

LA CONFERENZA DI COPENHAGEN:
UN ACCORDO FALLIMENTARE O LA BASE DI UN NUOVO
ORDINE INTERNAZIONALE PER IL CONTENIMENTO DEL
CAMBIAMENTO CLIMATICO?

STEFANO NESPOR

SOMMARIO: 1. La Conferenza di Copenhagen sul cambiamento climatico. — 2. L'Accordo di Copenhagen. — 3. Un nuovo ordine per l'ambiente?

1. La Conferenza indetta dalle Nazioni Unite svoltasi nel dicembre 2009 a Copenhagen (denominata *Copenhagen Climate Talks*) ha concluso un periodo di due anni di negoziazioni internazionali, tutte rivolte a porre le basi di un nuovo regime globale per il contenimento del cambiamento climatico, sostitutivo del Protocollo di Kyoto destinato a scadere nel 2012.

A Copenhagen così confluivano e si sovrapponevano la 15esima Conferenza delle Parti (COP-15) della Convenzione quadro sul cambiamento climatico (UNFCCC) e la più ristretta 5° Conferenza delle Parti (KP-5) del Protocollo di Kyoto. Oltre a queste, erano anche previste le riunioni conclusive di due gruppi di lavoro (c.d. *ad hoc working groups*, AWG): il primo sulle iniziative di cooperazione a lungo termine (*Long Term Cooperative Action* — LCA-AWG) nell'ambito della UNFCCC, il secondo sulle modifiche da introdurre al Protocollo di Kyoto (KP AWG) nell'ambito di quest'ultimo trattato. Entrambi i gruppi sono stati istituiti nel dicembre del 2007 alla COP-13 di Bali, contestualmente alla fissazione del *Bali Action Plan* e della *Bali Road Map*, una sequenza di tappe finalizzata a raggiungere un accordo vincolante globale proprio a Copenhagen ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Sulla COP-13 di Bali si veda nel sito della Convenzione quadro sul cambiamento climatico: http://unfccc.int/meetings/cop_13/items/4049.php. Un testo inglese del

Su due grandi temi la Conferenza avrebbe dovuto porre le basi di un nuovo regime condiviso da tutti i paesi partecipanti: tempi e modalità delle riduzioni delle emissioni di gas serra (l'anidride carbonica e gli altri gas che provocano il cambiamento climatico) e modalità di ripartizione dei costi e dei sacrifici.

Alla fine, su nessuno dei due temi la Conferenza ha offerto soluzioni vincolanti e condivise dai paesi partecipanti, né ha posto basi concrete per raggiungerle in un prossimo futuro.

Dopo aver rischiato a più riprese il fallimento per l'impossibilità di raggiungere un accordo tra paesi ricchi, paesi poveri e paesi emergenti, all'ultimo giorno utile, il 19 dicembre 2009, i delegati dei 193 Stati si sono trovati d'accordo solo sul fatto che erano necessari nuovi colloqui e si sono limitati a «prendere atto» (*taking note*) di un «Accordo» elaborato la sera precedente da un gruppo di capi di Stato e di governo (Stati Uniti, Cina, Francia, Brasile, Sud Africa). Secondo il Segretario esecutivo della COP-15 de Boer, la formula adottata della presa d'atto è stata «un modo di riconoscere che c'è stato qualcosa, senza però giungere a dividerne il contenuto».

2. In sintesi, questi sono i punti principali dell'Accordo ⁽²⁾.

Prima di tutto, l'Accordo riconosce che il cambiamento climatico è una delle maggiori sfide dell'umanità e pone l'obiettivo di limitare a 2 gradi il riscaldamento climatico nel 2050 (senza però fissare obiettivi precisi per la stabilizzazione del clima).

Tun accordo
una speranza
a

L'Accordo prevede poi i seguenti impegni:

a) i paesi ricchi (i paesi industrializzati dell'Annex 1 del Protocollo di Kyoto) debbono indicare entro il 31 gennaio 2010 gli impegni che intendono assumere per ridurre le emissioni di gas serra entro il 2020;

b) tutti gli altri paesi (non inclusi nell'Annex 1), con esclusione del gruppo dei paesi più poveri (c.d. LDC, *Least Developed States*, composto da 49 Stati) e degli Stati il cui territorio è costituito da piccole isole (c.d. AOSIS, *Alliance of Small Island States*, composta da 39 Stati) si impegnano ad indicare entro la medesima data del 31 gennaio 2010, con possibilità di ulteriori aggiunte, gli interventi di mitigazione

TS II-

Bali Action Plan è nel medesimo sito: http://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cp_bali_action.pdf.

