* based on role model and *Intellectual leadership* based on ideas. In the history of climate negotiations, we can identify four countries that played the role of the leader. Until the end of the 20<sup>th</sup> century, the United States was leader thanks to his structural power then, at the beginning of the 21<sup>th</sup> century, the European Union started to head global actions against climate change, exerting a directional leadership. From 2009, China’s role inside climate negotiations strengthen, thanks to his economic power, so that it was able to influence the behaviour of developing countries, establishing itself as a new potential leader instead of EU. On the other hand, also Brazil played an important leadership role, especially inside G-77 group, becoming the voice of Non Annex I countries during the main climate Conferences. Since the beginning, Brazil was a key player inside climate change



negotiations, working actively to contribute to the development of the current international climate regime. Specifically, we identified three issues through which the Brazilian government demonstrated his leadership: first attributing all responsibility towards emissions reductions to developed countries, considered historically guilty of the planet's average temperature increase. Second, having contributed to the creation of the most important flexibility mechanism of the Kyoto Protocol, the *Clean Development Mechanism*. Finally, having influenced the decisions about forest management according to its own interests, avoiding the integration of forestry in international mechanisms, to maintain control on his natural resources.

In the fourth chapter, we analysed Brazilian environmental policies enacted by the different governments, from the adoption of the Kyoto Protocol, observing how the attitude towards the climate issue changed according to political shifts. During the military dictatorship (1964-1985), governments' aim was to turn Brazil into a global power; hence, the official position within international debates was based on the idea that environmental protection should not be an obstacle to economic growth. However, democracy and the rise of a new environmental awareness changed Brazilian stance with regard to climate change and from 1980s, governments started to develop a more effective environmental policy. In 1995, Fernando Henrique Cardoso was elected president, and his strategy to negotiate in environmental debates combined conservative aspects of Brazilian foreign policy with more liberal ones. His international environmental policy was based on three main points: protecting national sovereignty and development, creating an equal climate regime and allying with G77 and China to challenge the idea that developing countries should undertake binding reduction commitments. At national level, during his administration, Cardoso promulgated various environmental laws: among the most significant, we analysed "*Lei dos Crimes Ambientais*", according to which every subject is responsible for negative impacts on the environment caused by his activities, and the establishment of "*Sistema Nacional de Unidades de Conservação*", to preserve Brazilian ecosystems and biodiversity. At international level, Brazil was one of the States that led the negotiations for the draft of the Kyoto Protocol, playing the role of mediator between developed and developing countries. Brazilian delegation participated to the creation of the Kyoto Protocol with three important proposals: a new method to calculate the share of carbon emissions produced by each nation; the development

of a carbon market in which forests are not included as carbon sinks, meaning something able to absorb CO<sub>2</sub> from the atmosphere; and the project of a “*Clean Development Fund*” to finance adaptation and mitigation activities in developing countries, that constituted the starting point for the creation of the *Clean Development Mechanism*. During Luiz Inácio Lula da Silva administration, the environmental issue became one of the main topics of the political agenda and for the first time the State succeeded in tackling one of the biggest problems of the country, deforestation control, significantly lowering the rate and as a consequence reducing its own GHG emissions. The success of Lula’s environmental policy gave Brazil a huge advantage during COP15 in Copenhagen: alongside BASIC group, Brazil was the first developing country to submit commitments on a voluntary basis, promising a 36,1%-38,9% reduction of his emissions and a 80% decrease in deforestation within 2020. Defined in 2014 as “global leader in emissions reduction”, the State played a key role at COP21 negotiations of 2015 to develop the Paris Agreement, submitting the most ambitious goals among developing countries: to reduce emissions by 37% against 2005 levels, within 2025 and by 43% within 2030, to zero illegal deforestation and to reforest twelve million hectares of forests. Nevertheless, from 2016 Dilma Rousseff and her successor Michel Temer started a dismantling process of the environmental policies enacted by the previous administrations, abetting the interests of the “*ruralistas*”, the landowners group who resists forest conservation. Then, we analysed the consequences of Jair Bolsonaro’s election as president in 2019, a climate change denier, whose political priority is once again economic development at any costs, while environmental protection represents only an obstacle to growth. At domestic level, he resized the powers of the Ministry of the Environment, moving several functions under the Ministry of Agriculture, and he prevented environmental NGOs from taking part in decision-making processes, whereas the deforestation rate dramatically increased, with more than 7000 fires in the Amazon region only last August. The new lack of interest towards the environmental issue is having repercussions on Brazil’s reputation at international level: it is no longer seen as a leader in the fight against global warming, but it is now perceived as a threat to the current climate regime. Furthermore, we saw that the decisions taken by Bolsonaro’s government are affecting negatively the country’s economy too, causing the loss of foreign investments and a decline in exports, since the international community no longer accepts a development model based on environmental degradation.

In conclusion, after analysing the environmental policies of the different Brazilian governments, it is possible to affirm that from 1992 Brazil was a full-fledged leader, playing an active role in the foundation of the current climate regime and mediating developed and developing countries' positions. Unfortunately, the last governments' new attitude towards climate change is causing the loss of Brazilian environmental leadership, demonstrating the thesis that political changes influenced Brazil's international reputation.



## INTRODUZIONE

La presente tesi di laurea avrà come oggetto di studio l'analisi delle politiche ambientali che i diversi governi del Brasile hanno adottato dall'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto fino ad oggi, con particolare attenzione verso l'atteggiamento assunto dal paese all'interno delle negoziazioni internazionali in materia climatica.

La scelta di tale argomento è stata dettata da due principali motivazioni: l'importanza della questione climatica e il mio interesse verso il Brasile. Lo studio della lingua portoghese durante la mia carriera universitaria mi ha permesso di entrare in contatto con questo paese, non solo dal punto di vista linguistico ma anche culturale e sociale, e mi ha spinto ad indagare in maniera più approfondita il suo ruolo nella scena internazionale. Questo interesse personale, però, ha voluto fondersi con una tematica molto attuale ed importante per la nostra generazione, quella del cambiamento climatico e degli sforzi delle nazioni per affrontarlo. Data l'importanza del Brasile in questa lotta, in quanto ospita il 60% della foresta amazzonica, il cosiddetto "polmone verde della Terra", e visti gli ultimi avvenimenti di portata internazionale in cui il paese si è trovato al centro, come l'elezione a presidente del negazionista Jair Bolsonaro e gli incendi scoppiati in Amazzonia lo scorso agosto, ho voluto analizzare come i diversi governi si sono relazionati con la tematica ambientale dal momento in cui è stato istituito un regime climatico globale.

A partire dal concetto di leadership, fondamentale in questioni complesse come il clima, l'obiettivo di questa tesi sarà indagare il contributo che il Brasile ha dato e sta tutt'ora dando alla lotta al cambiamento climatico, sia a livello nazionale, esaminando le leggi e le politiche ambientali implementate dal governo federale, sia a livello internazionale, osservando il ruolo giocato dal paese all'interno delle più importanti negoziazioni climatiche, e vedere come i due ambiti si siano sempre influenzati a vicenda. La metodologia utilizzata si basa principalmente su una ricerca bibliografica, avvalendosi, come fondamento e punto di partenza dell'indagine, di articoli teorico-scientifici pubblicati in riviste accademiche che si occupano di analizzare il rapporto fra la politica internazionale ed il clima.

La tesi sarà suddivisa in quattro capitoli: il primo capitolo si focalizzerà sulla definizione di politica ambientale, dei sei principi che la compongono e degli strumenti utilizzati per la sua implementazione. Il secondo capitolo sarà dedicato ad una breve descrizione di come si sia

sviluppato l'attuale regime climatico internazionale, dalla stesura del primo trattato nel 1992 fino all'ultima Conferenza delle Parti svoltasi nel 2019. Nel terzo capitolo verrà posta l'attenzione sull'importanza del concetto di leadership all'interno delle negoziazioni sul clima, per poi focalizzarsi sul ruolo del Brasile come "leader climatico". Infine, il capitolo quattro sarà dedicato ad analizzare nello specifico le politiche ambientali brasiliane adottate dall'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto, osservando come l'approccio nei confronti della questione climatica cambi a seconda dei cambiamenti politici.

## CAPITOLO 1 - LE POLITICHE AMBIENTALI

A partire dalla seconda metà del XX secolo si cominciarono ad elaborare le prime politiche ambientali moderne; in particolare negli anni Sessanta, quando l'ambiente iniziò ad entrare nell'opinione pubblica anche grazie alla pubblicazione nel 1962 del libro *"Silent Spring"* di Rachel Carson, nel quale l'autrice documentava gli effetti negativi sull'ambiente causati dall'uso di pesticidi. Dagli anni Settanta, poi, si sviluppa quella che viene chiamata "crisi ecologica globale", dove le società industriali dell'Occidente cominciano a notare che la relazione fra crescita economica e ambiente è conflittuale, poiché si comprende che le risorse del pianeta sono limitate, e ci si chiede se il sistema capitalistico e la società dei consumi siano veramente valori sostenibili nel tempo. Uno dei precursori del dibattito sulla protezione ambientale e sullo sviluppo sostenibile è sicuramente il libro *"The Limits to Growth"* pubblicato nel 1972 dal Club di Roma, il quale, sulla base di una simulazione al computer, predice l'insostenibilità della continua crescita demografica fino al raggiungimento dei limiti del pianeta e ad un conseguente collasso economico, poiché le risorse della Terra sono finite.<sup>1</sup> A partire dagli anni Ottanta, perciò, si manifesta il bisogno di superare il concetto capitalistico di crescita e cambiare il modo di produrre e consumare, cosicché sviluppo e protezione ambientale possano integrarsi, definendo per la prima volta il concetto di sviluppo sostenibile. Negli anni Ottanta l'ambiente diventa un tema centrale e il movimento ambientalista si trasforma in un fenomeno di massa che dagli Stati Uniti si diffonde in tutto il mondo, come discorso globale che riguarda ogni aspetto della società (economico, politico e culturale), e come attore politico in grado di valicare i confini tra nazioni, poiché la protezione dell'ambiente si presenta come un problema transnazionale che deve riguardare tutti. È con questo background che nascono le prime politiche ambientali moderne, votate al concetto di sviluppo sostenibile e aventi lo scopo di armonizzare la crescita economica e la protezione dell'ambiente.

### 1.1 Definizione e caratteristiche delle politiche ambientali

Analizzando la parola "politica ambientale" si possono individuare al suo interno due termini differenti: politica e ambiente. Con "politica" si fa più precisamente riferimento al termine

---

<sup>1</sup> Meadows, Donella H; Meadows, Dennis L; Randers, Jørgen; Behrens III, William W, "The Limits to Growth; A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind", New York: Universe Books, 1972.

inglese “*policy*”, con il quale si intende “un insieme di azioni o principi adottati o proposti da un governo, da un partito, da un’impresa o da un individuo”<sup>2</sup>; mentre con il termine “ambiente” ci si riferisce agli ecosistemi fisici, intesi come la relazione di scambio fra l’insieme degli esseri viventi e le sostanze non viventi in una determinata area.<sup>3</sup> Con politica ambientale, perciò, si intende l’impegno di un governo o di un’organizzazione ad elaborare leggi e normative volte a risolvere le questioni ambientali, questioni che generalmente includono l’inquinamento di aria e acqua, la gestione dei rifiuti, la gestione degli ecosistemi, la salvaguardia della biodiversità e la protezione delle risorse naturali e della fauna.<sup>4</sup> Si tratta di politiche di carattere pubblico, poiché l’ambiente è un bene collettivo per eccellenza, realizzate da autorità pubbliche e soggetti privati, che hanno come oggetto tutti quei comportamenti che provocano o potrebbero provocare degrado ambientale e hanno, quindi, lo scopo di disciplinare attività umane potenzialmente dannose per il nostro pianeta.<sup>5</sup> Importante per le politiche ambientali è il concetto di integrazione, ovvero l’idea che le questioni ambientali non possono essere perseguite unicamente tramite politiche di carattere ambientale ma quest’ultime devono integrarsi a politiche appartenenti ad altri settori della vita pubblica, come i trasporti, l’agricoltura e l’energia, poiché l’impatto negativo dell’attività umana sull’ambiente ha conseguenze dirette per la società stessa e gli uomini che la abitano. Infatti, uno dei motivi principali per cui uno Stato decide di intervenire è proprio la presenza di esternalità negative legate ai problemi ambientali, ovvero quando soggetti terzi subiscono gli effetti esterni negativi di una qualche attività e sono costretti a pagarne i costi senza essere i diretti responsabili delle cause; un comune esempio può essere una fabbrica che getta i propri scarti in un fiume inquinandolo e le conseguenze vengono pagate dalla collettività in generale, che si ritrova con l’acqua contaminata, senza che la vera responsabile ne paghi i costi.<sup>6</sup>

Rodolfo Lewanski, professore di Scienze Politiche all’Università di Bologna, nel libro

---

<sup>2</sup> Policy, in Oxford Dictionaries, Oxford University Press, <https://www.lexico.com/en/definizione/policy>, ultima cons.: 9 luglio 2019.

<sup>3</sup> Ecosistema, in Treccani.it – Enciclopedie on line, Istituto dell’Enciclopedia Italiana, <http://www.treccani.it/enciclopedia/ecosistema>, ultima cons.: 9 luglio 2019.

<sup>4</sup> Eccleston, Charles; March, Frederic, “Global environmental policy: concepts, principles and practice”, CRC Press, Taylor & Francis Group, 2010

<sup>5</sup> Lewanski, Rodolfo, “La politica ambientale”, in Bruno Dente (a cura di), Le politiche pubbliche in Italia, Bologna, Il Mulino, 1990, pp. 281-314

<sup>6</sup> Esternalità, in Treccani.it – Dizionario di Economia e Finanza (2012), Istituto dell’Enciclopedia Italiana, [http://www.treccani.it/enciclopedia/esternalita\\_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/esternalita_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/), ultima cons.: 9 luglio 2019.



“*Governare l’ambiente. Attori e processi della politica ambientale*”<sup>7</sup> (1997) individua sei caratteristiche rilevanti per le politiche ambientali:

- Scarsa visibilità: citando quello che viene definito “il paradosso di Giddens”, gli effetti del cambiamento climatico non sono tangibili e visibili nella nostra vita quotidiana, perciò tendiamo a non muoverci per risolvere questi problemi; quando, però, questi effetti diventeranno visibili e decideremo di agire seriamente sarà già troppo tardi.<sup>8</sup> Come possiamo notare, quindi, i problemi ambientali non sono percepiti immediatamente ma spesso si manifestano nel lungo periodo e hanno bisogno di particolari studi scientifici e strumentazioni per essere dimostrati. Perciò creare delle *policies* adatte a risolvere questioni così poco evidenti agli occhi della società risulta molto difficile e richiede una certa lungimiranza;
- Tempi sfalsati tra i processi di *policy-making* e i processi ambientali: molto spesso le politiche ambientali hanno lo scopo di intervenire per risolvere problemi immediati ed evidenti agli occhi della società invece di concentrarsi su soluzioni a lungo termine, risultando così meno efficienti;
- Elevato contenuto tecnico scientifico: i problemi ambientali possono essere individuati solo tramite ricerca scientifica, perciò richiedono conoscenze specifiche e continui studi da parte di esperti. La conseguenza, per le politiche ambientali, è che esse risultano molto spesso complesse da comprendere da parte di un pubblico non esperto e, perciò, ne deriva una scarsa attenzione e partecipazione della società che, scoraggiata dall’ elevata complessità del tema, preferisce non interessarsi alle questioni ambientali;
- Incertezza: spesso nell’ambito delle politiche ambientali non si dispone di informazioni adeguate a proposito della relazione causa-effetto di un determinato problema ambientale. Gli attori che partecipano ai processi di *policy-making* adottano due comportamenti opposti nei confronti dell’incertezza, da un lato continuando a rinviare la decisione e dall’altro adottando misure precauzionali per prevenire eventuali danni.
- Costi concentrati e benefici diffusi: le politiche ambientali prevedono costi immediati e concentrati in settori specifici della società, mentre benefici diffusi nella collettività,

---

<sup>7</sup> Lewanski, Rodolfo, “*Governare l’ambiente. Attori e processi della politica ambientale*”, Bologna, Il Mulino, 1997, cap. 1.

<sup>8</sup> Giddens, Anthony, “*La politica del cambiamento climatico*”, Il Saggiatore, 2015, p. 2.

incerti e dilazionati nel tempo. Per esempio delle misure per contrastare l'inquinamento hanno dei costi che ricadono direttamente su chi inquina, mentre i benefici di tali misure vanno ad interessare un gruppo più ampio di persone.

- Elevata interdipendenza: come già si è visto le politiche ambientali, per essere efficaci, non possono essere prese singolarmente ma devono continuamente essere messe in relazione con altre politiche pubbliche correlate. I problemi ambientali hanno ripercussioni sul piano sociale, politico ed economico, perciò ogni settore della società è in qualche modo connesso all'ambiente e deve essere integrato alle politiche ambientali. Nonostante questo, l'interdipendenza fra la politica ambientale e gli altri settori della vita pubblica diventa una sfida per gli Stati, che spesso devono fare i conti con il contrasto fra il dover raggiungere obiettivi ambientali decisi a livello internazionale e rispettare i bisogni e le leggi nazionali.

In generale, quindi, le politiche ambientali sono spesso reattive, nel senso che cercano di rispondere a crisi immediate ed evidenti, e sono caratterizzate da una grande complessità ed incertezza. Come afferma Charles Eccleston, autore americano esperto in politiche ambientali, nel libro *“Global environmental policy: concepts, principles and practice”* (2010), con l'avvento della Rivoluzione Industriale l'uomo ha cominciato a sfruttare le risorse della Terra in maniera intensiva, esaurendole ad una velocità superiore rispetto alla capacità del pianeta di rifornirle; ecco che i *policymakers* contemporanei si ritrovano di fronte ad un bivio: è possibile elaborare politiche ambientali che consentono uno sviluppo equo per tutta la popolazione mondiale, senza compromettere l'intero pianeta in cui viviamo?<sup>9</sup> In altre parole, essi si chiedono se sia possibile coniugare crescita economica e protezione ambientale, attraverso uno sviluppo sostenibile per la Terra. I legislatori si trovano, quindi, ad affrontare quello che Eccleston chiama “dilemma ambientale”, ovvero lo squilibrio che c'è fra le economie che sfruttano in maniera efficiente le risorse della Terra per soddisfare i bisogni di una popolazione di 7 miliardi di abitanti (aria, acqua, terreni, animali, piante, ecc.) e i limiti del pianeta nel produrre queste risorse nelle quantità e qualità necessarie. Risultato di questo dilemma è il gap che si crea all'interno della popolazione stessa, fra una minoranza di persone che vivono in condizioni agiate e una maggioranza che vive in povertà, provocando conflitti sociali, politici e anche

---

<sup>9</sup> Eccleston, Charles; March, Frederic, “Global environmental policy: concepts, principles and practice”, CRC Press, Taylor & Francis Group, 2010, p. xxxvii

armati e generando un contesto che viene definito “insostenibile”. L’obiettivo principale delle politiche ambientali, Eccleston continua, è quello di garantire che la civiltà umana sia pacifica e sostenibile, andando a ristabilire l’equilibrio fra la nostra domanda e l’offerta di risorse forniteci dalla Terra. Ovviamente, come già è stato notato, avere come scopo la sostenibilità non è affatto semplice, perciò le politiche ambientali moderne risultano difficili da concepire e da implementare, ma possono essere la base per risolvere i problemi ambientali dal livello locale fino a quello globale.<sup>10</sup>

Proseguendo nella sua analisi delle politiche ambientali, Eccleston mostra come quest’ultime necessitino di un approccio sistematico e interdisciplinare nella loro ideazione e gestione. Approccio sistematico nel senso che il *policy-making* deve essere un processo graduale, su basi scientifiche, che va a determinare l’impatto ambientale delle attività umane e a sviluppare delle alternative per mitigare questo impatto; approccio interdisciplinare poiché questo processo deve integrare diverse discipline scientifiche e tecniche, all’interno del quale esperti e scienziati comunicano e interagiscono fra loro, condividendo i propri studi e il proprio lavoro per arrivare ad una soluzione. Una politica ambientale, quindi, consiste in una serie di principi e linee guida, formulate e applicate da un governo o da un’organizzazione privata, volte a disciplinare le azioni e le attività umane e perseguire obiettivi a lungo termine. Hanno lo scopo di proteggere e valorizzare l’ambiente, non solo tramite una serie di leggi e regole da rispettare ma anche trasmettendo una vera e propria filosofia per affrontare le sfide poste dai problemi ambientali, i quali minacciano il benessere, e a volte anche la sopravvivenza stessa, dell’uomo.<sup>11</sup> Eccleston individua tre diversi stadi del processo di policy: *awareness*, *policy focus* e *policy implementation*:

1. Il primo stadio è quello della sensibilizzazione (o *awareness*), cioè quando il vero e proprio processo di *policy-making* è preceduto da un periodo di sensibilizzazione pubblica, in cui si cerca di richiamare l’attenzione dei governi e dell’opinione pubblica su un determinato tema ambientale;
2. Il secondo stadio, invece, consiste nel focalizzarsi sulla policy stessa (*policy focus*), in cui i responsabili decisionali di un governo o di un’organizzazione formulano la politica

---

<sup>10</sup> Eccleston, Charles; March, Frederic, “Global environmental policy: concepts, principles and practice”, CRC Press, Taylor & Francis Group, 2010, p. xxxvii-xxxviii

<sup>11</sup> Eccleston, Charles; March, Frederic, “Global environmental policy: concepts, principles and practice”, CRC Press, Taylor & Francis Group, 2010, p. xli-xlvi

in risposta all'appello ad agire da parte della collettività; qui la politica viene concepita come un insieme di obiettivi e traguardi da raggiungere entro un determinato periodo;

3. Il terzo stadio è quello dell'implementazione della politica ambientale (*policy implementation*), la quale viene attuata tramite un approccio top-down, ovvero dai gradini più alti della politica fino alla dimensione locale.<sup>12</sup>

In conclusione, Eccleston afferma che le politiche ambientali moderne sono un fenomeno postindustriale guidato da Stati Uniti e Unione Europea. Un momento cruciale fu la “*United Nations Conference on the Human Environment*”, tenutasi a Stoccolma nel 1972, in cui per la prima volta i governi discussero sulla tutela dell'ambiente e sulla necessità di una maggior cooperazione tra Stati e al termine della quale si decise di creare lo *United Nations Environment Programme* (UNEP), oggi la principale autorità mondiale in materia ambientale.<sup>13</sup> Tra i compiti della UNEP c'è quello di delineare il quadro politico ambientale delle Nazioni Unite e favorire l'implementazione di politiche coerenti con lo sviluppo sostenibile negli Stati membri, i quali si impegnano a rispettare gli obiettivi globali tramite la stipula di trattati internazionali o accordi volontari. Inoltre la UNEP fornisce supporto tecnico alle nazioni e si occupa di pubblicare periodicamente studi sui cambiamenti climatici a livello nazionale, regionale e globale, anche grazie alla collaborazione con l'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC).<sup>14</sup>

## 1.2 I sei principi delle politiche ambientali

Per la creazione di politiche ambientali coerenti ed efficienti a livello internazionale, ma anche nazionale, i *policymakers* si basano su alcuni importanti principi ambientali e sociali. In particolare, nel libro “*Environmental Principles and Policies: An Interdisciplinary Introduction*” (2006), l'autrice Sharon Beder, professoressa della School of Social Sciences, Media and Communication all'Università di Wollongong (New South Wales, Australia), individua sei principi rilevanti per le questioni ambientali, essendo quelli che hanno ricevuto maggiore consenso a livello globale. Questi principi sono: sostenibilità, principio del “chi inquina paga”, principio di precauzione, partecipazione pubblica, equità e diritti umani; i primi tre riguardano

---

<sup>12</sup> Eccleston, Charles; March, Frederic, “Global environmental policy: concepts, principles and practice”, CRC Press, Taylor & Francis Group, 2010, p. xlvii

<sup>13</sup> Eccleston, Charles; March, Frederic, “Global environmental policy: concepts, principles and practice”, CRC Press, Taylor & Francis Group, 2010, pp. 5-7.

<sup>14</sup> United Nations Environment Programme, “About UN Environment”, <https://www.unenvironment.org/about-un-environment>, ultima cons.: 12 luglio 2019

principi prettamente ambientali, mentre gli ultimi tre riguardano il più ampio ambito sociale. In generale ogni principio viene impiegato per valutare le politiche ambientali e viene utilizzato come base per sancire trattati internazionali o leggi locali.<sup>15</sup> Di seguito si analizzeranno nel dettaglio i singoli principi.

### 1.2.1 Principio di sostenibilità

Iniziando dal contesto storico, il concetto di sostenibilità viene introdotto per la prima volta con la nascita nel movimento ambientalista moderno negli Sessanta e Settanta, il quale riteneva che la crescita economica di quegli anni non fosse sostenibile e non potesse durare all'infinito, poiché le risorse del pianeta erano limitate. Gli ambientalisti affermavano che la crescita esponenziale della popolazione, insieme all'attività industriale, avrebbero portato inesorabilmente all'esaurimento delle risorse della Terra e, soprattutto, al degrado ambientale, diminuendo la capacità del pianeta di far fronte all'inquinamento. Per questo motivo, a partire dagli anni Settanta, la tutela dell'ambiente divenne una priorità per molti Stati, i quali cominciarono a rendersi conto che quella situazione non sarebbe stata sostenibile nel tempo.<sup>16</sup> Un importante studio a favore di questo pensiero fu il libro *"The Limits to Growth"*, commissionato dal Club di Roma e pubblicato nel 1972: questo studio dimostrava come

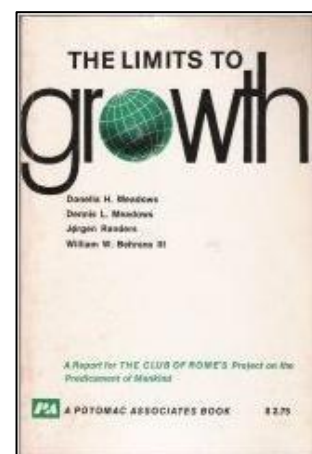


Figura 1 Copertina della prima edizione (fonte: en.wikipedia.org)

la crescita demografica e la crescita economica non potessero continuare con tassi così elevati, poiché la Terra, avendo risorse limitate, non avrebbe potuto sostenere questi ritmi e, di conseguenza, ad un certo momento si sarebbe scatenata una crisi per aver raggiunto i cosiddetti "limiti dello sviluppo". Gli autori, però, propongono una soluzione, concludendo che "è possibile alterare questi trend di crescita e istituire una condizione di stabilità ecologica ed economica che sia sostenibile nel futuro".<sup>17</sup> È dagli anni Ottanta che si comincia a definire il concetto di sostenibilità, inteso come un cambiamento necessario per generare crescita

<sup>15</sup> Beder, Sharon "Environmental principles and policies: an interdisciplinary introduction", University of New South Wales Press Ltd, 2006, p. 1.

<sup>16</sup> Beder, Sharon "Environmental principles and policies: an interdisciplinary introduction", University of New South Wales Press Ltd, 2006, p. 2.

<sup>17</sup> Meadows, Donella H; Meadows, Dennis L; Randers, Jørgen; Behrens III, William W, "The Limits to Growth; A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind", New York: Universe Books, 1972, pp. 23-24

economica senza esaurire le risorse e inquinare l'ambiente. Nel 1987 le Nazioni Unite stabilirono la Commissione Mondiale sull'Ambiente e lo Sviluppo (WCED), la quale pubblicò il famoso "*Rapporto Brundtland*", un documento che diede la definizione ufficiale di sviluppo sostenibile:

*"Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs."* (WCED, 1987)

L'obiettivo dello sviluppo sostenibile, accettato dai governi di più di cento nazioni, prevedeva di coniugare lo sviluppo economico alla tutela dell'ambiente, aumentando la produttività ma diminuendo l'uso delle risorse del pianeta, attraverso una gestione più equa ed inclusiva, cosicché anche le future generazioni potessero godere delle stesse opportunità garantite alle generazioni presenti.<sup>18</sup>

Si può, quindi, affermare che lo sviluppo sostenibile ha come scopo il controllo e la gestione delle attività umane, in modo da armonizzare tre dimensioni della vita che possono sembrare incompatibili: quella ambientale, quella economica e quella sociale. La dimensione ambientale è sicuramente la prima ad essere stata analizzata e attribuita al concetto di sostenibilità, intesa come la capacità di mantenere l'ecosistema stabile e in equilibrio, in grado di autoregolarsi riguardo a fattori interni ed esterni. In seguito, il significato di sostenibilità subisce un'evoluzione, e con il rapporto "*Our Common Future*" del 1987, assume un carattere più globale, basandosi su tre pilastri fondamentali: sostenibilità ambientale, sostenibilità economica e sostenibilità sociale, che tutte insieme partecipano per creare una situazione di benessere costante e crescente.<sup>19</sup> Come già si è visto, per sostenibilità ambientale si intende la tutela e la protezione degli ecosistemi e della biodiversità, tramite la gestione ambientale di atmosfera, oceani, acque dolci e suolo, ma anche tramite la gestione del consumo umano, ovvero rendendo sostenibile il consumo di energia, acqua, cibo e la produzione di scarti e rifiuti, con lo scopo di ridurre il più possibile l'impatto negativo dell'uomo. Con sostenibilità economica, invece, si fa riferimento alla promozione di uno sviluppo che tenga sotto controllo la crescita dei Paesi industrializzati e migliori gli standard di vita dei Paesi in via di sviluppo, diminuendo l'uso delle risorse e l'impatto sull'ambiente. Fondamentale nella dimensione economica di sostenibilità è il concetto di *decoupling*, ovvero l'idea di separare il legame che

---

<sup>18</sup> Beder, Sharon "Environmental principles and policies: an interdisciplinary introduction", University of New South Wales Press Ltd, 2006, pp. 17-19.

<sup>19</sup> Sostenibilità, in Treccani.it – Enciclopedie on line, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, <http://www.treccani.it/enciclopedia/sostenibilita/>, ultima cons.: 14 luglio 2019.

esiste, a livello storico, fra la crescita economica e il degrado ambientale (all'aumentare del PIL peggiora il deterioramento dell'ambiente), così da aumentare la produttività, diminuendo il consumo delle risorse del pianeta.<sup>20</sup> Infine alla nozione di sostenibilità appartiene anche la dimensione sociale, con la volontà di formare società eque ed inclusive che vivono una condizione di benessere. In questo senso la sostenibilità sociale ha come principali obiettivi: la pace e la sicurezza, poiché criminalità e guerre apportano danni non solo alle società in sé ma anche all'ambiente circostante; e la riduzione della povertà, obiettivo primario dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile (2015)<sup>21</sup>, dal momento che viene riconosciuta come una delle cause principali del degrado ambientale. In realtà, in occasione del *"Third World Congress of United Cities and Local Governments"*, tenutosi nel 2010 a Città del Messico, con il patrocinio delle Nazioni Unite e dell'Unesco, si individuò un quarto pilastro dello sviluppo sostenibile: la cultura. Il risultato di questo congresso fu una dichiarazione, approvata il 17 novembre 2010, la quale dichiara "l'inclusione della cultura nel modello di sviluppo sostenibile, dal momento che la cultura plasma cosa noi intendiamo per sviluppo e determina come le persone agiscono nel mondo".<sup>22</sup> Lo scopo, quindi, è far entrare la dimensione culturale nel concetto di sostenibilità, ponendo l'attenzione su settori come l'educazione, la comunicazione e il turismo.

In conclusione possiamo affermare che la sostenibilità è diventata una questione molto importante per il nostro presente, ma anche e soprattutto per il futuro, perciò deve rappresentare uno dei principi fondamentali su cui le politiche ambientali devono basarsi. I governi e le organizzazioni internazionali hanno individuato tre diverse strategie per raggiungere la sostenibilità: ridurre i consumi, controllare la crescita demografica e innovazione tecnologica, per esempio tramite la transizione alle energie rinnovabili.

### **1.2.2 *Polluter pays principle: principio "chi inquina paga"***

Sharon Beder individua come secondo principio fondamentale per le politiche ambientali quello del "chi inquina paga". Secondo il diritto ambientale, con principio "chi inquina paga" si intende quando "una società che provoca un danno ambientale ne è responsabile e deve

---

<sup>20</sup> Ruffing, Kenneth, "Indicators to Measure Decoupling of Environmental Pressure from Economic Growth", in: Hak et al, Sustainability Indicators, SCOPE 67, London: Island Press, 2007, pp. 211–222

<sup>21</sup> Risoluzione dell'Assemblea Generale ONU del 25 settembre 2015 n. A/RES/70/1, in New York

<sup>22</sup> United Cities and Local Governments, "Culture: Fourth Pillar of Sustainable Development", World Summit of Local and Regional Leaders - 3rd World Congress of UCLG, Mexico City, 17 novembre 2010, paragrafo 2, <http://agenda21culture.net/documents/culture-the-fourth-pillar-of-sustainability>, ultima cons.: 14 luglio 2019

farsi carico di intraprendere le necessarie azioni di prevenzione o di riparazione e di sostenere tutti i costi relativi.”<sup>23</sup> In altre parole, questo principio di basa sul presupposto che un soggetto, una persona o un’industria, responsabile di aver prodotto inquinamento con la sua attività deve pagare per il danno arrecato all’ambiente naturale, coprendo i costi della bonifica. Il *polluter pays principle* ha una grande rilevanza a livello internazionale da quando, nel 1992, venne definito all’interno del Principio 16 della Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo. Nel suo libro Beder afferma che il principio venne introdotto negli anni Settanta, dove fu menzionato per la prima volta nel 1972 all’interno di una raccomandazione dell’Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). Lo scopo di questo principio era impedire che le leggi di controllo sull’inquinamento potessero andare a svantaggio delle industrie di alcune nazioni, piuttosto che di altre. Infatti, spesso, i governi di alcune nazioni decidevano di sovvenzionare le misure di controllo dell’inquinamento, avvantaggiando, così, le loro società nel mercato internazionale rispetto ad altre aziende, le quali, invece, si trovavano a sostenere interamente i costi dei provvedimenti antinquinamento, poiché lo Stato non li finanziava, e di conseguenza risultavano meno competitive.<sup>24</sup> Grazie alla raccomandazione dell’OCSE, il *polluter pays principle* avrebbe permesso di allocare i costi, cosicché l’inquinatore avrebbe dovuto farsi carico delle conseguenze del suo inquinamento, sostenendo le spese senza l’aiuto dello Stato. In questo modo “chi inquina paga” si diffuse come un principio etico, di responsabilità e giustizia, che incentivava le industrie ad inquinare meno e ad attuare misure di prevenzione.

In generale il principio svolge due funzioni fondamentali: una funzione preventiva e una funzione curativa. La prima prevede che un’industria ridurrà l’inquinamento fintanto che i costi da sostenere siano più alti dei benefici che derivano dal continuare ad inquinare. Ovviamente qui si parla di inquinatori potenziali, perciò non è necessario che già abbiano compiuto il danno ambientale ma è sufficiente che ci siano possibili rischi; i soggetti avranno comunque un incentivo nell’investire in misure di prevenzione e gestione dell’inquinamento. La seconda funzione è quella curativa, ovvero quando un’industria ha già arrecato danno all’ambiente con la sua attività essa è obbligata a sostenere i costi di bonifica e risanamento. Per implementare queste due funzioni del *polluter pays principle* sono state individuate tre

---

<sup>23</sup> Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, in GU L 143 del 30.4.2004, pp. 56-75.

<sup>24</sup> Beder, Sharon “Environmental principles and policies: an interdisciplinary introduction”, University of New South Wales Press Ltd, 2006, pp. 2-3.



categorie di strumenti: strumenti di comando e controllo (per esempio leggi ambientali vincolanti e sanzioni), strumenti economici (sussidi, certificati, eco-tasse, ecc.) e strumenti volontari (accordi volontari, *labelling*). Queste categorie di strumenti verranno analizzati più approfonditamente nel capitolo seguente.

