

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

L'Agenda di sviluppo post 2015

n. 79 - settembre 2013

Approfondimenti

A cura del CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale)

L'AGENDA DI SVILUPPO POST 2015

di Marco Zupi

a cura del CeSPI
Centro Studi di Politica Internazionale
settembre 2013

L'autore ha potuto giovare, nel corso degli ultimi mesi, di numerose discussioni sugli argomenti presentati in questo approfondimento con i referenti della Direzione Generale per la Cooperazione allo sviluppo del Ministero Affari Esteri (in particolare, il Min. Marco Ricci, la dott.ssa Lodovica Longinotti e, sui temi della sostenibilità ambientale, il Min. Pier Francesco Zazo, con il sostegno costante del Direttore generale Giampaolo Cantini), 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, oltre che del Direttore Generale Corrado Clini) e di una consuetudine di confronto con Stefano Prato, Managing Director presso la Society for International Development e, nello specifico, Advisor di Betty Maina (membro dell'High-Level Panel on Post-2015 Development Agenda). Tali incontri si sono dimostrati preziosi per lo scambio di idee, la raccolta di informazioni e documentazione e l'approfondimento critico dei temi.

<u>Executive Summary</u>	2
<u>1. Premessa</u>	4
<u>2. Le quattro condizioni che impongono il superamento dell'agenda MDG</u>	5
<u>3. I tre processi paralleli e le posizioni che alimentano il dibattito sul post-2015</u>	8
<u>3.1 - Il meccanismo inter-governativo dell'Open Working Group on SDG (OWG)</u>	9
<u>3.2 Il processo UN</u>	11
<u>(i) L'UN System Task Team (UNSTT)</u>	12
<u>(ii) L'High-level Political Panel of Eminent Persons on the Post 2015 Agenda (HLP)</u>	13
<u>(iii) Il Sustainable Development Solutions Network (SDSN)</u>	14
<u>(iv) Le consultazioni tematiche, nazionali e regionali</u>	16
<u>(v) L'UN Global Compact</u>	18
<u>3.3 Le attività non UN</u>	19
<u>(i) L'UE</u>	19
<u>(ii) Le istituzioni finanziarie internazionali (IFI)</u>	22
<u>(iii) L'OCSE</u>	24
<u>(iv) I paesi emergenti</u>	26
<u>(v) Il Leading Group sulla finanza per lo sviluppo</u>	28
<u>(vi) Le Organizzazioni della società civile e il mondo della ricerca</u>	30
<u>(vii) Il dibattito in Italia</u>	34
<u>4. Il documento di sintesi del Segretario Generale</u>	36

Executive Summary

In occasione della 68a Assemblea generale delle Nazioni Unite, il Segretario Generale Ban Ki-moon avvierà formalmente il negoziato sull'agenda di sviluppo per il post-2015.

Sul piano dei contenuti, si tratta di perseguire due obiettivi .

- Anzitutto, si deve rilanciare e rinnovare l'impegno a favore del raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del millennio (MDG), focalizzati sulla dimensione sociale, per portare a termine il lavoro incompiuto. In particolare per quanto riguarda la lotta alla povertà estrema di reddito, l'accesso all'acqua potabile, all'educazione primaria, la lotta alla malnutrizione e all'HIV/AIDS si sono conseguiti i maggiori successi, mentre un impegno supplementare e più incisivo è richiesto, a fronte di risultati insufficienti, in tema di condizione delle donne, salute materna e riproduttiva, servizi sociali di base e redistribuzione delle risorse tra e all'interno dei paesi, tutela dell'ambiente e occupazione a condizioni dignitose, soprattutto in Africa subsahariana.
- C'è poi la questione nodale di un andare oltre rispetto agli MDG non solo in termini cronologici (proiettandosi oltre il 2015), ma anche logici, cioè facendo i conti con un mondo che è profondamente cambiato rispetto al 2000, non solo per la crisi in corso. Diventa quindi urgente aggiungere nuove dimensioni, anzitutto economiche, ambientali e di sicurezza a quelle sociali degli MDG. La pace e la sicurezza globale (la cosiddetta dimensione securitaria: instabilità, fragilità, post-conflitto e violenza) e i tre pilastri dello sviluppo umano sostenibile - crescita economica, sviluppo socialmente equo, eco-compatibilità - concorrono oggi a definire l'orizzonte teorico generale di riferimento per la strategia del post-2015.

Allargare l'agenda implica anche la partecipazione di *constituency* tradizionalmente non protagoniste delle politiche di sviluppo.

Al momento procedono parallelamente, con inevitabili duplicazioni, due processi: quello che idealmente dà seguito alla Conferenza di Rio+20 sullo sviluppo sostenibile (attraverso l'*Open Working Group* e il tema degli SDG), con al centro la questione ambientale, e quello più direttamente riconducibile al post-MDG in ambito ONU (attraverso vari meccanismi, come l'*UN System Task Team*, l'*High-level Political Panel of Eminent Persons on the Post 2015 Agenda*, il *Sustainable Development Solutions Network* e varie consultazioni tematiche e geografiche). Parallelamente, molte altre espressioni della comunità internazionale (come IFI, UE, OCSE) e della società civile organizzata e il mondo della ricerca, riconoscendo la leadership delle Nazioni Unite, contribuiscono al dibattito, animando un terzo processo.

Questa situazione permette di cogliere, sul piano del processo, una necessaria novità rispetto all'esperienza degli MDG: rispetto a una definizione dell'agenda sostanzialmente calata dall'alto (da parte dei paesi donatori riuniti nell'OCSE) è stato avviato un processo articolato, complesso nei suoi tre binari, più inclusivo, con inevitabili benefici ma anche complicazioni e necessità di arrivare a sintesi condivise.

La sintesi dello stato attuale che il Segretario Generale illustrerà all'Assemblea Generale, presentando il rapporto *A Life of Dignity for All* e che formalmente avvierà i negoziati sull'agenda di sviluppo per il post-2015 permette di cogliere gli elementi essenziali e la base comune dell'agenda da sviluppare. Un'agenda che deve essere:

- universale per natura e sensibile alle complessità che deve fronteggiare;
- orientata ai bisogni e alle capacità di paesi e regioni;
- ambiziosa ma semplice nella sua definizione;
- capace di integrare le dimensioni economica, sociale e d ambientale, dando massima priorità allo sradicamento della povertà e alla riduzione delle disuguaglianze;
- capace di tutelare l'ambiente e proteggere la biodiversità, l'acqua e i suoli;
- fondata sui diritti umani, in particolare delle donne, i giovani e i gruppi marginalizzati;
- orientata a promuovere nuove forme di partenariato;
- sostenuta da approcci innovativi ai dati e su meccanismi rigorosi di *accountability*.

Strategica e sorretta da una visione di lungo periodo, la nuova agenda dovrebbe al contempo definire un numero limitato di obiettivi e corrispondenti indicatori, trovando una sintesi tra post-MDG e SDG.

Parallelamente questa sintesi - fortemente incoraggiata e sostenuta dall'UE - dovrà poi tradursi in un sistema articolato e coerente di strumenti finanziari al servizio di questi obiettivi, portando ad una sintesi anche i due filoni accessori che sono la finanza per lo sviluppo sostenibile (FfSD) e la finanza per lo sviluppo (FfD), riconducibili ai due processi separati del *follow-up* di Rio+20 (con ruolo da protagonisti dei Ministeri dell'Ambiente) e degli MDG

(con la competenza prioritaria dei Ministeri degli affari esteri e della cooperazione allo sviluppo), su cui un ruolo fondamentale lo esercitano i Ministeri dell'Economia e delle Finanze.

Quasi tutti i documenti preparatori fanno riferimento alla necessità di un modello di crescita inclusivo, condizioni di lavoro dignitose e piena e produttiva occupazione, sostanziando il principio dell'*empowerment* femminile e delle fasce marginalizzate della popolazione, un maggiore impegno sul fronte dei cambiamenti climatici e delle sfide ambientali, un sistema di protezione sociale attrezzato a reggere l'urto dei significativi cambiamenti demografici che attendono il mondo nel giro di pochi decenni, con l'obiettivo di sradicare la povertà in tutte le sue forme, non solo in quella di reddito. Si tratta, in sostanza, di un'idea oggi molto diffusa secondo cui occorre darsi obiettivi più ambiziosi di trasformazione, agendo sulle cause strutturali dei problemi che affliggono il mondo: c'è ancora molto da fare per raggiungere gli MDG e quel molto non basta per una trasformazione radicale verso un mondo di pace e sviluppo equo e sostenibile.

Su queste basi è però davvero possibile costruire un partenariato efficace e allargato ai tradizionali e nuovi *player* su scala mondiale, condividendo obiettivi e indicatori misurabili e una reciproca *accountability*? Il ritualistico processo negoziale formalmente in avvio riuscirà a sostanzarsi come realmente inclusivo, in grado di coinvolgere le tante e nuove espressioni delle società civili e le diverse articolazioni amministrative, politiche ed economiche a livello territoriale al di là degli addetti ai lavori, permeando l'agenda di tutti i ministeri e non solo di quelli tradizionalmente coinvolti in tema di sviluppo? Non c'è il rischio che un'agenda molto ambiziosa, davvero all'altezza della gravità dei problemi, finisca per annacquarsi e diluirsi in poca sostanza di radicale trasformazione, dando così risposte meno concrete di quanto un'agenda più circoscritta e limitata, come quella degli MDG, sia riuscita a fare? Questa, probabilmente è la vera scommessa di un negoziato complesso e lento che sta cominciando e che dovrà fare i conti con le rapide trasformazioni che - indipendentemente dalla volontà dei governi e delle popolazioni - attraversano il mondo e rischiano di rendere obsoleta un'agenda di lungo periodo (15-20 anni) al momento della sua attuazione.

Non c'è dubbio che le politiche pubbliche rivestano un ruolo fondamentale oggi, ovunque e quale che sia il loro segno; si tratta allora di avere il coraggio di scelte di campo chiare e la capacità di sviluppare strumenti e imporre paradigmi di sviluppo, in un momento in cui non sembra abbondino coraggio e capacità di trasformazioni radicali.

Per l'Italia si pone la sfida di saper proporre una visione condivisa di priorità, trasversale ai tanti segmenti della società - settore pubblico, privato, non profit, comunità e territori locali - portatori di interessi in tema di sviluppo; una visione che, al di là delle ristrettezze finanziarie, sia accompagnata dalla volontà di investire anzitutto culturalmente e politicamente su questi temi e su questa visione. La presidenza di turno dell'Unione europea che spetterà all'Italia nel secondo semestre del 2014 e l'Expo 2015 di Milano sul tema "Nutrire il Pianeta, Energia per la Vita" sono due appuntamenti straordinari per mettere a sistema il valore aggiunto e la cultura che il nostro paese saprà mettere in campo per l'agenda sviluppo, valorizzando quanto di buono già si riesce a fare e dandogli continuità. Potenzialmente, i temi prioritari su cui qualificare il contributo italiano nelle diverse sedi del negoziato sono vari:

- (1) lo sviluppo dell'agricoltura sostenibile, le produzioni agricole di qualità e le culture produttive territoriali e di piccola scala, tenuto anche conto della presenza del "Polo romano" delle Nazioni Unite, un asset di enorme potenziale valore aggiunto;
- (2) la questione di genere e l'*empowerment* femminile, una priorità trasversale e una delle chiavi per interpretare al meglio il valore dell'approccio allo sviluppo fondato sui diritti e sul diritto, per riempire di contenuto sostanziale le grandi sfide tematiche dell'istruzione, la salute, il lavoro dignitoso, la protezione sociale, la *good governance*;
- (3) il tema delle capacità statistiche, fondamentale strumento di conoscenza, monitoraggio e valutazione per orientare le scelte politiche, ben oltre il solo indicatore del PIL, su cui l'Italia può vantare l'autorevolezza dell'ISTAT, riconosciuta a livello internazionale;
- (4) il tema trasversale dell'approccio territoriale o *place-based* alla cooperazione allo sviluppo, fondato sulla partecipazione a livello locale dei tanti portatori di interesse che rappresentano il valore aggiunto di modelli di sviluppo inclusivi e sostenibili, realmente basati sulla *ownership* e su processi endogeni di cambiamento, cui si collega la potenzialità della cooperazione decentrata italiana.

Si tratta, per l'appunto, di vocazioni potenziali, che richiederebbero anzitutto un forte impegno e investimento di lungo periodo (in Italia e all'estero), non concentrato unicamente nell'arco temporale in cui si svolgerà il negoziato (da qui al 2015), per assumere più pienamente una leadership culturale nelle scelte politiche di cambiamento a livello internazionale.

1. Premessa

Uno spettro si aggira per il mondo: è lo spettro della povertà, delle disuguaglianze, del degrado ambientale e dei conflitti. I governi di tutto il mondo cercano di allearsi per dare una spietata caccia a quello spettro.

Il Segretario Generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-moon, coadiuvato dal Vice Segretario Generale e dal Consigliere Speciale del Segretario Generale sul *Post-2015 Development Planning*, a conclusione di un anno di lavori, rapporti preparatori e di ampie consultazioni, il 25 settembre avvierà formalmente il dibattito sul post-2015, presentando la sua visione sul dopo 2015 (anno fissato come scadenza per il raggiungimento degli MDG) alla 68a Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Formalmente, infatti:

- il 17 settembre sarà celebrata l'apertura della 68a Assemblea generale;
- il 23 settembre ci sarà l'*High level meeting* sui risultati conseguiti nel raggiungimento degli MDG;
- il 25 settembre Ban Ki-moon, in occasione dello *Special event* sugli impegni per completare l'agenda MDG e andare oltre, presenterà il suo rapporto intitolato *A Life of Dignity for All*, reso disponibile il 26 luglio;
- infine, il 3-4 ottobre l'*High-level dialogue* su migrazioni e sviluppo chiuderà la 68a Assemblea generale.

Eliminazione della povertà assoluta, lotta alle disuguaglianze e principio dello sviluppo sostenibile: sono queste le parole d'ordine che sembrano prevalere oggi nella retorica politica e nell'esortazione, a livello internazionale, a rilanciare, integrare e aggiornare l'agenda MDG che inaugurò il millennio tredici anni fa.

"La nostra è la prima generazione che ha le risorse e il know-how per sconfiggere la povertà assoluta e imboccare un sentiero di sviluppo sostenibile, prima che sia troppo tardi" recita il par. 10 del rapporto *A Life of Dignity for All*, che prosegue a metà del par. 11 dicendo: "È una questione di giustizia e di diritti umani. Ed è anche un'opportunità storica". Lo dice esplicitamente Ban Ki-moon: si tratta di un rapporto per infondere entusiasmo ed energia agli sforzi per "eliminare la povertà e raggiungere l'obiettivo di una crescita sostenibile e inclusiva" (par. 13).

Al di là del desiderio di galvanizzare gli animi e rilanciare l'agenda dello sviluppo, tuttavia, le domande da porsi sono: c'è da credergli? Davvero si sta imboccando la strada per debellare povertà e ingiustizie? È ben chiaro cosa occorra fare per un reale cambio di passo nella lotta contro la povertà estrema e in quella contro le disuguaglianze e il degrado ambientale? Quali sono le novità concrete?

“Grazie al progresso tecnologico e culturale, oggi è possibile garantire a tutti sviluppo e pace, e sono risultati che si potranno raggiungere con molta più facilità e in meno tempo di quanto si sia finora pensato”. No, non si tratta dell'appassionato messaggio di Jeffrey Sachs, *Special Adviser* di Ban Ki-moon e coordinatore dello *UN Sustainable Development Solutions Network (SDSN)*, che ripete con accorata passione oggi quanto diceva dieci anni fa circa il raggiungimento degli MDG. Sono invece le parole imbevute di ideali illuministici scritte dall'industriale e riformatore sociale inglese Robert Owen nel 1857.

Lo stesso linguaggio, lo stesso impegno a combattere ed eliminare la povertà nel mondo, nel nome di una responsabilità politica, morale e storica e grazie al progresso tecnologico ed economico, lo ritroviamo nei discorsi dei Presidenti statunitensi Franklin Delano Roosevelt (1941), Harry Truman (1949) e Lyndon Johnson (1964), nonché del Presidente della Banca Mondiale Robert McNamara (1973)¹.

Per fortuna - verrebbe da dire, cinicamente - la memoria storica non ci assiste, altrimenti tutta la profusione di passioni, energie, impegni politici, mobilitazioni collettive, oltre che retorica, cui assistiamo non si avrebbe e si rischierebbe di cedere il campo a un senso di frustrazione e disillusione paralizzante. Occorre avere ben chiaro che la sfida della lotta alla povertà è tutt'altro che facile: è ambiziosa e un suo reale successo porterebbe a trasformazioni rivoluzionarie sul piano economico e politico, oltre che sociale.

Come scriveva Antonio Labriola², dietro il richiamo generale e generico al principio della lotta alle disuguaglianze in nome della giustizia e di un appello alla ragione, si nasconde un'illusione, l'abbaglio ispirato dalla dottrina che concepisce l'uguaglianza come un diritto di natura (tutti gli uomini sono uguali in natura) per convertire la società del privilegio in quella del liberalismo, del liberismo e del merito. Si tratta di un'illusione perché è guidata da un principio astratto, ingenuo ed entusiasta (lo slogan *Yes, we can, to justice and equality* del Presidente Barack Obama e il *We can end poverty* delle Nazioni Unite), se non fa i conti con il processo storico che ha strutturalmente prodotto negli ultimi decenni e continua a produrre un aumento delle disuguaglianze all'interno dei paesi. Solo intendendo la storia, mettendo mano al cuore del modello economico di sviluppo più che a una generica critica al consumismo - ovvero agendo sui nodi e le cause che determinano le disuguaglianze, cioè le ingiustizie, con conseguenti profonde trasformazioni politiche (redistributive di potere, oltre che del reddito) che facciano uscire dal paradosso della povertà nell'abbondanza - si possono efficacemente combattere disuguaglianze, miseria e degrado ambientale.

