

# La Conferenza di Copenaghen

## tra fallimento e nuovi modelli di *governance* globale

di Vito De Lucia

### Introduzione: una visione condivisa?

Le parti della Convenzione sul Clima e del Protocollo di Kyoto si incontreranno a Bonn ad inizio Aprile in quella che sarà la prima riunione ufficiale dopo la Conferenza di Copenaghen del Dicembre scorso. Questa riunione verterà in larga misura su questioni procedurali e di carattere organizzativo ed esplorativo. I due gruppi di lavoro<sup>1</sup> che presiedono ai lavori delle due tracce negoziali aperte alla conferenza di Bali nel 2007 dovranno stabilire il piano di lavoro per il resto dell'anno fino alla prossima Conferenza delle Parti (COP), prevista per il prossimo Dicembre a Cancun, in Messico. Uno dei punti più controversi da affrontare sarà quello del ruolo che dovrà avere l'Accordo di Copenaghen. Alla luce degli eventi di Copenaghen, di cui più avanti, ed in vista di questo nuovo anno di negoziati sul clima, è bene, a titolo introduttivo, svolgere qualche riflessione sul concetto di “visione condivisa” posto alla base del processo negoziale iniziato a Bali.

La visione condivisa è uno dei punti centrali del documento noto come *Bali Action Plan*<sup>2</sup>, e si riferisce in particolare (punto 1.a) alla condivisione di obiettivi di lungo termine in materia di cooperazione diplomatica ed obiettivi di mitigazione delle emissioni, nel rispetto del quadro etico-giuridico della Convenzione, basato sul principio di comuni ma differenziate responsabilità<sup>3</sup>.

Questa condivisione si è mostrata, alla prova dei fatti, fragile, quasi traballante. Le contrapposizioni non sono solo da trovarsi in quell'interesse egoistico razionale posto alla base dell'agire, accettato (quasi) universalmente come realtà politica sottostante al diritto internazionale<sup>4</sup>. Le contrapposizioni sono molto più profonde, e non sembra possibile riconciliarle in seno alle Nazioni Unite al momento. Questo dato è sottolineato da due fatti: in primo luogo il deludente e controverso Accordo di Copenaghen è stato preparato e approvato da un numero molto ristretto di paesi, in maniera non trasparente, ed è stato poi distribuito alle altre Parti solo perché lo approvassero.

---

<sup>1</sup> Uno affiliato alla Convenzione, l'Ad Hoc Working Group on Long term Cooperative Action under the Convention, e l'altro al Protocollo, l'Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol.

<sup>2</sup> Documento adottato dalla Conferenza delle Parti a Bali che prevede il piano d'azione che avrebbe dovuto portare al raggiungimento di un accordo alla Conferenza di Copenaghen, e articolato su 4 elementi centrali - mitigazione, adattamento, tecnologia e finanziamenti – organizzati nell'ambito di una visione condivisa.

<sup>3</sup> Vedi anche De Lucia, V. (2009) *Il Principio di Comuni ma Differenziate Responsabilità*, AmbienteDiritto Electronic Law Review, <http://www.ambientediritto.it>

<sup>4</sup> Sia dalla scuola “realista” che da quella “idealista”, pur se con notevoli differenze e sfumature.

In secondo luogo in ragione del ruolo stesso delle Nazioni Unite. Se da una parte l'ONU si sono mostrate incapaci di facilitare il raggiungimento di un accordo globale sul clima, dall'altra si sono "prestate" a questo teatro politico e di potere. Ban ki Moon ha pragmaticamente accettato il raggiungimento dell'Accordo di Copenaghen come un "inizio essenziale", in qualche modo dando una legittimità ad un processo diplomatico che mal si sposa con le procedure decisionali delle Nazioni Unite. E proprio Ban ki Moon, il cui carisma è stato messo in discussione più di una volta dal suo insediamento, e l'ONU in generale, hanno perso fortemente credibilità a Copenaghen.