### **1.2.3 “Better safe than sorry”: principio di precauzione**

Sharon Beder, continuando nella sua analisi dei principi guida delle politiche ambientali, individua come terzo principio quello di precauzione, che può essere riassunto con la frase “*better safe than sorry*”, in italiano tradotta come “meglio prevenire che curare”. Anche il principio di precauzione, come quelli precedenti, comincia a svilupparsi negli anni Settanta, quando per la prima volta appare all’interno delle politiche ambientali di Germania e Svezia. Fino a quel momento le politiche ambientali funzionavano, principalmente, come delle misure correttive, ovvero intervenivano solo quando il danno ambientale era già accaduto. Infatti i governi erano restii ad attuare misure di protezione ambientale a meno che non si trattasse di un problema dimostrabile e già avvenuto, e spesso utilizzavano l’incertezza dei fatti come motivo per continuare a rinviare l’intervento dello Stato, portando al peggioramento della situazione.<sup>25</sup> A partire dagli anni Settanta, però, il principio di precauzione comincia ad essere accettato dai governi, e nel 1982 viene riconosciuto a livello internazionale, venendo inserito nella *World Charter for Nature* e ufficialmente adottato dalle Nazioni Unite. In seguito il principio entrò in molti trattati internazionali in materia ambientale come il Protocollo di Montreal del 1987, la Dichiarazione di Rio del 1992 e il Protocollo di Kyoto del 1997. È proprio l’*Earth Summit* a Rio de Janeiro a dare la definizione globalmente accettata del principio di precauzione, inserendolo nel Principio 15 della Dichiarazione:

*“In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.”<sup>26</sup>*

In altre parole, lo scopo del principio di precauzione è prevenire eventuali danni all’ambiente, studiando in anticipo che impatto avrà una determinata attività umana sull’ecosistema,

---

<sup>25</sup> Beder, Sharon “Environmental principles and policies: an interdisciplinary introduction”, University of New South Wales Press Ltd, 2006, p. 3.

<sup>26</sup> United Nations, “Rio Declaration on Environment and Development 1992”, Rio de Janeiro, 3-14 giugno 1992, pp. 3-4

attraverso la valutazione dei rischi. Esso, infatti, si basa sul presupposto che è più sicuro e meno costoso prevenire i problemi ambientali fermando attività che potrebbero essere dannose, piuttosto che tentare di rimediare a danno accaduto, pagando costi molto più elevati. In generale il principio afferma che bisogna agire per prevenire non solo se il danno è certo e irreversibile, ma anche se la ricerca scientifica lo ritiene probabile, questo perché il principio implica una responsabilità sociale nei confronti della società, che va protetta da ogni possibile rischio. Le misure di precauzione possono essere abbassate solo quando, con approfonditi dati scientifici, si dimostra che non ci sarà nessun tipo di danno all'ambiente. Complessivamente, in materia ambientale, il principio di precauzione diventa una guida fondamentale per le politiche, poiché in questo campo le minacce ed i rischi sono difficilmente circoscritti ad una determinata zona e possono velocemente assumere una portata globale; esso, infatti, interviene nei seguenti ambiti: riscaldamento globale e cambiamento climatico, inquinamento, minacce alla biodiversità come l'estinzione delle specie, minacce alla sanità pubblica a causa di malattie o epidemie e *food safety*, ovvero la necessità di avere acqua potabile e cibo sano.

#### **1.2.4 Principio di partecipazione pubblica**

Tra gli anni Settanta e Ottanta i governi introdussero delle procedure amministrative chiamate "Valutazione di Impatto Ambientale (VIA)", con lo scopo di valutare l'impatto ambientale di una determinata attività che doveva essere sottoposta ad approvazione. L'idea, quindi, era quella di stimare eventuali effetti negativi di un progetto o di un'opera, prima che venissero ufficialmente autorizzati. La novità, però, riguardava il fatto che queste VIA prevedevano un certo grado di consultazione pubblica, riconoscendo per la prima volta il diritto della popolazione a partecipare alle decisioni che li potevano direttamente o indirettamente riguardare, soprattutto in materia ambientale. Sharon Beder, nell'analizzare come si è sviluppato il principio di partecipazione, presenta i diversi passaggi di una procedura di valutazione di impatto ambientale: in primo luogo il promotore di un progetto deve preparare una dichiarazione di impatto ambientale (nel diritto ambientale statunitense definita *Environmental Impact Statement* o EIS), in cui descrive quali saranno gli effetti delle sue azioni; in seguito questa dichiarazione rimane pubblicamente consultabile per alcune settimane, periodo in cui la popolazione interessata ha la possibilità di presentare eventuali osservazioni riguardo la proposta; infine la dichiarazione e le varie richieste della comunità vengono

esaminate da un'autorità competente (un'amministrazione comunale o il governo stesso), la quale decide se il progetto può procedere ed essere ufficialmente approvato.<sup>27</sup> L'autrice, attraverso la descrizione di questa procedura, spiega che a partire dagli anni Ottanta la legislazione, quella statunitense in primis, comincia a riconoscere la libertà di informazione e il diritto di conoscere della popolazione riguardo le questioni ambientali. Mentre per il pieno riconoscimento del diritto di partecipare alle decisioni ed essere consultati bisognerà aspettare gli anni Novanta, quando il principio venne legittimato da diversi accordi internazionali. Un esempio è la Dichiarazione di Rio del 1992, la quale consacra il diritto di partecipazione pubblica nel Principio 10: "Il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli."<sup>28</sup> A livello nazionale, la Dichiarazione continua, lo Stato deve facilitare ad ogni individuo l'accesso alle informazioni riguardo l'ambiente e deve incoraggiare la partecipazione pubblica ai processi decisionali.

Con principio di partecipazione, quindi, si intende il coinvolgimento nei processi decisionali di soggetti che possono essere potenzialmente colpiti dalle conseguenze di determinate decisioni; entità che, grazie al loro contributo, sono in grado di influenzare la decisione finale. In questo modo il principio di partecipazione diventa uno strumento di emancipazione per la comunità e di democratizzazione dei processi di *policy-making*. Negli ultimi anni i governi sono diventati sempre più consapevoli che la partecipazione pubblica è fondamentale per gestire la *governance* ambientale: i problemi non possono essere affrontati e risolti solo dallo Stato, ma è necessario coinvolgere la società, la quale è il destinatario diretto sia delle conseguenze dei danni ambientali, sia delle soluzioni per risolverli. Un approccio partecipativo, che consiste in uno sforzo congiunto fra governi, scienziati e società civile, permette di adottare politiche ambientali appropriate ed efficienti, che tengono in considerazione i bisogni di tutta la comunità e che diventano strumenti di trasparenza e responsabilità, garantendo legittimità democratica al processo decisionale.<sup>29</sup>

### **1.2.5 Principio di equità**

---

<sup>27</sup> Beder, Sharon "Environmental principles and policies: an interdisciplinary introduction", University of New South Wales Press Ltd, 2006, p. 4.

<sup>28</sup> United Nations, "Rio Declaration on Environment and Development 1992", Rio de Janeiro, 3-14 giugno 1992, p 2.

<sup>29</sup> Bulkeley, Harriet and Mol, Arthur P.J., "Participation and Environmental Governance: Consensus, Ambivalence and Debate", in: Environmental Values 12 (2), The White Horse Press, 2003, pp. 143-154.

Il quinto principio individuato da Sharon Beder è quello di equità, un principio che più che riguardare l'ambiente nello specifico, riguarda la dimensione sociale in generale, la quale deve essere caratterizzata da giustizia e uguaglianza.

Il concetto di equità relativo all'ambiente comincia a svilupparsi negli anni Ottanta, quando viene coniugato alla nozione di sostenibilità. In particolare, la definizione di sviluppo sostenibile data dalla *Brundtland Commission* nel 1987 contiene intrinsecamente anche il significato di equità, più precisamente di equità intergenerazionale, intesa come giustizia nei confronti delle generazioni future che devono poter usufruire delle nostre stesse opportunità. In seguito anche la Dichiarazione di Rio, redatta durante l'*Earth Summit* nel 1992, ribadisce l'importanza dell'equità, affermando, nel Principio 3, come lo sviluppo debba soddisfare equamente i bisogni di tutta la società, presente e futura.<sup>30</sup> Ad oggi il principio di equità è riconosciuto a livello internazionale ed è parte fondamentale di molte politiche ambientali e strategie relative allo sviluppo sostenibile.

Beder, nell'articolo "*Costing the Earth: Equity, Sustainable Development and Environmental Economics*" per il *New Zealand Journal of Environmental Law* (2000)<sup>31</sup>, definisce equità in termini di giustizia sociale, ovvero l'obbligo, in ogni società, di stabilire un livello minimo per la qualità della vita e dell'ambiente circostante. Lo Stato deve far sì che tutti abbiano accesso, in ugual misura, alle risorse comuni e che tutti possano usufruire delle stesse opportunità, cosicché nessuno debba subire dei costi ambientali più grandi rispetto ad altri. Equità, quindi, significa distribuire in modo paritario guadagni e perdite, così da garantire a tutta la società di vivere in un ambiente sano, con standard di vita accettabili. Per quanto riguarda la dimensione ambientale, Sharon Beder individua due diversi principi di equità: intergenerazionale e intragenerazionale. Il principio di equità intergenerazionale, come già si è visto, viene definito all'interno della nozione di sviluppo sostenibile, ovvero non ridurre la capacità delle future generazioni di soddisfare i loro bisogni; l'equità diventa un obbligo morale nei confronti delle generazioni future poiché, anche se è probabile che il progresso economico e tecnologico migliorino le loro condizioni di vita, è altrettanto probabile che i guadagni in termini di benessere siano annullati a causa del deterioramento ambientale lasciato dalle generazioni precedenti. Lo scopo dell'equità intergenerazionale, quindi, è quello di tutelare l'ambiente in

---

<sup>30</sup> United Nations, "Rio Declaration on Environment and Development 1992", Rio de Janeiro, 3-14 giugno 1992, p 1.

<sup>31</sup> Beder, Sharon "Costing the Earth: Equity, Sustainable Development and Environmental Economics", *New Zealand Journal of Environmental Law*, 4, 2000, pp. 227-243.

cui viviamo, facendo delle scelte appropriate, dal momento che le decisioni che vengono prese oggi riguarderanno anche generazioni future che non hanno avuto nessuna voce in capitolo ma ne subiscono solo le conseguenze. Il secondo principio è quello di equità intragenerazionale, la quale interessa società e nazioni della stessa generazione; in questo caso equità significa ridurre ed eliminare le disuguaglianze, in quanto sono la principale causa del degrado ambientale. Da un lato la povertà porta la popolazione a distruggere l'ambiente circostante pur di sopravvivere, dall'altro anche le società industrializzate danneggiano l'ecosistema a causa degli alti livelli di consumo e inquinamento.

In conclusione, sfide come il cambiamento climatico e il degrado ambientale possono essere affrontate solo condividendo le responsabilità in maniera equa: essendo l'ambiente un bene pubblico e usufruito da tutti, esso necessita di azioni collettive per trovare giuste soluzioni, a partire dal livello locale fino a quello globale.<sup>32</sup>

### **1.2.6 Diritti umani**

L'ultimo principio guida per le politiche ambientali è il rispetto dei diritti umani. Il primo documento fondamentale in materia fu la *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani*, adottata nel 1948 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite; questo documento sanciva i diritti dell'uomo, ma non faceva alcun riferimento, in maniera specifica, alla dimensione ambientale. È a partire dagli anni Ottanta che i diritti umani vengono associati alle questioni ambientali, poiché si comincia a comprendere che le due dimensioni sono interconnesse. Da un lato, la tutela dell'ambiente in cui si vive è necessaria per salvaguardare i diritti umani fondamentali: il deterioramento degli ecosistemi a causa di attività umane dannose provoca la violazione dei diritti stessi, come il diritto alla vita, alla salute, al benessere e ad uno standard di vita adeguato. Dall'altro lato, i diritti umani devono guidare le politiche ambientali: gli esseri umani sono parte della natura, perciò solo tramite il rispetto dei diritti umani si può proteggere l'ambiente e promuovere lo sviluppo sostenibile. John H. Knox, Relatore Speciale dell'ONU su Diritti Umani e Ambiente, nel report finale del 2018 per l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (OHCHR), afferma che diritti umani e protezione ambientale sono interdipendenti: un ambiente sicuro, pulito e sano è necessario per il pieno godimento dei

---

<sup>32</sup>Fleurbaey, Marc and Kartha, Sivan, "Sustainable Development and Equity", In: *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge and New York, 2014, pp. 294-295.

diritti (per esempio diritto al livello più elevato di salute possibile, a cibo adeguato, ad acqua potabile e ad un alloggio adeguato), e allo stesso tempo l'esercizio di diritti come accesso all'educazione, all'informazione e libertà di espressione, sono vitali per la tutela dell'ambiente.<sup>33</sup> Il report continua ribadendo che gli Stati hanno l'obbligo di rispettare i diritti umani anche nel momento in cui agiscono per prevenire, ridurre o rimediare ad un danno ambientale; in altre parole, l'implementazione di politiche per risolvere le questioni ambientali e climatiche non deve essere un pretesto per violare tali obblighi nei confronti dei diritti. Sempre gli Stati devono, poi, stabilire e attuare a livello nazionale sistemi giuridici ed istituzionali adatti a proteggere l'ambiente e i diritti umani e devono cooperare tra loro a livello internazionale per fronteggiare problemi ambientali di portata globale.<sup>34</sup>

Per riassumere, secondo *UN Environment* si possono identificare tre dimensioni nella relazione fra diritti umani e ambiente: la prima è la tutela ambientale, come condizione essenziale per godere a pieno dei propri diritti; la seconda dimensione è rappresentata dai diritti umani come strumenti fondamentali per sviluppare politiche ambientali efficienti; ed infine, la terza dimensione riguarda il riconoscimento del diritto ad un ambiente sicuro e sano come diritto umano in sé, oggi presente nelle Costituzioni di più di 90 nazioni.

### **1.3 Gli strumenti delle politiche ambientali**

Nella sezione precedente si è visto come i *policymakers* si basino su dei principi guida per sviluppare delle politiche ambientali efficienti ed adeguate a risolvere un determinato problema. Ovviamente, queste politiche devono essere formulate in maniera molto chiara, cosicché non vadano ad ostacolare o a sovrapporsi ad altre politiche realizzate in precedenza, creando, così, un quadro normativo rigido e che comporterebbe costi amministrativi maggiori. Nell'aiutare gli Stati ad attuare politiche ambientali che siano economicamente vantaggiose ed efficaci nel raggiungere gli obiettivi proposti, svolge un ruolo fondamentale l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), il cui Comitato delle Politiche Ambientali si occupa di raccogliere dati sulle performance ambientali dei governi e

---

<sup>33</sup> Knox, John "Framework Principles on Human Rights and the Environment", United Nations Human Rights Special Procedures, Office of the High Commissioner for Human Rights, 2018, p. 6.

<sup>34</sup> Knox, John "Framework Principles On Human Rights And The Environment", United Nations Human Rights Special Procedures, Office of the High Commissioner for Human Rights, 2018, p. 17,19,24.

sul grado di efficienza delle loro politiche.<sup>35</sup> Una volta formulate, le politiche ambientali devono essere implementate e per garantire l'osservanza della policy da parte della società, i governi si avvalgono di una serie di strumenti. Complessivamente esistono tre diversi tipi di strumenti delle politiche ambientali: strumenti di comando e controllo, quelli più tradizionali che consistono in norme e regolamenti vincolanti; strumenti economici, come tasse o esenzioni che hanno lo scopo di incoraggiare l'osservanza della politica facendo leva sulla convenienza economica; e strumenti volontari, ovvero misure adottate volontariamente dagli attori privati. Dato che le politiche ambientali riguardano aspetti molto diversi e complessi, spesso non è sufficiente utilizzare una sola categoria di strumenti, ma è necessario combinarli per risolvere efficacemente un problema.

Come già osservato, gli strumenti più tradizionali delle politiche ambientali sono quelli definiti "di comando e controllo"; infatti a partire dagli anni Settanta cominciò a svilupparsi la prima ondata di legislazione ambientale, la quale aveva lo scopo di ridurre l'inquinamento nelle nazioni industrializzate. È dalla fine degli anni Ottanta, però, che iniziarono a manifestarsi i limiti di queste norme, risultando poco efficaci nel ridurre l'impatto dell'uomo, dal momento che i governi continuavano a favorire la crescita economica a spese della protezione ambientale. Di fatto le industrie contestavano le politiche ambientali, affermando che i costi da pagare impedivano loro di lavorare in maniera efficiente, bloccando, così, lo sviluppo; perciò lo Stato, per paura di perdere crescita economica, non applicava correttamente gli standard imposti dalla legislazione ambientale. Tuttavia, all'inizio degli anni Novanta, questioni ecologiche come il buco dell'ozono e il riscaldamento globale, risvegliarono la coscienza pubblica sulla gravità dei problemi ambientali e portarono alla luce l'incapacità del sistema politico ed economico di affrontare la situazione. Molti paesi cominciarono, dunque, a promulgare nuove leggi e ad imporre standard ambientali più restrittivi, in risposta alla pressione dell'opinione pubblica, la quale chiedeva una nuova etica ambientale e un cambiamento politico ed economico che superasse la relazione di conflitto fra crescita e tutela del pianeta. In questo contesto gli economisti, in particolare quelli statunitensi, cominciarono a capire che gli strumenti legislativi da soli non erano in grado di rispondere a questa richiesta, perciò cercarono nel mercato soluzioni di tipo economico per ridurre l'impatto negativo dell'uomo sull'ambiente. In particolare, vennero individuate due nuove strategie economiche:

---

<sup>35</sup> Environment Directorate, in Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD.org, 2019 <https://www.oecd.org/env/>, ultima cons.: 19 luglio 2019.

l'aumento dei costi imponendo tasse o tariffe su prodotti o attività potenzialmente dannosi, oppure la creazione di un mercato artificiale in cui scambiarsi diritti di inquinamento, ovvero veri e propri permessi ad inquinare. All'inizio i governi non videro di buon occhio questi strumenti economici, ma continuarono a preferire gli strumenti di comando e controllo per l'implementazione delle politiche ambientali; infatti lo Stato considerava tutti gli strumenti non legislativi come troppo incerti e indiretti, ritenendoli non efficaci, poiché avevano lo scopo di influenzare il comportamento degli attori, facendo leva sulla convenienza economica, piuttosto che imporre loro il modo di agire tramite leggi vincolanti. Dagli anni Novanta, però, gli strumenti economici divennero sempre più popolari nelle nazioni anglosassoni, dal momento che permettevano allo Stato di raggiungere gli obiettivi ambientali proposti dalle *policies* a costi inferiori. Oggi gli strumenti di mercato, insieme agli accordi volontari, sono largamente accettati dalla maggioranza dei governi di tutto il mondo e affiancano gli strumenti di comando e controllo nell'assicurare l'osservanza delle politiche ambientali implementate.<sup>36</sup> Di seguito si analizzeranno nel dettaglio le tre categorie di strumenti.

Strumenti di comando e controllo: il nome di questa categoria fa riferimento al gergo militare, in cui l'approccio definito "*command and control*" indica un processo dove, per prima cosa, si esprime un comando per raggiungere un obiettivo e poi si programma una fase di controllo per verificare se l'esito è positivo o negativo. Questo approccio è stato applicato al campo ambientale poiché permette agli Stati di stabilire degli standard da rispettare, tramite una serie di divieti e obblighi sotto forma di leggi e regolamenti, che vincolano soggetti privati ed imprese ad adottare comportamenti meno dannosi per l'ambiente. In seguito entrano in gioco gli strumenti di controllo, i quali hanno lo scopo di verificare il rispetto delle norme e degli standard e, nel caso in cui un attore non rispettasse la legge, il governo ha il diritto di applicare una sanzione. In realtà, come abbiamo visto, dagli anni Novanta questa categoria di strumenti è stata aspramente criticata e ritenuta inefficace nel controllo dell'impatto ambientale, poiché tendeva ad imporre degli standard ma non era in grado di farli rispettare. Infatti, soprattutto nella fase di controllo, i governi non dispongono degli strumenti adatti per monitorare la situazione, permettendo alle imprese di alterare i dati reali a discapito della trasparenza delle informazioni. Per questo motivo, a fine secolo, Stati Uniti ed Europa avviano una riflessione critica su questo approccio, pensando a nuove categorie di strumenti per le politiche

---

<sup>36</sup> Beder, Sharon "Environmental principles and policies: an interdisciplinary introduction", University of New South Wales Press Ltd, 2006, p. 6-10.



ambientali.

Strumenti economici: negli anni Novanta anche la politica ambientale subisce l'influenza del neo-liberismo, avviando un processo di privatizzazione e costringendo lo Stato a fare un passo indietro; gli economisti cominciano a screditare l'intervento statale nelle politiche ambientali, ritenuto inefficace e pesante, e favoriscono l'uso delle sole forze di mercato per ridurre l'impatto negativo dell'uomo sull'ambiente. Lo scopo degli strumenti economici è modificare il comportamento degli attori agendo sulla loro convenienza economica, ovvero fare leva sui costi e sui benefici in modo tale da alterare le condizioni in cui le loro decisioni riguardo all'ambiente sono prese; per esempio, imponendo delle tasse su attività inquinanti o fornendo degli incentivi se si assume una condotta sostenibile. Nel 1996 l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico ha creato il database "*Policy Instruments for the Environment (PINE)*"<sup>37</sup>, al fine di riunire tutte le informazioni sugli strumenti utilizzati dalle nazioni; ad oggi, questo database include cinque tipi diversi di strumenti economici rilevanti per l'ambiente. Come ribadito anche all'interno del database, questi strumenti economici rappresentano un modo efficiente e poco costoso di influenzare produttori e consumatori e di perseguire obiettivi come il controllo dell'inquinamento, la lotta al cambiamento climatico, la gestione delle risorse naturali e la protezione della biodiversità. Il database, aggiornato al 2017, mostra come l'impiego degli strumenti di mercato nelle politiche ambientali sia sempre maggiore e come oggi ne esistano sempre nuove tipologie. Secondo il PINE le cinque categorie di strumenti economici sono:

- Tasse: esistono 1400 tipologie di tasse legate all'ambiente e insieme rappresentano un terzo di tutti gli strumenti contenuti nel database PINE. Lo scopo delle tasse è aumentare il costo di prodotti o attività inquinanti così da scoraggiarne il consumo o la produzione. Una eco-tassa può essere imposta su prodotti energetici come i carburanti, su veicoli a motore e servizi di trasporto, sulle emissioni di CO<sub>2</sub> e gas a effetto serra, sui rifiuti e sulla gestione di acque, suoli e fauna;
- Quote e tariffe: a differenza delle tasse, che consistono in un pagamento obbligatorio non corrisposto, una tariffa è un pagamento fatto allo Stato, che permette, a chi ha pagato, di ricevere qualcosa in cambio in proporzione. Per esempio nel 1995 la Corea

---

<sup>37</sup> OECD, "Policy Instruments for the Environment", in Policy Instrument Database, novembre 2017, <http://www.oecd.org/environment/indicators-modelling-outlooks/policy-instrument-database/>, ultima cons.: 23 luglio 2019

ha adottato un sistema di tariffe sui rifiuti in base alla quantità di spazzatura non-riciclabile smaltita dalla popolazione.

- **Permessi negoziabili:** questo strumento è stato ufficialmente introdotto a livello internazionale dal Protocollo di Kyoto e viene usato principalmente per l'allocazione di emissioni inquinanti. Lo Stato individua un livello massimo di inquinamento e tramite la creazione di un mercato artificiale distribuisce dei diritti di inquinamento a soggetti privati come imprese e industrie. Questi diritti di inquinamento consistono in permessi che possono essere scambiati all'interno di questo mercato artificiale: un soggetto può inquinare fino al livello massimo permessogli oppure può decidere di acquistare permessi da altri se vuole continuare ad inquinare; al contrario può vendere i propri permessi a terzi se decide di non utilizzarli. In questo modo il prezzo dei permessi sarà uguale al costo marginale che le aziende devono sostenere per ridurre le emissioni. Oggi i permessi negoziabili sono usati sempre più di frequente dalle nazioni per raggiungere obiettivi ambientali, per esempio il database PINE ha individuato 100 tipologie diverse, utilizzati in 33 paesi.
- **Sistemi di cauzione (*deposit-refund*):** viene imposta una sovrattassa sul prezzo di prodotti potenzialmente inquinanti e se, alla fine del consumo, l'inquinamento viene evitato tramite la restituzione del prodotto o dei suoi scarti, la sovrattassa viene rimborsata. Un esempio di questo sistema può essere il cosiddetto "vuoto a rendere", ovvero quando un contenitore come una bottiglia viene restituita al fornitore una volta vuota, ma può essere applicato anche a oggetti come batterie al piombo o automobili.
- **Sussidi:** consistono in un incentivo economico, sotto forma di sovvenzioni o finanziamenti forniti dallo Stato; in campo ambientale hanno lo scopo di ridurre direttamente o indirettamente l'uso di prodotti che hanno un impatto negativo verificato. Esempi di sussidi possono essere: esenzioni sulle auto elettriche, incentivi alle energie rinnovabili, crediti fiscali per investimenti sull'ambiente, finanziamenti pubblici a progetti per la conservazione della natura. Il database PINE contiene più di 900 tipologie di sussidi relativi all'ambiente.

Strumenti volontari: l'ultima categoria di strumenti per le politiche ambientali consiste in accordi volontari e non obbligatori presi da attori privati. Non si tratta di strumenti economici ma di impegni da parte di aziende o industrie a migliorare volontariamente le loro

performance ambientali, al di là degli obblighi legali che hanno nei confronti dello Stato. In altre parole, se la legislazione ambientale stabilisce un livello massimo di inquinamento, un attore privato prende la decisione volontaria di stabilire per sé un limite ancora inferiore. Gli strumenti volontari sono essenziali per costruire consenso a livello internazionale ma devono anche essere affiancati da controlli regolari per verificare che l'impegno preso venga veramente rispettato, portando ad un miglioramento delle prestazioni ambientali. Il database PINE comprende diversi strumenti volontari, tra cui: accordi negoziati tra lo Stato e attori privati, accordi tra industrie, impegni unilaterali, programmi volontari e il sistema delle certificazioni (come il sistema ISO 14000 relativo alla gestione ambientale).

## CAPITOLO 2 - BREVE STORIA DELLE CONFERENZE DELLE PARTI

Per avere un quadro completo, in questo capitolo verrà brevemente illustrata la storia delle Conferenze delle Parti (COP), in particolare come sono nate, in che cosa consistono e a quali risultati hanno portato nella lotta al cambiamento climatico. A partire dalla *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), il primo trattato ambientale internazionale stipulato nel 1992, si ripercorreranno cronologicamente i diversi vertici ONU sul clima, fino ad arrivare alla COP25, la quale si è tenuta proprio lo scorso dicembre a Madrid.

### 2.1 La UNFCCC

Nel 1992, a Rio de Janeiro, si tenne la prima conferenza mondiale sull'ambiente, la *United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED), anche conosciuta come



Figura 2 Logo UNFCCC (fonte: en.wikipedia.org)

“*Earth Summit*”, il cui principale risultato fu la stesura del trattato ambientale internazionale *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC). Lo scopo primario di questo trattato era costituire un quadro generale per promuovere e rafforzare la cooperazione fra Stati nella lotta al cambiamento climatico, focalizzandosi, in particolare, sul porre un freno all'innalzamento della temperatura media globale e sul trovare gli strumenti adatti per far fronte alle conseguenze inevitabili del riscaldamento globale, in primis riducendo le emissioni dei gas a effetto serra.<sup>38</sup> Entrata ufficialmente in vigore il 21 marzo 1994, la UNFCCC oggi conta un'adesione quasi universale, con 197 Paesi che hanno deciso di ratificare il trattato, diventando le *Parti alla Convenzione*.

La UNFCCC può essere riassunta in sette punti principali, i quali sono intrinsecamente connessi e sono stati concepiti per il raggiungimento dell'obiettivo finale, ovvero evitare che l'uomo interferisca in modo dannoso nel sistema climatico<sup>39</sup>:

---

<sup>38</sup> UNFCCC, “History of the Convention”, <https://unfccc.int/process/the-convention/history-of-the-convention#eq-1>, ultima cons.: 5 ottobre 2019

<sup>39</sup> UNFCCC, “What is the United Nations Framework Convention on Climate Change?”, <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/what-is-the-united-nations-framework-convention-on-climate-change>, ultima cons.: 5 ottobre 2019

1. La Convenzione riconosce che il cambiamento climatico è una minaccia alla sicurezza di tutta l'umanità: anche se spesso questo problema è accompagnato dall'incertezza scientifica gli Stati membri devono cooperare ed agire poiché è nel loro interesse;
2. Per frenare l'innalzamento delle temperature le nazioni devono impegnarsi a ridurre le loro emissioni di gas a effetto serra, specialmente i paesi industrializzati. Secondo l'articolo 2 della Convenzione, l'obiettivo ultimo è:

*"[...] stabilizzare, in conformità delle pertinenti disposizioni della Convenzione, le concentrazioni di gas ad effetto serra nell'atmosfera a un livello tale che sia esclusa qualsiasi pericolosa interferenza delle attività umane sul sistema climatico. Tale livello deve essere raggiunto entro un periodo di tempo sufficiente per permettere agli ecosistemi di adattarsi naturalmente a cambiamenti di clima e per garantire che la produzione alimentare non sia minacciata e lo sviluppo economico possa continuare ad un ritmo sostenibile."*<sup>40</sup>

3. I paesi industrializzati devono dare l'esempio e fare da guida ai paesi in via di sviluppo: dato che i paesi sviluppati, sia in passato che oggi, sono i principali produttori della maggior parte delle emissioni di gas serra, essi sono tenuti ad agire subito e a fare del loro meglio per ridurre l'inquinamento all'interno dei loro Stati, cosicché anche i paesi in via di sviluppo possano seguire il loro esempio;
4. Oltre a guidare i paesi in via di sviluppo con il loro esempio, i paesi industrializzati devono aiutare tali nazioni fornendo loro assistenza finanziaria e tecnologica. In particolare, si tratta, da un lato, di istituire un sistema di sovvenzioni e prestiti così da sponsorizzare progetti e attività per combattere il cambiamento climatico nei paesi in via di sviluppo, e dall'altro, di condividere tecnologie più avanzate con le nazioni meno sviluppate;
5. Sia i paesi industrializzati che i paesi in via di sviluppo devono presentare regolarmente alla Conferenza delle Parti (COP) dei report sulle loro politiche ambientali nazionali di lotta al cambiamento climatico, per dimostrare che si stanno realmente impegnando per ridurre le emissioni all'interno dei loro Stati. In realtà, secondo il principio della responsabilità comune ma differenziata, c'è una distinzione fra le due categorie di nazioni: i paesi sviluppati sono obbligati a trasmettere regolarmente informazioni dettagliate sulle politiche e sui provvedimenti adottati per adempiere agli obblighi

---

<sup>40</sup> Art. 2, "The United Nations Framework Convention on Climate Change", conclusa a New York il 9 maggio 1992, entrata in vigore il 21 marzo 1994, p. 4

della Convenzione e sono tenuti a presentare annualmente un inventario nazionale delle emissioni; d'altro canto, i paesi in via di sviluppo possono riferire in maniera più generale e ad intervalli di tempo più lunghi riguardo le modalità di implementazione della UNFCCC, in particolare sulle decisioni prese da ogni nazione per affrontare il cambiamento climatico e le sue conseguenze. Inoltre, la capacità di questa categoria di paesi di trasmettere i loro report dipende dalle risorse finanziarie che ricevono dalle nazioni industrializzate.

6. Nei paesi in via di sviluppo l'obiettivo deve essere una "*clean growth*", ovvero limitare l'aumento delle emissioni ma senza ostacolare l'industrializzazione e il progresso economico. La UNFCCC, conscia che il cambiamento climatico renda ancora più arduo lo sviluppo delle nazioni più povere, è consapevole che imponendo gli stessi obblighi di riduzione delle emissioni dei paesi industrializzati bloccherebbe la crescita dei paesi in via di sviluppo; per questo motivo, la Convenzione accetta che la percentuale di gas serra prodotti da queste nazioni aumenti nei prossimi anni.
7. Per fronteggiare il cambiamento climatico due azioni sono necessarie: mitigazione e adattamento. Con "mitigazione" si intendono tutte le politiche, le misure e i provvedimenti adottati dagli Stati per ridurre le emissioni di gas a effetto serra, in quanto la scienza ha ampiamente dimostrato come esiste una relazione diretta fra la temperatura media globale e la concentrazione di questi gas nell'atmosfera.<sup>41</sup> Per quanto riguarda l'adattamento, inizialmente, appena la Convenzione entrò in vigore, gli Stati non prestarono molta attenzione a questo tipo di comportamento, in quanto c'era ancora molta incertezza scientifica verso le effettive conseguenze del cambiamento climatico nel tempo. Quando, nel 2001, l'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) pubblicò il Terzo Rapporto di Valutazione, dimostrando con prove evidenti che la temperatura media della superficie della Terra sarebbe aumentata da 1.4 a 5.8 gradi Celsius nel periodo dal 1990 al 2100, portando ad un conseguente innalzamento del livello del mare di 0.9 metri nello stesso periodo<sup>42</sup>, l'adattamento cominciò a guadagnare maggiore attenzione da parte degli Stati membri

---

<sup>41</sup> UNFCCC, "Introduction to Mitigation", <https://unfccc.int/topics/mitigation/the-big-picture/introduction-to-mitigation>, ultima cons.: 5 ottobre 2019

<sup>42</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, "Climate Change 2001: The Scientific Basis. Contribution of Working Group I to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change", Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2001, pp. 13-16.

della Convenzione, i quali concordarono una linea comune per adattarsi agli effetti inevitabili del riscaldamento globale. Oggi, il lavoro sull'adattamento è svolto da un organismo, chiamato "*Adaptation Committee*", istituito dalle Parti tramite gli Accordi di Cancún nel 2010. Nel dettaglio, quindi, "adattamento" significa adeguare i sistemi ecologico, sociale ed economico in risposta a determinati comportamenti climatici, effettivi o probabili, e alle dirette conseguenze sul pianeta. Si parla, perciò, di veri e propri cambiamenti nel modo di pensare ed agire per contenere potenziali danni, oppure, al contrario, per trarre vantaggio dai nuovi benefici offerti. Ovviamente, riguardo l'adattamento, non esiste un approccio "*one-size-fits-all*", ma le soluzioni che si possono trovare sono diverse a seconda del contesto, paese o comunità in cui ci si trova. Ogni nazione deve implementare le proprie azioni, sia per rispondere efficacemente agli impatti dei cambiamenti climatici ormai già in atto, sia per prepararsi ad affrontare al meglio eventuali conseguenze future.<sup>43</sup> In conclusione, la UNFCCC riconosce che l'adattamento, così come la mitigazione, sono delle sfide globali, ma sono anche la chiave per combattere il cambiamento climatico e proteggere il nostro pianeta e i suoi abitanti.

Nonostante l'obiettivo finale sia "prevenire interferenze antropogeniche dannose" per il clima, la Convenzione non è legalmente vincolante per gli Stati membri, poiché non impone obblighi sui limiti delle emissioni di gas serra e nemmeno stabilisce un meccanismo di controllo, il cui scopo è incentivare l'osservanza del trattato, garantendo ricompense in caso di adempimento o minacciando sanzioni in caso contrario. Tuttavia, la UNFCCC può essere utilizzata dalle Parti come strumento di partenza per negoziare nuovi trattati ambientali internazionali, chiamati "protocolli" o "accordi", che impongano limiti di emissioni, questa volta vincolanti, per i firmatari. Un noto esempio è il Protocollo di Kyoto del 1997, il quale verrà discusso nel dettaglio in seguito.

