



UNFCCC/KP: conclusione della Conferenza mondiale sui cambiamenti climatici 7-19 dicembre 2009, Copenaghen (Danimarca)

Si è conclusa nel primo pomeriggio di sabato scorso a Copenaghen la Conferenza della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (*United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC*) e del Protocollo di Kyoto che doveva portare a compimento il processo avviato due anni fa, la cosiddetta “*Roadmap* di Bali”, con l’obiettivo di definire un **accordo mondiale onnicomprensivo sui cambiamenti climatici per il periodo successivo al 2012** (quando termina il primo periodo di impegni del Protocollo), basandosi sui “pilastri” già delineati nel Piano di Azione di Bali (*Bali Action Plan – BAP*)ⁱ.

La Conferenza si è svolta dal 7 al 19 dicembre, prolungandosi un giorno in più del previsto. L’evento, annunciato come un momento storico per la lotta ai cambiamenti climatici, si è dimostrato senza dubbio il più vasto e importante in termini di partecipazione e di attenzione mediatica e pubblica nella storia della Convenzione, con la presenza di circa 34000 partecipanti e 119 Capi di Stato e di Governo, in rappresentanza dei Paesi responsabili a livello mondiale dell’89% del PIL, dell’82% della popolazione e dell’86% delle emissioni di gas serra, tra cui le 20 maggiori economie e i 15 maggiori emettitoriⁱⁱ.

Il *momentum* generatosi attorno all’evento, l’indiscusso impegno profuso dal Segretario Esecutivo dell’UNFCCC Yvo de Boer, dal Segretario Generale dell’ONU Ban Ki-moon e dalla Presidenza Danese, e la volontà politica a raggiungere un risultato si sono concretizzati, seppure con grandi difficoltà, nell’**Accordo di Copenaghen**. Tale Accordo è frutto di un’intesa politica nell’ambito della Convenzione promossa da alcuni Stati (tra i quali Stati Uniti, Brasile, India, Cina e Sudafrica hanno svolto un ruolo di primo piano) ed è stato **ricosciuto con una decisione che letteralmente “prende nota” della sua esistenza, ma non lo adotta formalmente**. Di conseguenza, l’Accordo assume il valore di una **lettera di intenti**ⁱⁱⁱ che i Paesi sono liberi di sottoscrivere o meno. I Paesi membri della Convenzione che aderiranno all’Accordo saranno indicati in una lista da inserire nella parte introduttiva dell’Accordo stesso. Tale elenco non è ancora disponibile e le modalità di adesione saranno rese note dal Segretariato. Ad oggi, è già certo che la maggior parte dei Paesi sottoscriverà l’Accordo, avendo dichiarato il proprio favore durante la riunione plenaria che ha chiuso i lavori della Conferenza. Tuttavia, in tale sede, si sono levate anche diverse e molto forti voci contrarie, da parte soprattutto dei Paesi Latino-Americani (Bolivia, Cuba, Nicaragua, Venezuela, Ecuador), delle piccole Isole del Pacifico (Tuvalu) e di alcuni Stati Africani (Sudan).

L’Accordo, che quindi **non ha natura vincolante**, stabilisce alcuni provvedimenti operativi e immediati in relazione ai “pilastri” del BAP, fornendo anche indicazioni per le negoziazioni future. In particolare:

- **VISIONE CONDIVISA** - riconosce l’evidenza scientifica che per raggiungere l’obiettivo ultimo della Convenzione^{iv}, l’aumento della temperatura media mondiale non dovrebbe superare i 2°C rispetto ai valori pre-industriali, e che il picco delle emissioni di gas serra mondiali e nazionali dovrebbe verificarsi al più presto, ma non prevede misure specifiche in tal senso se non un rafforzamento dell’azione congiunta nel lungo termine;
- **MITIGAZIONE** - i Paesi industrializzati non hanno formulato nuovi impegni vincolanti di riduzione delle emissioni, ma si sono impegnati a raggiungere obiettivi quantificati nel 2020, mentre i Paesi in via di sviluppo (PVS) intraprenderanno adeguate azioni di mitigazione; tali obiettivi e impegni sono su base volontaria e, non essendo stati ancora concordati, dovranno essere comunicati al Segretariato entro il