Questo, a dire il vero, è un auspicio che traspare nell'impostazione di diversi documenti preparatori che alimentano il dibattito sul post-2015 e che usano spesso la parola "cause strutturali"; ma è altrettanto vero che a questa premessa d'impostazione generale fa raramente seguito un articolato e preciso piano di intervento operativo in termini di strategie, politiche e misure d'intervento all'altezza delle premesse, capace cioè di affrontare risolutamente i nodi strutturali che determinano povertà, disuguaglianze e rischi ambientali.

2. Le quattro condizioni che impongono il superamento dell'agenda MDG

Il dibattito preparatorio che portò alla formulazione degli Obiettivi di sviluppo del millennio fu abbastanza lineare e semplice: l'OCSE ebbe un ruolo determinante, pubblicando nel 1996 il rapporto *Shaping the 21st century* in cui i donatori definivano gli International Development Goals (IDG), portando a sintesi le conclusioni delle varie conferenze internazionali delle Nazioni Unite che avevano contraddistinto quel decennio; poi in seno alle Nazioni Unite ci fu di fatto un processo di *endorsement* di quegli obiettivi che, con le dovute minime modifiche, divennero i Millennium Development Goals (MDG) nel 2000.

¹ M. Zupi (2009), "La mitologia del millennio: obiettivi, risorse ed efficacia degli aiuti", in J. L. Rhi-Sausi e M. Zupi (2009), *Scenari futuri della cooperazione allo sviluppo*, CeSPI, Roma.

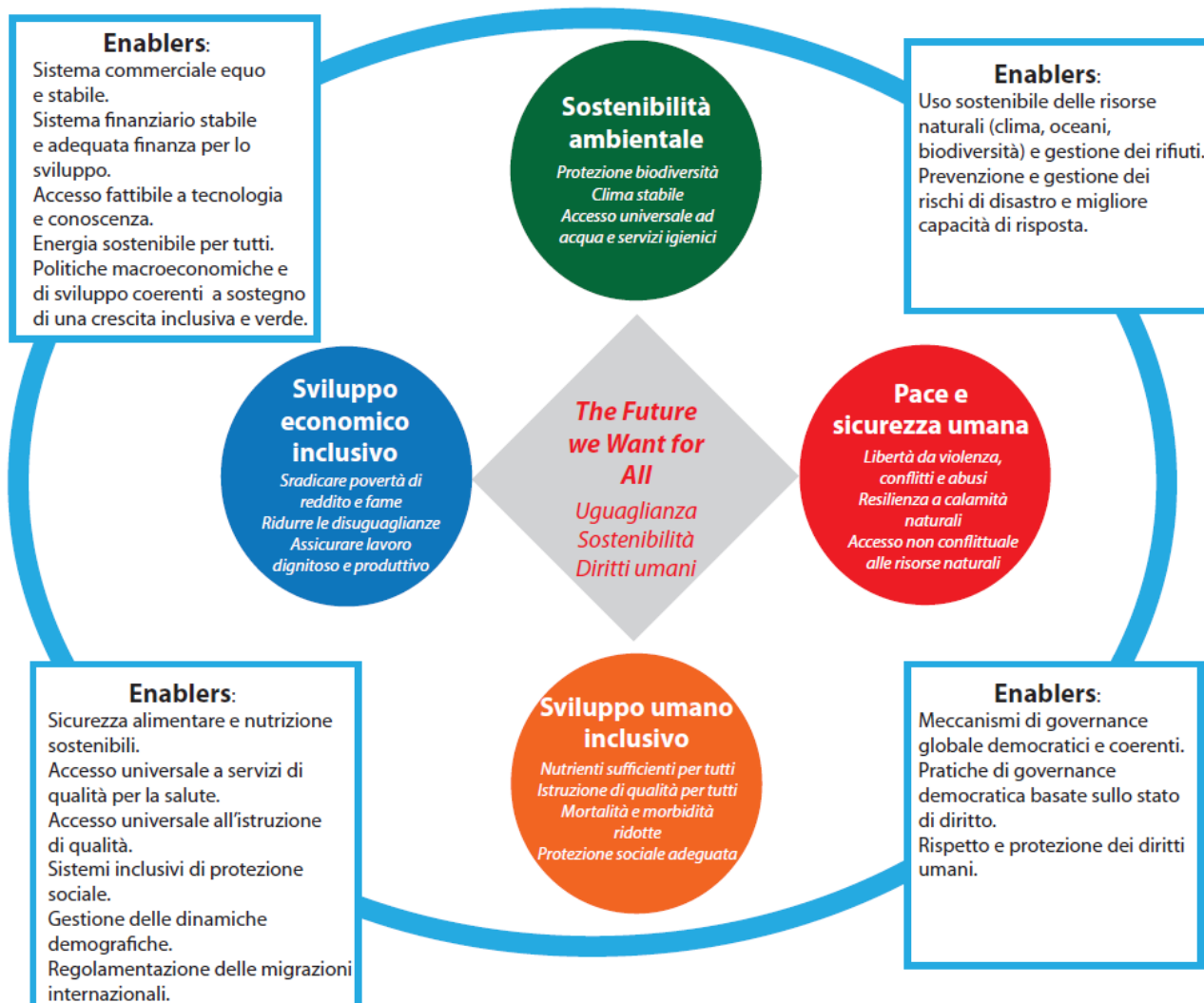
² A. Labriola (1973 [1875]), "In memoria del Manifesto dei comunisti", in *Scritti filosofici e politici*, 2 voll., Einaudi, Torino.

Avvicinandosi la scadenza per il raggiungimento degli MDG - il 2015 - la comunità internazionale ha avviato sul finire del 2011 il processo preparatorio che, nel corso del 2013, ha preso consistenza come agenda post-2015 sullo sviluppo e che dovrà definire l'impostazione delle future politiche di sviluppo a livello internazionale. Con almeno quattro grandi differenze rispetto alla fase preparatoria che portò agli MDG nel 2000.

Anzitutto, il mondo del 2013 non è più quello del 2000: si sono imposti nuovi attori (paesi non-OCSE, settore privato, autorità locali), nuove povertà (l'ultimo miliardo non si trova più nei paesi più poveri: ben 960 milioni di persone, pari al 72% del totale dei più poveri del pianeta, vivono – in base ai dati del 2010 – nei paesi a medio reddito), nuove sfide (cambiamenti climatici, disuguaglianza, sicurezza), nuovi equilibri internazionali imposti dalla crisi finanziaria, economica, sociale e politica in Europa. Sul piano culturale, l'ottimismo legato alla “fine della storia” e l'euforia per la società dell'informazione e della comunicazione della fine degli anni novanta hanno ceduto il passo alle grandi preoccupazioni generate dalla crisi finanziaria, economica e sociale.

Secondo, proprio la crisi economica mette in discussione l'impianto degli MDG che, al di là del fatto che gli obiettivi siano stati raggiunti o meno e se i risultati siano attribuibili all'impegno collegato agli MDG, si sono qualificati come un'agenda focalizzata sulla dimensione sociale dello sviluppo (confermata dall'enfasi particolare su salute e istruzione) e declinata anzitutto in termini di protezione della popolazione più vulnerabile (i target dell'Obiettivo 1, nella prima formulazione - popolazione con meno di 1 dollaro al giorno e chi soffre la fame - e il tema trasversale del mancato riconoscimento delle pari opportunità di genere). Oggi la crisi economica fa irrompere gli obiettivi economici – a cominciare da quelli del lavoro e della lotta alle disuguaglianze, come pure quelli legati al principio della sostenibilità ambientale che il tema dei cambiamenti climatici ha imposto all'agenda internazionale, nell'ambito dei più generali cambiamenti globali dell'ecosistema Terra. Inoltre, se già all'indomani della celebrazione della Conferenza del Millennio il contesto generale appariva profondamente mutato dal processo simbolicamente innescato dalla tragedia dell'11 settembre 2001, i venti di violenza e guerra che spirano oggi nel Medio Oriente ci ricordano la drammatica verità dell'affermazione di Hannah Arendt sull'enorme ruolo che la violenza e la guerra hanno sempre svolto negli affari umani. Diventa quindi urgente aggiungere la dimensione della pace e sicurezza globale (in generale, la componente cosiddetta securitaria: instabilità, fragilità, post-conflitto e violenza) ai tre pilastri dello sviluppo umano sostenibile - crescita economica, sviluppo socialmente equo, ecocompatibilità - che dominano, in primis nell'Unione Europea, l'impostazione strategica delle politiche di sviluppo, facendo così apparire limitato il respiro degli MDG. I temi economici ed ambientali e quelli relativi alla pace, espunti dall'agenda della cooperazione allo sviluppo dettata dagli MDG, concorrono così a definire l'orizzonte teorico generale di riferimento per la strategia relativa al post-2015.

Fig. 1 - Il quadro di riferimento integrato delle Nazioni Unite per realizzare "The future we want for all"



Fonte: UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda (2012), Realizing the future we want for all: Report to the Secretary General, www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTTreport.pdf.

In terzo luogo, gli MDG, nella loro schematizzazione ed efficacia comunicativa, sono stati apprezzati da gran parte degli osservatori per la capacità di mobilitare risorse e volontà politica a livello internazionale, ma sul piano dei progressi sin qui registrati esistono sicuramente luci (in particolare per quanto riguarda la lotta alla povertà estrema di reddito, l'accesso all'acqua potabile, all'educazione primaria, la lotta alla malnutrizione e all'HIV/AIDS), ma altrettanto chiare sono le sfide che richiedono un impegno supplementare e più incisivo a fronte di risultati insufficienti. Si tratta, in particolare, di sfide che interessano l'Africa Sub-sahariana e che riguardano la condizione delle donne, la salute materna e riproduttiva, i servizi sociali di base e la redistribuzione delle risorse tra e all'interno dei paesi. Rimanendo, cioè, nell'ambito dell'agenda relativa agli MDG, per il futuro si prospetta in ogni caso l'urgenza di "portare a termine il lavoro incompiuto", integrando e rafforzando gli ambiti di lavoro prioritari, così come indicava la Commissione Europea nella Comunicazione "A decent life for all: Ending poverty and giving the world a sustainable future", pubblicata il 4 marzo 2013.

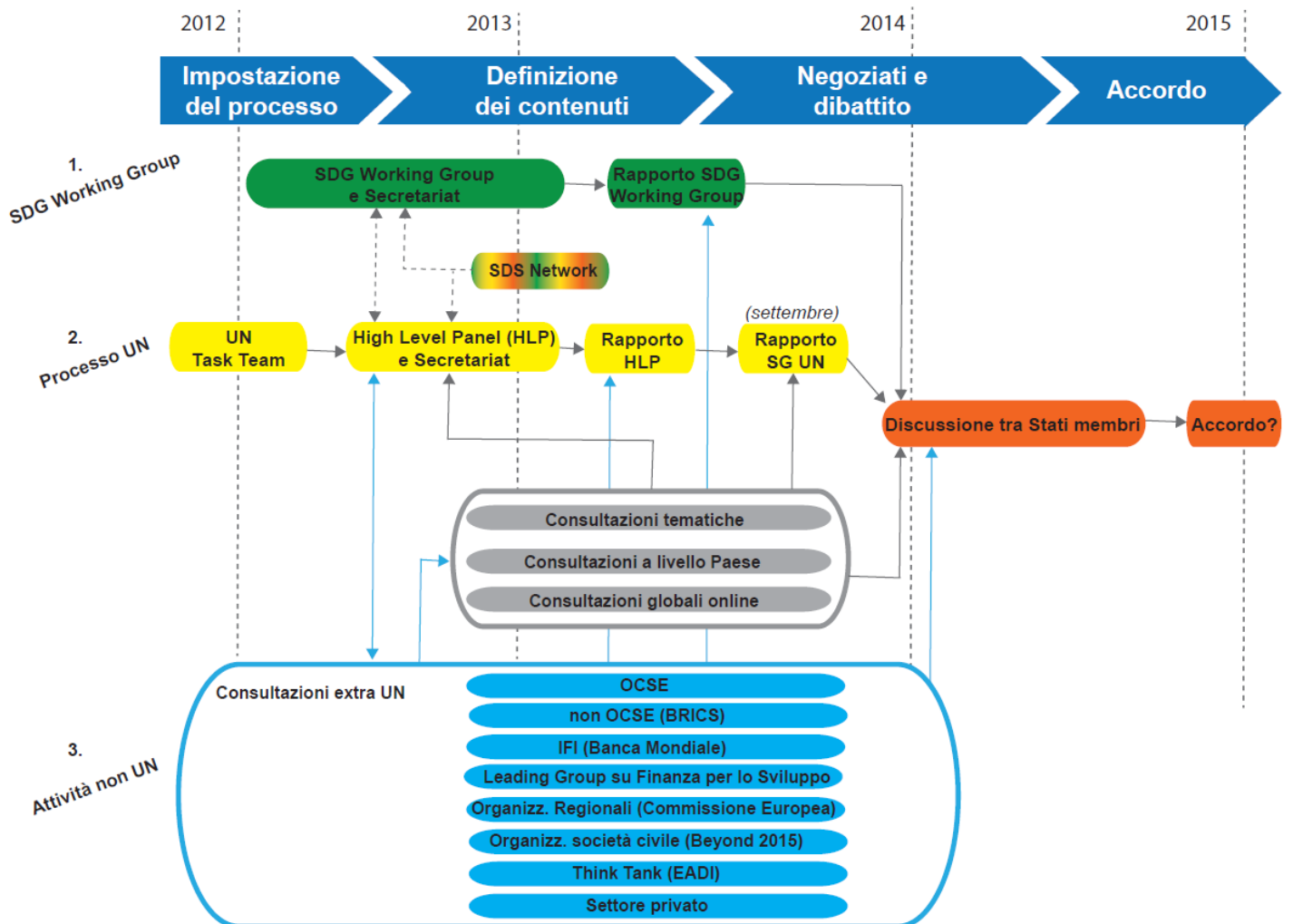
Quarto, un'agenda calata dall'alto come quella degli MDG, definita in seno OCSE e che rifletteva una visione ancorata alla divisione tra Nord, che deve anzitutto mettere le risorse e condurre politiche - non solo di aiuti internazionali - orientate a promuovere lo sviluppo (Obiettivo 8 del partenariato globale) dei PVS e il Sud beneficiario non è più praticabile. Per questa ragione, a

impostare e definire contenuti e orizzonti dell'agenda di sviluppo post-2015 è stato avviato un processo articolato, complesso, più inclusivo e, per quanto possibile, non calato dall'alto, con inevitabili benefici ma anche complicazioni e necessità di arrivare a sintesi condivise.

3. I tre processi paralleli e le posizioni che alimentano il dibattito sul post-2015

Gli Stati membri delle Nazioni Unite hanno dato un mandato chiaro, nel corso dell'MDG summit del 2010 e della Conferenza di Rio del 2012, su come il processo per la preparazione dell'agenda di sviluppo post 2015 debba essere svolto. Nell'adempimento del mandato che gli riconosce la leadership del processo, il Segretario Generale Ban Ki-moon ha facilitato l'avvio di diversi processi consultivi paralleli che hanno coinvolto numerosi *stakeholder*, inclusi gli Stati membri, il Sistema Nazioni Unite, le organizzazioni della società civile a livello globale, regionale e nazionale, il mondo delle imprese, le università, i *think tank* e le altre manifestazioni del mondo scientifico. Tale ampio processo dovrà condurre alla definizione di una sola, onnicomprensiva agenda di sviluppo delle Nazioni Unite per il post 2015, con l'obiettivo chiave di perseguire lo sviluppo sostenibile a livello globale.

Fig. 2 - Il percorso del processo preparatorio e dei negoziati ufficiali relativi all'agenda post-2015



Fonte: basato su UN Foundation (2013)

In particolare, si possono identificare tre processi principali.

3.1 - Il meccanismo inter-governativo dell'Open Working Group on SDG (OWG)

Anzitutto, nel 2012 è stato avviato il processo negoziale per la definizione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (Sustainable Development Goals, SDG) emersi dalla Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (Rio+20) del giugno 2012, processo parallelo e complementare all'agenda post- MDG, e che fanno riferimento alle tre dimensioni (economica, sociale e ambientale) dello sviluppo sostenibile. Il documento conclusivo di Rio+20, ***The Future We Want***, adottato con la risoluzione dell'Assemblea generale n.66/288 e ratificato nel settembre 2012, riconosce come sfida centrale l'eliminazione della povertà, identifica la *Green economy* come un importante strumento per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile e indica alcune caratteristiche di base degli SDG: orientati all'azione, concisi, facilmente comunicabili, di numero limitato, di natura globale e universalmente applicabili a tutti i paesi, pur tenendo conto delle differenti realtà nazionali. Il documento indica inoltre che gli SDG dovranno essere valutati alla luce di specifici indicatori e traguardi. A tal riguardo, in base al mandato della Conferenza Rio+20, la Commissione Statistica delle Nazioni Unite ha avviato un programma di lavoro finalizzato all'identificazione di indicatori complementari al PIL per la misurazione del benessere.

