

La Conferenza delle Nazioni Unite sulle variazioni climatiche.

GUIDO BARONE* e STEFANO CASERINI**

Presentata dal Socio Guido Barone
(Adunanza del 1° febbraio 2013)

Key Words: Climate Changes; Global Warming; Greenhouse Effect; Conferences of the Organizing Parties.

Sommario:

A partire dalla Conferenza di Rio de Janeiro (1992) che aveva istituito la UNFCCC (United Nation Framework Convention on Climate Change) con il compito di coordinare tutti i possibili negoziati e iniziative riguardanti la mitigazione delle variazioni climatiche, si sono succedute periodicamente una serie di Conferenze (COP - Conferences of the Organizing Parties). Negli ultimi anni queste riunioni sono diventate annuali: in particolare dopo il mezzo fiasco di Copenhagen (2009), l'entusiasmante assemblea di Cancùn (2010) e la pausa di riflessione di Durban (2011), nell'anno appena chiuso si è tenuta la Conferenza di Doha in Qatar (dal 26 novembre all'8 dicembre) dedicata alle discussioni sui negoziati per la prevenzione e l'adattamento alle variazioni climatiche. L'Assemblea di Doha era molto importante perché nel 2012 è venuto a scadenza il Trattato operativo di Kyoto, attivato nel 2005, che prevedeva una serie di impegni da parte dei 37 firmatari, (rispetto ai 57 sottoscrittori dell'originario Protocollo del 1997) per limitare le emissioni di CO₂ e anche per sostenere gli sforzi dei paesi più poveri o in maggiori difficoltà.

In questa comunicazione vengono riportate le ultime laboriose trattative che hanno portato a prolungare il ciclo di conferenze e iniziative fino al 2020.

I risultati sono stati in parte deludenti, ma si è riusciti in extremis a strappare l'impegno di tutti i presenti a prolungare fino al 2020 le trattative, tramite le COP annuali e le Commissioni preparatorie, come si è fatto finora. Il problema è che la crisi economica globale sta scoraggiando alcuni Partner dall'attuare le politiche di limitare le emissioni, ricorrendo a programmi di energie alternative, o a diluire nel tempo l'erogazione di fondi a favore dei Paesi poveri o in pericolo.

Introduzione

I cambiamenti climatici si stanno ormai imponendo come la grande questione ambientale del XXI secolo. La comunità scientifica ha prodotto lavori di grandissimo spessore che tolgono i dubbi residui sulla realtà del riscaldamento globale (Global Warming GW) in atto, sulla determinante influenza umana e sulla pericolosità dei

*Guido Barone - Accademia di Scienze Fisiche e Matematiche in Napoli,
guido.barone@unina.it

**Stefano Caserini – DIAR, Sezione Ambiente, Politecnico di Milano,
stefano.caserini@polimi.it

danni attesi nei prossimi decenni. Il processo alla base di questo fenomeno è attribuito quasi unanimamente all'accumulo in atmosfera dei Gas Serra (Greenhouse Gasses): biossido di carbonio, metano, composti alogenati. Oramai gli studiosi del clima discutono sui dettagli dell'andamento del GW e forniscono un quadro sempre più preoccupante dell'andamento nel tempo che sembra stia accelerando [1], come segnalato da molti sintomi: ondate di calore, siccità e incendi boschivi, riduzione dell'estensione della banchisa artica, distacco di interi frammenti della piattaforma antartica, regressione dei ghiacciai alpini, contrapposti a fenomeni meteorologici estremi, come i recenti tifoni che hanno colpito New York (Sandy) e le Filippine (Bopha), località mai interessate in passato. I più preoccupanti sono i processi di feedback che si generano: la fusione dei ghiacci marini, ad esempio, lascia scoperte vaste distese dell'Oceano Artico le cui acque si riscaldano più rapidamente; più in generale la scomparsa dei ghiacci fa diminuire l'albedo per cui una maggior quantità di energia solare viene assorbita dalla superficie terrestre; la stessa fusione dei ghiacci costieri accelera lo scioglimento in mare dei ghiacciai antartici e groenlandesi; la fusione del permafrost circumartico, incluso quello sottostante la piattaforma continentale, comporta la formazione di marcite o la destabilizzazione dei clatrati giacenti sotto i fondali che liberano entrambi metano, potente gas serra [2-4]. Nel 2009 al G8 tenuto all'Aquila i Leader degli 8 Paesi più industrializzati riconobbero che il GW è di origine antropica e che si dovesse limitarlo a un aumento di non più di 2 °C rispetto al periodo preindustriale, impegnandosi a una riduzione di emissioni di gas serra del 50% entro il 2050 [5]. A livello politico però i negoziati per un accordo internazionale sulle riduzioni delle emissioni di gas serra sono state condotte molto lentamente.