Inoltre, il tanto atteso rientro americano, grazie alla presidenza Obama, in seno al multilateralismo del regime climatico, si è rivelato piuttosto una tendenza verso una costruzione geopolitica oligarchica, orientata a ridimensionare il ruolo dell'ONU, e ad enfatizzare consessi politici ridotti, quali il G20, il *Major Economies Meeting*, o la *Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate*. È recente un intervento di Johnatan Pershing<sup>5</sup>, vice inviato speciale per i cambiamenti climatici del Ministero degli Esteri statunitense, il quale disegnava a grandi linee il futuro del regime climatico. Viste le complessità di un eventuale accordo climatico che sia comprensivo ed efficace, ha dichiarato Pershing, non è possibile immaginare che 192 Stati siedano tutti attorno ad un tavolo per raggiungere il consenso su ogni dettaglio. Sarebbe invece auspicabile che un ristretto gruppo di Stati "maggiori" preparino un accordo poi da approvare da parte di tutti gli altri. Una riproposizione del processo di Copenaghen, come vedremo, pur se mirato all'adozione di un futuro accordo giuridicamente vincolante: il Diritto Internazionale sembra forse prendere una piega nuova, allontanandosi dal modello delle Nazioni Unite basato sul consenso, e avvicinandosi ad un modello di tipo oligarchico-aristocratico che riconosca in punto di diritto e di *governance* le differenze che esistono *de facto* tra Stati maggiori e minori.

### **Scienza e Politica sulla strada per Copenaghen**

L'ultimo rapporto del Pannello Intergovernativo sui Cambiamenti Climatici (IPCC), pubblicato nel 2007, ha ribadito in modo deciso la necessità di combattere i cambiamenti climatici al fine di evitare conseguenze disastrose per ambiente e società umane. Nello stesso tempo, lo stesso rapporto ha completato un processo attraverso cui la questione del clima è penetrata con forza nella coscienza collettiva<sup>6</sup>: il consenso sulla necessità di agire è oramai condiviso da società civile, attivisti, comunità politica internazionale e scienza. Questo processo, lentamente in atto sin almeno dal 2001, è stato

---

<sup>5</sup> Suzanne Goldberg, *UN should be sidelined in future climate talks, says Obama official*, The Guardian online, 14 Gennaio 2010, <http://www.guardian.co.uk/environment/2010/jan/14/climate-talks-un-sidelined>

<sup>6</sup> Vedi Charlotte Streck, Robert O'Sullivan, Toby Janson-Smith and Richard G. Tarasofsky (eds) *Climate Change and Forests Emerging Policy and Market Opportunities*, Brookings Institution Press 2008

accelerato dalla pubblicazione nel 2006 del rapporto Stern<sup>7</sup>, il quale aveva prodotto stime di danni economici sostanziali conseguenti ad una mancata stabilizzazione della concentrazione dei gas serra nell'atmosfera pari a 550ppm. Oggi la concentrazione supera i 380ppm. Le più recenti raccomandazioni indicano però in 350ppm la soglia entro cui si considera possibile mantenere l'aumento della temperatura media globale di superficie al di sotto dei 2 gradi centigradi. Rimanere entro tale soglia è a sua volta considerato obiettivo minimo precauzionale<sup>8</sup> per evitare le conseguenze peggiori dei cambiamenti climatici, pur nella consapevolezza che tale soglia potrebbe comunque determinare cambiamenti drammatici a livello continentale e regionale<sup>9</sup>. E proprio a Bali nel 2007, subito dopo la pubblicazione del rapporto dell'IPCC, era iniziato il processo negoziale finalizzato al raggiungimento di un accordo per estendere la vigenza del Protocollo di Kyoto. La COP15 avrebbe dovuto rappresentare una svolta nella lotta ai cambiamenti climatici. Dopo due amministrazioni Bush, in cui i cambiamenti climatici, e il Protocollo di Kyoto, erano stati negletti, l'elezione di Barak Obama a Presidente degli Stati Uniti aveva contribuito a rinvigorire le speranze dei movimenti ambientalisti, dei paesi in via di sviluppo, e anche dell'Unione Europea, nell'aspettativa di un rinvigorimento del multilateralismo internazionale, come promesso da Obama prima durante e dopo la sua campagna elettorale<sup>10</sup>.

Nel frattempo la comunità scientifica ha contribuito ad imprimere urgenza ai negoziati sul clima. Nei mesi precedenti la COP15 si sono susseguiti avvertimenti sui rischi potenzialmente enormi, posti dai cambiamenti climatici: inondazioni, siccità, desertificazione, innalzamento del livello dei mari. E gli stessi cambiamenti già in atto, quali scioglimento di ghiacciai, si stanno manifestando più velocemente di ogni previsione. Al contempo le problematiche legate alla cosiddetta giustizia climatica sono emerse con forza, grazie alla crescente consapevolezza che saranno i paesi e le popolazioni che meno (o nulla) hanno contribuito al surriscaldamento globale a soffrirne le maggiori e più gravi conseguenze.

