



Cambiamenti climatici: il Sud e il Nord del mondo verso la Conferenza di Copenaghen

A cura del CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale)

n. 2 - Ottobre 2009

ABSTRACT – Nell'imminenza della Conferenza di Copenaghen sui Cambiamenti Climatici, la scheda passa in rassegna le posizioni dei principali attori, con particolare attenzione ai paesi emergenti e a quelli del Sud, la cui partecipazione sarà decisiva ai fini di un futuro accordo.

Il mondo diviso a Copenaghen

La quindicesima Conferenza delle Parti della Convenzione sui Cambiamenti Climatici (COP 15), prevista per il 7-18 dicembre a Copenaghen, conclude il processo negoziale avviato a Bali nel 2007¹ per ampliare e approfondire gli impegni assunti nel quadro del Protocollo di Kyoto (KP) e preparare la sua seconda fase, per il dopo 2012².

L'appuntamento del dicembre 2009 ha assunto un'importanza particolare per una serie di fattori. Anzitutto, ci sono richiami urgenti – non condivisi dall'intera comunità scientifica internazionale ma fatti propri dal *Panel Intergovernamentale sul Cambiamento Climatico*, IPCC - sugli effetti delle attività umane sulle emissioni di gas serra, e di questi sui cambiamenti climatici. Viene in particolare considerato molto rischioso un innalzamento della temperatura del pianeta superiore ai 2 gradi centigradi. Per scongiurare tali effetti, secondo alcuni scienziati, entro il 2020 le emissioni globali dovrebbero essere ridotte tra il 25% e il 40% rispetto ai livelli del 1990³.

Se queste evidenze sembrerebbero favorire il raggiungimento di un accordo globale sul clima, ci sono tuttavia altri elementi che spingono ad una polarizzazione del dibattito.

Per un verso, il bilancio dei risultati finora raggiunti dal KP si presenta controverso: nel 2005 i 37 paesi firmatari avevano ridotto cumulativamente le proprie emissioni dell'11%, rientrando dunque largamente entro i parametri stabiliti. Il risultato è però da attribuire in buona parte al crollo del sistema industriale dei paesi dell'ex blocco comunista, che ha controbilanciato l'aumento del 7,5% delle emissioni degli altri paesi. L'Italia, impegnata a un taglio di emissioni pari al 6,5%, nel 2006 ha in realtà visto aumentare del 9,9% le sue emissioni totali rispetto al 1990. Il tasso di crescita delle emissioni risulta tuttavia inferiore (4,1%) adottando metodi di calcolo diversi che contabilizzano la capacità di assorbimento di gas serra tramite la gestione delle risorse forestali e agricole.

¹ Il Piano d'azione di Bali definisce i quattro pilastri dell'accordo sul clima: mitigazione, adattamento, finanziamenti e trasferimenti di tecnologie.

² La forma legale che potrà prendere l'accordo non è stata definita a Bali: ci sono una varietà di opzioni che passano da una semplice decisione della COP 15 a emendamenti alla UNFCCC o al KP, fino alla possibilità estrema di un nuovo accordo completamente indipendente dal KP.

³ Per una esposizione sintetica delle posizioni dell'IPCC, vedi: "*Climate Change 2007 Synthesis Report*", 2007, Geneva, in http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_spm.pdf

Vi è poi la situazione particolare degli Stati Uniti, che – com'è noto - non hanno ratificato il KP. Nel 2007 l'amministrazione Bush aveva per la prima volta ammesso l'esistenza di un rapporto tra le attività antropiche e il riscaldamento globale, accettando di partecipare ai negoziati internazionali di Bali. L'elezione di Obama nel 2008 - con una piattaforma elettorale che affermava l'importanza di un accordo globale per contenere il riscaldamento climatico, e il suo *green new deal* per fare uscire l'America dalla crisi incentivando gli investimenti in energia pulita - è stata un segnale di ulteriore avvicinamento al processo internazionale in atto.

Nel giugno 2009, il Congresso statunitense ha votato l'*American Clean Energy and Security Act*, anche noto come **Waxman-Markey Bill**, che ha stabilito un sistema di *cap-and-trade*⁴ che dovrebbe portare a una riduzione delle emissioni di circa il 17% rispetto ai livelli del 2005. La legge **deve ancora essere approvata dal Senato**, dove però si prospetta l'opposizione di molti senatori democratici, oltre che repubblicani.

Gli Stati Uniti – inoltre - hanno recentemente confermato di non avere intenzione di ratificare il KP, giudicandolo “un accordo vecchio di 20 anni in cui non possiamo rimanere bloccati [...]. Vogliamo azione da parte di tutti i paesi”⁵. Gli americani vogliono allontanarsi dal modello di un accordo globale vincolante, com'è il KP, e privilegiano la via di impegni nazionali individuali, fortemente imperniati sull'introduzione di nuove tecnologie nel settore energetico. I negoziatori sottolineano, inoltre, le responsabilità “comuni” verso il riscaldamento globale, puntando a includere i paesi emergenti (particolarmente Brasile, India e Cina) nel gruppo degli Stati che devono stabilire target per la riduzione delle emissioni.

L'Unione Europea, invece, difende un rafforzamento del modello del KP, e ha ribadito i suoi Obiettivi 20-20-20: ovvero il raggiungimento del 20% della produzione energetica da fonti rinnovabili, il miglioramento del 20% dell'efficienza e un taglio del 20% delle emissioni di anidride carbonica, entro il 2020. L'UE ha anche dichiarato di essere disposta ad un target di riduzione del 30% in caso di raggiungimento di un accordo globale.

I paesi del sud: uniti nella diversità

Agli occhi del Sud, l'impegno dei paesi del Nord per la riduzione dei gas serra non è stato, finora, proporzionale alle loro responsabilità “differenziate” nei confronti del riscaldamento globale. La posizione del G77 + Cina (il gruppo negoziale dei paesi non elencati nell'*Annex 1*⁶) è fondata su quattro elementi⁷:

- il dibattito sui cambiamenti climatici e un futuro accordo globale devono essere condotti all'interno del quadro creato dall'UNFCCC e del KP;
- l'accordo deve rispecchiare le responsabilità differenziate dei paesi del Sud nei confronti del riscaldamento globale e soprattutto deve rafforzare la promozione dello sviluppo sostenibile: cioè non deve avere ricadute negative sullo sviluppo economico e sociale di questi paesi;
- i paesi del Nord devono impegnarsi a ridurre entro il 2020 le loro emissioni in termini assoluti del 40% rispetto ai livelli del 1990;
- i paesi del Nord devono assumere impegni chiari per quanto riguarda il trasferimento di tecnologie volte alla generazione di energia pulita, così come per il finanziamento degli sforzi di adattamento ai cambiamenti climatici. Questi trasferimenti devono essere liberi da condizionalità e aggiuntivi rispetto agli Aiuti Pubblici allo Sviluppo. I G77 + Cina chiedono trasferimenti equivalenti allo 0.5-1% del PIL dei paesi industrializzati, pari a 170-340 miliardi di dollari⁸.

La strategia dei paesi del Sud è quella di serrare i ranghi e insistere perché i paesi del Nord si assumano gli oneri della riduzione delle emissioni, in termini sia di impegni concreti che di trasferimenti finanziari e tecnologici. In realtà, il gruppo è profondamente eterogeneo per quanto riguarda i livelli attuali di emissioni e la vulnerabilità (e il conseguente fabbisogno finanziario) agli effetti dei cambiamenti climatici.

⁴ Basato sulla creazione di un tetto delle emissioni e di un mercato delle stesse, all'interno del quale le entità regolate potranno scambiarsi i permessi di emissione ricevuti.

⁵ Si vedano le dichiarazioni di Jonathan Pershing, l'incaricato americano per i negoziati sui cambiamenti climatici, in “US threatens to derail climate talks by refusing Kyoto targets”, www.guardian.co.uk, 7 ottobre 2009.

⁶ Un elenco di 39 paesi industrializzati: solo ad essi si riferiscono gli obblighi di riduzione delle emissioni fissati dal Protocollo di Kyoto.

⁷ “Statement on Behalf of the G77 and China by Ambassador John Ashe”, Thematic Debate of the General Assembly on Climate Change, New York, febbraio 2008.

⁸ “Understanding the international negotiations a few months away from the Copenhagen agreed outcome, Institut de ‘énergie et de l’environnement de la francophonie, September 2009, in http://www.unep.org/roa/amcen/docs/AMCEN_Events/climate-change/RoadMap_Copenhagen.pdf

Le emissioni di gas serra di Cina e India sono cresciute ad un ritmo accelerato negli ultimi anni, portando i due paesi rispettivamente al primo e quarto posto al mondo per quanto riguarda i flussi annuali totali. Il quadro cambia però radicalmente se si considerano le emissioni pro capite, che vedono i due paesi asiatici a livelli sensibilmente inferiori rispetto ai paesi dell'*Annex 1*. La posizione della **Cina** nei negoziati è strategica, visto che oggi rappresenta il principale inquinatore e, con la sua industria trainata dalle esportazioni, un concorrente temibile per tutte le principali economie. L'attuale piano quinquennale cinese (2006-2010) punta a ridurre il rapporto tra consumo di energia e PIL (intensità energetica) del 20% rispetto al 2005, e incrementare la componente di energie rinnovabili al 10% nel 2010 e al 15% nel 2015. La Cina ha la più grande industria mondiale di fotovoltaico e ha raggiunto gli USA come principale mercato mondiale per i generatori eolici. Pechino ha dichiarato che il picco delle sue emissioni di gas serra verrà raggiunto entro il 2050, ma rifiuta di vincolarsi a precisi target quantitativi di riduzione. Inoltre, è uno degli Stati che più insiste sulla richiesta che la conversione energetica dei paesi del Sud sia fortemente sovvenzionata da quelli del Nord. Indubbiamente un eventuale impegno di Pechino a ridurre la crescita delle emissioni costituirebbe un segnale forte per gli Stati Uniti, finora restii ad adottare target vincolanti che potrebbero esporli maggiormente alla concorrenza cinese.

Su posizioni analoghe si trova l'**India**. Fortemente coinvolta nella ricerca (il presidente dell'IPCC, Rajendra Pachauri, è indiano), New Delhi ha recentemente adottato un Piano Nazionale per il Cambiamento Climatico, dal quale risulta evidente la tensione tra la necessità di garantire lo sviluppo industriale e la consapevolezza dell'elevata vulnerabilità agli effetti del cambiamento climatico. Riguardo a Copenaghen, l'India ribadisce la necessità di mantenere lo schema del KP senza vincoli per i PVS e punta su un maggior sostegno dei paesi del Nord alle attività di R&D sui cambiamenti climatici, tramite finanziamenti e partenariati.

Il **Brasile** ha registrato una crescita delle emissioni inferiore a quella di Cina ed India e detiene il primato mondiale della produzione di energie rinnovabili (il 46% del mix energetico, con prevalenza dell'etanolo e dell'energia idroelettrica). Il paese si dichiara molto impegnato a ridurre la crescita delle emissioni, in collegamento agli obiettivi nazionali di contrasto alla deforestazione (per la quale è prevista una riduzione dell'80% entro il 2020). Infatti, la posizione del Brasile a Copenaghen è particolarmente importante per quanto riguarda il tema del REDD (Riduzione delle Emissioni da Deforestazione e Degrado). Il meccanismo REDD, introdotto nei negoziati nell'ambito della COP 11 (2005), è uno dei temi più innovativi nelle trattative sui cambiamenti climatici. Secondo l'IPCC (2007) la riduzione o prevenzione della deforestazione - e le conseguenti minori emissioni di carbonio in atmosfera - rappresentano l'opzione di mitigazione che offre l'impatto maggiore e più immediato nel breve termine a livello globale. I negoziati riguardano le modalità di implementazione del meccanismo e vertono soprattutto su quattro criteri:

- il campo di applicazione, dal quale dipende il numero di beneficiari;
- il livello di base a partire dal quale calcolare le emissioni;
- l'ambito d'azione, che può essere nazionale o sub-nazionale;
- le fonti di finanziamento, che possono essere pubbliche (APS), private (derivanti cioè dai meccanismi di vendita di diritti di emissione di carbonio previsti da Kyoto, il Carbon Trading Mechanism), o un mix di finanziamento pubblico e privato.

A riprova dell'importanza strategica del meccanismo REDD, le Nazioni Unite hanno già istituito nel luglio del 2008 il meccanismo di finanziamento del programma UN-REDD, frutto della collaborazione tra FAO, UNDP e UNEP, basato su un fondo fiduciario finanziato da più paesi donatori (il cosiddetto multi-donor trust fund, amministrato dall'UNDP) che permette un sistema coordinato di sostegno finanziario a favore delle attività previste dal programma. Al contempo, a livello internazionale, talune voci della società civile sono apertamente critiche nei confronti dell'approccio di fondo sottostante a meccanismi come il REDD: recentemente il prestigioso istituto internazionale Institute of Physics 9 ha sostenuto che la logica mercantile che disciplina tali sistemi di negoziazione e di contabilità rischia di penalizzare - o comunque di non incentivare - i sistemi comunitari che in molti contesti locali assicurano un equilibrio dei sistemi socio-economici con l'ambiente.

Il Brasile si era originariamente opposto all'idea di includere la conservazione delle foreste nel mercato delle emissioni di carbonio, per timore che l'acquisto dei crediti da parte dei paesi del Nord servisse loro da alibi per allentare l'impegno alla riduzione delle proprie emissioni. Il negoziatore brasiliano Sergio Serra ha però recentemente annunciato una posizione più flessibile e disponibile ad accettare un meccanismo di finanziamento "misto" alla conservazione del patrimonio forestale, in cui figurerebbero sia finanziamenti volontari che crediti di carbonio¹⁰.

Fra i paesi a reddito medio, si segnalano alcuni Stati "virtuosi" come la **Corea del Sud**, che ha allocato circa l'80% dei fondi stanziati per affrontare la crisi finanziaria al sostegno alla conversione energetica e a progetti verdi in generale. A differenza di altri paesi, la Corea del Sud si è impegnata a tornare ai livelli di emissione del 2005 (o inferiori del 4%) entro il 2020.

⁹ IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science 6, 2009, "Distributive equity concerns in an international REDD mechanism: towards a Copenhagen climate agreement".

¹⁰ "Itamaraty admite incluir créditos de carbono no REDD", Observatório do Clima, settembre 2009, www.oc.org.br.

Vi sono poi i paesi del Sud più vulnerabili¹¹ agli effetti del cambiamento climatico, sia per le loro caratteristiche geografiche, sia per la povertà delle loro popolazioni e la loro dipendenza diretta dall'agricoltura per la sopravvivenza. Tra questi, spiccano i SIDS (piccoli Stati insulari in via di sviluppo), paesi la cui stessa esistenza è minacciata dagli effetti del cambiamento climatico, soprattutto per l'innalzamento del livello dei mari; e i **paesi africani**. Questi ultimi hanno recentemente raggiunto una posizione comune nell'ambito dell'Unione Africana, che nel luglio scorso ha ribadito la richiesta di ottenere compensazioni per gli elevati danni che il continente subisce a causa del cambiamento climatico (di cui peraltro è solo in minima parte responsabile). Tra i punti principali della posizione comune africana, la richiesta ai paesi sviluppati di ridurre le loro emissioni del 40% entro il 2020 e dell'80% entro il 2050 rispetto al dato del 1990, di finanziare misure di mitigazione per 200 miliardi di dollari entro il 2020 e di stanziare 67 miliardi di dollari l'anno per sostenere le necessità di adattamento dei PVS. Inoltre, gli africani chiedono che i diritti di proprietà intellettuale sulle tecnologie verdi siano resi più flessibili.

Secondo stime della Commissione Europea, gli sforzi di mitigazione e adattamento da parte dei paesi del Sud richiederanno circa 100 miliardi di euro all'anno entro il 2020, da reperire tramite:

- aiuti pubblici internazionali (tra 22 e 50 miliardi di euro all'anno): l'Unione ha messo sul tavolo un'offerta dai 2 ai 15 miliardi di euro l'anno;
- finanziamenti privati, derivanti soprattutto dell'espansione del mercato del carbonio internazionale (fino a 38 miliardi di euro all'anno);
- fonti interne ai paesi del Sud¹².

Infine, un interessante contributo è venuto recentemente da un consorzio di ONG internazionali – tra cui il WWF e Greenpeace – che ha prodotto il Copenaghen Climate Treaty, un documento in forma di bozza di trattato che avanza proposte per la modifica del KP e per una serie di decisioni che riguarderebbero azioni immediate da realizzare entro il 2012¹³.

I nodi principali del negoziato

Elaborare un accordo che consenta la partecipazione degli Stati Uniti ma accolga anche almeno in parte le richieste degli altri partecipanti è la più grande sfida del negoziato. Washington (così come altri paesi del Nord) vorrebbe superare la distinzione netta tra i paesi elencati nell'*Annex 1* e gli altri, e che i paesi del Sud (almeno i più sviluppati) si assumessero impegni di riduzione del tasso di crescita delle loro emissioni e dichiarassero il periodo entro il quale quelle emissioni raggiungeranno il loro picco.

Un secondo nodo centrale è quello degli impegni dei paesi dell'*Annex 1* in termini di trasferimento di risorse finanziarie e di tecnologia a sostegno delle politiche di mitigazione e adattamento dei paesi del Sud. Questi ultimi vorrebbero un nuovo fondo, gestito almeno in parte dalle Nazioni Unite, mentre i paesi del Nord, Washington in primis, preferiscono che i fondi siano gestiti da istituzioni come la Banca Mondiale. Una parte consistente di quei fondi dovrebbe provenire da attori privati attraverso meccanismi come *cap-and-trade* o Redd. La sfida verte sulla capacità dei meccanismi istituzionali di garantire un'elevata partecipazione del settore privato, riducendo però il rischio che la possibilità di acquistare crediti di carbonio indebolisca l'impegno per la riduzione di emissioni.

Un ultimo elemento in evidenza fra le possibili novità di Copenaghen è l'inclusione di settori altamente inquinanti che finora sono rimasti fuori sia dagli accordi globali che dalle politiche nazionali per la riduzione delle emissioni. L'Associazione Internazionale del Trasporto Aereo (IATA) ha recentemente dichiarato l'intenzione dei suoi membri di ridurre le emissioni del 50% entro il 2050, dando un segnale sulla possibilità di lavorare a specifici accordi settoriali¹⁴.

¹¹ Global Humanitarian Forum, "Human Impact Report: Climate Change. The Anatomy of a Silent Crisis", 2009, Geneva.

¹² "Climate Change: Commission sets out global finance blueprint for ambitious action by developing nations". <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1297&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

¹³ A Copenhagen Climate Treaty, in <http://www.greenpeace.org/raw/content/international/press/reports/ngo-copenhagen-treaty.pdf>

¹⁴ "Airlines set precedent with plan to reduce emissions", Financial Times, 23 settembre 2009.

Coordinamento redazionale a cura di:

Camera dei deputati

SERVIZIO STUDI

DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI

Tel. 06.67604939

e-mail: st_affari_esteri@camera.it