I Precedenti.

Vale la pena di ricordare che già nel 1988 l'Environment Agency delle Nazioni Unite e la World Meteorological Organization (WMO) avevano istituito la IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Changes) Agenzia con il compito di raccogliere, analizzare e organizzare in Rapporti periodici i risultati di tutte le pubblicazioni scientifiche sull'argomento. La Conferenza di Rio (1992) aveva a sua volta istituito la UNFCCC (United Nation Framework Convention on Climate Change) con il compito di coordinare tutti i possibili negoziati e iniziative riguardanti la mitigazione delle variazioni climatiche e l'attribuzione delle responsabilità e degli impegni per attuare opportune politiche di erogazione di fondi a sostegno della comunità internazionale e dei Paesi più poveri. La terza Conferenza di Kyoto (COP3 1997) aveva proposta alle 156 Delegazioni Governative il Protocollo che prevedeva di ridurre entro il 2012 le emissioni di CO₂.

Il Protocollo di Kyoto fu sottoscritto solo da 56 Delegazioni con la riserva di ratifica da parte dei rispettivi Governi; divenne però operativo sotto forma di Trattato solo quando fu ratificato anche dalla Russia nel 2005, raggiungendo il sufficiente numero minimo di 37 dei 56 Governi iniziali. L'adesione della Russia rientrò nell'ambito di una complessa trattativa con i principali Paesi dell'UE, riguardante le forniture del

gas siberiano. Tra i Governi che invece non ratificarono il Trattato vi era quello degli USA, sia per le pressioni delle lobby del carbonio, sia per la concorrenza economica generale oramai in atto da parte dei grandi paesi emergenti come la Cina. Comunque alla Conferenza di Bali (COP13, 2007) fu proposta una Road Map per il prosieguo del dopo Kyoto (a partire dal 2013) da approvare nella COP15 di Copenhagen. Nel contempo l'IPCC aveva pubblicato il 4th Report [6], che servirà da base di riferimento del gruppo dei 37 per condurre i negoziati successivi.

Alla COP15 di Copenhagen (2009) la UE propose di limitare l'aumento delle emissioni all'8% per mantenere il GW nei +2°C entro il 2012, data di scadenza del Trattato. Fu anche attivata la Banca di Compensazione che aveva il compito di condurre degli accordi di scambio delle emissioni di CO₂ prodotte dai Paesi industrializzati con altrettanti crediti dei Paesi scarsamente emettitori, crediti che avrebbero fruttato aiuti economici diretti dai primi. Fu anche dato vita all'AWG-KP (Adhoc Working Group degli aderenti al Kyoto Protocol) che era stato proposto alla Conferenza COP13 di Bali nel 2007, che avrebbe a sua volta condotto trattative intermedie preparatorie tra il gruppo dei 37 e USA, Cina, India, Australia e Canada. Questo gruppo avrebbe quindi operato successivamente mediante la AWG-LCA (AWG-Long term Cooperation Action) tra il gruppo dei 37, i 5 di cui sopra e altri 50 Paesi.