⁽²⁾ Il testo dell'Accordo e tutte le decisioni assunte alla Conferenza di Copenhagen sono consultabili in: <http://unfccc.int/2860.php>.

del cambiamento climatico che intendono porre in essere a livello nazionale (*Nationally Appropriate Mitigation Actions* o NAMA's);

c) i paesi ricchi si impegnano a costituire un apposito fondo fornendo contributi per 30 miliardi di dollari per i primi tre anni al fine di sostenere finanziariamente le azioni di contenimento del cambiamento climatico dei paesi di cui al punto b), che precede, e di adattamento al cambiamento per i paesi più poveri e gli Stati-piccole isole.

d) i paesi ricchi si impegnano inoltre a fornire contributi per un importo complessivo di 100 miliardi di dollari all'anno fino al 2020 per finanziare azioni dei paesi poveri e in via di sviluppo volte al contenimento del cambiamento climatico, a condizione che siano previsti strumenti per rendere trasparenti e verificabili l'effettiva attuazione delle azioni programmate;

e) è prevista inoltre la costituzione di due organismi, un Comitato per l'esame di ulteriori fonti di finanziamento e un *Copenhagen Green Climate Fund* per gestire e sostenere i progetti di mitigazione e di adattamento.

3. Indubbiamente, se si raffrontano i risultati ottenuti alle aspettative e agli obiettivi posti dalla *Bali Road Map*, il giudizio non può che essere negativo. E tale è stato, spesso in modo aspro, da parte delle organizzazioni ambientaliste ⁽³⁾, che hanno posto in evidenza che l'unico risultato ottenuto è un «accordo» che non solo non è vincolante, ma non è stato neppure fatto proprio dalla Conferenza, sicché non raggiunge neppure lo *status* di uno strumento di *soft-law* di riferimento per azioni future ⁽⁴⁾.

L'Accordo invece è stato valutato in modo positivo da parte di tutti i Governi dei paesi emergenti che hanno rimarcato come esso possa porre le basi per un nuovo ordine internazionale in materia di cambiamento climatico. Analogo giudizio, sia pure con maggiore cautela, è stato formulato anche dai Presidenti di Stati Uniti e Francia ⁽⁵⁾.

⁽³⁾ Secondo Greenpeace «la gente deve riprendere in mano il proprio futuro»; secondo il Wwf «il documento si colloca a pochi centimetri di distanza dal totale fallimento, ed è inutile per contenere il cambiamento climatico».

⁽⁴⁾ R. FOWLER, *An Initial Assessment Of The Copenhagen Outcomes*, dicembre 2009, in corso di pubblicazione.

⁽⁵⁾ Secondo il Presidente degli Stati Uniti Barack Obama, «l'accordo è un primo

T le azioni

In effetti, vari aspetti inducono a formulare valutazioni non decisamente pessimistiche (6). Tra questi, due spiegano la soddisfazione dei paesi in via di sviluppo.

Il primo. L'Accordo segna l'abbandono della pretesa di leadership nella politica per il governo dell'ambiente globale del mondo ricco in generale e dell'Unione europea in particolare (le cui aspirazioni in questo senso erano fondate sul comportamento virtuoso tenuto nell'attuazione degli impegni assunti con il Protocollo di Kyoto); segna nello stesso tempo il passaggio a una fase in cui scelte e obiettivi per affrontare l'emergenza posta dal cambiamento climatico saranno materia condivisa con le altre importanti economie emergenti (7).

Il secondo. L'Accordo segna una svolta nella storia delle negoziazioni sul contenimento del cambiamento climatico, caratterizzata fino ad ora da uno scontro tra l'impostazione dei paesi ricchi, secondo cui la stabilizzazione del clima globale doveva avere la priorità su qualsiasi altra considerazione, e l'impostazione dei paesi emergenti, secondo cui la stabilizzazione del clima avrebbe dovuto essere attuata sulla base di un ribilanciamento globale dei livelli di benessere e di consumo esistenti. Per i primi, il contenimento del cambiamento climatico era l'obiettivo da raggiungere; per i secondi, era anche l'occasione per un riassetto dei rapporti di forza globali. L'Accordo segna il prevalere dell'impostazione dei paesi emergenti secondo cui il contenimento del cambiamento climatico non può prescindere dalla realizzazione del diritto allo sviluppo e alla modernizzazione dei paesi poveri (diritto che, non va dimenticato, fin dal 1964 l'Assemblea delle Nazioni Unite ha qualificato come un vero e proprio diritto umano).

