

Breve storia della convenzione ONU sui cambiamenti climatici: da Rio a Kyoto, da Durban a Parigi.

Lorenzo Ciccarese

Dal 29 novembre all'11 dicembre si svolge a Parigi la COP21, ossia la ventunesima sessione della Conferenza delle nazioni che hanno sottoscritto la Convenzione ONU sui cambiamenti climatici (firmata a Rio de Janeiro nel 1992, <http://unfccc.int/2860.php>) e la CMP11, ossia la undicesima sessione della Conferenza tra le nazioni che hanno ratificato il Protocollo di Kyoto (<http://unfccc.int/bodies/body/6397.php>).

La COP21 di Parigi sarà il culmine di un processo di negoziazione lanciato a Durban (Sud Africa) nel 2011. L'obiettivo della COP21 è di stabilire un nuovo accordo internazionale sul clima che entrerà in vigore nel 2020, quando scadrà il Protocollo di Kyoto.

Sul tavolo della trattativa ritornano le stesse questioni negoziate al vertice sul clima a Copenaghen, nel 2009: gli sforzi globali di mitigazione (che nel gergo dell'UNFCCC esprime la riduzione delle emissioni di gas-serra) e la loro ripartizione tra i Paesi; l'adattamento alle conseguenze del cambiamento climatico; la conservazione delle foreste, poiché la loro distruzione e degrado causano una quota rilevante delle emissioni globali; i trasferimenti finanziari verso i paesi in via di sviluppo; i partenariati tecnologici; lo sviluppo di competenze scientifiche e il rafforzamento istituzionale a livello nazionale e sovranazionale; gli accordi su strumenti transnazionali di protezione del clima. L'unica novità di rilievo riguarda il tema delle perdite e dei danni, dove sono dibattuti le modalità per la compensazione dei paesi poveri per i danni che questi subiscono a causa del cambiamento climatico.

Nei paragrafi che seguono sono presentati i principali passi che sono stati compiuti nel corso del lungo processo negoziale, avviato nel 1992 con il summit di Rio de Janeiro, quando fu approvata la Convenzione ONU sui cambiamenti climatici (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC), fino ai negoziati che hanno preceduto la COP21.

DA RIO A KYOTO

L'UNFCCC è la pietra miliare delle risposte politiche internazionali ai cambiamenti climatici. Approvata nel 1992 al termine dell'*Earth Summit* di Rio de Janeiro, l'UNFCCC ha come obiettivo chiave "la stabilizzazione delle concentrazioni atmosferiche di gas a effetto serra, al fine di evitare " pericolose interferenze antropogeniche con il sistema climatico".

L'UNFCCC, entrata ufficialmente in vigore nel 1994, è stata nel tempo sottoscritta da 196 nazioni. Nel dicembre del 1997, al termine della terza riunione delle nazioni che avevano sottoscritto la Convenzione, fu approvato un trattato, il Protocollo di Kyoto (dal nome della città dove si tenne il summit), con il quale 38 Paesi industrializzati e Paesi in transizione verso un'economia di mercato (http://unfccc.int/parties_and_observers/parties/annex_i/items/2774.php), riconoscendo la propria principale responsabilità nell'aver causato in 150 anni di attività industriali l'accumulo di gas-serra in atmosfera, si impegnavano a ridurre complessivamente del 5,2% le emissioni globali di 6 tipi di gas clima-alteranti (anidride carbonica, metano, biossido di azoto e altri tre gas di origine industriale) rispetto ai livelli del 1990. Questo impegno di riduzione delle emissioni clima-alteranti doveva essere raggiunto all'interno del quinquennio 2008-2012 (primo periodo di adempimento). Per l'Italia questo impegno, fissato all'interno di un

accordo UE, era pari al 6,5 per cento. Nel 2001, nel corso della COP7, furono approvati i *Marrakesh Accords*, che definirono le regole per l'implementazione del Protocollo di Kyoto, incluse quelle relative agli assorbimenti e alle emissioni del settore agricolo e forestale. Il Protocollo di Kyoto entrò in vigore agli inizi del 2005, dopo che—con la ratifica da parte della Federazione Russa—fu raggiunto il *quorum* minimo di Paesi e di livello di emissioni. Complessivamente, il Protocollo di Kyoto è stato ratificato da 92 Paesi, inclusi quelli in via di sviluppo, anche se non hanno specifici impegni di riduzione del livello delle emissioni (http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php).