Entrambe le questioni, quella specificatamente ambientale, e quella più spiccatamente etica, avrebbero dovuto essere risolte a Copenaghen, secondo il modello negoziale stabilito a Bali, basato su quattro elementi principali: riduzione delle emissioni di gas serra; adattamento ai cambiamenti climatici oramai

---

<sup>7</sup> Stern, N. (2006) *Stern Review on The Economics of Climate Change* (pre-publication edition) HM Treasury, London

<sup>8</sup> Dall'Unione Europea al G8 all'IPCC, l'obiettivo dei 2 gradi centigradi è supportato dai più. Vedi ad esempio, la recente Comunicazione della Commissione Europea, *International climate policy post-Copenhagen: Acting now to reinvigorate global action on climate change*, Bruxelles, 9 Marzo 2010

[http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/com\\_2010\\_86.pdf](http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/com_2010_86.pdf); *Towards a climate agreement in Copenhagen: Norwegian positions*, position paper del governo norvegese in vista della COP15,

[http://www.regjeringen.no/upload/MD/Vedlegg/Klima/klimaforhandlinger/towards\\_copenhagen.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/MD/Vedlegg/Klima/klimaforhandlinger/towards_copenhagen.pdf); G8, Chair's Summary, 10 Luglio 2009, [http://www.g8italia2009.it/static/G8\\_Allegato/Chair\\_Summary.1.pdf](http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/Chair_Summary.1.pdf)

<sup>9</sup> Questo è particolarmente vero con riguardo ad Africa, America Latina e nei piccoli Stati insulari del Pacifico, che rischiano di venire sommersi. Vedi IPCC 2007 per dettagli.

<sup>10</sup> Promesse e retorica che gli avrebbe poi anche fruttato il Premio Nobel per la Pace, nella cui motivazione è esplicitamente menzionato questo aspetto, nonché il “raccordo” con i cambiamenti climatici.

inevitabili; trasferimento di tecnologie; finanziamenti e investimenti a beneficio dei paesi in via di sviluppo, e a supporto dei tre elementi precedenti. Il piano negoziale elaborato a Bali, e la relativa “visione condivisa” della comunità internazionale, si sarebbe dovuta articolare lungo due tracce negoziali parallele, una relativa al Protocollo di Kyoto, e l'altra alla Convenzione Quadro sul Clima (UNFCCC). Quest'ultima ha in particolare la funzione di assecondare il rientro degli Stati Uniti nei negoziati, in considerazione del fatto che gli Stati Uniti, non avendo ratificato il Protocollo, non possono partecipare alla traccia negoziale relativa al Protocollo di Kyoto.

### **Il ridimensionamento delle aspettative**

Dopo il sostanziale nulla di fatto della Conferenza di Poznan nel 2008, il processo negoziale ha vissuto un 2009 molto intenso, sia in ragione della crescente attenzione della società civile globale sui temi della giustizia climatica, sia in ragione delle previste riunioni cosiddette intersessionali, la cui funzione è quella di preparare i testi negoziali provvisori sulla base di documenti presentati dalle Parti, di discutere dettagli diplomatici e tecnici, e in generale di preparare il terreno in vista della Conferenza. Ma sin dalla riunione di Bonn, tenutasi nell'agosto 2009, si è cominciato a profilare un ridimensionamento delle aspettative. Il Segretario Esecutivo dell'UNFCCC, Yvo De Boer, aveva dichiarato proprio alla fine della riunione di Bonn, che continuando di questo passo sarebbe stato difficile raggiungere un accordo a Copenaghen<sup>11</sup>. Helen Clark, Direttore del Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP) aveva successivamente dichiarato al *Financial Times*<sup>12</sup> che la Conferenza di Copenaghen, pur rappresentando un passo molto importante, non sarebbe da considerare, in modo troppo ottimistico, anche il passo finale: un eventuale mancato raggiungimento dell'accordo non sarebbe un fallimento. A settembre poi, lo *Earth Times*<sup>13</sup> riportava che il Ministro dell'Energia Statunitense, Steven Chu, aveva illustrato come l'obiettivo della COP15 sarebbe stato quello di raggiungere un accordo realistico, date le esigenze politiche dei paesi chiave coinvolti (USA, Cina e India in particolare, dal punto di vista americano), e viste le difficoltà nel trovare un accordo, come testimoniato anche dal G8+5 tenutosi a L'Aquila. Chu insisteva poi che la COP15 non si sarebbe dovuta considerare come l'ultima spiaggia, e neppure come la tappa fondamentale e conclusiva del processo negoziale iniziato a Bali nel 2007. Il fallimento di Copenaghen quindi sembra essere stato ampiamente preparato. Piano piano poi, questo ridimensionamento delle aspettative ha cominciato a

---

<sup>11</sup> Earth Times, *We might not make it at Copenhagen, says UN climate chief*, 14 Agosto 2009,