Tenendo sullo sfondo questo quadro di complessivo ~~ridisegna-~~ ^{riassetto} ~~mento~~ dei rapporti tra paesi ricchi e paesi poveri e di affermazione del ruolo dei paesi emergenti come gruppo a sé stante portatore di specifici interessi, individuiamo tre aspetti positivi dell'Accordo.

A) L'Accordo ratifica il superamento della semplicistica divisione del mondo in due blocchi, i paesi industrializzati (inclusi nell'*Annex 1* del Protocollo di Kyoto) e tutti gli altri paesi (Paesi Non *Annex*

passo verso una nuova era di azione a livello internazionale»; secondo il Presidente francese Sarkozy «l'Accordo è stato raggiunto, anche se imperfetto».

(6) Si veda M. DOELLE, *The Legacy of the Climate Talks in Copenhagen: Hopenhagen or Brokenhagen?* consultabile in <http://ssrn.com/abstract=1535669>.

(7) H. BOLL STIFTUNG, *Nach Kopenhagen der Weltuntergang? Versuch, einen Pfad durchs Dickicht des Klimastreits zu bahnen*, disponibile in <http://www.boell.de/navigation/akademie-helmut-wiesenthal-klimagipfel-kopenhagen-8232.html>.

1) ~~che~~ non tenendo conto delle profonde divisioni geopolitiche, economiche, politiche e sociali esistenti all'interno dei due blocchi e soprattutto all'interno del blocco dei paesi non industrializzati, rendeva pressoché impossibile la formazione di accordi generali.

↳ ? questa sud-divisione,

Già nel corso delle trattative che avevano portato ad una frettolosa elaborazione del Protocollo di Kyoto (come nel caso di Copenhagen, messo a punto proprio nelle ore conclusive della Conferenza del 1997) questa bipartizione aveva dimostrato tutta la sua fragilità. La COP di Kyoto, del resto, era fallita anche perché gli Stati Uniti si erano rifiutati di ratificare un accordo che lasciasse mano libera nella produzione e nell'incremento delle emissioni di gas serra indistintamente a tutti i paesi poveri, senza distinguere quelli che erano, già a metà degli anni Novanta, in via di accelerato sviluppo: Brasile, Cina e India in primo piano. Questi ultimi, d'altro canto, facendo gruppo con tutti gli altri paesi poveri, si erano rifiutati di assumere obblighi che, secondo loro, avrebbero dovuto gravare solo sui paesi ricchi, sia perché principali responsabili storicamente del cambiamento climatico, sia perché forniti del potenziale e delle capacità per adottare gli interventi di contenimento.

L'Accordo segna così l'affermazione dei paesi economicamente emergenti come realtà autonoma e distinta dalla grande massa dei paesi poveri o in via di sviluppo o, per usare la terminologia dei trattati sul clima, dai Paesi Non *Annex 1* e, conseguentemente, lo sgretolamento della divisione in due blocchi.

Del resto, già nelle COP che sono precedute alla COP-15 di Copenhagen era stata riconosciuta e formalizzata l'esistenza di una pluralità di raggruppamenti di Stati, ciascuno portatore di interessi comuni e distinti ed era stato anche accettato che ciascuno Stato potesse far parte contemporaneamente di più raggruppamenti. Oltre agli Stati più ricchi riuniti nel G-20 e il Forum delle Economie più importanti (*Major Economies Forum-MEF*), costituito da 17 stati nel marzo del 2009 proprio in vista della COP-15 ⁽⁸⁾ dove ha lanciato la proposta di un «Piano d'azione tecnologica per una Partnership globale», hanno operato come gruppo autonomo la Alleanza degli Stati — piccole isole (~~*Alliance of small-island States-AOSIS*~~) composta da 39 Stati e, spesso, all'interno di questa, il sottogruppo degli Stati piccole isole con eco-

↳ () ✗

(8) Gli Stati che hanno costituito il MEF sono: Australia, Brasile, Canada, Cina, Unione europea, Francia, Germania, India, Indonesia, Italia, Giappone, Corea, Messico, Russia, Sudafrica, Regno Unito e Stati Uniti.

nomie emergenti (*Small island developing states*- SIDS) hanno operato poi come gruppo autonomo, composto da circa 50 Stati, gli stati più poveri e meno sviluppati (*Least Developed Countries*-LDCs) e il gruppo dei paesi OPEC, uniti nella politica di ostruzionismo a qualsiasi progetto di limitazione o tassazione dell'uso dell'energia derivante dal petrolio. Hanno poi in spesso agito in modo congiunto, formando un sottogruppo trasversale, molti stati africani. La formazione tuttavia che nelle due settimane della COP di Copenhagen è emersa per la prima volta come un protagonista di rilievo, e secondo alcuni come il vincitore della conferenza, è stato il gruppo BASIC, formato da Brasile, Sudafrica, India e Cina, riconosciuto come ~~tale~~ anche dagli Stati Uniti.