Comunque Copenhagen fu un mezzo fiasco, per il disimpegno della Delegazione USA e dei grandi Paesi emergenti, Cina, India e Brasile.

A Cancùn (COP16, 2010) i risultati furono invece molto più incoraggianti [5,7]: presenti 194 Delegazioni che approvarono in 193 le risoluzioni finali che prevedevano tra l'altro l'istituzione del Green Climate Fund, con un Comitato permanente per cooperare con la World Bank per gestire i fondi stanziati e aiutare i Paesi poveri ad implementare nuove tecnologie eco-compatibili, nonché il REDD (Reduction of Deforestation and forest Degradation) Plan. Inoltre fu approvato il piano di supporto e soccorso per i Paesi a rischio di sommersione per la crescita del livello degli oceani (nel 2011 il Governo di Kiribati ha concluso un trattato per trasferire gli abitanti nelle Isole Fiji il cui Governo ha loro riservato un proprio territorio al riparo dalle alte maree).

La COP18 di Doha in Qatar.

Dopo l'entusiasmante Conferenza di Cancùn (2010) e la pausa di riflessione di Durban (2011), negli ultimi giorni dell'anno scorso (dal 26 novembre all'8 dicembre) le discussioni sono riprese nell'assemblea mondiale di Doha in Qatar. Si doveva infatti decidere cosa fare dopo la attuale scadenza del Trattato di Kyoto e come riprendere gli impegni delle ultime due Assemblee e delle consultazioni parziali intercorse nel frattempo, malgrado la generale crisi economica internazionale.

L'Assemblea di Doha era molto delicata. Le posizioni in campo fra i vari blocchi geopolitici erano e sono molto distanti, e non solo quelle fra USA e Cina. A livello locale si iniziano a vedere alcune azioni, ma in misura ancora limitata. Finora l'UE ha espresso posizioni avanzate in accordo con molti paesi poveri o in via di sviluppo ma

non ancora sufficientemente forti economicamente. L'UE ha annunciato di aver superato nel 2012 l'obiettivo propostosi dell'8% nella riduzione delle emissioni raggiungendo per alcuni Paesi virtuosi il 17%. In verità questo valore complessivo nasconde situazioni di ritardo, fra cui quella dell'Italia.

Numerosi sono i motivi del ritardo nel mantenimento degli impegni e nella erogazione dei fondi promessi. Innanzitutto i grossi interessi difesi dalle lobby dei produttori di petrolio, gas naturale e carbone sullo sfondo delle politiche energetiche dei governi, impegnati anche nelle strategie nazionali contrapposte. Per questo motivo sono fuoriusciti dal Trattato di Kyoto Giappone, Russia, Canada e Nuova Zelanda affiancandosi a USA, Cina, India e Brasile che già non vi avevano aderito.

Le ultime fasi del negoziato tra le delegazioni ministeriali si sono protratte ben oltre i tempi previsti, tra mancanza di volontà politica di ridurre drasticamente le emissioni di gas serra, (in particolare da parte degli Stati Uniti, che prevedono un grande sviluppo delle estrazioni di gas da scisti bituminosi e altre fonti interne) e richieste insoddisfatte di un aumento dei fondi per sostenere i paesi in via di sviluppo e a rapida industrializzazione per muoversi verso un'economia a basso contenuto di carbonio (tra gli altri la Cina, che ha sorpassato le emissioni totali degli USA, attestandosi attualmente oltre il 20% del totale mondiale). Un'ultima proposta della Polonia, con alle spalle Russia ed Ucraina, intenzionate a proteggere il loro diritto di vendere alte quote di permessi di emissione fino al 2020, ha rischiato di portare al fallimento della Conferenza [8].