30 gennaio 2010 per essere inseriti nelle due apposite tabelle vuote allegate all'Accordo; inoltre, gli impegni presi saranno misurati, rendicontati e verificati sia per i Paesi industrializzati che per i PVS; non si fa invece, riferimento a precisi obiettivi di riduzione a medio termine (2050) o a lungo termine (2080); riconoscendo l'importanza del ruolo delle foreste nella mitigazione, si concorda sulla necessità di incentivare le azioni di riduzione delle emissioni da deforestazione e degrado delle foreste e la conservazione, la gestione sostenibile ed il mantenimento delle foreste (*Reducing Deforestation and forest Degradation - REDD-plus*) attraverso l'istituzione immediata di un **Meccanismo** per la mobilitazione di finanziamenti da parte dei Paesi industrializzati; si dichiara, inoltre, che potranno essere perseguiti "vari approcci", comprese opportunità di mercato, per migliorare l'efficienza economica delle azioni di mitigazione;

- **ADATTAMENTO** - viene riconosciuta l'esigenza di stabilire un **Programma di adattamento** internazionale per far fronte agli impatti dei cambiamenti climatici; i Paesi industrializzati dovranno fornire ai PVS le risorse finanziarie, tecnologiche e di *capacity building* per far fronte alle loro necessità di adattamento, con speciale attenzione ai Paesi particolarmente vulnerabili, come le piccole Isole in via di sviluppo e i Paesi Africani;
- **FINANZIAMENTI** - i Paesi industrializzati si sono impegnati a fornire risorse finanziarie nuove e addizionali alla tradizionale assistenza allo sviluppo (*Official Development Assistance* - ODA) per un totale di circa **30 miliardi di US\$ da destinare ai PVS nel periodo 2010-2012 ("fast start funding")** e da utilizzare in modo equilibrato per le loro azioni urgenti ed immediate sia di mitigazione sia di adattamento; è stato stabilito, inoltre, l'obiettivo complessivo per i Paesi industrializzati di fornire **100 miliardi di US\$ all'anno entro il 2020 in favore dei PVS, purché questi intraprendano azioni significative di mitigazione che possano essere verificate e controllate con assoluta trasparenza**; sarà istituito il "**Fondo verde per il clima di Copenaghen**" nell'ambito della Convenzione, con un apposito *Comitato ad alto livello*, operante sotto la guida della COP, per canalizzare ulteriori significativi finanziamenti multilaterali per i PVS a sostegno di progetti, programmi, politiche ed altre attività di mitigazione, adattamento, sviluppo tecnologico e di *capacity building* nei PVS;
- **TECNOLOGIE** - sarà istituito un **Meccanismo tecnologico** per promuovere lo sviluppo ed il trasferimento di tecnologie.
- L'Accordo prevede infine una valutazione della sua stessa attuazione nel 2015, compreso un possibile rafforzamento dell'obiettivo di lungo termine, anche in relazione ad un limite dell'aumento della temperatura media mondiale a 1.5 °C.

La soluzione concordata a Copenaghen non esclude l'eventualità di giungere in un secondo tempo ad un nuovo Trattato (come auspicato alla vigilia della conferenza), ma anzi ne rappresenta un primo passo in avanti. Infatti, nell'intento di portare al pieno compimento il processo avviato con la *Roadmap di Bali* entro dicembre 2010, **è stato deciso di raccogliere tutto il lavoro compiuto fino ad ora** (che consiste in una serie di bozze di decisioni) **e di prolungare il mandato dei gruppi ad hoc**, che hanno condotto il processo negoziale su due tracce nell'ambito della Convenzione e del Protocollo^v, **fino alla prossima conferenza (COP16/CMP6, 29 Novembre-10 dicembre 2010, Messico).**

Secondo il Segretario Esecutivo dell'UNFCCC Yvo de Boer, l'accordo "pur non essendo tutto quello in cui si era sperato, è un primo passo importante; ora la sfida è tradurlo in uno strumento legalmente vincolante tra un anno in Messico".

Il Presidente dell'UE, Primo Ministro Svedese Fredrik Reinfeld, e il Presidente della Commissione Europea, José Manuel Barroso hanno manifestato disappunto per la debolezza dell'Accordo, riconoscendo tuttavia che esso rappresenta il primo passo di un processo estremamente importante. Il risultato comunque è tale da non permettere all'UE di innalzare il proprio obiettivo di riduzione delle emissioni di gas serra nel 2020 al 30%^{vi}.

Nonostante il risultato raggiunto sia sicuramente inferiore alle aspettative della vigilia, esso rappresenta comunque un successo diplomatico.

Come atteso, le questioni più complesse nelle negoziazioni hanno riguardato: l'obiettivo mondiale nel lungo termine di riduzione delle emissioni di gas serra, gli obiettivi di riduzione delle emissioni per i Paesi industrializzati ed economicamente avanzati, le appropriate azioni nazionali di mitigazione per i PVS, i

contributi individuali per i finanziamenti urgenti e immediati per i PVS a sostegno delle loro attività di mitigazione e adattamento, e quelli nel lungo termine. Altri punti critici sono stati il ruolo del Protocollo di Kyoto nell'accordo di Copenaghen, la natura legale dell'accordo e la trasparenza (verifica e monitoraggio) degli impegni di mitigazione. Sono state sollevate anche altre questioni come: i mercati e le emissioni da trasporto marittimo e aereo internazionale (*bunker fuels*).