Ad oggi, la Convenzione conta 197 Stati membri, i quali sono suddivisi in tre gruppi, a seconda dei diversi impegni che sono tenuti ad assumersi. Il primo gruppo viene chiamato dalla UNFCCC "Annex I", ovvero Paesi dell'Allegato I: questa prima categoria comprende tutti i paesi industrializzati, ovvero Stati con economie sviluppate membri dell'Organizzazione per la

---

<sup>43</sup> UNFCCC, "What do adaptation to climate change and climate resilience mean?", <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/the-big-picture/what-do-adaptation-to-climate-change-and-climate-resilience-mean>, ultima cons.: 5 ottobre 2019

cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), e le economie in transizione (EIT), cioè i paesi ex-socialisti che si stanno muovendo da un'economia pianificata ad un'economia di mercato. In totale questo gruppo conta 43 Stati più l'Unione Europea. I Paesi dell'Allegato II o "Annex II" includono 24 Stati, tutti industrializzati, che sono membri dell'OCSE. Essendo questa categoria interamente composta da nazioni sviluppate, quest'ultime hanno il dovere di fornire assistenza finanziaria e tecnologica sia alle economie in transizione che ai paesi in via di sviluppo, così da supportare sia il loro processo di mitigazione, che di adattamento. Infine, il terzo gruppo definito dalla Convenzione sono i "Non-Annex I", composto principalmente da paesi in via di sviluppo con basso reddito. La UNFCCC riconosce che la maggior parte di questi Stati è particolarmente vulnerabile agli effetti del cambiamento climatico, come l'innalzamento del livello del mare, la desertificazione e la siccità, e in molte di queste nazioni il già fragile sviluppo economico potrebbe risentire degli obblighi derivanti dalle misure contro il riscaldamento globale. Per questa ragione, gli impegni che questa categoria di paesi è tenuta ad assumersi, sono diversi da quelli dei due gruppi precedenti; inoltre, la Convenzione cerca di andare incontro ai bisogni di questi Stati, aiutandoli tramite investimenti, prestiti e tecnologie più avanzate. Ovviamente, se un "Non-Annex I" diventa sufficientemente sviluppato, esso ha la possibilità di diventare parte dei Paesi dell'Allegato I. In realtà, la UNFCCC riconosce anche un quarto gruppo, il quale include i paesi definiti "*Least-Developed Countries*" (LDCs) dalle Nazioni Unite, ovvero Stati con i più bassi indici di sviluppo socioeconomico. A questa categoria, che conta 49 nazioni, viene data un'attenzione particolare nel trattato, a causa della loro grande vulnerabilità e incapacità di adattarsi ai cambiamenti climatici.<sup>44</sup>

Per quanto riguarda gli obblighi da assumersi, i paesi "Annex I" si impegnano a ridurre fin da subito le loro emissioni di gas a effetto serra ad un livello inferiore rispetto al 1990, scelto dalle Parti come *benchmark*, oppure, qualora non riuscissero a limitarle, essi hanno la possibilità di acquistare crediti di emissione all'interno di un mercato artificiale creato appositamente per scambiarsi diritti di inquinamento. I paesi "Non-Annex I", invece, non hanno obblighi di restrizione immediati e possono non assumersi nessun impegno nei confronti della UNFCCC finché non ricevono un supporto finanziario e tecnologico adeguato dai paesi industrializzati. Per entrambe le categorie, comunque, il primo obiettivo da rispettare fu quello di elaborare

---

<sup>44</sup> UNFCCC, "What are Parties & non-Party stakeholders?", <https://unfccc.int/process/parties-non-party-stakeholders/the-big-picture/what-are-parties-non-party-stakeholders>, ultima cons.: 6 ottobre 2019



un inventario nazionale delle emissioni di gas serra, con lo scopo di monitorare i progressi fatti dai vari Stati e per stabilire gli impegni che ognuno doveva assumersi nei confronti della riduzione dell'inquinamento.

Si analizzeranno, ora, alcuni degli articoli più importanti e significativi della *United Nations Framework Convention on Climate Change*, per comprendere perché si sia dimostrato uno strumento fondamentale per sviluppare nuovi accordi internazionali, che ancora oggi sono un punto di riferimento in materia ambientale.

**Articolo 2:** questo articolo definisce qual è l'obiettivo ultimo della Convenzione, che come abbiamo già visto consiste nello stabilizzare le concentrazioni di gas serra nell'atmosfera così da evitare che l'uomo possa interferire in maniera dannosa sul sistema climatico della Terra con le proprie attività. Per raggiungere ciò, le emissioni di gas serra prodotte dall'uomo devono prima raggiungere il picco massimo e poi diminuire fino ad un livello inferiore rispetto a quelle del 1990. Nonostante la scienza abbia fornito prove evidenti sui rischi del cambiamento climatico, ci sono ancora pareri diversi su a che grado tale fenomeno sia da considerarsi effettivamente pericoloso. L'IPCC, nel Quinto Rapporto di Valutazione del 2014, afferma, però, che il riscaldamento globale ormai già verificatosi ha raggiunto un livello tale da rendere i suoi effetti negativi sulla Terra inevitabili.<sup>45</sup> Secondo l'IPCC, i rischi del cambiamento climatico sono da considerarsi significativi se la temperatura media globale sale di 1 o 2 gradi Celsius rispetto ai livelli pre-industriali, e un innalzamento di 4°C provocherebbe inevitabilmente danni come la perdita della biodiversità e una diminuzione della *food security*.<sup>8</sup> Per risolvere questo problema è, quindi, necessario implementare delle politiche ambientali per controllare le emissioni di gas serra e limitare gli effetti del cambiamento climatico; d'altro canto, però, tali misure, per essere efficaci, risultano sempre molto costose, e molti Stati non sono in grado di sostenere tali costi. Tuttavia, se non si mettono in atto dei processi di mitigazione, la temperatura della Terra potrebbe aumentare dai 3.7°C ai 4.8°C rispetto ai livelli pre-industriali entro il 2100. La soluzione, quindi, è mantenere l'innalzamento della temperatura sotto i 2°C, così da tenere sotto controllo gli effetti del riscaldamento globale, e questo si traduce nel mantenere le concentrazioni di gas serra nell'atmosfera attorno

---

<sup>45</sup> Field, C.B., *et al.*, "Technical summary", In: *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*", Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2014, pp. 59-84

alle 350 parti per milione (ppm) CO<sub>2</sub>-e.<sup>46</sup> Per questo motivo, come affermato dall'articolo 2 della UNFCCC, è necessario che ogni Stato membro riduca le proprie emissioni.

**Articolo 3:** definisce i principi su cui le Parti devono basarsi per raggiungere gli obiettivi della Convenzione. Innanzitutto, ogni membro deve agire per proteggere il sistema climatico della Terra, secondo il presupposto della responsabilità comune ma differenziata; ciò significa che i paesi sviluppati devono assumere il ruolo di guida e devono assistere i paesi in via di sviluppo nella lotta al cambiamento climatico. In secondo luogo, si sottolinea l'importanza del principio di precauzione, ovvero di attuare misure precauzionali per prevenire le cause e mitigare le conseguenze del riscaldamento globale; l'importanza di uno sviluppo sostenibile adatto alle specifiche esigenze di ogni nazione; e infine l'importanza della cooperazione internazionale per fronteggiare un problema transnazionale.<sup>47</sup>

**Articolo 4:** definisce gli obblighi e gli impegni che ogni Parte della Convenzione deve assumersi, sia per quanto riguarda la mitigazione del cambiamento climatico, sia il processo di adattamento ai suoi possibili effetti. Anche qui viene sottolineato che nell'adempimento degli obblighi la UNFCCC tiene conto della responsabilità comune ma differenziata e delle specifiche circostanze ed esigenze di ogni nazione. Alcuni obblighi, comuni a tutte le Parti, sono: elaborare e mettere a disposizione della COP inventari nazionali delle emissioni di gas serra, formulare e aggiornare politiche ambientali nazionali di mitigazione, promuovere una gestione sostenibile, sviluppare opportuni piani di adattamento e promuovere l'educazione e la consapevolezza del pubblico riguardo ai cambiamenti climatici.<sup>48</sup>

**Articolo 6:** il termine "*Action for Climate Empowerment*" (ACE), coniato nel 2015 dalla UNFCCC, nacque proprio in riferimento a questo articolo della Convenzione, il quale tratta dell'educazione, formazione e sensibilizzazione del pubblico, requisiti fondamentali per mettere in atto il processo di partecipazione della società ai problemi ambientali. L'"*Action for Climate Empowerment*" individua sei aree principali in cui agire per aumentare la

---

<sup>46</sup> IPCC, "Summary for Policymakers", In: Climate Change 2014, Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change", Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2014, pp. 6-9

<sup>47</sup> Art. 3, "The United Nations Framework Convention on Climate Change", conclusa a New York il 9 maggio 1992, entrata in vigore il 21 marzo 1994, pp. 4-5

<sup>48</sup> Art. 4, "The United Nations Framework Convention on Climate Change", conclusa a New York il 9 maggio 1992, entrata in vigore il 21 marzo 1994, pp. 5-10

consapevolezza verso il cambiamento climatico<sup>49</sup>:

- Educazione: permette alla società di conoscere e capire le cause e le conseguenze del cambiamento climatico, di prendere decisioni consapevoli e agire in maniera appropriata;
- Formazione: fornisce le conoscenze e le abilità tecniche necessarie per avviare una transizione verso la “green economy” e lo sviluppo sostenibile;
- Sensibilizzazione pubblica: tutta la comunità deve impegnarsi in uno sforzo comune per implementare con successo le politiche ambientali nazionali e internazionali;
- Partecipazione pubblica nei processi decisionali;
- Pubblico accesso alle informazioni cosicché i singoli individui siano dotati degli strumenti necessari per svolgere un ruolo attivo nella lotta al cambiamento climatico;
- Cooperazione internazionale: i governi e le organizzazioni di ogni Stato devono lavorare insieme per scambiarsi materiali, risorse e idee per sviluppare efficaci programmi di azione per il clima.

Queste sei aree sono essenziali perché chiunque possa capire le complesse sfide poste dal cambiamento climatico e possa contribuire attivamente alla loro risoluzione. È necessario, quindi, porsi degli obiettivi comuni per poter implementare con successo le politiche ambientali e raggiungere, così, il fine ultimo della UNFCCC.<sup>12</sup>

**Articolo 12:** definisce quello che è il sistema di “*transparency and reporting*”, ovvero l’obbligo degli Stati membri di comunicare alle Conferenze delle Parti (COP) informazioni dettagliate sull’implementazione della Convenzione a livello nazionale. Si tratta di riferire periodicamente dati attendibili, trasparenti ed esaustivi sulle emissioni di gas a effetto serra prodotte da ogni Paese e sulle misure adottate per ridurle. In questo modo, è possibile monitorare i progressi fatti da ogni membro e determinare il loro grado di ambizione nella lotta al riscaldamento globale. Nonostante ci siano degli obblighi comuni nella trasmissione delle informazioni, esistono delle differenze fra le Parti dell’“Annex I” e quelle appartenenti ai “Non-Annex I”, sempre tenendo conto del principio della responsabilità comune ma differenziata.<sup>50</sup> Secondo l’articolo 12, infatti, tutti i membri

---

<sup>49</sup> Paas, Leslie and Espinosa Castellano, Patricia, “Action for climate empowerment: Guidelines for accelerating solutions through education, training and public”, UNESCO, UNFCCC, pubblicato in Francia, 2016

<sup>50</sup> UNFCCC, “What is transparency and reporting?”, <https://unfccc.int/process-and-meetings/transparency-and-reporting/the-big-picture/what-is-transparency-and-reporting>, ultima cons.: 10 ottobre 2019

devono comunicare alle COP sia un inventario nazionale delle emissioni, che una descrizione delle iniziative prese per perseguire gli obiettivi della Convenzione. In aggiunta a ciò, i Paesi sviluppati devono riportare anche informazioni dettagliate sulle politiche e sui provvedimenti adottati dai loro governi contro il cambiamento climatico, mentre i Paesi in via di sviluppo, i quali non hanno nessun obbligo di riduzione delle emissioni, possono, se vogliono, proporre dei progetti, che poi dovranno essere finanziati dalle nazioni industrializzate.<sup>51</sup>

## 2.2 Dalla COP1 alla COP25

La UNFCCC stabilisce che gli Stati membri si incontrino ogni anno durante quella che viene chiamata Conferenza delle Parti (COP), ovvero un *meeting* ufficiale in cui tutte le nazioni sono rappresentate e si riuniscono per discutere dei progressi fatti nella lotta al cambiamento climatico. La COP, inoltre, costituisce l'organo decisionale supremo della Convenzione, poiché al suo interno le Parti valutano come procede l'implementazione della UNFCCC e prendono decisioni riguardo l'adozione di nuovi strumenti legali e nuove disposizioni istituzionali e amministrative per promuovere il rispetto degli impegni presi dagli Stati.<sup>52</sup> La prima COP si tenne nel 1995 e da allora, ogni anno, le Conferenze hanno portato alla creazione di nuovi fondamentali trattati come il Protocollo di Kyoto e l'Accordo di Parigi; di seguito verranno analizzate le principali COP che si sono tenute nel corso di questi anni, fino all'ultimo meeting di questo dicembre a Madrid.

### **COP 1 – BERLINO (1995)**

La prima Conferenza delle Parti si tenne dal 28 marzo al 7 aprile 1995: dopo un anno dall'entrata in vigore della UNFCCC i delegati osservarono che gli impegni presi dagli Stati membri non erano stati rispettati e che le loro azioni contro il riscaldamento globale non erano sufficientemente adeguate a contrastarlo. Per questo motivo, alla COP1 si decise di creare due nuovi organi ausiliari, fondamentali per una corretta implementazione della Convenzione: il *Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice* (SBSTA) e il *Subsidiary Body for Implementation* (SBI). Il primo rappresenta un organo di supporto, il cui scopo è quello di chiarire gli aspetti tecnici e scientifici della UNFCCC e del clima, così da semplificare i processi

---

<sup>51</sup> Art. 12, "The United Nations Framework Convention on Climate Change", conclusa a New York il 9 maggio 1992, entrata in vigore il 21 marzo 1994, pp. 15-17

<sup>52</sup> UNFCCC, "Conference of the Parties (COP)", <https://unfccc.int/process/bodies/supreme-bodies/conference-of-the-parties-cop>, ultima cons.: 19 ottobre 2019.

di negoziazione fra le Parti; il secondo organo, invece, ha il compito di monitorare gli Stati membri e verificare che ognuno stia rispettando gli impegni presi e applicando le decisioni. A conclusione della prima Conferenza delle Parti venne redatto il “Mandato di Berlino”, all’interno del quale le Nazioni Unite dichiararono inadeguate le azioni compiute fino a quel momento dagli Stati del gruppo Annex I per stabilizzare le loro emissioni ai livelli del 1990 entro l’anno 2000<sup>53</sup>, e disposero una fase di due anni di analisi e ricerca, chiamata *Analytical and Assessment Phase (AAP)*, con lo scopo di discutere un insieme di azioni conformi agli obiettivi della UNFCCC, e che fossero ottimali non solo a livello ambientale ma anche economico. Sempre tenendo conto del principio di responsabilità comune ma differenziata, il Mandato di Berlino esentò i paesi Non-Annex I da qualsiasi obbligo vincolante addizionale, anche se alcuni Paesi in via di sviluppo, grazie all’industrializzazione, sarebbero diventati grandi emettitori di gas a effetto serra negli anni seguenti.

### **COP3 – KYOTO (1997)**

Dopo due anni di negoziazione, nel 1997 alla COP3 venne approvato il Protocollo di Kyoto, il primo trattato internazionale per la riduzione delle emissioni di gas serra. Il Protocollo distinse due fasi: nel primo periodo, che va dal 2008 al 2012, i paesi dell’Annex B (composto da Stati industrializzati e alcune economie in transizione), si accordarono per ridurre le emissioni di gas serra del 6%-8% rispetto ai livelli del 1990, riduzioni che dovevano essere legalmente vincolanti per i paesi sviluppati; il secondo periodo, invece, iniziò nel 2013 e si concluderà nel 2020. Tranne che per gli Stati Uniti, i quali si rifiutarono di ratificare il trattato poiché stabiliva obblighi di riduzione solo per le nazioni industrializzate, e il Canada che nel 2011 decise di uscire, il Protocollo è stato ratificato da tutte le Parti della Convenzione, per un totale di 192 Stati membri. Adottato nel 1997, il Protocollo di Kyoto entrò, però, in vigore solo il 16 febbraio 2005: infatti, perché potesse essere ufficialmente valido, il trattato doveva essere ratificato da non meno di 55 Parti della Convenzione, includendo Stati dell’Annex I che insieme dovevano rappresentare almeno il 55% delle emissioni di gas serra globali di origine antropica<sup>54</sup>, condizione che è stata raggiunta solo nel 2004 grazie all’adesione della Russia. Una volta entrato in vigore, il Protocollo di Kyoto costituì un primo importante passo verso una diminuzione globale delle emissioni, non solo perché ha come obiettivo stabilizzare la

---

<sup>53</sup> Depledge, Joanna, “Tracing The Origins Of The Kyoto Protocol: An Article-By-Article Textual History”, UNFCCC, 25 novembre 2000, p. 6

<sup>54</sup> Art. 25, “Kyoto Protocol To The United Nations Framework Convention On Climate Change”, concluso a Kyoto l’11 dicembre 1997, entrato in vigore il 16 febbraio 2005, p. 18

produzione di gas serra causata da attività umane, ma anche perché pone le basi per futuri trattati internazionali in materia ambientale e climatica, stabilendo dei target di riduzione delle emissioni vincolanti a livello internazionale. Tuttavia, anche il Protocollo si basa sul principio enfatizzato dalla UNFCCC della responsabilità comune ma differenziata, e riconosce che i Paesi sviluppati sono storicamente responsabili per gli alti livelli di gas serra nell'atmosfera, a causa delle loro intensive attività industriali, specialmente nel XIX e XX secolo. Per questo motivo, il trattato stabilisce che i target di riduzione siano legalmente vincolanti solo per le nazioni industrializzate e non per i paesi in via di sviluppo, i quali non possiedono la stessa capacità di affrontare il cambiamento climatico a causa del basso sviluppo economico.<sup>55</sup> Come già detto, il primo “*commitment period*” venne fissato dal 2008 al 2012: in questa prima fase, l'articolo 3 del Protocollo di Kyoto stabiliva l'obbligo, per le Parti incluse nell'Annex I, di non superare la quantità di emissioni ad ognuno attribuita di CO<sub>2</sub> e di altri cinque tipi di gas serra (metano, ossido di azoto, idrofluorocarburi, perfluorocarburi ed esafluoruro di zolfo), cosicché il totale delle emissioni antropiche di tali gas venisse ridotto almeno del 5% rispetto ai livelli del 1990, considerato l'anno base.<sup>56</sup> Durante questo periodo trentasette paesi industrializzati più l'Unione Europea si impegnarono a ridurre le emissioni di questi gas inquinanti attorno ad una media del 5%. Diversamente, gli obiettivi per il “*commitment period*” dal 2013 al 2020 vennero elaborati in un secondo momento, tramite l'adozione di un emendamento al Protocollo, chiamato *Doha Amendment*, poiché venne approvato dalle Parti durante la COP18 nella città di Doha, in Qatar, l'8 dicembre 2012. L'emendamento includeva due importanti decisioni: nuovi impegni per gli Stati dell'Annex I ad aumentare la riduzione dei gas serra al 18% rispetto ai livelli del 1990 per il periodo dal 1 gennaio 2013 al 31 dicembre 2020 e una lista aggiornata dei gas a effetto serra le cui emissioni dovevano essere ridotte.

Possiamo riassumere il Protocollo di Kyoto in alcuni punti principali:

1. Obblighi: le Parti dell'Annex B (composto da paesi industrializzati ed economie in transizione) hanno obblighi vincolanti di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra; per ogni Stato viene calcolato un limite massimo di emissione, il quale non può essere superato, pena l'attribuzione di sanzioni. In generale, il calcolo della quantità di

---

<sup>55</sup> UNFCCC, “What is the Kyoto Protocol?”, [https://unfccc.int/kyoto\\_protocol](https://unfccc.int/kyoto_protocol), ultima cons.: 19 ottobre 2019

<sup>56</sup> Art. 3, “Kyoto Protocol To The United Nations Framework Convention On Climate Change”, concluso a Kyoto l'11 dicembre 1997, entrato in vigore il 16 febbraio 2005, p. 18

emissioni assegnate ad ogni Stato viene fatto sulla base dell'anno 1990, anche se per alcune Parti è stato scelto un anno base diverso.

2. Implementazione: per perseguire gli obiettivi del Protocollo di Kyoto gli Stati industrializzati devono elaborare ed adottare delle *policies* ambientali e dei provvedimenti a livello nazionale, così da ridurre le emissioni di gas inquinanti all'interno dei loro paesi. Per facilitare la diminuzione e l'assorbimento di questi gas, il Protocollo mette a disposizione tre meccanismi diversi, a cui gli Stati possono affidarsi: *Clean Development Mechanism, Joint Implementation* ed *Emissions Trading* (questi tre meccanismi verranno analizzati nel dettaglio in seguito).
3. Non-Annex I: questi paesi, essendo la maggior parte a basso reddito, non sono soggetti a target di riduzione, ma possono partecipare tramite il *Clean Development Mechanism*. Uno degli obiettivi del Protocollo è, inoltre, minimizzare gli impatti dei cambiamenti climatici sui paesi in via di sviluppo; per fare ciò, il trattato prevede l'istituzione di un *Adaptation Fund*, il cui scopo è quello di finanziare progetti di adattamento in queste nazioni meno sviluppate.
4. *Reporting and Review*: come la UNFCCC, anche il Protocollo si basa su un sistema di report che le Parti devono consegnare a intervalli regolari, cosicché si possa monitorare il livello di emissioni di ogni paese e verificare se questi rispettino o meno gli impegni presi. Per questo motivo, il trattato prevede dei sistemi di registrazione in grado di tracciare e registrare tutte le transazioni e gli scambi di crediti di emissione fra le Parti, e un sistema di "*Reporting*", che obbliga gli Stati membri a comunicare annualmente i loro inventari nazionali delle emissioni e qualsiasi altra documentazione relativa ai provvedimenti presi per raggiungere gli obiettivi del Protocollo.<sup>18</sup>
5. Osservanza del trattato: per assicurare il rispetto del Protocollo è stata istituita una *Compliance Committee*, il cui compito è assicurarsi che gli Stati membri osservino gli impegni presi e imporre sanzioni nel caso in cui questi non vengano rispettati. La Commissione ha come obiettivi principali assicurare la trasparenza nella comunicazione di resoconti e dati annuali da parte delle nazioni, e mantenere l'integrità del trattato sul piano ambientale. Essa si suddivide in due sezioni, ognuna delle quali espleta una funzione differente: la prima sezione, chiamata "*Facilitative branch*", ha la funzione di facilitatore, ovvero offre assistenza alle Parti per aiutarle ad adempiere ai propri obblighi nei confronti del Protocollo; la seconda, chiamata

“*Enforcement branch*”, ha invece il compito di determinare quali sono le conseguenze nel caso in cui uno Stato non rispetti gli impegni presi. Per esempio, se un paese produce un livello di emissioni superiore rispetto al limite che gli era stato assegnato, la sanzione nei suoi confronti prevede che la Parte copra la differenza tra il livello massimo di emissioni che gli era stato assegnato e la quantità realmente prodotta, più una riduzione addizionale del 30%. Inoltre, lo Stato in questione perde la capacità di poter partecipare al meccanismo di *Emissions Trading*, e quindi la possibilità di scambiare i propri crediti di emissione, finché non presenta alla Commissione un piano d’azione efficace e riporta la produzione di gas serra al livello assegnatogli.<sup>18</sup>

Il funzionamento del Protocollo di Kyoto ruota attorno all’implementazione di provvedimenti nazionali di controllo dei gas a effetto serra, tuttavia le Parti, per rispettare i loro target di riduzione delle emissioni, possono ricorrere a tre meccanismi di flessibilità previsti dal Protocollo di Kyoto. Questi meccanismi sono “*market-based*”, e sono stati pensati per aiutare gli Stati membri a mantenere i loro impegni di riduzione in una maniera economicamente efficace e vantaggiosa e che allo stesso tempo potesse anche favorire la nascita di investimenti *green* nei paesi sviluppati e non. Tutti e tre i meccanismi funzionano sulla base dei target di emissione assegnati ad ogni singolo paese dell’Annex B: questi target rappresentano il livello massimo di emissione di gas serra ammesso per ogni Stato, il quale viene indicato con il termine “*Assigned Amount Units*” (AAUs) o anche “*Kyoto Units*”. Ogni quantità assegnata è calcolata in tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalente, ovvero una misura usata per convertire altri gas a effetto serra nelle quantità equivalenti di anidride carbonica e valutarne l’impatto sul riscaldamento globale.<sup>57</sup> Di seguito si analizzeranno in maniera generale i tre meccanismi di flessibilità del Protocollo:

**International Emissions Trading (IET)**: si tratta della creazione di un vero e proprio mercato delle emissioni, in cui i paesi dell’Annex B del Protocollo (nazioni sviluppate ed economie in transizione) possono scambiarsi crediti di emissione. Questo mercato artificiale prevede che se un paese è riuscito a ridurre le sue emissioni più dell’obiettivo che si era preposto, questa quantità di gas serra in eccesso si trasforma in crediti, i quali possono essere ceduti ad altre nazioni che, al contrario, non sono riuscite a rispettare il loro target e si trovano, perciò, in

---

<sup>57</sup> Carbon dioxide equivalent, in European Environment Agency Glossary, <https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/carbon-dioxide-equivalent>, ultima cons.: 26/10/2019



difetto di emissioni. Questo meccanismo, regolato dall'articolo 17 del Protocollo di Kyoto, ha permesso di trasformare le emissioni di gas serra in eccesso in una vera e propria *commodity*, ovvero una merce che può essere scambiata e commerciata all'interno di quello che viene comunemente chiamato "*carbon market*". Di fatto, a livello nazionale e regionale, il sistema di *Emissions Trading* diventa un efficace strumento di policy che ogni Stato membro può utilizzare nella lotta al riscaldamento globale, e per raggiungere i propri obiettivi di riduzione delle emissioni in maniera flessibile.<sup>58</sup>

**Clean Development Mechanism (CDM)**: definito dall'articolo 12 del Protocollo, questo meccanismo riguarda investimenti da parte delle nazioni dell'Annex B in progetti di riduzione o rimozione delle emissioni di gas a effetto serra nei paesi in via di sviluppo, con lo scopo di esportare il concetto di sviluppo sostenibile. I paesi industrializzati e le economie in transizione possono finanziare questi progetti, i quali apporteranno benefici ad entrambe le Parti: permetteranno di ridurre le emissioni nei Non Annex I, producendo vantaggi ambientali, economici e sociali per i paesi in via di sviluppo, e allo stesso tempo permetteranno ai paesi finanziatori dell'Annex B di guadagnare crediti di emissione per ogni investimento. Un credito di emissione (CER) corrisponde ad una tonnellata di CO<sub>2</sub> equivalente, e può aiutare la nazione beneficiaria a raggiungere i propri target di riduzione. Il CDM è considerato il meccanismo meglio riuscito del Protocollo di Kyoto, diventando un vero e proprio pioniere per progetti futuri contro il riscaldamento globale: esso rappresenta il primo sistema di investimento ambientale globale, il quale fornisce uno strumento per bilanciare le emissioni di gas serra mondiali, permette di dare flessibilità ai paesi industrializzati nel perseguire i loro obiettivi di riduzione e, contemporaneamente, promuove lo sviluppo sostenibile nei paesi meno sviluppati.<sup>59</sup>

**Joint Implementation (JI)**: a differenza del CDM, questo meccanismo permette ai paesi industrializzati di realizzare progetti di riduzione o eliminazione dei gas serra in altre nazioni appartenenti al loro stesso gruppo, gli Annex B. Secondo l'articolo 6 del Protocollo di Kyoto, il "*Joint Implementation*" permette alle Parti di guadagnare crediti di riduzione per il finanziamento e la realizzazione di questi progetti, ognuno sempre equivalente a una

---

<sup>58</sup> UNFCCC, "Emissions Trading", <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/mechanisms/emissions-trading>, ultima cons.: 26/10/2019

<sup>59</sup> UNFCCC, "The Clean Development Mechanism", <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-kyoto-protocol/mechanisms-under-the-kyoto-protocol/the-clean-development-mechanism>, ultima cons.: 26/10/2019

tonnellata di CO<sub>2</sub>; questi crediti provengono dalle “*Assigned Amount Units*” del Paese ospite. I progetti presentati devono, ovviamente, prevedere una riduzione delle emissioni, addizionale rispetto a quella che si sarebbe verificata senza investimento, e prima di essere implementati devono ricevere l’approvazione del paese ospite. Anche questo meccanismo offre dei benefici reciproci: da un lato fornisce flessibilità ai paesi finanziatori nel raggiungere i loro obiettivi, in una maniera che sia economicamente efficiente per loro, e dall’altro permette ai paesi destinatari dei progetti di trarre vantaggio dagli investimenti esteri.<sup>60</sup>

A distanza di quattordici anni dall’entrata in vigore, il Protocollo di Kyoto ha ricevuto parecchie critiche per non essersi dimostrato uno strumento efficace nel mitigare il cambiamento climatico, come dimostrato dal ritiro del Canada nel 2011, il quale accusava il trattato di essere diventato un ostacolo piuttosto che una soluzione, poiché non copriva i due più grandi paesi inquinanti, Stati Uniti e Cina. Robert Falkner, *Research Director* presso il Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment di Londra, in un articolo del 2016 per la rivista “*International Affairs*” afferma che sono principalmente tre i motivi per cui il trattato di Kyoto non si è dimostrato adatto ad affrontare le sfide future poste dal riscaldamento globale.<sup>61</sup> Innanzitutto, Falkner accusa i target di riduzione delle emissioni di essere troppo statici: per tutta la durata dei *commitment periods* le Parti dovevano rispettare una quantità assegnata di emissioni, la quale era fissa e non cambiava in base alle esigenze e ai diversi contesti economico e sociali di un paese, che a distanza di anni potevano mutare. Da questo punto di vista, il sistema creato dal Protocollo ha fallito nel riuscire a sviluppare incentivi dinamici per decarbonizzare le economie delle nazioni; caso lampante fu proprio il Canada, il quale non riuscì a ridurre le proprie emissioni del 6% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2012, ma anzi queste aumentarono esponenzialmente. In secondo luogo, proprio il fatto di focalizzarsi unicamente sugli obblighi legalmente vincolanti, ha reso molto difficile la scelta dei nuovi target per il secondo periodo, che doveva iniziare nel 2013. Le negoziazioni, infatti, si trasformarono in un “*distributive bargaining*” su come distribuire la responsabilità climatica, e di conseguenza le rispettive quote di emissioni, tra le Parti, e portando come risultato un gioco a somma zero, in cui alcuni Stati risultavano “perdenti”. Ovviamente, i paesi dell’Annex

---

<sup>60</sup> UNFCCC, “Joint Implementation”, <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/mechanisms/joint-implementation>, ultima cons.: 26/10/2019

<sup>61</sup> Falkner, Robert, “The Paris Agreement and the new logic of international climate politics”, *International Affairs*, Volume 92, Issue 5, 1 September 2016, published on 31 August 2016, pp. 1110-1111.

B che non erano riusciti a rispettare i loro obblighi nel primo periodo 2008-2012, alle negoziazioni si dimostrarono riluttanti nel volersi legare in maniera vincolante a nuovi target nel secondo periodo; come risultato, Giappone, Nuova Zelanda e Russia dichiararono che non si sarebbero presi nuovi impegni dopo il 2012. Infine, un'altra motivazione per cui il Protocollo di Kyoto viene criticato, è la rigida divisione fra il gruppo degli Annex I e i Non Annex I: molti paesi sviluppati denunciano il fatto che alcune nazioni considerate in via di sviluppo stanno rapidamente aumentando le loro emissioni, a causa del processo di industrializzazione, ma che quest'ultime si rifiutano di sottomettersi a degli impegni di riduzione dei gas serra poiché lo considerano un ostacolo al loro sviluppo.<sup>24</sup>

### **COP13 – BALI (2007)**

Dal 1998 al 2006 le COP si focalizzarono, principalmente, sul perfezionamento dei tre meccanismi di flessibilità del Protocollo di Kyoto e delle sue procedure di implementazione. Con la COP13 del 2007, invece, si dà inizio ad un nuovo percorso, avviando un processo di negoziazione che aveva lo scopo di creare un nuovo strumento per affrontare il cambiamento climatico, questa volta in maniera davvero "condivisa". Gli importanti risultati raggiunti alla fine della COP13 furono due: la *Bali Road Map*, ovvero una guida per le future negoziazioni sul clima allo scopo di prendere decisioni efficaci contro il cambiamento climatico, e il *Bali Action Plan*, il documento conclusivo della Conferenza, tramite il quale le Parti si impegnano a trovare un nuovo accordo globale vincolante entro il 2009. Secondo il *Bali Action Plan*, sono cinque le azioni necessarie per combattere efficacemente il riscaldamento globale: fissare degli obiettivi a lungo termine di riduzione delle emissioni, che siano comuni a tutti gli Stati membri; azioni di mitigazione e adattamento per il futuro; transfer di tecnologia e aiuti finanziari dai paesi industrializzati ai paesi meno sviluppati. Le "*Assigned Amount Units*", ovvero il limite massimo di emissioni per ogni Annex I, dovranno essere calcolate tenendo conto dei diversi contesti di ogni nazione sviluppata, mentre per quanto riguarda i paesi Non Annex I, questi accettano di avviare un processo di implementazione di azioni di mitigazione a livello nazionale, con un adeguato supporto tecnologico e finanziario da parte dei paesi industrializzati.<sup>62</sup>

### **COP15 – COPENAGHEN (2009)**

Con l'avvio di una nuova fase di negoziazioni, la COP15 porta con sé grandi aspettative da

---

<sup>62</sup> UNFCCC, "Bali Climate Change Conference - December 2007", <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/past-conferences/bali-climate-change-conference-december-2007/bali-climate-change-conference-december-2007-0>, ultima cons.: 04/11/2019

parte della comunità internazionale, poiché ha come obiettivo finale la creazione di un nuovo accordo globale sul clima, che funzioni come successore del Protocollo di Kyoto dopo il 2012, termine del primo “*commitment period*”. Il documento finale della Conferenza fu l’Accordo di Copenaghen, il quale venne promosso ed elaborato principalmente dagli Stati Uniti e dai BASIC (Brasile, Sud Africa, India e Cina): per la prima volta si afferma, ufficialmente, che per combattere il riscaldamento globale è necessario che l’innalzamento della temperatura media del pianeta non superi la soglia dei 2°C; purtroppo, però, il documento rimane molto teorico, non indicando come raggiungere questo obiettivo in termini pratici né specificando come calcolare i nuovi target di riduzione delle emissioni per evitare un eccessivo aumento della temperatura. Oltre a ciò, l’Accordo stabilisce l’istituzione di un “*Green Climate Fund*”, un meccanismo attraverso il quale i paesi industrializzati si impegnano ad inviare finanziamenti verso le nazioni meno sviluppate.

L’ultimo giorno della Conferenza, quando l’Accordo di Copenaghen venne presentato, alcune nazioni, tra cui Bolivia, Venezuela e Sudan, e molte organizzazioni non governative si opposero alle nuove decisioni, provocando un’impasse nel processo di negoziazione. Mancando un consenso unanime tra i partecipanti ai negoziati, la COP15 poté solo “prendere nota” dell’Accordo, senza adottarlo formalmente. Questo significava che il trattato non era vincolante per le Parti, le quali non avrebbero avuto nessun obbligo di assumersi impegni di riduzione delle emissioni dopo il 2012. Nonostante le grandi aspettative iniziali, la Conferenza di Copenaghen si rivelò un fallimento, e segnò una battuta di arresto nell’elaborazione di un successore al Protocollo di Kyoto.<sup>63</sup>

### **COP16 – CANCÚN (2010)**

Dopo il fallimento della COP15, le aspettative per la Conferenza delle Parti del 2010 a Cancún erano molto più basse: la comunità internazionale optò per procedere a piccoli passi, piuttosto che tentare di mettere d’accordo tutti su un nuovo trattato globale. Opinione comune è sicuramente la necessità di implementare il Fondo Verde per il Clima per aiutare i paesi in via di sviluppo ad affrontare i cambiamenti climatici e il bisogno di tagliare ulteriormente le emissioni entro il 2020 dal 20% al 40%. Gli Stati membri riconoscono che il cambiamento climatico è diventato una minaccia per il pianeta e l’uomo, e può essere affrontato solo

---

<sup>63</sup> UNFCCC, “Copenhagen Climate Change Conference - December 2009”, <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/past-conferences/copenhagen-climate-change-conference-december-2009/copenhagen-climate-change-conference-december-2009>, ultima cons.: 04/11/2019.

tramite la cooperazione di tutti i paesi, perseguendo obiettivi globali. Basandosi sui dati del Quarto Rapporto di Valutazione dell'IPCC, pubblicato nel 2007, anche la COP16 condivide e ribadisce l'idea che il riscaldamento globale è causato dalle attività umane, essendo stato ampiamente dimostrato che l'aumento della temperatura media del pianeta, verificatosi a partire dalla metà del secolo scorso, è fortemente correlato all'aumento delle concentrazioni di gas serra antropogenici, ovvero prodotti direttamente dall'uomo. Con queste premesse, al termine della Conferenza, le Parti presentano una serie di accordi, chiamati *Cancún Agreements*, i quali rappresentano un primo passo verso una risposta internazionale al cambiamento climatico. Gli accordi prevedono che gli Stati membri debbano agire immediatamente contro la minaccia del riscaldamento globale, tagliando le loro emissioni di gas serra di un ulteriore 20% rispetto a quanto già stabilito dalle COP precedenti, con l'obiettivo di mantenere l'innalzamento della temperatura della Terra sotto i 2°C; si riconosce, inoltre, la necessità di incrementare ancora di più gli sforzi, ponendosi come traguardo futuro quello di mantenere l'aumento della temperatura sotto gli 1,5°C, trasformando gradualmente le nazioni in società "low-carbon". Per questo motivo, i paesi sviluppati sono chiamati a ridurre le loro emissioni di gas a effetto serra e a sottoscrivere annualmente inventari e report così da monitorare i loro progressi, mentre i paesi in via di sviluppo devono adottare misure di mitigazione ed adattamento a livello nazionale. Un altro importante risultato dei *Cancún Agreements* è l'istituzione di due nuovi organismi, entrambi incentrati sul fornire alle Parti un know-how riguardo all'adattamento: l'*Adaptation Framework* e l'*Adaptation Committee*. Il primo consiste in un quadro generale composto da linee guida per pianificare e implementare efficacemente misure di adattamento, in particolare nei paesi in via di sviluppo, tramite supporto finanziario e tecnologico e la creazione di centri e networks a livello regionale. Inoltre, l'*Adaptation Framework* svolge la funzione di promuovere studi e ricerche sull'adattamento, nonché di incentivare una sempre maggiore sensibilizzazione pubblica verso la tematica del cambiamento climatico. Il compito dell'*Adaptation Committee*, invece, è più pratico e consiste nell'affiancare gli Stati membri nell'implementazione di iniziative sull'adattamento, che siano adeguate e coerenti ai principi della UNFCCC. In pratica, le funzioni di questo organismo sono: fornire supporto tecnico alle Parti, condividere informazioni, conoscenze e pratiche sull'adattamento, rafforzare la cooperazione internazionale fra i vari membri ed analizzare i report inviati regolarmente dalle Parti sulle

misure di adattamento adottate, per monitorare e verificare i progressi di ogni paese.<sup>64</sup>

La COP16, adottando gli Accordi di Cancún, lanciò un forte messaggio di impegno da parte di tutta la comunità internazionale a ridurre le proprie emissioni di gas serra e ad evitare un innalzamento troppo elevato della temperatura del pianeta, riconoscendo che il cambiamento climatico è una delle più grandi sfide del presente. Nonostante gli sforzi e la volontà delle Parti, gli impegni presi alla COP16 rappresentavano solo il 60% della riduzione di emissioni necessaria per avere un 50% di possibilità di mantenere la temperatura sotto i 2°C: i *Cancún Agreements* erano solo un primo passo verso la creazione di un trattato internazionale veramente efficace contro la minaccia del riscaldamento globale.