Alla fine, dopo una serie di colpi di scena, è stato approvato, sotto la ferrea direzione della Presidenza qatariota e sul filo del rasoio, il **“Doha Climate Gateway”**: **“una porta di entrata” per il futuro**, con l'estensione del protocollo di Kyoto, il riconoscimento del risarcimento per danni causati dai cambiamenti climatici e l'impegno dei paesi industrializzati a stanziare per lo meno una somma pari alla media di quanto sborsato in aiuti climatici negli ultimi 3 anni. Una proposta di minima visto che troppi erano i gap da colmare. Si è riusciti a passare la mano al gruppo di lavoro creato a Durban, che dovrà trattare un accordo globale vincolante per tutti entro il 2015, per entrare poi in vigore nel 2020. Si è riconosciuto per la prima volta il diritto dei paesi insulari al risarcimento per le perdite e i danni subiti a causa dei cambiamenti climatici.

Fino all'ultimo è rimasta aperta la questione finanziaria, ovvero come reperire quel che resta dei 30 miliardi di dollari promessi a Copenhagen per il 2010-2012, e arrivare ai 100 miliardi l'anno entro il 2020. A poco è servito che l'Inghilterra annunciasse lo stanziamento di 2,2 miliardi di dollari, seguito a ruota da altri paesi europei, (Germania, Francia, Olanda, Svezia, Svizzera e tutta l'UE) per un totale di 6,85 miliardi di dollari per i prossimi due anni, un aumento rispetto al biennio 2011-2012. I governi non sono riusciti ad accordarsi su come colmare quel differenziale di 6-15 gigaton di emissioni come CO₂ equivalenti, che marcano l'inadeguatezza degli attuali impegni di riduzione. Né sul differenziale tra la percentuale attuale delle riduzioni di emissioni attuali 11-16% rispetto a quelle necessarie entro il 2020,

ovvero il 25-40% sui livelli di emissione del 1990. Temi che riemergeranno nei prossimi anni.

La COP18 è riuscita, nonostante tutto, a rimettere faticosamente in carreggiata il Protocollo di Kyoto confermando il "Second commitment period" cioè il secondo periodo di impegni di taglio delle emissioni di gas climalteranti che i Paesi industrializzati avrebbero dovuto assumersi dopo il 2012. Dal 1 gennaio 2013 inizierà quindi Kyoto-2, che però vedrà impegnati come paesi partecipanti, solo l'Unione Europea, la Svizzera, l'Australia e la Norvegia che rappresentano il 15% delle emissioni globali. Il rimanente 85% delle emissioni, provenienti da Stati Uniti (con oltre 17 tonnellate pro capite all'anno di CO₂) e Cina (con poco più di 7 tonnellate pro capite, allo stesso livello dell'UE) verranno gestite all'interno del percorso negoziale nato a Durban un anno fa, verso un regime non vincolante ma di "pledge and review", cioè offerte e revisioni, con impegni volontari da verificare collettivamente.

I principali passi in avanti del "Doha Climate Gateway" riguardano tre aspetti [9]:

1) l'approvazione di un secondo periodo di impegno del Protocollo di Kyoto dal 2013 al 2020 con i relativi prolungamenti dei lavori del Gruppo AWG-LCA sugli ulteriori impegni per i Paesi inclusi nell'Annex I della risoluzione proposta a Bali e attivata a Copenhagen come braccio operativo del Protocollo di Kyoto (l'elenco comprende i 41 Paesi più industrializzati più Russia, Stati Baltici e dell'Europa dell'Est e Turchia);

2) l'approvazione di un meccanismo sul "*Loss and Damage*", ossia le azioni per prevenire e porre rimedio ai danni causati dai cambiamenti climatici;

3) la conclusione dei lavori del Gruppo di Lavoro sugli impegni a lungo termine (AWG-LCA), che ha reso operativi nell'UNFCCC alcuni elementi riguardanti l'adattamento ai cambiamenti climatici (previsti dal Bali Action Plan e dal Cancùn Adaptation Framework) e il trasferimento delle tecnologie pulite. Un effetto indiretto, conseguenza dell'ammissione, con il voto favorevole anche dell'Italia, della Autorità Palestinese all'Assemblea delle Nazioni Unite con lo status di osservatore (come la Città del Vaticano) è che anche la Palestina potrà usufruire da ora in poi del supporto finanziario e tecnologico per affrontare problemi come quello dell'acqua.