<http://www.earthtimes.org/articles/show/281428,we-might-not-make-it-at-copenhagen-says-un-climate-chief.html>

<sup>12</sup> Harvey Morris e Fiona Harvey, *Warning on hopes for Copenhagen deal*, Financial Times online, 1 Settembre 2009

<sup>13</sup> Earth Times, *US wants workable rather than ideal climate deal in Copenhagen*, 15 Settembre 2009,

<http://www.earthtimes.org/articles/show/285728,us-wants-workable-rather-than-ideal-climate-deal-in-copenhagen.html>

trovare anche una spiegazione chiara, legata al quadro politico interno degli Stati Uniti, e ad un piano strategico che si articola su due “fronti” principali.

### **Verso una nuova architettura del regime climatico**

In primo luogo, si è posta la necessità, da parte della delegazione statunitense, di rifiutare ogni quantificazione di obblighi di riduzione delle emissioni, in conseguenza del fatto che il Congresso Americano non avrebbe fatto in tempo ad approvare alcuna legislazione climatica (ad esempio la legge Waxman-Markey) prima della riunione di Copenaghen. Proprio in questo senso si era chiaramente espressa Carol Browner, consigliere sul clima di Obama, e ciò ha ridotto di fatto a zero lo spazio di manovra della delegazione statunitense a Copenaghen. Il Senato degli Stati Uniti infatti non ratificherebbe alcun obbligo sottoscritto in sede internazionale che sia più oneroso di quanto non sia previsto o prevedibile in sede di legislazione nazionale. La storia della mancata ratifica del Protocollo di Kyoto, pur negoziato, influenzato e sottoscritto dall'allora vice presidente Al Gore, insegna.

In secondo luogo, vi era, e continua ad esistere, una spinta piuttosto forte verso una nuova architettura del regime climatico post-Kyoto. Questa nuova architettura, descritta come capace di “salvare la COP15<sup>14</sup>” dal fallimento, è basata non più sul raggiungimento di un accordo globale in cui siano stabiliti obblighi giuridici di riduzione delle emissioni, ma su di un approccio cosiddetto *bottom-up* (dal basso), frutto di un’aggregazione di piani di riduzione delle emissioni, su base volontaria, dei singoli Stati, e/o di accordi bilaterali o regionali - come specificato da un articolo apparso su *Foreign Affairs* l'autunno scorso<sup>15</sup>. Questo approccio, che propone tra l’altro il *Major Economies Meeting*<sup>16</sup> come il forum dove i singoli Stati possano presentare, discutere e coordinare tutta una serie di azioni mirate alla riduzione delle emissioni, era già stato proposto da Carlo Carraro in un recente Simposio: “Invece di negoziati *top-down* e globali concentrati su obiettivi di riduzione nazionali, ogni Stato o gruppo di Stati verrebbe a determinare il proprio contributo ai fini di uno sforzo cooperativo per ridurre le emissioni di

---

<sup>14</sup> Michael Levi (2009) *Copenhagen's Inconvenient Truth. How to Salvage the Climate Conference*, Foreign Affairs, Settembre/Ottobre 2009

<sup>15</sup> Levi (2009) *op. cit.*

<sup>16</sup> Il *Major Economies Forum on Energy Security and Climate Change* è stato creato dal Presidente americano G. W. Bush, al fine di costruire un dialogo “ristretto” in termini di partecipazione, ma sufficientemente “largo” in termini di emissioni. I 16 membri del dialogo rappresentavano - e rappresentano - circa l’80% delle emissioni globali. Obama ha proseguito su questa strada, convocando un *Major Economies Forum on Energy and Climate*, tenutosi il 27 e 28 di Aprile 2009 a Washington. Il meeting era inteso come preliminare e preparatorio verso il G8 di luglio alla Maddalena. Le nazioni invitate sono 17: Australia, Brasile, Canada, Cina, Unione Europea, Francia, Germania, India, Indonesia, Italia, Giappone, Corea del Sud, Messico, Russia, Sud Africa, Gran Bretagna e Stati Uniti. La Danimarca ha partecipato in considerazione del fatto che avrebbe presieduto la Conferenza sul clima di Copenaghen. Sono state invitate anche le Nazioni Unite

