

# Il Protocollo di Kyoto: successo politico e sviluppi futuri

DI BENEDETTA SIMON

**I**l riscaldamento del globo, i fenomeni climatici estremi, le recenti catastrofi naturali sono gli effetti sempre più evidenti di un problema ambientale che minaccia la salute del nostro pianeta. La massiccia industrializzazione e lo sfruttamento delle fonti fossili di energia hanno causato danni probabilmente incontrovertibili all'equilibrio biologico e atmosferico della Terra. La comunità scientifica internazionale ha già da tempo lanciato l'allarme: le emissioni di gas a effetto serra, derivate dal nostro sistema di produzione e consumo, sono estremamente dannose per la vita sul globo, perciò è necessaria un'inversione di rotta decisa e tempestiva. Lo sforzo teso a difendere l'ambiente e l'uomo da queste minacce, concordano la maggioranza degli scienziati, affinché sia significativo ed efficace, deve necessariamente concretizzarsi in un impegno globale, che coinvolga tutti gli stati. La comunità internazionale ha così



cominciato a reagire, cercando una politica comune contro i cambiamenti climatici, che è stata formalizzata nel Protocollo di Kyoto.

Il Protocollo alla Convenzione ONU sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC), firmato a Kyoto nel 1997, è entrato in vigore all'inizio del 2005, grazie alla ratifica da parte della Russia, necessaria a raggiungere la soglia di paesi che avrebbero dovuto aderire all'accordo. Il Protocollo rappresenta il risultato di un processo che ha impegnato numerosi attori internazionali nel corso di alcuni decenni, coinvolgendoli in contrattazioni sui principali temi di politica ambientale ed energetica. Il Protocollo, inoltre, come ogni accordo internazionale, è il frutto di compromessi, concessioni e vittorie diplomatiche, dipendenti dal potere contrattuale di ogni attore al tavolo delle negoziazioni. Di conseguenza, il valore politico di questo accordo è tanto importante quanto il suo contenuto ambientale, come emerge ripercorrendo le principali tappe del processo che ha portato alla sua adozione.

Fin dagli anni Ottanta, la comunità internazionale ha riconosciuto gli effetti dei cambiamenti climatici, alimentando il dibattito sulle cause di tali mutamenti. È solamente negli anni Novanta, però, che gli stati cominciano a concordare sulla necessità di un'azione comune tesa a stabilizzare le concentrazioni dei gas responsabili del riscaldamento globale, al fine di ridurre l'interferenza dannosa delle attività umane sul sistema climatico.

Dalle negoziazioni nel quadro dell'ONU, cominciate nel 1991, è nata la Convenzione UNFCCC, entrata in vigore nel 1994, che stabilisce, tra l'altro, le responsabilità storiche dei paesi industrializzati nei confronti della concentrazione dei gas a effetto serra nell'atmosfera. Le parti firmatarie della Convenzione si sono poi impegnate a procedere con ulteriori negoziazioni che portassero a rafforzare gli obblighi previsti dall'accordo. Da queste successive contrattazioni sono emerse le misure riguardanti la riduzione quantificata delle emissioni, incluse nel Protocollo di Kyoto.

L'accordo, infatti, impegna i paesi industrializzati e quelli a economia in transizione a ridurre del 5,2%, rispetto ai livelli del 1990, le emissioni dei sei gas a effetto serra (CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, HFC, PFC e SF<sub>6</sub>), nel periodo tra il 2008 e il 2012. Per l'Europa la quota di riduzione viene fissata all'8% complessivo, impegno da suddividere proporzionalmente tra i paesi membri, mentre per gli USA la quota è del 7%. Sono invece esenti da obblighi i paesi in via di sviluppo, quali India e Cina, affinché non venga limitata la loro capacità di sviluppo. Questa esenzione, come si vedrà, rappresenta un motivo di disaccordo tra i principali firmatari del Protocollo, e rimane una questione aperta.

## **Il processo negoziale**

Gli obiettivi di riduzione contenuti nel Protocollo risultano da un processo negoziale lungo e complesso, nel quale gli attori, coalizzati in diversi gruppi, si sono fronteggiati fino a raggiungere un compromesso. In particolare, il mondo industrializzato si è spaccato tra chi, come l'Europa e i paesi scandinavi, erano disposti a impe-

gnarsi per la riduzione delle emissioni dei gas clima-alteranti, e chi, come gli Stati Uniti, contestavano la certezza scientifica del problema e l'efficacia di obiettivi che non coinvolgessero i paesi in via di sviluppo. Infine, molte delle misure previste dall'accordo, come ad esempio l'utilizzo di meccanismi flessibili – che permettono agli stati di rispettare i vincoli pur non apportando sostanziali modifiche all'organizzazione industriale ed economica – sono frutto del successo contrattuale degli Stati Uniti. La posizione degli americani, infatti, è stata, ed è ancora, quella di difendere prima di tutto gli interessi economici e di breve periodo del paese, ritenendo che una politica ambientale vincolante possa frenare la crescita.

Diversamente, la politica europea è rimasta incentrata sulla necessità di raggiungere un accordo, anche accettando misure che facilitassero il compromesso. In particolare, per l'UE un impegno minimo da parte della comunità internazionale nei confronti dell'ambiente sarebbe stato un miglior risultato rispetto a nessun accordo. Da parte loro, i paesi in via di sviluppo si sono dimostrati compatti nel difendere le loro richieste riguardanti un accordo equo, che tenesse conto del loro svantaggio e dunque della necessità di assistenza, attraverso trasferimenti di tecnologia e fondi, da parte dei responsabili storici dell'inquinamento globale. Inoltre, a chiedere una maggior attenzione verso gli effetti devastanti dei cambiamenti climatici sul loro territorio e dunque sulla loro economia, sono stati i paesi dell'Africa sub-sahariana. Diversa, invece, la posizione dei paesi produttori di petrolio, guidati da Arabia Saudita e Kuwait, che hanno difeso i loro interessi opponendosi alle proposte di fissare obiettivi di riduzione delle emissioni.

Lungi dall'essere appianata dai successi americani, però, la contrapposizione tra le posizioni europee e quelle statunitensi è emersa ancora una volta nel 2000, e ha portato fino alla rottura e al ritiro degli USA dal Protocollo, considerato dal nuovo presidente Bush dannoso per l'economia statunitense, ingiusto e inefficace. La potenza americana, dunque, nonostante avesse ottenuto, alle precedenti contrattazioni, il riconoscimento delle proprie esigenze, ha deciso di ritirarsi dal processo, tentando di interromperne lo svolgimento.

Ciò nonostante, l'Unione Europea si è impegnata a proseguire con le negoziazioni necessarie a stabilire le misure operative del Protocollo, essendo anche disposta ad adottare unilateralmente i vincoli di riduzione delle emissioni. La leadership della UE nel processo di contrattazione ha infine attirato gran parte dei paesi industrializzati, che, per la prima volta, si sono coalizzati per collaborare in materia di ambiente, energia e produzione economica, indipendentemente dalla partecipazione degli Stati Uniti, che abitualmente giocano invece la parte del leader nella scena internazionale.

## **L'ambiente pulito come bene pubblico**

Le difficoltà che hanno caratterizzato le negoziazioni del Protocollo derivano principalmente dalla natura della questione in oggetto: l'ambiente pulito è un *global public*

*good*, ovvero un bene di cui si può usufruire anche se non si partecipa alla sua produzione. Vale a dire che di un ambiente sano godono tutti gli stati, anche quelli che non hanno contribuito a diminuire l'inquinamento. Di conseguenza, la scelta di non pagare i costi dell'abbattimento delle emissioni è molto invitante per tutti, e in particolare per chi dovrebbe affrontare i vincoli più onerosi. L'esito di tali disincentivi è la mancata cooperazione degli stati verso ciò che sarebbe un interesse condiviso.

Nello specifico, la politica ambientale implica delle misure che coinvolgono numerosi interessi economici e politici, e gli stati, al contrario, vogliono generalmente salvaguardare la loro sovranità e sono riluttanti ad accettare vincoli alle loro scelte. La percezione generale è che la salvaguardia dell'ambiente sia in contrasto con la crescita economica e il mantenimento di uno stile di vita ormai acquisito. L'interesse nazionale di breve periodo di ciascun attore, dunque, si pone davanti a quello comune. Questo spiega perché, nonostante gli effetti delle emissioni di gas serra nell'atmosfera siano ormai evidenti per tutti, si fatichi a trovare un accordo significativo per la protezione dell'ambiente. Oltre alla salvaguardia degli obiettivi nazionali, a ostacolare la cooperazione in materia di cambiamenti climatici è la contrapposizione tra USA e UE riguardo alla leadership sul piano internazionale. È evidente infatti che gli Stati Uniti si rifiutino di sottoscrivere un accordo che limiti la loro autonomia politica e la loro capacità di influenzare la scena internazionale. L'impegno dimostrato dall'Europa e i risultati ottenuti sfruttando il suo peso sui diversi tavoli negoziali e la diplomazia, rappresenterebbero una minaccia per gli USA, che ancora una volta si oppongono a una



politica multilaterale, per perseguire invece la via dell'unilateralismo<sup>1</sup>.

Questa, perciò, è un'occasione unica per l'Unione Europea per proporsi come attore guida nella politica internazionale, sfruttando la sua influenza soprattutto in materia economica e la sua capacità di attirare consenso e alleati su questioni riguardanti la cooperazione e lo sviluppo, portando avanti il processo negoziale del post-Kyoto, in autonomia rispetto alle posizioni degli Stati Uniti. Il loro rifiuto, infatti, non deve rappresentare un ostacolo alla politica ambientale globale, ma un'opportunità per raggiungere un consenso ancora più ampio. Se l'Europa e gli altri paesi coinvolti riusciranno a perfezionare gli accordi sul clima, potranno emergere degli incentivi, anche economici, che renderebbero l'esclusione degli USA e degli altri stati finora scettici molto costosa e dunque incoraggerebbero la loro partecipazione.

## **Problemi irrisolti**

Pur rimanendo un passo fondamentale nella politica ambientale, il Protocollo di Kyoto ha lasciato alcune questioni irrisolte, che si avviano a essere oggetto di nuove contrattazioni nell'ambito del processo che dovrebbe portare a un nuovo accordo per il periodo successivo al 2012.

In particolare, la partecipazione dei paesi in via di sviluppo agli obiettivi di riduzione dei gas serra è ancora motivo di divisione. Affinché l'accordo sia efficace ed equo, occorre dunque fornire incentivi e opportunità di sviluppo, formulando obiettivi accettabili e gradualmente, che permettano ai paesi in via di sviluppo di contribuire all'abbattimento delle emissioni, senza mettere a rischio le loro economie.

Un altro tema ancora in discussione è la possibilità di conflitto tra le misure ambientali del Protocollo e l'apertura al libero commercio promossa dal WTO. Alcuni provvedimenti adottati dai singoli stati in ottemperanza agli accordi ambientali internazionali, infatti, possono risultare in restrizioni al libero scambio. L'incompatibilità tra le due legislazioni, dunque, potrebbe generare dispute, soprattutto nel caso in cui gli stati, per adempire agli obblighi di Kyoto senza compromettere la propria competitività, formulino standard di prodotto, tasse sulle fonti di energia, o introducano dazi all'importazione di beni prodotti con metodi inquinanti. Queste misure possono penalizzare i beni importati, aumentandone il prezzo sul mercato interno ed essere percepite come discriminatorie. Gli stati colpiti da tali penalizzazioni potrebbero dunque appellarsi al WTO per difendere il libero scambio.

È necessario, perciò, che in sede di formulazione delle misure ambientali internazionali, si tenga conto della possibile incompatibilità tra i due sistemi di regole, garantendone la trasparenza e la coerenza. D'altra parte, è auspicabile che la comunità internazionale collabori affinché finalmente la priorità sia accordata alle esigenze dell'ambiente. Un'adeguata formulazione di misure commerciali, ad esempio, sarebbe un mezzo utile a stimolare l'adozione di standard ambientali da parte dei paesi ad alte emissioni, e i governi coinvolti potrebbero poi reinvestire tali entrate in

programmi di sviluppo. L'integrazione tra misure commerciali e misure ambientali potrebbe dunque essere la strada vincente per ridurre la distanza tra interessi economici e necessità di salvaguardare l'ambiente. Guardando al futuro del Protocollo di Kyoto, si delinea la necessità di un maggior coordinamento tra politiche ambientali, energetiche ed economiche, creando così nuovi incentivi alla partecipazione alle azioni multilaterali. La collaborazione tra gli stati potrebbe essere favorita da negoziazioni condotte su diversi tavoli, mettendo in relazione soprattutto i temi del clima, dello sviluppo sostenibile e della sicurezza energetica, e cercando un consenso più ampio possibile su un accordo equo ed efficace.

Inoltre, rimane fondamentale che gli stati introducano la variabile "ambiente" nei loro programmi di crescita economica e di gestione delle risorse, internalizzando i costi di abbattimento delle emissioni dei gas a effetto serra. Il futuro del Protocollo dipende dunque dalla volontà degli stati a invertire la tendenza, scegliendo con responsabilità e impegno la via della sostenibilità ambientale e della protezione della salute della terra e dell'uomo. ♦

#### NOTE

1. Il Presidente Bush, infatti, pur rifiutando il Protocollo di Kyoto, si è impegnato a finanziare la ricerca scientifica, al fine di poter sviluppare tecnologie pulite che diminuiscano l'impatto sull'ambiente. Gli USA hanno anche dimostrato interesse per un sistema di scambio di emissioni su base bilaterale, ad esempio con la Cina. In generale, però, la politica americana attuale non prevede una seria discussione sullo sfruttamento dei fossili e sulla dipendenza dal petrolio.

#### BIBLIOGRAFIA

- Copeland, B., Taylor, M., *Trade and the Environment*, Princeton, Princeton University Press, 2003.
- Karon, T., "When it comes to Kyoto, the U.S. is the 'Rogue Nation'", <http://www.time.com>, 24.06.2001
- Laferrière, E., *IR Theory and Ecological Thought: Towards a Synthesis*, London, Routledge, 1999
- Lerda, L., "L'evoluzione del negoziato sul cambiamento climatico con particolare riguardo alle problematiche per l'attuazione del Protocollo di Kyoto", <http://www.diritto.it>
- Lodefalk, M., et al., *Climate and Trade Rules – harmony or conflict?*, Stoccolma, National Board of Trade, 2004.
- Ovi, A., "Tra Europa e USA c'è di mezzo Kyoto", *Reset*, 86, 2004
- Thomas, C., *The Environment in IR*, London, Royal Institute of International Affairs, 1992