I PVS sono stati grandi sostenitori della continuazione e del rafforzamento del Protocollo di Kyoto, l'unico strumento legalmente vincolante attualmente vigente che prevede impegni ben definiti e differenziati per i Paesi; ne hanno quindi caldeggiato un emendamento che stabilisse un secondo periodo di impegni (di riduzione delle emissioni di gas serra). Riguardo al processo nell'ambito della Convenzione, inoltre, i PVS miravano ad ottenere una serie di decisioni operative sugli elementi essenziali individuati dalla *Roadmap di Bali*, anche se durante il negoziato sono emerse proposte alternative. In generale, la posizione dei PVS è quella di disponibilità verso impegni in azioni di mitigazione solo a fronte di sostegno finanziario certo da parte dei Paesi industrializzati.

I Paesi industrializzati, invece, hanno sostenuto che gli impegni vincolanti del Protocollo di Kyoto non sono comunque sufficienti a limitare l'innalzamento della temperatura media mondiale sotto i 2°C rispetto ai valori pre-industriali, ed hanno raccomandato che il risultato di Copenaghen fosse esaustivo ed includesse tutti gli Stati membri dell'UNFCCC, evidenziando inoltre la necessità di coerenza sugli impegni e sulle azioni di mitigazione nelle due tracce negoziali.

ASPETTI TECNICI^{viii}

LE DUE PRINCIPALI TRACCE NEGOZIALI: AWG-LCA E AWG-KP

I due gruppi *ad hoc* sussidiari rispettivamente *sull'azione cooperativa nel lungo periodo* dell'UNFCCC (**AWG-LCA**^{ix}) e *sugli ulteriori impegni per i Paesi inclusi nell'Allegato I* del Protocollo di Kyoto (**AWG-KP**^x), il cui mandato di definire un nuovo accordo si doveva esaurire a Copenaghen, **hanno concluso ufficialmente i lavori martedì 15 dicembre, consegnandone i risultati al segmento di alto livello Ministeriale** e ai Capi di Stato e di Governo, che hanno partecipato alla fase politica conclusiva della conferenza.

L'AWG-LCA è stato istituito dalla 13^a Conferenza delle Parti (COP^{xi}) (Bali, dicembre 2007) con il BAP, quale forum determinante nell'ambito della Convenzione per giungere ad un consenso su un nuovo accordo internazionale sui cambiamenti climatici post-2012. Portando avanti le negoziazioni contemporaneamente su tutti gli elementi essenziali del BAP (una visione condivisa in merito all'entità delle riduzioni delle emissioni di gas serra per raggiungere l'obiettivo ultimo della Convenzione; la mitigazione; l'adattamento; il trasferimento di tecnologie; gli aspetti finanziari), l'AWG-LCA doveva concordare un testo nella forma di bozze di decisioni, sulla base dei *non-papers*^{xii} già elaborati, da sottoporre all'approvazione della COP.

L'AWG-KP è stato istituito dalla 1^a COP del Protocollo di Kyoto (CMP^{xiii}) (Montreal, dicembre 2005) con l'obiettivo di definire gli ulteriori impegni dei Paesi industrializzati che hanno ratificato il Protocollo di Kyoto per il periodo post-2012. Procedendo su quattro fronti (obiettivi di riduzione delle emissioni per i Paesi industrializzati singolarmente e in aggregato, "altre questioni"; "potenziali conseguenze"; aspetti legali) e lavorando sulla base della *documentazione*^{xiv} preparata per facilitare le negoziazioni, il gruppo doveva presentare alla CMP delle bozze di decisioni o bozze di emendamenti del Protocollo. Nel caso non fosse riuscito in questo, l'AWG-KP avrebbe dovuto almeno elaborare una bozza di testo concordato.

