

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

L'Agenda di sviluppo post 2015 e l'accordo sui cambiamenti climatici

n. 107 - settembre 2015

Approfondimenti

a cura del CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale)

**L'AGENDA DI SVILUPPO PER IL POST-2015
E L'ACCORDO SUI CAMBIAMENTI CLIMATICI**

a cura di Alberto Mazzali e Marco Zupi

CeSPI

(Centro Studi di Politica Internazionale)

settembre 2015

Sommario

Executive Summary	5
1. I nuovi Obiettivi di Sviluppo Sostenibile 2015-2030: storia di un processo lungo e tortuoso	7
2. La bozza del testo finale della nuova Agenda.....	10
3. Gli Obiettivi e i target di sviluppo sostenibile (SDG).....	13
4. La discussione sulla nuova Agenda.....	16
5. Il finanziamento dello sviluppo sostenibile: i nodi irrisolti della Conferenza di Addis Abeba.....	20
6. Verso la Conferenza di Parigi sui cambiamenti climatici: speranze e preoccupazioni	24
Appendice: Le posizioni degli Stati membri sulla bozza di Agenda per il post-2015 prima dell'accordo finale	29

Executive Summary

- Ad agosto è stata pubblicata la bozza del testo - *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development* - che presenta la nuova Agenda di sviluppo per il quindicennio 2015-2030 e che dovrà essere formalmente approvato a settembre, dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.
- Si avvicina così alla conclusione un iter negoziale molto complesso, che ha sperimentato un livello ampio di partecipazione da parte della società civile internazionale, dei diversi governi e del sistema ONU.
- Tra i punti chiave più positivi del negoziato: si è avuta un'ampia partecipazione a tutti i livelli, si è data continuità piena all'agenda del 2000 centrata sugli Obiettivi di sviluppo del millennio, recuperando e rilanciando tutti i suoi obiettivi, ma al contempo si è andati oltre, definendo un'agenda nelle intenzioni trasformativa, universale (valida sia al Nord che al Sud, ovunque) e integrata (combinando le dimensioni sociale, economica e ambientale dello sviluppo).
- È un'agenda convincente e utile laddove pone al centro dello sviluppo le persone e l'ambiente. Ed è lodevole lo sforzo di far convergere processi che fino a non molto tempo fa procedevano in parallelo, come l'agenda ambientale (i seguiti di Rio) e quella svilupppista.
- Non si devono ovviamente nascondere le difficoltà. Porre il tema di un approccio integrato alle dimensioni economiche, sociali ed ambientali dello sviluppo non significa vedere automaticamente tradotta questa visione in corrispondenti impegni e risultati. Occorre superare la tradizionale e perseverante tendenza a operare per strategie parallele, quasi a compartimenti stagni (i silos) e ciò richiederà un cambiamento culturale, una revisione profonda del modo di operare delle organizzazioni e di concepire le politiche.
- L'agenda cita espressamente a tal proposito finanza, commercio, clima, migrazioni: temi di straordinaria importanza e che aprono questioni di grandissima portata. È questo un ambito su cui nessuno può pretendere di insegnare ad altri; nondimeno occorre dire che come Unione Europea abbiamo posto da anni il principio della Coerenza delle Politiche applicata allo sviluppo (la *Policy Coherence for Development*). Lo stesso Trattato di Maastricht ne pose le basi legali, introducendo i principi di coerenza, coordinamento e complementarità come perni per la sua applicazione (le famose "tre C"). Tale principio comporta che il complesso delle azioni poste in atto, sia a livello nazionale che regionale ed internazionale, sia indirizzato al raggiungimento degli obiettivi condivisi, facendo sfumare la distinzione tra politiche di aiuto e non, sollecitando sinergia tra le politiche, in nome del *Development beyond aid*.
- Si tratta di un cambiamento di paradigma, che richiede di costruire nuove alleanze – il testo parla di partenariato *multi-stakeholder* - e di abbandonare la tradizionale divisione tra Nord e Sud del mondo, superata dalla storia. La portata dei cambiamenti proposti è tale da rendere difficile prevedere se e quanto nei prossimi anni sapremo essere all'altezza della sfida.
- La posizione italiana è di forte apprezzamento della centralità attribuita a fame, sicurezza alimentare, miglioramento della nutrizione e promozione dell'agricoltura sostenibile (ob. 2), su cui del resto si focalizza l'Expo di Milano.
- Allo stesso modo, c'è grande sintonia con l'enfasi posta sul raggiungimento dell'uguaglianza di genere e l'empowerment di tutte le donne e ragazze (ob. 5). Parimenti, sono condivisibili i vari richiami al tema delle migrazioni internazionali e ai migranti, identificati nel rapporto come uno dei gruppi "strutturalmente vulnerabili", ma anche come protagonisti del cambiamento, su cui occorre concentrare l'azione delle politiche di sviluppo. Non c'è dubbio, per esempio, che il tema delle rimesse e della riduzione dei costi di trasferimento sia importante. In questo caso va ricordato il contributo fondamentale dell'Italia alla promozione di iniziative significative, tra cui l'obiettivo, adottato dal G8 e dal G20, di ridurre il costo medio globale di trasferimento delle rimesse dal 10% al 5% entro il 2014.
- Proprio l'importanza delle diverse tematiche, spesso interconnesse, e il loro inserimento prioritario all'interno dell'Agenda di sviluppo post-2015 è un obiettivo fondamentale, ambizioso ma rischioso. Un riscontro si trova scorrendo la lista dei target: nel caso degli MDG erano inizialmente 18 e divennero poi 21 nel 2006, nel caso degli SDG sono addirittura 169, cioè oltre otto volte più numerosi. Quello che era un pregio dell'agenda degli MDG, la sua efficacia comunicativa legata alla semplicità, chiarezza e sintesi, non si ritrova nella nuova agenda.
- Un'agenda ambiziosa, che riprende gli MDG e va oltre. Un'agenda che presuppone comportamenti ed azioni, cioè scelte politiche da prendere, inedite. Gli SDG richiederanno un incremento significativo di

risorse finanziarie, ben al di là dell' Aiuto pubblico allo sviluppo, e tali risorse aggiuntive richiederanno, a loro volta, quadri istituzionali e di politiche ben diversi dal passato a livello locale, nazionale e globale. C'è un nesso diretto che associa gli SDG ad una diversa finanza e questa a nuove ed efficaci politiche, tre componenti che insieme possono concorrere a realizzare un'agenda realmente universale e di trasformazione profonda.

- Il tema della mobilitazione delle risorse finanziarie necessarie è uno dei punti chiave su cui la volontà politica deve far prevalere lo slancio ideale. Ad Addis Abeba ci sono stati segnali incoraggianti, anche se non risolutivi, come hanno sottolineato numerose espressioni della società civile internazionale. Molti temi scottanti della finanza per lo sviluppo restano ancora sul tappeto, così come i nodi gordiani da recidere in materia di politiche di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici. La definizione di un nuovo accordo sul clima è attesa da molto tempo, ma ci sono le condizioni perché a New York prima e a Parigi poi si colgano senza indugio occasioni irripetibili.

1. I nuovi Obiettivi di Sviluppo Sostenibile 2015-2030: storia di un processo lungo e tortuoso

Il processo con cui i paesi membri delle Nazioni Unite definiscono i nuovi Obiettivi di sviluppo sostenibile - che rinnovano ed espandono l'agenda fissata nel 2000 con gli Obiettivi di sviluppo del millennio (*Millennium Development Goals*, MDG) si avvicina alla sua conclusione.