La presenza di un secondo periodo di impegno è importante per la sopravvivenza del Carbon Market che è una realtà importante in Europa e che in futuro potrà collegarsi ad altri Carbon Market di paesi non europei come l'Australia. Sono stati posti dei limiti importanti ai trasferimenti dei crediti dal primo al secondo periodo d'impegno del Protocollo.

I motivi di delusione e preoccupazione sono tanti.

Innanzitutto, il secondo periodo di impegno del Protocollo di Kyoto, riguardano come detto solo i Paesi responsabili di circa il 15% delle emissioni globali (Unione Europea, Australia, Norvegia, Svizzera). Il rimanente 85% delle emissioni, saranno gestite all'interno del percorso negoziale nato a Durban un anno fa. Gli impegni di questi paesi, seppur superiori a quelli presi a Kyoto in termini di riduzioni medie

annue, sono comunque largamente inferiori a quelli necessari per una traiettoria in linea con l'obiettivo più volte declamato di limitare l'aumento delle temperature globali al di sotto dei 2°C (rispetto ai livelli preindustriali).

Non sono stati fatti passi avanti sulla forma legale di nuovo accordo globale da rendere operativo entro il 2020. Altri motivi di preoccupazione riguardano gli aspetti finanziari: non è chiaro il percorso per arrivare a stanziare 100 miliardi di dollari all'anno entro il 2020 (deciso nell'accordo di Copenhagen); sono state fatte nuove promesse da alcuni Paesi membri dell'Unione Europea, ma altri Paesi importanti non si sono fatti avanti con cifre concrete.

In generale molti dei Paesi dell'Annex II della risoluzione di Bali-Copenhagen (i 21 Paesi più ricchi e industrializzati dell'accordo OCSE del 1992) sono stati sempre abbastanza riluttanti a finanziare i fondi dell'UNFCCC, e hanno preferito finanziare azioni bilaterali o iniziative controllate dalle MDB (multilateral development banks) come la World Bank, l'African Development Bank, l'Asian Development Bank, la EU Bank for Reconstruction and Development, la Inter-American Development Bank Group. Non sarà facile che il Green Climate Fund possa raccogliere nei prossimi anni abbastanza fondi per assumere il ruolo previsto al momento della sua istituzione.

Conclusioni.

L'uscita dal Protocollo di Kyoto di importanti paesi, avvenuta nell'ultimo anno, è motivo di preoccupazione per quanti hanno sempre sopportato la lentezza del processo negoziale UNFCCC vedendolo comunque come un processo incrementale, che costruiva il consenso un pezzo alla volta, passo dopo passo: se però si può tornare indietro, rimangiandosi gli impegni presi senza che scattino sanzioni o almeno un minimo di riprovazione, allora la credibilità del processo può essere messo in discussione.

La sensazione è che a minare la possibilità di un accordo sul clima vi sia qualcosa di molto semplice, ossia il rifiuto dei paesi più ricchi e più responsabili della situazione attuale (per via delle presenti e passate emissioni di gas serra) ad assumersi le loro responsabilità, ad accettare una declinazione del principio di "equità" nella ripartizione degli sforzi di riduzione delle emissioni che non sia solo a proprio vantaggio. Sia che si tratti di Stati governati da oligarchie interessate principalmente a perpetuare il loro potere politico ed economico, sia di democrazie bloccate dal potere delle lobby dell'industria dei combustibili fossili, gli interessi monetari sul breve periodo sembrano alla fine costituire degli ostacoli quasi insormontabili, magari nascosti da qualche concessione occasionale. Di conseguenza le speranze di accordi seri di riduzione delle emissioni (riduzioni che a parole sono declamate come obiettivi da perseguire) non possono che essere minime.