L'affermazione del gruppo BASIC ha relegato sullo sfondo uno dei gruppi storicamente più attivi nelle COP sul clima, vale a dire il G-77, cui aderiscono tutti i paesi in via di sviluppo e che conta oltre 130 membri: durante l'intera conferenza, il G-77 non ha mai presentato una proposta o una posizione unitaria. Si è ridotta anche (per i dissensi interni) la presenza del c.d. *Umbrella Group*, formato da Stati Uniti, Canada, Australia, Nuova Zelanda, Giappone, Russia, Islanda e Norvegia.

B) Il riconoscimento del superamento dei due blocchi formati dai paesi industrializzati e dai paesi non industrializzati ha posto anche le basi per un ripensamento degli strumenti per affrontare un tema così complesso e così conflittuale come il cambiamento climatico. Si è infatti diffusa la consapevolezza che è utopico l'obiettivo di mettere d'accordo in una stessa conferenza, su tutti gli aspetti di un tema che interferisce con le prospettive di sviluppo e di benessere nel lungo periodo, tutti i paesi: sia i paesi che non vogliono rinunciare al livello di benessere acquisito, sia i paesi che hanno da pochi decenni intrapreso un percorso verso migliori condizioni di vita delle loro popolazioni, sia infine i paesi (come quelli del gruppo Aosis) per i quali qualsiasi ulteriore sviluppo che ripercorra il modello finora adottato rappresenta una minaccia alla loro stessa sopravvivenza. La Conferenza di Copenhagen ha così aperto la strada alle proposte, già da vario tempo presenti, di scomporre le iniziative di contenimento del cambiamento climatico (*unpacking the problem*, secondo lo slogan ormai diffuso tra i sostenitori di questo orientamento) e di organizzare trattative su specifici temi di rilievo, a ciascuna delle quali partecipano solo le parti interessate.

In questo senso, poco prima della Conferenza di Copenhagen, ha preso decisamente posizione il premio Nobel 2009 per l'economia

1-);

1 questi ultimi

H ONITA' a se' Haute

Elinor Olstrom. In uno studio predisposto nell'ottobre del 2009 per la Banca Mondiale ⁽⁹⁾ Olstrom osserva che politiche unitarie adottate su scala globale difficilmente ottengono risultati soddisfacenti, mentre hanno più probabilità di successo politiche che adottano un metodo policentrico su vari livelli territoriali, a partire dal livello locale per giungere al livello dell'accordo internazionale bilaterale o multilaterale. Questo metodo che privilegia il pluralismo delle iniziative e delle azioni, osserva ancora Olstrom, ha vari vantaggi: promuove sforzi, esperimenti e strategie a multipli livelli, permette di comparare i costi e i benefici delle varie attività intraprese e di valutare così le variabili che, nelle diverse realtà, ne hanno determinato il successo o il fallimento. Inoltre, in questo modo si incoraggia il formarsi di impegni collettivi e l'assunzione di responsabilità dal basso, per sviluppare iniziative su scala ridotta, ma riproducibili su scala più ampia in caso di esito positivo.

In questo diverso modo di affrontare i problemi può inquadrarsi l'azione congiunta — annunciata proprio nel corso della Conferenza — decisa da Stati Uniti, Australia, Francia, Giappone, Norvegia e Regno Unito — di dedicare 3.5 miliardi di dollari per finanziare tra il 2010 e il 2012 le iniziative inserite nei progetti c.d. REDD (*Reducing Emissions from Deforestation and Degradation*), volte a frenare o fermare una delle cause più rilevanti del cambiamento climatico non trattata né disciplinata nel Protocollo di Kyoto, la deforestazione nei paesi particolarmente colpiti da questo problema ⁽¹⁰⁾.

C) L'Accordo, per quanto vago e non impegnativo, indica ~~una~~ ~~convergenza~~ per definire un comune modo di procedere per il futuro. I paesi emergenti hanno infatti acconsentito alla richiesta dei paesi ricchi di subordinare gli impegni finanziari assunti per sostenere le azioni volte a contenere il cambiamento climatico progettate dai paesi

⁽⁹⁾ E. OSTROM, *A Polycentric Approach for Coping with Climate Change*, Background Paper to the 2010 World Development Report: Development in a Changing Climate.