A fine settembre 2015, in occasione dello specifico summit (25-27 settembre) che riunirà i Capi di Stato e di Governo nell'ambito dell'apertura della 70^a sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, sarà formalmente approvata la nuova agenda che la comunità degli Stati membri dovrà far propria per impostare il lavoro successivo (28 settembre-6 ottobre), perché poi possa entrare in vigore a partire dal primo gennaio 2016. In preparazione di tale evento, l'attuale Presidente della 69^a sessione dell'Assemblea Generale, l'ugandese Sam Kutesa, ha incaricato Macharia Kamau (ambasciatore del Kenya) e David Donoghue (ambasciatore dell'Irlanda) di svolgere il ruolo di co-facilitatori delle consultazioni informali preparatorie. L'11 agosto 2015 i due co-facilitatori hanno trasmesso al Presidente dell'Assemblea Generale la bozza del testo finale approvato per consenso dagli Stati membri il 2 agosto.

La bozza del testo da approvare, intitolato *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*¹, presenta la nuova agenda per il quindicennio 2015-2030 e riassume in 29 pagine i risultati di oltre due anni di dibattito. Nelle parole del Segretario Generale Ban Ki-moon, si tratta di “*un’agenda universale, trasformativa e integrata che preannunzia una svolta epocale per il nostro mondo: è l’agenda delle persone, un piano d’azione per eliminare la povertà in tutte le sue dimensioni, in modo irreversibile, dovunque, non lasciando indietro nessuno*”².

Sempre secondo il Segretario Generale, l'agenda “*traccerà la rotta di una nuova era di sviluppo sostenibile in cui la povertà sarà sradicata, la prosperità sarà condivisa e i fattori chiave che determinano i cambiamenti climatici saranno opportunamente affrontati.*”

Un'agenda, quindi, molto (forse troppo) ambiziosa, che conclude un iter negoziale estremamente complesso, che ha sperimentato un elevato livello di partecipazione da parte della società civile internazionale, dei diversi governi e del sistema ONU. Oltre due anni di negoziati intensi, alla ricerca di una formula inedita in grado di assicurare una vasta partecipazione, cioè cercando di assegnare un ruolo maggiore alla base della gerarchia organizzativa nel prendere decisioni e determinare le responsabilità, in nome di un approccio *bottom-up* che era mancato in occasione degli MDG. Un iter complesso e non lineare, in cui si è assistito ad una proliferazione di proposte e documenti paralleli, non sempre allineati, più che a un ordinata sequenza di testi di progressivo avvicinamento al documento finale.

Si è trattato di un iter scomponibile in quattro fasi: (1) l'impostazione del processo, (2) la definizione dei contenuti, (3) negoziati e dibattito, (4) l'accordo.

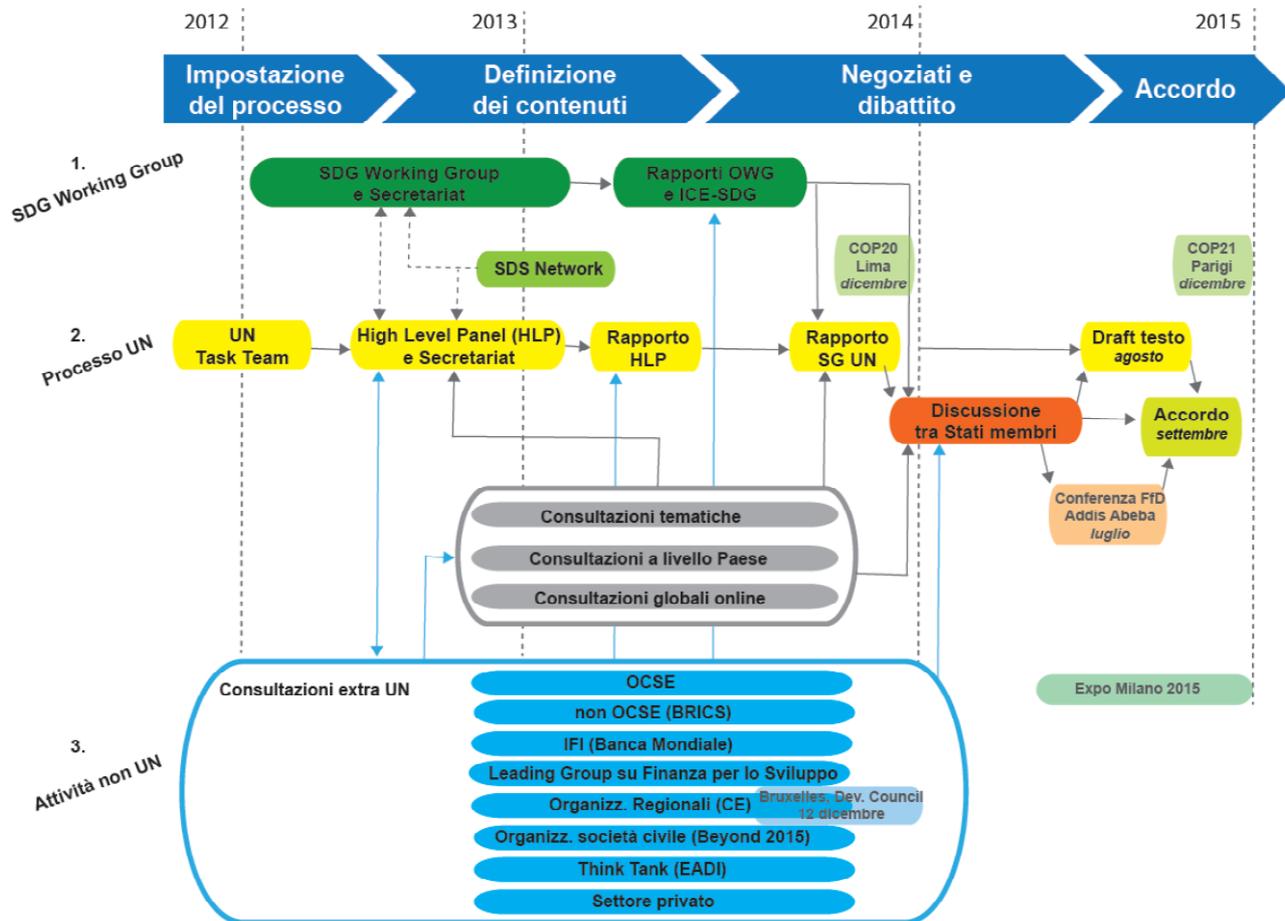
Per quanto detto, tuttavia, le quattro fasi non sono state rigidamente sequenziali e, in particolare, la definizione dei contenuti ha accompagnato negoziati e dibattito più che precederli.

Gli input sono venuti da fonti intergovernative e non solo.

¹<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7891Transforming%20Our%20World.pdf>

²Traduzione da: UN (2015), Statement by the Secretary-General following agreement on the Outcome Document of the Post-2015 Development Agenda, New York, 2 August 2015, <http://www.un.org>.

Fig. 1. Il percorso del processo preparatorio e dei negoziati ufficiali relativi all'agenda post-2015



Fonte: aggiornamento della figura in M. Zupi (2013)

Anzitutto, nel 2012 è stato concretamente avviato il processo per la definizione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDG) emersi dalla Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (Rio+20) del giugno dello stesso anno, processo parallelo e complementare all'agenda post-MDG e che fa 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 traguardi³.