Sul piano istituzionale, invece, il risultato di Rio+20 è stato l'impegno a una riforma dell'architettura istituzionale internazionale di riferimento, con il rafforzamento di UNEP – United Nations Environment Programme (anzitutto attraverso la trasformazione, approvata nel marzo 2013 dall'Assemblea generale dell'ONU, del suo *Governing Council* - che riuniva 58 Ministri dell'Ambiente - nella UN *Environment Assembly* di UNEP, in modo da riflettere la partecipazione piena di tutti i 193 membri dell'ONU al governo del Programma stesso), la riforma dell'ECOSOC e l'istituzione di un *High Level Political Forum on sustainable development* (HLPF, il cui incontro inaugurale è previsto il 24 settembre 2013 e che sostituirà, con un mandato più ampio, la UN *Commission on Sustainable Development*, CSD).

Dopo un lungo processo negoziale, nel gennaio 2013 è stata approvata la composizione dell'Open Working Group (OWG), il meccanismo intergovernativo composto da 30 raggruppamenti di paesi nominati dai cinque gruppi regionali dell'ONU sulla base di un'equa rappresentanza geografica, la cui costituzione era prevista nel documento conclusivo di Rio +20 al fine di elaborare un rapporto sull'argomento, con specifiche proposte, da sottoporre all'Assemblea generale durante la sua 68ma sessione (settembre 2013).

L'OWG ha visto la partecipazione di 70 paesi, raggruppati nelle cosiddette 30 *constituency* e si è di fatto strutturato come processo "open-ended" (ovvero esteso a 193 paesi). L'Italia fa parte di una *constituency* insieme a Spagna e Turchia (per l'esatta composizione dell'OWG si rimanda alla Risoluzione A/67/L.48/Rev1). Un ruolo chiave in rappresentanza del nostro paese è stato svolto, oltre che dalla Rappresentanza Permanente a New York, dal Ministero dell'Ambiente.

Al di là, infatti, dei documenti che sono stati presentati sin qui, in questo processo l'Italia ha avuto un ruolo importante, co-presiedendo la predisposizione della bozza di risoluzione sul formato e le modalità organizzative del Forum di alto livello (che supera i limiti della Commissione sviluppo sostenibile istituita nel 1992), sostenendo la riforma della *governance* internazionale per l'ambiente attraverso la riforma di UNEP (ora divenuto a membership universale) e occupandosi, nell'ambito dell'OWG, dei temi emersi come prioritari da Rio+20: *Green economy*, riforma del quadro istituzionale per il superamento dei limiti della Commissione Sviluppo Sostenibile istituita dopo Rio '92, e la definizione di nuovi indicatori.

Le sessioni di lavoro dell'OWG, svoltesi a cadenza mensile a New York, sono state quattro: 14-15 marzo, 17-19 aprile, 22-24 maggio e 17-19 giugno. Dopo la 68ma sessione dell'Assemblea generale, dal mese di novembre riprenderanno le sessioni, che andranno avanti fino a febbraio 2014 e permetteranno la raccolta e sistematizzazione di input attraverso tre canali (input individuali ai due Co-Presidenti - i Rappresentanti Permanenti dell'Ungheria Csaba Kőrösi e del Kenya Macharia Kamau; tramite il Panel di esperti e UNDESA (Department of Economic and Social Affairs); e infine, tramite il lavoro dei 9 *Major Groups* definiti a Rio+20) per preparare un rapporto che sarà ultimato entro luglio e poi presentato all'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel settembre 2014.

Schematicamente:

1^a sessione (marzo): discussione sulla concettualizzazione degli SDG, sul processo e la sostanza del quadro di riferimento degli SDG;

2^a sessione (aprile): discussione sul quadro di riferimento generale dell'eliminazione della povertà e la promozione dello sviluppo sostenibile e sui temi trasversali (*governance*, *empowerment* femminile e uguaglianza di genere, diritti umani e approccio allo sviluppo fondato sui diritti, mezzi di implementazione);

3^a sessione (maggio): approfondimento di due temi prioritari: (i) il nesso tra sicurezza alimentare, nutrizione e agricoltura sostenibile e (ii) acqua e impianti igienici. Sul primo tema è emerso un ampio consenso che ha portato a riconoscere le interrelazioni tra cibo, terra, acqua e vari obiettivi di sviluppo, il bisogno di aumentare investimenti e produttività agricola e di soddisfare i fabbisogni nutrizionali (cibo nutritivo, sano e sufficiente per tutti), l'importanza di sostenere l'agricoltura e l'allevamento di piccola scala, fronteggiare la volatilità dei prezzi ed eliminare i sussidi agricoli nelle economie avanzate, e contrastare il degrado dei suoli. Sul secondo punto l'enfasi è stata posta sull'importanza dell'accesso universale all'acqua pulita e agli impianti igienici, l'adozione dell'approccio basato sui diritti, il collegamento diretto con gli obiettivi relativi a salute, mortalità infantile, crescita economica ed eliminazione della povertà, sottolineando infine l'importanza dei sistemi di prevenzione dei disastri e dell'accesso alle tecnologie appropriate per il trattamento e il riciclo delle acque.

4^a sessione (giugno): approfondimento di due temi prioritari: (i) occupazione e lavoro in condizioni dignitose per tutti, protezione sociale, giovani, istruzione e cultura, e (ii) salute e dinamiche della popolazione. Nella discussione, la rappresentanza italiana ha enfatizzato l'importanza prioritaria della creazione di un'occupazione piena e produttiva e di condizioni dignitose di lavoro per tutti, con un'attenzione particolare rivolta all'occupazione giovanile, al sostegno a politiche attive del lavoro, a forme innovative di partenariato pubblico/privato e alle sinergie tra mondo della scuola e del lavoro, raccomandando un investimento nella componente culturale e nell'istruzione per rendere più efficaci le politiche di sviluppo sostenibile. La Rappresentanza dell'UE ha sottolineato l'importanza dei fattori ambientali globali sulla salute e i legami intersettoriali tra salute e altri temi, chiedendo che gli SDG si focalizzino sulle aree in cui gli MDG non sono stati pienamente raggiunti, come la salute materno-infantile e l'accesso alla salute riproduttiva, gli impegni in materia di malattie non trasmissibili (come il diabete, l'obesità e l'osteoporosi) e di servizi sanitari di base, l'invecchiamento e l'aumento della popolazione, l'urbanizzazione e la gestione delle migrazioni internazionali.

A inizio agosto, la co-presidenza dell'OWG ha presentato l'*Interim Report*, in cui è esplicitamente indicato l'auspicio che il lavoro sugli SDG sia riconosciuto come parte integrale delle discussioni sull'agenda di sviluppo del post-2015 e che ci sia piena convergenza tra post-MDG e SDG in direzione di un unico set di obiettivi applicabili a tutti i paesi (coniando il termine "globe-able") ma adattabili alle differenti realtà e priorità nazionali (par. 13). In questo

modo si ribadisce che l'eliminazione (permanente) della povertà rimane come obiettivo quadro della comunità internazionale che informa l'agenda relativa agli SDG e al post-2015 (par. 19).

Gli MDG sul cui raggiungimento si registrano a tutt'oggi i maggiori ritardi sono la condizione imprescindibile e di partenza per gli SDG che devono, tuttavia, essere più olistici, bilanciati, ambiziosi e generatori di trasformazioni strutturali, guardando alle sfide del futuro (par. 22).

Proprio in relazione alle trasformazioni strutturali da ricercare, il *Report* indica come da più parti arrivi il sollecito a pensare ai target non solo in termini di risultati desiderabili, ma anche come fattori chiave e motore di cambiamenti strutturali in direzione dello sviluppo sostenibile (par. 24). Alcuni fattori chiave decisivi per il cambiamento, le strategie e gli approcci sono certamente importanti anche se difficilmente possono configurarsi come "obiettivi": diritti umani, approcci basati sui diritti, *governance*, stato di diritto, partecipazione ai processi decisionali (par. 26). Così dicendo il *Report* mette in discussione la logica lineare di molti interventi di cooperazione allo sviluppo, focalizzati - secondo la tipica impostazione della metodologia di intervento definita *Logical Framework* - unicamente sui risultati finali, che presuppongono lo svolgimento di diverse attività a loro volta basate sulla dotazione di input messi a disposizione.

Il problema delle disuguaglianze è menzionato ma subito eluso, accettando l'idea - teoricamente non fondata - secondo cui un miglioramento delle condizioni di benessere di tutti, in termini di reddito, alimentazione, servizi di base igienici, idrici, energetici e in materia di salute e istruzione di base, determina automaticamente una riduzione delle disuguaglianze (par. 36). Occorre assicurare l'accesso universale ai servizi, ma anche che i servizi siano di qualità e per far ciò occorre aumentare la qualità della *governance* (par. 41).

Il documento riassume poi i punti emersi nella trattazione dei temi all'ordine del giorno durante le quattro sessioni di lavoro svolte, riconoscendo il prezioso lavoro dei partner che hanno offerto input durante le consultazioni, a cominciare da *Major Groups*, e chiudendo con un apprezzamento particolare per i rapporti di due meccanismi predisposti per alimentare il dibattito sull'agenda di sviluppo per il post-2015: l'*High-Level Panel of Eminent Persons* e il *Sustainable Development Solutions Network*.

3.2 Il processo UN

La creazione di un nuovo framework per il post 2015 è prerogativa degli Stati membri delle Nazioni Unite e deve basarsi sull'affermazione di norme e principi condivisi; il ruolo del sistema Nazioni Unite nel processo è quindi quello di supportare gli Stati membri nel raggiungimento di tale obiettivo. Proprio al fine di assicurare il maggior grado di convergenza possibile tra il follow-up di Rio+20, attraverso il meccanismo dell'OWG focalizzato sugli SDG, e il dibattito in seno alle Nazioni Unite, il Segretario Generale Ban Ki-moon ha messo in moto una serie di processi paralleli di consultazione ed elaborazione di proposte, chiamati a offrire input al dibattito e a orientare verso un indirizzo condiviso le riflessioni in seno al processo UN e all'OWG focalizzato sugli SDG.

Il Segretario Generale si avvale della collaborazione di uno *Special Adviser on Post-2015 Development Planning* che coordina, per conto del Segretario Generale stesso, il processo di sviluppo e la costruzione di consenso tra gli Stati membri, gli attori delle Nazioni Unite e gli attori chiave esterni. Il Consigliere speciale rappresenta il Segretario Generale nel dibattito post-2015, consigliandolo su tutte le questioni connesse.

Inoltre, esiste anche un *Informal Senior Coordination Group*, che mira a garantire la coerenza di tutti i processi attivati e che agevola la mobilitazione delle risorse fornite dal sistema delle Nazioni Unite per i differenti processi e le loro strutture di supporto. Il gruppo è composto da

quattro Assistant Secretary-General (ASG) tra cui: il Consigliere Speciale, l'ASG per lo Sviluppo Economico presso UNDESA, l'ASG per la politica di sviluppo presso l'UNDP, e l'ASG per la politica e il programma di UN Women (rispettivamente i due co-presidenti del gruppo di lavoro delle Nazioni Unite - UNDP e DESA - e i due co-presidenti del MDG Task Force UNDG - attualmente UNDP e UN Women).

Infine, è stato istituito un *Secretariat on Post-2015* al fine di migliorare il coordinamento e la coerenza tra i flussi di lavoro, operando a sostegno diretto dei segretariati indipendenti dei meccanismi istituzionali di seguito esposti.

(i) L'UN System Task Team (UNSTT)

A gennaio del 2012 è stato istituito l'UN System Task Team, co-presieduto da UNDESA e UNDP e composto da rappresentanti di oltre 60 organizzazioni internazionali ed enti delle Nazioni Unite. Lo UN System Task Team ha lo scopo di avviare un confronto sulle priorità e sui temi del post-2015, al fine di coordinare il sistema e proporre una visione unificata e condivisa relativa alla definizione del programma, fornendo contributi di analisi e raccomandazioni per la definizione delle politiche di sviluppo post-2015 delle Nazioni Unite.

Nel giugno 2012 il team ha redatto il rapporto ***Realizing the Future We Want for All***, che delineava principi e temi del nuovo quadro di riferimento, raccomandando che i nuovi obiettivi di sviluppo fossero definiti in diretta continuità con gli MDG, applicati a tutti i paesi e fondati sui principi fondamentali di diritti umani, uguaglianza e sostenibilità. Quel rapporto è stato presentato al Segretario Generale e trasmesso ai co-presidenti dell'High Level Panel come input chiave del sistema Nazioni Unite al processo e come input specifico per il Report 2013 del Segretario Generale sulla realizzazione degli MDG.

Oltre a un lavoro di raccordo tra le numerose entità che vi partecipano, l'UN System Task Team ha il compito di appoggiare le consultazioni multi-stakeholder che gli Stati membri delle Nazioni Unite hanno organizzato, fornendo numerosi background paper, documenti di lavoro e note di discussione ed expertise specifico. A tal fine, come proposta iniziale di una sorta di principio ordinatore, l'UN System Task Team aveva individuato già 18 temi chiave per il processo avviato:

1. Paesi in condizioni di particolare bisogno;
2. Cultura;
3. Prevenzione dei rischi e resilienza;
4. Istruzione e competenze professionali;
5. Occupazione piena e dignitosa;
6. Lotta alla fame, alla malnutrizione e sicurezza alimentare;
7. *Governance*;
8. Salute;
9. Diritti umani;
10. Disuguaglianze;
11. Scienza, tecnologia e innovazione e diritti di proprietà intellettuale;
12. Stabilità macroeconomica, crescita inclusiva e creazione d'impiego;
13. Migrazioni e mobilità umana;

14. Pace e sicurezza;
15. Dinamiche demografiche;
16. Protezione sociale;
17. Sviluppo sostenibile;
18. Urbanizzazione sostenibile.

Un sottoinsieme dell'UN System Task Team ha fornito supporto tecnico all'OWG per la preparazione dell'*Interim Report*.

Nel marzo 2013, il gruppo di lavoro dell'UNSTT sul partenariato globale per lo sviluppo ha pubblicato il rapporto **A renewed global partnership for development**, che analizza le lezioni apprese dall'esperienza relativa all'implementazione dell'MDG-8, fornendo una serie di raccomandazioni sui criteri e le modalità di attuazione di un rinnovato partenariato globale per il post-2015

(ii) L'High-level Political Panel of Eminent Persons on the Post 2015 Agenda (HLP)

Nel luglio 2012 il Segretario Generale ha nominato l'*High-level Political Panel of Eminent Persons on the Post 2015 Agenda*, un gruppo di 27 leader - co-presieduto dal Presidente dell'Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono, il Presidente della Liberia Ellen Johnson Sirleaf e il Primo Ministro del Regno Unito David Cameron - che includeva figure di spicco negli ambiti governativi, del settore privato e della società civile, per dare indicazioni e orientamenti sull'agenda relativa al post-2015. Il Segretario Generale è stato rappresentato ex-officio nel Panel dalla nigeriana Amina J. Mohammed, sua Special Advisor on Post-2015 Development Planning; non era presente alcun membro italiano.

Nel corso degli incontri a New York (settembre 2012), Londra (novembre 2012), Monrovia (gennaio 2013) e Bali (marzo 2013), il Panel ha approfondito i temi di lavoro sulla base dell'impostazione proposta dall'UN System Task Team e interagendo attraverso consultazioni in loco e on-line con oltre 5 mila organizzazioni della società civile provenienti da 121 paesi, prima di presentare le proprie raccomandazioni contenute nel Rapporto **A new global partnership: eradicate poverty and transform economies through sustainable development**, presentato il 30 maggio 2013.

Il *Report* è ambizioso: in qualche modo, il suo risultato è superiore alle stesse aspettative che prevalevano fino all'incontro di Bali, in ragione delle difficoltà a trovare una sintesi comune. Non si tratta semplicemente di un documento per stimolare e orientare il processo negoziale che il Rapporto del Segretario Generale avvierà formalmente. Al contrario, il *Report* presenta una lista dettagliata di 12 obiettivi e 54 target, il cui raggiungimento dovrebbe garantire un significativo miglioramento delle condizioni di vita delle persone e del pianeta entro il 2030. Da questo punto di vista si presenta come il rapporto più avanzato, entrando nel merito di proposte concrete e puntuali, ancorché presentate a scopo solo illustrativo.

Indiscutibilmente positivo e innovativo rispetto agli MDG è l'impianto generale, volto a definire obiettivi che siano funzionali ad stimolare cinque grandi trasformazioni:

- (1) non lasciare nessuno indietro,
- (2) fare dello sviluppo sostenibile il cuore della strategia,
- (3) mettere al centro dell'economia l'occupazione (soprattutto giovanile) e la crescita inclusiva,
- (4) costruire per tutti un mondo di pace e basato su istituzioni efficaci, aperte e trasparenti,

(5) fondare un nuovo partenariato globale.

Tuttavia, pur cogliendo l'importanza del *Report* per il suo livello avanzato di proposte rispetto agli altri documenti preparatori dell'Assemblea Generale, si possono qui sottolineare alcuni suoi limiti e debolezze, che sono riconducibili ad un'ambiguità di fondo tra il richiamo alla necessità di trasformazioni profonde e strutturali e la difficoltà di abbandonare una prospettiva piuttosto convenzionale sullo sviluppo, che la crisi attuale mette seriamente in discussione. C'è, infatti, un implicito richiamo all'eredità del cosiddetto Consenso di Washington, laddove si attira l'attenzione sui fallimenti del settore pubblico e parallelamente sull'opportunità di far leva su azioni volontarie del settore privato, senza considerarne i rischi; ad esempio, si cita in termini unicamente positivi l'*Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) e non si menziona anche la proposta del Parlamento europeo di una Direttiva sulla Trasparenza (p. 55). Lo stesso quando si discute di sostenibilità ambientale: c'è un richiamo solo ai meccanismi di mercato, come il programma *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries* (REDD) (p. 49). I principi fondamentali indicati - come la necessità di trasformare le economie in nome di un modello di crescita inclusivo e fondato sul lavoro - rimangono sul piano della vaghezza retorica, non riuscendo ad aggiungere altro se non che l'innovazione, la tecnologia e le potenzialità del settore privato sono fattori chiavi per dare concretezza a questo modello (p. 29), ammettendo poi che sarebbe bello che tutti avessero un impiego a condizioni dignitose, cosa che però molto probabilmente non è realizzabile nell'arco di 15 anni, nemmeno nelle economie ad alto reddito (p. 15). Colpisce la scarsa valorizzazione delle trasformazioni profonde che un modello fondato sulla *Green economy* potrebbe determinare e che, per esempio, orientavano il contenuto del Rapporto dell'UNEP di cinque anni fa.

Soprattutto, il concetto di disuguaglianze (e gerarchie sociali) e il correlato tema degli assetti redistributivi è espunto completamente dalla traduzione operativa dell'agenda. La complessa arena sociale, composta di numerosi attori, è ridotta all'interazione di governi (non è indicato un ruolo da protagonista per i Parlamenti, visti in termini sostanzialmente subalterni rispetto ai governi, come del resto le altre espressioni della collettività) e grandi imprese.

Quando discute il tema importante della catena del valore in agricoltura, il *Report* non si sofferma sui nodi che occorre affrontare, sui modelli organizzativi e sulla necessità di dare centralità all'*empowerment* femminile e degli agricoltori di piccola scala. Un po' sbrigative appaiono affermazioni del tipo "se i mercati alimentari globali funzionano meglio, in modo più stabile e trasparente, i coltivatori di piccola scala hanno informazioni utili a capire cosa è meglio piantare per avere maggiori ritorni" (p. 16), o che "fondazioni e filantropi posso prendere rischi e sperimentare quanto nuove idee funzionino concretamente, creando nuovi mercati dove prima non ve ne erano" (p. 11). Infatti, quando si passa al piano operativo di obiettivi, traguardi e indicatori, il tema dell'agricoltura di piccola scala è menzionato soltanto sottolineando l'obiettivo di "aumentare la produttività agricola" (target 5.5., p. 30). Colpisce, in sostanza, il netto sbilanciamento del *Report* a favore dei contesti urbani, senza di fatto immaginare sentieri possibili fondati sulla realtà rurale, laddove nell'*executive summary* indica che "le città sono il motore dell'innovazione e del business" (p. 3) o che "la crescita inclusiva dipende da città vibranti e sostenibili, gli unici ambiti che possono generare il tipo di impiego a buone condizioni che i giovani desiderano" (p. 18).

(iii) Il Sustainable Development Solutions Network (SDSN)

Il 12 agosto 2012 è stato lanciato il *Sustainable Development Solutions Network*, coordinato nelle veste di direttore del Leadership Council del network da Jeffrey Sachs, con l'obiettivo di riunire alcuni centri di ricerca, università e istituzioni tecniche per contribuire a trovare soluzioni ai problemi ambientali, sociali ed economici più pressanti. Idealmente, l'SDSN è forse il

meccanismo strumentale che meglio si presta a servire l'obiettivo del raccordo tra i due processi principali (post-Rio+20 e post-MDG), avendo una natura essenzialmente tecnico-scientifica, con un'enfasi sul tema della sostenibilità ambientale ma in diretta continuità con la campagna per il raggiungimento degli MDG.

Sulla base di diversi incontri preparatori, l'SDSN ha preparato e consegnato al Segretario Generale delle Nazioni Unite un rapporto, l'*Action Agenda for Sustainable Development*, attraverso il suo Leadership Council (di cui fanno parte anche due italiani, in rappresentanza rispettivamente del mondo delle imprese e dell'università: Paolo Scaroni, Amministratore Delegato dell'ENI e Angelo Riccaboni, docente di gestione aziendale e Rettore dell'Università di Siena). Con una matrice tecnologica e aziendalista, il documento, ribattezzato *SD Solution Report*, propone un'agenda di azioni fondamentali per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile per il periodo 2015-2030, articolandole in relazione ai quattro criteri da integrare: crescita economica e lotta alla povertà, inclusione sociale, sostenibilità ambientale, capacità di *governance*.

I dieci punti prioritari, da sostenere con azioni integrate, sono:

1. debellare la povertà estrema e la fame;
2. raggiungere lo sviluppo per tutti senza compromettere l'ambiente;
3. assicurare istruzione a tutti i bambini;
4. raggiungere la parità di genere e lottare contro le disuguaglianze;
5. garantire la salute e il benessere a tutte le età;
6. aumentare la produzione agricola e la sicurezza alimentare;
7. rendere le città produttive e sostenibili dal punto di vista ambientale;
8. contrastare il cambiamento climatico derivante dalle attività umane grazie alle energie rinnovabili;
9. proteggere gli ecosistemi e assicurare una gestione appropriata delle risorse naturali;
10. migliorare la *governance* e stimolare il mondo dell'economia a condividere gli obiettivi dello sviluppo sostenibile.

Anche in questo caso, come già nel rapporto dell'HLP, obiettivi generali condivisibili risultano molto indeboliti da un'analisi che, in fase di diagnosi, non si interroga e non spiega i fallimenti registrati sin qui sui medesimi temi. In particolare, per esempio, trattandosi di un rapporto che enfatizza la dimensione della sostenibilità ambientale, sorprende come poco si spieghi il fatto che l'Agenda 21 sia stata applicata molto parzialmente e come mai i negoziati sui cambiamenti climatici attraversino da anni una fase di preoccupante stallo.

L'idea ambiziosa che accumuna questo rapporto e quello dell'HLP – quella di identificare e concentrarsi sulle radici sistemiche e strutturali che ostacolano progressi in termini di benessere diffuso, equità e sostenibilità - risente proprio di una diagnosi poco approfondita delle difficoltà e resistenze che hanno sin qui impedito di fare passi avanti significativi. Tutto il tema della *governance* democratica, fondata su una partecipazione diretta degli attori sociali e delle loro numerose e inedite articolazioni rispetto alle politiche, è sostanzialmente ignorato. Il tema della crisi delle forme di governo, della marginalizzazione dei processi parlamentari in molti paesi è altrettanto eluso. Né si intravedono indicazioni capaci di mediare tra il principio generico della sostenibilità ambientale e l'imperativo della crescita economica come prima priorità, fondata di fatto e in modo acritico sul protagonismo delle grandi imprese e sul funzionamento dei mercati globali.

Il rapporto dell'SDSN, per sua natura, sottolinea con particolare enfasi il ruolo della scienza e della tecnologia, ma anche in questo caso sono richiami piuttosto convenzionali: non si cerca ad esempio una mediazione feconda tra il sapere codificato e standardizzato e le tradizioni e pratiche secolari che, soprattutto in aree rurali, sono un patrimonio prezioso di conoscenze locali e di rapporti di equilibrio dinamico con la natura.

Per quanto riguarda l'Italia, all'interno dell'SDSN esiste un capitolo regionale sul Mediterraneo, *Med-Solutions*, formalmente inaugurato con la conferenza promossa dall'Università di Siena (coordinatrice del capitolo regionale) dal 3 al 5 luglio 2013 alla certosa di Pontignano, che ha individuato tre aree prioritarie: (1) energia, (2) inquinamento, (3) agricoltura. Il capitolo regionale si propone di avanzare soluzioni tecnico-scientifiche e modelli di business per promuovere una prosperità inclusiva e sostenibile nella regione mediterranea. A tal fine, sono state selezionate cinque soluzioni:

- il miglioramento della produzione agricola nelle zone rurali povere con l'introduzione di pannelli solari e utilizzo di biogas;
- il ripristino della *Posidonia oceanica* e dell'ecosistema marino tramite l'impiego di un sistema di plastiche biodegradabili recentemente brevettate, da posizionare sui fondali marini;
- la conservazione delle foreste in Sardegna tramite la promozione di un mercato di pagamenti per l'uso dell'ecosistema della foresta di Ghirghine, nella provincia di Oristano;
- la mitigazione del riscaldamento globale attraverso i *cool roofs*, letteralmente tetti freddi che hanno elevata capacità di riflettere la luce solare;
- la massimizzazione delle potenzialità degli interventi di riduzione delle emissioni su vasta scala, grazie al progetto del *Global Footprint Network*, che propone di combinare gli indicatori sull'impronta ecologica con altri parametri esistenti, come quelli sullo sviluppo umano di UNDP, per fornire basi di dati affidabili e condivisi.

Indipendentemente dal merito delle specifiche proposte, se l'Università di Siena ha il merito di aver promosso il capitolo regionale assumendone il ruolo di coordinatore, va però rimarcata l'iniziativa di costruire reti territoriali e tematiche come questa senza raccordarsi con le numerose altre esperienze di reti presenti nel Mediterraneo, che lavorano sugli stessi temi, peraltro coinvolgendo numerose università italiane, a cominciare dalle tante reti promosse nell'ambito della cornice istituzionale del partenariato Euro-mediterraneo e con il sostegno finanziario dell'Unione Europea (primo finanziatore di interventi innovativi legati allo sviluppo sostenibile nella regione e molto poco presente nel *Med-Solutions*), come il network Euro-Mediterranean University (EMUNI), la Euro-Mediterranean Study Commission (EuroMeSCo), l'Euro-Mediterranean Forum of the Cultures (FEMEC), The Euro-Mediterranean Forum of Economic Science Institutes (FEMISE), il Network of Mediterranean Institutes (RIM).

(iv) Le consultazioni tematiche, nazionali e regionali

Parallelamente e in sinergia coi meccanismi sopra indicati sono state avviate numerose consultazioni *multi-stakeholder* (governi, società civile settore privato, università e istituti di ricerca) coordinate dallo United Nations Development Group (UNDG), un consorzio istituito nel 1997 dal Segretario Generale delle Nazioni Unite al fine di migliorare l'efficacia delle attività del sistema UN a livello paese. I membri dell'UNDG, con la supervisione della UNDG Task Force sugli MDG, hanno così preparato un progetto con l'obiettivo di facilitare il processo di consultazione per il post-2015 in oltre 60 paesi; complessivamente sono state avviate 83

consultazioni nazionali con il coinvolgimento on-line o nei luoghi dei seminari di oltre 200 mila persone (ma solo 330 africani hanno partecipato alle consultazioni online regionali).

L'obiettivo delle consultazioni a livello paese è stato quello di stimolare la discussione tra le parti nazionali interessate e di raccogliere input e idee per una visione globale condivisa, facilitando allo stesso tempo il dialogo nazionale sui temi inerenti la nuova agenda di sviluppo e favorendo la sensibilizzazione dei cittadini e degli *stakeholder* a livello globale, anche mediante l'utilizzo dei social media e delle tecnologie disponibili. Le consultazioni nazionali sono partite nel giugno 2012 e sono terminate alla fine del primo trimestre del 2013.

Sono state inoltre convocate e realizzate tra maggio 2012 e giugno 2013, nell'ambito del processo facente capo all'UNDG, undici consultazioni tematiche, relative ad alcuni dei nodi principali del dibattito in corso:

1. disuguaglianze,
2. salute,
3. istruzione,
4. *governance*,
5. conflitti e vulnerabilità,
6. crescita e occupazione,
7. sostenibilità ambientale,
8. fame, sicurezza alimentare e nutrizione,
9. popolazione,
10. energia,
11. acqua.

Ognuna di queste consultazioni è stata presieduta da due Agenzie delle Nazioni Unite, con il supporto di almeno due Stati membri; in nessuno degli 11 casi l'Italia ha svolto questo ruolo di supporto (sul tema "Fame, sicurezza alimentare e nutrizione" WFP e FAO sono state le due agenzie leader, Colombia e Spagna i due Stati membri coinvolti nell'organizzazione).

Nel gennaio 2013 l'UNDG ha prodotto una serie di 11 *factsheet*, uno per ciascun tema, contenenti i risultati principali emersi da ognuna delle consultazioni; a marzo l'UNDG ha pubblicato un rapporto intermedio di sintesi dei risultati delle 11 consultazioni - **The global conversation begins. Emerging views for a new development agenda** - sottoposto all'High Level Panel e al Segretario Generale allo scopo di orientare la sua relazione all'Assemblea generale di settembre. Le consultazioni tematiche si sono tutte concluse entro il giugno 2013, con lo svolgimento per ognuna di esse di una conferenza (quella sul tema "Fame, sicurezza alimentare e nutrizione" è stata ospitata dai governi di Spagna e Colombia a Madrid, il 4 aprile).

Sono state inoltre organizzate delle consultazioni regionali coordinate delle Commissioni Economiche Regionali delle Nazioni Unite. Anche i risultati di queste consultazioni sono stati messi a disposizione per orientare la relazione del Segretario Generale all'Assemblea generale nel settembre 2013: nel caso dell'Africa, ad esempio, l'Economic Commission for Africa (ECA), l'Africa Union Commission (AUC), l'African Development Bank (AfDB) e l'ufficio regionale di UNDP per l'Africa (UNDP/RBA) hanno promosso una serie di consultazioni nazionali, regionali e continentali: in particolare quelle regionali svolte ad Accra in Ghana (novembre 2011), Mombasa in Kenya (ottobre 2012), Dakar in Senegal (dicembre 2012) e Hammamet in Tunisia (marzo 2013).

La sintesi delle posizioni emerse dalle consultazioni africane, il rapporto **Outcome Document of the Regional Consultations on the Post-2015 Development Agenda**, evidenzia un ampio consenso circa il fatto che l'agenda relativa al post-2015 debba essere:

1. focalizzata sulla crescita economica inclusiva e le trasformazioni strutturali;
2. fondata sulla transizione da paradigmi di sviluppo dettati da iniziative estere a realtà ispirate e finanziate localmente e centrate sull'*ownership* nazionale;
3. capace di dare priorità al tema dell'equità e dell'inclusione sociale, misurando i progressi in termini di disponibilità e qualità dei servizi forniti;
4. maggiormente attenta ai gruppi vulnerabili, comprese le donne, i bambini, i giovani, gli anziani, i disabili e gli sfollati;
5. volta a tenere debitamente conto delle differenze tra paesi in termini di condizioni iniziali, valorizzando gli impegni profusi per il raggiungimento degli obiettivi piuttosto che misurare unicamente quanto il traguardo sia o non sia stato raggiunto;
6. in grado di incorporare i risultati di Rio+20, delle consultazioni nazionali e regionali, dei forum promossi dalle Nazioni Unite come la Conferenza internazionale sulla popolazione e lo sviluppo ICPD+20;
7. caratterizzata da un forte accento sulle leve (*enablers*) dello sviluppo, oltre che sui risultati.

(v) L'UN Global Compact

Il Global Compact delle Nazioni Unite è stato lanciato nel 2000, a seguito della proposta avanzata l'anno prima presso il World Economic Forum di Davos dall'allora Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan di far sottoscrivere al più alto numero di imprese, sulla base di un'adesione volontaria, un "Patto Globale" con le Nazioni Unite fondato su un insieme di principi che promuovano i valori della sostenibilità nel lungo periodo. Oltre 8.700 aziende e organizzazioni provenienti da più di 130 paesi del mondo hanno aderito a questa iniziativa, dando vita a una nuova realtà di collaborazione mondiale.

Questo network che pratica una partnership in una prospettiva *multi-stakeholder* è integrato all'interno del processo dell'UN *System Task Team*, che impegna il mondo delle imprese e degli affari a definire e qualificare un proprio ruolo nell'agenda del post-2015, sulla base di una consolidata interlocuzione con l'UNDP ma anche con campagne come la *Business Fights Poverty*, promossa dall'ODI di Londra e che collega oltre 10 mila professionisti.

Allo scopo di includere i punti di vista e i contributi delle imprese nel processo di costruzione dell'agenda per il post-2015, il Global Compact sta espandendo e rafforzando l'attuale rete di società che svolgono attività con le Nazioni Unite in relazione al tema dello sviluppo sostenibile. Gli input raccolti sul ruolo del partenariato nel processo post-2015 sono coordinati dal *Partnership focal-point network* del sistema delle Nazioni Unite, coordinato dall'ufficio esecutivo del Segretario Generale (EOSG); i contributi prodotti sono stati messi a disposizione dell'High Level Panel e del Segretario Generale.

In particolare, il 17 giugno 2013 l'UN Global Compact ha presentato il Rapporto **Corporate Sustainability and the United Nations Post-2015 Development Agenda**, frutto delle varie consultazioni e concentrato su tre aree:

1. l'identificazione del focus del post-2015, legato a obiettivi e target degli SDG, categorizzati sulla base di:

- a. Poverty Apex: occorre una crescita economica sostenibile, inclusiva e più equa, più occupazione e di migliore qualità, accesso al credito e alle opportunità di rafforzare le capacità imprenditoriali, soprattutto tra i poveri.
 - b. Bisogni umani e capacità: gli ambiti prioritari degli MDG non pienamente raggiunti - come istruzione, salute e miglioramento della condizione delle donne - devono trovare piena continuità nel periodo post-MDG.
 - c. Triade delle risorse: acqua e servizi igienici essenziali, energia e clima, agricoltura e cibo sono i tre pilastri su cui fondare lo sviluppo sostenibile, capaci di contribuire a soddisfare i bisogni fondamentali e di rafforzare un piano di crescita equo.
 - d. Ambiente favorevole: la *good governance*, il rispetto dei diritti umani, pace e stabilità, infrastrutture fisiche e digitali moderne e più *Green economy* sono importanti facilitatori dello sviluppo;
2. la definizione dei modi più indicati per coinvolgere il mondo delle imprese nell'impegno a favore dello sviluppo sostenibile, a cominciare dal ricorso alle pratiche di Responsabilità sociale ed ambientale delle imprese, da regole di buona condotta in termini di trasparenza e *accountability*, da iniziative di settore, meccanismi di partenariato pubblico/privato, iniziative di finanza privata.
 3. le modalità per rafforzare l'impegno dei governi a sostegno di mercati inclusivi e sostenibili, attraverso il ricorso a forme di cooperazione multilaterale, commercio, incentivi.

3.3 Le attività non UN

Alla definizione e articolazione dell'agenda post-2015 concorrono, in modo più o meno coordinato con il processo UN, anche altre sedi istituzionali in cui l'Italia come paese è presente e chiamata a partecipare in modo attivo.

In particolare, si segnalano qui almeno tre ambiti.

(i) L'UE

In questa sede, la Commissione Europea partecipa e cerca di promuovere una voce comune dei paesi membri nel processo internazionale legato all'agenda post- 2015, attraverso un processo di consultazione ampia (si veda la consultazione pubblica promossa nell'estate 2012) e quello istituzionale interno all'UE, come espresso nella Comunicazione della Commissione del 13 ottobre 2011 sulla "Agenda per il cambiamento". Va tenuto conto del fatto che l'UE rappresenta il primo donatore al mondo con 55,2 miliardi di euro erogati nel 2012; è il leader nel campo degli aiuti umanitari (nel 2012 l'UE è stata insignita del premio Nobel per il suo contributo alla pace, alla democrazia e ai diritti umani) ed è, per l'Italia, il principale destinatario delle risorse nazionali per la cooperazione allo sviluppo.

Occorre tuttavia constatare come, al pari di quanto avviene in molti altri ambiti tematici, l'obiettivo di una voce europea unica incontra difficoltà pratiche ad essere raggiunto, tenuto anche conto delle geometrie variabili di rappresentanza istituzionale nei vari fora, dove i paesi membri non sono rappresentati in modo unitario (in sede UN, IFI, OWG, HLP, OCSE).

I documenti più recenti che esprimono lo sforzo di un contributo europeo unitario sono la Comunicazione della Commissione Europea (27 febbraio 2013), La risoluzione del Parlamento

Europeo su *The Millennium Development Goals – defining the post-2015 framework* elaborato dalla Commissione sviluppo del Parlamento europeo (13 giugno 2013) e le Conclusioni del Consiglio Affari Generali (25 giugno 2013).

L'obiettivo specifico della Comunicazione della Commissione ***A Decent Life for All: Ending poverty and giving the world a sustainable future*** del 27 febbraio 2013 è anzitutto quello di concorrere a raccordare i due processi che, discendendo da due percorsi collegati ma distinti (il follow-up degli impegni assunti a Rio+20 e lo stato dell'arte degli MDG in direzione di un loro aggiornamento e revisione), rischiavano di procedere solo parallelamente. L'obiettivo, in altri termini, è quello di cogliere l'opportunità di superare la presenza di due agende separate per realizzare l'obiettivo di un'agenda dello sviluppo integrale, che combini crescita economica, sviluppo sociale e sostenibilità ambientale.

Ciò significa, nei termini della Comunicazione, sostenere un raccordo stretto, definito "approccio comune" e quadro unico (*overarching framework*), che combini l'agenda per lo sviluppo sostenibile (al centro di Rio+20) e quella per la riduzione e poi l'eliminazione della povertà (al centro del disegno degli MDG).

Dal punto di vista del dibattito sul post-2015, l'idea di approccio comune che la Comunicazione propone significa, di fatto, riconoscere che il *framework* attuale degli MDG è efficace sul piano comunicativo per la sua chiarezza circa cosa si deve perseguire (alcuni obiettivi di sviluppo sociale) e come (fissando traguardi specifici e relativi indicatori), oltre ad aver conseguito risultati concreti (in particolare per quanto riguarda la lotta alla povertà estrema, l'accesso all'acqua potabile e all'educazione primaria, la lotta alla malnutrizione e all'HIV); ma affermare che è al contempo un *framework* incompleto, focalizzato su alcune dimensioni sociali della povertà ma non sufficientemente attento alle sfide delle sostenibilità ambientale. Da qui la proposta esplicita di una "integrazione" di sviluppo sostenibile e riduzione della povertà.

Meritevole, certamente, è stato lo sforzo fatto sul piano metodologico e istituzionale: la Comunicazione rappresenta, infatti, il frutto di un lavoro congiunto della DG Sviluppo e della DG Ambiente e costituisce il punto di arrivo di un articolato confronto avviato nei mesi precedenti e scandito da numerose tappe quali, da ultimo, le discussioni nel corso della Riunione Informale dei Ministri responsabili della Cooperazione allo Sviluppo a Dublino nel febbraio 2013.

La Comunicazione non si addentra su questi aspetti più tecnici e puntuali, perché l'obiettivo è stato sostanzialmente quello di contribuire ad inquadrare il negoziato avviato e che si concentrerà anzitutto in ambito Nazioni Unite.

A tale proposito, la Comunicazione fa esplicitamente riferimento ad un approccio partecipativo basato sul dialogo aperto con tutti i principali *stakeholder*. Il richiamo a tale strumento di costruzione di idee e consenso utili a produrre input per il negoziato in sede sia post-MDG che SDG si sostanzia nel rilievo dato alle consultazioni pubbliche svolte in proposito e nel riconoscimento del nodo politico di assicurare una posizione comune dell'UE nei tanti eventi, fora e negoziati in corso, compresi i due processi scaturiti dalla Conferenza Rio+20 esplicitamente menzionati, l'OWG e l'HLP.

La Comunicazione richiama gli impegni europei da confermare sul fronte specifico degli aiuti internazionali, a cominciare dalla *Agenda for Change* e l'*European Consensus on Development*, importanti in relazione all'agenda degli MDG più che alla proiezione verso il post-2015. Allo stesso modo, è chiaro il collegamento alla *Europe 2020 Strategy*, ma anche un raccordo con l'impostazione dell'Unione verso la nuova programmazione 2007-2014, perché l'ambiziosa visione (e obiettivo di fondo) della Comunicazione stessa è quella di contribuire con l'azione a garantire "a decent life for all" entro il 2030.

Oltre alle dichiarazioni di principio generale e di metodo per il negoziato, la Comunicazione propone 5 aree prioritarie per l'Agenda post-2015:

- (1) *basic living standard*;
- (2) focus sui vettori della crescita inclusiva e sostenibile;
- (3) gestione sostenibile delle risorse naturali;
- (4) eguaglianza, equità e giustizia;
- (5) pace e sicurezza.

Inoltre, trasparenza, *accountability* e coerenza (in questo caso, per inciso, riferita a livello di obiettivi e target e non di politiche, come è corrente nel linguaggio della cooperazione allo sviluppo) sono esplicitamente richiamati come principi guida di attuazione dell'azione dell'UE.

Si tratta di punti che si prestano ad essere riempiti di contenuti e si richiamano alla natura multidimensionale della povertà e delle sue "root causes", avendo quindi il merito di indirizzare il post-2015 verso le dimensioni strutturali dei problemi, in sintonia con quanto il dibattito scientifico internazionale va evidenziando, a partire dalla riconcettualizzazione della sicurezza (coi riferimenti a instabilità, fragilità, vulnerabilità, post-conflitto e violenza). Allo stesso modo è da sottolineare il richiamo agli aspetti qualitativi fondamentali dello sviluppo menzionati nella Comunicazione, come la protezione sociale, il concetto di "decent work", l'*empowerment* dei giovani e delle donne, nello spirito di un documento che orienta ma non chiude la discussione, offre lo spazio per un'articolazione nel merito e nella sostanza che spetterà ai negoziati sviluppare.

Il principale limite dell'impostazione della Comunicazione resta quello di non approfondire sufficientemente i temi chiave, prendendo posizione. Questo stesso limite è riscontrabile nella risoluzione del Parlamento Europeo *The Millennium Development Goals – defining the post-2015 framework*, elaborato dalla Commissione sviluppo del P.E. (13 giugno 2013), che si limita a rinnovare l'impegno di dare continuità allo sforzo per il raggiungimento degli MDG e che, a fronte delle mutate condizioni internazionali, indica come orizzonte l'obiettivo di sradicare la povertà estrema dal pianeta, sottolineando l'integrazione con le sfide della pace e della sicurezza, dell'ambiente, di diritti umani, uguaglianza di genere, democrazia e *good governance*. In questo senso, la risoluzione ha il merito di auspicare un diretto ancoraggio dell'agenda sul post-MDG alla Dichiarazione del 1986 sul diritto allo sviluppo, adottata dall'Assemblea generale con la risoluzione 41/128. Tale diritto è stato riaffermato nel 1993 dalla *Vienna Declaration and Programme of Action Right*: il suo elemento caratterizzante è la natura di *group right of peoples*, approccio "anomalo" rispetto a quello prevalente oggi centrato sulla dimensione individuale ma che, nella sua prospettiva comunitaria, potrebbe saldarsi idealmente con l'idea di fondo del modello europeo di Welfare State (seppure oggi in difficoltà proprio per l'impostazione di modello di sviluppo che l'Unione si è data).

Sul piano del contributo al dibattito questa sottolineatura è un importante posizionamento. Il preambolo della Dichiarazione del 1986 recita: "Lo sviluppo è un ampio processo economico, sociale, cultural e politico che mira al costante miglioramento del benessere dell'intera popolazione e di tutti gli individui sulla base della loro attiva, libera e significativa partecipazione allo sviluppo e nell'equa distribuzione dei benefici che ne derivano". Nel 2000 lo *Human Development Report* dell'UNDP fu dedicato al tema "Diritti umani e sviluppo umano", cercando di portare a sintesi il lavoro delle conferenze tematiche del sistema UN tenutesi nel decennio trascorso, in un'ottica di cosiddetto approccio fondato sui diritti umani. Al contempo, sempre in ambito UN, la Dichiarazione di Rio nel 1992 - cioè in seno al processo parallelo a quello degli MDG che poi sarebbe proseguito con Rio+20 - riconosceva il diritto allo sviluppo come uno dei suoi 27 principi e affermava: "Il diritto allo sviluppo deve essere attuato in modo

da soddisfare equamente i bisogni di sviluppo e ambientali delle generazioni presenti e future” (Principio 3).

In sintesi, l'enfasi posta sui diritti individuali o collettivi (e di gruppo) ha implicazioni rilevanti sul modello economico-politico e di società e anche di cooperazione allo sviluppo, dal momento che si guarda la realtà non in termini di bisogni umani, ma di obblighi della società nei confronti dei diritti inalienabili degli individui e dell'*empowerment* delle popolazioni, intendendo la giustizia come un diritto e non carità.

Parlare di diritto allo sviluppo, riconosciuta la natura multidimensionale dello sviluppo, potrebbe potenzialmente allargare l'agenda non solo in termini di temi e dimensioni, ma anche di riconoscimento dei titolari dei diritti non in veste di passivi beneficiari, ma di soggetti attivi e portatori di doveri (innanzitutto i governi), obbligati a rispettare, proteggere e realizzare tutti i diritti umani per tutti.

Naturalmente, c'è il rischio che la coperta dei diritti allo sviluppo sia corta per tutti e le democrazie liberali dell'Occidente (UE in testa) non possono giocare una partita "radicale" sul tema perché potrebbero prestare il fianco a serie critiche sul fronte dei diritti economico-sociali, particolarmente in un periodo di crisi economica come l'attuale. Un caso tipico sono le difficoltà incontrate dall'ILO nel tentativo di applicare un *right-based approach* agli standard del lavoro e nello sforzo di dare maggiore peso all'agenda del lavoro a condizioni dignitose in seno agli MDG (come evidenziato nella revisione della lista dei target tra il 2000 e il 2005). Per questo, ovunque si tende a parlare quasi sempre di *progressive realization* di diritti (più di un tipo che di un altro a seconda dei casi).

Al livello di Consiglio dell'UE, il Consiglio Affari Generali, composto dai Ministri degli Esteri degli Stati membri, ha dedicato la riunione del 25 giugno 2013 a **The Overarching Post 2015 Agenda**, le cui conclusioni si limitano a riaffermare che il quadro di riferimento sul post-2015 rappresenta una prima priorità per l'UE e gli Stati membri; la dichiarazione sostiene di voler dare continuità all'impegno a raggiungere l'obiettivo dello 0,7% entro il 2015, la necessità di andare oltre al PIL nella contabilità nazionale sullo sviluppo, l'importanza di rendere operativo il quadro di riferimento decennale dei programmi su consumo e produzione sostenibili (10 YFP) e l'obbligo di procedere gradualmente all'eliminazione dei sussidi dannosi per l'ambiente e lo sviluppo sostenibile, compresi quelli a favore dei combustibili fossili.

Per il resto, le conclusioni ribadiscono quanto già esprimeva la Comunicazione della Commissione, rinnovando l'impegno costruttivo a sostegno di un'agenda condivisa e di convergenza piena tra post-MDG e SDG per il post-2015.

(ii) Le istituzioni finanziarie internazionali (IFI)

Anche il quadro delle istituzioni finanziarie internazionali, a cominciare dal Gruppo Banca Mondiale (GBM), come evidenziato già in occasione degli *annual meetings* autunnali di Banca e Fondo Monetario Internazionale (FMI) a Tokyo nel 2012, danno particolare risalto alla strategia per il post-2015.

In una **Joint Letter** indirizzata al Segretario Generale delle Nazioni Unite del 9 luglio 2013, sette IFI - Banca Africana di Sviluppo, Banca Asiatica di Sviluppo, Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo, Banca Europea degli Investimenti, Banca Inter-Americana dello Sviluppo, FMI e GBM - hanno espresso pieno sostegno al processo di definizione di un'agenda per il post-2015, sottoscrivendo in particolare l'impegno in direzione delle cinque grandi trasformazioni globali indicate nel Rapporto dell'HLP.

La *Joint Letter* esprime un forte apprezzamento per i diversi punti del documento dell'HLP, a cominciare dall'enfasi sulla questione dell'*empowerment* delle donne e delle ragazze e sull'interconnessione tra il rafforzamento delle capacità delle istituzioni di assicurare una migliore *governance* economica e politica e la pace, sicurezza e sviluppo. In particolare, la nota riafferma l'approccio tradizionale delle IFI al tema della *good governance*, sottolineando l'importanza di: (i) governi *accountable* e trasparenti, (ii) capacità di mobilitazione delle risorse finanziarie interne, (iii) istituzioni efficaci, a partire da un quadro giuridico, normativo e di regolamentazioni orientato a favore di mercati efficienti, (iv) coinvolgimento costruttivo del settore privato. Si tratta, secondo le IFI, di quattro prerequisiti funzionali alla promozione dello sviluppo sostenibile, oltre che leve fondamentali per attrarre gli investimenti esteri.

Il documento dell'HLP è considerato un'ottima base di partenza per il dialogo sull'agenda post-2015. La nota suggerisce di porre maggiore attenzione, per quanto riguarda la definizione di obiettivi e indicatori soltanto abbozzati nel documento, su povertà ed equità, questione di genere, *governance*, creazione di occupazione, commercio e finanza per lo sviluppo.

Altro tema a cui queste istituzioni attribuiscono particolare importanza è quello degli Stati fragili: la nota rivendica la necessità di una specifica attenzione a questa categoria di paesi, per i quali pace, sicurezza e sviluppo devono essere considerati obiettivi concomitanti. Un modo per dire che l'agenda deve essere globale e universale, interessando tutti i paesi, ma allo stesso tempo riconoscendo la necessità di differenziazioni a seconda delle loro condizioni specifiche, a partire proprio dalle considerazioni sui conflitti in corso.

In termini dello specifico contributo che le IFI possono offrire a sostegno delle cinque grandi trasformazioni globali la nota indica:

- (1) Sostegno ai paesi per quanto riguarda la traduzione degli obiettivi per il post-2015 in specifici traguardi, indicatori e programmi paese, insieme alla predisposizione di sistemi rigorosi di monitoraggio e valutazione - compresa la valutazione d'impatto - necessari perché i decisori politici abbiano consapevolezza degli effettivi progressi conseguiti e si possa apprendere dalle lezioni dei programmi in corso di svolgimento.
- (2) Sostegno alla definizione di un'agenda analitica allineata alle cinque grandi trasformazioni globali e capace di sviluppare l'articolazione degli obiettivi per il post-2015 appena abbozzati nel documento dell'HLP.
- (3) Sostegno alla costruzione di un quadro di riferimento solido di architettura generale in termini di finanza per lo sviluppo correlata al post-2015. Gli aiuti internazionali devono essere utilizzati più strategicamente come effetto leva per mobilitare molto di più risorse finanziarie private sia all'interno dei paesi che a livello internazionale. Ciò implica un impegno costante sul fronte del rafforzamento delle istituzioni e di politiche adeguate, teso ad assicurare maggiori entrate fiscali, una gestione della spesa pubblica più efficiente, trasparente ed equa, la promozione della stabilità macroeconomica, lo sviluppo finanziario e l'inclusione. In particolare, occorre assicurare una giusta e innovativa combinazione di investimenti pubblici e privati e di strumenti di garanzia.
- (4) Collaborare alla creazione di capacità dei governi dal punto di vista statistico, in particolare negli ambiti prioritari ed essenziali per le trasformazioni auspiccate, migliorando - attraverso una vera e propria "rivoluzione dei dati" - la capacità di disaggregare dati e informazioni al fine di sviluppare politiche specificamente rivolte alle fasce più vulnerabili della popolazione e basate rigorosamente sull'evidenza analitica.

Le IFI si candidano a promuovere e partecipare attivamente ad una conferenza dedicata al tema della finanza per lo sviluppo, necessaria quando il quadro complessivo dell'agenda sul post-2015 sarà maggiormente sviluppato.

Infine, la nota auspica che si realizzi rapidamente la convergenza tra i due processi paralleli degli SDG e del processo post-2015 che darà seguito agli MDG, attraverso l'adozione di un'agenda comune, base necessaria per poter poi procedere alla definizione delle strategie di *policy*, allo sviluppo degli indicatori di base da monitorare e alle strategie correlate di finanza per lo sviluppo.

Le IFI, al fine di assicurare un'attenta e qualificata partecipazione al processo di sviluppo dell'agenda post-2015, hanno formato un gruppo di lavoro congiunto proprio su quell'agenda.

Indipendentemente dagli sviluppi dell'agenda post-2015, la tradizionale attenzione delle IFI allo sviluppo del settore privato e dei mercati - come anche alle correlate politiche macroeconomiche - emerge come il punto prioritario, a fianco di due aspetti su cui esse, a cominciare dal GBM, vantano una leadership riconosciuta a livello internazionale e che avrà sicuramente rilievo per l'agenda post-2015 (sia nella componente SDG che post-MDG): la complessa articolazione delle modalità di finanziamento dello sviluppo e l'attenzione alle informazioni statistiche. A conferma di ciò, il 5 giugno 2013 il GBM ha reso pubblico il *Little Green Data Book*, un annuario di informazioni statistiche e indicatori ambientali relativi ad oltre 200 paesi; l'edizione di quest'anno utilizza oltre 50 indicatori, compreso il risparmio netto aggiustato (*adjusted net savings*, ANS), che è un indicatore per guardare operativamente in modo innovativo allo sviluppo sostenibile da un punto di vista macroeconomico, a complemento del PIL, così come richiede il consenso nel dibattito sul post-2015.

(iii) L'OCSE

In sede OCSE-DAC, l'agenda post-2015 è entrata di fatto nel 2012 come tema prioritario dei lavori, specificamente in relazione all'agenda delle Nazioni Unite, ma anche – più in particolare - in relazione all'implementazione della *Busan Partnership on Effective Development Cooperation*, l'agenda per un partenariato globale volto ad aumentare l'efficacia degli aiuti di cui l'OCSE si è fatta principale promotrice a fine 2011.

Tuttavia, come già detto nella premessa, la situazione è profondamente cambiata rispetto al processo preparatorio che portò alla definizione degli MDG e che vide il DAC rivestire un ruolo di primaria importanza nell'orientare la definizione degli obiettivi, a partire da una propria sintesi dei risultati delle conferenze delle Nazioni Unite degli anni novanta.

La necessità di un processo molto più aperto, di tipo *bottom-up*, ha imposto un ruolo definito all'OCSE e in particolare al DAC, mentre oggi un maggiore ruolo lo riveste semmai il *Development Centre* sempre dell'OCSE, per la sua natura di centro di riflessione e analisi, più che di concertazione delle politiche dei donatori come è invece il DAC.

A riprova di questo ruolo più defilato che l'OCSE si è ritagliato nell'ambito del dibattito sul post-2015, solo il 5 giugno 2013 viene pubblicato un primo documento strategico complessivo, intitolato ***Beyond the Millennium Development Goals: Towards an OECD contribution to the post-2015 agenda.***

Si tratta di un documento che vuole essere il primo di una serie sul tema, come contributo al negoziato in avvio e che, traendo spunto dalla visione dell'OCSE sullo sviluppo (indicata nel documento *OECD Strategy on Development*, presentato al Board ministeriale dell'OCSE nel maggio 2012), propone 11 elementi utili a definire un quadro generale globale, olistico,

misurabile e coerente. Tali elementi combinano 4 risultati e 7 strumenti funzionali (*enablers*) al raggiungimento dei risultati e dei sottostanti obiettivi di sviluppo:

(a) risultati:

- (1) avere la capacità di misurare quello che conta (in termini di felicità e benessere sostenibili) e porre la povertà al centro degli obiettivi di sviluppo;
- (2) sviluppare una misura universale dei risultati conseguiti in tema di istruzione (in termini di qualità ed equità, a partire dall'esperienza del *Programme for International Student Assessment*, PISA);
- (3) raggiungere l'uguaglianza di genere e l'*empowerment* femminile (ambito su cui le Nazioni Unite hanno invitato l'OCSE a mettere a disposizione la sua competenza, frutto anche del lavoro del *DAC Network on Gender Equality*, GENDERNET);
- (4) integrare la sostenibilità ambientale nell'idea di sviluppo (ambito su cui l'OCSE sta preparando un Rapporto, *Putting green growth at the heart of development*, di prossima pubblicazione e focalizzato sulla necessità di guardare all'economia verde come a un radicale cambiamento rispetto al *business as usual*);

(b) strumenti:

- (5) rafforzare i sistemi statistici nazionali (a partire da quanto l'OCSE sta facendo in seno alla *Partnership in Statistics for Development in the 21st Century* - PARIS21 - che ha sviluppato il *Busan Action Plan for Statistics*, BAPS, adottato dal Quarto forum di alto livello sull'efficacia degli aiuti del 2012);
- (6) sviluppare istituzioni efficaci e meccanismi di *accountability* (attraverso la definizione di obiettivi chiari, indicatori di performance, miglioramento delle capacità dei quadri intermedi a livello amministrativo e di policy, sistemi rigorosi e trasparenti di audit e di controllo parlamentare, flessibilità nei processi amministrativi, miglioramento dei sistemi fiscali);
- (7) sviluppare e promuovere obiettivi relativi a Pace e *Statebuilding* (Peace and statebuilding Goals, PSG) partendo dai risultati del Quarto forum di alto livello sull'efficacia degli aiuti relativi al cosiddetto *New Deal for Engagement in Fragile States*, che ha identificato cinque obiettivi:
 - a. politiche legittime e inclusive;
 - b. sicurezza;
 - c. giustizia;
 - d. solide basi economiche;
 - e. entrate fiscali e servizi pubblici.
- (8) assicurare la coerenza delle politiche a fini di sviluppo (un tema su cui l'UE ha molto insistito, nel quadro delle linee guida OCSE su *Policy coherence for development*, PCD);
- (9) condividere la conoscenza, impegnarsi nel dialogo politico e nel mutuo apprendimento (ambito su cui l'OCSE si appresta a lanciare la *Knowledge Sharing Alliance* e a varare un nuovo modo di guardare agli sviluppi nazionali, attraverso la *Multi-Dimensional Country Review*);
- (10) promuovere un partenariato globale per una cooperazione allo sviluppo efficace (sulla base dell'accordo siglato nel 2012 a Busan da 160 paesi e organizzazioni su *The Global Partnership for Effective Development Co-operation*);

- (11) misurare e monitorare la finanza per lo sviluppo (ambito su cui l'OCSE, insieme a Nazioni Unite, GBM e FMI, sta lavorando per la predisposizione di una nuova misura del Sostegno pubblico totale allo sviluppo, SPTS).

(iv) I paesi emergenti

Nel corso del periodo 2007-2011, l'OCSE stima che gli aiuti forniti dai paesi BRICS (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica) siano cresciuti ad un tasso dieci volte superiore rispetto a quello registrato dai paesi del G7, con Cina e India soprattutto che hanno raggiunto valori in termini assoluti molto significativi nella categoria ampia adottata da questi paesi per definire gli aiuti, includendo anche la componente commerciale (la Cina raggiunto quasi i 25 miliardi di dollari l'anno, l'India i 7 miliardi), mentre gli Aiuti pubblici allo sviluppo (APS) dei paesi OCSE nel 2012 sono diminuiti nella maggioranza dei casi sul canale bilaterale (gli "ultimi della classe" che hanno registrato il più alto decremento sono stati i PIGS: Spagna - che ha quasi dimezzato il flusso di aiuti bilaterali -, Italia - con - 34% -, Grecia e Portogallo). Si tratta di una tendenza destinata a perdurare, almeno sulla base delle previsioni relative al tasso di crescita economico di questi paesi.

Secondo uno studio dell'ODI di Londra dei primi del 2013³, nel corso del periodo 2000-2010 gli aiuti allo sviluppo sono aumentati da 64,8 miliardi a 173,3 miliardi di dollari e la componente "non tradizionale" dei donatori è passata dalla quota dell'8,1% (5,3 miliardi di dollari) al 30,7% (53,3 miliardi di dollari).

Come emerso recentemente in occasione della conferenza *Future of International Development in Asia-Pacific*, promossa dall'Asia Foundation e dal Lowy Institute e svoltasi a Melbourne il 10 maggio, approcci, strategie e politiche dei paesi BRICS alla cooperazione allo sviluppo non sono riconducibili agli standard dell'OCSE, i cui paesi membri hanno cercato di "assimilare" i nuovi donatori e di allinearli ai propri standard e all'architettura DAC - norme sulla trasparenza, *good governance*, slegamento degli aiuti, sostenibilità del debito estero - senza tuttavia riuscire ad ottenere grandi risultati.

Gli scenari della cooperazione internazionale stanno cambiando. Al di là di una rivendicazione legittima di estraneità alla logica OCSE-DAC di cui non fanno comunque parte, i paesi BRICS registrano un'oggettiva difficoltà a operare secondo norme di cosiddetta piena trasparenza, non necessariamente coerenti con la logica dei regimi di governo e con gli interessi geopolitici di questi paesi (che aspirano ad essere *rule maker* e non *rule taker*). Nel caso degli aiuti internazionali, inoltre, quella logica incontrerebbe sicure resistenze interne derivanti dal fatto che in questi stessi paesi (Cina e India) si concentra la maggioranza della popolazione al mondo che vive al di sotto della soglia di povertà estrema. Sul piano concettuale, poi, i BRICS mettono in discussione la stessa idea di aiuti, ancorata ad una visione paternalistica e caritatevole delle relazioni internazionali, prediligendo un approccio fondato sui mutui benefici (il che giustificherebbe il rifiuto della norma di slegamento degli aiuti e una logica di cooperazione internazionale allo sviluppo collegata direttamente alla promozione delle proprie esportazioni), spesso guidata dalle domande specifiche che vengono dai PVS (il che giustificherebbe accordi commerciali che incidono sull'aggravamento del livello di indebitamento estero dei PVS).

Peraltro, oltre ai BRICS nuovi donatori vanno rapidamente posizionandosi nel campo degli aiuti internazionali, come Indonesia, Messico, Nigeria e Turchia.

³ Romilly Greenhill, Annalisa Prizzon, Andrew Rogerson, *The age of choice: developing countries in the new aid landscape*, ODI Working Papers 364.

Quel che è certo è che per la maggioranza dei donatori non tradizionali (BRICS e altri "nuovi" donatori, tenendo presente ovviamente che nel caso ad esempio della Cina sarebbe del tutto improprio parlare di "nuovi" donatori, visto che Pechino vanta una politica in materia che risale agli anni cinquanta, ben prima che il DAC dell'OCSE venisse istituito) gli MDG non hanno avuto un peso significativo né in relazione ai successi conseguiti attraverso le politiche interne, né per la definizione delle proprie relazioni internazionali coi PVS. La Cina è, in questo senso, il caso più emblematico, diversamente dall'Indonesia che ha invece fatto esplicito riferimento agli MDG nell'impostazione delle proprie politiche interne e nelle relazioni internazionali. Il modello di cooperazione Sud-Sud praticato negli ultimi anni dai BRICS, come ricordato, non può certo iscriversi nell'alveo delle tradizionali forme e norme di aiuti pubblici allo sviluppo.

A fronte del ruolo sin qui estremamente defilato dei paesi BRICS e degli altri "nuovi" donatori nel processo sul post-MDG nell'ambito delle Nazioni Unite (e, tutto sommato, anche in quello del G20), è ipotizzabile un loro maggiore spostamento in direzione degli SDG quale focus del futuro negoziato internazionale, prendendo le distanze dalla tradizionale agenda MDG, tenuto conto del ruolo assunto dal Brasile in relazione al processo Rio+20. In questo caso, l'agenda post-MDG si circoscriverebbe ad un accordo che riguarderebbe sostanzialmente l'OCSE e poco più, caratterizzandosi unicamente come cooperazione Nord-Sud focalizzata sulla riduzione della povertà e sugli aiuti internazionali - una sorta di MDG rafforzato. Gli strumenti utilizzati dai BRICS - commercio estero, investimenti diretti esteri e debito estero - continuerebbero così ad avere una propria corsia del tutto sganciata dal consenso OCSE sulla cooperazione allo sviluppo.

Del resto, il progetto di costituzione della *BRICS Development Bank* o *South-South Development Bank* a sostegno dello sviluppo industriale e infrastrutturale dei PVS, al centro del V Summit dei BRICS a Durban nel marzo del 2013, si iscrive in questa cornice. Allo stesso tempo, c'è ovviamente il rischio di un forte ridimensionamento delle ambizioni dell'agenda degli SDG, facendo convergere di fatto il post-2015 globale (sganciato dal post-MDG) a complemento della conferenza delle parti (COP) della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC), volta a concordare impegni internazionali per combattere i cambiamenti climatici, dove sinora sono prevalsi veti e opposizioni reciproche in un negoziato molto difficile proprio perché chiamato a concretizzare il principio delle responsabilità comuni ma differenziate fra le varie categorie di paesi.

In alternativa, i paesi BRICS potrebbero accettare di assumere impegni vincolanti e condivisi sul fronte della cooperazione allo sviluppo, lasciando però fuori dal campo del negoziato tutto quello che riguarda le politiche interne; in questo modo, il post-2015 continuerebbe ad essere centrato sulla riduzione della povertà dei paesi poveri, sarebbe inclusiva coinvolgendo i BRICS e i nuovi donatori nelle proprie responsabilità, richiederebbe probabilmente di definire un accordo non facile sul ruolo degli strumenti finanziari extra-aiuti (come commercio, investimenti e debito), ma rimarrebbe un'agenda per i paesi poveri, cioè non per la povertà che oggi è concentrata proprio nei paesi a medio reddito chiamati a sottoscrivere gli impegni internazionali.

Terza opzione, i paesi BRICS potrebbero sposare integralmente l'idea di un'agenda globale che vincoli tutti i paesi, sia per quanto riguarda le politiche interne che quelle internazionali. In questo senso, sarebbe pienamente giustificato parlare di agenda universale, che combini SDG e post-MDG in direzione di uno sviluppo umano sostenibile. È presumibile però che in questo caso il negoziato si complicherebbe molto, proprio per l'ambizione dei suoi risultati, obbligando per esempio i paesi OCSE a fare i conti più seriamente con gli impegni da assumere su un tema spinoso come quello delle disuguaglianze e della disoccupazione interna e della *Green economy* in senso profondo, senza potersela cavare con retoriche proclamazioni di principio, laddove si chiedano impegni altrettanto ambiziosi ai BRICS. Questo patto *win-win* in termini di sviluppo globale sarebbe il più auspicabile in termini di sviluppo del pianeta, ma correrebbe il rischio di

approdare ad un compromesso non soddisfacente per nessuno per evitare il rischio di uno stallo che si protragga fino al 2015.

A tale riguardo, una spinta per i paesi OCSE a fare di più in direzione degli impegni da prendere per il post-2015 viene sicuramente dall'interno, cioè dalla mobilitazione promossa dalle organizzazioni della società civile che cercano di dare visibilità e peso ad una cultura di sviluppo. Nel caso dei paesi BRICS, invece, questo è molto meno vero: non c'è una presenza significativa di realtà associative impegnate nella cooperazione allo sviluppo, mentre l'impegno che invece esiste sul fronte dello sviluppo sostenibile è al momento del tutto scollegato dai riferimenti della comunità dello sviluppo, a cominciare dagli MDG. Piuttosto, sono i PVS ad avanzare maggiori richieste rispetto al passato in termini di sostenibilità ambientale e sociale ai propri partner di politica estera come è emerso, ad esempio, in occasione della V Conferenza Ministeriale del Forum sulla cooperazione tra Cina e Africa e delle visite del Presidente cinese in Africa nel corso del primo trimestre 2013.

(v) Il Leading Group sulla finanza per lo sviluppo

Il tema della finanza per lo sviluppo (FfD) è in parte sganciato, come questione tecnico-finanziaria per reperire risorse extra-aiuti, e quindi affidato principalmente ai Ministeri delle Finanze/Economia, e in parte ricondotto nell'ambito del discorso sullo sviluppo, come dimostra l'MDG-8 sul partenariato per lo sviluppo. Ciò implica una certa ambivalenza e ambiguità nel trattare il tema, per quanto decisivo per dare corpo agli impegni assunti, una volta definite le priorità e le strategie. Si riscontra, dunque, una tendenza comune ovunque ad attribuire competenze per compartimenti stagni, finendo con l'ostacolare un approccio olistico e una coerenza piena tra obiettivi e strumenti finanziari a disposizione.

Questo tema, complemento necessario al discorso sugli MDG, è destinato ad avere un'importanza fondamentale tanto per il post-MDG quanto per gli SDG, cioè nell'ambito generale del post-2015. Al momento, i due processi paralleli su post-MDG e post-SDG hanno determinato l'avvio anche di binari paralleli su FfD e su Finanza per lo sviluppo sostenibile (FfSD), ambiti che sono destinati a diventare di primaria importanza nel prossimo futuro, quando i negoziati sull'agenda dello sviluppo per il post-2015 saranno più avanzati e le priorità operative più chiare.

Il tema dell'FfD è più avanzato, avendo alle spalle il percorso di accompagnamento alla realizzazione degli impegni relativi agli MDG: il tema fu introdotto alla Conferenza di Monterrey nel 2002 con l'obiettivo proprio di dare sostanza finanziaria agli impegni assunti due anni prima, per poi essere sviluppato nel 2004 da gruppo quadripartito composto da Francia, che sotto la presidenza di Jacques Chirac commissionò uno specifico rapporto sulle opzioni percorribili ad un gruppo di esperti, che pubblicò a dicembre del 2004 il *Landau Report*, Brasile, Cile e Spagna. Questo stesso gruppo si fece promotore nel 2006 di una prima conferenza a Parigi del cosiddetto *Leading Group*, sotto la prima presidenza semestrale brasiliana: fu l'occasione per lanciare la tassa di solidarietà francese sui biglietti aerei, l'istituzione di UNITAID presso l'Organizzazione mondiale della sanità (un'iniziativa concentrata su AIDS, malaria e tubercolosi) e la Struttura finanziaria internazionale per immunizzazione (*l'International Finance Facility for Immunisation*, IFFIm) per finanziare vaccini attraverso l'Alleanza globale per vaccini e immunizzazione, GAVI.

Nel 2007, dopo una gestazione di due anni, l'Italia lanciò il nuovo strumento denominato *Advanced Market Commitment* (AMC), un nuovo approccio al finanziamento della salute pubblica concepito per stimolare, sulla base dell'impegno da parte dei donatori di fondi per garantire il prezzo dei vaccini, lo sviluppo e la produzione di vaccini abbordabili adatti ai bisogni

dei paesi in via di sviluppo⁴. Nel 2008 si registrò la dichiarazione dell'UE su FfD e il *follow up* della conferenza di Monterrey a Doha; nel 2009 fu lanciata a Parigi la *Task force on International Financial Transactions*.

Tra il 2012 e l'inizio del 2013, gli obiettivi indicati dalla presidenza finlandese del *Leading Group*, che attualmente riunisce 65 paesi, sono stati quattro, cercando di integrare i temi dell'agenda relativa a FfD e FfSD:

- (1) collocare il tema della FfD nell'ambito dell'agenda post-2015,
- (2) promuovere un focus specifico su *Food security and innovative financing*,
- (3) sostenere la lotta a flussi finanziari illeciti ed evasione fiscale,
- (4) avviare l'allocazione di fondi derivati da *EU Emissions Trading System* (ETS) per iniziative di sviluppo e adattamento ai cambiamenti climatici, oltre all'uso di *Clean Development Fund* (crediti di carbonio da progetti nei PVS) con l'introduzione di una tassa del 2% a favore dell'*Adaptation Fund* gestito dall'UNDP.

In termini di processo, finora il tema FfD è stato declinato su un tema sociale prioritario come la salute (UNITAID tramite le tasse sui biglietti aerei, GAVI tramite IFFim e AMC). Ora si pensa di estenderlo al campo dell'istruzione, ma anche a quello della nutrizione (un tema che interessa molto l'Italia), mentre in parallelo si sviluppa l'agenda sulla finanza per la sostenibilità ambientale e i cambiamenti climatici.

Il 6 febbraio 2013, in occasione della XI Sessione Plenaria del *Leading Group*, è stato presentato il rapporto su ***Innovative financing for agriculture, food security and nutrition*** sotto l'egida di una *Task Force* presieduta dal Mali. L'obiettivo è quello di catalizzare più risorse per la catena del valore alimentare e per attrarre maggiori investimenti in agricoltura. Nel documento si propone l'introduzione di una *Catalytic Facility* per la finanza innovativa, tasse nazionali, lotterie, uso delle rimesse e allocazione degli EU ETS a sostegno dell'intensificazione dell'agricoltura nei PVS; si propongono anche strumenti innovativi come *index based weather insurance*, *warehouse receipts* per usare stock a garanzia di crediti, sussidi a input per l'intensificazione dell'agricoltura e una tassa sui fertilizzanti nei paesi del G20 per finanziare l'*African Fertilizer Financing Mechanism*, lo sviluppo di un meccanismo per l'agricoltura che si ispiri all'AMC per la salute, nuovi partenariati pubblico-privato in agricoltura. Si tratta di una partita molto importante, non solo per la questione finanziaria ma, visto il tema sottostante e l'approccio che si prefigura, per il nodo dello sviluppo agricolo e rurale.

Da febbraio a dicembre 2013 la Nigeria ha la presidenza del *Leading Group* e a dicembre 2013 ci sarà la XIII Sessione Plenaria ad Abidjan. I focus attuali sono:

- (i) implementare la finanza innovativa su agricoltura, sicurezza alimentare e nutrizione,
- (ii) l'agenda post-2015,
- (iii) la lotta a flussi finanziari illeciti e all'evasione fiscale.

Sui primi due focus, l'attenzione al processo post-2015 e al tema specifico dell'alimentazione richiederà un raccordo coerente con gli altri processi in corso, tenuto conto del fatto che FfD e FfSD sono oggi parte integrante dell'agenda non solo del *Leading group*, ma anche dei due processi SDG e post-MDG, di UE, G8, G20, Africa e IFI.

Per quanto riguarda la FfSD, già il documento di Rio+20, *The Future We Want*, indicava la necessità di "una efficace strategia per il finanziamento dello sviluppo sostenibile, in grado di facilitare la mobilitazione di risorse e il loro effettivo impiego per raggiungere obiettivi di

⁴ In base alla *peer review* commissionata in vista della IX Sessione plenaria del *Leading Group* su FfD nel giugno 2011 a Bamako, dal 2006 al 2012 sono stati raccolti circa 6 miliardi di dollari: 1,45 da AMC (con l'Italia quale primo finanziatore con 635 milioni), 3,5 da IFFim (Italia è terza, dopo Regno Unito e Francia, con 601 milioni in 20 anni), e 300 milioni l'anno con le tasse sui biglietti aerei a sostegno di UNITAID.

sviluppo sostenibile” (parr. 255-257). In una versione ristretta, FfSD è da intendere come un focus a favore di progetti e iniziative *Green* (energie rinnovabili, gestione risorse naturali, ecc.); in una versione ampia invece indica come non si tratti solo di finanziare il cambiamento, o finanziare l'eco-sistema, ma si tratti di cambiare la finanza, come recita il Rapporto UNEP del 2011 *Green Economy Report – Finance: Supporting the transition to a global green economy* (ch. 1, p. 7). La richiesta avanzata nel documento è quella di destinare l'1-2% del RNL ogni anno, tra il 2010 e il 2050, a investimenti per rendere l'economia globale più sostenibile (ibid., ch. 2, p.), allineando le politiche economiche, finanziarie e ambientali (ibid., ch. 3, p. 10). Quello che il documento non indica è se e come si debba trattare di risorse aggiuntive rispetto all'obiettivo dello 0,7% per gli aiuti pubblici allo sviluppo, e se questa eventuale combinazione di risorse sia realistica nel contesto attuale.

Contestualmente al rafforzamento dell'UNEP con un profilo più corrispondente a quello universalista delle Nazioni Unite, un particolare rilievo potrà acquistarlo l'*UNEP Finance Initiative*, una partnership globale col settore privato (oltre 200 istituzioni finanziarie hanno sottoscritto gli impegni ambientali della UNEP-FI) avviata con Rio 1992: a ottobre 2013 è prevista la *XIV Global Roundtable* a Pechino, in cui sarà presentato il primo rapporto su *Global State of Sustainable Finance*.

Lo stesso processo intergovernativo, nel quadro dell'Assemblea generale dell'ONU che ha dato vita all'OWG, è intervenuto nella definizione di una *Sustainable Development Financing Strategy* (par. 255-257), analizzando efficacia, coerenza e sinergia tra i diversi strumenti oggi disponibili e proponendo alcune opzioni per facilitare la mobilitazione di risorse e il loro uso efficace. Tale processo terminerà i lavori nel 2014: se non si tradurrà solo nell'idea di finanziare specifici progetti sostenibili (o relativi al cambiamento climatico o alle energie rinnovabili), ma si proporrà appunto di cambiare la finanza per finanziare il cambiamento⁵, allora dovrà entrare necessariamente in rapporto con il post-2015, ancorando cioè il tema FfSD a quello dell'APS almeno (se non, paradossalmente, più) di quanto non lo sia stato finora il tema FfD.

(vi) Le Organizzazioni della società civile e il mondo della ricerca

Il mondo delle ONG di cooperazione internazionale e, più in generale, delle organizzazioni della società civile che, nelle sue numerose articolazioni e nei diversi raggruppamenti, alimenta il dibattito internazionale con eventi, documentazione e campagne di mobilitazione, è molto attivo, a cominciare dalla Campagna *Beyond 2015*, che riunisce circa 800 organizzazioni di tutto il mondo.

La Campagna *Beyond 2015* promuove posizioni comuni sui vari temi oggetto della consultazione a livello Nazioni Unite, sollecitando le organizzazioni che vi aderiscono a partecipare attivamente in tutti gli ambiti del processo, sulla base di una call per coordinare un *position paper* comune relativamente a ciascuno dei temi oggetto delle consultazioni tematiche promosse dall'UNDG.

A livello europeo, la Task Force Europea (*European Task Force*) fa parte di questa Campagna internazionale. Si tratta di una piattaforma aperta a tutte le organizzazioni europee che partecipano alla campagna post-2015 e ha l'obiettivo di promuovere e sostenere l'organizzazione di eventi, dibattiti nazionali e altre attività finalizzate allo sviluppo di una posizione della società civile europea riguardo l'agenda globale post-2015; seguire i principali processi che possono influenzare la posizione dell'UE in materia; coordinare gli sforzi a livello nazionale e di Bruxelles al fine di influenzare sia le istituzioni europee, sia gli Stati membri per creare consenso

⁵ UNEP-FI (2012), *Creating the "New Normal" - Enabling the financial sector to work for sustainable development*, Discussion Paper, New York, ottobre, p. 7.

su una posizione ufficiale dell'UE sul post-2015 che sia in linea con i punti irrinunciabili proposti dalla Campagna *Beyond 2015*.

Questi punti, in particolare, sono riferibili sia al processo che al *framework* e sono:

- un *framework* globale e onnicomprensivo (*overarching*) che prenda il posto degli MDG;
- un processo partecipativo, inclusivo e sensibile alle voci di quanti subiscono la povertà e l'ingiustizia.

Il documento che sviluppa i punti irrinunciabili, scaturito dal *World Social Forum* del 2011, è la nota ***Beyond 2015's essential must haves***, che identifica quattro aree chiave:

- *Leadership* (chi guida, controlla, determina e realizza il processo), che deve rimanere unicamente alle Nazioni Unite e non a organismi intergovernativi di altro tipo, come G8, G20 o OCSE.
- *Legittimazione politica* (come sviluppare il *framework*), a partire dall'Assemblea generale del settembre 2013, che dovrà definire una roadmap, sulla base di una esaustiva valutazione degli MDG, assicurando un pieno collegamento tra dibattiti su SDG, aiuti internazionali e finanza per lo sviluppo, attraverso un processo che coinvolga il più alto numero di espressioni della società civile, al di là dello status riconosciuto presso l'ECOSOC.
- Sostanza (cosa dovrebbe essere contenuto nel *framework*), focalizzata sulle cause strutturali della povertà e dell'ingiustizia ovunque, su equità e disuguaglianze, sostenibilità ambientale e cambiamenti climatici, responsabilità nazionali e internazionali, e dovrà essere basata sull'approccio fondato sui diritti umani.
- *Accountability* a livello locale, nazionale, regionale e globale, sulla base di meccanismi trasparenti e inclusivi di *mutual accountability* e nello spirito di una piena *ownership* democratica.

A livello italiano *Concord Italia*, capitolo italiano della confederazione europea (*European NGO Confederation for Relief and Development*, che riunisce oggi più di 1800 tra ONG e associazioni europee che operano nella cooperazione e costituisce l'interlocutore principale della Commissione Europea e delle altre istituzioni comunitarie in tema di sviluppo), è la piattaforma nazionale delle organizzazioni non governative di sviluppo, solidarietà e cooperazione internazionale. È composta dalle principali ONG italiane e dai membri italiani delle principali famiglie e federazioni internazionali. *Concord Italia* ha inaugurato il suo sito internet con un articolo che presenta i contenuti e le criticità del rapporto HLP sull'agenda globale post 2015.

Inoltre, *Concord Italia* si è impegnata anche nella diffusione del rapporto presentato il 2 maggio 2013 come posizione della *European Task Force* di *Beyond 2015* di Concord, intitolato ***Putting people and planet first***, che pone al centro dell'agenda che sostituisce gli MDG i diritti umani e un focus sulla multidimensionalità della povertà.

Il rapporto definisce sette principi chiave:

- (1) la realizzazione progressiva dei diritti umani e l'applicazione dei relativi principi (uguaglianza e non discriminazione, partecipazione effettiva ed *empowerment* delle popolazioni, responsabilità e *accountability*);
- (2) il benessere come misura del progresso individuale e nazionale, andando oltre il PIL;
- (3) il focus sui cambiamenti strutturali;
- (4) la sostenibilità ambientale oggi e per il futuro;
- (5) la coerenza delle politiche per lo sviluppo (sostenibile);

(6) un quadro di riferimento universale per obiettivi universali;

(7) responsabilità comuni ma differenziate.

Su queste basi, sono proposti 21 obiettivi generali.

Tab. 1 - La lista dei 21 obiettivi globali proposti dalla della Task Force Europea Beyond 2015 di Concord

EUROPEAN TASK FORCE PROPOSED GLOBAL GOALS SUMMARY TABLE	
Goal 1	Quality education and life skills for all
Goal 2	Universal coverage of and access to quality healthcare to maximise health at all stages of life
Goal 3	Adequate food and a nutritious diet for all through equitable and sustainable food production systems
Goal 4	Access to and availability of sustainable clean water and sanitation for all
Goal 5	Liveable habitats which are socially, economically and environmentally sustainable
Goal 6	Decent work and social protection for all
Goal 7	Gender equality and girls' and women's empowerment in all spheres
Goal 8	Freedom from all forms of violence through comprehensive national protection systems
Goal 9	Financial system serves people and respects resource thresholds
Goal 10	Trade policy and practice promote sustainable human development
Goal 11	Tax systems fulfil their fundamental social functions
Goal 12	International Financial Institutions fulfil the human rights obligations of their members
Goal 13	Equitable access to natural resources
Goal 14	Biodiversity and ecosystem services maintained and restored
Goal 15	Low carbon development strategies pursued by all countries
Goal 16	Minimal human and economic loss owing to natural hazards
Goal 17	Universal access to safe, renewable and reliable energy
Goal 18	Democratic governance becomes a reality in all countries
Goal 19	Zero corruption in all spheres
Goal 20	Universal access to an independent justice system and no impunity
Goal 21	Zero tolerance for external factors fueling conflicts

Fonte: European Task Force, Beyond 2015 (2013), *Putting people and planet first*.

Il mondo della ricerca, dei *think-tank* e delle università promuove riflessioni e indicazioni *policy-oriented* che influenzano l'agenda post-2015, a cominciare dal lavoro in pieno svolgimento e avviato oltre cinque anni fa (anticipando, in questo senso i tempi delle campagne internazionali) dagli istituti della rete europea EADI (*European Association of Development Research and Training Institute*), la rete leader che riunisce oltre 1500 istituzioni universitarie e think tank di 28 paesi europei.

In questo ambito, la Relazione europea indipendente sullo sviluppo (*European Development Report*, EDR) del 2013, intitolata **Post-2015: Global Action for an Inclusive and Sustainable Future**, è un'importante iniziativa di ricerca, sostenuta dalla Commissione Europea, dalla Finlandia, dalla Francia, dalla Germania, dal Lussemburgo, dalla Spagna, dal Regno Unito e dalla Svezia, e svolta congiuntamente da *Overseas Development Institute* (ODI), *German Development Institute* (DIE) ed *European Centre for Development Policy Management* (ECDPM). Si tratta di un documento corposo di 300 pagine che, nella tradizione degli EDR, combina la parte teorica con quella analitica e di indicazioni di *policy*. La relazione del 2013 ha esaminato alcune delle principali sfide per i prossimi quindici anni, nonché il modo in cui la comunità internazionale potrà aiutare ad affrontarle, anche mediante un eventuale quadro di sviluppo post-2015.

In particolare, a partire dall'analisi dei risultati dell'esperienza degli MDG, del cambiamento di contesto in corso e delle probabili tendenze relative ai prossimi 20-30 anni, il rapporto cerca di identificare i potenziali volani di un partenariato globale per lo sviluppo dopo il 2015, al fine di affrontare la sfida della povertà nei paesi più poveri in modo inclusivo e sostenibile.

In particolare, sono individuati tre volani di cambiamento:

- (1) i flussi di capitale e valore monetario (la finanza per lo sviluppo);
- (2) i flussi di beni (il commercio);
- (3) i flussi di persone (le migrazioni).

Sulla base di quattro studi di caso paese (Costa d'Avorio, Nepal, Perù e Ruanda) e di una dozzina di *background paper*, il rapporto arriva a quattro conclusioni chiave:

- (1) occorre un'agenda di trasformazione profonda del modo di guardare allo sviluppo e contrastare la povertà;
- (2) l'*ownership* nazionale deve diventare il perno delle strategie di sviluppo, per cui occorre anche un quadro di riferimento misto, capace di coniugare obiettivi globali e traguardi su scala nazionale e locale;
- (3) l'azione collettiva a livello globale deve fare un salto in ordine di grandezza, dando corpo al principio della coerenza delle politiche e focalizzandosi sulla loro efficacia;
- (4) un nuovo quadro di riferimento deve valere tanto per gli obiettivi quanto per gli strumenti per la loro realizzazione, a cominciare dall'ambito che ha palesato grandi limiti in seno agli otto MDG, quello del partenariato globale (MDG-8).

Anche l'EDR si propone di far tesoro dell'esperienza degli MDG, riconoscendo i limiti di un approccio che ha trascurato il tema delle disuguaglianze e alcuni temi chiave per lo sviluppo (occupazione produttiva, cambiamenti climatici, *governance*, migrazioni, conflitti, sicurezza e disabilità), nonché i risultati eterogenei tra paesi (sia beneficiari che donatori di aiuti internazionali).

In sintesi, occorre andare oltre gli MDG e oltre gli aiuti pubblici allo sviluppo e, con riferimento in particolare all'UE, è importante agire su più piani:

- aumentare le risorse per gli aiuti internazionali, perché quasi nessun paese membro rispetterà l'impegno di destinare almeno lo 0,7% del RNL agli aiuti, per cui occorre rilanciare questo obiettivo per il post-2015;
- l'obiettivo della coerenza delle politiche per lo sviluppo - che l'Europa ha fatto proprio prima e più di altri - ancora non si è concretizzato sul piano operativo e non ha prodotto i risultati sperati, ma è un ambito su cui l'Europa giocherà la propria credibilità internazionale nei prossimi anni e che dovrà perciò essere perseguito;

- la capacità politica dell'Europa di pesare con una voce sola e di influenzare significativamente i negoziati internazionali cui partecipa, piuttosto che limitarsi ad essere il principale donatore al mondo, continua ad essere la principale sfida politica per l'Europa e i negoziati per il post-2015, nella sua sede più naturale, l'ONU; ma anche altri ambiti (come il G20 e il G8) saranno i banchi di prova per valutare i progressi.

(vii) Il dibattito in Italia

In Italia, le varie espressioni della società, a livello istituzionale pubblico e privato, che partecipano attivamente ai diversi ambiti internazionali descritti sopra, animano e contribuiscono al dibattito in corso.

In una logica di sistema paese, va segnalata la presenza del Tavolo interistituzionale per la cooperazione allo sviluppo, istituito a livello di Direttori Generali dal Ministero degli Esteri (DGCS) d'intesa con il Ministero dell'Economia e delle Finanze (Direzione Rapporti Finanziari Internazionali) durante la scorsa legislatura e allora presieduto dal Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione. Questo Tavolo si è posto come luogo di partecipazione e consultazione, assicurando la pluralità e la partecipazione degli attori pubblici e privati della cooperazione internazionale. Il suo obiettivo specifico è stato quello di promuovere e facilitare la messa a punto di azioni di sistema nelle diverse aree e settori di intervento, e condividerne gli sviluppi.

Nel suo ambito è stato istituito il *Gruppo tematico sul Contributo italiano all'agenda post 2015*. Lo scopo è quello di aggiornare i partecipanti sul dibattito in corso sul post 2015 e sul processo degli SDG, espandendo il lavoro in corso in ambito MAE (processo ONU) e Ministero dell'Ambiente (processo OWG). In pratica è un gruppo che condivide documenti ufficiali, su cui raccoglie commenti al fine di contribuire ad elaborare la "posizione" italiana che possa anche informare il tema del semestre di Presidenza UE, senza per questo avere l'obiettivo di definire posizioni comuni o di sintesi condivise. Il Gruppo tematico si riunisce periodicamente e le riunioni sono convocate dai facilitatori, che sono il Ministero degli Esteri/DGCS e il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

Il Gruppo ha un profilo sia inter-ministeriale che inter-istituzionale: vi partecipano rappresentanti di diversi ministeri (Economia e Finanze, Sviluppo economico, Politiche agricole alimentari e forestali, Lavoro e Politiche Sociali, Salute), istituti di diritto pubblico (come Banca d'Italia e Istat), mondo imprenditoriale (Confindustria), espressioni della società civile (Concord Italia), mondo della ricerca (CeSPI) e, di volta in volta, a seconda dei temi all'ordine del giorno, soggetti con una rilevanza o competenza specifica.

Al di là di puntuali osservazioni e commenti emersi rispetto ai documenti pubblicati e al processo internazionale in corso, quel che merita di essere sottolineato è l'emergere e il consolidarsi di almeno quattro temi ricorrenti suscettibili di caratterizzare e qualificare lo specifico contributo italiano al dibattito internazionale.

Si tratta di un punto molto importante, dal momento che l'Italia è e sarà attivamente impegnata in tutti gli ambiti istituzionali internazionali rilevanti nel processo UN, ma anche in sede OCSE, IFI, G8 e G20, oltre che in sede UE. Parallelamente la società civile, il mondo della ricerca e delle università, le imprese in Italia sono tutti protagonisti nei fora internazionali che animano il dibattito e continueranno a farlo sino al 2015.

La presidenza di turno dell'Unione europea che spetterà all'Italia nel secondo semestre del 2014 e l'Expo 2015 di Milano sul tema "Nutrire il Pianeta, Energia per la Vita" sono due appuntamenti straordinari per mettere a sistema il valore aggiunto e la cultura che il nostro paese saprà mettere in campo per l'agenda sviluppo, valorizzando quanto di buono già si riesce a fare e dandogli continuità.

- (5) Un ambito prioritario per il contributo italiano potrà essere lo sviluppo dell'agricoltura sostenibile, le produzioni agricole di qualità e le culture produttive territoriali e di piccola scala. Si tratta probabilmente del terreno di sperimentazione e incontro più chiaro tra MDG e SDG, un tema tradizionalmente prioritario per la cooperazione italiana allo sviluppo, un nodo fondamentale oggi, al centro di profondi cambiamenti strutturali, di modalità di produzione, trasformazione e distribuzione su scala mondiale che richiedono capacità di risposte innovative e adeguate da parte di tutti. È un tema su cui l'Italia ha competenze, sensibilità riconosciute a livello internazionale - come dimostra la presenza del "Polo romano" delle Nazioni Unite, un asset di assoluto prestigio, di enorme potenziale valore aggiunto, ma che richiede anche un forte impegno e investimento per assumere più pienamente una leadership culturale nelle scelte politiche di cambiamento oggi in corso nelle tre agenzie (FAO, IFAD e WFP).
- (6) Allo stesso modo, la questione di genere e l'*empowerment* femminile è una priorità trasversale che, a detta di molti italiani presenti nel gruppo di lavoro, dovrebbe continuare a caratterizzare il contributo italiano al dibattito internazionale e dovrebbe anzi rafforzarsi in tutti gli ambiti istituzionali, anche perché è una delle chiavi per interpretare al meglio il valore dell'approccio allo sviluppo fondato sui diritti e sul diritto, per riempire di contenuto sostanziale le grandi sfide tematiche dell'istruzione, la salute, il lavoro dignitoso, la protezione sociale, la *good governance*.
- (7) Il tema delle capacità statistiche, fondamentale strumento di conoscenza, monitoraggio e valutazione per orientare le scelte politiche a livello locale, nazionale e internazionale, ben oltre il solo indicatore del PIL. Si tratta di un tema acquisito a livello internazionale, ma che potrebbe e dovrebbe continuare a vedere l'Italia come protagonista in Europa e nel mondo, potendo vantare l'autorevolezza dell'ISTAT, ben riconosciuta a livello internazionale.
- (8) Infine, il tema trasversale dell'approccio territoriale o *place-based* alla cooperazione allo sviluppo, fondato sulla partecipazione a livello locale dei tanti portatori di interesse che rappresentano il valore aggiunto di modelli di sviluppo inclusivi e sostenibili, realmente fondati sulla *ownership* e su processi endogeni di cambiamento fondati localmente. Tutte le caratteristiche peculiari dei diversi territori - in termini di specificità culturali, sociali e istituzionali - sono dimensioni rilevanti per definire le politiche di sviluppo. Ciò si sposa pienamente con l'attenzione che l'Italia dedica al tema, forte della presenza di un apposito Ministro sul tema e dell'opportunità di valorizzare le esperienze e le capacità della decentrata italiana e di un rinnovato partenariato territoriale a livello internazionale, basato sulla capillare diffusione di Comuni e Regioni impegnati nella cooperazione internazionale. A tal riguardo, il rapporto Barca (il precedente Ministro per la coesione territoriale) del 2009 per la Commissione Europea, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, è probabilmente il più conosciuto documento che sottolinea l'importanza dell'approccio *place-based* per promuovere uno sviluppo inclusivo, partendo dal riconoscimento che la geografia conta moltissimo per lo sviluppo. È un rapporto pensato per il futuro delle politiche di coesione sociale e territoriale dell'Europa, ma che si sposa pienamente con le sfide della cooperazione allo sviluppo e con l'opportunità di valorizzare le esperienze e le capacità della decentrata italiana.

4. Il documento di sintesi del Segretario Generale

Il punto di sintesi attuale, che precede l'Assemblea generale di fine settembre 2013, è rappresentato dal documento del Segretario Generale delle Nazioni Unite intitolato *A Life of Dignity for All* di cui diamo qui di seguito conto per sommi capi.

Pur riconoscendo i meriti dell'impegno internazionale volto al raggiungimento degli MDG, la nuova fase storica richiede una nuova visione e un *framework* adeguato che deve, anzitutto, porre al centro lo sviluppo sostenibile, coniugando le diverse dimensioni economiche, sociali ed ambientali. Le sfide non sono del tutto diverse dal passato, ma sono più complesse e accresciute come scala; la lotta alla povertà rimane il baricentro dell'azione per lo sviluppo, intendendola come una questione di giustizia e diritti umani.

Situazioni di conflitti, violenza, insicurezza e ingiustizia rendono ancor più difficile e urgente la risposta internazionale per contrastare la povertà.

Alla luce dei tanti contributi commissionati nella fase preparatoria del negoziato, il Segretario Generale trova una solida base comune dell'agenda da sviluppare e che deve essere:

- universale per natura e sensibile alle complessità che deve fronteggiare;
- orientata ai bisogni e alle capacità di paesi e regioni;
- ambiziosa ma semplice nella sua definizione;
- capace di integrare le dimensioni economica, sociale e d ambientale, dando massima priorità allo sradicamento della povertà e alla riduzione delle disuguaglianze;
- capace di tutelare l'ambiente e proteggere la biodiversità, l'acqua e i suoli;
- fondata sui diritti umani, in particolare delle donne, i giovani e i gruppi marginalizzati;
- orientata a promuovere nuove forme di partenariato;
- sostenuta da approcci innovativi ai dati e su meccanismi rigorosi di *accountability*.

Strategica e sorretta da una visione di lungo periodo, la nuova agenda dovrebbe al contempo definire un numero limitato di obiettivi e corrispondenti indicatori.

Indicazioni di principio molto generali, dunque; un auspicio a muoversi insieme risolutamente per costruire un mondo di pace e sviluppo. Tuttavia, i nodi strutturali che hanno portato alla crisi attuale e che continuano a condannare una larga fascia della popolazione mondiale alla povertà non sono risolti. Ma è su essi che il negoziato in avvio dovrà concentrarsi.

È vero che in Africa sub-sahariana si sono registrati negli ultimi anni tassi medi di crescita economica senza confronto; eppure il numero assoluto di persone che vivono al di sotto della soglia di povertà è aumentato e continua a crescere. È vero che la percentuale di popolazione che soffre la fame diminuisce al mondo, come diminuisce quella dei poveri, ma una persona su otto al mondo rimane cronicamente malnutrita e un bambino su quattro è malnutrito, mentre 1,2 miliardi di persone vivono ancora sotto la soglia di povertà estrema.

I grandi progressi sul fronte della scolarità infantile hanno avuto una battuta d'arresto negli ultimi cinque anni e la qualità non migliora affatto; metà dei bambini al mondo che abbandonano la scuola vive in Africa. Le donne partecipano più attivamente al mercato del lavoro, ma in ruoli subalterni, con impieghi meno sicuri e con minore protezione sociale.

Soprattutto, molti dei progressi conseguiti sono fragili e rischiano di diventare effimeri di fronte all'incalzare della crisi o al verificarsi di shock esogeni. Il degrado ambientale procede a ritmi preoccupanti.

Indubbiamente, occorre un modello di crescita inclusivo, condizioni di lavoro dignitose e piena e produttiva occupazione; serve un sistema di protezione sociale attrezzato a reggere l'urto dei significativi cambiamenti demografici che attendono il mondo nel giro di pochi decenni; le disuguaglianze crescenti e la crisi ambientale sono il termometro dell'insostenibilità del modello di sviluppo a livello locale, nazionale e globale.

C'è ancora molto da fare per raggiungere gli MDG e quel molto non basta per una trasformazione radicale verso un mondo di pace e sviluppo equo e sostenibile. Occorre sradicare la povertà in tutte le sue forme, non solo in quella di reddito, occorre porre al centro il tema delle disuguaglianze, dare sostanza al principio dell'*empowerment* femminile e delle fasce marginalizzate della popolazione, impegnarsi molto di più sul fronte dei cambiamenti climatici e delle sfide ambientali più generali, fare dell'occupazione a condizioni dignitose un diritto sostanzialmente riconosciuto ed attuato, contrastare fame e malnutrizione in nome del diritto al cibo sano, costruire la pace, riconoscere finalmente il contributo positivo allo sviluppo che viene dai migranti internazionali.

Su queste basi è però davvero possibile costruire un partenariato efficace e allargato ai tradizionali e nuovi *player* su scala mondiale, condividendo obiettivi e indicatori misurabili e una reciproca *accountability*? Il ritualistico processo negoziale formalmente in avvio riuscirà a sostanzarsi come realmente inclusivo, in grado di coinvolgere le tante e nuove espressioni delle società civili e le diverse articolazioni amministrative, politiche ed economiche a livello territoriale al di là degli addetti ai lavori, permeando l'agenda di tutti i ministeri e non solo di quelli tradizionalmente coinvolti in tema di sviluppo? Non c'è il rischio che un'agenda molto ambiziosa, davvero all'altezza della gravità dei problemi, finisca per annacquarsi e diluirsi in poca sostanza di radicale trasformazione, dando così risposte meno concrete di quanto un'agenda più circoscritta e limitata, come quella degli MDG, sia riuscita a fare? Questa, probabilmente è la vera scommessa di un negoziato complesso e lento che sta cominciando formalmente e che dovrà fare i conti con le rapide trasformazioni che - indipendentemente dalla volontà dei governi e delle popolazioni - attraversano il mondo e rischiano di rendere obsoleta un'agenda di lungo periodo (15-20 anni) al momento della sua attuazione.

Non c'è dubbio che le politiche pubbliche rivestano un ruolo fondamentale oggi, ovunque e quale che sia il loro segno; si tratta allora di avere il coraggio di scelte di campo chiare e la capacità di sviluppare strumenti e imporre paradigmi di sviluppo, in un momento in cui non sembra abbondino coraggio e capacità di trasformazioni radicali.

Senza un indebito ottimismo, si può forse dire che l'unico vero modo per suscitare la volontà politica di attuare i grandi cambiamenti richiesti da queste sfide è riconoscere che essi sono imposti non tanto da un afflato di ordine etico o moralistico, come abbiamo visto nella premessa, quanto dalla consapevolezza di un interesse di fondo che accomuna tutti.

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. 65 La crisi maliana ed i rischi di destabilizzazione del Sahel (CESI – novembre 2012)
- n. 66 Da Rio a Dhoa: prospettive delle politiche ambientali internazionali (CeSPI – novembre 2012)
- n. 67 La funzione difesa in tempi di crisi economica: riflessioni e prospettive (Fondazione ICESA – novembre 2012)
- n. 68 Cina e India – Budget per la Difesa e principali programmi (Ce.S.I. – novembre 2012)
- n. 69 Le incognite della transizione somala (Ce.S.I. – novembre 2012)
- n. 70 La Libia dopo le elezioni (IAI – dicembre 2012)
- n. 71 Dal boom economico allo scoppio della crisi: luci e ombre dell'economia spagnola tra il 1994 e il 2012 (ISPI – dicembre 2012)
- n. 72 La Politica estera dell'Unione europea dopo Lisbona (IAI - febbraio 2013)
- n. 73 La presidenza russa del G20 (ISPI - aprile 2013)
- n. 74 Impiego di velivoli "Global Hawk" presso la base militare di Sigonella (CeSI - maggio 2013)
- n. 75 Il nuovo Jihadismo in Nord Africa e nel Sahel (ISPI - maggio 2013)
- n. 76 Il Libano e la crisi siriana: le lezioni di UNIFIL per l'Italia e la Comunità internazionale (CeSPI - giugno 2013)
- n. 77 Regno Unito: dentro o fuori l'Europa? (ISPI - luglio 2013)
- n. 78 Nuovi scenari di violenza, crisi e sicurezza globale (CeSPI - luglio 2013)

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: segreteriaAAll@senato.it

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