



N. 40 - novembre 2014

Accordo tra Stati Uniti e Cina sul cambiamento climatico e prospettive internazionali di protezione dell'ambiente

Il cambiamento climatico è un problema sulla cui soluzione si dibatte da oltre un trentennio. Nel 1997 la Convenzione ONU sul Clima ha approvato il Protocollo di Kyoto, prevedendo un impegno alla riduzione delle emissioni da parte dei Paesi industrializzati (elencati nell'Annex 1). Negli ultimi anni, tuttavia, il negoziato ha visto l'emergere di diverse posizioni contrapposte, anche a seguito della mancata ratifica del Protocollo da parte degli Stati Uniti.

La contrapposizione sui modi di interpretare il principio delle "responsabilità comuni ma differenziate" spiega in gran parte la situazione di stallo che si riscontra da tempo sul fronte dei negoziati per un futuro accordo internazionale post-2020 sui cambiamenti climatici, analogamente a quanto avviene per l'agenda di sviluppo post-2015¹.

La prima formulazione del principio delle "responsabilità comuni e differenziate" compare nel principio numero 7 della Dichiarazione di Rio (1992) che riconosceva il dovere degli Stati di condividere equamente l'onere della protezione ambientale per le risorse globali comuni, i cosiddetti *global commons*.

¹ La divisione fondamentale è quella tra Paesi industrializzati, elencati nell'Annex 1, e Paesi cosiddetti in via di sviluppo ovvero il G77+Cina.

Negli ultimi anni, il contrasto sulla ripartizione degli oneri per la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici e dei costi di copertura dei danni ad essi connessi ha di fatto bloccato i negoziati alla Conferenza delle Parti (COP), l'organismo cui spetta il compito di assicurare la corretta implementazione della Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC), tramite la definizione di Protocolli o altri strumenti legalmente vincolanti.

Nel 2009 la Conferenza di Copenaghen (COP 15) si apriva, secondo molti commentatori, in un clima di ottimismo, grazie alla posizione assunta dal Presidente Obama, ma anche a seguito delle interessanti aperture da parte dalle grandi economie emergenti, a cominciare dalla Cina. Tuttavia il tentativo di definire un accordo che prendesse il posto di quello di Kyoto, siglato nel 1997, in materia di impegni vincolanti di riduzione delle emissioni in atmosfera dei gas responsabili di interferenze con il clima, si concludeva in modo assai deludente rispetto alle aspettative e con l'individuazione di una soluzione di ripiego temporaneo: definire un accordo per la messa a punto, entro il 2015 (COP 21), di uno strumento legalmente vincolante con impegni a partire dal 2020, prolungando di fatto il Protocollo di Kyoto fino al 2020.

La COP 17 del 2011 a Durban raggiungeva un'intesa nota come *Durban Platform for Enhanced Action* che rinviava sostanzialmente al 2015 l'elaborazione di un nuovo Protocollo.

L'ultima Conferenza delle Parti (COP 19), quella tenuta a Varsavia alla fine del 2013, ha assicurato passi avanti da molti ritenuti pressoché impercettibili. Resta il nodo da sciogliere dei finanziamenti adeguati di cui il nuovo accordo dovrà essere corredato per le attività di mitigazione (cioè di riduzione delle emissioni, su cui pongono l'accento i paesi industrializzati), quelle di adattamento e di copertura dei danni causati dal cambiamento climatico (su cui pongono maggiormente l'accento i PVS), nonché dell'insieme di attività che mettano i Paesi più poveri e vulnerabili in condizione di disporre delle tecnologie adeguate.

Alla vigilia della COP20 di Lima, in programma a dicembre 2014, alcuni osservatori² temono che alla Conferenza prevalga il rischio di agende poco ambiziose e preoccupate soprattutto di arrivare a un minimo comune denominatore e che a fine anno vengano lasciati in eredità molti nodi da sciogliere alla successiva Conferenza delle Parti di Parigi (COP 21), prevista a dicembre 2015, per poter siglare un accordo sul clima universale e vincolante.

Lo *UN Climate Summit* convocato a New York da Ban ki Moon parallelamente all'Assemblea generale dell'ONU di settembre 2014 doveva rappresentare un *warm up round* in vista delle successive COP 20 di Lima e COP 21 di Parigi.

Se è vero che la COP di Parigi segnerà l'evento *clou* del processo, non vanno sottovalutate le potenzialità della Conferenza di Lima del prossimo dicembre 2014 che potrà rappresentare un evento cruciale per gettare le basi per l'accordo globale definitivo, facendo avanzare un complesso processo negoziale. In tale contesto, la Presidenza

italiana dell'UE dovrà coordinare a livello negoziale la posizione dell'Unione europea. La COP 21 di Parigi del dicembre 2015 è la scadenza ultimativa per raggiungere un nuovo accordo sul clima. Entro quella data i 195 Paesi che siedono al tavolo della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici (UNFCCC) si sono impegnati a trovare un nuovo accordo internazionale dotato di forza legale per ridurre le emissioni.