gas serra, e verrebbe a scegliere i partner con cui intende cooperare<sup>17</sup>”. In termini simili, un recente articolo del *Belfer Center for Science and International Affairs*<sup>18</sup> di Harvard discute proprio un modello basato su obiettivi stabiliti in via volontaria attraverso legislazioni nazionali, registrati poi in un comune documento internazionale con la “promessa” di rispettarli. L'articolo considera questo modello più efficace e più flessibile di quello attuale, e ne loda la fattibilità politica. È importante notare come l'articolo vagheggi proprio la possibilità che un tale approccio possa emergere nell'ambito di un gruppo negoziale ristretto – il che lascia immaginare un G8/G20 o un *Major Economies Meeting* come forum deputato a condurre questa operazione - per poi essere allargato in un secondo momento. C'è poi da sottolineare come anche questo secondo aspetto rispecchi una strategia politica atta ad evitare “imbarazzi” in sede di ratifica, come successo per il Protocollo di Kyoto: proponendo obiettivi volontari non si porrebbe il problema di ratificare norme di diritto internazionale da parte del Senato Americano.

### **L'Accordo di Copenaghen**

Il 19 Dicembre 2009, Il Presidente Danese della COP Rasmussen ha presentato all'assemblea plenaria della Conferenza delle Parti il cosiddetto Accordo di Copenaghen, con la richiesta di adottarlo come decisione della COP. Già alcune ore prima però, Obama, poco prima di imbarcarsi per gli Stati Uniti, aveva annunciato il raggiungimento di un accordo, “il cui testo è quasi del tutto finalizzato<sup>19</sup>”. La realtà è che l'accordo, nonostante il nome, è nato in maniera e con contenuti che manifestano con molta chiarezza la profonda spaccatura in seno alle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici - e non solo. La Conferenza delle Parti ha potuto solo “prendere nota” di questo documento, mancando il consenso unanime necessario per l'adozione formale di una decisione della COP, che è l'organo di governo della Convenzione sul Clima. Ma diamo una breve occhiata al valore giuridico del documento, e al suo contenuto.

Questo documento è stato preparato in via del tutto non trasparente da un gruppo ristretto di Parti della Convenzione - Stati Uniti, Cina, India, Brasile e Sud Africa - e da loro approvato, per poi essere

---

<sup>17</sup> Carlo Carraro (2009) *Incentives and Institutions. A Bottom-up Climate Policy Framework*, Global Economic Symposium: Establishing a Global Climate Regime 2009 <http://www.global-economic-symposium.org/solutions/the-global-environment/establishing-a-global-climate-regime/strategyperspectivefolder/incentives-and-institutions-a-bottom-up-climate-policy-framework>

<sup>18</sup> Robert N. Stavins (2009) *A Portfolio of Domestic Commitments: Implementing Common but Differentiated Responsibilities*, Policy Brief, Harvard Project on International Climate Agreements, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, October 19, 2009

<sup>19</sup> In originale: “most of the text has been completely worked out”. Citazione dalla Conferenza Stampa del Presidente Obama del 18 Dicembre 2009. Vedi il sito della Casa Bianca per il testo: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-during-press-availability-copenhagen>

presentato in seduta plenaria per l'approvazione, in maniera piuttosto irrituale. Operazione avvenuta dietro "porte chiuse", e non resa più trasparente per via di un secondario coinvolgimento di "un'altra dozzina" di paesi, tra i quali Francia e Gran Bretagna. L'approvazione poi è stata apparentemente richiesta senza dare tempo sufficiente per visionare e capire il documento (l'ambasciatore della Bolivia ha parlato di non più di 60 minuti), e senza che lo stesso fosse disponibile in numero sufficiente di copie, o in ogni rilevante traduzione.

Da un punto di vista formale, il fatto che la COP abbia preso solamente nota<sup>20</sup> dell'accordo ha come conseguenza che il documento rimanga "esterno" alla documentazione ufficiale della Convenzione. Da un punto di vista pratico però, proprio l'averne preso nota ne riconosce l'esistenza, e chiama in causa l'articolo 7(2) della UNFCCC, che stabilisce che la COP "facilita, su richiesta di due o più Parti, il coordinamento dei provvedimenti da esse adottati per fronteggiare i cambiamenti climatici e i loro effetti, tenendo conto delle diverse circostanze, responsabilità e capacità delle Parti e dei loro rispettivi obblighi derivanti dalla Convenzione", consentendo quindi attività, da parte della COP, che supportino questo accordo. Ed infatti il Presidente Danese della COP ha preso iniziative al fine di facilitare l'"associazione" delle Parti all'Accordo. Al di là di queste conseguenze procedurali però, l'Accordo non ha, di per sé, specifico valore giuridico vincolante, ma solo un valore politico-programmatico, ed ha una funzione "operativa" nel senso del tutto limitato che chi si associ al documento si impegnerà, entro il 31 Gennaio 2010<sup>21</sup>, a presentare e a registrare in appendice al documento i propri obiettivi di riduzione delle emissioni.