### **COP18 – DOHA (2012)**

La diciottesima Conferenza delle Parti, tenutasi in Qatar, si conclude con l'adozione del "*The Doha Climate Gateway*", un documento che produce due importanti decisioni.

Innanzitutto, la continuazione del Protocollo di Kyoto per un secondo "*commitment period*" dopo il termine della prima fase nel 2012. La COP18 decide di estendere il trattato per altri otto anni, dal 2013 al 2020, periodo in cui 37 paesi (Unione Europea, Australia, Bielorussia, Croazia, Islanda, Kazakistan, Norvegia, Svizzera e Ucraina) si impegnano legalmente a ridurre le loro emissioni di gas serra del 18% rispetto ai livelli del 1990. Purtroppo, le nazioni che accettano nuovi obblighi in questa seconda fase rappresentano solo il 15-20% delle emissioni di CO2 totali: molte nazioni industrializzate, tra cui Canada, Giappone, Russia e Stati Uniti, che avevano preso parte alla prima fase del Protocollo di Kyoto, decidono di non partecipare al secondo periodo; inoltre, paesi in via di sviluppo come Cina, India e Brasile, diventati i più grandi produttori di emissioni, rimangono non soggetti a nessun obbligo di riduzione, poiché appartenenti alla categoria Non Annex I del Protocollo. La seconda importante decisione è l'approvazione del meccanismo chiamato "*Loss and Damage*", secondo il quale i paesi più poveri e vulnerabili agli effetti del cambiamento climatico devono essere compensati finanziariamente dalle nazioni ricche e sviluppate, che non sono state in grado di ridurre le loro emissioni di gas serra. Il concetto alla base di questo meccanismo è che i paesi industrializzati, storicamente responsabili del riscaldamento globale attuale, hanno l'obbligo

---

<sup>64</sup> UNFCCC, "Cancún Climate Change Conference - November 2010", <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/past-conferences/cancun-climate-change-conference-november-2010/cancun-climate-change-conference-november-2010-0>, ultima cons.: 08/11/2019.

morale di risarcire economicamente i paesi meno sviluppati per i danni causati dal clima.<sup>65</sup>

Nonostante la decisione di estendere la vita del Protocollo di Kyoto, a Doha le Parti si dimostrano comunque favorevoli a sviluppare un successore al trattato del 1997 entro il 2015, creando un nuovo accordo sul clima da implementare a partire dal 2020, che sia veramente globale e applicabile a tutti i paesi.

### **COP21 – PARIGI (2015)**

Alla Conferenza del 2011 in Sud Africa le Parti si accordarono, tramite la *Durban Platform for Enhanced Action*, per sviluppare un nuovo protocollo che fosse legalmente vincolante e applicabile a tutti gli Stati membri, poiché si era osservato che le misure adottate fino a quel



Figura 3 Ventunesima Conferenza delle Parti a Parigi nel 2015 (fonte: wired.it)

momento per frenare l'innalzamento della temperatura si erano dimostrate inadatte. Fu alla COP21, riunitasi a Parigi nel 2015, che questo si concretizzò, con l'adozione di un patto climatico che aveva come scopo limitare il riscaldamento globale ed incentivare azioni e investimenti per creare società sostenibili e *low carbon*: il *Paris Agreement*. L'obiettivo ultimo di questo accordo è mantenere l'aumento della temperatura "ben al di sotto dei 2°C" rispetto ai livelli pre-industriali, invitando le Parti ad impegnarsi ulteriormente per ridurre l'innalzamento a 1,5°C, così da prevenire in maniera significativa la minaccia del cambiamento climatico e rafforzare l'abilità dei paesi nell'affrontare gli impatti negativi.<sup>66</sup> Ovviamente il trattato si basa ancora una volta sul principio della responsabilità comune ma differenziata, perciò, nonostante sia applicabile a tutti i paesi, esso prevede il trasferimento di flussi finanziari, tecnologie e *capacity building* dalle nazioni sviluppate a quelle in via di sviluppo, per supportarle nel perseguire i loro target di riduzione. Aperto alla firma il 22 aprile 2016, l'Accordo di Parigi entra in vigore solo il 4 novembre dello stesso anno, dopo il raggiungimento del "*double threshold*", ovvero la condizione secondo cui il trattato deve essere ratificato da 55 paesi che insieme producono almeno il 55% delle emissioni di gas serra globali. Questo fu possibile poiché dal momento in cui Stati Uniti e Cina, responsabili del 40% delle emissioni, dichiararono attraverso un *joint statement* che entrambi avrebbero firmato l'Accordo di Parigi,

<sup>65</sup> Harrabin, Roger "UN climate talks extend Kyoto Protocol, promise compensation", BBC News, 8 dicembre 2012, <https://www.bbc.com/news/science-environment-20653018>, ultima cons.: 10/11/2019.

<sup>66</sup> Art. 2, "Paris Agreement", concluso a Parigi il 12 dicembre 2015, entrato in vigore il 04 novembre 2016, p. 3.

molti altri paesi si decisero a ratificarlo, arrivando, ad oggi, ad un totale di 187 Parti, che insieme producono più del 97% delle emissioni globali.<sup>67</sup>

L'Accordo si fonda sulla premessa che il 70% delle emissioni di gas serra dannose per il clima sono prodotte dai combustibili fossili. Da ciò ne deriva che l'uomo ha il dovere di adottare modelli di consumo che rilascino una minore quantità di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera, preferendo una transizione energetica verso fonti più pulite e rinnovabili, così da combattere gli effetti negativi del cambiamento climatico e del riscaldamento globale. Una strategia proposta dall'Accordo di Parigi è, per esempio, il target 20/20/20, il quale prevede una riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> del 20%, un aumento delle energie rinnovabili del 20% e un miglioramento dell'efficienza energetica del 20% all'interno di uno Stato. Ad oggi i maggiori produttori di gas a effetto serra sono i paesi in via di sviluppo appartenenti al gruppo dei BRICS, produttori del 44% dei gas a effetto serra globali: al primo posto la Cina con un 29%, seguita da India (7%), Russia (5%), Brasile (2%) e Sudafrica (1%); al secondo posto i paesi industrializzati, in particolare quelli del G-7, che insieme sono responsabili del 30% delle emissioni (Stati Uniti 16%, Giappone 4%, Germania 2%, Canada 2%, Regno Unito 1%, Francia 1% e Italia 1%). In terza posizione si colloca l'Unione Europea, che se considerata come un unico gruppo è produttrice di circa il 9% delle emissioni totali.<sup>6869</sup>

L'Accordo di Parigi traccia fin da subito un nuovo percorso nella storia dei trattati sul clima, presentandosi con una struttura totalmente diversa dagli accordi precedenti: mentre quest'ultimi avevano una struttura definita "top-down", il *Paris Agreement* è caratterizzato da una struttura "bottom-up". Con "top-down" si intende che i target e gli obiettivi da rispettare, per esempio le percentuali di riduzione della CO<sub>2</sub> per ogni paese, vengono decisi a livello internazionale dalla Conferenza delle Parti, tramite un processo di negoziazione, e vengono poi inseriti all'interno del trattato; una volta entrato in vigore, gli Stati membri hanno l'obbligo di implementare questi target decisi dall'alto, i quali nel frattempo hanno acquisito forza

---

<sup>67</sup> United Nations Treaty Collection, "Paris Agreement", 8 luglio 2016, [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=en), ultima cons.: 23/11/2019.

<sup>68</sup> Zupi, Marco (a cura del Centro Studi di Politica Internazionale), "Gli orientamenti della comunità internazionale di fronte ai cambiamenti climatici all'indomani della Conferenza di Marrakech (COP22)", Osservatorio di politica internazionale, marzo 2017, p. 1-7.

<sup>69</sup> Union of Concerned Scientists, "Each Country's Share of CO<sub>2</sub> Emissions", pubblicato il 16 luglio 2008, aggiornato il 10 ottobre 2019, <https://www.ucsusa.org/resources/each-countrys-share-co2-emissions>, ultima cons.: 23/11/2019.



giuridica e sono diventati vincolanti. In questo caso, quindi, la non osservanza degli obiettivi comporta il rischio di incorrere in una sanzione. L'Accordo di Parigi, invece, con la sua struttura "bottom-up", stabilisce che siano le singole Parti a fissare in maniera volontaria i propri target nazionali: così facendo si cerca di porre l'attenzione sul consenso, incoraggiando gli Stati a decidere per sé, piuttosto che imporre dall'alto decisioni che sono legalmente vincolanti. La nuova logica del *Paris Agreement* lascia ogni nazione libera di fissare i propri target di riduzione per mitigare il cambiamento climatico, facendo decidere ai governi come articolare le politiche ambientali a livello nazionale, ma allo stesso tempo crea degli obblighi attraverso un sistema internazionale di "climate accountability", in cui la non osservanza degli impegni presi non è punita, ma piuttosto disincentivata tramite la pratica del "naming and shaming", ovvero di cattiva reputazione a livello internazionale. Nel nuovo accordo, solo il meccanismo chiamato di "reporting and review" è regolato dal diritto internazionale, in quanto, anche se gli impegni non sono di per sé vincolanti, le Parti sono obbligate a far esaminare regolarmente i loro progressi da esperti in materia climatica.<sup>70</sup> Un'altra novità dell'Accordo di Parigi è che, a differenza del Protocollo Kyoto, esso non prevede una divisione netta fra gruppo degli Annex I, i quali sono soggetti a obblighi di riduzione delle emissioni, e gruppo dei Non Annex I, che non sono vincolati a nessun impegno. Il nuovo trattato non fa una distinzione specifica fra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo, ma si applica allo stesso modo a tutte le Parti, ognuna delle quali deve sottoscrivere dei piani di riduzione delle emissioni, ovviamente sempre tenendo conto del principio della "responsabilità comune ma differenziata", per cui a seconda del contesto nazionale ogni paese ha diverse capacità di affrontare il cambiamento climatico e diversi doveri verso di esso.

Il meccanismo dell'Accordo di Parigi funziona attraverso quelli che vengono definiti "Nationally Determined Contributions" (NDC), ovvero gli impegni che ogni paese si assume per raggiungere l'obiettivo ultimo di ridurre l'innalzamento della temperatura da 4/5°C a 2.7°C entro il 2100 e di diminuire le emissioni di gas serra del 9% entro il 2030.<sup>71</sup> L'articolo 4 del trattato stabilisce che ogni Parte debba preparare, comunicare ed implementare i propri NDC

---

<sup>70</sup> Falkner, Robert, "The Paris Agreement and the new logic of international climate politics", *International Affairs*, Volume 92, Issue 5, 1 September 2016, published on 31 August 2016, pp. 1107-1108.

<sup>71</sup> UNFCCC, "Global Response to Climate Change Keeps Door Open to 2 Degree C Temperature Limit. *New UN Report Synthesizes National Climate Plans from 146 Countries*", UN Climate Change Newsroom, 30 ottobre 2015, <http://newsroom.unfccc.int/unfccc-newsroom/indc-synthesis-report-press-release/>, ultima cons.: 26/11/19.

e le proprie politiche ambientali nazionali per definire le azioni di mitigazione post-2020, ovvero una volta terminato il secondo *commitment period* del Protocollo di Kyoto. Gli NDC riflettono l'ambizione di ogni Stato a perseguire gli obiettivi dell'accordo ma tengono ovviamente conto del contesto e delle capacità di ogni singola nazione nell'affrontare il cambiamento climatico. L'Accordo di Parigi prevede che gli impegni presi rappresentino il target di riduzione delle emissioni di quel paese e che le Parti rinnovino i loro NDC ogni cinque anni, insieme a tutte le informazioni necessarie per comunicare dati che siano il più trasparenti possibile, secondo un "principio di progressione" per cui ogni NDC successivo deve essere più ambizioso del precedente. Seguendo la logica del sistema "*bottom-up*", i *Nationally Determined Contributions* non sono di per sé vincolanti, in quanto non hanno valore giuridico, perciò il trattato non prevede nessun meccanismo per forzare un paese a stabilire il proprio target entro una data specifica, ma è lo Stato a decidere volontariamente quando e come impegnarsi. Inoltre, come detto in precedenza, nel caso in cui gli NDC non vengano rispettati, non scatta nessuna sanzione, ma solo un sistema di "*naming and shaming*" in cui la Parte inadempiente guadagna una cattiva reputazione all'interno della comunità internazionale. Per quanto riguarda le azioni di mitigazione, i paesi industrializzati devono continuare ad assumere il ruolo di guida impegnandosi nel stabilire target di riduzione adeguati a perseguire l'obiettivo ultimo dell'accordo, mentre i paesi in via di sviluppo sono incoraggiati a delineare ed implementare NDC che siano in linea con la loro capacità di affrontare il cambiamento climatico. Lo scopo finale dei *Nationally Determined Contributions* deve essere quello di raggiungere il picco delle emissioni di gas serra il prima possibile, così da ottenere entro la seconda metà del secolo quella che viene definita "*climate neutrality*", ovvero l'equilibrio fra le emissioni prodotte dalle attività umane, e quelle assorbite dai *carbon sinks*, meccanismi di rimozione della CO<sub>2</sub> dall'atmosfera.<sup>72</sup> Per quanto riguarda l'adattamento, invece, l'articolo 7 dell'Accordo afferma che l'obiettivo è "[...] *enhancing adaptive capacity, strengthening resilience and reducing vulnerability to climate change*"<sup>73</sup>, attraverso l'impegno di tutte le Parti a sottoscrivere periodicamente Piani di Adattamento Nazionali, in cui ogni paese descrive le proprie azioni ed i propri bisogni, sottolineando l'importanza di minimizzare i danni e le perdite causati dagli impatti negativi del cambiamento climatico, come eventi atmosferici

---

<sup>72</sup> Art. 4, "Paris Agreement", concluso a Parigi il 12 dicembre 2015, entrato in vigore il 04 novembre 2016, p. 4.

<sup>73</sup> Art. 7, paragrafo 1, "Paris Agreement", concluso a Parigi il 12 dicembre 2015, entrato in vigore il 04 novembre 2016, p. 9.

estremi che oggi sembrano essere sempre più frequenti e potenti. Un secondo importante meccanismo che regola il corretto funzionamento del Paris Agreement è il “*Transparency Framework*”, regolamentato dall’articolo 13: questo sistema vincola le Parti a riportare regolarmente informazioni sulle loro azioni di mitigazione ed adattamento, così da raccogliere dati chiari e trasparenti sui progressi fatti dagli Stati; queste informazioni sono poi verificate e revisionate da tecnici esperti in materia climatica. Sia i paesi sviluppati che quelli in via di sviluppo devono comunicare i loro report ogni due anni, mentre una valutazione generale sull’implementazione dell’Accordo da parte di tutte le Parti è prevista ogni cinque anni, a partire dal 2023, data della prima revisione ufficiale. Il risultato della valutazione è definito “*Global Stocktake*”, il quale rappresenta un vero e proprio inventario in cui non si guardano i singoli NDC di ogni Stato, ma si fa piuttosto un’analisi complessiva dei successi raggiunti e delle azioni ancora da compiere per raggiungere gli obiettivi del trattato. Questo *Global Stocktake* ha lo scopo di essere poi usato come incentivo per rendere i futuri NDC delle Parti ancora più ambiziosi, in quanto l’efficacia dell’Accordo di Parigi nel limitare il riscaldamento globale sotto la soglia dei 2°C dipende principalmente dall’implementazione di target sempre più alti.<sup>74</sup>

Robert Falkner, autore dell’articolo “*The Paris Agreement and the new logic of international climate politics*” (2016), afferma che il successo dell’Accordo di Parigi non dipenderà dalla questione se esso sarà in grado di limitare effettivamente il riscaldamento globale o meno, ma piuttosto se si rivelerà uno strumento forte e riconosciuto a livello internazionale, e allo stesso tempo adattabile alle esigenze ed ai bisogni dei diversi Stati, per la creazione di impegni a lungo termine che rappresentano una risposta globale efficace ai cambiamenti climatici. L’autore, infatti, dichiara che il trattato raggiungerà il suo obiettivo solo se sarà capace di sviluppare “*the right mix of incentives to make a transition towards a low-carbon global economy more likely*”.<sup>75</sup> Il punto di forza della COP21 è stato quello di generare un “*two-level game*”, in cui le decisioni prese dai rappresentanti di Stato a livello internazionale hanno interagito con le politiche ed i bisogni nazionali di ogni singolo paese, influenzandosi a vicenda, e dando vita ad un Accordo che combina elementi del meccanismo *top-down* con quelli della logica *bottom-up*.<sup>38</sup> Questi elementi innovativi, insieme ad un sistema di “trasparenza” rigido, il quale ha permesso di instaurare fiducia fra le Parti, hanno dato credibilità al trattato e

---

<sup>74</sup> UNFCCC, “What is the Paris Agreement?”, <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/what-is-the-paris-agreement>, ultima cons.: 01/12/2019.

<sup>75</sup> Falkner, Robert, “The Paris Agreement and the new logic of international climate politics”, *International Affairs*, Volume 92, Issue 5, 1 September 2016, published on 31 August 2016, p. 1119.

generato largo consenso fra gli Stato membri della COP, rendendo il Paris Agreement il primo grande risultato nella lotta al cambiamento climatico.

#### **COP24 – KATOWICE (2018)**

Dopo le COP22 e 23, che furono essenzialmente una continuazione della Conferenza di Parigi, la COP24 a Katowice si occupa principalmente di definire il “*Rule Book*” dell’Accordo, ovvero una serie di linee guida per aiutare i governi ad implementare al meglio i principi del trattato, il quale entrerà in vigore nel 2020, e fornire loro indicazioni su come monitorare i progressi in merito al taglio delle emissioni nazionali. Dopo l’annuncio nel 2017 del presidente americano Donald Trump di ritirare gli Stati Uniti dall’Accordo, è la Cina ad entrare in gioco come nuovo leader all’interno delle negoziazioni. Il documento conclusivo della COP è il “*Katowice Climate Package*”, con cui le Parti approvano le procedure successive per rendere il *Paris Agreement* operativo, e concordano come obiettivo finale quello di rafforzare la cooperazione internazionale per favorire la transizione verso società *low-carbon* e frenare il cambiamento climatico.<sup>76</sup> Infine, gli Stati membri riconoscono che porre come limite all’innalzamento della temperatura a 2°C non è più sufficiente, ma è necessario mantenersi sotto gli 1,5°C per prevenire le conseguenze catastrofiche del riscaldamento globale. Per questo motivo, in ultima istanza, i paesi si impegnano a diminuire le emissioni di CO2 del 45% rispetto ai livelli del 2010 entro il 2030, arrivando ad una riduzione del 100% entro il 2050.

#### **COP25 – MADRID (2019)**

La venticinquesima Conferenza delle Parti era prevista nel mese di novembre 2019 in Brasile, ma dopo l’elezione di Jair Bolsonaro a presidente nel 2018, il paese ha rifiutato di ospitare l’evento, principalmente per ragioni di carattere economico. La COP25 ha, perciò, avuto luogo a Madrid dal 2 al 13 dicembre, sotto la presidenza del Ministro dell’Ambiente del Cile, Carolina Schmidt. Gli obiettivi principali dei 196 paesi partecipanti più l’Unione Europea erano innanzitutto quelli di risolvere le questioni rimaste in sospeso riguardo l’implementazione dell’Accordo di Parigi, in modo da renderlo pienamente funzionante per la sua entrata in vigore l’anno prossimo. In secondo luogo, la Conferenza si è focalizzata sullo sviluppo dei *Nationally Determined Contributions* post-2020, anno in cui le Parti saranno chiamate a sottoscrivere nuovi piani di mitigazione nazionali e nuovi target di riduzione delle emissioni di

---

<sup>76</sup> UNFCCC, “The Katowice climate package: Making The Paris Agreement Work For All”, <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/katowice-climate-package>, ultima cons.: 03/11/2019.

gas serra. In generale, quindi, le negoziazioni dovevano riguardare le nuove misure da adottare per limitare il riscaldamento globale.<sup>77</sup> Secondo i dati pubblicati dall'Organizzazione meteorologica mondiale, i livelli globali medi di gas serra nell'atmosfera sono stati di 407,8 parti per milione nel 2018, raggiungendo un nuovo record. Con queste statistiche, il Segretario Generale delle Nazioni Unite Antonio Guterres ha aperto il 2 dicembre le negoziazioni, affermando che gli sforzi compiuti finora dai paesi per ridurre le emissioni di gas serra non sono sufficienti e che le conseguenze del riscaldamento globale si sono dimostrate evidenti negli ultimi cinque anni, con eventi meteorologici estremi e temperature medie sempre più alte. Per questo motivo, i lavori della COP25 si sono concentrati sulla creazione di nuovi impegni più ambiziosi da parte degli Stati, avendo come obiettivo la transizione verso una *green economy*, e soprattutto il raggiungimento della neutralità carbonica entro il 2050, ovvero l'equilibrio tra la produzione e l'assorbimento di CO2 (le cosiddette "emissioni zero"). Purtroppo, a conti fatti, la venticinquesima Conferenza delle Parti si è dimostrata un fallimento, poiché gli Stati non sono riusciti a raggiungere un compromesso sui tre nodi principali delle negoziazioni: la regolazione del mercato del carbonio, l'aumento dei finanziamenti per il programma *Loss and Damage* e l'adozione di NDC più ambiziosi, decisioni che sono state rimandate al prossimo meeting che si terrà a Bonn nel 2020.

---

<sup>77</sup> UNFCCC, "About the UN Climate Change Conference - December 2019", <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/un-climate-change-conference-december-2019/about-the-un-climate-change-conference-december-2019>, ultima cons.: 03/11/2019.

## CAPITOLO 3 - LA LEADERSHIP CLIMATICA

Nella prima parte di questo capitolo, si analizzerà l'importanza del concetto di leadership nell'ambito delle negoziazioni climatiche, mostrando come percepire che un Paese, tramite il suo esempio, assume un ruolo di guida a livello internazionale, è determinante nell'affrontare problemi transnazionali come il riscaldamento globale.

In seguito, ci si focalizzerà su un Paese nello specifico, il Brasile, osservando il ruolo che questa nazione ha avuto nella storia della lotta al cambiamento climatico, e chiedendosi se in alcune tappe si possa arrivare a definirlo un vero e proprio leader a livello internazionale.

### 3.1 Importanza della leadership nelle negoziazioni sul clima

Con l'entrata in vigore dell'Accordo di Parigi, le politiche ambientali sono ora regolate da una nuova logica, quella *bottom-up*, e sono perciò decise a livello nazionale, basandosi sulle esigenze e le capacità del singolo paese. Robert Falkner afferma che questo nuovo meccanismo avrà successo se si riuscirà a convincere gli Stati ad adottare politiche sempre più ambiziose, e l'unico modo per ottenerlo è attraverso la leadership climatica, ovvero individuare uno o più paesi leader nelle azioni contro il cambiamento climatico, che possano spingere le altre nazioni a seguire il loro esempio verso un futuro *low-carbon*. Questi leader climatici sono rappresentati da Stati che lottano in prima linea per ridurre le loro emissioni di gas a effetto serra e che hanno come obiettivo la decarbonizzazione della loro economia entro la seconda metà del secolo. Non è necessario, Falkner continua, che la leadership sia portata avanti da un singolo paese, ma è più probabile che si formino coalizioni di Stati, chiamate "*climate clubs*", le quali avranno come obiettivo promuovere gli scambi di CO<sub>2</sub> all'interno del *carbon market* e il trasferimento di tecnologie a sostegno della lotta al riscaldamento globale. Ovviamente la leadership non è data solo dagli Stati, ma svolgono un ruolo importante anche gli attori non-statali, come alcune organizzazioni non-governative, i quali, grazie alla loro natura transnazionale, sono in grado di definire azioni climatiche efficaci e di incoraggiare la cooperazione fra i diversi attori.<sup>78</sup>

Oggi sono principalmente due i paesi che si possono considerare leader nell'ambito del clima: Unione Europea e Cina, i quali si sono impegnati a ridurre le loro emissioni, essendo tra i

---

<sup>78</sup> Falkner, Robert "The Paris Agreement and the new logic of international climate politics", *International Affairs*, Volume 92, Issue 5, 1 September 2016, p. 1125.

maggiori produttori di CO2 globale. L'Unione Europea è entrata in gioco come protagonista dal momento in cui nel 2001 gli Stati Uniti si sono ritirati dal Protocollo di Kyoto; dal quel momento l'UE ha assunto il ruolo di leader fra i paesi industrializzati, sviluppando politiche ambientali comunitarie in linea con gli obiettivi del Protocollo, e risultando l'unico attore a favore di una cooperazione con i paesi in via di sviluppo per combattere il cambiamento climatico. La Cina, invece, si può considerare un leader relativamente "giovane", in particolare è a partire dalla Conferenza delle Parti di Copenaghen nel 2009 che la nazione diventa un attore fondamentale all'interno delle negoziazioni climatiche, dimostrando come le sue decisioni siano state determinanti per il risultato finale e dando prova del suo "peso" all'interno della comunità internazionale.<sup>79</sup>

Nell'articolo "*Looking for Leaders: perceptions of climate change leadership among climate change negotiation participants*"<sup>80</sup>, viene analizzata la dinamica della leadership all'interno delle negoziazioni sul clima e come essa sia fondamentale per agire contro il cambiamento climatico. Riprendendo la definizione di Arild Underdal, scienziato politico dell'Università di Oslo, la leadership viene identificata come una "*relationship between leaders and followers*"<sup>81</sup>, un rapporto in cui entrambe le parti sono importanti, poiché chi intende svolgere il ruolo di guida deve innanzitutto essere riconosciuto come tale dai suoi sostenitori. In particolare, gli autori Karlsson, Parker, Hjerpe e Linnér, studiando le negoziazioni multilaterali, sostengono che è la leadership a determinare il successo o il fallimento delle trattative, ed è essenziale per affrontare questioni transnazionali come la governance a livello internazionale del clima. Il negoziato avrà un risvolto positivo se uno o più attori saranno in grado di influenzare i comportamenti degli altri, guidandoli verso un determinato obiettivo, creando una relazione di legittimità e credibilità, che andranno a costituire una leadership efficace. Avere qualcuno alla direzione di un gruppo è particolarmente importante nel campo della lotta al cambiamento climatico, principalmente per due motivi: innanzitutto perché la tematica del clima, del riscaldamento globale e delle sue conseguenze è molto complessa, sia in termini di

---

<sup>79</sup> Zupi, Marco (a cura del Centro Studi di Politica Internazionale), "Gli orientamenti della comunità internazionale di fronte ai cambiamenti climatici all'indomani della Conferenza di Marrakech (COP22)", Osservatorio di Politica Internazionale, marzo 2017, p. 14.

<sup>80</sup> Karlsson, Christer; Parker, Charles; Hjerpe, Mattias; Linnér, Björn-Ola "Looking for leaders: Perceptions of climate change leadership among climate change negotiation participants.", *Global Environmental Politics*, Vol. 11, No. 1, 2011, pp. 89-107.

<sup>81</sup> Underdal, Arild, "Leadership theory: rediscovering the arts of management", in: IIASA, *International Multilateral Negotiating: approaches to the management of complexity*. Jossey-Bass, San Francisco, 1994, p. 181.

difficoltà della questione stessa, sia in termini di attori coinvolti, che portano a negoziazioni i cui partecipanti sono quasi tutti gli Stati del mondo, più un diverso numero di attori non-statali. Più il problema da risolvere è complesso, più è necessario che ci sia qualcuno che funga da leader e indirizzi le parti verso la soluzione. In secondo luogo, in questo tipo di trattative focalizzate sul cambiamento climatico la posta in gioco è molto alta, ed è facile identificare i costi che i partecipanti dovranno sostenere sia nel breve che nel lungo periodo per risolvere la questione. In questi casi, quando gli interessi degli Stati sono molto forti, si tende a non cooperare e si genera un problema di “azione collettiva”, in cui gli attori diventano riluttanti nel prendere decisioni ed agire per primi poiché hanno paura che esponendosi apertamente saranno poi messi in una posizione di svantaggio, soprattutto economico, a livello internazionale. Nessuno vuole prendersi impegni e, di conseguenza, la negoziazione si blocca. Per superare questo ostacolo c'è bisogno di una leadership forte: il paese leader sarà colui che farà la prima mossa, e tramite il suo esempio fornirà un modello che gli altri saranno incentivati ad imitare, sbloccando la situazione di impasse e richiedendo agli altri attori di impegnarsi allo stesso modo del leader.<sup>82</sup>

Proseguendo nella loro analisi, gli autori affermano che esistono tre diverse tipologie di leadership, che possono essere usate dai leader per convincere i partecipanti alla negoziazione a seguire il loro esempio:

- Structural leadership: un paese è leader perché è potente a livello internazionale; esso ha la capacità di agire poiché possiede le risorse e decide di impiegare queste risorse, creando degli incentivi o dei benefici per potenziali *followers* che scelgono di seguirlo. Secondo Karlsson et al., Stati Uniti e Brasile sono due nazioni che possiedono questo tipo di leadership.
- Directional leadership: si tratta di guidare gli altri tramite il proprio esempio, di stabilire una relazione in cui un paese agisce in maniera unilaterale e gli altri lo imitano. In questo caso, la nazione assume il ruolo di leader non perché è potente e possiede risorse, ma perché diventa un modello da seguire. Unione Europea e Cina appartengono a questa categoria.

---

<sup>82</sup> Karlsson, Christer; Parker, Charles; Hjerpe Mattias; Linnér Björn-Ola, "Looking for leaders: Perceptions of climate change leadership among climate change negotiation participants.", *Global Environmental Politics*, Vol. 11, No. 1, 2011, pp. 92-93.



- Idea-based o intellectual leadership: il paese leader studia il problema o la questione da risolvere e poi propone delle soluzioni comuni, sotto forma di *policies* da cui tutti i partecipanti alla negoziazione possano beneficiare.

Nel loro studio, Karlsson et al. individuano tre diversi fattori in grado di influenzare il modo di percepire la leadership da parte dei *followers*. Il primo fattore è l'appartenenza geografica: è abbastanza scontato che un paese è riconosciuto come leader a livello nazionale, ovvero dagli abitanti del paese stesso. Ma per esercitare una leadership che si possa definire effettiva è necessario che l'aspirante leader non venga riconosciuto solamente all'interno dei suoi confini nazionali, ma anche oltre le frontiere. Il secondo fattore è il ruolo che si svolge all'interno della negoziazione: tradizionalmente, i primi a percepire come leader un paese piuttosto che un altro sono i rappresentanti di Stato e i negoziatori; in realtà negli ultimi anni svolgono un ruolo importante nel riconoscimento della leadership anche gli attori non-statali, come le organizzazioni non governative e i media. In genere, all'interno delle negoziazioni climatiche, i potenziali *followers* riconoscono il proprio leader basandosi sul grado di informazione che quest'ultimo ha delle trattative. Ecco che i negoziatori, essendo direttamente coinvolti nei negoziati, sono ovviamente più informati degli avvenimenti in corso e hanno più probabilità di essere percepiti come leader; al contrario, i rappresentanti dei governi risultano meno informati e di conseguenza si rivelano più bisognosi di avere qualcuno che li guidi nelle decisioni. Infine, il terzo fattore di influenza è la tipologia di problema che si deve affrontare: si è visto come la tematica del cambiamento climatico sia molto complessa, poiché comprende una vasta gamma di argomenti più o meno scientifici. La complessità del tema si riflette nelle negoziazioni, che si trovano costrette ad affrontare questioni appartenenti a diverse aree e settori contemporaneamente. È, perciò, altamente improbabile che un singolo attore riesca ad essere percepito come leader in tutti i diversi campi del cambiamento climatico. Per questo motivo, ci sarà una leadership specifica a seconda del particolare problema che si deve affrontare, ovvero i partecipanti alla negoziazione tenderanno a distinguere un leader nel campo della mitigazione, un leader nel campo dell'adattamento, un leader nel campo della tecnologia e così discorrendo.<sup>83</sup>

Come si è visto nel capitolo precedente, il primo trattato ambientale internazionale, la *United*

---

<sup>83</sup> Karlsson, Christer; Parker, Charles; Hjerpe, Mattias; Linnér, Björn-Ola, "Looking for leaders: Perceptions of climate change leadership among climate change negotiation participants.", *Global Environmental Politics*, Vol. 11, No. 1, 2011, p. 90.

*Nations Framework Convention on Climate Change*, stabilì che i paesi industrializzati dovevano essere i primi a dare l'esempio, assumendosi l'impegno di ridurre le loro emissioni di gas a effetto serra, e a fare da guida ai paesi in via di sviluppo, supportandoli tramite assistenza finanziaria e tecnologica, seguendo il principio della responsabilità comune ma differenziata. Nel loro articolo, Karlsson et al. mostrano come attraverso la storia delle negoziazioni climatiche si possano individuare due principali attori che si sono alternati nell'esercitare la leadership: Stati Uniti ed Unione Europea. Se in un primo momento furono gli USA a detenere il ruolo di leader grazie alla loro potenza internazionale, a partire dagli anni Novanta ci fu un periodo di co-leadership fra Stati Uniti ed Unione Europea, in particolare durante la stesura della UNFCCC, per poi arrivare all'inizio del nuovo millennio, che vide emergere l'UE come nuovo leader dopo la decisione del presidente americano George W. Bush di non osservare il Protocollo di Kyoto. A partire dai primi anni Duemila, l'obiettivo dell'Unione Europea è stato quello di guidare le azioni globali contro il cambiamento climatico *"to 2020 and beyond"*, esercitando quella che viene definita *"directional leadership"*, ovvero guidare gli altri tramite il proprio esempio, diventando un modello da seguire. Purtroppo, la COP15 del 2009 a Copenaghen segnò una battuta d'arresto; il fallimento nel riuscire a produrre un accordo vincolante, fortemente voluto dall'UE, generò grande delusione delle altre Parti, che cominciarono a dubitare delle capacità di leadership dell'Unione Europea, la quale non riuscì a convincere le maggiori nazioni produttrici di CO<sub>2</sub> a seguire il suo esempio nel taglio delle emissioni, e il suo obiettivo di diventare un modello da imitare non ebbe successo. Dall'altro lato, gli Stati Uniti hanno sempre avuto un interesse altalenante verso la lotta al cambiamento climatico, a seconda dell'amministrazione al governo. All'Earth Summit del 1992 gli USA furono tra i primi paesi a ratificare la UNFCCC, e in seguito, durante l'amministrazione Clinton, la nazione ebbe un ruolo molto attivo durante le negoziazioni del Protocollo di Kyoto. Nonostante il trattato venne firmato, a livello nazionale il presidente non ottenne sufficiente supporto politico, perciò non ottenne l'approvazione del Senato e non venne mai ratificato. Con l'insediamento di George W. Bush alla Casa Bianca nel 2001, ci fu una forte opposizione al Protocollo di Kyoto, e per tutta la durata del mandato gli Stati Uniti rimasero ai margini delle negoziazioni internazionali climatiche. Con la vittoria di Barack Obama nel 2009, gli USA parteciparono attivamente alla Conferenza di Copenaghen, dimostrando la volontà del paese

di voler ritornare ad esercitare il ruolo di leader globale nella lotta al cambiamento climatico.<sup>84</sup> Ma nel 2017, il presidente Donald Trump ha annunciato il ritiro degli Stati Uniti dall'Accordo di Parigi, oggi ufficialmente notificato all'Onu, principalmente per motivazioni di carattere economico; il trattato è stato definito dannoso per l'industria tradizionale statunitense, in particolare per il settore del carbone e quello manifatturiero, stimando che l'obiettivo stabilito dall'accordo di ridurre le emissioni di gas serra del 30% entro il 2030 causerebbe la perdita di molti posti di lavoro e una diminuzione del PIL americano.<sup>85</sup>

Oltre a questi due paesi industrializzati, hanno svolto un ruolo importante nella storia della lotta al cambiamento climatico anche due nazioni in via di sviluppo: Cina e Brasile. La Cina può essere considerata un leader relativamente giovane, in particolare è a partire dalla COP15 di Copenaghen che le azioni del paese all'interno della negoziazione sono decisive per la stesura dell'accordo finale. Ad oggi la Cina è diventata una potenza economica e sta diventando sempre più influente a livello internazionale, sfidando gli Stati Uniti; per questo motivo, essa giocherà un ruolo chiave nel determinare il futuro successo delle azioni globali e della cooperazione internazionale contro il cambiamento climatico, emergendo dapprima come leader tra i paesi in via di sviluppo e affermandosi poi come nuovo potenziale detentore della leadership globale al posto dell'Unione Europea. Dall'altra parte, anche il Brasile nell'ambito del clima ha svolto il ruolo di leader, in particolare all'interno del G-77, l'organizzazione intergovernativa che unisce i paesi in via di sviluppo, nella quale la nazione ha sempre occupato una forte posizione. Si rivelò un attore fondamentale nei primi anni Novanta, dapprima ospitando la *UN Conference on Environment and Development* nel 1992, che portò allo sviluppo del primo trattato ambientale internazionale, e poi svolgendo un ruolo decisivo durante le negoziazioni del Protocollo di Kyoto. Essendo tra le dieci economie più grandi al mondo, il Brasile esercitò per diversi anni una leadership strutturale tra i paesi in via di sviluppo e, grazie alle sue risorse e al suo peso internazionale, riuscì ad avere una grande influenza e a farsi portavoce del gruppo Non-Annex I all'interno delle principali Conferenze sul

---

<sup>84</sup> Karlsson, Christer; Parker, Charles; Hjerpe, Mattias; Linnér, Björn-Ola, "Looking for leaders: Perceptions of climate change leadership among climate change negotiation participants.", *Global Environmental Politics*, Vol. 11, No. 1, 2011, pp. 93-95.

<sup>85</sup> Graziosi, Stefano "Ecco perché Trump è uscito dall'accordo sul clima", *Panorama*, pubblicato il 06/11/2019, <https://www.panorama.it/news/esteri/perche-trump-uscito-accordo-clima-parigi/>, ultima cons.: 27/12/2019.

clima.<sup>86</sup> Oggi, analogamente agli Stati Uniti, il presidente brasiliano Jair Bolsonaro preferisce tutelare gli interessi economici del paese, a discapito dell'ambiente, allontanando il Brasile dalle negoziazioni e mettendo a rischio la sua reputazione come leader in materia climatica. A conclusione della loro analisi delle dinamiche di leadership, Karlsson et al. affermano che risulta difficile identificare un unico attore che svolga il ruolo di leader all'interno delle negoziazioni climatiche, ma che piuttosto "*leadership is shared among a number of actors*".<sup>87</sup> Inoltre, fattori come la potenza economica e la posizione a livello internazionale non sembrano essere così determinanti nella scelta del leader da parte dei *followers*, ma piuttosto sono lo sforzo diplomatico, le azioni e gli impegni presi da uno Stato per combattere il riscaldamento globale a definire la leadership. La soluzione più adeguata è fare in modo che diversi attori, ognuno dei quali è leader in settori specifici della questione climatica, si uniscano a formare una *co-leadership*, in modo da cooperare ed agire unitamente per affrontare la sfida del cambiamento climatico.

### 3.2 Brasile: un possibile leader

In questa sezione ci si focalizzerà nello specifico sul ruolo che il Brasile ha avuto nella storia delle negoziazioni climatiche, analizzando i motivi per cui in alcune tappe è stato un vero e proprio leader in materia ambientale e i motivi per cui oggi sembra aver perso questo ruolo.

Fin dall'inizio il Brasile si è dimostrato un attore chiave all'interno dei negoziati riguardanti il cambiamento climatico, essendo stato il paese che nel 1992 ospitò l'importantissimo *Earth Summit*, la prima conferenza mondiale delle Nazioni Unite sull'ambiente, che aveva come scopo costituire un quadro generale per bloccare

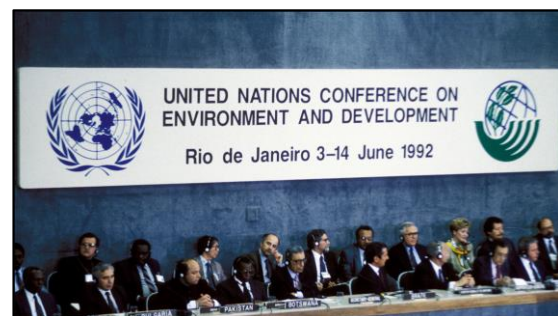


Figura 4 United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 1992 (fonte: lifegate.it)

il riscaldamento globale, attraverso la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. Il Brasile ha svolto un ruolo molto importante soprattutto tra i paesi in via di sviluppo, essendo la terza più grande nazione dopo Cina e India, e di conseguenza un membro molto influente all'interno

<sup>86</sup> Karlsson, Christer; Parker, Charles; Hjerpe, Mattias; Linnér, Björn-Ola, "Looking for leaders: Perceptions of climate change leadership among climate change negotiation participants.", *Global Environmental Politics*, Vol. 11, No. 1, 2011, pp. 95-98.

<sup>87</sup> Karlsson, Christer; Parker, Charles; Hjerpe, Mattias; Linnér, Björn-Ola, "Looking for leaders: Perceptions of climate change leadership among climate change negotiation participants.", *Global Environmental Politics*, Vol. 11, No. 1, 2011, p. 96.

del G-77. Per questi motivi, il paese è sempre stato in prima linea e ha lavorato proattivamente nelle varie Conferenze delle Parti, apportando importanti contributi alle negoziazioni. La posizione del Brasile è particolarmente interessante a livello internazionale, in quanto rispetto ad altri paesi in via di sviluppo, come Cina, India e Messico, esso è responsabile di una bassa percentuale di emissioni di gas a effetto serra derivanti dai consumi energetici, sia per quanto riguarda la produzione attuale che quella stimata per il futuro. Queste quote di emissioni favorevoli hanno permesso al Brasile di avere alcuni vantaggi all'interno dei negoziati climatici internazionali, ma soprattutto hanno distolto l'attenzione dalle quote di emissioni causate dalla deforestazione, molto meno positive rispetto a quelle generate dal consumo di energia, se si conta che il 71% delle emissioni totali di CO<sub>2</sub> del paese derivano dalla deforestazione dell'Amazzonia.

In un articolo per il *Journal of Environment and Development*, intitolato "*Brazil and the Politics of the Climate Change Negotiations*"<sup>88</sup>, l'autore Ken Johnson afferma che a partire dall'Earth Summit del 1992 il Brasile ha sempre cercato di influenzare le negoziazioni climatiche a seconda dei propri interessi; in particolare, egli individua tre questioni di cui il governo brasiliano si è principalmente preoccupato e verso le quali ha cercato di orientare le altre Parti durante le Conferenze. Il primo interesse del Brasile era stabilire la responsabilità nei confronti delle emissioni, ovvero identificare quali paesi avevano l'obbligo di ridurre la produzione di gas serra, in che quantità ed entro quale data. Per far fronte a questa questione, al settimo incontro della *Ad-Hoc Committee on the Berlin Mandate* nel 1997 il Brasile propose un metodo per calcolare la quantità di emissioni che uno Stato avrebbe dovuto tagliare a livello nazionale. La novità della proposta consistette nel fatto che piuttosto che guardare alla quota di emissioni annuali dei singoli paesi e su quei dati calcolare l'ammontare della riduzione, i rappresentanti del governo brasiliano suggerirono di basarsi sul grado in cui un paese aveva storicamente contribuito all'aumento della temperatura media globale, ovvero quanto le emissioni di uno Stato, nel corso degli anni, avevano aiutato ad incrementare il riscaldamento globale. A sostegno della sua tesi, il Brasile dimostrò come i paesi in via di sviluppo non avessero la stessa responsabilità storica dei paesi sviluppati, in quanto, anche se la percentuale totale di CO<sub>2</sub> emessa in un anno dai paesi Non-Annex I avrebbe uguagliato quella degli Annex I entro una trentina di anni, l'impatto che le emissioni dei paesi in via di sviluppo

---

<sup>88</sup> Johnson, Ken "Brazil and the Politics of the Climate Change Negotiations", *Journal of Environment & Development*, Vol.10, No.2, Giugno 2001, pp. 178-206.

hanno prodotto sull'innalzamento della temperatura globale, non sarebbe stato pari fino al 2162.<sup>89</sup> Per questo motivo, il governo brasiliano sostenne che i paesi in via di sviluppo non dovevano avere gli stessi obblighi di riduzione dei paesi industrializzati, essendo quest'ultimi maggiormente responsabili. Inoltre, usare l'impatto sulla temperatura come *benchmark* piuttosto che la quota di emissioni annuali, avrebbe permesso ai paesi in via di sviluppo di non ridurre immediatamente la loro produzione di gas serra e di ritardare l'implementazione di misure di mitigazione che sarebbero risultate costose e avrebbero rallentato il loro già debole sviluppo economico. In questo modo il Brasile, con il sostegno della Cina e degli Stati del G-77, rafforzarono la loro posizione all'interno dei negoziati secondo cui erano i paesi Annex I a dover essere i primi a ridurre le loro emissioni e a pagarne i costi. Come era prevedibile, la proposta del Brasile non ricevette grande approvazione dalla maggior parte dei paesi industrializzati e in particolare fu fortemente criticato da Stati Uniti, Australia e Nuova Zelanda. D'altro canto, però, durante le trattative i rappresentanti brasiliani trovarono un punto di incontro con quelli statunitensi per quanto riguarda la responsabilità verso la riduzione delle emissioni; il Brasile, infatti, supportò il principio di flessibilità voluto dagli USA, ovvero utilizzare dei target flessibili nel taglio della CO<sub>2</sub>, come unico modo per convincere gli Annex I ad assumersi degli obblighi. Nonostante questo compromesso, ci fu comunque disaccordo fra i due paesi su quando e quanto i paesi in via di sviluppo dovessero ridurre le loro emissioni. Da questa prima questione, si può quindi dedurre che il Brasile ha esercitato una forte leadership sin dalle prime conferenze sul clima, da un lato mostrandosi come portavoce degli interessi dei paesi in via di sviluppo durante i negoziati, e dall'altro volendo fungere "ago della bilancia" fra Annex I e Non-Annex I, come dimostrato dal suo supporto verso alcune proposte statunitensi. L'obiettivo ultimo del Brasile è, quindi, assumere il ruolo di mediatore fra Nord e Sud del mondo, per dimostrare alla comunità internazionale di essere una nuova potenza emergente che si sta trasformando da paese in via di sviluppo a paese sviluppato.<sup>90</sup>

La seconda questione verso cui il governo brasiliano cercò di orientare le negoziazioni fu la creazione di un meccanismo che avrebbe dato maggiore flessibilità ai paesi industrializzati nel

---

<sup>89</sup> United Nations, "Proposed elements of a protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, presented by Brazil in response to the Berlin Mandate, 1997, <https://unfccc.int/cop4/resource/docs/1997/agbm/misc01a3.htm>, ultima cons.: 28/12/2019.

<sup>90</sup> Johnson, Ken "Brazil and the Politics of the Climate Change Negotiations", *Journal of Environment & Development*, Vol.10, No.2, Giugno 2001, pp. 188-192.

raggiungere i loro target di riduzione delle emissioni, un meccanismo che funzionò come precursore del famoso *Clean Development Mechanism* stabilito dal Protocollo di Kyoto. La proposta del Brasile fu di istituire un “*Clean Development Fund*” dove, basandosi sul principio del “chi inquina paga”, l’idea era quella che i paesi dell’Annex I che fallivano nell’osservare gli impegni presi, avrebbero dovuto pagare una multa, la quale sarebbe stata versata in un fondo. Questo fondo sarebbe poi stato utilizzato per supportare finanziariamente azioni e progetti di mitigazione nei paesi in via di sviluppo, mettendo a disposizione una quantità di denaro proporzionale rispetto a quanto le emissioni di un determinato Stato avevano contribuito ad aumentare la temperatura media del pianeta. Di conseguenza, paesi in via di sviluppo maggiormente responsabili del riscaldamento globale, poiché più produttori di gas a effetto serra, avrebbero ricevuto più aiuti finanziari per ridurre le loro emissioni. Questa proposta del Brasile di un “Fondo di Sviluppo Pulito”, non solo agevolava finanziariamente il gruppo dei Non-Annex I, ma prevedeva anche un meccanismo di scambio di “*temperature credits*” tra i paesi Annex I. In questo modo, i paesi industrializzati avrebbero potuto scambiarsi crediti di temperatura, i quali avrebbero dato più flessibilità alle nazioni nel perseguire i loro obiettivi di riduzione. Con questo progetto, l’interesse del governo brasiliano era evitare l’istituzione di meccanismi di scambio puramente basati sul mercato, i quali avrebbero messo in una posizione di svantaggio quei paesi meno sviluppati, ma piuttosto la creazione di uno schema che fosse equo per tutte le Parti e che permettesse il trasferimento di risorse dai paesi più ricchi a quelli più poveri, senza discriminazione. La proposta brasiliana fu largamente discussa durante le negoziazioni del Protocollo di Kyoto, e venne usata come punto di partenza per sviluppare il meccanismo meglio riuscito del trattato, ovvero il *Clean Development Mechanism*.<sup>91</sup>

La terza questione di grande interesse per il Brasile è l’utilizzo del suolo e la gestione delle foreste. Tenendo conto che circa il 60% dell’Amazzonia si trova all’interno del territorio brasiliano, risulta abbastanza importante per il paese capire come gestire queste terre e come le emissioni causate dalla deforestazione vengono considerate nel calcolo complessivo delle emissioni nette. Sarebbe sicuramente vantaggioso per il Brasile utilizzare la foresta per ottenere crediti di emissione e quindi avere target più flessibili, sfruttando il potenziale dell’Amazzonia per attirare investimenti in progetti di conservazione da parte di paesi

---

<sup>91</sup> Johnson, Ken “Brazil and the Politics of the Climate Change Negotiations”, *Journal of Environment & Development*, Vol.10, No.2, Giugno 2001, pp. 192-197.

sviluppati. Tuttavia, il Brasile sembra essere contrario all'utilizzo di questi investimenti, poiché ha interesse nel mantenere il controllo della foresta, sia per ragioni economiche che di sicurezza nazionale. Dal lato economico, ogni territorio di foresta amazzonica protetto dai questi progetti di conservazione significherebbe avere meno terre a disposizione per la coltivazione e l'allevamento e quindi il rallentamento dello sviluppo del paese; dal lato della sicurezza c'è la paura dello Stato di un "imperialismo ambientale", in quanto il governo brasiliano perderebbe la sovranità su alcuni tratti dell'Amazzonia, i quali passerebbero sotto il controllo di aziende straniere o organizzazioni non governative.<sup>92</sup>

A conclusione del suo articolo, Ken Johnson afferma che il Brasile ha sempre avuto un ruolo importante nelle negoziazioni sul clima, contribuendo attivamente alla costruzione di quello che oggi è il regime contro il cambiamento climatico. Da un lato, è possibile definire il Brasile un leader tra i paesi in via di sviluppo, avendo guidato e dato voce a quest'ultimi nei processi di *decision-making* e avendo tutelato i loro interessi durante le trattative multilaterali; dall'altro lato, però, il governo brasiliano si è spesso dimostrato in grado di sfruttare a proprio vantaggio le negoziazioni per perseguire i propri interessi nazionali, anche quando questi divergevano da quelli del G-77. In particolare, sono tre gli obiettivi finali del Brasile: creare un accordo globale sul clima che non sia di ostacolo allo sviluppo economico del paese; mantenere la sovranità sulle sue risorse naturali, in primis la foresta amazzonica; ottenere la leadership climatica, non solo a livello regionale ma anche globale. Il Brasile, infatti, risulta un buon candidato per essere percepito come leader a livello internazionale poiché, se da una parte sta affrontando le stesse sfide di sviluppo economico di altri paesi in via di sviluppo, dall'altra è tra le dieci economie più grandi al mondo e condivide alcune caratteristiche tipiche dei paesi industrializzati, come un forte settore industriale, buone capacità tecnologiche e potenza militare.

Alla COP15 del 2009 a Copenaghen, il Brasile si presentò alle negoziazioni come parte di una coalizione, chiamata BASIC, insieme a Cina, India e Sud Africa, con lo scopo di unire le potenze emergenti in un'unica posizione, per negoziare attivamente un accordo sulla riduzione delle emissioni. Dei quattro paesi, il Brasile fu quello che si espose di più: il presidente Lula durante le trattative promise che la nazione avrebbe agito immediatamente per mitigare le sue emissioni, aggiungendo che non avrebbe avuto bisogno di aiuto o ulteriori risorse da parte di

---

<sup>92</sup> Johnson, Ken, "Brazil and the Politics of the Climate Change Negotiations", *Journal of Environment & Development*, Vol.10, No.2, Giugno 2001, pp. 197-199.



altri paesi. Al contrario, affermò che sarebbe stato lo stesso Brasile ad offrire assistenza ad altri Stati nella lotta al cambiamento climatico, in particolare fornendo supporto tecnico nel campo delle bioenergie, tramite la stipula di accordi con alcuni paesi dell’Africa, come Guinea, Kenya, Mozambico e Sud Africa, e con Argentina, Nicaragua e Suriname.<sup>93</sup>

Rispetto ad altre grandi economie mondiali, il Brasile dipende molto dalle energie rinnovabili, presentando una situazione energetica che è fra le più pulite al mondo. Nel 2018, infatti, il 65% dell’approvvigionamento elettrico derivava da energia idroelettrica, l’8% da eolica, lo 0,5% da solare e il 6,5% da biomasse, ovvero l’uso di biocombustibili prodotti da materiali di origine organico-vegetale, che una volta bruciati emettono la stessa quantità di CO<sub>2</sub> che era stata precedentemente assorbita tramite il processo di fotosintesi. Il paese, inoltre, ha il più grande mercato di veicoli *bi-fuel* che funzionano a etanolo, il quale corrisponde a circa il 20% dei carburanti utilizzati nei trasporti interni, e ha un mercato di auto elettriche in crescita, che non producendo nessuna emissione contribuiscono a migliorare la qualità dell’aria. Sempre nell’ambito dei combustibili, nel 2017 il governo brasiliano lanciò il programma “*RenovaBio*”, il quale aveva lo scopo di ridurre del 10% la CO<sub>2</sub> presente all’interno della benzina, incentivando i distributori a mischiare il carburante con i biocombustibili, e di conseguenza aumentando al 30% la percentuale di *biofuels* rispetto all’offerta totale di combustibili utilizzati in Brasile.<sup>94</sup> Nonostante l’uso delle energie pulite, l’aiuto più grande che lo Stato può dare nella lotta al cambiamento climatico è ridurre la deforestazione. L’Amazzonia, infatti, detta anche “polmone verde della Terra”, è capace di assorbire grandi quantità di anidride carbonica dall’atmosfera, e la perdita di alberi equivale alla perdita del pianeta della capacità di eliminare la CO<sub>2</sub> in eccesso. Per questo motivo, fra il 2005 e il 2012 il Brasile riuscì a ridurre la deforestazione dell’80%, diminuendo notevolmente le proprie emissioni di gas a effetto serra e nel 2015, ratificando l’Accordo di Parigi, il governo si impegnò a combattere e fermare la deforestazione illegale dell’Amazzonia e a riforestare 12 milioni di ettari entro il 2030. Ma, con l’elezione di Jair Bolsonaro a presidente del Brasile nel 2019, il ruolo del paese come leader internazionale in materia ambientale ha cominciato ad essere messo in dubbio, in particolare

---

<sup>93</sup> Hochstetler, Kathryn Ann “The G-77, BASIC, and global climate governance: a new era in multilateral environmental negotiations”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 55 (special edition), 2012, p. 65.

<sup>94</sup> Viscidi, Lisa and Graham, Nate “Brazil Was a Global Leader on Climate Change. Now it’s a Threat.”, *Foreign Policy – The Global Magazine of News and Ideas*, 4 gennaio 2019, <https://foreignpolicy.com/2019/01/04/brazil-was-a-global-leader-on-climate-change-now-its-a-threat/>, ultima cons.: 02/01/2020.

dal momento in cui il governo si è rifiutato di ospitare la venticinquesima Conferenza delle Parti a Rio de Janeiro per questioni di carattere economico. La posizione fortemente sostenuta dal politico, sia durante la campagna elettorale che una volta salito al governo, è che preoccuparsi della protezione ambientale piuttosto che dell'economia, metta a rischio lo sviluppo del Brasile: l'impegno richiesto dalla comunità internazionale per limitare il riscaldamento globale frenerebbe i due settori più importanti del paese, quello industriale e quello agricolo. Sostenendo che le politiche ambientali soffocherebbero l'economia, Bolsonaro ha minacciato di ritirare la nazione dall'Accordo di Parigi. D'altro canto, il presidente ha espresso supporto verso il settore dei biocombustibili e la produzione di etanolo, in quanto coincidono con i suoi interessi verso l'espansione del settore agricolo e in particolare la lobby della canna da zucchero, permettendo una convergenza fra benefici ambientali ed economici.<sup>17</sup>

Dal 1992, quando ospitò la prima conferenza mondiale sul clima, il Brasile ha assunto un ruolo di leader all'interno delle più importanti negoziazioni climatiche, dimostrandosi portavoce delle altre nazioni in via di sviluppo. Le sue politiche per promuovere le energie rinnovabili e gli sforzi per ridurre le emissioni di gas a effetto serra, tramite l'uso dei biocombustibili e la conservazione della foresta Amazzonica, hanno reso il paese una guida a livello internazionale nella lotta al cambiamento climatico negli ultimi decenni, permettendogli di assumere la leadership non solo all'interno delle trattative globali ma anche attraverso le sue azioni. Adriana Ramos, vice segretario esecutivo dell'*Instituto Socioambiental*, un'organizzazione non governativa brasiliana che si occupa di gestione dei territori della foresta amazzonica e di diritti degli indigeni, nel 2019 ha affermato che all'interno della diplomazia internazionale il Brasile è stato un leader in materia climatica, poiché durante le negoziazioni tutte le Parti aspettavano di sentire l'opinione del paese prima di prendere una posizione. Considerata la sua leadership, assumeva perciò una posizione di vantaggio, potendo decidere l'agenda e dettare le regole delle trattative. Oggi, con Bolsonaro al governo, il distacco del Brasile dalle negoziazioni internazionali sul clima potrebbe portare a conseguenze negative per l'economia del paese sul medio e lungo periodo, in quanto queste conferenze hanno lo scopo di influenzare le politiche economiche dei paesi per proteggere l'ambiente. Per esempio, molte nazioni cominciano ad avere come obiettivo quello di importare prodotti, specialmente agricoli, la cui produzione risulta in un basso impatto ambientale, imponendo standard alle imprese esportatrici come certificazioni di origine o determinati requisiti a livello di etichettatura. Non

partecipando alle conferenze internazionali sul clima il Brasile fa sì che siano gli altri Stati a definire le regole del commercio, che il paese sarà poi costretto a rispettare per poter esportare i propri prodotti agricoli. Bolsonaro, bloccando le risorse destinate alla lotta al cambiamento climatico a favore dell'industria, e minando gli sforzi fatti per proteggere la foresta amazzonica, permettendo alla deforestazione di aumentare sempre di più, ha rappresentato una forte battuta d'arresto alla leadership ambientale del Brasile, il quale ha perso la reputazione di guida a livello internazionale.<sup>95</sup>

---

<sup>95</sup> Casado, Letícia "Under Bolsonaro, Brazil relinquishes global leadership", Diálogo Chino, 31 maggio 2019, <https://dialogochino.net/27469-under-bolsonaro-brazil-relinquishes-global-leadership/>, ultima cons.: 02/01/2020.

## **CAPITOLO 4 - POLITICHE AMBIENTALI E GLOBAL GOVERNANCE DEL CAMBIAMENTO CLIMATICO IN BRASILE DAL 1995 AD OGGI**

In questo capitolo saranno analizzate le politiche ambientali che i diversi governi brasiliani hanno adottato per far fronte alla minaccia del riscaldamento globale, a partire dal 1995 con l'amministrazione Cardoso, fino ad arrivare ai giorni nostri con la presidenza di Jair Bolsonaro. Lo scopo sarà osservare, da un lato, le decisioni prese a livello nazionale per quanto riguarda la protezione dell'ambiente e la gestione delle risorse naturali, e dall'altro il ruolo svolto dal Brasile all'interno dei principali forum climatici internazionali, mostrando come dall'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto la nazione fosse portavoce dei paesi in via di sviluppo nel dialogo con i paesi sviluppati, mentre oggi sembra prendere una posizione totalmente differente nei confronti della lotta al cambiamento climatico.

Dalla seconda metà del XVIII secolo, ovvero dall'avvento della Rivoluzione Industriale, la concentrazione di diossido di carbonio nell'atmosfera è aumentata da 280 ppm fino a superare la soglia dei 400 in questi ultimi anni, toccando un record assoluto di 414,7 ppm lo scorso maggio 2019, secondo i dati dell'osservatorio statunitense della *National Oceanic and Atmospheric Administration*. Ogni anno il tasso delle emissioni di CO<sub>2</sub> aumenta a causa delle attività umane: si stima che circa il 55% di anidride carbonica venga assorbita dall'ecosistema della Terra (foreste e oceani), mentre il restante 45% rimane nell'atmosfera, causando tutti quei cambiamenti che portano al riscaldamento globale. Mantenendo questo trend, nel 2100 si potrebbe raggiungere una concentrazione di CO<sub>2</sub> di quasi 900 ppm, con conseguente aumento della temperatura di 6-7°C. Per evitare conseguenze disastrose per il clima e per il pianeta stesso, la comunità internazionale si è impegnata ad invertire questa tendenza, diminuendo le emissioni di gas a effetto serra attraverso l'istituzione di accordi climatici internazionali. L'obiettivo è rimanere sotto la soglia dei 350 ppm di anidride carbonica nell'atmosfera, che significa un taglio dell'80% delle emissioni entro il 2050, per arrivare alla "*climate neutrality*", ovvero l'equilibrio fra le emissioni antropiche e quelle assorbite dal pianeta.<sup>96</sup> Essendo un problema transnazionale, il cambiamento climatico non può essere affrontato singolarmente dagli Stati, ma solo tramite una forte cooperazione internazionale: se un singolo paese agisse unilateralmente per ridurre le proprie emissioni, da un lato

---

<sup>96</sup> Artaxo, Paulo "Mudanças climáticas e o Brasil", Revista USP, n. 103, São Paulo, 2014, pp. 8-12.

quest'ultimo risulterebbe economicamente svantaggiato rispetto alle altre nazioni, dato i costi elevati che ha dovuto sostenere, e dall'altro comporterebbe un beneficio minimo per l'ambiente. Per questo motivo, è compito di ogni Stato valutare a livello nazionale le proprie capacità di affrontare il cambiamento climatico, e determinare a livello internazionale quando e quanto dovrà ridurre le proprie emissioni di gas a effetto serra, cosicché ognuno faccia la sua parte. Nella storia delle Conferenze delle Parti, la cooperazione è risultata spesso difficile, data anche la complessità del problema; molto spesso i paesi sviluppati, in particolare gli Stati Uniti, si sono dimostrati contrari all'idea di doversi assumere degli impegni vincolanti, quando invece i paesi in via di sviluppo, tra i quali si trovano i maggiori emettitori di CO<sub>2</sub>, non sono obbligati a ridurre le loro emissioni. D'altro canto, le nazioni emergenti, tra cui Brasile, Cina, India e Sud Africa, nel corso degli ultimi anni hanno accettato di impegnarsi a diminuire le loro emissioni, ma solo tramite impegni volontari, sottolineando nel corso delle negoziazioni che non avrebbero accettato di essere vincolati a livello internazionale. Da questo si evince come i negoziati ambientali seguano un delicato equilibrio e come sia fondamentale avere, per ogni blocco o posizione, qualcuno che svolga il ruolo di leader per guidare le decisioni.<sup>97</sup>

Focalizzandosi sull'oggetto di studio, ovvero il Brasile, si osserverà come la sua posizione all'interno delle negoziazioni ed il suo comportamento internazionale nei confronti del cambiamento climatico cambino a seconda dell'amministrazione al governo e dei suoi corrispettivi interessi. Fin dalla Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (UNCED) del 1992, il Brasile ha svolto un ruolo fondamentale all'interno dei forum internazionali sul clima, principalmente grazie a due importanti caratteristiche che si possono definire "contrastanti". Da un lato, lo Stato brasiliano è l'unico tra i paesi in via di sviluppo ad avere un consumo energetico fra i più puliti al mondo, utilizzando in gran parte energie rinnovabili per alimentare la propria economia. Mentre la maggior parte dei paesi emergenti, ma anche industrializzati, sono dipendenti dai combustibili fossili, il Brasile utilizza principalmente risorse rinnovabili per produrre energia, in particolare l'idroelettrica e la biomassa, mentre per quanto riguarda l'uso dei carburanti per i trasporti interni una delle principali fonti è l'etanolo, derivato dalla fermentazione della canna da zucchero. Dall'altro lato, il Brasile ospita il 60% della foresta amazzonica, la quale è essenziale per la regolazione del clima e degli ecosistemi. Gli alberi dell'Amazzonia, infatti, assorbono la CO<sub>2</sub> e tramite la

---

<sup>97</sup> Hochstetler, Kathryn e Viola, Eduardo "Brazil and the politics of climate change: beyond the global commons", *Environmental Politics*, Vol. 21, No 5, settembre 2012, p. 754.

fotosintesi emettono ossigeno, arrivando a fornirne quasi il 20% di quello presente sulla Terra; inoltre, è fondamentale per regolare il clima brasiliano in quanto l'umidità prodotta dalla foresta determina la formazione delle piogge. Purtroppo, il grande punto debole del Brasile a livello ambientale è proprio la deforestazione: i diversi governi sono sempre stati incapaci di fermarla o tenerla sotto controllo, causando la perdita di migliaia di chilometri quadrati di foresta ogni anno, e generando molte critiche da parte della comunità internazionale. Sono gli incendi, appiccati per poter sfruttare il terreno per l'agricoltura o l'allevamento, ad essere la fonte principale delle emissioni di gas a effetto serra nel paese. Nonostante il grande potenziale, i governi brasiliani hanno sempre lottato contro l'istituzione di meccanismi internazionali di mercato, che avrebbero permesso l'acquisizione di crediti di carbonio tramite progetti di conservazione delle foreste, finanziati dai paesi industrializzati, in paesi ricchi di boschi. Secondo la posizione brasiliana, tramite questi meccanismi, altri Stati od organizzazioni non governative assumerebbero il controllo di territori dell'Amazzonia, interferendo nella sovranità nazionale. Per questo motivo, a partire dalle negoziazioni per il Protocollo di Kyoto, il Brasile si è sempre opposto all'inclusione delle foreste all'interno del *carbon market*, e in particolare all'interno del *Clean Development Mechanism*. Questa tendenza cambierà solo nel 2009, quando il presidente Luiz Inácio Lula da Silva comincerà a distanziarsi da questa posizione e ad essere disposto a discutere, all'interno dei negoziati internazionali, l'uso di strumenti economici per ridurre la deforestazione.<sup>98</sup>

Di seguito vedremo come in molte occasioni il Brasile sia stato un attore chiave delle negoziazioni climatiche multilaterali, costruendo la propria posizione sulla base di principi come sviluppo, sicurezza e sovranità. In particolare, sono quattro le principali questioni di interesse per il paese nei confronti della lotta al cambiamento climatico: la prima è determinare quali paesi sono obbligati a ridurre le loro emissioni di gas a effetto serra, di quanto ed entro quale lasso di tempo; la seconda è la creazione di meccanismi efficienti che diano ai paesi sviluppati flessibilità nel raggiungere i loro target ma allo stesso tempo che offrano supporto finanziario e tecnologico ai paesi in via di sviluppo, per aiutarli ad affrontare i problemi legati al riscaldamento globale; la terza questione riguarda la gestione, all'interno degli accordi internazionali, delle emissioni derivanti dalla deforestazione, in quanto queste rappresentano la maggiore fonte di gas serra brasiliani; infine, l'ultima questione importante

---

<sup>98</sup> Vieira, Marco "Brazilian Foreign Policy in the Context of Global Climate Norms", Foreign Policy Analysis, University of Birmingham, 2012, pp. 2-8.

per il Brasile, è mantenere il controllo dei propri territori e delle risorse naturali, in particolare per quanto riguarda la foresta amazzonica.<sup>99</sup>

#### **4.1 Fernando Henrique Cardoso: 1995-2002**

Fino agli anni Ottanta del Novecento, il Brasile non era una società particolarmente interessata ai problemi ambientali, al contrario, la sua principale preoccupazione era lo sviluppo economico, il quale doveva essere raggiunto a tutti i costi. L'obiettivo dei governi, in particolare durante gli anni della dittatura militare (1964-1985), era trasformare il Brasile in una potenza mondiale, passando da paese in via di sviluppo a paese sviluppato. Per questo motivo, la posizione ufficiale dello Stato durante i dibattiti internazionali sull'ambiente era caratterizzata da un comportamento "difensivo", affermando che la protezione ambientale non doveva essere di ostacolo alla crescita economica, e che ci si sarebbe dovuti preoccupare dell'ambiente solo una volta che il paese avesse raggiunto lo stesso livello di sviluppo delle nazioni industrializzate. A partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, però, questo concetto di sviluppo cominciò ad essere messo in discussione, da un lato grazie alla fine del regime militare che portò ad una transizione democratica, e dall'altro perché nell'era post-Guerra Fredda cominciò a svilupparsi a livello internazionale una preoccupazione verso l'ambiente. L'avvento della democrazia e la pressione internazionale, cambiarono il modo di porsi del Brasile nei confronti della questione ambientale, anche grazie all'influenza di nuovi attori politici che erano a favore della protezione del pianeta, come movimenti ambientalisti e organizzazioni non governative.<sup>100</sup> Con la nascita di una nuova consapevolezza ambientale, in Brasile cominciarono a svilupparsi nuovi regolamenti in materia, più esaustivi ed efficienti, e tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio del nuovo millennio si assistette ad un aumento di leggi e politiche ambientali, le quali diventarono più punitive grazie all'introduzione di meccanismi di controllo, sanzioni e nuovi principi come quello del "polluter pays". Per attuare queste nuove leggi e regolamenti, il governo federale nel 1989 creò l'*Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis*, o IBAMA, ovvero un'agenzia governativa ambientale il cui compito era implementare le politiche nazionali in materia di conservazione e protezione delle risorse naturali, sviluppo sostenibile e ovviamente monitorare e controllare

---

<sup>99</sup> Vieira, Marco "Brazilian Foreign Policy in the Context of Global Climate Norms", Foreign Policy Analysis, University of Birmingham, 2012, p. 9.

<sup>100</sup> Vieira, Marco "Brazilian Foreign Policy in the Context of Global Climate Norms", Foreign Policy Analysis, University of Birmingham, 2012, pp. 9-10.

il rispetto delle leggi da parte della società civile.

Nel 1995, venne eletto trentaquattresimo presidente del Brasile Fernando Henrique Cardoso, appartenente al Partito Social Democratico brasiliano. A livello internazionale, la sua strategia per dialogare con gli altri Stati all'interno dei forum in materia ambientale e climatica combinò aspetti tradizionali e conservatori della politica estera brasiliana con aspetti più moderni e liberali. La sua posizione si può riassumere in tre punti principali: la difesa della sovranità nazionale e del diritto allo sviluppo del paese; la creazione di un regime internazionale che permettesse di affrontare in maniera collettiva ed equa la *governance* climatica; la forte opposizione all'idea che anche i paesi in via di sviluppo dovessero impegnarsi in maniera vincolante a ridurre le proprie emissioni. L'opinione del presidente era che il Brasile non si sarebbe assunto nessun obbligo di riduzione, finché i paesi sviluppati non avessero dimostrato con azioni concrete di aver effettivamente tagliato le loro emissioni, in quanto è loro la responsabilità storica per l'attuale aumento della temperatura media globale. Dal 1992, quando ospitò la prima conferenza ambientale internazionale, il Brasile cercò di adottare un comportamento in linea con i principi della UNFCCC e si impegnò a partecipare alle negoziazioni delle Nazioni Unite per affrontare il cambiamento climatico, chiamate Conferenze delle Parti, la prima della quali si tenne proprio nel 1995, svolgendo sempre un ruolo attivo e fondamentale.<sup>101</sup> Allineandosi con la posizione del G-77 e della Cina secondo cui sono i paesi industrializzati a doversi assumere i costi poiché storicamente responsabili, il Brasile si batté affinché le emissioni di CO<sub>2</sub> venissero calcolate a partire dal XIX secolo, ovvero dall'avvento della Rivoluzione Industriale, e non dal 1990, scelto come anno base dalla Convenzione, e sostenne che fosse un dovere di questi Stati aiutare i paesi in via di sviluppo tramite supporto finanziario e transfer di tecnologie e *capacity building*. Alle COP 1 e 2 il Brasile mantenne il suo approccio tradizionale, difendendo il diritto allo sviluppo dei paesi emergenti e dichiarando che non si sarebbero assunti nessun obbligo di riduzione delle emissioni, poiché sarebbe stato un ostacolo alla loro crescita economica. Con il nuovo millennio, però, il governo brasiliano cominciò ad assumere un atteggiamento più liberale durante i meeting internazionali, grazie al crescente interesse di organizzazioni non governative, movimenti ambientalisti e mondo accademico verso il tema del cambiamento climatico. Se prima questi attori non statali non venivano praticamente coinvolti nei processi di *decision-making* e di

---

<sup>101</sup> Drummond, José e Barros-Plataiu, Ana Flávia "Brazilian Environmental Laws and Policies, 1934–2002: A Critical Overview", *Law & Policy*, Vol. 28, No. 1, gennaio 2006, pp. 96-97.



implementazione delle politiche ambientali, a partire dagli anni Duemila essi acquisiscono sempre più influenza, e contribuiscono a consolidare l'idea che la risoluzione dei problemi ambientali, in primis il riscaldamento globale, deve essere la priorità della comunità internazionale.

A livello nazionale, nel corso della sua amministrazione, Cardoso promulgò diverse leggi e decreti in materia ambientale, seguendo i principi sanciti dall'articolo 225 della Costituzione Federale brasiliana del 1988, secondo cui vivere in un ambiente salubre è un diritto fondamentale e i cittadini hanno il dovere di preservarlo. Per promuovere la coscienza ambientale, le leggi sono uno strumento efficace, poiché permettono di controllare l'uso delle risorse naturali, di conservare e proteggere l'ambiente e allo stesso tempo di punire quando queste vengono violate.<sup>102</sup> Un'importante legge ambientale, emanata nel 1998, fu la numero 9.605 o "*Lei dos Crimes Ambientais*", legge sui crimini ambientali. Con crimine ambientale si intende qualsiasi danno che può essere arrecato all'ambiente e ai suoi elementi che lo compongono, i quali sono protetti dalla legge. La Legge n° 9.605, stabilisce che ogni soggetto è responsabile degli impatti negativi sull'ambiente che sono causati dalle sue attività, come ad esempio l'inquinamento, anche se lo scopo iniziale non è danneggiare i beni naturali. Nonostante l'intento punitivo, le pene possono non essere applicate se il trasgressore sistema il danno o paga il suo debito alla società. La novità di questa norma è che essa considera soggetti punibili di crimini ecologici anche le persone giuridiche, come compagnie, aziende od organizzazioni, segnando una svolta rispetto alla legge tradizionale che riteneva solo i soggetti individuali come perseguibili di crimini ambientali.<sup>103</sup>

Nel 1999, Cardoso istituì la *Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima* (CIMGC), con l'obiettivo di sviluppare una posizione comune tra i vari attori nazionali, che sarebbe poi stata adottata all'interno delle negoziazioni internazionali sul clima. Questa agenzia governativa doveva cooperare con l'*Itamaraty*, il Ministero degli Affari Esteri brasiliano, poiché era questa istituzione a rappresentare il paese durante i negoziati, ma spesso le differenze di pensiero fra i diversi ministri furono di ostacolo al buon funzionamento della CIMGC. La principale fonte di conflitto, infatti, era la preoccupazione dell'*Itamaraty* che altri Stati o attori privati stranieri potessero interferire nella sovranità brasiliana, soprattutto per

---

<sup>102</sup> Coimbra Borges, Luís Antônio; Pereira de Rezende, José Luiz; Alves Pereira, José Aldo "Evolução Da Legislação Ambiental No Brasil", *Revista em Agronegócios e Meio Ambiente*, Vol. 2, No 3, set./dic. 2009, p. 450.

<sup>103</sup> Drummond, José e Barros-Plataiu, Ana Flávia "Brazilian Environmental Laws and Policies, 1934–2002: A Critical Overview", *Law & Policy*, Vol. 28, No. 1, gennaio 2006, p. 100.

quanto riguarda i territori dell'Amazzonia, tramite il finanziamento di progetti per combattere la deforestazione. L'idea del Ministero era, piuttosto, quella di lasciare che fosse il governo brasiliano ad occuparsi della deforestazione, con l'aiuto di fondi pubblici provenienti dai paesi sviluppati. Al contrario, il Ministero dell'Ambiente, si mostrava aperto alla possibilità di istituire per il Brasile target di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e a contare su finanziamenti sia pubblici che privati per far fronte al problema della deforestazione. Come si è visto, ai meeting internazionali, la posizione ufficiale del Brasile di Cardoso cercò di unire i diversi punti di vista dei due Ministeri: da un lato la difesa della sovranità e dell'autonomia nazionale, con enfasi sul diritto allo sviluppo, e dall'altro la responsabilità del governo brasiliano ad impegnarsi attivamente a seguire le norme ambientali internazionali.<sup>104</sup>

Infine, un'ultima importante legge emanata dall'amministrazione Cardoso in materia ambientale fu la Legge n° 9.985 del 2000, la quale istituì il *Sistema Nacional de Unidades de Conservação* (SNUC). L'obiettivo di questa norma è la conservazione della biodiversità e delle risorse naturali brasiliane, la protezione delle specie a rischio e allo stesso tempo la promozione di uno sviluppo economico sostenibile. Il Brasile, infatti, è uno dei paesi più ricchi di biodiversità al mondo: all'interno del suo territorio nazionale comprende sei biomi terrestri e uno marino (Amazônia, Cerrado, Mata Atlântica, Caatinga, Pampa, Pantanal e Ambienti Costieri), ognuno con le proprie differenze climatiche, ecologiche e ricchi di flora e fauna. La Legge 9.985, allo scopo di proteggere questa biodiversità, distingue due tipi di unità di conservazione: la prima categoria sono le "*Unidades de Proteção Integral*", rappresentano aree che sono completamente protette, con l'obiettivo di preservare l'ambiente che le comprende; mentre la seconda categoria sono le "*Unidades de Uso Sustentável*", unità ad uso sostenibile in cui la natura viene protetta tramite un utilizzo razionale delle risorse naturali da parte dell'uomo.<sup>105</sup> Nonostante i progressi dell'amministrazione Cardoso in materia ambientale rispetto ai governi precedenti, la società brasiliana dell'epoca non è ancora pienamente consapevole dei benefici della protezione ambientale; agli inizi del XXI secolo, infatti, in Brasile prevale ancora una mentalità definita del "*cowboy*", ovvero l'idea che le risorse naturali debbano essere sfruttate subito ed in maniera estesa ed intensiva per il bene dello sviluppo economico.

---

<sup>104</sup> Vieira, Marco "Brazilian Foreign Policy in the Context of Global Climate Norms", Foreign Policy Analysis, University of Birmingham, 2012, pp. 10-11.

<sup>105</sup> Drummond, José e Barros-Plataiu, Ana Flávia "Brazilian Environmental Laws and Policies, 1934–2002: A Critical Overview", Law & Policy, Vol. 28, No. 1, gennaio 2006, p. 98.

Un'altra importante novità della presidenza Cardoso fu la nuova strategia adottata in politica estera, il cui obiettivo era elevare la posizione del Brasile a livello globale, promuovendo una partecipazione più attiva all'interno della comunità internazionale. Questa nuova politica estera apportò benefici anche dal punto di vista ambientale. Da un lato, con lo scopo di aprirsi alla globalizzazione, il paese cominciò a rafforzare partnership economiche con le nazioni dell'Occidente, in particolare Unione Europea e Stati Uniti. Fu proprio durante una visita del presidente americano Clinton in Brasile nel 1997, che lui e Cardoso firmarono alcuni accordi di cooperazione in diversi campi, tra cui anche quello ambientale; questo accordo prevedeva che entrambi i paesi assumessero una posizione comune su temi come cambiamento climatico, sviluppo sostenibile, conservazione e protezione della biodiversità, deforestazione ed inquinamento, impegnandosi a consultarsi regolarmente ogni anno per sviluppare un'agenda ambientale comune.<sup>106</sup> Dall'altro lato, la politica estera brasiliana aveva come scopo incentivare l'integrazione regionale, facendo del Brasile il leader dei paesi dell'America Latina, in particolare all'interno del *Mercosur*, l'organizzazione intergovernativa per l'istituzione di un mercato comune sudamericano. Nel 1999 Brasile, Argentina, Paraguay e Uruguay negoziarono e firmarono un Protocollo Ambientale, in cui si sanciva che l'integrazione economica dovesse avere come fondamento base la protezione ambientale. Il protocollo, le cui negoziazioni furono principalmente guidate dal Brasile, rifletteva gli standard ambientali dell'amministrazione Cardoso, e prevedeva che i quattro membri del *Mercosur* si impegnassero a rispettare principi come aria e acqua pulita, un'adeguata gestione dei rifiuti, la salvaguardia della biodiversità e la stabilità climatica.<sup>107</sup>

Per quanto riguarda il profilo del Brasile dal punto di vista delle emissioni di carbonio, Eduardo Viola, presidente del *Brazilian Research Network on International Relations and Climate Change* e autore dell'articolo "*Brazil in the context of Global Governance Politics and Climate Change, 1989-2003*", afferma che il paese ha tre grandi vantaggi e uno svantaggio rispetto alle altre nazioni, industrializzate e non. Il primo vantaggio è che il Brasile è un paese in via di sviluppo e perciò appartiene alla categoria dei "Non Annex I": in questo modo non ha nessun obbligo di riduzione delle proprie emissioni come i paesi sviluppati, ma può assumersi impegni

---

<sup>106</sup> Viola, Eduardo "Brazil In The Context Of Global Governance Politics and Climate Change, 1989-2003", *Ambiente & Sociedade*, Vol. 7, No. 1, gen/giu 2004, pp. 34-35.

<sup>107</sup> Viola, Eduardo e Leis, Héctor "Brazil and Global Governance: The Case Of Climate Change", in: *Linha de Pesquisa, Teorias Contemporâneas Sobre A Modernidade*, No. 15, marzo 2001, p.16.

volontari per i quali non incorrerà in sanzioni nel caso in cui questi non vengano rispettati. Il secondo vantaggio è che esso presenta una situazione energetica molto pulita: circa il 90% dell'elettricità è generata da energia idroelettrica e ciò gli permette di avere una percentuale molto bassa di emissioni di CO<sub>2</sub> nel settore del consumo energetico e dell'industria. Inoltre, nel settore dei trasporti, il principale combustibile utilizzato è l'etanolo, il quale ha una bassa produzione di gas a effetto serra poiché creato a partire dalla canna da zucchero invece che da derivati del petrolio. Il terzo vantaggio è che il Brasile possiede il 16% delle foreste presenti in tutto il mondo, le quali giocano un ruolo fondamentale nell'assorbimento di CO<sub>2</sub> dall'atmosfera. Al contrario, secondo Viola, il grande svantaggio della nazione dal punto di vista delle emissioni di carbonio deriva dal problema della deforestazione, in particolare dalla pratica di incendiare la foresta per sfruttare la terra: del totale di anidride carbonica emessa dal Brasile, solo il 25% è prodotto dal consumo energetico e dal settore economico, mentre il 75% è causato dalle attività dell'agricoltura tradizionale e dell'industria del legno. Come i governi precedenti, anche l'amministrazione Cardoso si è dimostrata inefficiente nel riuscire a controllare la gestione delle terre e della foresta amazzonica. Viola, infatti, afferma che sono diversi i fattori che hanno causato la deforestazione dell'Amazzonia: fattori politici come l'incapacità del governo federale di punire le pratiche illegali per l'uso delle terre e la scarsa abilità di articolare politiche ambientali che incentivino la conservazione delle foreste; fattori economici come la crescita della domanda di legname all'interno del paese e una logica dello sviluppo focalizzata sul breve anziché sul lungo periodo, la quale porta allo sfruttamento intensivo delle risorse naturali; e fattori sociali come l'esistenza di un esteso gruppo di popolazione che vive in condizioni di povertà, il quale tende ad occupare terre pubbliche e a deforestarle per viverci.<sup>108</sup> La deforestazione dovrebbe essere ridotta del 70% perché abbia un impatto significativo nella riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> del Brasile; purtroppo, a difesa di questa pratica illegale ci sono molti interessi e molti gruppi le cui attività hanno come fonte primaria di reddito la foresta, come l'industria del legno, i proprietari terrieri, le élites rurali, allevatori e agricoltori.<sup>109</sup>

#### **4.1.1 Ruolo del Brasile nel Protocollo di Kyoto**

---

<sup>108</sup> Viola, Eduardo "Brazil In The Context Of Global Governance Politics and Climate Change, 1989-2003", *Ambiente & Sociedade*, Vol. 7, No. 1, gen/giu 2004, pp. 38-39.

<sup>109</sup> Viola, Eduardo e Leis, Héctor "Brazil and Global Governance: The Case Of Climate Change", in: *Linha de Pesquisa, Teorias Contemporâneas Sobre A Modernidade*, No. 15, marzo 2001, p. 22.

Nonostante il Brasile appartenesse al gruppo dei Non Annex I, e quindi non avesse nessun obbligo di riduzione delle proprie emissioni, fu uno degli Stati che guidarono le negoziazioni per la stesura del Protocollo di Kyoto, svolgendo il ruolo di mediatore fra il blocco dei paesi sviluppati e quello dei paesi in via di sviluppo, per cercare di trovare un compromesso fra i due diversi punti di vista. La delegazione brasiliana partecipò attivamente ai negoziati internazionali, e sviluppò la sua posizione sulla base degli interessi nazionali. In particolare, gli obiettivi del Brasile nella creazione del Protocollo furono tre: ribadire che i paesi emergenti avessero diritto a crescere economicamente e ad industrializzarsi, ma promuovendo una visione di sviluppo che fosse associata alla sostenibilità ambientale; assicurarsi che la nazione svolgesse un ruolo di leadership all'interno della comunità internazionale, in linea con la politica estera del presidente Cardoso la quale aveva come scopo l'aumento del prestigio internazionale del paese; affermare che la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra fosse una responsabilità dei paesi sviluppati e perciò rifiutarsi, come paese emergente, di assumersi qualsiasi obbligo, applicando il concetto di equità.<sup>110</sup> Questa posizione venne supportata dai paesi del G-77 e dalla Cina, che si allearono con il Brasile in un unico gruppo alle negoziazioni, ma ovviamente incontrò l'opposizione dei paesi sviluppati, in particolare degli Stati Uniti, i quali sostenevano che anche i paesi emergenti dovessero contribuire a ridurre le loro emissioni, in quanto potenziali grandi emettitori di CO<sub>2</sub>. In generale, la delegazione brasiliana contribuì allo sviluppo del Protocollo di Kyoto con tre importanti proposte: un nuovo metodo per calcolare la quantità di emissioni di carbonio emessa da ogni nazione, come gestire il ruolo delle foreste nell'assorbimento dell'anidride carbonica dall'atmosfera e la creazione di un Fondo che finanziasse attività di mitigazione ed adattamento nei paesi in via di sviluppo. Per quanto riguarda il calcolo delle emissioni, nel maggio del 1997 il Brasile presentò una proposta che stabiliva un criterio oggettivo per valutare quanto ogni paese fosse responsabile della presenza di carbonio nell'atmosfera. L'obiettivo era calcolare le emissioni sulla base dell'accumulazione storica di quest'ultime a partire da una precisa data, in modo da individuare quali Stati avessero una responsabilità maggiore e quindi dovessero impegnarsi di più nella lotta al cambiamento climatico. Secondo la proposta brasiliana il calcolo doveva essere fatto sommando le emissioni antropiche emesse da ogni paese, per ogni tipo di gas serra riconosciuto dal Protocollo, a partire da un anno base, in questo caso identificato nel

---

<sup>110</sup> Viola, Eduardo "O Brasil e o Protocolo de Kyoto", Revista Eco 21, Anno XII, Numero 66, Maggio 2002, <http://www.eco21.com.br/textos/textos.asp?ID=310>, ultima cons.: 19/01/2020.

1850, ovvero l'inizio della Rivoluzione Industriale; poi, una volta quantificato il livello di concentrazione di questi gas nell'atmosfera, si doveva stimare quanto queste emissioni avessero contribuito all'aumento della temperatura media del pianeta in un dato periodo di tempo. In questo modo, si poteva calcolare quanto ogni paese avesse contribuito al riscaldamento globale e di conseguenza attribuirgli una "responsabilità storica". Perciò, per affrontare il problema, sarebbe stato sufficiente decidere di quanto voler ridurre l'innalzamento della temperatura media globale e il modo di individuare chi fosse responsabile e quindi dovesse agire, sarebbe risultato automatico. Come era prevedibile, data la complessità dei calcoli necessari, ed essendo le negoziazioni condotte da diplomatici e non da scienziati, la proposta brasiliana venne respinta, in particolare dai paesi industrializzati, che non avrebbero mai accettato di essere gli unici a pagare i costi per affrontare il riscaldamento globale. Sebbene il progetto del Brasile non fu approvato, questo servì a ribadire la posizione del governo secondo cui i paesi in via di sviluppo avrebbero partecipato alla lotta al cambiamento climatico solo quando le nazioni sviluppate avessero effettivamente dimostrato di aver ridotto le loro emissioni.<sup>111</sup>

Un secondo importante contributo che la delegazione brasiliana apportò al Protocollo di Kyoto fu impedire che la gestione delle foreste venisse regolata a livello internazionale: consapevole del grande problema di deforestazione nella regione amazzonica, il Brasile si oppose alla proposta di inserire le foreste nel Protocollo di Kyoto come *carbon sinks*, ovvero come depositi in grado di assorbire la CO<sub>2</sub> dall'atmosfera. In questa occasione, il Brasile adottò un approccio difensivo e il messaggio implicito dei negoziatori brasiliani fu che il paese non avrebbe messo un freno alla deforestazione, né avrebbe permesso ad un trattato internazionale di disciplinarla. La delegazione argomentò la sua posizione affermando che lo scopo del Protocollo era regolamentare la riduzione delle emissioni da parte dell'uomo, perciò non aveva senso includere nel calcolo delle riduzioni pozzi di assorbimento naturali dell'anidride carbonica, come oceani e foreste. Perciò, per paura che al Brasile fosse attribuita una maggiore responsabilità nella produzione di emissioni a causa dell'alto tasso di deforestazione, il governo lottò fin da subito contro l'inserimento delle foreste come *carbon sinks*. Alla fine, nella decisione finale prevalse la posizione brasiliana: anche se i depositi naturali di assorbimento entrarono a far parte del trattato, per quanto riguarda le foreste solo

---

<sup>111</sup> Domingos Gonzalez Miguez, José "O Brasil em Kyoto", *Economia & Energia*, Anno II, No 8, maggio-giugno 1998, <http://ecen.com/eee8/kyoto.htm>, ultima cons.: 19/01/2020.

le attività di forestazione e riforestazione vennero considerate come *carbon sinks*. È interessante notare come la gestione delle foreste non venne invece percepita come una minaccia alla sovranità nazionale da altri paesi ricchi di boschi come Stati Uniti, Canada, Russia, Australia, Giappone, Cile ed Argentina che, al contrario, si schierarono a favore della regolamentazione internazionale delle foreste da parte del Protocollo di Kyoto.<sup>112</sup>

L'ultimo, ma più importante, contributo che il Brasile diede al Protocollo di Kyoto fu presentare una proposta che rappresentò la base per la creazione del famoso *Clean Development Mechanism*. Durante le negoziazioni del giugno 1997, la delegazione brasiliana propose di istituire un "*Clean Development Fund*", ovvero un Fondo per lo Sviluppo Pulito. Il funzionamento di questo progetto si basava sull'idea che i paesi sviluppati che non riuscivano a rispettare i loro target di riduzione delle emissioni avrebbero dovuto pagare una multa, i cui soldi sarebbero poi stati collocati in un fondo. In seguito, il denaro all'interno del fondo sarebbe stato messo a disposizione dei paesi in via di sviluppo, i quali lo avrebbero utilizzato per finanziare attività di mitigazione ed adattamento al cambiamento climatico e per favorire il transfer di tecnologie più pulite ed avanzate nei loro paesi. Come ci si poteva aspettare, questa proposta ricevette grande supporto da parte dei paesi del G-77 e della Cina e da parte dei paesi più poveri, ma non venne approvata dai paesi sviluppati, in particolare dagli Stati Uniti, i quali affermarono che non avrebbero mai accettato un meccanismo di carattere punitivo.<sup>113</sup> Nell'ottobre 1997, gli USA proposero di modificare l'idea brasiliana del *Clean Development Fund*, incorporando al progetto alcuni elementi del meccanismo chiamato *Joint Implementation*, il quale permetteva ai paesi industrializzati di guadagnare crediti di riduzione tramite il finanziamento di progetti per l'eliminazione di gas serra in altri paesi Annex I. Da quel momento, Stati Uniti e Brasile lavorarono congiuntamente per trasformare il Fondo in quello che alla fine verrà chiamato *Clean Development Mechanism*. Lo scopo rimaneva sempre che i paesi sviluppati fornissero supporto ai paesi del gruppo Non Annex I nella lotta al cambiamento climatico, tramite aiuti finanziari e transfer di nuove tecnologie, ma venne eliminato il carattere punitivo del progetto iniziale, il quale prevedeva delle sanzioni per gli Stati che fallivano nel mantenere i loro impegni di riduzione delle emissioni. Una volta

---

<sup>112</sup> Viola, Eduardo "Brazil In The Context Of Global Governance Politics and Climate Change, 1989-2003", *Ambiente & Sociedade*, Vol. 7, No. 1, gen/giu 2004, p. 41.

<sup>113</sup> Margarido Moreira, Helena e Bueno dos Reis Giometti, Analúcia "O Protocolo de Quioto e as Possibilidades de Inserção do Brasil no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo por meio de Projetos em Energia Limpa", *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, Vol. 30, No 1, gennaio/aprile 2008, p. 21.

apportate tali modifiche, il CDM fu approvato da tutte le Parti ed entrò a far parte dei meccanismi di flessibilità del Protocollo di Kyoto. L'idea finale, regolata dall'articolo 12 del trattato, prevede che i paesi Annex I possano finanziare ed implementare nei paesi Non Annex I progetti di mitigazione il cui scopo è la riduzione delle emissioni, oppure progetti di adattamento, ed in cambio riceveranno crediti di emissione (CER) per ogni investimento fatto. Questi progetti possono riguardare diversi ambiti, tra cui investire in tecnologie più pulite ed efficienti, sostituire l'uso dei combustibili fossili con energie rinnovabili e finanziare programmi di imboscamento. Il vantaggio del CDM è che apporta benefici ad entrambe le parti: i paesi in via di sviluppo riceveranno aiuti per affrontare il riscaldamento globale, che allo stesso tempo contribuiranno a promuovere un'idea di sviluppo sostenibile; mentre i paesi investitori potranno raggiungere i propri obiettivi di riduzione in una maniera più flessibile e meno costosa.<sup>114</sup> La creazione del *Clean Development Mechanism* segnò un grande momento di collaborazione fra Brasile e Stati Uniti, i quali furono in grado di trovare un compromesso fra le loro posizioni: i negoziatori brasiliani accettarono di inserire nel Protocollo un meccanismo che permettesse ai paesi sviluppati di ridurre le loro emissioni in maniera flessibile, e gli statunitensi acconsentirono ad aiutare finanziariamente i paesi in via di sviluppo.<sup>115</sup> Per i paesi Non Annex I, il CDM rappresentò un'occasione per promuovere il concetto di equità e un modo per ricevere assistenza finanziaria e tecnologica. Soprattutto per il Brasile, questo meccanismo poteva essere una buona opportunità per attrarre investimenti, specialmente grazie al grande potenziale brasiliano nel settore delle energie pulite, e per rafforzare il ruolo del paese come leader internazionale in materia ambientale. Esso, infatti, fu uno degli Stati appartenenti al gruppo Non Annex I più attivo all'interno del *Clean Development Mechanism*, attraendo più di 300 progetti nel primo periodo del Protocollo di Kyoto (2008-2012), principalmente nel campo delle energie rinnovabili, occupando il terzo posto per numero di attività dopo Cina ed India. Alla fine del 2012, il *Ministério de Ciência e Tecnologia* brasiliano stimò che per il primo periodo il Brasile fu responsabile della riduzione di 351 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalente dall'atmosfera, corrispondenti al 4,8% del

---

<sup>114</sup> Margarido Moreira, Helena e Bueno dos Reis Giometti, Analúcia "O Protocolo de Quioto e as Possibilidades de Inserção do Brasil no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo por meio de Projetos em Energia Limpa", *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, Vol. 30, No 1, gennaio/aprile 2008, p. 20-29.

<sup>115</sup> Viola, Eduardo e Leis, Héctor "Brazil and Global Governance: The Case Of Climate Change", in: *Linha de Pesquisa, Teorias Contemporâneas Sobre A Modernidade*, No. 15, marzo 2001, p. 21.



totale globale di carbonio.<sup>116</sup>

Con il ritiro degli Stati Uniti dal Protocollo di Kyoto nel 2001, il Brasile assunse definitivamente il ruolo di leader fino alla fine delle negoziazioni, promuovendo il dialogo fra i diversi blocchi costituiti da Unione Europea, Giappone e il gruppo dei G-77/Cina e rendendo possibile la stesura del trattato finale. Il presidente Cardoso, durante i forum internazionali, criticò duramente la decisione unilaterale del presidente americano Bush di uscire dal regime climatico. A tal proposito, Eduardo Viola, nell'articolo *"Brazil in The Context of Global Governance Politics and Climate Change, 1989-2003"*, afferma che tra il 1989 e il 2001 c'è stata un'inversione di ruoli fra Stati Uniti e Brasile nei confronti dell'attitudine verso i problemi ambientali: nel 1989, George H. W. Bush criticò la posizione del governo brasiliano secondo cui la protezione dell'ambiente era di ostacolo alla crescita economica e attaccò il paese per l'alto tasso di deforestazione in Amazonia, ma nel 2001, fu il Brasile a criticare gli Stati Uniti per la loro decisione di ritirarsi dal Protocollo, giudicata come una mancanza di responsabilità verso il cambiamento climatico. Nella sua analisi, Viola continua dichiarando che dopo la ratifica del trattato di Kyoto, il Brasile assunse la leadership di due importanti iniziative a favore della lotta al riscaldamento globale; da un lato collaborò con l'Unione Europea per convincere gli altri Stati a ratificare il prima possibile il Protocollo cosicché potesse entrare ufficialmente in vigore entro il 2002, e dall'altro cercò di ottenere il supporto dell'America Latina per una proposta la quale stabiliva che, entro il 2010, il 10% dell'elettricità prodotta in ogni paese del mondo provenisse da energie rinnovabili.<sup>117</sup>

## **4.2 Luiz Inácio Lula da Silva: 2003-2010**

Nel 2003, la situazione brasiliana dal punto di vista delle emissioni continuava ad essere contrastante: da un lato, l'uso di fonti rinnovabili per alimentare il consumo energetico faceva sì che i settori moderni dell'economia producessero percentuali molto basse di gas a effetto serra, e mantenessero il Brasile sotto la media dei paesi in via di sviluppo; dall'altro lato, però, le emissioni causate dalla deforestazione e dall'uso delle terre raggiungevano livelli molto alti,

---

<sup>116</sup> Ministério de Ciência e Tecnologia, "Status dos projetos no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) no Brasil e no mundo. 1º Período de compromisso do Protocolo de Quioto (2008-2012)", 12 febbraio 2014,

[https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/ciencia/SEPED/clima/mecanismo\\_de\\_desenvolvimento\\_limpo/Mecanismo\\_de\\_Desenvolvimento\\_Limpo.html](https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/ciencia/SEPED/clima/mecanismo_de_desenvolvimento_limpo/Mecanismo_de_Desenvolvimento_Limpo.html), ultima cons.: 20/01/2020.

<sup>117</sup> Viola, Eduardo "Brazil In The Context Of Global Governance Politics and Climate Change, 1989-2003", Ambiente & Sociedade, Vol. 7, No. 1, gen/giu 2004, pp. 43-44.

producendo circa il 2,5% delle emissioni globali, con un tasso di deforestazione dello 0,5% annuo.<sup>118</sup>

L'elezione a presidente di Luiz Inácio Lula da Silva nel 2003, rappresentò per il Brasile una nuova fase politica, in quanto, data la sua appartenenza al *Partido dos Trabalhadores*, la popolazione aveva aspettative molto alte di miglioramento delle condizioni economiche e sociali e di cambiamenti radicali. Importante per la nostra analisi, è osservare come Lula concepì la sua politica estera, definita dallo slogan "*Autonomia pela Diversificação*", la quale si può riassumere in tre punti principali. Il primo obiettivo era sviluppare una cooperazione internazionale Sud-Sud, sia dal punto di vista economico, cercando di stabilire nuove partnership con gli altri paesi in via di sviluppo, ma anche da quello politico, creando nuove alleanze istituzionali, tra cui fra le più importanti troviamo il gruppo dei BRICS (Brasile, Russia, India, Cina e Sud Africa), nato come forum di dialogo e collaborazione. Il secondo obiettivo della politica estera di Lula era accelerare il processo di integrazione regionale, per far sì che il subcontinente sudamericano si coordinasse a livello politico per affrontare le sfide della globalizzazione. Infine, l'ultimo obiettivo era rafforzare la leadership brasiliana all'interno dei forum internazionali, per consolidare l'immagine del Brasile come una potenza politica ed economica. A livello internazionale, i temi importanti per la diplomazia brasiliana erano quelli sociali, in particolare la lotta alla fame nel mondo, e quelli ambientali, come la sostituzione dei combustibili fossili con energie rinnovabili per mitigare gli effetti dell'aumento della temperatura globale.<sup>119</sup>

In riferimento al regime climatico internazionale, il presidente Lula difese gli stessi principi dell'amministrazione Cardoso, ovvero che la riduzione delle emissioni era compito dei paesi sviluppati, in quanto essi avevano una responsabilità storica nei confronti dell'innalzamento della temperatura; ma, a differenza del governo precedente, che nonostante la posizione internazionale aveva scelto come partner commerciali le nazioni industrializzate, Lula denunciò esplicitamente i paesi ricchi, definendoli i principali responsabili del cambiamento climatico. D'altra parte, il nuovo governo continuò a dimostrarsi molto attivo all'interno del mercato del carbonio, tramite il *Clean Development Mechanism*, approvando più di 300 progetti e diventando il secondo paese esportatore di crediti di carbonio (CER), dopo la Cina.

---

<sup>118</sup> Viola, Eduardo "Brazil In The Context Of Global Governance Politics and Climate Change, 1989-2003", *Ambiente & Sociedade*, Vol. 7, No. 1, gen/ giu 2004, pp. 31-32.

<sup>119</sup> Neves Júnior, Edson José "Uma Análise da Política Externa do Governo Lula em Relação à Temática das Mudanças Climáticas", *Aurora*, Anno V, Numero 7, gennaio 2011, pp. 50-51.

Se da un lato l'amministrazione Lula si dimostrò a favore dell'utilizzo di questo meccanismo per aiutare a ridurre le emissioni, dall'altro non lo considerò l'unico strumento valido nella lotta al riscaldamento globale: nel 2007, durante la Conferenza delle Parti che si tenne a Bali, in Indonesia, il Brasile presentò un documento, intitolato "*Contribuição do Brasil para Evitar a Mudança do Clima*", al cui interno si indicava una nuova proposta brasiliana per mitigare il cambiamento climatico, al di là dei meccanismi di flessibilità del Protocollo di Kyoto. L'idea generale era di trovare un nuovo modello di sviluppo, che garantisse crescita economica ma allo stesso tempo non degradasse l'ambiente attraverso l'inquinamento; per questo motivo, si doveva abbandonare lo schema di sviluppo tipico dei paesi industrializzati, basato su uno sfruttamento intensivo delle risorse naturali, su standard di consumo irresponsabili e sull'uso dei combustibili fossili per produrre energia. Secondo la proposta brasiliana, questo nuovo modello di sviluppo si doveva incentrare su tre traguardi importanti: combattere la deforestazione, valorizzare l'uso dei biocombustibili e migliorare l'efficienza energetica. La prima preoccupazione ambientale del governo Lula era che le zone ricche di foreste non venissero trasformate in terreni agricoli, tanto che venne progettato ed installato un nuovo sistema per monitorare efficacemente la deforestazione dell'Amazzonia in tempo reale: il sistema DETER – *Detecção de Desmatamento em Tempo Real*. In secondo luogo, un altro strumento valido nella lotta al riscaldamento globale erano i biocombustibili, in particolare il biodiesel e l'etanolo. Nella situazione attuale, in cui l'aumento della temperatura media globale era causato principalmente dai gas serra prodotti dalla combustione dei derivati del petrolio, l'etanolo rappresentava un'alternativa più pulita e vantaggiosa, sia perché era facile da ottenere essendo prodotto dalla fermentazione della canna da zucchero, sia grazie al suo prezzo più accessibile. Infine, il terzo obiettivo era migliorare l'efficienza energetica: essendo che in Brasile la maggioranza dell'energia elettrica proveniva da fonti rinnovabili come l'idroelettrica, il governo brasiliano doveva sfruttare questa situazione di vantaggio, promuovendo a livello internazionale l'uso di energie a basso impatto ambientale, come la solare e l'eolica, e convincere gli altri Stati ad alterare le loro fonti energetiche seguendo il suo esempio. La proposta presentata alla COP13 dimostrò la volontà del Brasile di delineare un modello di sviluppo tutto brasiliano che fosse sostenibile ed indipendente dalle risorse degli altri paesi.<sup>120</sup>

---

<sup>120</sup> Neves Júnior, Edson José "Uma Análise da Política Externa do Governo Lula em Relação à Temática das Mudanças Climáticas", *Aurora*, Anno V, Numero 7, gennaio 2011, pp. 56-58.

Per quanto riguarda le politiche ambientali a livello nazionale, nel 2007 Lula sostituì la *Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima* (CIMGC) con la *Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima* (CIM), la quale aveva sempre il compito di sviluppare una posizione comune tra i vari attori nazionali. All'interno di questa commissione si dibattevano due gruppi, i quali avevano una diversa ideologia nei confronti del cambiamento climatico: da un lato i conservatori, guidati dall'*Itamaraty*, che si opponevano all'idea che la conservazione delle foreste venisse regolata a livello internazionale, chiamando in causa motivazioni economiche e di sovranità; e dall'altro i liberali, guidati dal Ministero dell'Ambiente, che invece erano favorevoli all'istituzione di fondi internazionali per finanziare la protezione dell'Amazzonia. Questa commissione, di fatto, rifletteva il tradizionale dibattito brasiliano fra chi sosteneva lo sviluppo e la crescita economica e chi la protezione ambientale. Nel maggio 2008, il governo Lula adottò il *Plano Amazônia Sustentável* (Piano Amazzonia Sostenibile), che comprendeva delle linee guida per uno sviluppo sostenibile dell'Amazzonia, e i cui principali obiettivi erano valorizzare la diversità ambientale e socioculturale della regione, gestire l'occupazione territoriale e l'uso delle risorse naturali, proteggere i diritti delle comunità indigene, combattere la deforestazione illegale e promuovere il recupero di aree già deforestate. Mentre nel dicembre dello stesso anno emanò il *Programa Nacional para as Alterações Climáticas*, il quale stabiliva per la prima volta degli impegni vincolanti per ridurre la deforestazione illegale in Amazzonia dell'80% entro il 2020. Un altro esempio della volontà del governo di ridurre le emissioni fu l'approvazione nel 2009 di una proposta di legge che vincolava legalmente il Brasile a decarbonizzare la sua economia.<sup>121</sup> Durante la presidenza di Lula, in particolare nel primo mandato, l'agenda politica si dedicò molto alle questioni ambientali grazie alla nomina di Marina Silva come Ministro dell'Ambiente, una scelta non casuale da parte di Lula poiché non era solo un membro importante all'interno del *Partido dos Trabalhadores* ma anche un'attivista ambientale, impegnata nella lotta contro la deforestazione illegale. Durante il suo incarico (2003-2008), Marina Silva implementò efficacemente diverse politiche di conservazione e protezione delle aree forestali e istituì un sistema più rigido di applicazione delle leggi ambientali. Inoltre, fu il primo ministro a far partecipare la società civile ad una conferenza nazionale, aprendo il dialogo con i cittadini e permettendogli di contribuire all'elaborazione delle politiche ambientali del paese. Altre

---

<sup>121</sup> Vieira, Marco "Brazilian Foreign Policy in the Context of Global Climate Norms", Foreign Policy Analysis, University of Birmingham, 2012, pp. 13-15.

azioni importanti adottate dal Ministero dell’Ambiente in questo periodo furono il *Plano de Prevenção e Controle ao Desmatamento na Amazônia*, per combattere la deforestazione e la creazione di 270 nuove unità di conservazione in zone forestali, che generarono quasi 700.000 km<sup>2</sup> di nuove aree protette in Brasile, accrescendo l’attenzione del governo verso la causa ambientale.<sup>122</sup>

Tutte queste misure adottate dal governo Lula, rappresentarono un importante cambiamento nel modo di vedere ed affrontare le questioni ambientali, e superarono la tradizionale riluttanza degli attori politici brasiliani ad assumersi degli impegni vincolanti per ridurre le emissioni e fermare la deforestazione, dimostrando la volontà di rispettare le norme internazionali in materia climatica. L’approccio difensivo adottato dai governi precedenti, è sostituito da un atteggiamento più propositivo, e l’agenda politica per la prima volta dà veramente importanza al concetto di sostenibilità, promuovendo una crescita economica che non comprometta l’ambiente.

Come si è visto, uno dei temi di cui il governo Lula si occupò maggiormente fu il controllo della deforestazione nella regione amazzonica. Tra il 2005 e il 2011 si abbassò drasticamente il tasso di disboscamento, passando da una media annuale di 21.000 km<sup>2</sup> nel periodo 2000-2004, a 7000 km<sup>2</sup> nel 2009, portando anche ad una riduzione delle emissioni di gas serra del 30%, essendo la deforestazione una delle principali cause. Diversi cambiamenti nell’assetto istituzionale produssero un miglioramento nella gestione delle foreste, tra cui la riforma del Codice Forestale che decretò di ampliare la percentuale di terreni destinati ad essere riserve protette dal 50 all’80% dell’Amazzonia, una migliore capacità del governo di implementare politiche di conservazione e l’istituzione di meccanismi di applicazione della legge molto più efficaci. Come già sottolineato, questa nuova attitudine nei confronti della deforestazione fu principalmente merito della nomina di Marina Silva a Ministro dell’Ambiente; già attivista nella lotta al disboscamento ancora prima di essere eletta, una volta in carica Marina si batté per far cooperare il governo federale con le autorità statali dell’Amazzonia: lo Stato si sarebbe occupato di sviluppare dei piani per ridurre la deforestazione, mentre l’amministrazione centrale avrebbe avuto il compito di monitorare in tempo reale i risultati. Oltre ad attori politici, parteciparono alla causa anche diverse organizzazioni non governative che aiutarono

---

<sup>122</sup> Neaera Abers, Rebecca e Silva de Oliveira, Marília “Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos”, *Opinião Pública*, Vol. 21, No. 2, agosto 2015, pp. 345-347.

il governo aumentando la consapevolezza pubblica nei confronti della deforestazione e facendo pressione alle industrie, le cui attività avevano come scopo primario l'uso della terra, ad esempio allevatori ed agricoltori, a non sostenere pratiche illegali di disboscamento in Amazzonia. Infine, a sostegno delle nuove politiche forestali ci fu la creazione di incentivi per la conservazione: nel 2007 fu lanciato il programma "*Bolsa Floresta*", il quale prevedeva assistenza finanziaria ai residenti locali che contribuivano a mantenere integre le foreste e a fare un uso sostenibile delle risorse all'interno delle aree protette, e nel 2008 Lula stabilì il "*Fundo Amazônia*", il cui scopo era raccogliere donazioni per investimenti nel campo della prevenzione, monitoraggio e lotta alla deforestazione.<sup>123</sup> Abbiamo visto che una delle preoccupazioni principali del governo Cardoso, in particolare del Ministero degli Affari Esteri, era impedire che la gestione delle foreste venisse regolata a livello internazionale, fintanto che il tasso di deforestazione rimaneva alto, poiché si temeva che al Brasile fosse attribuita una responsabilità maggiore nei confronti delle emissioni di gas a effetto serra. Per questo motivo, i negoziatori brasiliani non accettarono di inserire le foreste all'interno del *Clean Development Mechanism* come *carbon sinks*, e ricevettero il supporto delle élites rurali e degli agricoltori, i cui interessi in Amazzonia erano molto alti. Ma quando il tasso di deforestazione calò drasticamente a partire dal 2005, il Brasile cominciò a cambiare la sua posizione durante le negoziazioni internazionali: per la prima volta, alla COP12 del 2006 a Nairobi, propose la creazione di un Fondo internazionale per finanziare la conservazione delle foreste. I paesi dell'Annex I avrebbero depositato del denaro all'interno di questo fondo, il quale sarebbe poi stato distribuito agli Stati che avevano volontariamente adottato misure di controllo della deforestazione e i cui risultati avevano portato ad un effettiva diminuzione del tasso di disboscamento. Questo segnò un grande cambiamento, in quanto fu la prima volta che il Brasile accettò di regolare la gestione delle sue foreste tramite strumenti finanziari internazionali. La nuova posizione del paese a livello internazionale, generò una reazione anche a livello nazionale, dove nel 2009 imprese appartenenti ai settori moderni dell'economia formarono tre diverse coalizioni, per chiedere al governo di adottare una politica climatica più responsabile, cosicché il Brasile potesse guadagnare un vantaggio comparato rispetto agli altri paesi in via di sviluppo ad alto tasso di emissioni, come Cina ed India. La prima coalizione, chiamata "*Carta aberta ao Brasil sobre Mudanças Climáticas*", che

---

<sup>123</sup> Hochstetler, Kathryn e Viola, Eduardo "Brazil and the politics of climate change: beyond the global commons", *Environmental Politics*, Vol. 21, No 5, settembre 2012, pp. 759-761.

comprendeva ventidue grandi aziende nazionali appartenenti a settori a medio-alto consumo di carbonio, chiedeva al governo di impegnarsi per controllare la deforestazione ed in cambio contribuiva a ridurre le emissioni prodotte dalle loro attività. La seconda coalizione era formata da imprese nel settore agroalimentare, perciò le loro proposte rispetto alla deforestazione erano molto generali, mentre la terza era composta da società nazionali e transnazionali del settore dei servizi e dell'energia e fu quella che propose gli obiettivi più ambiziosi, come stabilire obblighi vincolanti di riduzione delle emissioni e fissare il picco dei gas serra brasiliani tra il 2015 e il 2020. Oltre alle aziende, anche la popolazione cominciò ad impegnarsi a favore dell'azione ambientale, tanto che la lotta al cambiamento climatico diventò un tema molto importante durante le elezioni presidenziali nel 2010. La società civile iniziò ad interessarsi a questioni come sostenibilità e decarbonizzazione dell'economia, e questo ebbe un impatto positivo sul ruolo del Brasile alla Conferenza delle Parti che si tenne a Copenaghen nel dicembre del 2009.<sup>124</sup>

A partire dal 2005, grazie all'influenza di attori economici e della società civile, il Brasile si impegnò attivamente ad implementare nuove politiche ambientali di successo, sia a livello nazionale, riuscendo finalmente a ridurre drasticamente la deforestazione in Amazzonia, che a livello internazionale, prendendo parte al regime climatico post-Kyoto e assumendo una posizione di leadership alla COP15 di Copenaghen nel 2009, in cui fu il primo paese in via di sviluppo ad assumersi su base volontaria obblighi di riduzione delle proprie emissioni.

#### **4.2.1 Ruolo del Brasile nella Conferenza di Copenaghen**

Alla Conferenza delle Parti del 2009, la delegazione brasiliana si presentò insieme ad un gruppo di paesi in via di sviluppo, che formarono un unico blocco negoziale chiamato BASIC, dalle iniziali dei quattro partecipanti Brasile, Sud Africa, India e Cina, con lo scopo di agire congiuntamente durante le negoziazioni climatiche. Essendo nazioni non ancora pienamente industrializzate, il gruppo BASIC condivideva alcune posizioni con il G-77, ma alla COP15 decise di partecipare come un blocco autonomo, collocandosi al di fuori della tradizionale divisione Nord-Sud tipica dei forum internazionali. A Copenaghen, i Ministri dell'Ambiente dei quattro membri svilupparono una strategia comune, e basandosi sul principio della responsabilità comune ma differenziata ribadirono la loro opinione unanime che la responsabilità storica per

---

<sup>124</sup> Hochstetler, Kathryn e Viola, Eduardo "Brazil and the politics of climate change: beyond the global commons", *Environmental Politics*, Vol. 21, No 5, settembre 2012, pp. 761-764.

il livello di emissioni attuali fosse dei paesi sviluppati e che quindi fosse un loro dovere agire per primi per mitigare il riscaldamento globale. La posizione dei BASIC alle negoziazioni si fondava su due obiettivi principali: negoziare un nuovo periodo per il Protocollo di Kyoto dopo il termine della prima fase nel 2012, con nuovi target per gli Annex I ed aumentare i finanziamenti verso i paesi in via di sviluppo per aiutarli nella lotta al cambiamento climatico. Nonostante le quattro nazioni insistettero sull'idea che dovessero essere i paesi sviluppati ad assumersi gli obblighi di riduzione, all'inizio della COP15 esse contribuivano in maniera significativa al tasso di emissioni globali, la Cina con una quota del 24%, l'India del 7%, il Brasile del 4% e il Sud Africa dell'1,5%. Fino ad allora i BASIC si erano sempre rifiutati di assumersi impegni vincolanti a livello internazionale per ridurre le loro emissioni, difendendo il loro diritto allo sviluppo senza che la protezione ambientale fosse di ostacolo, proprio come avevano fatto i paesi industrializzati nel XIX secolo. A partire dal 2007, però, in occasione della Conferenza di Bali, essi cominciarono ad accettare degli impegni generali, dopo che con l'adozione della *Bali Roadmap* si chiedeva ai paesi Non Annex I di partecipare all'azione climatica secondo le proprie capacità.<sup>125</sup>

La Conferenza delle Parti di Copenaghen si aprì con grandi aspettative, dato che aveva come obiettivo finale la creazione di un nuovo accordo globale climatico e l'istituzione di nuovi target di riduzione per una fase post-Kyoto che sarebbe iniziata nel 2013. Nonostante il regime climatico non richiedesse esplicitamente ai paesi in via di sviluppo di tagliare le loro emissioni, alla COP15, per la prima volta in assoluto, le nazioni del gruppo BASIC annunciarono pubblicamente di volersi assumere degli obblighi volontari di riduzione a livello nazionale, i quali vennero in seguito riconosciuti come "*Nationally Appropriate Mitigation Actions*" (NAMAs), in riferimento ad ogni azione intrapresa a livello nazionale da un paese in via di sviluppo per mitigare il riscaldamento globale. In quell'occasione, Brasile, Sud Africa, India e Cina comunicarono alle altre Parti i loro obiettivi volontari, affermando che ogni nazione avrebbe deciso unilateralmente le proprie mete, le modalità per conseguirle e l'arco di tempo in cui le avrebbero raggiunte, e ribadendo che la loro priorità rimaneva lo sviluppo economico. Per quanto riguarda il Brasile nello specifico, il paese promise di ridurre le sue emissioni tra il 36,1% ed il 38.9%, rispetto ai livelli attuali, entro il 2020 e, essendo che la maggior parte della CO2 brasiliana derivava dagli incendi delle foreste, si impegnò a diminuire la deforestazione

---

<sup>125</sup> Hochstetler, Kathryn e Viola, Eduardo "Brazil and the politics of climate change: beyond the global commons", *Environmental Politics*, Vol. 21, No 5, settembre 2012, pp. 756-757.



in Amazonia dell'80%, sempre entro il 2020. A conclusione della Conferenza, il presidente Lula rese questi obiettivi vincolanti a livello nazionale, promulgando alla fine del 2009 la legge n° 12.187, che istituì la “*Política Nacional sobre Mudança do Clima*”, il cui scopo era rendere lo sviluppo economico e sociale del paese compatibile con la protezione dell'ambiente, promuovendo il taglio delle emissioni tramite l'uso di energie rinnovabili. Inoltre, incoraggiava tutti e tre i livelli del governo, federale, statale e municipale, ad implementare misure di mitigazione ed adattamento al cambiamento climatico.<sup>126</sup>

In conclusione, alla COP15 di Copenaghen, il Brasile e gli altri membri del gruppo BASIC giocarono un ruolo fondamentale: accettando volontariamente, come paesi emergenti, di vincolarsi a obblighi di riduzione delle emissioni, riuscirono a mettere pressione ai paesi sviluppati e resero possibile l'elaborazione di un nuovo patto. Durante un suo discorso alla Conferenza, infatti, il presidente brasiliano Lula criticò duramente la



Figura 5 Discorso del Presidente brasiliano Lula alla COP15 (fonte: theguardian.com)

manca di azione dei paesi industrializzati e promise che il Brasile si sarebbe impegnato a fornire denaro per finanziare la lotta al riscaldamento globale. Il risultato finale della COP fu l'Accordo di Copenaghen, il quale venne redatto dagli Stati Uniti in collaborazione con Cina, Brasile, India e Sud Africa: esso riconosceva che il cambiamento climatico era una delle più grandi sfide dell'epoca e che gli Stati avevano l'obbligo di agire per mantenere l'innalzamento della temperatura media globale sotto i 2°C. Grazie alla leadership dei BASIC e alla loro decisione di impegnarsi attivamente, cominciò ad attenuarsi l'opposizione dei paesi in via di sviluppo verso la creazione di un nuovo accordo climatico internazionale, che non avrebbe più fatto distinzioni fra Annex I e Non Annex I, ma sarebbe stato “applicabile a tutti”.

### **4.3 Dilma Rousseff e Michel Temer: 2011-2018**

Nel 2011, venne eletta presidente del Brasile Dilma Rousseff, appartenente al *Partido dos Trabalhadores* e ministro della *Casa Civil* durante il governo Lula. In generale, il suo mandato fu caratterizzato dalla continuità delle politiche adottate da Lula, focalizzandosi su questioni economiche come la riforma del sistema tributario e temi sociali come l'eliminazione della povertà. Rieletta nel 2015, il secondo mandato fu caratterizzato invece da una crisi economica e politica e da una conseguente insoddisfazione sociale, che provocò diverse proteste contro

<sup>126</sup> L. 29 dicembre 2009, n. 12.187, in materia di “*Política Nacional sobre Mudança do Clima*”.

il governo Dilma. Ritenuta colpevole di aver falsificato i bilanci statali del 2014 e 2015, la presidente venne accusata di impeachment e nel 2016 venne destituita dalla sua carica, a cui subentrò il suo ex vice Michel Temer fino al 2018.

In riferimento all'ambiente, l'amministrazione Rousseff implementò alcune nuove politiche ambientali, come il programma "*Bolsa Verde*", il cui obiettivo era promuovere la conservazione degli ecosistemi e l'uso sostenibile delle risorse e incoraggiare la partecipazione della cittadinanza alla protezione ambientale. Complessivamente, però, le significative azioni ambientali promosse dal governo precedente cominciarono a perdere importanza, da un lato a causa del taglio dei fondi destinati a finanziare progetti ecologici, e dall'altro per il ruolo sempre più marginalizzato delle ONG ambientaliste all'interno dei processi di *decision-making*. Dal 2011, infatti, l'amministrazione di Dilma Rousseff vide crescere all'interno del parlamento l'influenza di attori economici che si opponevano alle regolazioni ambientali. In particolare, si formò una coalizione di gruppi appartenenti all'industria agroalimentare che chiedeva la modifica del Codice Forestale, a favore degli interessi dei cosiddetti "*ruralistas*". Nonostante diversi veti da parte della presidente, il nuovo Codice Forestale venne approvato ed entrò in vigore il 25 maggio 2012 attraverso la legge n° 12.651, revocando quello del 1965. La nuova legge venne duramente criticata dagli ambientalisti e considerata "la più grande retrocessione nella politica ambientale brasiliana", poiché garantiva amnistia a chi commetteva pratiche di deforestazione illegale e incoraggiava nuovi crimini ambientali. Principalmente, erano due le critiche mosse dagli ambientalisti: l'istituzione delle "aree rurali consolidate", ovvero territori forestali occupati illegalmente con immobili rurali, sui quali non vigeva l'obbligo di rigenerare la vegetazione nativa; e l'esenzione dei proprietari terrieri da multe e sanzioni per aver utilizzato in maniera irregolare le terre delle aree protette.<sup>127</sup>

Nonostante il quadro nazionale mostri peggioramenti nella gestione della protezione ambientale, nel 2014 il Brasile venne definito un leader mondiale nella riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, secondo una ricerca pubblicata sulla rivista scientifica "*Science*". Secondo lo studio condotto da un gruppo di scienziati ed economisti statunitensi e sudamericani, il Brasile, nel primo decennio del XXI secolo, era riuscito a combinare un drastico calo della deforestazione in Amazzonia con una crescita della produzione agricola, diventando

---

<sup>127</sup> Neaera Abers, Rebecca e Silva de Oliveira, Marília "Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos", *Opinião Pública*, Vol. 21, No. 2, agosto 2015, p. 349.

un leader nel campo della mitigazione del cambiamento climatico. In dieci anni, la deforestazione era passata da una media annuale di 19.500 km<sup>2</sup> nel 2005, fino a quasi 6000 km<sup>2</sup> nel 2013, con un tasso di riduzione del 70%, che a sua volta aveva provocato l'eliminazione di 3,2 miliardi di tonnellate di CO<sub>2</sub> dall'atmosfera, una diminuzione del 30% delle emissioni totali del paese.<sup>128</sup> Gli studiosi attribuiscono il successo del Brasile ad una combinazione di tre diversi fattori: l'implementazione di politiche ambientali efficaci, soprattutto durante il governo Lula, come l'obbligo di comunicare i confini delle proprietà agricole al *Cadastro Ambiental Rural*, o il programma "*Critical Counties*", il quale prevedeva la sospensione dell'accesso al credito agricolo ad agricoltori e allevatori che si trovavano all'interno delle regioni con i più alti tassi di deforestazione; la creazione di incentivi per spingere i proprietari terrieri ad escludere dalla loro *supply chain* imprenditori agricoli pro-disboscamento e, al contrario, sviluppare sistemi di produzione sostenibili; e l'espansione delle aree protette e delle terre indigene, cosicché quasi il 50% dell'Amazzonia fosse protetta dalla legge. In questo modo, il Brasile cercò di promuovere un nuovo modello di sviluppo rurale che fosse sostenibile ma allo stesso tempo produttivo, combinando misure punitive ad incentivi economici e diffondendo l'idea che la deforestazione non fosse più qualcosa di necessario per la crescita economica, ma fosse sinonimo di distruzione ambientale.<sup>129</sup> Infine, un'altra politica agricola che generò benefici per l'ambiente fu il "*Plano ABC - Agricultura de Baixa Emissão de Carbono*" del 2016, il cui scopo era ridurre le emissioni di gas a effetto serra nel settore agricolo. Durante il governo Rousseff vennero erogati degli incentivi per favorire produzioni agricole a basso impatto di carbonio, dato che l'uso della terra, insieme alla deforestazione, giocava un ruolo molto importante nel taglio delle emissioni, in quanto costituiva circa il 20% dell'impegno nazionale assunto volontariamente dal Brasile nel 2009. L'obiettivo del piano era che le politiche di riduzione delle emissioni non si limitassero all'Amazzonia, ma coinvolgessero tutto il territorio nazionale.<sup>130</sup>

Nel 2016, con la destituzione di Dilma Rousseff, assunse la guida del paese Michel Temer. Nonostante il suo primo atto come presidente fu la ratifica dell'Accordo di Parigi, l'agenda

---

<sup>128</sup> Nepstad, Daniel et al. "Slowing Amazon deforestation through public policy and interventions in beef and soy supply chains", *Science*, Vol. 344, No 6188, 6 giugno 2014, p. 1118.

<sup>129</sup> Nepstad, Daniel et al. "Slowing Amazon deforestation through public policy and interventions in beef and soy supply chains", *Science*, Vol. 344, No 6188, 6 giugno 2014, pp. 1119 e 1123.

<sup>130</sup> Venciguerra, Márcio "Brasil é líder mundial na redução da emissão de gases", Agência PT de Notícias, 7 luglio 2016, <https://pt.org.br/brasil-e-lider-mundial-na-reducao-de-emissao-de-gases/>, ultima cons.: 24/01/2020.

politica di Temer fu principalmente votata a favore degli interessi dei “*ruralistas*” e del settore petrolifero: da un lato il governo promosse una politica energetica basata sul petrolio e sui combustibili fossili, e dall’altro avviò un processo di smantellamento delle regolazioni ambientali. In particolare, si assistette ad una riduzione delle unità di conservazione nella foresta amazzonica, alla concessione dell’amnistia a proprietari terrieri che avevano acquisito illegalmente terreni nelle zone forestali e ad un attacco nei confronti delle terre indigene, con l’adozione da parte del governo federale del concetto di “*marco temporal*”, ovvero l’idea che gli indigeni che erano stati espulsi dalle loro terre prima del 1988, avrebbero perso ogni diritto di proprietà su di esse. Tutto questo ebbe ovviamente un impatto negativo sulla protezione dell’ambiente e sul clima e mise un freno ai successi ottenuti nel controllo della deforestazione e nella riduzione delle emissioni di gas serra.<sup>131</sup>

#### **4.3.1 Ruolo del Brasile nell’Accordo di Parigi**

Dal 2009, quando alla Conferenza di Copenaghen presentò i suoi impegni volontari di riduzione delle emissioni, il Brasile diventò leader mondiale nelle azioni per mitigare i cambiamenti climatici. I risultati ottenuti dal governo brasiliano durante il regime del Protocollo di Kyoto, tagliando i gas serra del 30% nel 2012, rispetto ai livelli del 2005, grazie ad una riduzione del 70% della deforestazione in Amazzonia, fecero del Brasile uno dei paesi ad impegnarsi di più nella lotta al riscaldamento globale. Con la sua reputazione internazionale, lo Stato giocò un ruolo decisivo di leadership alle negoziazioni della COP21 del 2015 per sviluppare l’Accordo di Parigi, presentando gli obiettivi più ambiziosi fra i paesi in via di sviluppo, tra cui una drastica riduzione delle emissioni e l’azzeramento della deforestazione illegale entro il 2030. Essendo le foreste elementi essenziali nell’assorbimento del carbonio dall’atmosfera, nei meeting preparatori alla Conferenza di Parigi la comunità internazionale cominciò a ritenere il controllo della deforestazione una delle opzioni più efficaci e migliori dal punto di vista del rapporto costi-benefici per mitigare il cambiamento climatico. La prima volta in cui si avanzò tale proposta fu alla COP11 di Montreal, in cui si lanciò l’idea di un nuovo meccanismo chiamato REDD - *Reducing Emissions from Deforestation and Degradation*. Il progetto iniziale fu presentato da Papua Nuova Guinea e Costa Rica e venne appoggiato da diversi paesi, fra cui anche il Brasile, e prevedeva di ridurre le emissioni globali derivanti da

---

<sup>131</sup> Rittl, Carlos “O Acordo de Paris e o Brasil”, *Le Monde Diplomatique Brasil*, edizione 127, 2 febbraio 2018, <https://diplomatie.org.br/o-acordo-de-paris-e-o-brasil/>, ultima cons.: 24/01/2020.

deforestazione e degrado delle foreste nei paesi in via di sviluppo; in seguito, il meccanismo venne ampliato e comprese anche la conservazione della biodiversità e la gestione sostenibile delle aree forestali, prendendo il nome di REDD+. Infine, alla COP19 di Varsavia, le Parti stabilirono che ogni azione da parte di paesi in via di sviluppo a favore del settore forestale, sarebbe stata riconosciuta dalla UNFCCC come sforzo di mitigazione delle emissioni di gas serra e per questo gli Stati sarebbero stati ricompensati economicamente. Per quanto riguarda il Brasile nello specifico, essendo il 60% del suo territorio coperto di foreste e visto l'impegno preso nel 2009 di ridurre la deforestazione dell'80%, il governo accettò di buon grado il meccanismo REDD+ e nel 2010 formulò la "*Estratégia Nacional de REDD+*". Nel 2014 il Brasile sottopose alla UNFCCC la propria strategia, allo scopo di analizzare il successo del piano brasiliano nel ridurre le emissioni e calcolare l'ammontare dei pagamenti a seconda del risultato. Prendendo come riferimento le emissioni lorde causate dal disboscamento dell'Amazzonia nel periodo 1996-2010, i risultati mostrarono che tra il 2006 e il 2010 il Brasile era riuscito a ridurre le proprie emissioni di gas a effetto serra di circa 3000 MtCO<sub>2</sub> grazie al programma REDD+.<sup>132</sup>

In occasione della Conferenza di Parigi nel 2015, il Brasile, come tutte le altre Parti, fu chiamato a presentare i propri *Intended Nationally Determined Contributions* (iNDC), ovvero gli impegni che ogni paese prevedeva di assumersi per raggiungere l'obiettivo del Paris Agreement di mantenere l'innalzamento della temperatura media globale sotto i 2°C. Come si è visto, la delegazione brasiliana propose gli obiettivi più ambiziosi fra tutti i paesi in via di sviluppo: per quanto riguarda la mitigazione, la sua meta principale era ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 37%, rispetto ai livelli del 2005, entro il 2025 e del 43% entro il 2030. Nel contesto del meccanismo REDD+ riguardo la protezione del settore forestale, il Brasile si impegnava ad azzerare la deforestazione illegale entro il 2030, a compensare le emissioni derivate dall'eliminazione illecita della vegetazione, a riforestare 12 milioni di ettari di foreste entro il 2030 e ad ampliare gli strumenti politici per promuovere un uso sostenibile delle foreste native, disincentivando le pratiche illegali. Inoltre, nei propri iNDC, il paese considerava l'adattamento un elemento fondamentale per affrontare gli effetti del cambiamento climatico, perciò si poneva come obiettivo favorire la ricerca e lo sviluppo di nuove tecnologie per ridurre la vulnerabilità degli ecosistemi, e di nuovi strumenti per valutare anticipatamente

---

<sup>132</sup> Castro Euler, Ana Margarida "O acordo de Paris e o futuro do REDD+ no Brasil", Cadernos Adenauer, Vol. 2, No 17, 2016, pp. 87-93.

i rischi climatici. Infine, riconosceva l'importanza della cooperazione Sud-Sud per dialogare e sviluppare una posizione comune nei confronti dello sviluppo sostenibile nei paesi emergenti.<sup>133</sup> Abbiamo visto come il Brasile, rispetto alle altre nazioni in via di sviluppo e ad alcune industrializzate, presentava un profilo energetico molto pulito, essendo uno dei più grandi utilizzatori di energie rinnovabili, in particolare idroelettrica, biomasse e biocombustibili, con un tasso del 40%. Per questo motivo, nell'Accordo di Parigi si impegnò ad aumentare l'uso di biocombustibili del 18% entro il 2030, con enfasi sull'etanolo, a raggiungere un 45% di energie rinnovabili nel settore energetico, includendo altre fonti come l'eolica e la solare, a consolidare il Plano ABC (*Plano de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono*) per promuovere lo sviluppo sostenibile del settore agricolo, in particolare tramite la strategia di ripristinare 15 milioni di ettari di pascoli degradati entro il 2030, e a favorire sistemi di produzione a basso impatto di carbonio nel settore industriale.<sup>134</sup>

L'allora presidente Dilma Rousseff definì l'Accordo di Parigi giusto e ambizioso, poiché rappresentava un passo avanti nella lotta al riscaldamento globale e si fondava sul principio di equità, rispettando le differenze fra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo. Durante le negoziazioni gli Stati del G-77 e la Cina mantennero la loro tradizionale posizione di difesa del concetto che i paesi industrializzati dovessero fornire aiuti finanziari ai paesi emergenti, per aiutarli ad implementare azioni di mitigazione ed adattamento a livello nazionale; al contrario, il blocco delle nazioni sviluppate chiese che anche il G-77 e la Cina stabilissero per se stessi delle mete di riduzione delle emissioni e partecipassero attivamente al nuovo regime climatico. Nella soluzione di questo scontro giocò un ruolo fondamentale Izabella Teixeira, Ministro dell'Ambiente del Brasile, che, insieme all'ambasciatrice di Singapore, venne scelta per facilitare il dialogo tra i due blocchi. Il compito del ministro brasiliano era quello di far sì che le Parti superassero l'impasse che si era creato riguardo il livello di responsabilità dei singoli Stati ad agire per affrontare il cambiamento climatico. Tale ostacolo fu superato stabilendo che gli impegni che ogni paese si sarebbe assunto, avrebbero tenuto conto del contesto e delle capacità nazionali di ognuno, e che il rinnovo di queste mete, il quale doveva

---

<sup>133</sup> República Federativa Do Brasil, "Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada Para Consecução Do Objetivo Da Convenção-Quadro Das Nações Unidas Sobre Mudança Do Clima", 27 settembre 2015, pp. 1-4, [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_desenvsust/BRASIL-iNDC-portugues.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/BRASIL-iNDC-portugues.pdf), ultima cons.: 24/01/2020.

<sup>134</sup> República Federativa Do Brasil, "Informação Adicional Sobre A Indc Apenas Para Fins De Esclarecimento", 27 settembre 2015, pp. 3-4, [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_desenvsust/BRASIL-iNDC-portugues.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/BRASIL-iNDC-portugues.pdf), ultima cons.: 24/01/2020.

avvenire ogni cinque anni ed ogni volta doveva essere più ambizioso del precedente, sarebbe stato proporzionale alle differenze fra le Parti, ovvero più le nazioni erano ricche più avrebbero dovuto sviluppare obiettivi ambiziosi.<sup>135</sup> Un'altra questione in cui il Brasile si dimostrò leader ancora una volta fu quando alla COP21 venne presentata la proposta della *"High Ambition Coalition"*, una coalizione formata principalmente da Stati insulari vulnerabili all'innalzamento del livello del mare, di inserire nel testo dell'Accordi di Parigi un obiettivo finale più ambizioso, stabilendo di limitare l'aumento della temperatura media globale sotto 1,5°C, invece che 2°C. La proposta venne appoggiata da Stati Uniti ed Unione Europea, ma incontrò l'opposizione di Cina ed India, che criticarono il fatto che obiettivi più ambiziosi avrebbero comportato mete più rigorose a livello nazionale. Anche in questa occasione, per superare la situazione di stallo si chiese l'intervento di Izabella Teixeira; dopo aver ricevuto la visita del Ministro degli Affari Esteri delle Isole Marshall, leader della *"High Ambition Coalition"*, la delegazione brasiliana accettò di entrare nella coalizione. Per la prima volta il Brasile, che dal 2009 era membro del gruppo BASIC, decise di opporsi ai suoi alleati Cina ed India, dimostrandosi a favore di un accordo più ambizioso e cambiando le carte in tavola. Per trovare un'intesa, Teixeira propose un compromesso, che venne accettato da tutti: il testo ufficiale dell'Accordo di Parigi avrebbe stabilito che l'obiettivo finale sarebbe rimasto "mantenere l'innalzamento della temperatura ben al di sotto dei 2°C", ma invitando le Parti ad impegnarsi ulteriormente per ridurre l'aumento a 1,5°C.

La COP21 rappresentò l'ultima occasione in cui il Brasile dimostrò la sua leadership all'interno dei forum internazionali in materia ambientale, in quanto vedremo che negli anni successivi cominciò a prendere una posizione differente nei confronti della lotta al cambiamento climatico.

#### **4.4 Jair Bolsonaro: situazione attuale e prospettive future**

Nel 2019, venne eletto presidente del Brasile Jair Bolsonaro, ex-militare conservatore e difensore dei valori tradizionali, che focalizza la sua politica sulla crescita economica, l'abbassamento del debito pubblico e sulla difesa degli interessi del settore agricolo. Fin dalla campagna elettorale si è distinto per la sua posizione negazionista verso il cambiamento climatico, e una volta salito al governo ha mantenuto fede alle sue promesse, avviando un

---

<sup>135</sup> Amaral, Ana Carolina "Qual é o papel do Brasil nas negociações da COP 21 em Paris", Revista Época, 1 novembre 2016, <https://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/blog-do-planeta/epoca-clima/noticia/2015/12/qual-e-o-papel-do-brasil-nas-negociacoes-da-cop-21-em-paris.html>, ultima cons.: 24/01/2020.

processo di smantellamento delle politiche ambientali promosse dalle amministrazioni precedenti e provocando un vero e proprio arretramento in materia ambientale. Dopo un anno al potere, infatti, Bolsonaro ha ridimensionato molti organi e dipartimenti governativi legati al clima e alla protezione dei diritti socioambientali, alcuni dei quali sono stati completamente eliminati, mentre altri spostati sotto la giurisdizione di altri Ministeri, principalmente quello dell'Agricoltura e quello dell'Economia, così da limitare i loro poteri e la loro capacità di azione. Da inizio gennaio 2019 si possono riportare alcuni esempi a conferma della demolizione del sistema nazionale di protezione ambientale da parte del nuovo governo. In primo luogo, ha eliminato il dipartimento di Educazione Ambientale, appartenente al Ministero dell'Ambiente, il quale è stato incorporato nella *Secretaria de Ecoturismo*. In seguito, il *Serviço Florestal Brasileiro*, il quale aveva il compito di occuparsi della prevenzione e del controllo della deforestazione e di promuovere la conservazione delle foreste pubbliche, è stato trasferito dal Ministero dell'Ambiente a quello dell'Agricoltura, il quale è guidato dagli interessi dei produttori agricoli che, come sappiamo, sono tradizionalmente in contrasto con la protezione forestale. Non è un caso che lo spostamento di questo organo sia stato accompagnato da un aumento della deforestazione nei primi due mesi del 2019 che, secondo i dati dell'*Instituto Socioambiental* (Isa), ha distrutto 8500 ettari di foreste nell'area del fiume Xingu, causando un aumento del 54% del tasso di disboscamento rispetto allo stesso periodo del 2018.<sup>136</sup> Sempre all'interno del Ministero dell'Ambiente, il governo ha rimosso la Segreteria che si occupava di coordinare le politiche climatiche a livello nazionale, per il raggiungimento delle mete di riduzione delle emissioni stabilite con l'Accordo di Parigi, e ha eliminato l'organo dell'*Itamaraty* il cui compito era presenziare ai forum internazionali per negoziare gli impegni climatici, trasferendo la competenza alla *Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais*. Infine, l'atto più simbolico è stato togliere all'organizzazione governativa chiamata Funai (*Fundação Nacional do Índio*), il potere di identificare, delimitare e proteggere le terre indigene brasiliane, passando l'incarico al Ministero dell'Agricoltura, ovvero nelle mani dei "ruralistas", i cui interessi storicamente si oppongono ai diritti territoriali delle popolazioni indigene. In generale, queste mosse del governo dimostrano che il nuovo approccio del Brasile nei confronti dell'ambiente e della protezione delle foreste non è più in

---

<sup>136</sup> Do Carmo, Samanta "Meio ambiente enfrenta retrocessos e desmonte nos primeiros 100 dias do governo Bolsonaro, apontam ambientalistas", Congresso em Foco, 10 aprile 2019, <https://congressoemfoco.uol.com.br/meio-ambiente/meio-ambiente-enfrenta-retrocessos-e-desmonte-nos-primeiros-100-dias-do-governo-bolsonaro-apontam-ambientalistas/>, ultima cons.: 27/01/2020.



linea con quello adottato dalle precedenti amministrazioni a partire dall'*Earth Summit* del 1992, ma è simile alla posizione nazionalista degli anni Sessanta e Settanta, secondo cui la priorità dello Stato deve essere lo sviluppo economico e la protezione ambientale rappresenta solo un ostacolo alla crescita. Non a caso, il ridimensionamento del Ministero dell'Ambiente e dei suoi organi è un chiaro segnale della subordinazione dell'agenda ambientale a quella economica.<sup>137</sup> A marzo, il Ministro dell'Ambiente Ricardo Salles, ha affermato che il suo mandato al ministero avrà come priorità il miglioramento della qualità della vita urbana, accantonando obiettivi come il controllo della deforestazione amazzonica e la lotta al riscaldamento globale. In un discorso pubblico ha infatti dichiarato di concordare sull'esistenza del riscaldamento globale e dei cambiamenti climatici, ma che questi fenomeni non sono causati dalle attività umane, poiché assolutamente naturali. Per questo motivo, secondo Salles, è insensato investire in progetti di mitigazione del cambiamento climatico, ma piuttosto è priorità del governo utilizzare le risorse economiche per questioni più importanti per la popolazione brasiliana, come la gestione dei rifiuti e il risanamento delle zone urbane.



Figura 6 Il Ministro dell'Ambiente, Ricardo Salles, a fianco del Presidente Bolsonaro (fonte: politize.com.br)

Questo cambio di rotta a livello nazionale, ha ovviamente influenzato l'immagine del Brasile a livello internazionale, che dal 2019 non è più visto come il paese leader nella riduzione delle emissioni e nella lotta al riscaldamento globale, ma è percepito come una minaccia per il nuovo regime climatico che la comunità internazionale sta cercando di costruire. Oltre ai cambiamenti apportati alla politica ambientale interna, alcune decisioni prese dal governo di Bolsonaro hanno avuto delle ripercussioni a livello internazionale. La prima mossa a scatenare le critiche degli altri Stati, è stato l'annuncio, ancora durante la campagna elettorale, di voler imitare il presidente americano Trump e ritirare il Brasile dall'Accordo di Parigi, accusando il trattato di interferire con la sovranità nazionale. Fortunatamente, una volta insediato il governo, Bolsonaro e il Ministro dell'Ambiente Salles hanno dichiarato che il paese rimarrà nell'accordo, ma a due condizioni: avere la piena autonomia nella gestione del territorio brasiliano e, di conseguenza, ridurre il potere e l'influenza delle organizzazioni non

<sup>137</sup> Lima, André "O patriotismo às avessas da política ambiental de Bolsonaro", Congresso em Foco, 15 gennaio 2019, <https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniaao/colunas/o-patriotismo-as-avessas-na-politica-ambiental-de-bolsonaro/>, ultima cons.: 27/01/2020.

governative ambientaliste sulle politiche ambientali nazionali. In particolare, la mossa di Bolsonaro di assicurare la permanenza del paese nel regime climatico è stata una strategia per ottenere in cambio la piena sovranità sul “Corridoio AAA”, una zona di aree protette e terre indigene che si estende dalle Ande all’Oceano Atlantico, comprendendo l’Amazzonia, lungo la quale c’è il progetto di costruire una via di comunicazione transnazionale che attraversa il Brasile.

Un secondo gesto a conferma del fatto che il Brasile non vuole più rappresentarsi come un attore chiave nella lotta al cambiamento climatico, è stata la decisione del governo di non ospitare la venticinquesima Conferenza delle Parti a Rio de Janeiro, sia perché il paese sarebbe stato impegnato nel processo di transizione dalla vecchia amministrazione a quella nuova, sia per motivazioni di carattere economico, in quanto lo Stato, secondo quanto affermato dal Ministro degli Esteri, non aveva sufficienti risorse per sostenere l’organizzazione di un evento mondiale. Se nelle Conferenze passate il Brasile aveva svolto un ruolo cruciale, diventando uno dei paesi più impegnati nella mitigazione del riscaldamento globale, la scelta di non ospitare la COP25 lanciò un altro messaggio di disimpegno del governo Bolsonaro nei confronti della questione climatica. Carlos Rittl, segretario esecutivo dell’Osservatorio Climatico Brasiliano, ha affermato che le azioni internazionali del Brasile stanno minacciando la sua reputazione di leader in materia ambientale e che questo rappresenta la perdita di una grande opportunità. Dato che oggi il paese non è né una potenza geopolitica né economica, gli unici ambiti in cui esso ha la possibilità di essere una guida a livello mondiale sono il clima e l’ambiente, ma purtroppo con la posizione del governo attuale verso i cambiamenti climatici si sta rinunciando all’unica occasione di essere globalmente influenti.<sup>138</sup> Ulteriore riprova di questa affermazione, è la decisione dell’amministrazione Bolsonaro di cancellare il meeting regionale dell’ONU, “*Semana Climática América Latina e Caribe*”, incontro preparatorio alla COP25, il quale doveva avere luogo a Salvador ad agosto 2019. Per di più, a maggio, il governo ha deciso di non inviare alcun rappresentante alla “*Good Growth Conference*” a Lima, una conferenza promossa dal Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP) il cui scopo era discutere di agricoltura sostenibile, in particolare dello sviluppo di coltivazioni su piccola scala di cacao e caffè per incentivare la riduzione della povertà e allo stesso tempo fermare la

---

<sup>138</sup> Londoño, Ernesto e Friedman, Lisa “Brazil Backs Out of Hosting 2019 Climate Change Meeting”, The New York Times, 28 novembre 2018, <https://www.nytimes.com/2018/11/28/world/americas/brazil-climate-meeting.html>, ultima cons.: 27/01/2020.

deforestazione.

Infine, un ultimo gesto simbolico del governo di Bolsonaro, che contribuisce a costruire l'immagine di un Brasile contrario alla protezione dell'ambiente e alla lotta al cambiamento climatico, è stata la scelta di inviare una delegazione molto ristretta alle negoziazioni della COP25 che si sono tenute a Madrid lo scorso dicembre. Con una presenza molto minore rispetto al passato, sia in termini numerici che in termini di carisma e partecipazione attiva, i negoziatori brasiliani sono intervenuti nei dibattiti internazionali solo per discutere di questioni legate all'agricoltura e al carbon market, contribuendo molto poco rispetto alle prossime mosse da fare riguardo la questione climatica. Oltre ad essere alleato del gruppo dei paesi emergenti, come è sempre accaduto, in particolare con Cina ed India, in questa occasione il Brasile si è allineato anche con la posizione di Stati Uniti ed Australia, due paesi industrializzati tra i più grandi emettitori di CO<sub>2</sub>. Tutti questi paesi, compreso il Brasile, ai negoziati hanno formato un unico blocco che si è opposto all'assunzione di nuove mete nella riduzione delle emissioni. Per la prima volta dopo anni di leadership, la delegazione brasiliana ha svolto un ruolo "ostruzionista", ostacolando l'adozione di obiettivi più ambiziosi per l'Accordo di Parigi.

Tutte queste decisioni e comportamenti del governo di Bolsonaro hanno danneggiato il "soft power" brasiliano, ovvero la sua capacità di influenzare, in materia ambientale, l'attitudine degli altri Stati tramite una serie di valori, e ciò ha avuto ripercussioni anche a livello nazionale. In particolare, sono tre gli ambiti che hanno risentito delle reazioni critiche da parte della comunità internazionale: gli investimenti esteri, le esportazioni e gli accordi commerciali. In primo luogo, la prima conseguenza della nuova politica ambientale del governo è stata la perdita di investimenti diretti esteri che paesi stranieri, in particolare europei, hanno sempre inviato al Brasile a sostegno di politiche pubbliche e progetti nel campo dello sviluppo sostenibile. Nel 2019, la Germania ha deciso di sospendere un finanziamento di 35 milioni di euro destinato a progetti per la sostenibilità forestale, mentre la Norvegia ha smesso di inviare donazioni al *Fundo Amazônia*, un fondo istituito nel 2008 con lo scopo di raccogliere gli investimenti esteri a favore della lotta alla deforestazione, causando una perdita totale di 299 milioni di Reais. Un altro settore a subire delle perdite è stato quello delle esportazioni: l'aumento degli incendi in Amazonia e, di conseguenza, del tasso di deforestazione, ha comportato un calo nelle esportazioni dei prodotti agricoli brasiliani. Grandi aziende multinazionali hanno deciso di sospendere l'acquisto di materie prime brasiliane, fino a che il

governo non avesse certificato che queste provenivano da produzioni sostenibili. Infine, l'attitudine dell'attuale governo verso la protezione ambientale potrebbe avere delle ripercussioni negative su una questione molto importante per il Brasile, l'accordo commerciale fra il *Mercosul* e l'Unione Europea. A giugno 2019 i paesi membri dei due blocchi hanno annunciato la firma di un accordo di partenariato economico fra le due regioni, che riguarderà principalmente la liberalizzazione del commercio, l'abbassamento delle barriere e dei dazi, la proprietà intellettuale e le regole sanitarie. Questo accordo garantirebbe al Brasile diversi benefici, tra cui l'aumento delle esportazioni di carne bovina e di prodotti agricoli verso l'UE. L'accordo, però, deve ancora essere ratificato dal Parlamento Europeo e dai singoli Stati membri, e la politica ambientale brasiliana rappresenta un ostacolo a questa ratifica. Infatti, dopo i numerosi incendi scoppiati in Brasile nel 2019, che hanno causato la perdita di migliaia di ettari di foresta amazzonica, il presidente francese Emmanuel Macron ha affermato che a causa dell'atteggiamento di disimpegno del governo brasiliano nei confronti del controllo della deforestazione, la Francia si opporrà alla ratifica dell'accordo commerciale, posizione che è stata sostenuta anche da altri paesi come Irlanda, Belgio e Polonia.<sup>139</sup> Nello specifico, si fa riferimento agli avvenimenti dello scorso agosto, quando in soli cinque giorni in Brasile si sono registrati 7746 incendi nella foresta amazzonica, per un totale di 72.000 incendi dall'inizio dell'anno, che hanno causato un aumento dell'84% rispetto allo stesso periodo del 2018, secondo i dati dell'*Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais* (INPE). Questi dati hanno scatenato la reazione di molti paesi, in primis la Francia, che hanno denunciato come la crescita esponenziale della deforestazione nel 2019 sia stata causata dalla politica di Bolsonaro, la quale favorisce gli interessi dei "ruralistas" e indebolisce il potere delle agenzie governative ambientali. La maggior parte degli incendi scoppiati lo scorso agosto sono stati perlopiù causati da agricoltori e allevatori locali che, consapevoli che le loro azioni sarebbero rimaste impunte, hanno dato fuoco illegalmente alla foresta per ripulire il terreno cosicché in seguito potesse essere utilizzato per le coltivazioni o l'allevamento.<sup>140</sup> Attaccato dalla comunità internazionale, Bolsonaro ha accusato, ma senza alcuna prova, le ONG ambientaliste

---

<sup>139</sup> Passarinho, Nathalia "Como política ambiental de Bolsonaro afetou imagem do Brasil em 2019 e quais as consequências disso", BBC News Brasil, 31 dicembre 2019, <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-50851921>, ultima cons.: 27/10/2020.

<sup>140</sup> Watts, Jonathan "Amazon rainforest fires: global leaders urged to divert Brazil from 'suicide' path", The Guardian, 23 agosto 2019, <https://www.theguardian.com/environment/2019/aug/23/amazon-fires-global-leaders-urged-divert-brazil-suicide-path>, ultima cons.: 27/10/2020.

che operano in Brasile di essere coloro che hanno appiccato gli incendi in Amazonia, con lo scopo di diffamare il governo a livello globale a causa dei grossi tagli ai fondi a loro destinati, le quali però hanno risposto dichiarando che la colpa è del governo che sta smantellando le politiche ambientali, incoraggiando la deforestazione illegale.<sup>141</sup>



Figura 7 Incendio di una foresta nell'Amazzonia meridionale il 21 agosto 2017 (fonte: internazionale.it)

In conclusione, si può notare che nonostante la politica di Bolsonaro abbia come priorità la crescita economica, la sua posizione riguardo il cambiamento climatico e la protezione delle foreste sta influenzando negativamente non solo la reputazione del Brasile a livello internazionale, ma indirettamente anche l'economia del paese, in quanto oggi il concetto di sostenibilità ambientale è diventato parte integrante dello sviluppo, e sempre più nazioni richiedono determinati standard nella produzione dei beni.

---

<sup>141</sup> Watts, Jonathan "Jair Bolsonaro claims NGOs behind Amazon forest fire surge – but provides no evidence", The Guardian, 21 agosto 2019, <https://www.theguardian.com/world/2019/aug/21/jair-bolsonaro-accuses-ngos-setting-fire-amazon-rainforest>, ultima cons.: 27/01/2020.



## CONCLUSIONI

La presente tesi di laurea ha cercato di studiare come il Brasile ha contribuito alla creazione del regime globale attuale per affrontare il cambiamento climatico. A partire dall'analisi delle sue politiche ambientali nazionali ed internazionali, dall'istituzione del Protocollo di Kyoto fino ad oggi, l'obiettivo è stato vedere come i cambiamenti politici abbiano influenzato il comportamento del paese nei confronti della tematica ambientale, e di conseguenza il suo ruolo all'interno delle più importanti negoziazioni sul clima.

Come si è visto, a partire dagli anni Ottanta l'ambientalismo è diventato un movimento globale e si è manifestato il bisogno di creare un nuovo concetto di sviluppo economico che fosse compatibile con la protezione dell'ambiente. Per far fronte a tale richiesta gli Stati hanno cominciato ad implementare le prime politiche ambientali moderne, intese come leggi e regolamenti il cui scopo era evitare che le attività umane danneggiassero i nostri ecosistemi. Anche il Brasile non è stato esente da tale cambiamento di pensiero e dagli anni Novanta ha abbandonato una posizione tipicamente conservativa secondo cui la protezione ambientale era di ostacolo alla crescita, per adottare un comportamento meno difensivo e più propositivo, sviluppando una consapevolezza ambientale ed emanando nuovi regolamenti più efficaci.

Analizzando i singoli governi brasiliani, è emerso come a partire dal 1995 ci sia stata un'evoluzione nel modo di relazionarsi con la tematica ambientale e, anche grazie all'entrata in scena di attori non statali, si è dato avvio alla costruzione di una vera e propria politica ambientale. Tale approccio a livello nazionale ha poi influenzato la reputazione del Brasile a livello internazionale. In primo luogo, l'amministrazione Cardoso (1995-2002) ha rappresentato un'epoca di transizione, combinando aspetti della politica tradizionale brasiliana, come la difesa della sovranità nazionale, con aspetti più moderni e liberali, adottando leggi ambientali ancora oggi fondamentali. Con il governo di Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), la questione ambientale è diventata uno dei temi principali dell'agenda politica e per la prima volta lo Stato è riuscito a far fronte ad uno dei più grandi problemi del paese, il controllo della deforestazione, abbassando drasticamente il tasso e di conseguenza riducendo le proprie emissioni di gas serra. Queste azioni domestiche hanno contribuito a creare l'immagine di un Brasile attivamente impegnato nella lotta al riscaldamento globale, facendogli guadagnare il titolo di "leader" all'interno delle negoziazioni internazionali. La

nazione, infatti, in molteplici occasioni si è dimostrata una guida non solo per i paesi in via di sviluppo, categoria a cui appartiene, ma anche per i paesi sviluppati, cercando di mediare fra i due blocchi attraverso proposte che fossero vantaggiose per tutti. Ciò è emerso sia durante la stesura del Protocollo di Kyoto, quando il *Clean Development Mechanism* fu sviluppato a partire da un'idea brasiliana, sia nella Conferenza delle Parti di Copenaghen, dimostrandosi il primo paese in via di sviluppo ad adottare impegni volontari di riduzione delle emissioni, ed infine in occasione della COP21, in cui svolse un ruolo chiave per la creazione dell'Accordo di Parigi.

In conclusione, avendo analizzato le politiche ambientali dei due governi, è possibile affermare che dal 1992, anno in cui ospitò la prima conferenza internazionale climatica, al 2015, il Brasile può essere definito a tutti gli effetti un "leader" nello sviluppo del regime climatico globale, in particolare per quanto riguarda tre ambiti specifici: l'attribuzione della responsabilità nella riduzione delle emissioni ai paesi industrializzati, in quanto storicamente colpevoli dell'aumento della temperatura media del pianeta; la creazione di meccanismi per affrontare in maniera equa la *governance* del cambiamento climatico, i quali incentivano l'invio di aiuti finanziari e tecnologici ai paesi in via di sviluppo per supportare le loro azioni di mitigazione ed adattamento; ed infine, la gestione delle foreste. Ospitando il 60% dell'Amazzonia, ed essendo quest'ultima fondamentale nella lotta al riscaldamento globale, il Brasile ha sempre cercato di trarre dei vantaggi da questa situazione, prima riuscendo ad ottenere che le foreste non fossero regolate a livello internazionale, per mantenere la sovranità sulle sue risorse naturali, e poi, una volta diminuito il tasso di deforestazione, accettando di attirare investimenti esteri in progetti di conservazione delle foreste.

Come si è visto, però, dal 2016 il governo brasiliano ha avviato un processo di smantellamento delle politiche ambientali promosse dalle amministrazioni precedenti, per arrivare nel 2019 all'elezione di un presidente negazionista nei confronti del cambiamento climatico. Ridimensionando il potere del Ministero dell'Ambiente ed escludendo le ONG ambientaliste dai processi di *decision-making* a livello nazionale, il neo presidente Bolsonaro nel suo primo anno al governo si è trovato al centro di diverse critiche da parte della comunità internazionale, per il nuovo atteggiamento assunto verso la tematica ambientale. Portando come esempio tutte le decisioni prese dall'inizio del suo mandato, si è dimostrato come l'attuale disinteresse del Brasile verso la questione climatica abbia portato a conseguenze



negative sia per la sua reputazione internazionale, perdendo il ruolo di leader in materia ambientale, sia per la sua economia, in quanto oggi non è più accettato un modello di sviluppo economico fondato sulla degradazione dell'ambiente.

Tenendo presente che il materiale raccolto si basa su informazioni molto recenti, essendo Bolsonaro al governo solamente da un anno, ad oggi risulta difficile trarre già delle conclusioni certe per quanto riguarda l'ipotesi formulata in questa tesi, ovvero che il Brasile ha perso la leadership ambientale guadagnata con le amministrazioni precedenti. Sulla base dei dati a disposizione, si può però affermare che nella storia delle negoziazioni la nazione ha contribuito attivamente alla lotta al cambiamento climatico e che le trasformazioni politiche hanno influenzato l'immagine del Brasile come leader.



## **BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA**

### CAPITOLO 1

Anthony Giddens, “La politica del cambiamento climatico”, Il Saggiatore, 2015

Charles Eccleston e Frederic March, “Global environmental policy: concepts, principles and practice”, CRC Press, Taylor & Francis Group, 2010

Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, in GU L 143 del 30.4.2004

Donella H Meadows; Dennis L Meadows; Jørgen Randers; William W Behrens III, “The Limits to Growth; A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind”, New York: Universe Books, 1972

Ecosistema, in Treccani.it – Enciclopedie on line, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, <http://www.treccani.it/enciclopedia/ecosistema>, ultima cons.: 9 luglio 2019

Environment Directorate, in Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD.org, 2019 <https://www.oecd.org/env/>, ultima cons.: 19 luglio 2019

Esternalità, in Treccani.it – Dizionario di Economia e Finanza (2012), Istituto dell'Enciclopedia Italiana, [http://www.treccani.it/enciclopedia/esternalita\\_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/esternalita_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/), ultima cons.: 9 luglio 2019

Harriet Bulkeley e Arthur P.J. Mol, “Participation and Environmental Governance: Consensus, Ambivalence and Debate”, in: Environmental Values 12 (2), The White Horse Press, 2003

John Knox, “Framework Principles On Human Rights And The Environment”, United Nations Human Rights Special Procedures, Office of the High Commissioner for Human Rights, 2018, [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

Kenneth Ruffing, "Indicators to Measure Decoupling of Environmental Pressure from Economic Growth", in: Hak et al, Sustainability Indicators, SCOPE 67, London: Island Press, 2007

Marc Fleurbaey e Sivan Kartha, “Sustainable Development and Equity”, In: Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge

University Press, Cambridge and New York, 2014

OECD, "Policy Instruments for the Environment", in Policy Instrument Database, novembre 2017, <http://www.oecd.org/environment/indicators-modelling-outlooks/policy-instrument-database/>, ultima cons.: 23 luglio 2019

Policy, in Oxford Dictionaries, Oxford University Press, <https://www.lexico.com/en/definition/policy>, ultima cons.: 9 luglio 2019

Risoluzione dell'Assemblea Generale ONU del 25 settembre 2015 n. A/RES/70/1, in New York

Rodolfo Lewanski, "Governare l'ambiente. Attori e processi della politica ambientale", Bologna, Il Mulino, 1997

Rodolfo Lewanski, "La politica ambientale", in Bruno Dente (a cura di), Le politiche pubbliche in Italia, Bologna, Il Mulino, 1990

Sharon Beder, "Costing the Earth: Equity, Sustainable Development and Environmental Economics", New Zealand Journal of Environmental Law, 4, 2000

Sharon Beder, "Environmental principles and policies: an interdisciplinary introduction", University of New South Wales Press Ltd, 2006

Sostenibilità, in Treccani.it – Enciclopedie on line, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, <http://www.treccani.it/enciclopedia/sostenibilita/>, ultima cons.: 14 luglio 2019

United Cities and Local Governments, "Culture: Fourth Pillar of Sustainable Development", World Summit of Local and Regional Leaders - 3rd World Congress of UCLG, Mexico City, 17 novembre 2010, paragrafo 2, <http://agenda21culture.net/documents/culture-the-fourth-pillar-of-sustainability>, ultima cons.: 14 luglio 2019

United Nations Environment Programme, "About UN Environment", <https://www.unenvironment.org/about-un-environment>, ultima cons.: 12 luglio 2019

United Nations, "Rio Declaration on Environment and Development 1992", Rio de Janeiro, 3-14 giugno 1992

## CAPITOLO 2

C.B. Field, *et al.*, "Technical summary", In: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change", Cambridge

University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2014

Carbon dioxide equivalent, in European Environment Agency Glossary,

<https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/carbon-dioxide-equivalent>, ultima cons.: 26/10/2019

Intergovernmental Panel on Climate Change, “Climate Change 2001: The Scientific Basis.

Contribution of Working Group I to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change”, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2001

IPCC, “Summary for Policymakers”, In: Climate Change 2014, Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change”, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2014

Joanna Depledge, “Tracing The Origins of the Kyoto Protocol: An Article-By-Article Textual History”, UNFCCC, 25 novembre 2000

Leslie Paas e Patricia Espinosa Castellano, “Action for climate empowerment: Guidelines for accelerating solutions through education, training and public”, UNESCO, UNFCCC, pubblicato in Francia, 2016

Marco Zupi (a cura del Centro Studi di Politica Internazionale), “Gli orientamenti della comunità internazionale di fronte ai cambiamenti climatici all’indomani della Conferenza di Marrakech (COP22)”, Osservatorio di politica internazionale, marzo 2017

Robert Falkner, “The Paris Agreement and the new logic of international climate politics”, International Affairs, Volume 92, Issue 5, 1 September 2016, Pages 1107–1125, published on 31 August 2016

Roger Harrabin, “UN climate talks extend Kyoto Protocol, promise compensation”, BBC News, 8 dicembre 2012, <https://www.bbc.com/news/science-environment-20653018>, ultima cons.: 10/11/2019

UNFCCC, “About the UN Climate Change Conference - December 2019”,

<https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/un-climate-change-conference-december-2019/about-the-un-climate-change-conference-december-2019>, ultima cons.: 03/11/2019

UNFCCC, “Bali Climate Change Conference - December 2007”, <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/past-conferences/bali-climate-change-conference-december->

[2007/bali-climate-change-conference-december-2007-0](#), ultima cons.: 04/11/2019

UNFCCC, "Cancún Climate Change Conference - November 2010",

<https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/past-conferences/cancun-climate-change-conference-november-2010/cancun-climate-change-conference-november-2010-0>,

ultima cons.: 08/11/2019

UNFCCC, "Conference of the Parties (COP)", <https://unfccc.int/process/bodies/supreme-bodies/conference-of-the-parties-cop>, ultima cons.: 19 ottobre 2019

UNFCCC, "Copenhagen Climate Change Conference - December 2009",

<https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/past-conferences/copenhagen-climate-change-conference-december-2009/copenhagen-climate-change-conference-december-2009>, ultima cons.: 04/11/2019

UNFCCC, "Emissions Trading", <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/mechanisms/emissions-trading>, ultima cons.: 26/10/2019

UNFCCC, "Global Response to Climate Change Keeps Door Open to 2 Degree C Temperature Limit. *New UN Report Synthesizes National Climate Plans from 146 Countries*", UN Climate Change Newsroom, 30 ottobre 2015, <http://newsroom.unfccc.int/unfccc-newsroom/indc-synthesis-report-press-release/>, ultima cons.: 26/11/19

UNFCCC, "History of the Convention", <https://unfccc.int/process/the-convention/history-of-the-convention#eq-1>, ultima cons.: 5 ottobre 2019

UNFCCC, "Introduction to Mitigation", <https://unfccc.int/topics/mitigation/the-big-picture/introduction-to-mitigation>, ultima cons.: 5 ottobre 2019

UNFCCC, "Joint Implementation", <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/mechanisms/joint-implementation>, ultima cons.: 26/10/2019

UNFCCC, "Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change", concluso a Kyoto l'11 dicembre 1997, entrato in vigore il 16 febbraio 2005

UNFCCC, "The Clean Development Mechanism", <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-kyoto-protocol/mechanisms-under-the-kyoto-protocol/the-clean-development-mechanism>, ultima cons.: 26/10/2019

UNFCCC, "The Katowice climate package: Making The Paris Agreement Work For All", <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/katowice-climate-package>, ultima cons.: 03/11/2019

UNFCCC, "The Paris Agreement", concluso a Parigi il 12 dicembre 2015, entrato in vigore il

04 novembre 2016

UNFCCC, "The United Nations Framework Convention on Climate Change", conclusa a New York il 9 maggio 1992, entrata in vigore il 21 marzo 1994

UNFCCC, "What are Parties & non-Party stakeholders?", <https://unfccc.int/process/parties-non-party-stakeholders/the-big-picture/what-are-parties-non-party-stakeholders>, ultima cons.: 6 ottobre 2019

UNFCCC, "What do adaptation to climate change and climate resilience mean?", <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/the-big-picture/what-do-adaptation-to-climate-change-and-climate-resilience-mean>, ultima cons.: 5 ottobre 2019

UNFCCC, "What is the Kyoto Protocol?", [https://unfccc.int/kyoto\\_protocol](https://unfccc.int/kyoto_protocol), ultima cons.: 19 ottobre 2019

UNFCCC, "What is the Paris Agreement?", <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/what-is-the-paris-agreement>, ultima cons.: 01/12/2019

UNFCCC, "What is the United Nations Framework Convention on Climate Change?", <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/what-is-the-united-nations-framework-convention-on-climate-change>, ultima cons.: 5 ottobre 2019

UNFCCC, "What is transparency and reporting?", <https://unfccc.int/process-and-meetings/transparency-and-reporting/the-big-picture/what-is-transparency-and-reporting>, ultima cons.: 10 ottobre 2019

Union of Concerned Scientists, "Each Country's Share of CO2 Emissions", pubblicato il 16 luglio 2008, aggiornato il 10 ottobre 2019, <https://www.ucsusa.org/resources/each-countrys-share-co2-emissions>, ultima cons.: 23/11/2019

United Nations Treaty Collection, "Paris Agreement", 8 luglio 2016, [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=en), ultima cons.: 23/11/2019

### CAPITOLO 3

Arild Underdal, "Leadership theory: rediscovering the arts of management", in: IIASA, International Multilateral Negotiating: approaches to the management of complexity. Jossey-Bass, San Francisco, 1994

Christer Karlsson; Charles Parker; Mattias Hjerpe; Björn-Ola Linnér, "Looking for leaders: Perceptions of climate change leadership among climate change negotiation participants",

Global Environmental Politics, Vol. 11, No. 1, 2011

Kathryn Ann Hochstetler, “The G-77, BASIC, and global climate governance: a new era in multilateral environmental negotiations”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 55 (special edition), 2012

Ken Johnson, “Brazil and the Politics of the Climate Change Negotiations”, *Journal of Environment & Development*, Vol.10, No.2, Giugno 2001

Letícia Casado, “Under Bolsonaro, Brazil relinquishes global leadership”, *Diálogo Chino*, 31 maggio 2019, <https://dialogochino.net/27469-under-bolsonaro-brazil-relinquishes-global-leadership/>, ultima cons.: 02/01/2020

Lisa Viscidi e Nate Graham, “Brazil Was a Global Leader on Climate Change. Now it’s a Threat.”, *Foreign Policy – The Global Magazine of News and Ideas*, 4 gennaio 2019, <https://foreignpolicy.com/2019/01/04/brazil-was-a-global-leader-on-climate-change-now-its-a-threat/>, ultima cons.: 02/01/2020

Marco Zupi (a cura del Centro Studi di Politica Internazionale), “Gli orientamenti della comunità internazionale di fronte ai cambiamenti climatici all’indomani della Conferenza di Marrakech (COP22)”, *Osservatorio di politica internazionale*, marzo 2017

Robert Falkner, “The Paris Agreement and the new logic of international climate politics”, *International Affairs*, Volume 92, Issue 5, 1 September 2016, Pages 1107–1125, published on 31 August 2016

Stefano Graziosi, “Ecco perché Trump è uscito dall’accordo sul clima”, *Panorama*, pubblicato il 06/11/2019, <https://www.panorama.it/news/esteri/perche-trump-uscito-accordo-clima-parigi/>, ultima cons.: 27/12/2019

United Nations, “Proposed elements of a protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, presented by Brazil in response to the Berlin Mandate, 1997”, <https://unfccc.int/cop4/resource/docs/1997/agbm/misc01a3.htm>, ultima cons.: 28/12/2019

#### CAPITOLO 4

Ana Carolina Amaral, “Qual é o papel do Brasil nas negociações da COP 21 em Paris”, *Revista Época*, 1 novembre 2016, <https://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/blog-do-planeta/epoca-clima/noticia/2015/12/qual-e-o-papel-do-brasil-nas-negociacoes-da-cop-21-em-paris.html>, ultima cons.: 24/01/2020

Ana Margarida Castro Euler, “O acordo de Paris e o futuro do REDD+ no Brasil”, *Cadernos*



Adenauer, Vol. 2, No 17, 2016

André Lima, “O patriotismo às avessas da política ambiental de Bolsonaro”, Congresso em Foco, 15 gennaio 2019, <https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/colunas/o-patriotismo-as-avessas-na-politica-ambiental-de-bolsonaro/>, ultima cons.: 27/01/2020

Carlos Rittl, “O Acordo de Paris e o Brasil”, Le Monde Diplomatique Brasil, edizione 127, 2 febbraio 2018, <https://diplomatique.org.br/o-acordo-de-paris-e-o-brasil/>, ultima cons.: 24/01/2020

Daniel Nepstad, et al. “Slowing Amazon deforestation through public policy and interventions in beef and soy supply chains”, Science, Vol. 344, No 6188, 6 giugno 2014

Edson José Neves Júnior, “Uma Análise da Política Externa do Governo Lula em Relação à Temática das Mudanças Climáticas”, Aurora, Anno V, Numero 7, gennaio 2011

Eduardo Viola e Héctor Leis, “Brazil and Global Governance: The Case Of Climate Change”, in: Linha de Pesquisa, Teorias Contemporâneas Sobre A Modernidade, No. 15, marzo 2001

Eduardo Viola, “Brazil In The Context Of Global Governance Politics and Climate Change, 1989-2003”, Ambiente & Sociedade, Vol. 7, No. 1, gen/giu 2004

Eduardo Viola, “O Brasil e o Protocolo de Kyoto”, Revista Eco 21, Anno XII, Numero 66, Maggio 2002, <http://www.eco21.com.br/textos/textos.asp?ID=310>, ultima cons.: 19/01/2020

Ernesto Londoño e Lisa Friedman, “Brazil Backs Out of Hosting 2019 Climate Change Meeting”, The New York Times, 28 novembre 2018, <https://www.nytimes.com/2018/11/28/world/americas/brazil-climate-meeting.html>, ultima cons.: 27/01/2020

Helena Margarido Moreira e Analúcia Bueno dos Reis Giometti, “O Protocolo de Quioto e as Possibilidades de Inserção do Brasil no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo por meio de Projetos em Energia Limpa”, Contexto Internacional, Rio de Janeiro, Vol. 30, No 1, gennaio/aprile 2008

Jonathan Watts, “Amazon rainforest fires: global leaders urged to divert Brazil from 'suicide' path”, The Guardian, 23 agosto 2019, <https://www.theguardian.com/environment/2019/aug/23/amazon-fires-global-leaders-urged-divert-brazil-suicide-path>, ultima cons.: 27/10/2020

Jonathan Watts, “Jair Bolsonaro claims NGOs behind Amazon forest fire surge – but provides no evidence”, The Guardian, 21 agosto 2019,

<https://www.theguardian.com/world/2019/aug/21/jair-bolsonaro-accuses-ngos-setting-fire-amazon-rainforest>, ultima cons.: 27/01/2020

José Domingos Gonzalez Miguez, “O Brasil em Kyoto”, *Economia & Energia*, Anno II, No 8, maggio-giugno 1998, <http://ecen.com/eee8/kyoto.htm>, ultima cons.: 19/01/2020

José Drummond e Ana Flávia Barros-Platiau, “Brazilian Environmental Laws and Policies, 1934–2002: A Critical Overview”, *Law & Policy*, Vol. 28, No. 1, gennaio 2006

Kathryn Hochstetler e Eduardo Viola, “Brazil and the politics of climate change: beyond the global commons”, *Environmental Politics*, Vol. 21, No 5, settembre 2012

Legge 29 dicembre 2009, n. 12.187, in materia di “Política Nacional sobre Mudança do Clima”

Luís Antônio Coimbra Borges; José Luiz Pereira de Rezende; José Aldo Alves Pereira, “Evolução Da Legislação Ambiental No Brasil”, *Revista em Agronegócios e Meio Ambiente*, Vol. 2, No 3, set./dic. 2009

Márcio Venciguerra, “Brasil é líder mundial na redução da emissão de gases”, *Agência PT de Notícias*, 7 luglio 2016, <https://pt.org.br/brasil-e-lider-mundial-na-reducao-de-emissao-de-gases/>, ultima cons.: 24/01/2020

Marco Vieira, “Brazilian Foreign Policy in the Context of Global Climate Norms”, *Foreign Policy Analysis*, University of Birmingham, 2012

Ministério de Ciência e Tecnologia, “Status dos projetos no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) no Brasil e no mundo. 1º Período de compromisso do Protocolo de Quioto (2008-2012)”, 12 febbraio 2014, [https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/ciencia/SEPED/clima/mecanismo\\_de\\_desenvolvimento\\_limpo/Mecanismo\\_de\\_Developolvimento\\_Limpo.html](https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/ciencia/SEPED/clima/mecanismo_de_desenvolvimento_limpo/Mecanismo_de_Developolvimento_Limpo.html), ultima cons.: 20/01/2020

Nathalia Passarinho, “Como política ambiental de Bolsonaro afetou imagem do Brasil em 2019 e quais as consequências disso”, *BBC News Brasil*, 31 dicembre 2019, <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-50851921>, ultima cons.: 27/10/2020

Paulo Artaxo, “Mudanças climáticas e o Brasil”, *Revista USP*, n. 103, São Paulo, 2014

Rebecca Neaera Abers e Marília Silva de Oliveira, “Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos”, *Opinião Pública*, Vol. 21, No. 2, agosto 2015

República Federativa Do Brasil, “Informação Adicional Sobre A Indc Apenas Para Fins De Esclarecimento”, 27 settembre 2015, pp. 3-4,

[http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_desenvsust/BRASIL-iNDC-portugues.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/BRASIL-iNDC-portugues.pdf), ultima cons.: 24/01/2020

República Federativa Do Brasil, “Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada Para Consecução Do Objetivo Da Convenção-Quadro Das Nações Unidas Sobre Mudança Do Clima”, 27 settembre 2015, pp. 1-4,

[http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_desenvsust/BRASIL-iNDC-portugues.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/BRASIL-iNDC-portugues.pdf), ultima cons.: 24/01/2020

Samanta Do Carmo, “Meio ambiente enfrenta retrocessos e desmonte nos primeiros 100 dias do governo Bolsonaro, apontam ambientalistas”, Congresso em Foco, 10 aprile 2019,

<https://congressoemfoco.uol.com.br/meio-ambiente/meio-ambiente-enfrenta-retrocessos-e-desmonte-nos-primeiros-100-dias-do-governo-bolsonaro-apontam-ambientalistas/>, ultima cons.: 27/01/2020