Entrambi i gruppi hanno concluso i lavori riportando notevoli progressi, grazie anche alle proposte testuali presentate dal Presidente al termine della prima settimana di lavori, per facilitare il processo in entrambe le tracce negoziali, senza pregiudicarne l'esito e la forma legale finale. Tuttavia, **non sono riusciti a completare il proprio compito e a risolvere le questioni determinanti, rimettendo così al livello politico la scelta decisiva sulle numerose opzioni ancora aperte e in definitiva sull'intera questione.**

L'AWG-LCA ha concluso^{xv} inviando alla COP un **pacchetto composto da una bozza di decisione centrale corredata da una serie di (9) bozze di decisioni tematiche** riguardanti: adattamento; finanziamenti e investimenti; sviluppo e trasferimento di tecnologie; *capacity-building*; azioni nazionali di mitigazione per i PVS; approcci politici e incentivi positivi per ridurre le emissioni da deforestazione e degrado delle foreste (*Reducing Deforestation and forest Degradation* - REDD) nei PVS; conseguenze economiche e sociali delle misure di risposta; vari approcci, comprese opportunità di mercato, per migliorare l'efficienza economica delle azioni di mitigazione; approcci settoriali cooperativi e singoli in agricoltura. La decisione assume l'adozione di un secondo periodo di impegni per il Protocollo di Kyoto e specifica che non intende pregiudicare la forma e la natura legale dell'accordo finale.

L'AWG-KP ha consegnato alla CMP il proprio **rapporto**^{xvi} contenente in allegato una "bozza di testo" composta da un insieme di **(5) bozze di decisioni** riguardanti: emendamenti del Protocollo di Kyoto; uso del suolo, variazioni di uso del suolo e foreste (*Land Use, Land-Use Change and Forestry* - LULUCF); sistema di scambio delle quote di emissione di gas serra (*Emission Trading*) e meccanismi del Protocollo di Kyoto basati su progetti; settori e categorie delle fonti dei gas serra, metriche comuni alternative per il calcolo della CO₂-eq dei gas serra ed altri aspetti metodologici; e le potenziali conseguenze ambientali e socio-economiche, inclusi gli effetti di *spill over*, degli strumenti, delle politiche e delle misure disponibili ai Paesi inclusi nell'Allegato I). Il rapporto sottolinea la possibilità di ulteriore lavoro da parte del gruppo, chiedendo alla CMP di stabilire se concedere al gruppo ulteriore tempo o seguire un'altra strada.

Sulla base di questi risultati, il segmento di alto livello della COP e della CMP ha deciso^{xvii} **di raccogliere il lavoro finora compiuto dagli AWG e di estenderne il mandato per un altro anno fino alla prossima COP16/CMP6**, per poter portare a compimento il lavoro intrapreso e non portato a termine. La COP ha quindi adottato una **decisione**^{xix} che "prende nota" del suddetto **Accordo di Copenaghen**".

Questa Newsletter è prodotta dal gruppo del **FOCAL POINT IPCC per l'Italia** presso il Centro Euro-Mediterraneo per i Cambiamenti Climatici (CMCC).
E-mail: ipcc-italia@cmcc.it; Sito web: <http://www.cmcc.it/ipcc-focal-point>.
Le informazioni riportate e la loro presentazione in questa pubblicazione non intendono esprimere alcuna opinione da parte dell'autore e non rispecchiano necessariamente gli orientamenti del CMCC.

ⁱ Per informazioni e approfondimenti sulla "**Roadmap di Bali**" e sul "**Piano di Azione di Bali**" si veda la Policy Note del CMCC sulla Conferenza UNFCCC/KP di Bali: Silvia Medri, Sergio Castellari (2008) "**Conferenza della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC) e del Protocollo di Kyoto. Bali (Indonesia), 3-15 Dicembre 2007- Sintesi dei risultati -**", <http://www.cmcc.it/pubblicazioni/pubblicazioni/note-di-politica/0001-cip-pn1>.

ⁱⁱ UNFCCC (16 dicembre) "**List of heads of state and government attending COP 15**", http://en.cop15.dk/files/pdf/HoSG_List_161209.pdf.

ⁱⁱⁱ UNFCCC (19 dicembre) "**Copenhagen United Nations Climate Change Conference ends with political agreement to cap temperature rise, reduce emissions and raise finance**", http://unfccc.int/files/press/news_room/press_releases_and_advisories/application/pdf/pr_cop15_20091219.pdf.

^{iv} Art.2 UNFCCC: "Stabilizzare le concentrazioni di gas serra in atmosfera a livelli che prevengano interferenze antropogeniche pericolose con il sistema climatico".

^v Per ulteriori informazioni si veda il box: "Aspetti tecnici".

^{vi} Presidenza dell'UE (19 dicembre) "**Cautious step forward in Copenhagen**", http://www.se2009.eu/en/meetings_news/2009/12/19/cautious_step_forward_in_copenhagen.

^{vii} Documenti della conferenza: UNFCCC "Conference Documents COP 15", http://unfccc.int/meetings/cop_15/conference_documents/items/5094.php.