Il documento "riconosce" che l'aumento della temperatura media terrestre dovrebbe essere contenuto entro i 2 gradi centigradi, ma tale riconoscimento ha valore solamente politico, non rappresentando un obiettivo vincolante. L'accordo prevede quindi che i paesi industrializzati (le Parti incluse dell'Allegato I<sup>22</sup> della Convenzione) provvedano a registrare in appendice al documento i propri obiettivi. Lo stesso meccanismo di registrazione in appendice è previsto per i paesi in via di sviluppo - ad eccezione dei paesi più poveri e dei piccoli Stati insulari - anche se prevede "azioni" specifiche, piuttosto che obiettivi nazionali di mitigazione in senso generale. Questo è un chiaro tentativo di rimodellare l'intero

---

<sup>20</sup> È da ricordare come vi sia un precedente nella storia della UNFCCC di questo "prendere nota" di un documento non adottato dalla COP: alla COP2 tenutasi a Ginevra la Conferenza delle Parti prese nota della Dichiarazione Ministeriale di Ginevra, che poi diede una forte spinta verso l'adozione del Protocollo di Kyoto.

<sup>21</sup> Ma questo termine è da considerarsi solamente indicativo, tanto è vero che Stati che si sono associati all'Accordo hanno continuato ad registrare i propri obiettivi successivamente a quella data. Per dettagli sullo stato delle registrazioni si veda il sito web della UNFCCC: <http://unfccc.int/home/items/5262.php>

<sup>22</sup> Documento allegato alla Convenzione sul Clima, in cui sono elencate le Parti (per la maggior parte Paesi Sviluppati) su cui grava la maggiore responsabilità dei cambiamenti climatici, e che di conseguenza (e in ossequio al principio di comuni ma differenziate responsabilità) assumono tutta una serie di obblighi specificati nell'articolo 4.2 della Convenzione. Le stesse Parti assumono poi gli specifici obblighi di riduzione quantificata delle emissioni specificate nell'Allegato B del Protocollo di Kyoto

regime climatico, allontanandosi dal Protocollo di Kyoto e dalle modalità in esso contenute per allocare le comuni ma differenziate responsabilità. In particolare, e ragione delle vigorose proteste dei paesi del G77<sup>23</sup>, il modello di Kyoto prevede una chiara distinzione tra debitori climatici, ossia i paesi industrializzati, e creditori climatici, ossia in paesi in via di sviluppo (inclusi i paesi del nuovo gruppo BASIC, Brasile, Cina, India e Sud Africa). E su questo punto si è sempre arenata la politica climatica americana, da sempre subordinata a questioni economiche di competitività rispetto alle economie emergenti quali, in particolare, la Cina.

Il resto del documento offre ben poco d'interessante, se si eccettuano le previsioni di un fondo di 10 miliardi di dollari l'anno fino al 2012 finalizzato all'adattamento dei paesi in via di sviluppo a quei cambiamenti climatici oramai inevitabili, e della menzione di una volontà di mobilitare ulteriori 100 miliardi di dollari l'anno entro il 2020. Nulla è precisato circa il gestore di questi fondi, questione da sempre annosa in ambito di relazioni economiche e ambientali internazionali, dato che diverse organizzazioni internazionali (Banca Mondiale, *Global Environmental Facility*, COP etc.) hanno sistemi di *governance* i cui meccanismi di rappresentanza variano in maniera significativa, tra due estremi: un dollaro un voto, uno Stato un voto.

L'ultimo paragrafo prevede poi di rivedere il tutto nel 2015, al fine di considerare l'efficacia dei passi intrapresi, e introduce la possibilità di di "stringere" la soglia precauzionale di aumento della temperatura media terrestre, con riferimento a 1.5 gradi centigradi. Quest'ultimo riferimento, ricordiamo, è stato adottato come obiettivo minimo dal gruppo africano (che insieme ad alcuni paesi latinoamericani, in particolare la Bolivia, ed ai piccoli Stati insulari mirano invece ad una soglia di 1 grado), dal momento che anche un aumento della temperatura media di 2 gradi verrebbe a corrispondere ad un aumento continentale di 3,5 gradi<sup>24</sup>, e quindi porterebbe a disastrose conseguenze per i popoli del continente africano<sup>25</sup>. Nel quadro di questo documento il riferimento sembra però poco più di un artificio retorico. È poi espressa la volontà di creare un *Technology Mechanism*, il cui obiettivo dovrebbe essere quello di coordinare le attività di ricerca, diffusione e trasferimento di

