



Dopo il fallimento della Conferenza di Copenaghen, l'evoluzione del negoziato è tale da non far sperare, per Durban, nel raggiungimento di accordi vincolanti

Le premesse di Durban

Il problema di quale sarebbe stato il destino del protocollo di Kyoto dopo la sua scadenza nel 2011 fu posto fin dal 2005 alla Conferenza di Montreal in Canada (COP-11), nella quale si istituì un apposito gruppo di lavoro denominato AGW-KP, col mandato di predisporre una bozza degli emendamenti al Protocollo di Kyoto che ne estendessero la sua validità fino al 2020, bozza che contenesse anche i nuovi limiti di riduzione delle emissioni da attuare nel successivo periodo tra il 2012 e il 2020. Per superare l'opposizione soprattutto degli USA, contrari al Protocollo di Kyoto (che riguarda solo i paesi industrializzati e contrari), si decise di istituire un altro gruppo di lavoro denominato: gruppo di "dialogo" sulla Convenzione UNFCCC, col mandato di esaminare le modalità per raggiungere l'obiettivo ultimo della UNFCCC, stabilito nell'art. 2, e cioè la stabilizzazione delle concentrazioni atmosferiche di gas serra a un livello tale da non portare a pericolose interferenze delle attività umane sul sistema climatico globale.

Alla Conferenza di Bali in Indonesia (COP-13) del 2007 si concordò, sulla base dei risultati del gruppo di "dialogo" di definire una strategia di medio-lungo periodo per giungere all'obiettivo della UNFCCC. Questa strategia, detta "road map di Bali", è fondata su quattro pilastri: la mitigazione (la riduzione delle emissioni per minimizzare le cause antropogeniche dei cambiamenti climatici), l'adattamento (la prevenzione nei paesi più poveri delle conseguenze negative o dei danni causati dai cambiamenti climatici), le tecnologie (il trasferimento di nuove tecnologie ai paesi più poveri per aiutarli ad uno sviluppo pulito e sostenibile), i finanziamenti (il trasferimento di risorse finanziarie per aiutare i paesi più poveri nelle loro azioni di mitigazione e di adattamento).

Per tradurre la *road map* di Bali in una serie di strategie specifiche e di azioni operative da attuarsi consensualmente, fu istituito il gruppo di lavoro AGW-LCA, col mandato di predisporre un trattato di lungo periodo basato sui quattro pilastri precedenti, la cui natura degli impegni (vincolante o meno) e di forma giuridica (legale o volontaria), sarebbe stata discussa e decisa nella successiva Conferenza di Copenaghen in Danimarca (COP-15) del 2009, contestualmente alla discussione sul seguito che avrebbe dovuto avere il Protocollo di Kyoto dopo il 2012, compresa la possibilità che il Protocollo di Kyoto (emendato) potesse confluire o integrarsi con tale trattato di lungo periodo. Come noto, la conferenza di Copenaghen del 2009 terminò con un clamoroso fallimento, nonostante l'accordo. L'accordo di Copenaghen, infatti, era stato stipulato tra USA e Cina su base praticamente bilaterale e con modalità estranee alle procedure negoziali delle nazioni Unite. Quantunque fosse stato ritenuto un buon accordo, accettabile dalla maggior parte dei Paesi, non fu approvato dall'Assemblea UNFCCC, che si limitò solo a "prenderne atto". Quindi, la *road map* di Bali non fu portata a termine, così come le altre decisioni attese, compresa quella di stabilire che fine avrebbe fatto il Protocollo di Kyoto dopo il 2012. Nella Conferenza di Cancún in Messico (COP-16) del 2010, si è cercato, con l'accordo di Cancún, di recuperare i contenuti di quello di Copenaghen entro il processo negoziale multilaterale. A Cancún, in particolare, è stato approvato l'obiettivo di mantenere il riscaldamento del pianeta al di sotto di 2 °C rispetto all'epoca preindustriale, e di considerare nel 2015 una revisione di questo obiettivo per portarlo a 1,5 °C. Inoltre, le dichiarazioni sugli impegni di riduzione delle emissioni formulate da molti paesi a valle del-