In vista della COP 21, si prevede che, entro il primo trimestre del 2015, ogni Paese elabori il proprio contributo alla riduzione delle emissioni e che da tali basi si cerchi poi un'intesa globale che entrerebbe in vigore nel 2020. La difficoltà sarà passare dagli impegni volontari agli obiettivi vincolanti sul modello di Kyoto, soprattutto per i cosiddetti BRICS, esclusi dall'Annex 1 del Protocollo di Kyoto, nonché ottenere la partecipazione degli Stati Uniti.

Dal 1997 ad oggi gli equilibri economici mondiali sono cambiati in maniera radicale, e con loro la geografia dell'impatto ambientale. Se a Kyoto si era deciso, sotto la formula di "responsabilità comuni ma differenziate", di rendere vincolanti solo per i Paesi avanzati gli impegni di riduzione delle emissioni, oggi la lotta ai cambiamenti climatici sarebbe persa in partenza senza la vincolatività degli impegni dei grandi Paesi emergenti. Solo la Cina ormai produce il 27,3% delle emissioni mondiali di CO₂, contro il 14,3% degli Stati Uniti, secondo il *Global Carbon Project*. Per la Cina il carbone resta attualmente la prima fonte di energia.

Stati Uniti e Cina, i due paesi più indicati tra i responsabili dell'attuale situazione ambientale, saranno dunque tra i principali protagonisti dei negoziati del nuovo accordo sul clima.

L'ultimo rapporto IPCC (*Intergovernmental panel on climate change*) pubblicato il 2 novembre 2014 avverte che per limitare l'aumento della temperatura mondiale a 2 gradi centigradi rispetto ai livelli preindustriali occorre tagliare le emissioni del 40-70% entro il 2050. Un obiettivo molto ambizioso che finora solo l'Unione Europea sembra voler

² M. ZUPI (CESPI), Agenda di sviluppo post 2015 e accordo sui cambiamenti climatici, in *Osservatorio di Politica internazionale. Approfondimenti*, n. 99, settembre 2014.

perseguire portando il *target* di riduzione dal 28% al 40% entro il 2030 rispetto al 1990 come previsto dal Quadro 2030 clima-energia, approvato dal [Consiglio europeo del 23-24 ottobre 2014](#).

L'inaspettato accordo del 12 novembre 2014 tra Stati Uniti e Cina sulla riduzione delle emissioni di gas serra è stato raggiunto a margine del vertice APEC (*Asian-Pacific Economic Cooperation*) di Pechino. Il giorno precedente il presidente cinese Xi Jinping aveva ricevuto il suo omologo americano nella Città proibita, Zhongnanhai, per colloqui privati, un gesto eccezionale nei confronti di un Capo di Stato straniero, che imprimeva un'accelerazione imprevista a mesi di negoziati segreti condotti da John Podesta, consigliere per il clima della Casa Bianca.

Come dichiarato nel corso di una conferenza stampa congiunta del presidente Barack Obama e del presidente Xi Jinping, gli Stati Uniti si impegnano a ridurre le proprie emissioni del 26-28 % entro il 2025 rispetto ai livelli del 2005, mentre la Cina si impegna a stabilire un picco massimo di emissioni di gas serra entro il 2030 e possibilmente prima -senza precisare *target* quantitativi di riduzione- e a aumentare la produzione di energia da fonti non fossili al 20% di qui al 2030³.

In un comunicato congiunto, la Cina e gli Stati Uniti ammettono che hanno "un ruolo particolare da rivestire nella lotta contro il cambiamento climatico, una delle più grandi minacce che deve affrontare l'umanità" e annunciano il loro impegno a lavorare insieme per pervenire ad un accordo mondiale legalmente vincolante.

Tuttavia, l'asimmetria degli impegni definiti dai due paesi – dal lato americano si fa riferimento ai livelli di CO₂, da quello cinese alla struttura energetica - secondo alcuni osservatori⁴ parrebbe indicare come l'accordo sia stato costruito su elementi già noti. Infatti,

ti, sembrerebbe che fosse già nei piani di Pechino l'aumento della quota di produzione di energia da combustibili non fossili, nello specifico circa il 10% dal nucleare e l'11-12% dalle fonti rinnovabili, ovvero proprio quel 20% che è stato incluso nell'accordo, a giudicare dai documenti di pianificazione economica cinesi. Inoltre, già da tempo gli osservatori si aspettavano un aumento della quota di fonti rinnovabili e nucleare dal Tredicesimo piano quinquennale che sarà in vigore nel 2016-2020. Come d'altro canto, uno studio condotto da un gruppo di esperti cinesi pubblicato dal *Climate Policy Journal* nell'estate 2013, aveva dimostrato come un picco alle emissioni al 2025 fosse realizzabile senza impatto sulla crescita economica a condizione "di impiegare tutte le tecnologie a basso contenuto di carbone disponibili e di una cooperazione internazionale massiccia"⁵.