NEGOZIAZIONI DI LUNGO TERMINE 2005 – 2009

Nel 2005, a Montreal (Canada), si tenne la prima sessione della COP che serviva come *Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol* (CMP), ossia dei Paesi che avevano ratificato il Protocollo di Kyoto. In quella sessione della CMP fu deciso di istituire un gruppo *ad hoc* sugli impegni successivi, post-2012, delle Parti dell'Allegato I del Protocollo di Kyoto (*Ad-hoc Working Group on the Kyoto Protocol*, AWG-KP), in accordo con l'articolo 3.9 dello stesso Protocollo, che prevedeva altri impegni delle Parti rispetto al contenimento del livello delle emissioni, "almeno sette anni prima della fine del primo periodo d'impegno".

Nel 2007, a Bali (Indonesia), la COP13 e la MOP3 finirono con un accordo che definiva una tabella di marcia (nota come *Bali road-map*) per gli impegni di lungo termine per contrastare i cambiamenti climatici. La COP13, inoltre, adottò il Piano d'Azione di Bali (*Bali Action Plan*) e istituì un gruppo *ad hoc* sugli impegni di lungo termine, un'azione cooperativa ai sensi della UNFCCC (*Ad-hoc Working Group on Long Term Cooperative Action under the Convention*, in breve AWG-LCA), con il mandato di: (i) focalizzare gli impegni sulle politiche e misure di mitigazione (che nel gergo dell'UNFCCC indica la riduzione delle emissioni di gas-serra), di adattamento ai cambiamenti climatici¹, di aiuti finanziari ai paesi in via di sviluppo e ai paesi ultimi nello sviluppo); (ii) dello sviluppo e del trasferimento tecnologico, (iii) del rafforzamento delle capacità istituzionali; (iv) e di costruzione di una visione condivisa per un'azione cooperativa di lungo termine. I negoziati sui nuovi impegni delle Parti dell'allegato I per il post-2012 continuarono nell'ambito de secondo binario negoziale e scientifico dell'AWG-KP. Il termine ultimo per la conclusione dei negoziati a doppio binario era stato fissato nel 2009, in occasione della COP 15 che si sarebbe tenuta a Copenaghen (Danimarca).

COPENHAGEN

Nel dicembre 2009, a Copenaghen (Danimarca), si tenne la COP15, ricordata da molti per le dispute sulla trasparenza e sulle procedure negoziali. I colloqui portarono in extremis a un patto politico, il cosiddetto *Copenhagen Accord* (http://unfccc.int/meetings/copenhagen_dec_2009/items/5262.php), presentato poi nella plenaria della COP per una sua adozione. Dopo 13 ore di dibattito i delegati decisero di "prendere atto" dell'accordo di Copenaghen ed estendere i mandati dei gruppi di negoziazione alle successive COP e CMP. Nei mesi successivi, più di 141 Paesi manifestarono il supporto per il *Copenhagen Accord* e almeno 80 Paesi fornirono 'informazioni' sui loro obiettivi nazionali di mitigazione e le azioni conseguenti.

¹ Nel gergo dell'UNFCCC l'adattamento indica *the process of adjustment to actual or expected climate and its effects. In human systems, adaptation seeks to moderate or avoid harm or exploit beneficial opportunities. In some natural systems, human intervention may facilitate adjustment to expected climate and its effects.*

CANCUN

Gli esiti della COP16 del 2010, a Cancun (Messico), sono riassumibili nei *Cancun Agreements*, che davano mandato ai due gruppi di lavoro AWG-LCA e AWG-KP di portare avanti il negoziato con la proroga di un anno. La decisione 1/CP.16 riconobbe la necessità di ridurre drasticamente le emissioni globali di gas-serra al fine di limitare l'aumento della temperatura media globale a 2°C rispetto a quella dei livelli pre-industriali. Le Parti decisero anche di prendere in considerazione, entro la fine del 2015, il rafforzamento dell'obiettivo globale di lungo termine e porre un *target* più ambizioso: contenere a +1,5 °C il riscaldamento del pianeta invece che +2°C. La Decisione 1/CP.16 affrontava anche altri aspetti di mitigazione, come ad esempio gli aspetti legati alla misurazione, la rendicontazione e la verifica (*monitoring, reporting, verification*, o MRV); e i progetti di contenimento delle emissioni di gas-serra attraverso la riduzione delle deforestazione e del degrado delle foreste nei paesi in via di sviluppo. Nel gergo dell'UNFCCC tali progetti sono conosciuti come *Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation*, o REDD-PLUS (dove il simbolo + indica la necessità di integrare nei progetti la gestione sostenibile delle foreste e la conservazione della biodiversità).

Gli accordi di Cancun diedero avvio a nuovi processi e istituzioni, tra cui il *Cancun Adaptation Framework* (CAF), la Commissione per l'Adattamento e il Meccanismo Tecnologico, che comprende il Comitato Esecutivo per la Tecnologia (TEC) e il Centro e la Rete per la tecnologia per il clima (CTCN). La decisione 1/CP.16 istituì anche, ai sensi dell'articolo 11, un Fondo verde per il clima (*Green Climate Fund*, GCF) e designò un'entità operativa per la gestione del meccanismo finanziario della Convenzione. Nel contesto del negoziato post-Kyoto, la CMP ha esortato le parti ad aumentare il livello di riduzione delle emissioni e ad adottare la decisione 2/CMP.6 sull'uso del suolo, dei cambiamenti di uso del suolo e della silvicoltura.

DURBAN

Nel dicembre 2011, a Durban (Sud Africa), gli esiti della COP riguardarono una vasta gamma di temi, in particolare: l'accordo relativo alla creazione di un secondo periodo di impegno del protocollo di Kyoto, dal 2013 al 2020; una decisione su un'azione di cooperazione a lungo termine nell'ambito della Convenzione; e un accordo sulle modalità per rendere operative il GCF.

Le Parti altresì convennero di avviare l'*Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action* (ADP), con il mandato "di sviluppare un protocollo, o un altro strumento giuridico o un risultato concordato con forza di legge, ai sensi della Convenzione, e applicabile a tutte le Parti" da completarsi entro e non oltre il 2015, per poter poi entrare in vigore nel 2020, quando il Protocollo di Kyoto sarebbe scaduto. All'ADP fu dato mandato di esplorare e individuare le opzioni più appropriate per una serie di azioni che potessero colmare il divario tra gli impegni pre-2020 in relazione all'obiettivo di stare sotto i 2 °C di riscaldamento globale.

DOHA

La COP di Doha (Qatar) si tenne tra novembre e dicembre 2012. La conferenza ha portato a una serie di decisioni denominate "Doha Climate Gateway." Queste decisioni includono una serie di modifiche al Protocollo di Kyoto, dovute per renderlo operativo su un secondo periodo di impegno (post-2012) e un accordo per completare il lavoro dell'AWG-KP. A Doha inoltre le Parti convennero di completare l'AWG-LCA e i negoziati avviati in occasione della COP di Bali (BAP). Una serie di questioni che richiedevano ulteriore esame e approfondimento furono trasferite all'Organo Sussidiario di Implementazione (SBI) e

all'organo sussidiario di consulenza scientifica e tecnologica (SBSTA), tra cui: la revisione dell'obiettivo globale per il triennio 2013-2015; gli impegni di mitigazione dei Paesi sviluppati e dei Paesi in via di sviluppo; i meccanismi di flessibilità del protocollo di Kyoto; i piani nazionali di adattamento; MRV; i meccanismi di mercato e di non-mercato; e i progetti REDD-plus.

VARSAVIA

La COP di Varsavia (Polonia) concentrò il lavoro negoziale sull'attuazione degli accordi raggiunti nelle sessioni precedenti, tra cui il proseguimento dell'opera di ADP. La riunione adottò una decisione di ADP che, tra l'altro, invitava le Parti ad avviare o intensificare i preparativi per definire, prima della COP21, i cosiddetti *Intended Nationally Determined Contributions* (INDC), ossia i contributi alla riduzione globale dei gas serra che le nazioni intendevano dare su base volontaria e di farlo in maniera attraverso "clear and transparent plans". L'UE ha stabilito i suoi INDC nella misura di un taglio del 40 per cento delle emissioni registrate nel 1990 entro il 2030 e del 60 per cento entro il 2040.

A Varsavia, inoltre, le Parti adottarono una decisione che istituì un meccanismo internazionale sulla perdita e sui danni associati agli impatti dei cambiamenti climatici (*Warsaw International Mechanism*) e i *Warsaw Framework for REDD-plus*, una serie di decisioni su REDD-plus, finanza, accordi istituzionali e questioni metodologiche (http://unfccc.int/land_use_and_climate_change/redd/items/8180.php).

LIMA

La COP20 di Lima (Perù) fu preceduta dalla pubblicazione del quinto rapporto di valutazione del Gruppo intergovernativo sui cambiamenti climatici (IPCC, www.ipcc.ch), invitato dalla stessa UNFCCC a fornire le basi scientifiche sui cambiamenti climatici e le strade per far procedere i negoziati verso lo sperato accordo in occasione della COP21. Dopo lunghe trattative, la COP20 adottò il *Lima Call for Climate Action*, una decisione che delinea le tappe per un accordo in occasione della COP di Parigi. A Lima le Parti adottarono 19 decisioni, 17 all'interno della COP20 e 2 all'interno della MOP10 tra cui quelle per: rendere operativo il meccanismo internazionale di Varsavia per i danni legati ai cambiamenti climatici; stabilire il programma di lavoro di Lima basato sulla differenza di genere (http://unfccc.int/gender_and_climate_change/items/7516.php); adottare la dichiarazione di Lima su educazione e sensibilizzazione sui cambiamenti climatici.

Il *Lima Call for Climate Action* contiene anche una decisione sugli INDC, che riconosce una architettura ibrida di accordo di mitigazione delle emissioni clima-alteranti, in grado di abbinare l'approccio *top-down* (in cui è la COP che decide gli impegni) con quello *bottom-up* (in cui i singoli governi, su base volontaria, decidono sia il livello di impegno di riduzione attraverso gli INDC, sia il livello di trasparenza e chiarezza dei dati e delle informazioni fornite).

DA LIMA a PARIGI

Nel corso del 2015 c'è stata una fitta agenda di riunioni negoziali dell'ADP nel tentativo di sviluppare una bozza avanzata di accordo da presentare all'apertura della COP21, partendo da una prima bozza contenuta nella decisione 1/CP.20 della COP di Lima. La prima di queste riunioni si è tenuta nel febbraio 2015, a Ginevra, al termine della quale è scaturito un testo negoziale (*Geneve Negotiating Text, GNT*) poi ripreso a metà anno in una successiva riunione dell'ADP, a Bonn, per una sua semplificazione e un suo consolidamento. Ne è risultato un

documento (*Draft agreement and draft decision on workstreams 1 and 2 of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*) che definisce gli obiettivi del futuro accordo, il livello degli impegni per la mitigazione e l'adattamento, le modalità per la compensazione delle perdite e i danni a vantaggio dei Paesi poveri, gli impegni finanziari, le strategie per lo sviluppo e il trasferimento tecnologico, la capacità rafforzamento istituzionale, la trasparenza, le tempistiche, l'attuazione e il rispetto delle disposizioni procedurali istituzionali.

Una successiva riunione dell'ADP, tenuta a fine agosto 2015, a Bonn, ha lavorato per semplificare ulteriormente il testo negoziale. In occasione dell'ultima riunione dell'ADP, in ottobre, i co-presidenti dell'ADP hanno proposto di avviare i negoziati su un testo di accordo che comprendeva due *non-papers* (non ancora documenti), l'*ADP.2015.8.InformalNote* e l'*ADP.2015.9.InformalNote*.

Dopo essersi incontrati in un gruppo di contatto per integrare nella bozza dell'accordo gli aspetti considerati essenziali dei due *non papers*, le parti si sono incontrate in gruppi *spin-off*, per portare avanti le negoziazioni su specifiche sezioni dell'accordo e del testo di decisione, e in un gruppo di contatto per prendere atto dei progressi e discutere le problematiche ancora non affrontate. Le Parti hanno deciso di trasmettere una versione revisionata del *non paper* (si veda il sito http://unfccc.int/files/meetings/bonn_oct_2015/application/pdf/ws_1_and_2.pdf), come base per i successivi negoziati, sempre all'interno dell'ADP, e hanno chiesto che il Segretariato dell'UNFCCC rediga un documento tecnico che identifichi i punti strettamente connessi e la presenza di ridondanze e duplicazioni tra le sezioni del testo, suggerendo le semplificazioni da apportare senza comprometterne i contenuti.

Infine, dall'8 al 10 novembre 2015, più di 60 ministri si sono riuniti a Parigi in un meeting preparatorio della COP21 per verificare possibili compromessi, generare slancio politico e preparare la ripresa di negoziati. L'incontro si è concentrato su quattro temi: equità e differenziazione; propositi di mitigazione; finanziamento post-2020; azioni da intraprendere entro il 2020 e aiuti allo sviluppo. Secondo il comunicato ufficiale della Presidenza della COP21/CMP11, la riunione ha trovato una comune determinazione a: raggiungere un accordo universale; rivedere periodicamente i contributi nazionali e presentare regolarmente nuovi contributi; accettare il principio del "Nessun Passo Indietro "; garantire il principio di equità tra le Parti; contribuire all'obiettivo di 100 miliardi di dollari per il Green Climate Fund, attraverso donazioni di enti pubblici e privati, per aiutare i paesi in via di sviluppo; dare supporto alla continuazione del *Lima Paris Action Agenda* (<http://climateaction.unfccc.int/total-commitment-themes?open=yes>), l'iniziativa che collega i protagonisti *state* e *non-state* che si impegnano a cooperare con azioni concrete ad affrontare i cambiamenti climatici e dare attuazione all'accordo che sarà raggiunto a Parigi.