l'accordo di Copenaghen (quantunque incoerenti con l'obiettivo dei 2 °C), sono state ritenute valide anche nell'ambito dell'accordo di Cancún. Infine, sono stati istituiti alcuni processi e comitati, quali il *Quadro di riferimento per l'adattamento*, presieduto da un Comitato per l'adattamento, e il *Meccanismo di trasferimento tecnologico*, presieduto dal Comitato tecnologico esecutivo e assistito da una rete di Centri per le tecnologie climatiche. È stato, poi, formalmente creato il *Green Climate Fund*, previsto dall'accordo di Copenaghen, che dovrà reperire finanziamenti per 30 miliardi di dollari per anno nel periodo 2010-2012 e per 100 miliardi di dollari nel periodo 2012-2020 e che, nonostante le promesse dei paesi industrializzati a Copenaghen nel 2009, è ancora largamente deficitario.

L'accordo di Cancún ha costruito gran parte degli strumenti per attuare operativamente obiettivi, strategie e impegni che saranno definiti nel trattato di lungo periodo predisposto dal gruppo AGW-LCA e nel trattato di emendamento e proroga del Protocollo di Kyoto predisposto dal gruppo AGW-KP. Tuttavia, rimangono del tutto indefiniti obiettivi e impegni sia dei Paesi industrializzati sia di quelli in via di sviluppo, sono ancora oscure le strategie di attuazione delle azioni, sia sul medio che lungo termine, così come rimane imprecisata la natura del (se sarà unico) o dei trattati (nel caso che le due bozze rimanessero separate), sia in termini formali (protocolli o meno), sia in termini giuridici (legalmente vincolanti o meno).

Dopo altri quattro incontri negoziali intersessionali, che si sono tenuti nel 2011 per preparare i documenti e trovare compromessi sulle questioni irrisolte, nessuno dei problemi di fondo che sussistevano a Cancún e che hanno comunque bisogno di un *input* politico, ha trovato possibili soluzioni consensuali e, pertanto, le premesse perché a Durban si giunga ai risultati concreti in termini di accordi su obiettivi condivisi e vincolanti, non appaiono sussistere. Per non portare la Conferenza a un fallimento che in questo momento nessuno vuole, probabilmente a Durban si esamineranno prospettive alternative, quali, per esempio, quelle di accordi su obiettivi volontari periodicamente verificabili, oppure accordi su obiettivi individuati su base geografica regionale, oppure per gruppi di Paesi, oppure per settori di attività produttive o altre soluzioni. Il consenso sarà più facilmente raggiungibi-

le se obiettivi e azioni attuative saranno accompagnati o supportati da meccanismi che li rendano economicamente convenienti o, meglio ancora, tali da rilanciare i mercati e l'economia mondiale in fase di crisi.

Attualmente, la possibilità di accordi vincolanti appare un'eventualità remota, soprattutto perché i maggiori attori coinvolti USA e Cina, ciascuno per le proprie ragioni, non sembrano disponibili a seguire questa strada. La posizione della Cina, già reiterata nelle passate Conferenze, appare ancora più netta dopo il *position paper* presentato all'ultima Assemblea Generale delle Nazioni Unite (di cui uno stralcio è nel riquadro allegato), mentre gli USA, già poco favorevoli a prefissare obiettivi vincolanti (sia di breve che di lungo termine), hanno problemi politici interni per la forte opposizione del Senato e del Congresso.

Non sono disponibili a ripetere un'esperienza tipo il protocollo di Kyoto neanche la Russia, il Giappone, l'Australia e il Canada, mentre l'Europa, che ha basato gran parte delle sue opportunità di diminuzione della sua dipendenza dai combustibili fossili, di aumento dell'uso efficiente dell'energia e di promozione dell'innovazione tecnologica su un sistema di vincoli alle emissioni e sul commercio dei crediti alle emissioni (direttiva ETS), potrebbe trovarsi in difficoltà sui mercati internazionali rispetto agli altri partner extra europei, se una filosofia analoga a quella del protocollo di Kyoto non fosse adottata a livello internazionale.