---

<sup>23</sup> Vedi Hira Jhamtani, *Developing countries: no successful outcome without Kyoto Protocol commitment*, Third World Network, Update 04, 8 Dicembre 2009

<http://www.twinside.org.sg/title2/climate/news/copenhagen01/TWN.copenhagen.up04.doc>

<sup>24</sup> IPCC (2007)

<sup>25</sup> Lumumba Di-Aping, diplomatico sudanese e Chair del G-77 alla COP15 ha infatti dichiarato che l'obiettivo di 2 gradi emerso in un documento transitorio, e poi espresso nell'Accordo di Copenaghen rappresenta un patto suicida, la morte certa per l'Africa. Vedi: Kate Sheppard, *Poor Countries Reject "Suicide Pact"*, Mother Jones, 9 Dicembre 2009, dove Lumumba, ha dichiarato: "Two degrees centigrade [of warming] translates into 3.75 degrees in Africa, which means basically Africa is being turned into a furnace. That's basically certain death for Africa, and as such it's not something that any African—man, child, or woman—will accept. I cannot imagine which president of which African state will choose to condemn his citizens to total devastation and destruction in order to keep the supremacy of Western economies." <http://motherjones.com/environment/2009/12/poor-countries-g77-suicide-pact-copenhagen>

tecnologie<sup>26</sup>.

Il contenuto dell'Accordo è decisamente debole, senza obiettivi specifici di mitigazione e con obiettivi deboli di finanziamento per l'adattamento. Per mettere infatti in prospettiva l'obiettivo di 100 miliardi di dollari l'anno per il 2020 – che va suddiviso in finanziamento per l'adattamento e finanziamento per il trasferimento di tecnologia – va considerato che le stime più recenti dei costi di adattamento ai cambiamenti climatici nei paesi in via di sviluppo sono nell'ordine di qualche centinaia di miliardi di dollari l'anno<sup>27</sup>. Inoltre non c'è stata alcuna decisione in materia di deforestazione, tecnologia (ad eccezione della menzionata creazione di un vago Meccanismo Tecnologico), migrazioni climatiche, riduzione dei consumi, chiara assunzione di responsabilità da parte dei paesi industrializzati, nonché nessun mandato specifico circa la futura adozione di un Trattato di Diritto Internazionale (ossia giuridicamente vincolante).

## **Dopo Copenaghen**

Dopo Copenaghen, i paesi del gruppo BASIC hanno dichiarato<sup>28</sup> di riconoscere ai processi negoziali sotto l'egida della Convenzione un ruolo centrale nei negoziati sul clima, e anzi la Cina e il Brasile hanno reso esplicito che le tracce negoziali ufficiali della Convenzione rimangono “gli unici processi negoziali legittimi”. Allo stesso tempo però, i paesi del gruppo BASIC hanno riconosciuto l'importanza dell'Accordo di Copenaghen, del suo valore politico e di facilitazione dei negoziati sul clima, mostrando una certa ambivalenza. Dal canto loro gli Stati Uniti hanno espresso con molta chiarezza l'intenzione di voler formalizzare l'Accordo come piattaforma negoziale privilegiata e punto di partenza alla prossima riunione, la COP16 che si terrà a Cancun, in Messico, nel 2010. Inoltre hanno sottolineato l'inefficienza di lunghi tempi negoziali in assemblea plenaria, e la necessità invece di privilegiare consultazioni bilaterali e regionali. Anche il Giappone ha espresso la convinzione che in futuro i negoziati dovrebbero basarsi sul contenuto dell'Accordo. L'Unione Europea sembra mantenersi in una posizione equidistante, riconoscendo l'importanza dei progressi registrati nei testi negoziali ufficiali,

---

<sup>26</sup> Non è questa la sede, ma questo aspetto solleva tutta una serie di problemi legati al principio di precauzione ed al ruolo, la regolamentazione e la *governance* della tecnologia nell'ambito regime climatico

<sup>27</sup> La UNFCCC prevede stime che variano tra gli 86 e i 109 miliardi di dollari l'anno fino al 2030. Un recente studio preparato per l'International Institute for Environment and Development e il Grantham Institute for Climate Change dell'Imperial College London, però stima che costi di adattamento saranno almeno 2-3 volte superiori alle stime della UNFCCC. Vedi Martin Parry, Nigel Arnell, Pam Berry, David Dodman, Samuel Fankhauser, Chris Hope, Sari Kovats, Robert Nicholls, David Satterwaite, Richard Tiffin, Tim Wheeler (2009) *Assessing the costs of adaptation to climate change: A critique of the UNFCCC estimates*, International Institute for Environment and Development, report August 2009, <http://www.iied.org/pubs/pdfs/11501IIED.pdf> Vedi anche Martin Parry (2010) *Copenhagen number crunch*, Nature Reports Climate Change, 14 January 2010

<sup>28</sup> In una dichiarazione congiunta alla fine della seconda riunione ministeriale dei paesi del gruppo BASIC tenutasi nel Gennaio 2010 <http://moef.nic.in/downloads/public-information/JointStatement.pdf>

ma anche l'importanza dei contributi dell'Accordo ai fini del raggiungimento di testi negoziali finali. Dopo l'insuccesso diplomatico di Copenaghen, dovuto in larga parte al ruolo di secondo piano cui è stata relegata rispetto a Stati Uniti e paesi del gruppo BASIC<sup>29</sup>, l'Unione Europea è concentrata sulla pianificazione di nuove strategie di diplomazia climatica<sup>30</sup>.

Ma già le aspettative per il raggiungimento di un accordo si stanno concentrando non tanto sulla COP16, ma bensì sulla COP 17, che si terrà in Sud Africa, come rivelato a Febbraio da Connie Hedegaard, nuovo Commissario Europeo sul clima<sup>31</sup>. Il Guardian<sup>32</sup> fa eco a queste dichiarazioni di Hedegaard, e riporta di come una buona fetta di “diplomatici del clima”, americani ed europei, non ritengono possibile un accordo in Messico, date le varie circostanze che ostano ad una tale conclusione, dai problemi di politica interna statunitensi, alla mancanza di effettiva leadership dell'Unione Europea, alla mancanza di chiarezza circa quali obblighi siano disposti ad accollarsi i paesi del gruppo BASIC.

Nel frattempo il governo Boliviano, uno dei paesi che si è opposto con maggiore forza all'adozione dell'Accordo di Copenaghen, ha organizzato un Vertice Mondiale dei Popoli sul Clima e sui Diritti della Madre Terra, che si terrà a Cochabamba a fine Aprile, e che riunirà delegazioni ufficiali di alcuni governi<sup>33</sup>, movimenti sociali e ambientalisti, popolazioni indigene e gli emergenti movimenti sulla giustizia climatica.

Le speranze di raggiungere una visione condivisa così come immaginata a Bali sembra sfilacciarsi sempre di più, nonostante le minacce dei cambiamenti climatici si facciano sempre più imminenti. I principi di solidarietà e responsabilità su cui si fonda, in linea di principio, la Convenzione sul Clima, si scontrano nella realtà con interessi politici ed economici del tutto egoistici, e con visioni della “comunità” delle nazioni unite e del diritto internazionale diverse, e per certi versi, incompatibili.

---

<sup>29</sup> Lo stesso Parlamento Europeo, in una risoluzione adottata il, ha constatato “[...] l'incapacità dell'Unione europea di svolgere un ruolo di primo piano nella lotta al cambiamento climatico, non avendo neppure partecipato alla fase finale dei negoziati con Stati Uniti, Cina, India, Brasile e Sud Africa sulla bozza definitiva dell'accordo”. Vedi *Risoluzione del Parlamento europeo sui risultati della conferenza di Copenaghen sul cambiamento climatico (COP 15)*, B7-0070/2010, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0019&language=IT&ring=B7-2010-0070>

<sup>30</sup> Strategie che dovrebbero essere chiarite durante la riunione dei capi di governo dei paesi dell'Unione prevista per il 25 e 26 Marzo.

<sup>31</sup> Che sottolinea come non a caso il Sud Africa è uno dei paesi del gruppo BASIC. Vedi <http://euobserver.com/885/29537>

<sup>32</sup> Damian Carrington, Suzanne Goldenberg, Juliette Jowit, Jonathan Watts, Alok Jha, James Randerson, David Smith, David Adam, Tom Hennigan, *Chances of Copenhagen climate talks 'rematch' unlikely, say experts*, The Guardian online 1 Febbraio 2010, <http://www.guardian.co.uk/environment/2010/feb/01/global-climate-agreement-rematch-2010>. Vedi anche Alok Jha, Suzanne Goldenberg, John Vidal, Jonathan Watts, David Smith, James Randerson, Damian Carrington, David Adam, Tom Hennigan *Experts on the chances of a global climate deal working in Mexico in 2010*, The Guardian online, 1 Febbraio 2010, <http://www.guardian.co.uk/environment/2010/feb/01/experts-chances-global-climate-deal>

<sup>33</sup> Ed in particolare i Paesi dell'ALBA, Alleanza Bolivariana per i Popoli della Nostra America, vedi <http://www.alianzabolivariana.org>, in spagnolo