⁽¹⁰⁾ ROSEMARY LYSTER, *The New Frontier of Climate Law: Reducing Emissions from Deforestation and Degradation*, Legal Studies Research Paper No.10/08, University of Sydney, gennaio 2010, consultabile in <http://ssrn.com/abstract=1531990>. Sui progetti REDD si veda anche ERIN MYERS, *Policies to Reduce Emissions from Deforestation and Degradation (REDD) in Tropical Forests. An examination of the issues facing the incorporation of REDD into market-based climate policies*, in Resources for the Future, dicembre 2008, consultabile in http://www.rff.org/RFF/Documents/RFF-Rpt-REDD_final.2.20.09.pdf.

— un percorso

minore

poveri e dai paesi emergenti a una verifica ad opera di un organo imparziale del loro concreto stato di attuazione. Più specificatamente, l'Accordo pone le premesse per la ricerca di regole condivise che garantiscano l'erogazione con modalità e in tempi predeterminati delle risorse finanziarie necessarie per realizzare i progetti di riduzione delle emissioni e, successivamente, di un impiego controllato ⁽¹¹⁾.

Sono argomenti che, pur a prima vista di decisiva importanza, sono stati in passato metodicamente trascurati, a causa della reciproca sfiducia tra paesi erogatori e paesi percettori dei finanziamenti: i primi sul corretto uso delle risorse versate, i secondi sull'affidabilità degli impegni assunti dai paesi industrializzati per sostenere gli investimenti per l'adeguamento tecnologico necessario per attuare i progetti di contenimento delle emissioni. Certamente, la sfiducia di questi ultimi era alimentata anche dalla mancanza di organismi effettivamente indipendenti, preposti a verificare e garantire gli adempimenti assunti: le autorità esistenti che si occupano di questi aspetti, quali il GEF (*Global Environment Facility*) e la Banca Mondiale, sono infatti sgradite ai paesi emergenti perché controllate dai paesi ricchi; d'altro canto, questi ultimi diffidano di altre possibili autorità già esistenti proprio perché verrebbe a mancare il controllo sull'utilizzazione delle risorse erogate ⁽¹²⁾.

L'Accordo, con il prevedere la costituzione di due nuovi organismi, un Comitato per esaminare fonti e modalità di finanziamento e un apposito organismo, il Copenhagen *Green Climate Fund*, per la gestione dei progetti di mitigazione e di adattamento, ha nella sostanza riconosciuto la fondatezza delle doglianze dei paesi in via di sviluppo, ed ha posto le basi per superare questo scoglio e per offrire le assicurazioni necessarie sia ai paesi finanziatori che ai paesi percettori

⁽¹¹⁾ Soprattutto nel corso del 2009, numerosi sono stati gli studi che si sono soffermati sulla necessità di mettere a punto strategie finanziarie condivise per il contenimento delle emissioni su scala globale. In particolare, si vedano *Climate Finance: Regulatory and funding Strategies for Climate Change and Global Development*, a cura di R.B. Stewart, B. Kingsbury e B. Rudyk, NYU Press, New York, ottobre 2009, disponibile in www.climatefinance.org; A. PENDLETON e S. RETALLACK, *Fairness in Global Climate Change Finance*, London, Institute for Public Policy Research, 2009) consultabile in www.boell.de/ecology/climate/climate-energy-6455.html.

⁽¹²⁾ Questo aspetto è stato posto in evidenza in un saggio che ha di poco preceduto la COP-15: M.A. BALLESTEROS, S. NAKHOODA e J. WEKSMAN, *Power, Responsibility, and Accountability: Re-Thinking the Legitimacy of Institutions for Climate Finance*, World Resources Institute, Washington Novembre 2009.

delle risorse: entro breve tempo, quindi potrebbero essere stabilite le necessarie regole di erogazione, di registrazione, di contabilità e di verifica dei fondi via via disponibili.

In conclusione, e fermo restando che l'esito della Conferenza di Copenhagen è stato certamente deludente, c'è una fondata speranza che proprio questo esito abbia posto le prime basi per un nuovo modo di affrontare il cambiamento climatico a livello globale.

Resta tuttavia il fatto che una lezione continua ad essere riproposta da tutti i negoziati sul cambiamento climatico: il tavolo del benessere, ai livelli raggiunti dai paesi ricchi, offre un banchetto al quale non tutti possono partecipare: o l'accesso resta ristretto ai pochi partecipanti finora ammessi, oppure, se i partecipanti aumentano (come ovvi principi di uguaglianza e di giustizia impongono), le portate dovranno essere radicalmente ridotte.