Sul versante opposto, i Paesi più poveri, e la maggior parte dei Paesi in via di sviluppo che vogliono uscire dalle loro condizioni di sottosviluppo, chiedono garanzie sugli impegni dei Paesi ricchi per prevenire pericolosi cambiamenti del clima e per ridurre le conseguenze più dannose. Ma, vogliono soprattutto garanzie di poter contare su aiuti finanziari certi e di poter accedere alle nuove tecnologie, compreso il *know how* scientifico e tecnologico più avanzato, per uscire dalle condizioni di povertà e di emarginazione nelle quali tendono a sprofondare sempre di più. Un problema questo che è scaricato sul negoziato dei cambiamenti climatici, ma che in realtà rientrerebbe, per i riflessi sulle questioni di crescita sociali e di sviluppo economico, oltre che climatico-ambientali, nel più ampio quadro dei problemi di sviluppo sostenibile e delle azioni sullo sviluppo sostenibile, rimaste inattuato in altri ambiti, come la Convenzione sulla biodiversità, La Convenzione sulla lotta alla desertifi-

cazione, i piani e programmi di Agenda 21, la realizzazione degli *Obiettivi del millennio*. Il negoziato sul clima può certamente aiutare a risolverli, ma ora sono stati posti alla base e fanno parte delle priorità della *green economy* di cui si discuterà alla Conferenza Rio+20 del giugno 2012.

Dunque, aspettarsi che a Durban si arrivi a decisioni che possano risolvere tutti i nodi di complessi problemi che sono al tappeto, appare del tutto utopistico. Si-

curamente ci saranno progressi nel negoziato attuale soprattutto sulle questioni più controverse come i meccanismi di verifica e controllo, oppure le regole del nuovo *carbon market*. Probabilmente si arriverà a risultati positivi sull'avvio di eventuali nuove iniziative per esplorare soluzioni alternative a trattati legalmente vincolanti e per stabilire efficaci sinergie per la transizione mondiale verso la *green economy*. Ma, più di questo non sembra logico aspettarsi.

(V.F.)

Position Paper cinese

Il governo cinese ha presentato il 13 settembre scorso alla 66/ma Sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il *Position Paper* della Cina sulle questioni internazionali cruciali, comprese le questioni legate alla prossima Conferenza UNFCCC di Durban (Sud Africa) della fine di novembre 2011 e alla Conferenza Rio+20 (Brasile) del giugno 2012. Qui di seguito uno stralcio della posizione della Cina che si riferisce a questi due eventi.

Cambiamenti Climatici: verso Durban 2011

La Cina riafferma la sua posizione già espressa in precedenza a Cancún (COP-16) e a Copenaghen (COP-15), che si può così sintetizzare: se i Paesi industrializzati non si impegneranno dopo il 2012 con obblighi legalmente vincolanti per una seconda fase del Protocollo di Kyoto, è inutile chiedere alla Cina di impegnarsi nella riduzione delle proprie emissioni. Il perché di questa posizione viene così spiegato.

La Cina, che sui cambiamenti ha sempre giocato un ruolo costruttivo nei negoziati delle Nazioni Unite e nella cooperazione internazionale, ritiene che qualsiasi soluzione del negoziato in corso debba

basarsi sul principio dell'equità e sul principio della "responsabilità comune ma differenziata" nel contesto dello sviluppo sostenibile. Inoltre, i risultati da raggiungere si potranno considerare soddisfacenti ed equilibrati, se sarà posta la stessa attenzione, sia per le azioni di mitigazione (riduzione delle emissioni antropogeniche che possono causare cambiamenti climatici), sia per le azioni di adattamento (prevenzione delle conseguenze negative e dei danni derivanti dai cambiamenti del clima). Ma, le azioni di mitigazione e quelle di adattamento andranno individuate sulla base delle migliori conoscenze scientifiche e di innovazione tecnologica e, inoltre, dovranno promuovere una cooperazione internazionale, la più ampia possibile e con il maggior consenso possibile.