L'*High-level Political Forum (HLPF) on sustainable development*, istituito dalla conferenza Rio+20 in sostituzione della *UN Commission on Sustainable Development (CSD*, a sua volta insediata a seguito della Conferenza di Rio nel 1992), è stato il principale organismo creato dalle Nazioni Unite sul tema. L'HLPF è stato, infatti, incaricato di guidare i lavori per lo sviluppo del processo affrontando le sfide emergenti, promuovendo il dialogo fra politica e scienza e rafforzando l'integrazione fra dimensioni economica e sociale dello sviluppo.

³ M. Zupi (2013), "L'agenda di sviluppo post-2015", CeSPI, *Osservatorio di Politica Internazionale*, N. 79, Roma.

L'*Open Working Group* (OWG) sugli SDG, istituito dall'Assemblea Generale il 22 gennaio 2013 con la partecipazione di 70 paesi, raggruppati nelle cosiddette 30 *constituency*, ha sviluppato nel corso di 13 incontri un rapporto che l'Assemblea Generale, con la risoluzione del 10 settembre 2014, ha elevato a base principale della nuova impostazione⁴. Al lavoro dell'OWG è stato affiancato il 21 giugno 2013 quello dell'*Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing* (ICESDF), formato da 30 membri, secondo quanto stabilito durante la conferenza di Rio+20, e supportato dal *Working Group on Financing for Sustainable Development*, integrato nell'*UN System Task Team on the Post-2015 Development Agenda* (istituito nel 2012 e composto da rappresentanti di oltre 60 organizzazioni internazionali ed enti delle Nazioni Unite). La discussione interna all'OWG è stata alimentata anche dai risultati di una serie di *global consultation* che hanno incluso 83 consultazioni nazionali e 11 consultazioni tematiche. Sono stati organizzati sondaggi diretti dell'opinione pubblica e una consultazione online denominata *My world* che ha raggiunto oltre 7 milioni di risposte. Gli esperti, nominati su base regionale paritaria, hanno prodotto un rapporto finale adottato nell'agosto 2014 e contenente indicazioni per la mobilitazione di risorse per lo sviluppo sostenibile⁵.

In tema di trasferimento tecnologico, la specifica sessione dedicata durante Rio+20 ha prodotto una richiesta alle agenzie delle Nazioni Unite di identificare meccanismi di facilitazione per lo sviluppo, trasferimento e disseminazione di efficienti tecnologie pulite. A questo scopo il Presidente dell'Assemblea Generale, sulla base della Risoluzione 67/203 del 21 dicembre 2012, ha convocato quattro *workshop* sul tema sfociati in quattro giorni di dialogo strutturato presso la stessa Assemblea che hanno prodotto una serie di raccomandazioni⁶.

Il Presidente dell'Assemblea Generale ha inoltre convocato nel primo semestre 2014 sei *High-level events and thematic dialogues*, focalizzati su trattamento delle acque ed energia sostenibile; contributo delle donne, dei giovani e della società civile; ruolo del partenariato; garanzia di società stabili e pacifiche; cooperazione triangolare Nord Sud e Sud Sud e ICT per lo sviluppo; diritti umani e stato di diritto. Nel settembre 2013, un *High-level stocktaking event* ha portato a sintesi il lavoro sviluppato durante i sei eventi⁷.

Un sostanziale apporto è stato, indubbiamente, fornito dai due principali organismi non intergovernativi coinvolti. L'*High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda* (HLP), istituito dal Segretario Generale nel luglio 2012, è stato co-presieduto dai Presidenti di Indonesia (Susilo Bambang Yudhoyono) e Liberia (Ellen Johnson Sirleaf) e dal Primo Ministro del Regno Unito (David Cameron), e ha riunito rappresentanti della società civile, del mondo della ricerca, del settore privato, di amministrazioni locali e nazionali. Il Panel ha pubblicato nel maggio 2013 il rapporto *A New Global Partnership*⁸ centrato su cinque indicazioni principali che includono la lotta alla povertà estrema e alle disuguaglianze, l'inserimento dello sviluppo sostenibile al centro dell'agenda post 2015, la trasformazione dell'economia facendo leva sull'importanza dell'occupazione piena e a condizioni dignitose e sull'inclusione, la promozione della pace e di istituzioni aperte e *accountable* per tutta la popolazione, la creazione di un nuovo partenariato globale.

Il secondo organismo non governativo è il *Sustainable Development Solutions Network* (SDSN), una rete globale indipendente di centri di ricerca, università e istituzioni tecniche che lavorano con diversi *stakeholder*, fra cui il settore privato, la società civile, agenzie delle Nazioni Unite e altre organizzazioni internazionali. Nel 2013, l'SDSN ha trasmesso al Segretario Generale il rapporto *An*

⁴ <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgsproposal>

⁵ http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/315&Lang=E.

⁶ <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/4673techreport.pdf>.

⁷ <http://www.un.org/en/ga/president/68/pdf/stocktaking/PGA%20Stocktaking%20Event%20-%20Summary.pdf>.

⁸ <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/8932013-05%20-%20HLP%20Report%20-%20A%20New%20Global%20Partnership.pdf>.

*Action Agenda for Sustainable Development*⁹ in cui propone dieci obiettivi per la promozione dello sviluppo sostenibile e una bozza di rapporto sulla questione della predisposizione di indicatori e di un sistema di monitoraggio per la valutazione dell'attuazione dell'Agenda.

Il 4 dicembre 2014, il Segretario Generale ha presentato all'Assemblea Generale il suo rapporto di sintesi per orientare i negoziati nel 2015, intitolato *The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet*¹⁰. Il documento di sintesi evidenzia la continuità diretta tra MDG e SDG, parlando esplicitamente della necessità di “completare il lavoro” avviato con gli MDG ma anche dell'opportunità di andare oltre, dinanzi all'opportunità che il 2015 diventi l'anno più importante in materia di sviluppo dal momento dell'istituzione delle Nazioni Unite. Il rapporto di sintesi riafferma la necessità di un'agenda universale e di trasformazione, che metta al centro le persone e il pianeta, fondata sui diritti umani e sostenuta da un partenariato globale. Inoltre, il Segretario Generale riconosce nei 17 Obiettivi e nei 169 target di sviluppo sostenibile proposti dall'OWG la base di partenza per il negoziato tra le parti, le cui discussioni dovranno necessariamente affrontare il correlato tema dei mezzi di realizzazione, cioè della finanza per lo sviluppo, oggetto dell'apposita conferenza di luglio 2015 ad Addis Abeba. Un'agenda fondata sull'interazione tra le tre dimensioni centrali dello sviluppo (economica, sociale e ambientale), il che implica una rivisitazione anche del modo di pensare e agire del sistema delle Nazioni Unite, come lo stesso Segretario Generale torna a sottolineare in un suo rapporto di fine marzo 2015 per il Consiglio Economico e Sociale intitolato *Mainstreaming of the three dimensions of sustainable development throughout the United Nations system*¹¹.

La partecipazione della società civile è stata uno dei pilastri dell'elaborazione dell'Agenda. Ne sono prova tangibile il lavoro della Campagna *Beyond 2015*, che riunisce oltre 1.300 organizzazioni di tutto il mondo, oppure - per quanto riguarda il mondo della ricerca, dei think-tank e delle università - quello della rete leader in Europa *EADI* che riunisce oltre 150 istituzioni universitarie e think tank di 28 paesi europei. Questo processo lungo, elaborato e reso molto complesso dalla scelta di fondarlo su un'ampia partecipazione e sulla volontà di allargare i temi sul tappeto, è considerato dalla società civile coinvolta un elemento di grande forza per il rilancio dell'azione internazionale¹². Come stabilito nella *A/69/L.46 – Draft decision - modalities for the process of intergovernmental negotiations on the post-2015 development agenda*, i co-facilitatori hanno assicurato il coinvolgimento degli *stakeholder*, che includono i Major Groups che dal primo Earth Summit del 1992 partecipano alle attività delle Nazioni Unite in tema di sviluppo sostenibile, la società civile¹³, i parlamenti, le autorità locali e il settore privato, sulla base della pratica dell'OWG e della Risoluzione 69/244.

2. La bozza del testo finale della nuova Agenda

La versione finale della bozza di agenda di sviluppo per il post-2015 è stata approvata a conclusione di un incontro plenario informale dopo due settimane di negoziati intergovernativi. La sessione finale, particolarmente laboriosa, ha visto le ultime modifiche che hanno interessato dettagli di questioni relative ai paragrafi sul clima, diritti dei migranti, popolazioni di territori sotto

⁹ <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2013/06/140505-An-Action-Agenda-for-Sustainable-Development.pdf>.

¹⁰ http://www.un.org/disabilities/documents/reports/SG_Synthesis_Report_Road_to_Dignity_by_2030.pdf.

¹¹ http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/75&referer=/english/&Lang=E.

¹² *Beyond 2015* (2015), New Global Sustainable Development Goals demand bold implementation commitments by Governments, Brussels (and globally), August 5, <http://www.beyond2015.org>.

¹³ Donne, bambini e giovani, popolazioni indigene, ONG, autorità locali, lavoratori e sindacati, mondo del business e aziende, comunità scientifico-tecnologica, contadini.

occupazione coloniale e straniera, condivisione dei benefici delle risorse genetiche, sostenibilità del debito, risorse per le diverse categorie di paesi maggiormente svantaggiati.

Come ha riportato l’Ambasciatore Donoghue con soddisfazione, un accordo è stato trovato anche sulle questioni più spinose, fra cui la modalità con cui presentare la relazione fra l’Agenda post-2015 e l’Addis Ababa Action Agenda, le Responsabilità Comuni ma Differenziate (*Common But Differentiated Responsibilities*, CBDR) e la forma di Preambolo e Dichiarazione nella loro funzione di sintesi.

Fig. 2. La struttura della bozza del testo finale e la nuvola delle parole contenute

- PREAMBLE – pp. 2
- DECLARATION - pp. 3-10
 - Introduction (parr. 1-6)
 - Our vision (parr. 7-9)
 - Our shared principles and commitments (parr. 10-13)
 - Our world today (parr. 14-17)
 - The new Agenda (parr. 18-38)
 - Means of Implementation (parr. 39-46)
 - Follow-up and review (parr. 47-48)
 - A call for action to change our world (parr. 49-53)
- SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS AND TARGETS - pp. 11-23 (parr. 54-59)
- MEANS OF IMPLEMENTATION AND THE GLOBAL PARTNERSHIP- pp. 24-26 (parr. 60-71)
- FOLLOW-UP AND REVIEW- pp. 27-29 (parr. 72-91)



Il testo finale contiene cinque parti che includono i 17 *Sustainable Development Goals* e i 169 *target* proposti dall’OWG nel 2014, solo parzialmente modificati.

La descrizione di Obiettivi e *target* è preceduta da un Preambolo, centrato su cinque parole chiave (le cinque P), che introduce un piano di azione per le persone, il pianeta e la prosperità (“for People, Planet and Prosperity”) e sottolinea il rafforzamento della pace universale (Peace) in “larger freedom” e riconosce lo sradicamento della povertà in tutte le sue forme e dimensioni, inclusa la povertà estrema, quale la più grande sfida globale e la premessa fondamentale per lo sviluppo sostenibile. Il Preambolo indica la natura universale e cooperativa dell’Agenda (Partnership) e l’impegno perché nessuno sia lasciato indietro.

Il Preambolo è seguito da una Dichiarazione in 53 paragrafi divisi in 8 sezioni: anzitutto un'introduzione generale e la *vision* alla base dell'Agenda, riassunta in tre paragrafi che riaffermano la volontà di costruire un mondo inclusivo, equo, liberato dalla povertà e che dia benessere e opportunità di sviluppo a tutti gli esseri umani nel rispetto dell'ambiente e in armonia con la natura. La Dichiarazione riafferma poi, nella sezione successiva, una serie di principi condivisi dai paesi membri come base del rinnovato impegno, fra cui la Dichiarazione di Rio+20 e il principio delle responsabilità comuni ma differenziate. Un richiamo agli MDG, alle sfide ancora aperte e alla necessità di operare per completare il lavoro fin qui realizzato precede il corpo della Dichiarazione, rappresentato dall'Agenda che costituisce la sezione con più paragrafi (21 paragrafi: dal 18 al 38) e declina gli impegni sanciti dagli Obiettivi e *target*, richiamando alcuni elementi chiave dell'impostazione, fra cui il riconoscimento dell'importanza dell'attenzione alla sostenibilità e del ruolo di alcuni attori come le donne e i migranti. La sezione seguente della Dichiarazione sottolinea la necessità di costruire un nuovo partenariato e di rivitalizzare i *Means of Implementation* (MoI), di cui viene esplicitamente ricordata l'importanza e che vengono richiamati sia nel 17° Goal, dedicato all'argomento, che in diversi *target* riferiti ai vari Goal tematici.

Il testo fa riferimento ai risultati della Terza Conferenza Internazionale sul Finanziamento dello Sviluppo conclusasi ad Addis Abeba il 16 luglio 2015, ribadendo il ruolo dell'aiuto pubblico allo sviluppo quale catalizzatore per la mobilitazione di risorse, non solo finanziarie, da altre fonti fra cui il settore privato (dalle piccole imprese alle multinazionali), la società civile e le organizzazioni filantropiche. Nella penultima sezione si assegna all'High-level Political Forum on Sustainable Development il ruolo centrale a livello globale per la gestione del *follow-up* dell'adozione dell'Agenda, con i Governi come primi responsabili. A questo scopo, devono essere rafforzate le capacità delle istituzioni statistiche, soprattutto nei paesi africani, per poter garantire un adeguato e affidabile flusso di dati relativi agli indicatori. Si fa anche un esplicito riferimento all'impegno comune per sviluppare indicatori complementari al PIL per la misura del progresso. L'ultima sezione chiama all'azione i diversi attori comprendendo nell'appello - oltre ai governi e alle istituzioni internazionali - anche i parlamenti, le autorità locali, le popolazioni indigene, la società civile, le imprese e il settore privato in generale, la comunità scientifica e l'intera popolazione.

Alla Dichiarazione segue la parte centrale del documento, intitolata *Sustainable Development Goals and targets*, con la lista degli 17 Obiettivi e 169 *target* che ricalca con alcune modifiche la proposta presentata dall'OWG nel luglio 2014. Si tratta principalmente di revisioni tecniche individuabili negli Obiettivi 2 (nutrizione), 3 (sanità), 4 (istruzione), 6 (risorse idriche), 7 (energia), 8 (crescita economica ed occupazione), 9 (infrastrutture), 11 (urbanizzazione), 14 (oceani e mari), 15 (ecosistemi territoriali) e 17 (MoI).

Il documento riserva una parte specifica a quest'ultimo tema, precisando la relazione fra la *Addis Ababa Action Agenda* (AAAA: si veda capitolo più avanti) e l'Agenda di sviluppo post-2015. Come già in parte indicato nella Dichiarazione, il documento ribadisce che l'Agenda post 2015 e gli SDG possono essere realizzati solo nel contesto di un partenariato globale rivitalizzato, sostenuto dalle politiche e dalle azioni concrete delineate nella AAAA.

Inoltre, si stabilisce che la AAAA "*è a sostegno, complemento e contribuisce a contestualizzare i MoI e i target dell'Agenda 2030*" (par. 62), mentre viene riprodotto il paragrafo 123 della stessa AAAA che istituisce il *Technology Facilitation Mechanism* (TFM) a sostegno del raggiungimento degli obiettivi sulla base della cooperazione *multistakeholder* fra stati membri, comunità scientifica, settore privato e società civile, che si concretizzerà in un team di lavoro interagenzie, in un forum su tecnologia e innovazione e in una piattaforma di collaborazione fra i diversi attori.

Il TFM rappresenta un tema spinoso la cui istituzione era già prevista nel documento finale di Rio+20 e che ha a lungo contrapposto Nord e Sud del Mondo. Come è emerso nel seminario di New York dell'aprile 2015, nell'ambito della sessione di lavoro congiunta tra processo post-2015 e processo sulla finanza per lo sviluppo, per molti paesi del Sud del mondo l'accesso alla tecnologia più avanzata, attraverso meccanismi di trasferimento, è la via principale allo sviluppo; mentre paesi

del Nord come gli Stati Uniti e le imprese multinazionali temono che tramite questi meccanismi si riduca di fatto la tutela dei diritti di proprietà intellettuale (*Intellectual property rights*, IPR), ed è proprio questa la ragione per cui i paesi del Nord hanno opposto resistenza durante l'intero negoziato per l'agenda di sviluppo post-2015 ad una menzione esplicita del tema degli IPR. L'ultima parte del documento, infine, definisce il quadro per il “*follow-up and review*” ai livelli nazionale, regionale e globale. Gli indicatori per gli SDG saranno sviluppati entro marzo 2016 dall'*Inter-agency and Expert Group on SDG Indicators* (IAEG-SDGs) in accordo con la *UN Statistical Commission*. Successivamente, verranno adottati dall'ECOSOC e dall'Assemblea Generale e saranno completati dagli indicatori per i livelli nazionali e regionali che saranno sviluppati, invece, dagli stati membri.

Un impegno specifico viene stabilito per il sostegno ai PVS e in particolare ai paesi africani, a quelli a basso reddito, a quelli insulari e senza sbocco al mare, per rafforzare le capacità degli uffici statistici nazionali e dei sistemi di raccolta e analisi dati. A livello globale, l'HLPF riceverà dal Segretario Generale l'annuale *SDG Progress Report* basato sulle statistiche nazionali e regionali, nonché il *Global Sustainable Development Report*, che avrà fra l'altro la funzione di rafforzare il dialogo fra scienza e politica.

3. Gli Obiettivi e i target di sviluppo sostenibile (SDG)

I 17 SDG proposti, riprendendo il lavoro dell'OWG, definiscono l'orizzonte di intervento per le politiche di sviluppo nei diversi paesi e a livello mondiale. Essi sono:

1. Eliminare la povertà in tutte le sue forme e dovunque;
2. Eliminare la fame, conseguire la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere l'agricoltura sostenibile;
3. Garantire salute e benessere per tutti a qualsiasi età;
4. Garantire un'istruzione di qualità inclusiva ed equa e promuovere opportunità di apprendimento permanente per tutti;
5. Raggiungere l'uguaglianza di genere e l'*empowerment* di tutte le donne e ragazze;
6. Assicurare a tutti disponibilità e gestione sostenibile dell'acqua, condizioni d'igiene e smaltimento dei rifiuti;
7. Assicurare a tutti accesso a un'energia moderna, sostenibile e a prezzi equi;
8. Promuovere una crescita economica sostenuta, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva e un lavoro a condizioni dignitose per tutti;
9. Costruire infrastrutture resilienti, promuovere un'industrializzazione inclusiva e sostenibile e favorire l'innovazione;
10. Ridurre le disuguaglianze tra i paesi e all'interno dei paesi;
11. Rendere le città e tutti gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili;
12. Garantire modelli di produzione e consumo sostenibili;
13. Adottare misure urgenti per contrastare i cambiamenti climatici e gli impatti che ne derivano;
14. Conservare e usare in modo sostenibile oceani, mari e risorse marine per lo sviluppo sostenibile;
15. Proteggere, ripristinare e promuovere l'uso sostenibile degli ecosistemi terrestri, gestire in modo sostenibile le foreste, combattere la desertificazione, arrestare e invertire il processo di degrado della terra e la perdita di biodiversità;
16. Promuovere società pacifiche e inclusive per lo sviluppo sostenibile, garantire accesso alla giustizia per tutti e costruire istituzioni efficaci, trasparenti e inclusive a tutti i livelli;

17. Rafforzare i mezzi e le risorse finanziarie necessarie per lo sviluppo sostenibile (MoI) e rilanciare il partenariato globale per lo sviluppo sostenibile.

Scorrendo la lista e confrontandola con quella degli MDG, è evidente lo sforzo di promuovere un impegno in piena continuità con gli Obiettivi del 2000, ripresi e rafforzati (uno su tutti: si passa dal dimezzare la povertà assoluta - MDG1 – alla sua eliminazione totale – SDG1). Si tratta però anche di un allargamento dell'agenda, fondata sui tre pilastri (sociale, economico e ambientale), e non più solo su quello sociale come nel caso degli MDG, il che spiega il numero più che raddoppiato degli obiettivi.

Quello che è meno evidente è il tentativo, solo molto parzialmente riuscito, di evitare una logica settoriale (il cosiddetto *silo approach*) che si limiti ad affiancare, sommandoli uno all'altro, una lista di obiettivi distinti e numerosi, collegati alcuni alla dimensione sociale dello sviluppo, altri a quella economica e altri ancora a quella ambientale. Nelle intenzioni, la logica da adottare dovrebbe essere quella dell'approccio integrato delle tre dimensioni (o *nested approach*), che coglie la complessità del reale in cui esse convivono. Il riscontro di questo tentativo lo si dovrebbe trovare scorrendo la lista dei target: nel caso degli MDG erano inizialmente 18 e divennero poi 21 nel 2006, nel caso degli SDG sono addirittura 169, cioè oltre otto volte più numerosi.

Tra i numerosi target che definiscono l'agenda SDG esistono legami stretti riconducibili al tema di riferimento, pur essendo associati a goal diversi: per esempio, il tema della salute è esplicitamente indicato nel goal 3 (*Garantire salute e benessere per tutti a qualsiasi età*) che, a sua volta, ricomprende 13 target; tuttavia, ci sono altri 8 target – associati ai goal 2, 6, 11 e 12 – che si riferiscono esplicitamente alla salute. In questo senso, si può parlare - come fa il Segretario generale delle Nazioni Unite - di un raggruppamento allargato di target tematici, che vanno al di là di quelli associati in senso stretto ad un goal specifico. Anche nel caso del goal 2 (*Eliminare la fame, conseguire la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere l'agricoltura sostenibile*) – che è una delle aree prioritarie della politica italiana di cooperazione allo sviluppo - la correlazione tra ambiti distinti come la gestione del territorio, i metodi di produzione agricola, gli ecosistemi, la nutrizione e la sicurezza alimentare è esplicitata, diversamente dal passato. Più in generale, molti target sono di fatto correlati a due o tre obiettivi di sviluppo. Ciò rende più complesso il lavoro di analisi, ma anche quello operativo delle organizzazioni che si occupano di politiche di sviluppo e di cooperazione internazionale allo sviluppo, chiamate a superare l'approccio settoriale che caratterizza tradizionalmente il loro operato, alla ricerca di maggiore coordinamento e coerenza tra le parti.

Una particolarità che, invece, caratterizza i target dell'agenda post-2015 relativa agli SDG, distinguendoli da quelli degli MDG, è la connessione diretta col tema dei MoI (*Means of Implementation*). Nel quadro degli MDG, infatti, l'Obiettivo 8 (Sviluppare un partenariato globale per lo sviluppo), si articolava in 6 target (e 16 indicatori) relativi al tema dei MoI, esaurendoli. Nel caso degli SDG, l'ultimo Obiettivo, il 17, è relativo ai MoI (*Rafforzare i mezzi e le risorse finanziarie necessarie per lo sviluppo sostenibile e rilanciare il partenariato globale per lo sviluppo sostenibile*) e prevede ben 19 target relativi a finanza, tecnologia, *Capacity-building*, commercio e temi sistemici come coerenza delle politiche, partenariato multi-stakeholder e monitoraggio; tuttavia, scorrendo gli altri 16 SDG si scopre che i target correlati sono distinti in due categorie: da una parte, indicati coi numeri in ordine crescente, si tratta di target specifici; da un'altra parte, classificati con lettere in ordine crescente, ci sono target in termini di MoI. Complessivamente, ci sono 107 target di tipo tradizionale e 62 target afferenti al campo dei MoI, non riconducibili unicamente all'ultimo Obiettivo, ma esplicitamente ancorati ai diversi Obiettivi.

Provando a schematizzare le differenze in termini di numeri tra target dell'agenda MDG e quella SDG, si ottiene una tabella che restituisce immediatamente la sistematicità del maggiore numero di informazioni esibite nel caso degli SDG e, di converso, la tendenza alla sintesi comunicativa degli MDG che offrivano un livello di dettaglio relativamente maggiore solo in materia di salute (il focus

degli MDG) e di sostenibilità ambientale (un'area su cui – si diceva già negli anni Novanta - occorreva investire maggiormente).

Tab. 1. Confronto tra MDG* e SDG in termini di target

goal	SDG		MDG	
	N. target	N. target relativi a MoI	N. target	N. indicatori
1	5	2	1	3
2	5	3	1	2
3	9	4	6	19
4	7	3	1	3
5	6	3	1	3
6	6	2		
7	3	2		
8	10	2	1	4
9	5	3		
10	7	3		
11	7	3		
12	8	3		
13	3	2		
14	7	3	4	10
15	9	3		
16	10	2		
17		19	6	16
Tot.	107	62	21	60
	169			

* - Nel caso degli MDG, gli Obiettivi 1, 2 e 8 sono in realtà tutti accorpati nell'Obiettivo 1, mentre i target associati all'Obiettivo 3 sono suddivisi in tre Obiettivi separati (ob. 4 sulla mortalità infantile, ob. 5 sulla salute materna e ob. 6 su AIDS; malaria ed altre malattie).

Rispetto al quadro degli MDG, negli SDG i target sono molto più numerosi e si tratta di un numero molto alto anche in termini assoluti, il che renderà inevitabilmente più complicato il monitoraggio futuro e meno immediata e comunicabile al pubblico la restituzione dei risultati; ma soprattutto si dovrà fare i conti con la difficoltà di rilevazione e affidabilità delle informazioni disponibili in molti paesi.

In concreto, ciò porrà dei problemi nel corso del 2016, quando si tratterà di mettere a punto e verificare il lavoro operativo sul fronte degli indicatori da monitorare: nel caso degli MDG, gli indicatori utilizzati sono passati da 48 (nel 2000) a 60 (nel 2006), cioè oltre tre volte il numero dei target, il cui stato di avanzamento si misura proprio attraverso uno o più indicatori. I 60 indicatori relativi agli MDG hanno evidenziato negli anni gravi problemi di disponibilità e affidabilità dei dati in molti PVS; ed è lecito a maggior ragione attendersi simili difficoltà nel caso dei più numerosi e dettagliati indicatori relativi ai 169 target degli SDG, a meno di un investimento massiccio proprio sul fronte della cosiddetta "rivoluzione dei dati", che deve significare anche e soprattutto il rafforzamento delle capacità nazionali di raccogliere sistematicamente informazioni statistiche. Se si dovesse mantenere la stessa proporzione tra target e indicatori registrata negli MDG (1:3), per l'agenda degli SDG ciò vorrebbe dire monitorare lo stato di avanzamento di oltre 500 indicatori, un numero davvero elevato e poco gestibile. Soprattutto, è difficile immaginare che si possa disporre di una batteria di indicatori così numerosa e identica in tutti i paesi: l'idea di fondo che l'agenda degli

SDG sia universale - cioè interessi indistintamente tutti i paesi del mondo, al Sud come al Nord - ma al contempo debba essere adattata alle specificità del contesto nazionale, non può prescindere dall'adozione di indicatori standardizzati. Per questa ragione, la definizione del minimo comune denominatore rappresentato da un numero limitato di indicatori comuni a tutti i paesi sarà la principale sfida per la messa in opera dell'agenda post-2015.

Infine, sempre confrontando l'agenda MDG e quella SDG, è evidente come - oltre al passaggio da una visione unidimensionale (sviluppo sociale) a una tridimensionale (sviluppo sociale, economico e ambientale) e ad un raccordo tra tre ambiti solitamente distinti come ambito di lavoro (i contenuti dello sviluppo, i MoI e l'agenda ambientale e dei cambiamenti climatici: tre ambiti istituzionali chiamati a raccordarsi nel 2015 con gli eventi rispettivamente di Addis Abeba, New York e Parigi) - ci sia l'emergere oggettivo di temi nuovi nell'agenda. A livello di Obiettivi, ci sono due Obiettivi indipendenti e che qualificano trasversalmente il modello di sviluppo: si tratta della disuguaglianza (ob. 10: *Ridurre le disuguaglianze tra i paesi e all'interno dei paesi*) e il modello di produzione e consumo (ob. 12: *Garantire modelli di produzione e consumo sostenibili*), legato anche al sistema energetico da promuovere, basato sulle fonti rinnovabili (ob. 7: *Assicurare a tutti accesso a un'energia moderna, sostenibile e a prezzi equi*). Obiettivi indipendenti e trasversali in grado di imprimere, se fossero presi alla lettera, una svolta profonda al paradigma del modello di sviluppo, in termini di una reale trasformazione di sistema. A livello di target, invece, si affermano molti temi, tra cui vale la pena di menzionare quello delle migrazioni, altro nodo di particolare interesse per l'Italia: si tratta di un termine che appare ben 15 volte nel testo, con riferimento alle fasce vulnerabili delle persone che devono essere *empowered*, ma anche in relazione al ruolo di protagonisti dello sviluppo che i migranti svolgono e possono svolgere in futuro (in particolare il paragrafo 29 del testo è molto netto in proposito). In termini di target, sono menzionati con riferimento all'Obiettivo 8 relativo all'occupazione (target 8.8), all'Obiettivo 10 relativo alle disuguaglianze (target 10.7 e 10.c) e all'Obiettivo 17 relativo ai MoI (target 17.18).

4. La discussione sulla nuova Agenda

Il testo approvato il 2 agosto è stato reso pubblico il 12 agosto. Nelle settimane successive sono arrivati i primi commenti. I principali mezzi di informazione, in realtà, non hanno dato risalto immediato al documento, probabilmente per il concorso di ferragosto e di un contenuto che in sostanza riprende pedissequamente la lista degli SDG proposti dal documento dell'OWG.

L'impianto degli SDG era stato in precedenza ampiamente criticato, anche in modo radicale: ad esempio il settimanale *The Economist* a fine marzo, palesemente ancorato ad una visione degli SDG come obiettivi per aiutare i paesi più poveri, li aveva definiti un esercizio visionario e destinato a fallire, prolisso e disordinato; non solo un'opportunità sprecata, ma un vero e proprio tradimento perpetrato ai danni dei più poveri, un pasticcio per il numero troppo elevato di obiettivi e target che finiscono con l'imporre nessuna priorità e che sono irrealistici per il semplice fatto che richiederebbero finanziamenti dell'ordine di 2-3 mila miliardi di dollari l'anno (qualcosa come il 15% dei risparmi mondiali o il 4% del PIL mondiale), cioè un ordine di grandezza decine di volte superiore a quanto è lecito attendersi. Gli MDG non erano solo pochi e semplici, ma anche abbastanza vaghi da permettere una declinazione in chiave nazionale, mentre 169 target sono troppi, confusi e così vincolanti da non adattarsi alle specificità dei diversi contesti; insomma, si tratta di obiettivi "stupidi", perché non si focalizzano solo sul goal 1 (che richiederebbe 65 miliardi di dollari l'anno per essere raggiunto), magari aggiungendo quelli relativi all'istruzione delle bambine o della salute materna e infantile (un MDG che non è stato raggiunto affatto), finendo con incorporare tutto

ciò che chiedevano le numerose e disparate lobby presenti a New York¹⁴. Una critica che, in modo più diplomatico, non era stata risparmiata neanche da un articolo dell'economista Marc F. Bellemare su *Foreign Affairs*, quando citando il noto saggio di Gilbert Rist, *History of Development*, ricordava che lo sviluppo, un tempo considerato un fenomeno complesso ma relativamente coerente, si stava polverizzando in un pulviscolo di obiettivi i cui collegamenti reciproci non era più dato conoscere¹⁵.

In relazione, invece, al documento pubblicato ad agosto, i commenti sono stati anzitutto quelli ufficiali. Ban Ki-moon lo ha salutato definendolo “*l’Agenda di tutti, un piano d’azione per eliminare la povertà in tutte le sue dimensioni, irreversibilmente, dovunque, senza lasciare nessuno indietro. Un’agenda che si propone di assicurare la pace e la prosperità, di consolidare un partenariato che metta le persone e il pianeta al centro. I 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile sono integrati, interconnessi e indivisibili, sono gli obiettivi di tutti e dimostrano la grandezza, l’universalità e l’ambizione di questa nuova Agenda.*”

Non sono mancate altre letture positive seguite all’accordo. In particolare, vengono evidenziati alcuni punti di forza fra cui, in primo luogo, oltre all’ampiezza del meccanismo di consultazione adottato, il rapporto con l’esperienza degli MDG e il carattere universalistico dell’impegno cui la comunità internazionale è chiamata a partecipare.

La generale valutazione positiva dello strumento degli MDG mette in risalto la loro funzione di punto di riferimento per le politiche e i programmi di lotta alla povertà di governi e istituzioni internazionali, nonché per il loro monitoraggio da parte della società civile. La scadenza quindicennale ha rappresentato un’occasione per fondare una nuova fase di impegno su alcuni degli elementi positivi dell’esperienza partita nel 2000, e fra tutti la strutturazione in obiettivi precisi e definiti, che dovranno essere dotati di indicatori per la misurazione degli impegni, dei progressi e dei risultati. Allo stesso tempo, si è detto e scritto, il rinnovo dell’iniziativa da parte della comunità internazionale può permettere di affrontare oggi alcune delle debolezze affiorate nel corso degli ultimi anni.

In primo luogo, il dibattito preparatorio ha evidenziato una generale volontà di espandere il profilo dell’agenda, superando la più volte richiamata eccessiva ristrettezza tematica degli MDG che mancavano di un chiaro riferimento alle cause della povertà e alla natura multidimensionale dello sviluppo. Ulteriori lacune, strettamente legate alle criticità appena citate, sono la marginalità riservata alla questione della disuguaglianza di genere, l’assenza di obiettivi riguardanti i diritti umani e la poca chiarezza in materia di sviluppo economico, punti che insieme a molti altri hanno trovato spazio nella molto più ampia articolazione raggiunta con l’Agenda post-2015.

Altro tema di discussione è il tipo di coinvolgimento da parte dei paesi membri. Sebbene gli MDG fossero validi in linea di principio per tutti i paesi firmatari, erano normalmente trattati quali obiettivi da raggiungere da parte dei PVS attraverso il finanziamento dei donatori. Gli SDG, al contrario, grazie soprattutto alla forte espansione tematica e alla centralità della questione della sostenibilità globale dello sviluppo, coinvolgono in maniera paritaria e interdipendente l’intera comunità internazionale, mutando, almeno nelle intenzioni, il profilo dell’azione internazionale per lo sviluppo che per oltre mezzo secolo ha seguito la logica donatore-beneficiario, in modo da riflettere i nuovi equilibri mondiali.

Sempre in questa prospettiva, il partenariato globale rilanciato dal processo post-2015 pone le basi per una integrazione effettiva del concetto di interdipendenza nelle pratiche di cooperazione internazionale. Allo stesso modo, il profilo *multi-stakeholder* che ha improntato la fase preparatoria richiama la volontà di individuare modalità efficaci di mobilitare i diversi segmenti della società

¹⁴Redazione (2015), “The 169 commandments. The proposed sustainable development goals would be worse than useless”, e “Global economic development. Unsustainable goals: 2015 will be a big year for global governance. Perhaps too big”, *The Economist*, 28 marzo.

¹⁵ M. F. Bellemare (2015), “Development Bloat. How Mission Creep Harms the Poor”, *Foreign Affairs*, 5 gennaio.

internazionale sugli obiettivi comuni, a cominciare dalla necessità di un coinvolgimento maggiore e diretto del settore privato nelle sfide dello sviluppo.

Un ulteriore elemento di forza degli SDG che viene approfondito riguarda il monitoraggio del processo di realizzazione dell'Agenda. Il riconoscimento della necessità di elevare la qualità del *reporting* è testimoniato dalla presenza di una parte consistente del testo di accordo che tratta precisamente dell'architettura della funzione di *follow-up and review*.

Per quanto riguarda la struttura degli Obiettivi, l'allargamento dell'orizzonte tematico soddisfa – secondo le dichiarazioni ufficiali di governi e organizzazioni delle Nazioni Unite - molte delle specifiche esigenze emerse durante la fase preparatoria, avendo fra i risultati anche l'inclusione di molti elementi della riflessione sugli ostacoli allo sviluppo, fra cui la disuguaglianza, i modelli insostenibili di produzione e consumo, l'inadeguatezza delle infrastrutture e della circolazione dell'innovazione tecnologica e la carenza di opportunità di impiego pieno a condizioni dignitose. La dimensione ambientale assume un ruolo decisivo grazie alla presenza, tra l'altro, di specifici Obiettivi su cambiamento climatico, risorse oceaniche e marine, ecosistemi e biodiversità.

L'accoglienza al testo da parte degli stati membri riflette le posizioni che sono andate via via delineandosi nel corso del negoziato (vedi tabella in Appendice). Molte delle dichiarazioni (fra cui, nello specifico, quelle di Stati Uniti, India e Svizzera) hanno sottolineato la grande rilevanza del processo e dell'accordo raggiunto che rilancia l'azione multilaterale.