^{viii} Earth Negotiations Bulletin (ENB), <http://www.iisd.ca/climate/cop15/> e "SUMMARY OF THE COPENHAGEN CLIMATE CHANGE CONFERENCE: 7-19 DECEMBER 2009" <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb12459e.pdf>.

^{ix} Ulteriori informazioni: *Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action (AWG-LCA)*, <http://unfccc.int/meetings/items/4381.php>.

^x Ulteriori informazioni: *Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol (AWG-KP)*, http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/4577.php.

^{xi} La *Conference of the Parties (COP)* è l'organo decisionale supremo della Convenzione; ulteriori informazioni: UNFCCC "*Convention Bodies*", http://unfccc.int/essential_background/convention/convention_bodies/items/2629.php.

^{xii} Documento FCCC/AWGLCA/2009/14 (20 novembre 2009) "**Report of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention on its seventh session, held in Bangkok from 28 September to 9 October 2009, and Barcelona from 2 to 6 November 2009**", <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca7/eng/14.pdf>.

^{xiii} La *Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol (CMP)* è l'organo decisionale supremo del Protocollo; ulteriori informazioni: UNFCCC "*Kyoto Protocol Bodies*", http://unfccc.int/kyoto_protocol/kyoto_protocol_bodies/items/2772.php.

^{xiv} Documento FCCC/KP/AWG/2009/10/Rev.3 (16 novembre 2009) "**Documentation to facilitate negotiations among Parties - Note by the Chair**", <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awg10/eng/10r03.pdf> e i suoi quattro Addenda:

1. Documento FCCC/KP/AWG/2009/10/Add.1/Rev.2 (16 novembre 2009) "**Revised addendum - Proposed amendments to the Kyoto Protocol pursuant to its Article 3, paragraph 9**", <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awg10/eng/10a01r02.pdf>
2. Documento FCCC/KP/AWG/2009/10/Add.2 (1 luglio 2009) "**Addendum - Other proposed amendments to the Kyoto Protocol**", <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awg9/eng/10a02.pdf>
3. Documento FCCC/KP/AWG/2009/10/Add.3/Rev.3 (16 novembre 2009) "**Revised addendum - Draft decisions on other issues identified in paragraph 49 (c) of document FCCC/KP/AWG/2008/8**", <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awg10/eng/10a03r03.pdf>
4. Documento FCCC/KP/AWG/2009/10/Add.4/Rev.2 (19 ottobre 2009) "**Revised addendum - A compilation of proposals by Parties for aggregate and individual figures for Annex I Parties**", <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awg9/eng/10a04r02.pdf>

^{xv} Documento FCCC/AWGLCA/2009/L.7 (15 dicembre) "**Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention**", <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca8/eng/107r01.pdf> e i suoi nove Addenda:

1. Documento FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Add.1 "**Enhanced action on adaptation**", <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca8/eng/107a01.pdf>
2. Documento FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Add.2 "**Enhanced action on the provision of financial resources and investment**", <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca8/eng/107a02r01.pdf>
3. Documento FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Add.3 "**Enhanced action on technology development and transfer**", <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca8/eng/107a03.pdf>
4. Documento FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Add.4 "**Enhanced Action on capacity-building**", <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca8/eng/107a04.pdf>
5. Documento FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Add.5 "**Nationally appropriate mitigation actions by developing country Parties: mechanism to record nationally appropriate mitigation actions and facilitate provision and recording of support (for the text of the draft decision)**", <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca8/eng/107a05.pdf>
6. Documento FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Add.6 "**Policy approaches and positive incentives on issues relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries**", <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca8/eng/107a06.pdf>
7. Documento FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Add.7 "**Enhanced national/international action on mitigation of climate change: economic and social consequences of response measures**", <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca8/eng/107a07.pdf>
8. Documento FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Add.8 "**Various approaches, including opportunities for using markets, to enhance the cost-effectiveness of, and to promote, mitigation actions**", <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca8/eng/107a08r01.pdf>
9. Documento FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Add.9 "**Cooperative sectoral approaches and sector-specific actions in agriculture**", <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca8/eng/107a09.pdf>

^{xvi} Documento FCCC/KP/AWG/2009/L.15 (16 dicembre) "**Report of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol to the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol at its fifth session**", <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awg10/eng/115.pdf>.

^{xvii} Documento (18 dicembre) "**Draft decision -/CP.15 Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention**", http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_lca_auv.pdf.

^{xviii} Documento "**Draft decision -/CMP.5 Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol**", http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cmp5_awg_auv.pdf.

^{xix} Documento FCCC/CP/2009/L.7 (18 dicembre) "**Decision -/CP.15**", http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf.