

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Agenda di sviluppo post 2015 e accordo sui cambiamenti climatici

n. 99 - settembre 2014

Approfondimenti

a cura del CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale)

AGENDA DI SVILUPPO POST 2015 E ACCORDO SUI CAMBIAMENTI CLIMATICI

di Marco Zupi del CeSPI - Centro Studi di Politica Internazionale

Nel mese di settembre del 2014 la 69a sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite è l'occasione per analizzare lo stato di avanzamento dei lavori preparatori per la messa a punto dell'agenda di sviluppo per il post-2015.

Il primo dato significativo è il ritardo con cui si sta procedendo alla costruzione di un'agenda condivisa tra le parti. Il rapporto finale consegnato a luglio dall'Open Working Group sugli obiettivi di sviluppo sostenibile è un indicatore concreto delle difficoltà sinora incontrate nel ricucire posizioni ancora molto distanti, soprattutto tra paesi emergenti e paesi OCSE.

L'altra faccia delle difficoltà di sintesi negoziale è costituita dal lavoro preparatorio sul fronte dei Means of Implementation e, in particolare, dell'agenda sulla finanza per lo sviluppo. Il draft presentato ad agosto dall'Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing è ancora molto vago e incapace di offrire una definizione condivisa del termine di "responsabilità comuni e differenziate". Ciò rende molto incerto l'esito della 3a Conferenza internazionale sulla finanza per lo sviluppo, che a giugno del 2014 le Nazioni Unite hanno deciso di svolgere nel mese di luglio 2015 ad Addis Abeba, così da soddisfare le richieste del Gruppo dei 77 e deludendo le richieste avanzate dai paesi OCSE di farla slittare al 2016.

Un'agenda che si intreccia direttamente con quella degli obiettivi di sviluppo sostenibile e con la correlata agenda sulla finanza per lo sviluppo è quella relativa ad un nuovo accordo in materia di cambiamenti climatici, legata alle Conferenze delle Parti. Il fatto che a pochi mesi dalla COP20 che si terrà a Lima, molti parlino esclusivamente dell'importante e decisivo appuntamento rappresentato dalla COP21 che si terrà a fine 2015 a Parigi è un indicatore della fase di stallo in cui ci si trova ora, col rischio di agende molto poco ambiziose e trasformatrici del modello di sviluppo prevalente e preoccupate soprattutto di arrivare a un minimo comune denominatore.

Il ritardo della presentazione del rapporto di sintesi del Segretario Generale delle Nazioni Unite, inizialmente atteso proprio in occasione della la 69a sessione dell'Assemblea generale rende interlocutoria questa fase, proprio in coincidenza del semestre di Presidenza italiana di turno del Consiglio dell'Unione europea. In questo semestre, a una posizione piuttosto defilata dell'Europa nel negoziato presso le Nazioni Unite fa da contraltare la volontà del governo italiano di qualificare con una propria vision, articolata in alcuni temi prioritari, il contributo al dibattito. Questa vision è anche l'occasione per presentare il posizionamento strategico e i principali commenti in materia da parte di istanze non governative.

SETTEMBRE 2014

L'autore ha potuto giovare di frequenti scambi di idee sugli argomenti presentati in questo approfondimento con i referenti della Direzione Generale per la Cooperazione allo sviluppo del Ministero Affari Esteri (in particolare, i Vice-Direttori generali Min. Fabio Cassese e Min. Luca Maestripieri, il Min. Paolo Venier, il Min. Roberto Spinelli, il Cons. Paolo Palminteri, le dott.sse Lodovica Longinotti, Bianca Pomeranzi e Teresa Savanella), con il sostegno costante del Direttore generale Giampaolo Cantini, come anche di occasioni seminari che hanno coinvolto il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (nella persona del dott. Paolo Soprano, dirigente presso la DG Sviluppo Sostenibile, Clima e Energia, e del suo ufficio) L'autore si è avvalso di discussioni e contributi del team di lavoro del CeSPI sul post-2015, in particolare di Sara Hassan, ma resta, ovviamente, il solo responsabile dell'approfondimento, delle opinioni espresse e degli eventuali errori.

INDICE

1. Premessa	4
2. Il contributo in sede ONU dell' <i>Open Working Group</i> (OWG) sugli SDG	7
3. Il nodo della Finanza per lo Sviluppo e i <i>Means of Implementation</i> (MoI).....	11
4. L'intreccio dell'agenda con la COP20 di Lima sui cambiamenti climatici	17
5. Il contributo dell'Italia	20

1. Premessa

A settembre del 2013, in occasione della 68^a sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (*United Nations General Assembly*, UNGA), il Segretario Generale Ban Ki-moon aveva sancito l'avvio concreto del negoziato intergovernativo sull'agenda di sviluppo per il post-2015.

Il processo preparatorio era stato avviato formalmente sul finire del 2011, con un certo anticipo rispetto alla scadenza del 2015 fissata nel 2000 per il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo del millennio (*Millennium Development Goals*, MDG).

A differenza di quello che era stato il negoziato per la definizione dei MDG, il processo preparatorio relativo all'agenda per il post-2015 si prefiggeva l'obiettivo di assicurare un'ampia partecipazione di paesi e *stakeholder*, così da caratterizzarsi come una strategia elaborata sulla base di numerose consultazioni e processi paralleli promossi o perlomeno seguiti con attenzione dal Segretario Generale delle Nazioni Unite (l'approccio cosiddetto *bottom-up*, che assegna un ruolo maggiore alla base della gerarchia organizzativa). Ciò giustificava ampiamente la scelta di avviare con un certo anticipo il processo negoziale, almeno nella sua preparazione.

In ambito Nazioni Unite - un ambito tipicamente "sviluppista", cioè in diretta continuità con le istanze e le competenze che avevano dato vita all'agenda MDG - a inizio 2012 era stato istituito l'*UN System Task Team*, co-presieduto dalle agenzie Onu UNDESA e UNDP e composto da rappresentanti di oltre 60 organizzazioni internazionali ed enti delle Nazioni Unite, con lo scopo di avviare un confronto sulle priorità e sui temi del post-2015. Nella seconda metà del 2012 il Segretario Generale aveva poi nominato l'*High-level Political Panel of Eminent Persons on the Post 2015 Agenda*, un gruppo di 27 leader a livello mondiale che a fine maggio del 2013 avrebbe poi presentato le proprie raccomandazioni finali nel Rapporto *A new global partnership: eradicate poverty and transform economies through sustainable development*.

Parallelamente, sempre in ambito Nazioni Unite ma come emanazione del processo più "ambientalista" collegato alla Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (Rio+20) del giugno 2012, era stato avviato il processo negoziale per la definizione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals*, SDG). Nel 2013 era stato istituito e reso operativo l'*Open Working Group* (OWG) sugli SDG, il meccanismo intergovernativo composto da 30 raggruppamenti di paesi, con l'obiettivo di elaborare un rapporto di raccomandazioni per l'Assemblea generale.

L'OWG segna, anzitutto simbolicamente, una discontinuità con il processo MDG istituzionalizzando - come dimostra la compresenza allo stesso tavolo di rappresentanze dei Ministeri degli Affari Esteri e della cooperazione allo sviluppo da un lato, e dei Ministeri dell'Ambiente dall'altro - la necessità di coniugare in modo quanto più integrato possibile agende di sviluppo e competenze solitamente separate, perché riferite alle tre diverse dimensioni (economica, sociale e ambientale) dello sviluppo. L'OWG si è avvalso anche delle elaborazioni del *Sustainable Development Solutions Network* (SDSN), altro meccanismo predisposto dalla Segreteria delle Nazioni Unite per alimentare il dibattito sull'agenda di sviluppo per il post-2015.

Consultazioni tematiche, a livello di paese e globali on-line, hanno ulteriormente arricchito il processo promosso dalle Nazioni Unite.

Inoltre, a latere rispetto ai percorsi ONU, contributi alla definizione dell'agenda di sviluppo per il post-2015 sono venuti dall'OCSE, dall'Unione Europea e da raggruppamenti di altri paesi (come il Gruppo dei paesi G-77), dalle Istituzioni finanziarie internazionali (IFI), da organizzazioni

della società civile, dal mondo accademico e della ricerca, dal settore privato. Di tutto questo si è dato conto in un precedente approfondimento preparato a settembre 2013¹.

A distanza di un anno esatto da quel settembre 2013, il processo negoziale vero e proprio ha preso forma: in ambito Nazioni Unite, l'OWG ha completato il suo lavoro con la consegna del rapporto finale, reso pubblico il 19 luglio 2014; subito dopo, l'8 agosto, l'*Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing* (ICE-SDF) ha presentato il proprio rapporto sulla definizione di un sistema di finanza per lo sviluppo sostenibile, correlato alle strategie per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

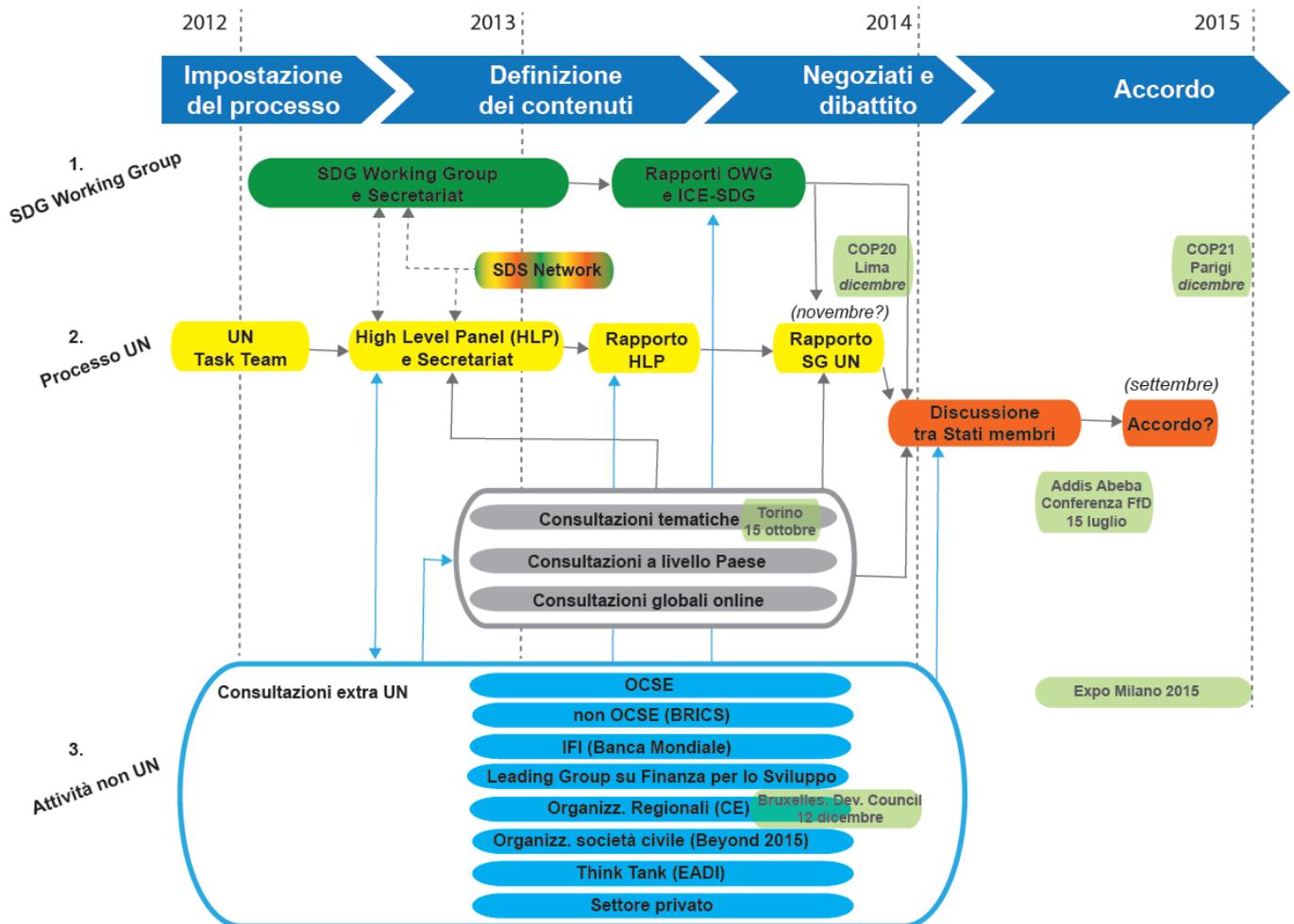
In questo contesto si è articolato anche un dibattito in seno all'Unione Europea circa il posizionamento sul piano strategico in relazione ai suddetti temi; dibattito che ha visto emergere posizioni diverse.

In Italia, anzitutto come riflesso e reazione rispetto agli sviluppi in sede Nazioni Unite e UE, si è sviluppata una crescente attenzione all'agenda relativa alle politiche di sviluppo per il post-2015. A partire dal luglio 2014, sia a seguito della pubblicazione dei rapporti dell'OWG e dell'ICE-SDF, sia in concomitanza con il semestre di Presidenza italiana di turno del Consiglio dell'Unione europea (luglio-dicembre 2014) e con l'entrata in vigore della nuova Legge "Disciplina Generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo" (L. 11 agosto 2014, n. 125), approvata in via definitiva dal Senato il 1 agosto 2014, il contributo italiano al dibattito internazionale appare oggi delinearci con più chiarezza, soprattutto per quanto riguarda il posizionamento del Ministero Affari Esteri (ora rinominato Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, MAECI). Lo testimoniano le diverse occasioni seminariali di discussione promosse da alcune espressioni della società civile organizzata (nell'ambito del progetto di Educazione allo Sviluppo di Concord Italia, *More and better Europe*, cofinanziato dalla Commissione Europea e dal MAECI, in quello di Oxfam Italia, Slow Food, ARCS e CeSPI, *Coltivare l'Economia, il Cibo, il Pianeta*, cofinanziato dal MAECI e nella serie di incontri di discussione promossi dall'Alleanza delle cooperative italiane in collaborazione con il MAECI) e da quelle di consultazione in seno al *Gruppo tematico sul Contributo italiano all'agenda post 2015*, presieduto dal MAE e dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), del Tavolo inter-istituzionale per la cooperazione allo sviluppo, istituito d'intesa con il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Questo Gruppo ha lo scopo di aggiornare i partecipanti sul dibattito in corso sul post-2015 e sul processo di definizione degli SDG.

I tanti contributi commissionati nella fase preparatoria del negoziato e i diversi processi avviati in parallelo dovrebbero trovare poi una sintesi nel rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite sull'agenda dello sviluppo per il post-2015. Tale rapporto ha il compito di chiudere il processo preparatorio e avviare ufficialmente il negoziato finale tra i paesi membri chiamati, a partire proprio dal rapporto del Segretario Generale, a definire e siglare l'accordo finale, con l'identificazione di obiettivi, traguardi e indicatori relativi agli SDG (o post-MDG), parallelamente all'assunzione di impegni precisi sul piano delle risorse a livello nazionale e internazionale per la realizzazione degli obiettivi: i cosiddetti *Means of Implementation*, MoI, combinazione di risorse finanziarie, sviluppo e trasferimento tecnologico, *capacity-building*, globalizzazione equa ed inclusiva, commercio, integrazione regionale e creazione di ambienti nazionali favorevoli alla realizzazione dell'agenda da sviluppare.

¹ M. Zupi (2013), *L'Agenda di sviluppo post 2015*, CeSPI- Osservatorio di Politica Internazionale, Approfondimenti, n. 79, settembre.

Fig. 1 - Il processo per la definizione dell'agenda dello sviluppo per il post-2015



Fonte: elaborazione aggiornata basata su UN Foundation (2013).

La tempistica immaginata originariamente prevedeva che a settembre 2014 il Segretario Generale presentasse pubblicamente il suo rapporto di sintesi, in concomitanza con la 69^a sessione dell'UNGA aperta il 16 settembre, dopodiché le parti avrebbero avuto un anno intero per mettere a punto l'agenda e siglare il nuovo accordo globale, il post-MDG, in occasione della 70^a sessione dell'UNGA aperta il 15 settembre 2015. Parallelamente, tutto lasciava presagire che, immediatamente dopo la presentazione del nuovo contratto globale sullo sviluppo - l'agenda post-2015, con il dettaglio degli SDG - si sarebbe potuto discutere e mettere a punto gli impegni sul fronte delle risorse finanziarie necessarie al raggiungimento degli SDG, con lo svolgimento della 3^a Conferenza internazionale sulla finanza per lo sviluppo, successiva a quella di Monterrey (2002), complementare al Summit del Millennio del 2000 che aveva assunto l'agenda degli MDG, e a quella di verifica a metà percorso dei risultati conseguiti, svoltasi a Doha (2008).

A fronte di questo rallentamento, nel giugno 2014 dopo una fase di oscillazioni è stata presa la decisione di anticipare la 3^a Conferenza Internazionale sulla Finanza per lo Sviluppo al 2016, tenendola ad Addis Abeba il 13-16 luglio 2015.

Sollecitata dal G-77, questa decisione di accelerare la definizione sugli impegni finanziari si lega in un complicato intreccio agli sviluppi ancora incerti sul fronte della conferenza ONU a livello ministeriale sui cambiamenti climatici, la COP (Conferenza delle parti), che dovrebbe portare a un accordo globale da firmare nel 2015 a Parigi. L'accordo dovrebbe diventare operativo nel

2020, impegnando gli Stati, dopo un difficile processo ventennale di negoziati, a ridurre le emissioni di gas serra fino a raggiungere l'obiettivo di limitare il riscaldamento a 2°C e ad aumentare le risorse finanziarie per il clima (*climate finance*), attraverso investimenti in iniziative, progetti, infrastrutture per la mitigazione dei cambiamenti climatici e trasferimenti finanziari verso Paesi in via di sviluppo (PVS), soprattutto per porre in essere misure di adattamento ai cambiamenti climatici. La COP20 si terrà a Lima l'1-12 dicembre 2014, ma al momento è ben difficile immaginare che si riescano a raggiungere risultati significativi che non siano una preparazione del tavolo negoziale per un complicato accordo che dovrà essere siglato un anno dopo, a Parigi.

Tutto ciò premesso, la 69ª sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del settembre 2014 si presenta come un momento interlocutorio ma molto importante per saggiare la distanza delle posizioni in campo che dovranno confrontarsi per la messa a punto dell'agenda di sviluppo per il post-2015, che entrerà nella sua fase cruciale all'indomani della presentazione del rapporto di sintesi del Segretario Generale. Questo approfondimento mira a offrire un quadro di orientamento sugli sviluppi più recenti.

2. Il contributo in sede ONU dell'*Open Working Group* (OWG) sugli SDG

Il complesso lavoro svolto dall'OWG è forse il termometro migliore per misurare le difficoltà che il negoziato internazionale sul post-2015 si trova ad affrontare.

Nel quadro di un assetto organizzativo particolare e insolito - basato su 30 piccoli raggruppamenti (le cosiddette *troike*) molto poco omogenei come *constituency* al loro interno (l'Italia, ad esempio, costituiva un raggruppamento insieme a Spagna e Turchia) - sono emerse le forti differenze di impostazione e visione tra i principali raggruppamenti.

Da un lato si è coalizzato il gruppo dei PVS e dall'altro i paesi donatori tradizionali (OCSE). In seno ai PVS e al raggruppamento ampio dei G77 - che ha prodotto documenti unitari, esercitando il ruolo di prim'attore che continua a svolgere in seno alle Nazioni Unite malgrado fosse stato creato cinquanta anni fa con un orientamento legato unicamente all'agenda commerciale, molto distante cioè dal focus ben più ampio della nuova agenda per il post-2015 - si sono poi distinti i *global players*, che hanno ridefinito negli ultimi anni gli equilibri geopolitici ed economici mondiali, a cominciare dai cosiddetti BRICS. Questi ultimi hanno cercato di orientare il negoziato sugli impegni a tutto campo, articolando gli ambiti del finanziamento allo sviluppo come goal specifici² che dovrebbero essere assunti dai paesi OCSE. Questi paesi hanno operato per controbilanciare tale linea, cercando di costruire un'agenda anzitutto universale sulla base di categorie d'azione ampie (aiuti, commercio, finanza) e superando la divisione tra Nord e Sud, tra paesi sviluppati e in via di sviluppo, chiamando tutti i paesi - a cominciare proprio dai BRICS - a maggiori responsabilità anche finanziarie e a sottoscrivere un'ampia agenda di sviluppo sostenibile, capace di integrare temi politicamente "sensibili" come la lotta alle disuguaglianze interne ai paesi (e non solo quelle tra paesi, tema invece caro ai PVS), politiche inclusive, democrazia e stato di diritto, diritti sessuali e riproduttivi, pace, ruolo del settore privato, incentivi.

² Inizialmente, la richiesta dei G77 era di includere i MoI sia come un obiettivo a sé degli SDG (cosiddetto *stand-alone goal*), sia come target per ciascun SDG. Successivamente, è prevalsa la scelta di farne target specifici per ciascun singolo SDG, di fatto rafforzando un approccio tradizionale di tipo settoriale, piuttosto che un reale approccio integrato tra le varie dimensioni dello sviluppo sostenibile.

A ciò si aggiunge la mancanza di una posizione negoziale forte e unitaria da parte dei paesi OCSE, a cominciare dai paesi membri dell'UE. In sede europea è infatti prevalsa una linea attendista tra diversi Stati membri, promossa per esempio da Regno Unito, Germania e Francia, che suggeriva di non esporsi impegnandosi con un livello di dettaglio sui singoli temi in discussione, in modo da poter avere successivamente mano libera per posizionarsi e negoziare con più libertà. Questa posizione, che ha finito col limitare molto la capacità europea di dettare l'agenda malgrado paesi come l'Italia sostenessero un ruolo più incisivo dell'Europa, ha consentito che in seno all'OWG si continuasse a discutere in ordine sparso di temi ampi su cui le posizioni in campo restavano molto distanti, con il risultato di non arrivare a un documento di sintesi efficace e capace di orientare in modo selettivo il negoziato successivo.

La posizione attendista che è prevalsa in Europa sarebbe stata giustificata dalla lezione appresa in ambito COP, dove la presentazione con un certo anticipo da parte dell'UE di una posizione comune avrebbe finito con irrigidirne la capacità negoziale e quindi indebolirne il lavoro diplomatico, contribuendo all'esito non soddisfacente di quel negoziato. Una lettura meno benevola suggerisce invece che l'attendismo e il basso profilo europeo, che si traduce nell'assenza di una visione forte e condivisa per il negoziato, ben si concilia con le spinte alla rinazionalizzazione o bilateralizzazione del dialogo politico con i PVS che molti Stati membri - a cominciare da quelli con tradizioni coloniali - privilegiano, soprattutto in ambito Nazioni Unite.

All'irrigidirsi di posizioni nette da parte del G-77 e alla posizione di diversi Stati membri dell'UE volta ad abbassare il livello e la capacità di sintesi dell'OWG - in ciò facilitati dal sistema di raggruppamenti per *troike* svincolate da appartenenze regionali - ha contribuito anche la complicazione istituzionale che per la prima volta ha visto riuniti allo stesso tavolo in modo permanente i Ministeri degli Esteri e della Cooperazione Internazionale e quelli dell'Ambiente. Si tratta di una novità importante, derivante dall'agenda sul post-2015, rispetto alle agende separate degli MDG e dello sviluppo sostenibile, animata dalla volontà di integrare le dimensioni dello sviluppo economico, sociale ed ambientale; ed è apprezzabile in relazione all'obiettivo della coerenza delle politiche, che proprio l'UE più di altri ha promosso come orizzonte culturale cui tendere. Allo stesso tempo, in pratica ciò ha comportato un faticoso sforzo per costruire un linguaggio comune tra rappresentanti abituati a declinare il tema dello sviluppo secondo la propria competenza settoriale (per *silos*, o approccio a compartimenti stagni), il che ha finito per rendere inevitabile che energie e sforzi andassero alla messa a punto e al rafforzamento di visioni condivise anzitutto all'interno delle posizioni nazionali.

Probabilmente, in una logica di visione integrata dello sviluppo sostenibile, la costruzione di un linguaggio comune tra competenze diverse dell'amministrazione statale è un prerequisito fondamentale, che diventa uno dei principali *acquis* che vanno riconosciuti all'OWG. Allo stesso tempo, la natura inter-governativa dei negoziati presso le Nazioni Unite e il tentativo di rafforzare pratiche di processi partecipativi ed inclusivi basati sul principio del *consensus*, rendono altamente improbabile un risultato finale molto innovativo e di forte cambiamento, che invece è stato ritualisticamente ribadito a ogni piè sospinto come tratto distintivo dell'agenda per il post-2015.

Sul piano del processo partecipativo ed inclusivo, al momento si può lamentare proprio il rischio di deriva ritualistica della pratica *bottom-up*. Se infatti è vero che, con tutte le difficoltà del caso, il dialogo stabile tra rami e *constituency* ambientaliste e sviluppatrici all'interno delle amministrazioni pubbliche centrali è un risultato importante del processo - che potrebbe peraltro essere esteso a una più stabile concertazione con le amministrazioni competenti in materia finanziaria - allo stesso tempo colpisce la marginalizzazione finora di importanti segmenti della società.

Parallelamente a un più generale ampliarsi dell'area di deparlamentarizzazione dei processi decisionali - vero in Italia come altrove e che tocca anche l'ambito dell'agenda dello sviluppo - si

assiste sia ad un maggiore grado di libertà e azione da parte dei governi nazionali (e sovranazionali, come nel caso dell'UE) sia ad un maggiore protagonismo di un numero più vasto di attori, la cosiddetta *multi-level governance*. In realtà, tuttavia, sul fronte dei diversi attori in Italia come all'estero le espressioni del settore privato sono risultate finora piuttosto assenti, mentre tra le espressioni della società civile organizzata - di fatto cooptate nel processo preparatorio dei negoziati - hanno prevalso soprattutto comportamenti reattivi e di accettazione dell'impostazione vigente, che le hanno spinte in buona parte a commentare gli sviluppi via via emersi, senza porsi invece l'obiettivo ambizioso di esercitare un reale pungolo per un processo che porti alla trasformazione strutturale del modello di sviluppo oggi prevalente.

Concretamente, nella visione ed esperienza italiana ed europea un tema importante, forse il più importante (certamente per la Costituzione italiana), collegato agli squilibri delle disuguaglianze, è quello dell'agenda di politiche per un lavoro per tutti, pieno, produttivo e a condizioni dignitose socialmente e rispettose dell'ambiente. L'agenda del lavoro, al pari di quella dell'ambiente, dovrebbe interrogare sulle capacità di incidere profondamente sulle cause strutturali delle trasformazioni. Sganciato dallo stato dell'arte del dibattito negoziale in corso, lo slogan corrente spesso utilizzato parlando di sostenibilità ("fare più con meno"), dovrebbe allora affiancarsi a quello dell'equità socio-economica, il che significa più lavoro produttivo (cioè, modificando lo slogan "fare meglio con più [lavoratori produttivi e in condizioni dignitose]").

Il binomio sostenibilità ambientale e lavoro dignitoso dovrebbe, insomma, essere la sfida di fondo per un nuovo modello di sviluppo che dia risposta alle tante vulnerabilità, e non concepito come un settore (l'approccio per *silos*, in certi casi residuali, come nel caso della *Green Finance*), e lo dovrebbe essere per qualsiasi politica di sviluppo e per la cooperazione allo sviluppo. L'incapacità sin qui del sistema economico e politico a livello locale, nazionale e internazionale, di dare risposte concrete a questa sfida è preoccupante perché strutturale e rintracciabile anche nel campo carico di idealità della cooperazione allo sviluppo. In questo senso, investe tutti senza distinzione, ovviamente ognuno con il proprio carico di responsabilità, il settore pubblico, quello privato e non profit: per incidere sulle determinanti dei cambiamenti strutturali occorrerebbe chiedersi quanto le diverse strategie, politiche e azioni specifiche (compresi i micro-progetti) contribuiscano a progressi duraturi in termini di creazione netta di lavoro dignitoso. Secondo stime dell'ILO, infatti, saranno necessari circa 670 milioni di posti di lavoro nei prossimi 15 anni per rispondere all'aumento della forza lavoro e contenere la disoccupazione. Allo stesso modo, è oramai maturata a livello internazionale la convinzione che occorra fare di più per misurare lo sviluppo, andando oltre il PIL³. Probabilmente la società civile dovrebbe spingersi oltre, svolgendo a pieno titolo quel ruolo di pungolo esterno al processo decisionale in senso stretto, capace di sollecitare spinte in avanti, piuttosto che ribadire la centralità del tema: per esempio, chiedendo di spostare l'attenzione dalla misurazione del risultato (il PIL) alla misurazione appropriata della qualità del processo di sviluppo (la produttività)⁴, in relazione proprio alla centralità del tipo di lavoro su cui fare perno, tutti temi che invece appaiono, in molti documenti della società civile organizzata, meno centrali rispetto all'adesione con commenti critici puntuali agli sviluppi del negoziato.

³ A tal riguardo, recentemente il Segretario Generale delle Nazioni Unite ha nominato l'italiano Enrico Giovannini (già Presidente dell'ISTAT, oltre che Ministro del Lavoro, e da anni impegnato a livello internazionale proprio sul tema della misurazione del benessere) e il cinese Robin Li (imprenditore asiatico e co-fondatore del motore di ricerca più popolare in Cina, Baidu) co-presidenti dell'*Independent Expert Advisory Group on the Data Revolution for Sustainable Development*. Si tratta del gruppo consultivo di esperti che avranno il compito di aiutare le Nazioni Unite a mettere a punto l'agenda dello sviluppo post 2015, concentrandosi sul tema degli indicatori e sulla misura del benessere. Il riconoscimento del lavoro di Giovannini in materia è un asset per l'Italia che indubbiamente contribuisce al posizionamento specifico del paese sui temi dell'agenda globale.

⁴ M. Zupi (2014), "Beyond traditional measures of productivity. Defining, Conceptualizing and Measuring Sustainable Productivity", *IPE&DS* WP No. 01/2014, International University of Hanoi Bac-Ha, di prossima pubblicazione.

Se queste sono osservazioni generali riferite al processo negoziale, per quanto riguarda i risultati contenuti nel rapporto finale reso pubblico dall'OWG il 19 luglio 2014 si possono schematicamente fare alcune considerazioni.

Anzitutto, una lista di 17 obiettivi e 169 target specifici pare una cosiddetta lista della spesa, importante come esercizio di identificazione di temi scottanti, ma troppo preliminare per figurare come risultato, e soprattutto povera in termini di capacità di disegnare una visione integrata dello sviluppo. Prevale l'approccio per *silos* e il numero elevato di obiettivi e target diminuisce inevitabilmente l'efficacia comunicativa - che invece era stata riconosciuta da tutti come un merito dell'agenda degli MDG, che si concentrava semplicemente su 8 obiettivi -, ma anche la probabilità che questi siano tutti raggiunti; e indebolisce la capacità di dare priorità alle tante sfide (169 target!), operando una scelta coraggiosa di un minimo comune denominatore in cui tutti i paesi e i soggetti si riconoscano. Un'agenda onnicomprensiva e al contempo vaga rischia di essere poco innovativa nella sostanza e improduttiva, laddove impegna su troppe cose e indistintamente.

Box. 1 - I 17 Obiettivi dell'OWG per il post-2015

- Obiettivo 1. Porre fine alla povertà ovunque e in tutte le sue forme;
- Obiettivo 2. Porre fine alla fame, garantire la sicurezza alimentare e una migliore alimentazione e promuovere un'agricoltura sostenibile;
- Obiettivo 3. Garantire la salute per tutti e a tutte le età;
- Obiettivo 4. Garantire un'istruzione inclusiva e di qualità e promuovere opportunità di apprendimento per tutti durante tutto l'arco della vita;
- Obiettivo 5. Garantire l'eguaglianza di genere e l'empowerment di tutte le donne e bambine;
- Obiettivo 6. Garantire l'accesso e la gestione sostenibile dell'acqua potabile e dei sistemi di smaltimento dei rifiuti;
- Obiettivo 7. Garantire l'accesso a un'energia moderna, sostenibile, affidabile e a prezzi equi per tutti;
- Obiettivo 8. Promuovere una crescita economica sostenuta, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per tutti;
- Obiettivo 9. Costruire infrastrutture resilienti, promuovere un'industrializzazione inclusiva e sostenibile e rafforzare l'innovazione;
- Obiettivo 10. Ridurre le disuguaglianze all'interno e tra i paesi;
- Obiettivo 11. Rendere le città e tutti gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili;
- Obiettivo 12. Garantire modelli di produzione e consumo sostenibili;
- Obiettivo 13. Adottare misure urgenti per contrastare il cambiamento climatico e il suo impatto;
- Obiettivo 14. Garantire la conservazione e l'uso sostenibile degli oceani, dei mari e delle risorse marine per uno sviluppo sostenibile;
- Obiettivo 15. Proteggere, ripristinare e promuovere l'uso sostenibile degli ecosistemi terrestri, gestire in modo sostenibile le foreste, contrastare la desertificazione, fermare e contrastare il degrado dei suoli e porre fine alla perdita della biodiversità;
- Obiettivo 16. Promuovere società pacifiche e inclusive per lo sviluppo sostenibile, garantire accesso alla giustizia per tutti e costruire istituzioni efficienti, trasparenti e inclusive a tutti i livelli;
- Obiettivo 17. Rafforzare gli strumenti di implementazione e rilanciare la partnership globale per lo sviluppo sostenibile.

Fonte: Outcome Document - OWG-SDG (2014).

Peraltro, il dettaglio dei target per un verso non è associato a un necessario esercizio complementare di verifica della disponibilità di indicatori adeguati - con il rischio che, alla prova dei fatti, diversi target non trovino il corrispettivo strumento di monitoraggio sullo stato di avanzamento delle politiche per il raggiungimento dei risultati; per altro verso, lo stesso dettaglio appare prematuro rispetto alla mancata messa a fuoco dell'effettivo impegno in materia di MoI e

di *Global Partnership* in grado di dare attuazione all'agenda per il post-2015, facendo qui riferimento non solo agli impegni che competono ai diversi Stati - anzitutto al nuovo equilibrio tra paesi OCSE e paesi un tempo emergenti e ora affermatasi come nuove potenze globali, sempre meno assimilabili nel gruppo dei G77, di cui pure fanno parte - ma anche al settore privato, che l'OWG tratta molto marginalmente, nonostante sia al centro degli equilibri e squilibri economici mondiali.

Per queste ragioni, il rapporto finale dell'OWG ha suscitato critiche e perplessità e molti, come Simon Maxwell, già direttore dell'*Overseas Development Institute* (ODI) di Londra dal 1997 al 2009 e ora Senior Research Associate presso il *Centre for Aid and Public Expenditure*, lo definiscono oggi non un punto di arrivo, ma una tappa, al pari di altri importanti input, del processo negoziale che dovrà trovare uno snodo fondamentale nel rapporto di sintesi del Segretario Generale, previsto tra fine ottobre e inizio dicembre, per poi concludersi a settembre 2015.

In pratica, il documento finale dell'OWG è concepito come una sorta di utile compendio e promemoria, innovativo rispetto all'agenda degli MDG nel combinare obiettivi di sviluppo economici, sociali e ambientali, parlando di disuguaglianze, citando espressamente la questione spinosa dei cambiamenti climatici (che pure, come ricorda lo stesso documento dell'OWG, ha un suo distinto forum negoziale), incorporando alcuni messaggi chiave contenuti nel precedente rapporto dell'High Level Panel, come i due principi del “beyond GDP” e del “no one left behind”.

3. Il nodo della Finanza per lo Sviluppo e i *Means of Implementation* (MoI)

Il tema della finanza per lo sviluppo sostenibile è la questione spinosa di fondo attorno cui rischiano di esplodere i conflitti maggiori tra paesi (soprattutto tra blocco OCSE e PVS, in particolare i BRICS all'interno dell'eterogeneo gruppo dei G77, cinque paesi che da soli rappresentano oggi il 25% del PIL mondiale e il 40% della popolazione mondiale) e tra rami dell'amministrazione (tra risorse che devono essere gestite dagli sviluppisti, dagli ambientalisti e dai tesoriere delle finanze pubbliche, cioè tra MAECI e nuova Agenzia italiana per la Cooperazione allo sviluppo, MATTM e MEF, nel caso italiano), e in cui rischiano anche di affiorare rivendicazioni soprattutto corporative da parte delle altre istanze sociali (mondo delle organizzazioni della società civile, settore privato, amministrazioni sub-nazionali, università), lasciando in secondo piano il tema delle idealità e della visione d'insieme di uno sviluppo realmente innovativo.

Ad aprile del 2014, l'*Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing* ha aperto le discussioni sul ruolo del settore privato e le opportunità di creare partenariati innovativi in materia di finanza per lo sviluppo. L'8 agosto l'ICE-SDF ha presentato il suo rapporto finale, nella versione *draft*, dedicato alla definizione di una finanza per lo sviluppo sostenibile innovativa. Si tratta di un documento su cui si riponevano molte aspettative, nella speranza che fosse complementare al lavoro dell'OWG, soprattutto avanzando risolutamente sul fronte della definizione di un quadro condiviso degli impegni da predisporre.

Il documento di 48 pagine e 176 paragrafi è, tutto sommato, deludente, non tanto perché interlocutorio, ma per la mancanza di idee innovative.

Molto interessante è la prima parte, che si limita però ad analizzare i cambiamenti intercorsi nell'ultimo decennio, con particolare riferimento ai flussi finanziari pubblici e privati a livello mondiale.

Pochi dati sarebbero, del resto, sufficienti a rappresentare la gravità e insostenibilità sociale delle dinamiche finanziarie in corso: nel corso degli ultimi venti anni, la popolazione più ricca al mondo - l'1% più ricco, con dati ancora più impressionanti se fossero disponibili informazioni relative allo 0,01% della popolazione - ha visto aumentare il reddito reale di oltre il 60%, e tale dinamica non si è interrotta negli ultimi tre anni; al contrario, il 5% più povero della popolazione mondiale non ha visto aumentare i propri redditi.

Oppure, scorrendo i dati UNCTAD e Banca Mondiale disponibili oggi, si scopre che lo stock di debito estero dei 34 paesi oggi a basso reddito ha raggiunto nel 2012 il livello (espresso in valore corrente) più alto di sempre, pari a 128 miliardi di dollari; anche nel caso dei 50 paesi a medio reddito si è toccato il picco, raggiungendo 1.300 miliardi di dollari.

Alla luce del quadro attuale - contrassegnato da preoccupanti processi nell'andamento dei flussi finanziari e degli squilibri internazionali, a dispetto della gravità della crisi finanziaria mondiale e degli sforzi profusi da molte amministrazioni pubbliche per tamponare gli effetti drammatici determinati da politiche dei privati, molto negative in una logica di sviluppo sostenibile inclusivo, con conseguente aggravio dell'indebitamento pubblico - il rapporto dell'ICE-SDF passa in rassegna piuttosto tradizionalmente i diversi comparti che compongono l'agenda della finanza per lo sviluppo.

Ripercorrendo, infatti, brevemente le tappe dell'agenda sulla finanza dello sviluppo, nel 1997 apparve la prima bozza di risoluzione presentata proprio dal Gruppo dei 77 all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sul tema; dopodiché nel 2001 fu presentato il Rapporto Zedillo alle Nazioni Unite e nel marzo 2002 il Consiglio Europeo di Barcellona prese l'impegno di raggiungere come UE-15 l'obiettivo dello 0,7 % APS/RNL entro il 2015 (lo 0,56 % entro 2010). Su queste basi si svolse la prima Conferenza delle Nazioni Unite sulla Finanza per lo sviluppo a Monterrey.

Il documento finale, il cosiddetto *Monterrey Consensus*, si articolava negli stessi capitoli che si ritrovano nell'impostazione del documento dell'ICE-SDF:

- (1) mobilitazione di risorse interne;
- (2) Aiuti;
- (3) *Climate Finance*;
- (4) Nuovi strumenti;
- (5) Rimesse;
- (6) Debito;
- (7) Regolamentazione fiscale.

Il *Monterrey Consensus* adottava, inoltre, un approccio innovativo rispetto alla tradizione delle Nazioni Unite: un approccio *Multi-stake holders* (cosiddetto *beyond-UN*), globale e relativo a tutti i meccanismi utili a fornire risorse finanziarie per lo sviluppo, olistico in quanto teso a combinare aspetti nazionali, internazionali e sistemici.

Il draft finale dell'ICE-SDF sottolinea l'urgenza di costruire un quadro di riferimento realmente trasformativo che, andando al di là della semplice definizione e previsione di risorse addizionali rispetto agli aiuti e alle altre tradizionali fonti di finanziamento, si sforzi di creare le condizioni che rendano possibile al settore finanziario di diventare un motore dello sviluppo sostenibile,

mobilizzando risorse addizionali e coinvolgendo la finanza e il commercio quali attori chiave a sostegno dello sviluppo sostenibile, equo ed inclusivo.

Tuttavia, concretamente il documento si muove molto timidamente sul terreno della mobilitazione delle risorse nazionali. Indubbiamente, il tema delle politiche fiscali nazionali e del principio di progressività è stato marginale sin dall'inizio in questa agenda, visto che non se ne parlava né a Monterrey (2002) né nelle conclusioni della Conferenza sullo stato d'attuazione degli impegni in materia di finanza per lo sviluppo a metà percorso, a Doha (2008). Il contesto internazionale attuale, però, avrebbe forse consigliato maggiore attenzione al tema spinoso della sotto-tassazione delle *top-class* e delle imprese trans-nazionali, come anche a quello dei paradisi fiscali, dell'elusione ed evasione fiscale.

Ma anche sugli altri capitoli il documento appare più una petizione di diversi principi generali e generici che un avanzamento reale e innovativo sull'agenda. Il rapporto, ad esempio, si propone di enfatizzare il ruolo futuro che la cooperazione Sud-Sud e la cooperazione triangolare potranno giocare, in opposizione a una tradizionale distinzione tra un Nord donatore e un Sud beneficiario, e di sostenere la creazione di strumenti finanziari innovativi, con un'attenzione particolare all'uso di risorse pubbliche quali catalizzatori della mobilitazione di quelle private, in stretto partenariato con la società civile e il settore privato, sottolineando l'importanza dei principi di *accountability*, trasparenza e responsabilità.

Il documento, al pari del rapporto finale dell'OWG, sottolinea il ruolo fondamentale della finanza globale, del commercio e del quadro di regolamentazione internazionale nell'influenzare i risultati a livello nazionale; tuttavia finisce, come già il rapporto dell'OWG, col far prevalere una sostanziale vaghezza di impegni, ignorando o comunque sottovalutando alcuni temi fondamentali come la lotta al commercio internazionale di armi, il ruolo del *peace-making* e del *peace-keeping*, la mancanza appunto di una normativa e coordinamento globale in materia fiscale e di strumenti atti a limitare i danni derivanti da shock finanziari internazionali.

In particolare, la campagna globale *Beyond 2015* sottolinea in maniera critica l'assenza di una visione realmente innovativa invece necessaria: “troppi dei target di MoI proposti – relativi al commercio, alla finanza per lo sviluppo e così via – sembrano tutt'altro che innovativi. Ad esempio, i target che richiedono una cooperazione internazionale per cambiare le strutture economiche globali che generano povertà, come i flussi finanziari illegali, l'evasione fiscale e i debiti iniqui, sono di portata piuttosto limitata. E non è chiaro che produrranno quel cambiamento profondo previsto ed espresso da molti degli obiettivi: un approccio troppo legato allo status quo economico e alla crescita rischia di compromettere la realizzazione di un'agenda trasformativa”⁵.

Inoltre, nel documento manca una chiara attribuzione di responsabilità in relazione a chi debba fare cosa, in modo da rendere possibile una valutazione corretta dell'attuale divario tra i costi da sostenere e le risorse disponibili.

Il tema delle responsabilità comuni ma differenziate - mutuato dall'agenda ambientale delle COP e fatto proprio nei diversi processi paralleli del post-2015 - e dell'applicazione di tale concetto al reperimento delle risorse necessarie al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile globale è un punto critico, fonte di perplessità sia per numerose organizzazioni della società civile, sia per molti dei PVS che hanno partecipato in ambito OWG.

In particolare, come sottolineato dal contributo diffuso dal *Women Major Group*, sono in molti gli attori della società civile che vedono nel protagonismo assegnato al settore privato un rischio per l'equità e la sostenibilità del processo: “la miriade di concessioni alla finanza del settore

⁵ *Beyond 2015* (2014), *Reaction to the Outcome Document of the Open Working Group on Sustainable Development Goals. Key comments*, agosto.

privato e alla partnership con esso per lo sviluppo sostenibile, senza realmente specificare requisiti in termini di valutazione, responsabilità, trasparenza e governance complessiva, è fonte di grave preoccupazione. Dopo lunghe discussioni, il documento finale sugli SDG alla fine include un riferimento al ‘rafforzamento della partnership globale per lo sviluppo sostenibile’ tra Stati, che viene però indebolito immediatamente dopo, con il riferimento a partnership volontarie, non trasparenti tra pubblico e privato. Dovrebbe esserci una Partnership Rafforzata o Potenziata per lo Sviluppo fondata sulla cooperazione internazionale su un’ampia varietà di nodi cruciali per lo sviluppo, e soprattutto su una base Nord-Sud. La partnership dovrebbe essere costruita principalmente tra governi dei paesi sviluppati e di quelli in via di sviluppo, con i primi che si fanno carico di fornire risorse e gli strumenti di implementazione. È fondamentale restituire al termine il suo significato originario e NON permettere che la partnership sia confinata al rapporto con il settore privato”⁶.

Si tratta di un tema che si collega a quello di fondo dell’agenda per il lavoro. Non a caso l’*International Trade Unions Confederation* (ITUC) esprime preoccupazione per il rilievo attribuito al settore privato a livello nazionale e internazionale dal quadro di riferimento proposto in sede OWG, cui si aggiunge la vaghezza di impegni in ambito di finanza per lo sviluppo sostenibile, con riferimento specifico al tema della creazione di lavoro dignitoso grazie al potenziamento di servizi e infrastrutture: “mentre esiste un ruolo e un ambito per il settore privato in questa agenda e in questo orizzonte, un discorso che indebolisca il ruolo dello Stato come promotore dello sviluppo e promuova la privatizzazione dei servizi pubblici essenziali è inaccettabile. I crescenti profitti del capitale cui corrisponde un calo dei profitti per il lavoro, implicano che i sindacati, i servizi pubblici e le istituzioni del mercato del lavoro hanno un ruolo ancora più importante da svolgere nella stabilizzazione sociale ed economica e per la riduzione delle disuguaglianze”⁷.

Inoltre, molte critiche soprattutto da parte dei Paesi aderenti al gruppo dei G77 e della società civile organizzata si sono soffermate sulla mancata o incompleta trattazione di due temi fondamentali, indicati come tali anche all’interno del Rapporto del Segretario Generale del 25 luglio su *International Financial System and Development*: quello della necessaria riforma della *governance* globale di economia e finanza nel senso di una maggiore partecipazione dei PVS in seno alle IFI (in particolare, Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale)⁸ e quello dell’urgenza della ricerca di soluzioni al problema del debito estero di molti di questi stessi PVS⁹.

In generale, è diffuso il senso di un fallimento rispetto alla necessità di riconoscere i differenti bisogni finanziari dei differenti paesi - a cominciare da quelli meno avanzati, categoria che andrebbe riconcettualizzata per tener conto delle sfide e vulnerabilità attuali - e in particolare la possibilità per i paesi donatori di concentrare il proprio aiuto canalizzandolo verso i paesi più poveri, in nome di quella politica di differenziazione che l’Unione Europea avrebbe auspicato.

⁶ Women’s Major Group (2014), *Women’s “8 Red Flags” following the conclusion of the Open Working Group on Sustainable Development Goals (SDGs). Final Statement*, 21 luglio.

⁷ International Trade Union Confederation (2014), *Reflections on the Open Working Groups proposed Sustainable Development Goals*, 31 luglio.

⁸ “71. The global economic governance structures have to further evolve in order to broaden and strengthen the participation of developing countries and countries with economies in transition in the international economic decision-making and norm-setting. The implementation of the 2010 IMF Quota and Governance Reforms would represent an important step forward if the largest shareholder of both the IMF and World Bank would adopt the necessary measures in 2014 for its ratification.”

⁹ “69. The persistent lack of a timely, predictable and impartial solution to debt problems has increased the cost of sovereign debt restructuring for the debtor and the creditor, and in the case of systemically important countries, for global financial stability as well. Going forward, a timely solution in cases of debt distress will ultimately reduce costs for all stakeholders. The ongoing work to enhance frameworks for addressing sovereign debt distress is an important step towards strengthening this element of the international financial architecture.”

Sono proprio i paesi tradizionalmente donatori a sottolineare criticamente come, accanto all'esplicito riferimento alla necessità che essi onorino l'impegno a destinare lo 0,7% del PIL all'aiuto allo sviluppo, il documento prodotto dall'OWG e l'ICE-SDF non contengano alcun impegno finanziario internazionale altrettanto definito e specificamente riconducibile ai paesi emergenti e agli altri donatori non tradizionali, con lo scopo di aumentare il loro contributo allo sviluppo globale.

È poi significativo come non si faccia riferimento in tale documento al tema della finanza innovativa, non si chiarisca il ruolo specifico in tal senso del settore privato né la necessità che l'azione del settore privato sia sempre orientata a fini di sviluppo sostenibile, e non ci sia alcun esplicito riferimento alla relazione della finanza per lo sviluppo sostenibile e le nuove fonti ivi individuate con il finanziamento per le azioni di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico.

Molti attori riconducibili all'ambito accademico e della ricerca hanno sottolineato come nel documento manchi anche uno specifico richiamo ad altre importanti agende che si occupano di finanziamento per lo sviluppo, come ad esempio quelle del G8 e del G20, e ad altre importanti iniziative, quale quella sulla coerenza delle politiche promossa dall'Unione Europea.

Lo spettro di soluzioni adombrate dall'ICE-SDF contiene, comunque, elementi interessanti nell'ottica europea, in particolare con l'inclusione di alcuni temi che rappresentano ad oggi una priorità in ambito UE e per l'Italia: ad esempio la creazione di un ambiente favorevole alla promozione del *blending* di risorse pubbliche e private destinate allo sviluppo sostenibile, un migliore allineamento degli incentivi privati ad obiettivi di carattere pubblico e l'incoraggiamento di investimenti in settori chiave per lo sviluppo da parte del settore profit. Si tratta, ovviamente, di spunti iniziali che dovrebbero essere poi riempiti di contenuti e proposte operative.

Nel corso di un seminario di esperti tenutosi il 4 giugno, gli Stati membri dell'UE hanno discusso un non-paper interno preparato dalla Commissione, attraverso l'*European External Action Service* (EEAS), sulla questione dei MoI e della creazione di un partenariato globale quale parte integrante del nuovo quadro di riferimento per il post-2015, in relazione anche al lavoro condotto dall'OWG sul tema.

I principi proposti sono quelli delle responsabilità condivise e della mutua *accountability*, da estendersi a tutti i paesi, con il conseguente abbandono della visione dicotomica Nord- Sud e la nuova centralità delle risorse domestiche, il principio dell'integrazione delle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile, il pieno rispetto e promozione dei diritti umani e i principi della coerenza delle politiche estese al campo finanziario (incluso il negoziato sui cambiamenti climatici e quello sulla biodiversità).

Anche su questo tema, tuttavia, la linea degli Stati membri risente degli effetti di una strategia attendista, prevalente finora e orientata a un posizionamento poco incisivo dell'UE. Dopo le Conclusioni del Consiglio del 2013, l'UE ha prodotto il documento "Financing for Development Post-2015: Improving the Contribution of Private Finance", commissionato dal Parlamento Europeo (aprile 2014); successivamente la Commissione Europea ha presentato il 2 giugno la Comunicazione intitolata "A decent life for all: from vision to collective action". Si tratta di documenti di lavoro utili, sia in termini principi generali sia di obiettivi specifici, per l'agenda sullo sviluppo relativa al post-2015 e per lo specifico dei MoI. Tuttavia, nonostante l'Italia eserciti il mandato di Presidenza di turno con l'intenzione di sollecitare un maggiore protagonismo dell'UE nel dibattito internazionale sul post-2015, finora continua a prevalere una posizione di retroguardia, anche in ragione della congiuntura sfavorevole, caratterizzata da una fisiologica transizione istituzionale in seno al Parlamento e alla Commissione Europea.

Un banco di prova importante per l'Europa sarà costituito dalle Conclusioni del Consiglio Sviluppo del 12 dicembre 2014 a Bruxelles, in cui, all'indomani anche del rapporto di sintesi del Segretario Generale delle Nazioni Unite, si potrà delineare - come auspica l'Italia, che a quel punto sarà alla conclusione della Presidenza di turno - una posizione comune europea in concomitanza con l'avvio sostanziale del negoziato ufficiale alle Nazioni Unite sul post-2015. Sul tema specifico dei MoI, è prevedibile al momento anche la presentazione di una nuova Comunicazione della Commissione Europea sulla Finanza per lo sviluppo.

Indubbiamente, il tempo gioca a sfavore: da qui a dicembre occorre lavorare per influire e poi tenere debitamente conto di quanto sarà contenuto nel rapporto di sintesi sull'agenda per il post-2015 che il Segretario generale delle Nazioni Unite presenterà entro i primi di novembre; al contempo qualsiasi documento pubblicato dall'UE sul tema dovrà assicurare una buona azione di coordinamento tra le competenze in materia di sviluppo e quelle in materia ambientale.

In generale, soprattutto se confrontato con eventi simili, desta preoccupazione il tempo a disposizione per preparare adeguatamente la stessa 3^a Conferenza internazionale sulla Finanza per lo Sviluppo. In pratica, la sua preparazione - anche a livello di incontri informali - comincia nel settembre 2014, essendo stata fissata la data a New York soltanto a giugno scorso. La Risoluzione approvata alle Nazioni Unite ha indicato come necessario il coordinamento del processo preparatorio della Conferenza con quello dell'agenda post-2015, così da evitare duplicazioni. Resta però in sostanza aperta la questione di quanto circoscrivere - o all'opposto dilatare (come chiedono i G77) - l'agenda della Conferenza. Gli input previsti dalla conclusione dei lavori dell'OWG e dell'ICE-SDF sono risultati purtroppo modesti.

Al momento, l'agenda preparatoria prevede alcune consultazioni informali di tipo intergovernativo, con tre sessioni a gennaio (3 giorni), aprile (5 giorni) e giugno (5 giorni). Sono previste alcune consultazioni con esperti tematici, audizioni delle organizzazioni della società civile e del settore privato. In pratica, il primo *draft* del documento della Conferenza dovrebbe essere presentato a febbraio 2015 e a maggio 2015 dovrebbero già essere conclusi i lavori sui contenuti della Conferenza di Addis Abeba.

Il rischio concreto, visti i tempi stretti, è che tutto ciò porti a una Conferenza poco ambiziosa e di scarso impatto innovativo sul piano dei contenuti e degli impegni, dovendo fare i conti coi vincoli imposti dai tempi stretti: si creerebbe cioè la giustificazione perché si perda di fatto l'opportunità di incidere in modo profondo sui meccanismi che, a livello globale, hanno determinato i gravi squilibri internazionali e all'interno dei paesi.

Anche solo in un'accezione molto ristretta dell'agenda della finanza per lo sviluppo, del resto, il rischio reale è che anche i temi più tradizionali già incorporati nell'agenda della finanza per lo sviluppo trovino uno sbocco più a livello di enunciati che di sostanziali cambiamenti concreti, nonostante possano essere una leva per orientare a fini di sviluppo sostenibile l'intera finanza locale, nazionale e internazionale. Gli spazi d'intervento e le diverse opzioni fra cui scegliere potrebbero, infatti, essere interessanti anche solo con riferimento all'agenda sui contributi finanziari innovativi, che oggi fa riferimento a (1) gestione del debito con meccanismi di scambio o conversione (*swap*) di diverso tipo, (2) lotterie, (3) tasse (come quelle aeree), (4) meccanismi di mercato (come l'*advanced market commitment* promosso in passato dall'Italia, ma anche le rimesse), (5) forme di partenariato pubblico-privato, (6) garanzie, e (6) coinvolgimento dei settori che hanno beneficiato della globalizzazione (come turismo, trasporti, comunicazione e finanza, includendo anche le banche - che hanno assai beneficiato dei programmi di salvataggio e anti-crisi finanziaria, ma che sono escluse da questa agenda).

L'obiettivo dovrebbe essere quello di mobilitare risorse (1) stabili e prevedibili, (2) aggiuntive rispetto agli aiuti internazionali, (3) gestite multilateralmente (complementari, possibilmente

senza aggiungere nuovi meccanismi), (4) semplici e sostenibili (legate all'agenda sull'efficacia e sull'integrazione delle tre dimensioni dello sviluppo).

Guardando ai risultati, però, c'è poco da essere fiduciosi: complessivamente negli ultimi 10 anni i meccanismi innovativi hanno amministrato 5,8 miliardi di dollari per la salute e 2,6 per i cambiamenti climatici, e meno di 1 miliardo è risultato realmente aggiuntivo rispetto agli aiuti tradizionali. Si tratta di un volume di risorse molto contenuto.

Occorrerebbe, invece, un cambio di passo significativo rispetto al passato, anche solo limitatamente all'agenda circoscritta degli strumenti finanziari innovativi; ma al momento manca un accordo per il coordinamento che espliciti quali fonti in particolare, quali meccanismi di intermediazione prediligere per l'allocazione e la gestione delle risorse e quali priorità adottare in termini di distribuzione tra beni pubblici globali, PVS e temi specifici.

Tutto questo giustifica un certo scetticismo su quanto la Conferenza di Addis Abeba potrà essere all'altezza delle aspettative tese a ricercare un nuovo paradigma anche in termini di architettura finanziaria globale.

4. L'intreccio dell'agenda con la COP20 di Lima sui cambiamenti climatici

La mancanza di una visione condivisa sull'agenda dello sviluppo, pur limitata nella sua portata, capace di tradursi poi in una serie ridotta di obiettivi prioritari, strategie d'intervento, strumenti e azioni specifiche, sulla cui base poter predisporre anche una griglia di indicatori e strumenti di verifica a livello locale, nazionale e internazionale è ciò che spiega il livello qualitativamente preliminare del rapporto finale dell'OWG e di quello dell'ICE-SDF, ma anche il ritardo con cui il Segretario Generale sta preparando il rapporto di sintesi per avviare formalmente il negoziato ufficiale tra i paesi. Si tratta di una mancanza di visione condivisa che riflette le difficoltà attuali a stabilire un sistema di *governance* globale che soddisfi tutti i paesi e i principali attori in campo. Da un lato, manca la volontà politica di "imporre" un'agenda vincolante anche al settore privato, in termini di obblighi ad adottare strategie orientate a promuovere lo sviluppo umano sostenibile. Da un altro lato, si confrontano le posizioni dei paesi OCSE che chiamano i paesi BRICS a una maggiore assunzione di responsabilità (comuni ma differenziate) con quelle degli stessi paesi BRICS interessati a vedere riconosciuto il proprio ruolo di *leadership* dei processi di globalizzazione, senza con ciò rinunciare a che siano i paesi OCSE a farsi carico dei principali costi per correggere gli squilibri internazionali.

Questa stessa contrapposizione di modi di interpretare il principio delle responsabilità comuni ma differenziate spiega la situazione di stallo che si riscontra da tempo anche sul fronte dei negoziati per un futuro accordo internazionale post-2020 sui cambiamenti climatici.

Del resto, il principio numero 7 della Dichiarazione di Rio (1992) fornì la prima formulazione del principio delle responsabilità comuni e differenziate, riconoscendo il dovere degli Stati di condividere equamente l'onere della protezione ambientale per le risorse globali comuni, i cosiddetti *global commons*. 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, tramite la definizione di Protocolli o altri strumenti legalmente vincolanti.

Il fallimento nel 2009 della Conferenza di Copenaghen e del 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, ha portato ad una soluzione di ripiego temporaneo: si è deciso la definizione di un accordo per la messa a punto, entro il 2015, di uno strumento legalmente vincolante con impegni a partire dal 2020, prolungando di fatto il Protocollo di Kyoto fino al 2020.

L'ultima Conferenza delle Parti, quella tenuta a Varsavia alla fine del 2013, ha assicurato passi avanti impercettibili. Resta il fatto che il nuovo accordo dovrà essere corredato da finanziamenti adeguati per le attività di mitigazione, quelle di adattamento e di copertura dei danni causati dal cambiamento climatico, e da un insieme di attività che mettano i Paesi più poveri e vulnerabili in condizione di disporre delle tecnologie adeguate.

A pochi mesi dalla COP20 di Lima, in programma a dicembre 2014, tutto fa presagire che essa a fine anno lascerà probabilmente in eredità tutti i nodi da sciogliere alla successiva Conferenza delle Parti di Parigi, prevista a dicembre 2015, per poter siglare un accordo sulla finanza per il clima che sia universale e vincolante.

In proposito, occorre segnalare come diversi attori partano dalla considerazione che il tema dei cambiamenti climatici, benché inserito all'interno del documento finale dell'OWG con un obiettivo specifico e anche attraverso una serie di riferimenti indiretti alla resilienza dei sistemi ambientali, costituisce in realtà un binario a sé stante di negoziazione, che giungerà alla fine quando il processo per la definizione dell'agenda di sviluppo post-2015 si sarà già concluso.

Allo stesso tempo, è opinione comune che tale distinto processo negoziale avrà un effetto significativo sull'effettiva realizzazione del *framework* dell'agenda di sviluppo e sul raggiungimento di molti degli obiettivi e dei *target* previsti, se non altro in considerazione del fatto che, in mancanza di una rapida ed efficace azione concordata, il riscaldamento globale produrrà prevedibilmente nel prossimo futuro una moltiplicazione dei rischi ambientali, con conseguente necessità di utilizzare una parte significativa delle risorse finanziarie globali destinate allo sviluppo in azioni di adattamento, mitigazione e soccorso alle popolazioni colpite.

Beyond 2015 raccomanda di conseguenza l'introduzione, all'interno dell'obiettivo sul cambiamento climatico, di un target specifico che impegni gli Stati a mantenere l'aumento della temperatura globale media al di sotto di 1.5C°.

L'intreccio tra l'agenda di sviluppo per il post-2015, quella correlata della finanza per lo sviluppo (sostenibile) e quella relativa all'accordo per il post-Kyoto sui cambiamenti climatici è evidente e lo stallo dell'una influisce irrimediabilmente sulle altre: lo sviluppo è oggi definito in termini integrati di sostenibilità ambientale, sociale ed economica; allo stesso tempo la declinazione dello sviluppo sostenibile in termini di obiettivi deve essere corredato da finanziamenti adeguati e il tema degli interventi legati ai cambiamenti climatici è al centro delle interconnessioni tra le diverse dimensioni dello sviluppo (il rapporto finale dell'OWG li include esplicitamente come obiettivo 13).

Nell'agenda della finanza per lo sviluppo, la componente della *Climate Finance* è stabilmente parte integrante dell'articolazione degli ambiti di intervento. Di più, è probabilmente la voce in grado di mobilitare la quantità maggiore di risorse finanziarie per lo sviluppo nei prossimi anni, combinando fonti pubbliche e private. In particolare, l'UE e gli altri paesi ad alto reddito dovrebbero definire dei mezzi per aumentare i finanziamenti della lotta contro il cambiamento climatico durante il periodo 2013-2020, a partire da fonti molto diverse, pubbliche e private, a livello multilaterale e bilaterale, comprese nuove fonti di finanziamento, al fine di poter raggiungere l'obiettivo a lungo termine fissato a livello internazionale, consistente nel mobilitare

congiuntamente 100 miliardi di dollari all'anno entro il 2020 per il finanziamento dell'adattamento al e mitigazione del cambiamento climatico. Sul tema i paesi europei sottolineano che tale sforzo deve essere equamente ripartito con le economie emergenti, conformemente alle loro rispettive responsabilità e capacità.

Al momento, tuttavia, si registra sia la sottoscrizione di impegni che non si sono ancora tradotti nel versamento delle quote pattuite al *Green Climate Fund*¹⁰, sia il sottofinanziamento dell'*Adaptation Fund*¹¹ e del *Least Developed Countries Fund*¹². Se, infatti, alla COP 16 di Cancún (2010), i paesi industrializzati si erano impegnati a fornire 30 miliardi di dollari per il periodo 2010-2012 e, entro il 2020, 100 miliardi di dollari di finanziamenti "nuovi e addizionali" ogni anno al fine di rispondere alle necessità legate ai cambiamenti climatici nei PVS, garantendo peraltro una ripartizione equilibrata tra l'adattamento e la mitigazione; tuttavia finora non si è arrivati a una definizione concordata a livello internazionale dell'espressione "nuovi e addizionali".

A ciò si lega il fatto che, in modo particolare in una congiuntura come l'attuale di forte incertezze sul piano economico, l'auspicato rispetto del principio di *addizionalità* delle risorse destinate alla *Climate Finance* rispetto a quelle per gli aiuti internazionali e l'adozione di meccanismi rigorosi di monitoraggio di questo principio non è riscontrato nei fatti: solo il 24-33% della cosiddetta *Fast-Start Finance*¹³ sono realmente risorse nuove e solo una piccola parte (2,15 miliardi di dollari) sono stati effettivamente versati e solo il 21% della *Fast-Start Finance* è poi andato concretamente a progetti per l'adattamento ai cambiamenti climatici.

In ogni caso, ove pure fossero rese disponibili risorse molto maggiori delle attuali per onorare gli impegni assunti in materia di *Climate Finance* addizionale, dovrebbero comunque essere associate a una maggiore capacità di *governance* dei fondi stessi, deficit di cui si lamentano molti attori.

Per questa ragione non deve sorprendere che, pur essendo ancora alla vigilia della COP 20 di Lima, a fine agosto del 2014, il Ministro degli Esteri francese, Laurent Fabius, abbia fatto una dichiarazione sull'importanza che avrà la successiva Conferenza delle Parti di Parigi a fine 2015 (COP 21), su cui oggi si concentrano le aspettative circa l'adozione di un accordo vincolante, di fatto saltando a piè pari l'appuntamento peruviano, come puramente interlocutorio. È anche interessante come nel suo discorso fatto in preparazione della partecipazione al Summit di New York sul clima (in programma il 23 settembre 2014), il Ministro Fabius abbia esplicitamente richiamato l'attenzione sulla necessità di introdurre meccanismi sanzionatori, dicendo che l'inquinamento deve avere un costo se si vuole orientare davvero gli investimenti verso l'energia pulita ed efficiente. Si tratta di un'affermazione che potrebbe scoperciare il vaso di Pandora del

¹⁰ Il Fondo Verde per il Clima è l'istituzione creata formalmente nel dicembre 2011 a Durban in occasione della COP17, dopo esser stata approvata al vertice di Cancun nel 2010, che ha per obiettivo quello di canalizzare i fondi resi disponibili da parte dei paesi sviluppati a favore dei PVS per aiutarli a rendere più sostenibile e meno impattante sul clima il modello di crescita economico.

¹¹ Il Fondo di adattamento, previsto dal Protocollo di Kyoto, è stato reso operativo alla Conferenza di Poznan nel dicembre 2008 con l'obiettivo di aiutare i Paesi più poveri a fronteggiare gli impatti del riscaldamento globale. Questo fondo è alimentato attraverso il Meccanismo di sviluppo pulito (*Clean Development Mechanism*, CDM) disciplinato dal Protocollo: su ogni progetto annunciato al CDM viene prelevata una tassa del 4%, di cui la metà è destinata al Fondo di adattamento. I PVS hanno però fortemente criticato i paesi OCSE perché le somme disponibili sono rimaste molto esigue rispetto alle aspettative.

¹² Il Fondo per i 48 Paesi meno avanzati (PMA) è stato istituito nel 2001, amministrato dal GEF, ha l'obiettivo di appoggiare i paesi più vulnerabili alle ripercussioni del cambiamento climatico, finanziando l'elaborazione e attuazione di piani di adattamento nazionali.

¹³ A Copenaghen le parti avevano accettato l'impegno a mettere a disposizione 30 miliardi di dollari nell'arco di tre anni in qualità di finanziamento rapido (*fast-start finance*), tuttavia da subito non vi furono certezze in merito all'entità dei finanziamenti per il clima resi disponibili a titolo di garanzia di affidabilità dell'impegno stesso.

coinvolgimento del settore privato ai costi della trasformazione in chiave sostenibile del modello di produzione e consumo oggi prevalente, al centro della ridefinizione dell'agenda di sviluppo per il post-2015.

5. Il contributo dell'Italia

In questo terreno minato del negoziato per l'agenda dello sviluppo per il post-2015, segnato oggi dall'incertezza sui contenuti e sugli strumenti per la realizzazione degli obiettivi, si colloca l'azione italiana, investita nel secondo semestre 2014 dell'importante ruolo di Presidenza di turno del Consiglio dell'Unione Europea.

Sul fronte delle consultazioni, il MAECI ha in agenda nel periodo settembre-dicembre numerosi e qualificati appuntamenti per il confronto con diverse espressioni della società civile (le Organizzazioni non governative, il mondo delle cooperative, le organizzazioni internazionali del sistema delle Nazioni Unite e non solo, gli altri Stati membri dell'UE e la Commissione Europea), mentre paiono finora meno privilegiate le interlocuzioni con i paesi partner della cooperazione internazionale.

In queste occasioni, il governo italiano intende sottolineare l'importanza di temi che qualificano la visione dell'UE sullo sviluppo - diritti umani, stato di diritto, pace e sicurezza, *good governance*, inclusione sociale; ma soprattutto cerca di promuovere una vision che, all'interno dell'approccio europeo, qualifichi in maniera peculiare il sistema Italia.

Si tratta di una sfida ambiziosa sul piano strategico, che attiene tanto al campo culturale e politico della declinazione in forma concreta di una visione di sviluppo, quanto a quello operativo, teso ad offrire gli elementi essenziali per costruire una politica multilaterale e bilaterale di cooperazione allo sviluppo coerente con questo disegno.

In termini di priorità e vocazione culturale dell'Italia e dell'Europa, l'idea di fondo della Presidenza di turno italiana è quella di coniugare questa visione centrata sull'approccio integrato e olistico, l'*empowerment* e il protagonismo delle fasce vulnerabili della popolazione, la lotta alle disuguaglianze, attraverso un reale modello inclusivo di sviluppo, fondato sulla sostenibilità ambientale, l'equità sociale e lo sviluppo economico, declinandolo a partire da alcuni ambiti d'intervento.

In particolare, questo discorso è un modo di guardare alla politica concreta volta ai gruppi vulnerabili, siano essi i migranti, i contadini e gli agricoltori familiari, le micro e piccole imprese e le cooperative e le donne, che può determinare cambiamenti rilevanti nel modo di pensare e praticare interventi di *policy* a livello nazionale e internazionale, al Sud come al Nord.

In questa logica, il MAECI individua la Mobilità umana e le migrazioni come un tema che ben rappresenta la stretta interconnessione tra dimensione sociale, economica ed ambientale dello sviluppo e delle vulnerabilità, e allo stesso tempo si configura come una sfida comune che i *policy-maker* devono affrontare a livello locale, nazionale e internazionale per rafforzare le capacità di adattarsi e di esercitare scelte.

Nonostante l'ampio consenso relativo all'integrazione della migrazione all'interno dell'agenda in costruzione, e nonostante la formalizzazione di tale principio nell'ambito dei due *High Level Dialogue on International Migration and Development* del 2013 e del 2014, il tema della mobilità umana non è stato sinora oggetto di quell'attenzione specifica che in molti, a partire da

alcune organizzazioni internazionali (in particolare l'Organizzazione internazionale delle migrazioni, OIM, e l'Organizzazione mondiale della salute, OMS), per arrivare alla società civile globale e all'Unione Europea, avrebbero auspicato.

La complessità del fenomeno e la necessità, affermata da molteplici attori, che il tema fosse rappresentato nel nuovo quadro di riferimento in costruzione con la previsione di un obiettivo specifico e di un *mainstreaming* all'interno degli altri obiettivi, non sono state recepite dal rapporto dell'OWG.

Il MAECI dà una particolare rilevanza al nesso positivo tra migrazioni e sviluppo, considerando i migranti come un *enabling factor* fondamentale dello sviluppo. E con particolare riferimento al panorama italiano, anche la posizione della Coalizione Italiana contro la povertà (GCAP Italia) afferma esplicitamente che "Le migrazioni e i temi relativi alla mobilità umana non possono essere assenti dai quadri di riferimento futuri. Siamo seriamente preoccupati per la scarsa attenzione che è stata finora dedicata a questo punto, che – lo affermiamo con forza - non può più essere ignorato"¹⁴.

La stessa posizione europea, deducibile dalla Comunicazione della commissione *Maximising the Development Impact of Migration* del maggio 2013 e dalla più recente Comunicazione *A decent Life for all: from vision to collective action* diffusa nel giugno 2014, trova punti di convergenza nella comune visione delle rimesse quale strumento fondamentale del nuovo framework di finanza innovativa per lo sviluppo, e nella conseguente necessità di ribadire gli impegni esistenti e stabilirne di nuovi allo scopo di garantire che questa importante risorsa possa sviluppare tutto il suo potenziale apporto al raggiungimento dello sviluppo sostenibile globale. In una visione più integrata dello sviluppo sostenibile, la posizione del MAECI inquadra il tema delle rimesse all'interno di una prospettiva più ampia della valorizzazione dell'apporto degli individui e le comunità migranti all'interno dei sentieri di sviluppo dei paesi. In quest'ottica si inquadra la Conferenza del 2-3 ottobre a Roma, promossa dal MAECI insieme all'OIM e intitolata "Integrating Migration into Development".

In un'ottica di promozione della coesione sociale, è importante anche il settore privato come attore protagonista quanto e più dei governi nazionali dell'indirizzo della globalizzazione, delle sue opportunità ma anche dei rischi di immiserimento di larghe fasce di popolazioni vulnerabili.

In particolare, le piccole e medie imprese e le cooperative affrontano oggi alcune specifiche dimensioni di vulnerabilità che impediscono loro di proporsi quali agenti dell'auspicato cambiamento strutturale: in primo luogo, la difficoltà che spesso queste imprese incontrano nella realizzazione di economie di scala e nella necessaria specializzazione produttiva. In secondo luogo, è necessario affrontare il tema delle interazioni e complementarità delle politiche settoriali, incluse quelle relative al potenziamento delle infrastrutture e alla previsione di servizi atti a rimuovere i numerosi impedimenti allo sviluppo produttivo delle PMI. Si tratta di temi su cui il MAECI organizza una serie di seminari insieme all'Alleanza Cooperative Italia.

Un terzo tema prioritario per la Presidenza di turno italiana è l'agricoltura sostenibile, la sicurezza alimentare e nutrizionale. Si tratta di un tema che combina le grandi questioni della sostenibilità ambientale e dei sistemi alimentari, della sicurezza umana e della vulnerabilità con le dimensioni locale, nazionale e globale, la prospettiva territoriale, le questioni di genere, i rapporti tra stato e mercato, tra aziende grandi, medie, piccole e micro, la questione del lavoro e quella dei modi di produzione e consumo sostenibili, il nodo della volatilità dei prezzi alimentari ed energetici, il rapporto tra mondo rurale e processo di inurbamento le migrazioni di massa. C'è

¹⁴GCAP Italy (2014) *Raising The Level Of Ambition Justice, Democracy And Diversity In The Post 2015 Framework A Position From The Italian Civil Society. Our Recommendations On The Post 2015 Framework*, settembre.

un vasto consenso in Italia rispetto alla necessità di ripensare il mercato e i sistemi alimentari a partire dal nuovo paradigma della *small scale farming*, con riferimento non solo alla lotta all'insicurezza dei diritti di proprietà e allo sfruttamento delle terra, che sono sicuramente un fattore di rischio ma non l'unico da considerare se si guarda alle fasce marginali della popolazione rurale. Soprattutto, è centrale favorire l'accesso dei piccoli produttori a servizi finanziari innovativi che tengano conto delle specifiche necessità della categoria a cui sono rivolti, prima fra tutte quella di accedere ad un credito a basso tasso di interesse e a sistemi assicurativi che permettano di ridurre la vulnerabilità dei piccoli agricoltori agli shock ambientali e finanziari. Su questi stessi temi, il MAECI ha in programma una serie di eventi, taluni inseriti direttamente nel percorso che condurrà all'Expo di Milano del 2015 (1 maggio - 31 ottobre), incentrato sul tema "Nutrire il Pianeta, Energia per la Vita".

In relazione a molti punti indicati, si pone come prioritario anche il tema dello sviluppo locale e l'approccio territoriale allo sviluppo, il rafforzamento del partenariato con il coinvolgimento attivo del tessuto delle micro e piccole imprese, la valorizzazione delle grandi opportunità di sviluppo legate alle migrazioni internazionali e al ruolo attivo delle diaspore, il rafforzamento dei sistemi alimentari nei diversi contesti come volano e terreno di sperimentazione di queste stesse parole d'ordine per assicurare la sicurezza alimentare ma anche prospettive di sviluppo umano sostenibile, tutelando l'ambiente e le tradizioni locali. È questo il terreno prioritario su cui vorremmo costruire una nuova visione e pratica coerente della politica di cooperazione internazionale allo sviluppo. Coesione sociale e coesione territoriale al centro delle politiche di sviluppo e cooperazione internazionale, dunque, per dare protagonismo a gruppi strutturalmente vulnerabili, come i migranti, le micro e piccole imprese, l'agricoltura familiare e di piccola scala, volano al contempo di uno sviluppo inclusivo. Per questa ragione anche l'approccio territoriale è un tema chiave per la Presidenza di turno italiano e, per questo stesso motivo, l'Italia contribuisce e promuove l'evento finale (che si terrà a Torino) delle numerose consultazioni nazionali che si sono svolte negli ultimi mesi, sotto l'egida dell'UNDP sul tema del *Localized development*.

Se l'elemento che accomuna questi ambiti prioritari scelti dall'Italia è il riconoscimento della centralità dell'individuo e delle comunità e dei corrispondenti diritti fondamentali, siano essi civili, politici, economici e sociali (il cosiddetto *right-based approach*), ne deriva naturalmente la particolare attenzione dedicata alla questione di genere e la decisione di abbracciare una prospettiva di genere nelle politiche di sviluppo.

Che il tema dei diritti umani si presti a generiche affermazioni di principio è risultato chiaro nel processo che ha portato alla stesura del rapporto dell'OWG.

Ai commenti puntuali di alcuni Stati (Egitto, Marocco, Arabia Saudita, Tunisia, Sudan) rivolti all'assenza nel documento dell'OWG di un target specificamente dedicato alla questione dell'occupazione di un territorio da parte di forze armate estere (con evidente riferimento all'attuale situazione israelo-palestinese), si accompagnano riflessioni più ampie, come quella condotta dalla World Federation of UN Associations (WFUNA), che sottolinea la natura prevalentemente "negativa" della definizione di pace proposta dal documento (eliminare le armi e la diffusa violenza di natura sessuale), incapace di affrontare le cause strutturali che determinano tali manifestazioni di violenza e di proporre strumenti atti a costruire una pace positiva al di là della mera assenza della violenza stessa¹⁵.

Anche il Women Major Group ha sottolineato l'assenza di target volti a garantire la piena partecipazione delle donne ai processi di *peace-keeping* e ricostruzione, nonché la mancanza di attenzione specifica a quei gruppi particolarmente vulnerabili in situazioni di conflitto e crisi rappresentati dagli sfollati e dai rifugiati, da trattare secondo un'ottica di responsabilità condivisa

¹⁵WFUNA (2014), *Freedom from violence - peace, security and conflict prevention in the development agenda. A WFUNA program*, agosto.

a livello internazionale e non, come invece suggerito dal rapporto dell'OWG, secondo un'ottica prevalentemente nazionale.

È diffusa, soprattutto all'interno della società civile, la critica relativa alla incompleta trattazione dei diritti umani, sia all'interno dell'obiettivo specifico, sia intendendo la tematica quale tema trasversale da integrare nel quadro generale. La campagna *Beyond 2015* sottolinea che: “Il goal attuale non è abbastanza efficace nel garantire le libertà politiche e civili o assicurare la difesa dei diritti umani. Sia la formulazione che i contenuti dovrebbero essere migliorati in modo da concentrarsi sui risultati e le persone, invece che sugli output e le capacità degli Stati, e garantire la tutela dei diritti umani (compresi quelli dei gruppi vulnerabili colpiti da conflitti quali i profughi e gli *Internally Displaced Persons – IDPs*) e di quanti si battono per quei diritti. Sul tema specifico della pace, l'evidenza suggerisce che la capacità della società di gestire pacificamente un conflitto è di cruciale importanza per la pace, ma non vi sono target che promuovano efficacemente questo punto. In termini più generali, la pace può essere promossa agendo a tutto campo, attraverso i punti relativi all'occupazione, alla gestione delle risorse naturali e alle disuguaglianze tra persone e gruppi sociali”¹⁶.

L'*UN Mining Working Group* rileva la non connessione tra il linguaggio incentrato sui diritti umani che caratterizza il preambolo del documento finale dell'OWG e i successivi obiettivi identificati; in particolare, l'assenza di un riferimento specifico ai diritti umani all'interno del goal 6 (*water and sanitation*) è visto come un elemento che potrebbe compromettere significativamente il reale *empowerment* di coloro che vivono direttamente le contraddizioni e le conseguenze negative discendenti da un modello di sviluppo ancora incentrato sulla crescita piuttosto che sulla tutela dell'individuo¹⁷.

Un approccio integrato e fondato sul riconoscimento e la tutela dei diritti umani fondamentali è ciò che in sostanza manca nel rapporto dell'OWG per assicurare la creazione di un *framework* di sviluppo che agisca efficacemente sulle cause strutturali di povertà e disuguaglianza, grazie al pieno riconoscimento di queste ultime quali conseguenze dirette della violazione di tali diritti, perpetuata dal paradigma imperante di uno sviluppo guidato dal mercato. GCAP Italia sottolinea queste debolezze all'interno del documento: “La focalizzazione sui diritti umani, lo stato di diritto e la pace non ha registrato un consenso all'interno dell'OWG. Tuttavia, questi elementi devono decisamente fare parte dell'agenda per il *framework* post-2015. I punti relativi alla pace e ai conflitti andrebbero rafforzati in direzione di una più piena considerazione dell'intera gamma di opportunità capaci di prevenire e trasformare un conflitto aperto e violento, tra cui: la promozione di istanze e spazi politici di dialogo, l'adozione di strumenti non violenti di risoluzione dei conflitti, il monitoraggio e la riduzione delle spese militari e del commercio delle armi”¹⁸.

Ovviamente, alla luce anche di queste osservazioni critiche sul lavoro dell'OWG, una concettualizzazione coerente da parte dell'Italia della definizione di priorità e strategie di politiche nazionali e internazionali di sviluppo è una preconditione necessaria, ma non sufficiente ad assicurare un impegno effettivo, e quindi una credibilità reale, spendibile in sede internazionale. Occorre, cioè, che ci sia poi e soprattutto un'effettiva volontà di dare priorità e continuità nel tempo a questi indirizzi, sostenendo tale volontà con un correlato impegno finanziario, su cui poter esercitare azione di monitoraggio e valutazione. Laddove un paese come l'Italia faccia spesso riferimento nei documenti al sistema paese nel suo complesso, risulterà

¹⁶ *Beyond 2015* (2014), op. cit.

¹⁷ UN Mining Working Group (2014), *Essential Human Rights Mentioned, but Not Elaborated, in United Nations' Proposed Sustainable Development Goals*, agosto.

¹⁸ GCAP Italy (2014), op. cit.

ancor più fondamentale la capacità di costruire e cementare un sistema di attori che condividono tale impianto. A ben vedere, quindi, l'interessante esercizio innovativo della Presidenza italiana di voler contribuire attivamente all'agenda per il post-2015, ritagliandosi un ambito particolare per declinare in modo specifico e originale il quadro generale di riferimento dell'agenda di sviluppo per il post-2015, deve diventare un'indicazione per l'azione operativa futura, in sede multilaterale e bilaterale, così da poter rispondere della sua effettiva valenza strategica.

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Approfondimenti già pubblicati:

- n. 86 La comunità dell'Africa Orientale e il Corno d'Africa (CeSPI - dicembre 2013)
- n. 87 La cooperazione nella difesa ed il Consiglio europeo di dicembre: la situazione e le opzioni per l'Italia (IAI - dicembre 2013)
- n. 88 L'Africa australe (CESPI – dicembre 2013)
- n. 89 Il ruolo della comunità internazionale, dell'Unione Europea e dell'Italia nel processo di stabilizzazione della Libia (ISPI – dicembre 2013)
- n. 89-bis L'unione africana e il ruolo dei paesi leader di fronte alle crisi regionali (ISPI – dicembre 2013)
- n. 90 Il futuro della NATO e l'Italia (IAI – marzo 2014)
- n. 91 Terrorismo, conflitti etnici, instabilità: le sfide del Corno d'Africa (CeSI – marzo 2014)
- n. 92 La politica estera europea a quattro anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ed il SEAE: bilanci e prospettive (IAI – marzo 2014)
- n. 93 Le agenzie del Polo romano delle Nazioni Unite (CeSPI – marzo 2014)
- n. 94 Nawaz Sharif e le molteplici crisi del Pakistan (CeSI - marzo 2014)
- n. 95 Quali scenari per la crisi in Ucraina? (ISPI - maggio 2014)
- n. 96 L'Africa centrale (CESPI - giugno 2014)
- n. 97 L'Africa e le trasformazioni in corso. Tra persistenza dei problemi strutturali e nuove opportunità (CESPI - giugno 2014)
- n. 98 L'Africa occidentale (CESPI - luglio 2014)

Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.

Coordinamento redazionale a cura del:

Senato della Repubblica

SERVIZIO STUDI

Tel. 06.67062629 - e-mail: studi1@senato.it

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67063666 - e-mail: segreteriaAAII@senato.it

<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>