Per gli Stati Uniti l'impegno sulla riduzione delle emissioni passa dal 17% rispetto al 2005 assunto nel 2009 a Copenhagen al 26-28% entro il 2025, implicando un'intensificazione degli sforzi.

Alcuni osservatori ritengono⁶ che, a fronte di uno scenario in cui l'iniziativa nello scacchiere asiatico è sempre più in mano a Pechino, come delineato dall'*endorsement* dell'APEC alla FTAAP (area di libero scambio dell'Asia-Pacifico promossa dalla Cina, progetto antagonista di quello finora portato avanti dagli USA di Trans Pacific Partnership che taglierebbe fuori Pechino), dalla crescita dell'Asian Investment Infrastructure Bank (AIIB) in alternativa all'Asian Development Bank (ADB) e dunque fuori dal controllo della Banca mondiale, nonché dal lancio dei progetti cinesi di una "nuova Via della Seta" marittima e terrestre, la Cina avrebbe scelto di non indebolire eccessivamente un interlocutore importante come gli Stati Uniti, accettando un accordo sul clima di grande enfasi mediatica ma di scarsa concessione nella sostanza da parte della Cina. In questo modo un Presidente

³ Resta da chiarire se il picco si applichi alle emissioni assolute (*carbon budget*) o alla *carbon intensity*.

⁴ ISPI, Usa-Cina: sul clima un'intesa di facciata, www.ispionline.it

⁵ L. CAMELLI, B. PEDROLETTI, Accord décisif sino-américain sur le climat, in *Le Monde*, 13 novembre 2014.

⁶ ISPI, *ibidem*.

degli Stati Uniti, indebolito dalle elezioni di *mid-term*, ma determinato ad agire contro il cambiamento climatico, potrebbe presentarsi all'opinione pubblica con un successo diplomatico, riuscendo ad ottenere per la prima volta un compromesso cinese sulla riduzione di CO2. Resta ovviamente il passaggio davanti al Congresso per la ratifica e resterebbe l'opportunità di coinvolgere anche l'India, altro paese responsabile delle emissioni quasi quanto l'Unione europea.

Ad ogni modo, l'affermazione nel comunicato congiunto dell'impegno a lavorare insieme per pervenire ad un accordo mondiale legalmente vincolante può costituire un buon segnale in vista della Conferenza di Lima dove le discussioni tra le 195 Parti si annunciano aspre, soprattutto in tema di sostegno finanziario alla transizione energetica. Un'altra tappa prima di Lima è stata rappresentata il 20 novembre 2014 dal rifinanziamento del *Green Climate Fund* (meccanismo di finanziamento della Convenzione che opera per la mitigazione e l'adattamento dei PVS, contribuendo allo sviluppo sostenibile), con un impegno per oltre 9 miliardi di dollari.⁷

In Europa è il Presidente francese Hollande che sembra a molti voler tenere le redini del dossier sul clima. Hollande vuole ottenere un grande accordo internazionale a Parigi nel 2015 ed ha ottenuto che il paragrafo n. 19 del [comunicato finale del G-20 di Brisbane](#) menzioni tale appuntamento e la necessità di arrivare all'adozione di un protocollo o di altro strumento legale o di altro risultato concertato con forza legale nell'ambito della Convenzione Quadro che sia applicabile a tutte le Parti della COP 21⁸. Anche gli Stati Uniti puntano ad essere la figura di punta della Conferenza di Parigi. L'accordo con la Cina sulla riduzione delle emissioni ha rappresentato un elemento motore prima del G-20 (15-16 novembre 2014), in significativa discontinuità con il

summit di Copenhagen che Washington e Pechino avevano contribuito a condurre al fallimento.

a cura di Angela Mattiello

L'ultima nota breve:

[Istituzione del «Premio biennale di ricerca Giuseppe Di Vagno» e disposizioni per il potenziamento della biblio-teca e dell'archivio storico della Fondazione Di Vagno, per la conservazione della memoria del deputato socia-lista assassinato il 25 settembre 1921 \(A.S. n. 1569-A\)](#)

(n. 39 - 2014)

nota breve

sintesi di argomenti di attualità del Servizio Studi del Senato

I testi sono disponibili alla pagina:

<http://www.senato.it> – leggi e documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

progetto grafico the washing machine

www.senato.it

⁷ Nell'ambito dell'impegno al finanziamento complessivo di 100 miliardi di dollari entro il 2020 adottato a Durban nel 2011.

⁸ Hollande part en guerre sur le climat, in *Le Monde*, 21 novembre 2014.