

De Noord-Zuidkloof bij COP27: een weerspiegeling van het voorrecht

ADRIANA MAYOR

Na het zoveelste jaar van stijgende temperaturen en verwoestende extreme weersomstandigheden in de hele wereld kwam de COP27 in Sharm El-Sheikh op een kritiek moment in de strijd tegen klimaatverandering. In de nasleep van de conferentie was het oordeel van veel milieuactivisten er een van mislukking. Maar ook al is de conferentie in veel opzichten tekortgeschoten, toch was deze COP belangrijk omdat eindelijk gevolg is gegeven aan reeds lang bestaande eisen van het Zuiden en omdat er is geluisterd naar de stemmen van degenen die het grootste risico lopen op onomkeerbare schade.

Was de COP27-top in Sharm El-Sheikh een succes of een mislukking? Het antwoord op deze vraag hangt af van aan wie je het vraagt. Als we het aan een politiek figuur, een activist, of zelfs een wetenschapper uit de Verenigde Staten¹, het land dat historisch gezien het meest aan de klimaatcrisis heeft bijgedragen, vroegen, zouden zij het waarschijnlijk als een nederlaag beschouwen, terwijl hun tegenhangers in het Zuiden, het deel van de planeet dat het meest door de klimaatcrisis wordt getroffen, COP27 als een opmerkelijke overwinning zouden kunnen zien.

Een moeizaam verworven doorbraak

Na twee weken van intensieve onderhandelingen, onder de strikte voorwaarden van het Egyptische voorzitterschap, zijn bijna tweehonderd landen die vertegenwoordigd waren op de top van Sharm El-Sheikh overeengekomen om overeenkomstig de United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) [Klimaatverdrag] een fonds op te richten om de nu onvermijdelijke gevolgen van de milieucrisis aan te pakken: droogte, overstromingen, ziekte, extreme hitte en andere



‘In de eerste helft van dit jaar hebben zes fossielebrandstofbedrijven, en ik benadruk zes, met bijna 70 miljard dollar winst meer dan genoeg geld verdiend om de kosten van grote klimaatschade in ontwikkelingslanden te dekken’, aldus Browne. ‘Terwijl zij profiteren, staat de planeet in brand.’

voortgang zou leiden. De landen kwamen overeen de kwestie aan te pakken, maar gaven zichzelf tot 2024 de tijd om de details van de vorm van het schademechanisme af te ronden. Het grote debat over dit punt verliep als volgt: de rijke landen pleitten ervoor gebruik te maken van bestaande fondsen binnen het UNFCCC — zoals het Green Climate Fund [Groene Klimaatfonds], dat alom wordt bekritiseerd omdat het de door donoren voorgestelde

klimaatgerelateerde natuurrampen met hoge materiële en menselijke kosten. Het fonds was een oude eis van het Zuiden, die meer dan dertig jaar geleden voor het eerst werd gesteld door de landen die het meest kwetsbaar zijn voor de gevolgen van de klimaatverandering. In wezen wilden zij de morele superioriteit aanvechten van de regeringen van het Noorden, die beweren de strijd tegen de klimaatverandering te bepleiten en er tegelijkertijd van profiteren, terwijl de lagere-inkomenslanden, die het minst aan dit verschijnsel bijdragen, de rekening moeten betalen.

Tot niemands verrassing stond de top grotendeels in het teken van verlies en schade. Dit politieke forum, dat steeds belangrijker wordt voor de multilaterale samenwerking, werd oorspronkelijk aangeprezen als een Afrikaanse top waar internationale klimaatrechtvaardigheid centraal zou staan en die, vooral in het licht van de dodelijke overstromingen in Pakistan², de kwestie van verlies en schade in de schijnwerpers zou zetten.

Het was echter helemaal niet duidelijk of verlies en schade wel op de officiële onderhandelingsagenda zouden komen, hoewel dat aan het begin van het evenement uiteindelijk wel het geval was. Hoewel deze eerste stap door milieuorganisaties en delegaties van kwetsbare landen, zoals eilandstaten, alom werd toegejuicht, was dit geen garantie dat de bijeenkomst in Sharm El-Sheikh tot tastbare

jaarlijkse doelstelling van 100 miljard US-dollar niet haalt — om economische steun te verlenen aan slachtoffers van verschijnselen die verband houden met de klimaatcrisis. Aan de andere kant van het debat pleitten de meest door klimaatverandering getroffen staten voor de oprichting van een nieuw fonds onder de paraplu van het UNFCCC, dat de hulp rechtstreeks naar de meest behoeftigen zou leiden, en voor de invoering van maatregelen om de activiteiten ervan te controleren.

Dit getouwtrek was het onderwerp van veel vragen tijdens persconferenties, waarin de rol van de EU in recente investeringen in gasinfrastructuur³ op het Afrikaanse continent — als reactie op de Europese energiecrisis ten gevolge van van de oorlog in Oekraïne — ook werd besproken. Hervorming van het internationale financiële stelsel was het onderwerp van verdere discussie, met voorstellen onder leiding van leiders van eilandstaten zoals de premier van Barbados, Mia Mottley, en de premier van Antigua en Barbuda, Gaston Browne; deze laatste pleitte ook voor een belasting op de buitengewone winsten van gas- en petroleummaatschappijen als financieringsbron voor het schademechanisme. ‘In de eerste helft van dit jaar hebben zes fossielebrandstofbedrijven, en ik benadruk zes, met bijna 70 miljard dollar winst meer dan genoeg geld verdiend om de kosten van grote klimaatschade in ontwikkelingslanden te

dekken', aldus Browne. 'Terwijl zij profiteren, staat de planeet in brand.'

De retoriek van het Zuiden drong door in de verschillende eisen van de top, waaronder een koolstofbelasting voor oliemaatschappijen, herstelbetalingen voor verlies en schade, kwijtschelding van schulden om klimaatmaatregelen te helpen, en het afremmen van het 'energiekolonialisme' van Europese investeringen in Afrikaans gas.

Wat de mogelijkheid van een nieuw fonds betreft, benadrukte de EU dat de oprichting hiervan de beschikbaarstelling van hulp zou vertragen op een moment dat de tijd dringt. Zoals de vicevoorzitter van de Europese Commissie, Frans Timmermans, herhaaldelijk heeft verklaard, kan het 'zes of zeven jaar' duren voordat dit volledig van kracht wordt. Het Europese onderhandelingsblok pleitte in plaats daarvan voor een 'mozaïek van oplossingen', waarbij een verscheidenheid aan maatregelen wordt opgenomen om landen die kwetsbaar zijn voor klimaatverandering gemakkelijk toegang te geven tot hulp. De G7-landen, de zeven grootste mondiale grootmachten, hebben het onder aanvoering van Duitsland zelfs gewaagd om een eigen systeem voor de verdeling van klimaatreparaties in het leven te roepen, *Global Shield*⁴, dat onder zware kritiek kwam te staan van verschillende activisten uit het Zuiden, die het afdeden als een afleidingsmanoeuvre van de oprichting van een echt, effectief fonds.

Op dit punt begon het debat vast te lopen. Minder rijke landen hielden voet bij stuk in hun eis om een nieuw fonds op te richten in het kader van het UNFCCC, terwijl de EU en de VS (onder andere) eerder treuzelden. Aangezien deze besprekingen de vooruitgang bij de aanpak van de klimaatverandering dreigden te overschaduwen of te vertragen, heeft de EU, zoals haar onderhandelaars aan de pers uitlegden, zich erbij neergelegd en voorgesteld een fonds op te richten om deze kwestie aan te pakken. De EU bepaalde echter dat het fonds afkomstig moest zijn van een breed spectrum van donoren, breed genoeg om ook landen te omvatten die formeel niet als 'ontwikkeld'⁵ worden beschouwd, maar die over aanzienlijke financiële middelen beschikken, waaronder China, dat momenteel de grootste uitstoter van

broeikasgassen is en verantwoordelijk voor bijna een derde van de mondiale uitstoot. Deze voorwaarden maakten ook de betrokkenheid van de particuliere sector mogelijk. In dezelfde geest heeft het Europese blok de niet-onderhandelbare eis gesteld dat de hulp uit het fonds uitsluitend wordt uitgebreid tot 'bijzonder kwetsbare' ontwikkelingslanden, in tegenstelling tot alle landen die door het UNFCCC als 'ontwikkelingslanden' worden aangemerkt (een categorie die onder meer China, Qatar, Koeweit en Saudi-Arabië omvat), zoals China en de G77-landen hadden voorgesteld.

Uiteindelijk werd tijdens de plenaire vergadering in de vroege uren van zondag 20 november, toen de top al in extra tijd zat en de afgevaardigden uitgeput waren na dagenlange marathonsessies, het groene licht gegeven voor het verlies- en schadefonds, zonder details over de donoren, maar met toespelingen op de ontvangers: ontwikkelingslanden die bijzonder kwetsbaar zijn voor de gevolgen van klimaatverandering.

Het fonds werd bij de ondertekening met applaus ontvangen en, zoals vele diplomaten opmerkten, betekent een belangrijke stap voorwaarts voor de landen van het Zuiden, maar ook voor andere spelers die al lang bij de internationale klimaatsamenwerking betrokken zijn.

'In een historische doorbraak hebben de rijke landen eindelijk ingestemd met de oprichting van een fonds om kwetsbare landen te helpen die te kampen hebben met verwoestende klimaatschade. Dit verlies- en schadefonds zal een reddingslijn zijn voor arme gezinnen wier huizen zijn verwoest, boeren wier akkers zijn verwoest en eilandbewoners die van hun voorouderlijke huizen zijn verdreven', verklaarde Ani Dasgupta, voorzitter en CEO van het World Resources Institute (WRI). 'Dit positieve resultaat van COP27 is een belangrijke stap naar het herstel van vertrouwen met kwetsbare landen', voegde hij eraan toe.

Was het verlies- en schadefonds op COP26 nog een droom, 'nu is het verankerd en op schema om in 2023 van start te gaan', verklaarde Laurence Tubiana, architect van het Akkoord van Parijs en CEO van de European Climate Foundation.

Een gewonnen slag in een verloren oorlog?

De definitieve overeenkomst die in Sharm El-Sheikh is gesloten, heeft echter niet geleid tot aanvullende toezeggingen met betrekking tot mitigatie. Dit werd veroordeeld door verschillende actoren van het Noorden, waarbij vertegenwoordigers zoals Timmermans en de voorzitter van de Europese Commissie, Ursula Von Der Leyen, samen met columnisten, activisten, wetenschappers en journalisten, *en masse* kritische analyses van de COP27⁶ publiceerden, waarin deze een ‘mislukking zonder ambitie’ werd genoemd. Een van de kritiekpunten was dat het in Sharm El-Sheikh bereikte akkoord een kopie was van dat in Glasgow tijdens de COP26 en dat dit daarom een ‘verloren jaar’⁷ was in de strijd tegen klimaatverandering.

Een van de belangrijkste zwakke punten die de critici aanhaalden, was de oproep aan de partijen om het gebruik van onverminderde steenkool (verbranding van steenkool zonder koolstofafvang) geleidelijk af te bouwen en inefficiënte subsidies voor fossiele brandstoffen te verminderen, waarbij dit punt letterlijk werd overgenomen uit de tekst van Glasgow. Zij betreurden dat de inspanningen van talrijke delegaties (waaronder die van de EU) om een tekst op te stellen waarin niet alleen wordt opgeroepen tot een geleidelijke afschaffing van steenkool, maar van alle fossiele brandstoffen tevergeefs zijn geweest — een dergelijk proces zou beginnen met steenkool, gevolgd door aardolie en gas, overeenkomstig de aanbevelingen in het meest recente IPCC-rapport⁸.

De tekst werd ook bekritiseerd vanwege het feit dat het *Sharm El-Sheikh Implementation Plan* (zoals het akkoord⁹ uiteindelijk werd genoemd) niet vereist dat de landen jaarlijks, maar om de vijf

jaar geactualiseerde toezeggingen indienen om hun *Nationally Determined Contributions* (NDC's) te verminderen. Het plan bevatte ook verwijzingen naar de energiecrisis en de noodzaak om koolstofarme energie te bevorderen (een categorie die gas niet noodzakelijk uitsluit), wat volgens milieuactivisten het akkoord van Glasgow zelfs kan hebben afgezwakt.

Zoeken naar een gemeenschappelijke basis

De ongelijkheid tussen Noord en Zuid die in de eindbeoordelingen van het evenement tot uiting kwam, bracht de privileges van de rijke (en vervuilende) landen aan het licht ten opzichte van de landen die het meest te lijden hebben onder de gevolgen van de klimaatverandering. In de nasleep van de conferentie werd dit aangeklaagd door stemmen uit de ontwikkelingslanden, zoals Mohamed Adow, oprichter van de denktank PowerShift Africa. ‘De waarheid is dat sommige van deze COP27 “analyses” een beetje kras zijn, vooral komende van de historische vervuilers die ons in de eerste plaats in deze klimaatnoodsituatie hebben gebracht’, aldus wat Adow beweerde op Twitter¹⁰. ‘De resultaten van de COP’s moeten zowel de oorzaken van de klimaatverandering als de aanpak van de gevolgen in evenwicht brengen. Jarenlang is het UNFCCC-proces sterk gericht geweest op mitigatie, uiteraard zonder de onderliggende oorzaak — fossiele brandstoffen — aan te pakken, met halfslachtige en onvolledige steun voor degenen die de gevolgen aanpakken, met name wat betreft aanpassing, verlies en schade en klimaatfinanciering. COP27 was juist een verrassing omdat er voor één keer echt naar de behoeften van de kwetsbaren werd geluisterd.’

Deze reacties legden enkele breuklijnen bloot tussen de uitspraken van mensen uit verschillende delen van de wereld. Breuklijnen die dreigen te worden versterkt door de perceptie van hypocrisie met betrekking tot de verklaringen van

“

COP27 was juist een verrassing omdat er voor één keer echt naar de behoeften van de kwetsbaren werd geluisterd.

het Noorden waarin het gebrek aan vooruitgang op het gebied van emissiereducties tijdens de COP27 wordt bekritiseerd, in het licht van zowel zijn verantwoordelijkheid als zijn onvermogen – historisch gezien – om op te treden tegen klimaatverandering.

Voor Adow is een dekoloniale aanpak cruciaal om deze systemische ongelijkheden aan te pakken. ‘Om te decarboniseren moeten we dekoloniseren’, betoogde hij op het sociale netwerk. ‘Laten we voor de rest hun hypocrisie niet accepteren om door onze elites gebruikt te worden om hun historische fouten te herhalen. We kunnen hun verouderde systeem voorbijstreven en tegelijkertijd het systeem dekoloniseren.’

Dit artikel verscheen eerder in Green European Journal, <https://www.greeneuropeanjournal.eu/the-north-south-divide-at-cop27-a-reflection-of-privilege/>. De vertaling werd verzorgd door Green European Journal.

Noten

1. <https://twitter.com/ClimateHuman/status/1594435412273029132>
2. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/10/28/pakistan-flood-damages-and-economic-losses-over-usd-30-billion-and-reconstruction-needs-over-usd-16-billion-new-assessme>
3. <https://www.euractiv.com/section/energy/news/ukraine-war-rekindles-europes-demand-for-african-oil-and-gas/>
4. <https://www.dw.com/en/germany-g7-launch-global-shield-climate-finance-at-cop27/a-63728889>
5. <https://unfccc.int/process/parties-non-party-stakeholders/parties-convention-and-observer-states>
6. <https://www.euronews.com/my-europe/2022/11/21/cop27-eu-left-disappointed-by-lack-of-ambition-in-final-deal-calling-it-a-small-step-forwa>
7. <https://www.greens-efa.eu/opinions/cop27-pay-for-loss-and-damage/>
8. https://report.ipcc.ch/ar6/wg3/IPCC_AR6_WGIII_Full_Report.pdf
9. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop27_auv_2_cover%20besluit.pdf
10. <https://twitter.com/mohadow/status/1594679025578147841>