Ma senza solidità e fermezza negli impegni precedenti, il rimandare gli accordi più importanti a scadenze future rinforza le ragioni di chi vede questo processo negoziale come un pericoloso gioco d'azzardo.

La Conferenza di Doha ha comunque portato anche questa volta all'approvazione formale di più di 20 documenti: la negoziazione sul clima è infatti estremamente

complessa, articolata su molti tavoli riguardanti diversi argomenti. Essa non è stata un fallimento anche se neppure un successo. Una bottiglia piena ad un quarto, ha dichiarato il Ministro Corrado Clini: è stato un altro accordo al ribasso.

Il raggiungimento dell'accordo su Kyoto-2, pur con tutte le limitazioni prima esaminate, è stato una conclusione necessaria, ma assolutamente non sufficiente. Non lo era l'accordo di Kyoto, tanto meno il prosieguo lo sarà domani. Il picco di emissioni di CO₂, dice il Panel di scienziati dell'IPCC, dovrà essere raggiunto nel 2015 per poi decrescere. Questo per poter sperare di far rimanere la concentrazione di CO₂ sotto i 450 ppm e l'aumento della temperatura media globale sotto i 2°C [2,10]; questo valore può però nascondere punte estreme di +4°C/6°C in alcune parti del mondo. Basti pensare all'Africa subsahariana, che rischia di perdere in pochi anni buona parte dei suoi raccolti agricoli, o alla Groenlandia, che ha visto scomparire quasi del tutto la sua calotta glaciale durante l'ultima estate boreale. La prossima COP19 che si terrà a Varsavia a fine 2013 lascia poche speranze, vista l'ostinazione con la quale la Polonia ha cercato di affossare il protocollo di Kyoto e con esso tutto il negoziato. In molti stanno già guardando alla COP20 che si terrà a Parigi nel 2014, quando si spera che l'Europa avrà un'altra guida ed altre ambizioni.

Bibliografia

- [1] H. Stewart, L. Elliot, intervista a L. Stern, The Observer 26 gennaio 2013.
- [2] J. Carey, Le Scienze, gennaio 2013, 53-57; www.lescienze.it.
- [3] D. H. , Bromwich et al., Nature geoscience, 23 dicembre 2012,1-7, [doi:10.1038/NNGEO1671](https://doi.org/10.1038/NNGEO1671).
- [4] J.E. Hansen, M. Sato, in “Climate Change: Inferences from Paleoclimate and Regional Aspects” a cura di André Berger et al., Springer 2012.
- [5] G. Barone, E. Sassi, Rend. Accad. Sc. fis.mat., LXXVIII, 79-88, 2011.
- [6] “Climate Change 2007, The Fourth Assessment Report of the IPCC” Cambridge Univ. Press on-line, 2007
- [7] V. Piana, L. Lombroso, L. Castellari, S. Caserini, P. Gabrielli, “Il passo avanti di Cancùn” www.climalteranti.it/2010/12/17/
- [8] F. Martone, A. Zoratti, “il manifesto”,9 dicembre 2012.
- [9] Summary of the Doha Climate Change Conference: 26 november-8 december 2012 , International Institute for Sustainable Development (IISD) Vol. 12 No. 567, Tuesday, 11 December 2012 Online at www.iisd.ca/climate/cop18/enb
- [10] J.E. Hansen, “Tempeste: il clima che lasciamo in eredità ai nostri nipoti, l'urgenza di agire” Ed. Ambiente, 2010.

Si ringraziano Federico Antognazza, Sergio Castellari, Valentino Piana e Marina Vitullo del Gruppo di discussione “Climalteranti” per le informazioni inviate direttamente da Doha durante la Conferenza o per i commenti espressi in tempo reale.