Pertanto, la Cina, nel riconoscere che nell'ultima Conferenza di Cancún è stato trovato un accordo generale abbastanza bilanciato, non potrà accettare, nella prossima Conferenza di Durban, alcuna soluzione su impegni cinesi di riduzione delle emissioni, se non si applicherà il principio della "responsabilità comune ma differenziata" ovvero, in altre parole, se non saranno accettati, preliminarmente, impegni legalmente vincolanti di riduzione delle emissioni da parte dei Paesi industrializzati nella

seconda fase dell'attuale Protocollo di Kyoto che va dal 2012 al 2020.

A conclusione di questa posizione, la Cina fa sapere che, indipendentemente dai negoziati e dagli accordi internazionali in corso, ha già adottato una serie di misure incisive nella lotta contro i cambiamenti climatici, misure che hanno portato a buoni risultati. Inoltre, nel prossimo piano quinquennale cinese (2011-2015) è già stato programmato uno sviluppo socio-economico basato sui concetti e i presupposti della *green economy* e del *low carbon development* per il conseguimento di uno sviluppo "verde e a basse emissioni di anidride carbonica".

Green economy: Verso Rio+20

Per quanto riguarda la Conferenza di Rio+20 che si terrà a giugno del 2012 e che sarà centrata sulla *green economy* e la *governance* della *green economy*, la Cina chiede, in pratica, di partire col piede giusto nella costruzione del quadro complessivo e, quindi, pone quattro condizioni di base, che possono considerarsi come "pregiudiziali" se si vogliono raggiungere risultati soddisfacenti:

- stabilire i principi e gli obiettivi generali dello sviluppo sostenibile e i fattori di coordinamento fra le tre componenti dello sviluppo sostenibile: economia, società e ambiente;
- inserire, tra i principi generali sullo sviluppo sostenibile, i 27 principi approvati a Rio de Janeiro nel 1992 e contenuti nella "Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo" introducendo, però,

anche il principio delle "responsabilità comune ma differenziata" (che manca);

- stabilire il principio della "diversità dei modelli di sviluppo" e il rispetto del diritto dei popoli di scegliere autonomamente i loro percorsi di sviluppo socio-economico, insieme ad adeguate garanzie per adottare in libertà e sicurezza le loro scelte;
- introdurre il principio della "partecipazione e l'acquisizione del consenso".

Secondo la Cina, la Conferenza di Rio+20 dovrà essere orientata a identificare le azioni da intraprendere sulla *green economy* e lo sviluppo sostenibile, ma dovrà essere nello stesso tempo focalizzata sulla costruzione del consenso. La Cina chiede che, in quella sede, siano ascoltate le ragioni e i diversi punti di vista dei Paesi in via di sviluppo, affinché le differenze siano messe al centro del dibattito per favorire l'ampliamento del consenso.

Infine, la Cina rileva che, se l'eradicazione della povertà è la priorità della *green economy*, sarà necessario contrastare quanto prima le barriere protezionistiche poste nei commerci internazionali, le quali non solo impediscono lo sviluppo della *green economy*, ma bloccano anche la cooperazione allo sviluppo della *green economy* nei Paesi più poveri. Inoltre, in base ai principi dello sviluppo sostenibile, i Paesi industrializzati hanno il dovere di guidare, a livello internazionale, la lotta a modelli di sviluppo basati su consumi insostenibili e hanno, altresì, il dovere di aiutare i Paesi più poveri con il trasferimento di risorse finanziarie, di nuove tecnologie e di *know-how*, favorendo il loro più ampio accesso ai mercati internazionali.