Uno dei gruppi più importanti al tavolo è stato quello dei cosiddetti G77¹⁶ + Cina, che è stato rappresentato nell'incontro finale dal Sudafrica. Nella dichiarazione a commento del testo approvato, il delegato sudafricano ha sottolineato l'importanza del riconoscimento dello sradicamento della povertà in tutte le sue forme quale maggiore sfida e principale presupposto per lo sviluppo sostenibile, concetto che è stato successivamente ribadito anche dal rappresentante indiano.

A nome dei 48 paesi meno avanzati (*the Least developed countries*, LDC), il Benin ha espresso grande soddisfazione per l'esito del negoziato auspicando il mantenimento della forma definitiva del documento, mentre le Maldive, in rappresentanza di 39 paesi insulari (*Alliance of Small Island States*, AOSIS), ha subordinato l'approvazione ad un accordo su alcune modifiche al testo relativo all'Obiettivo 13 sui cambiamenti climatici.

Dai paesi africani - sia come gruppo regionale sia a livello di alcuni stati, come nel caso della Nigeria - sono venuti apprezzamenti per il valore conferito all'*ownership*, alle priorità, alla legislazione e al contesto culturale nazionali. Dalla Nigeria, affiancata dall'Iran, sono venute tuttavia anche puntualizzazioni sull'importanza dell'attenzione ai valori religiosi nazionali e sui limiti del mandato nell'Agenda relativo a orientamento sessuale, identità di genere e diritto all'aborto (l'ambito dei diritti umani, quello dei *Sexual and reproductive health and rights* o SRHR, su cui si sono registrate maggiori contrapposizioni e resistenze in seno ai processi negoziali).

Anche dall'America latina sono giunte note di apprezzamento, in particolare da Messico e Colombia, che apprezzano il cambiamento di paradigma dello sviluppo che si sposta dalla crescita delle imprese al benessere sostenibile di tutti gli individui. Considerazioni puntuali sull'impegno a fornire le risorse finanziarie necessarie all'azione sono state proposte dall'UE, che ha raccolto numerose manifestazioni di consenso dalla platea in diversi passaggi, fra cui la riaffermazione della volontà di fornire un contributo rilevante. Il rappresentante indiano ha sottolineato la soddisfazione per la riaffermazione delle Responsabilità Comuni ma Differenziate e il mantenimento dell'intero impianto di SDG sviluppato dall'OWG nel 2014.

¹⁶ Il Gruppo dei 77 è la maggiore organizzazione intergovernativa dei paesi in via di sviluppo in seno alle Nazioni Unite, ed ha lo scopo di fornire ai paesi del Sud i mezzi per articolare e promuovere i propri interessi economici collettivi e aumentare la loro capacità negoziale comune su tutte le principali questioni economiche internazionali. Il G77 promuove inoltre la cooperazione Sud-Sud per lo sviluppo. <<http://www.g77.org/>> (N.d.R.)

Nelle dichiarazioni sembra essere, quindi, superata la posizione espressa soprattutto dal Regno Unito negli interventi del primo ministro Cameron¹⁷, circa l'opportunità di snellire il numero di Obiettivi per rendere l'intero impianto più incisivo dal punto di vista comunicativo.

Anche la società civile internazionale sembra aver accolto positivamente l'accordo. Nelle parole di Leo Williams, coordinatore della Campagna *Beyond 2015*, l'investimento notevole di risorse da parte della comunità internazionale guidata dalle strutture messe in campo dalle Nazioni Unite ha dato frutti importanti¹⁸. Viene in questo caso salutato con favore l'elevato livello di ambizione e il chiaro impegno verso l'approccio universalistico e integrato, i passi avanti per realizzare inclusione e partecipazione senza esclusione alcuna anche nelle fasi di realizzazione e *follow-up*, e il deciso focus sul tema dell'uguaglianza di genere.

Anche l'accento sui temi ambientali presente nella Dichiarazione è considerato un elemento positivo e viene accolto favorevolmente il riferimento all'aumento della temperatura media globale di 2/1,5 °C quale ostacolo allo sviluppo sostenibile nel paragrafo 31. La Campagna *Beyond 2015* auspica, però, l'inserimento anche i riferimenti alla non discriminazione e alla necessità di promuovere politiche indirizzate alla redistribuzione. Si pone, inoltre, la scottante questione della concretizzazione degli impegni, iniziando dalla richiesta rivolta ai governi di fornire risposte a livello nazionale non oltre il 2018, fissando *baseline* e *benchmark* per ognuno dei *target*. Gli stessi governi sono incoraggiati a programmare valutazioni regolari dei progressi con cadenza almeno quadriennale, includendo l'importante livello subnazionale nella rilevazione e analisi dei dati.

Le dichiarazioni a caldo da parte di altri esponenti delle maggiori organizzazioni della società civile sono notevolmente allineate sui principali punti menzionati¹⁹. Jens Martens, direttore del *Global Policy Forum* di Bonn, esprime soddisfazione con toni simili a quelli usati da *Beyond 2015* per un'agenda ambiziosa, che affronta le crescenti disuguaglianze fra paesi e comunità e si propone di eliminare la povertà in tutte le sue forme. Meno entusiasmo viene riservato alla parte del testo finale che tratta dei MoI. Secondo la sua lettura, che trova riscontro in altre dichiarazioni di esponenti della società civile internazionale, la realizzazione degli SDG avrà bisogno di cambiamenti sostanziali che interessino le politiche fiscali e la *governance* finanziaria globale.

Parole simili sono contenute nel corposo *European Development Report* pubblicato a maggio da alcuni think tank europei – l'inglese ODI (*Overseas Development Institute*), l'olandese ECDPM (*European Centre for Development Policy Management*), il tedesco GDI (*German Development Institute*), l'Università di Atene e il Southern Voice Network. Il rapporto dichiarava esplicitamente che gli SDG richiederanno un incremento significativo di risorse finanziarie, ben al di là dell'Aiuto pubblico allo sviluppo, e tali risorse aggiuntive a loro volta richiederanno quadri istituzionali e di politiche ben diversi dal passato a livello locale, nazionale e globale. Si sottolinea, perciò, il nesso che associa gli SDG ad una diversa finanza e questa a nuove ed efficaci politiche, tre componenti che insieme possono concorrere a realizzare un'agenda realmente universale e di trasformazione profonda²⁰.

Bhumika Muchhala, del *Third World Network*, definisce il testo, invece, vago e nota come non siano presenti accenni a impegni precisi in termini di risorse aggiuntive internazionali, mentre sembra si faccia molto affidamento sull'apporto del settore privato e sulla mobilitazione delle risorse interne ai PVS. Anche rispetto al preconizzato partenariato *multi-stakeholder*, Muchhala

¹⁷ <http://www.theguardian.com/global-development/2014/sep/24/un-begins-talks-sdgs-battle-looms-over-goals>.

¹⁸ Leo Williams (2015), *Beyond 2015 and 'Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development'* Submitted on Tue, 08/11/2015 - 11:04, <http://www.beyond2015.org>.

¹⁹ DeenT. (2015), U.N. Targets Trillions of Dollars to Implement Sustainable Development Agenda, Inter Press Service, <http://www.ipsnews.net/>

²⁰ ODI, ECDPM, GDI, Università di Atene, Southern Voice Network (2015), *2015 European Report on Development: Combining finance and policies to implement a transformative post-2015 development agenda*, Commissione Europea, Bruxelles.

sottolinea l'assenza di questioni quali quelle della trasparenza e dell'*accountability* o delle valutazioni e monitoraggi da parte di terze parti indipendenti.

Anche i numerosi passi avanti sui temi della disparità di genere hanno riscosso consensi da parte della società civile. La *International Women's Health Coalition* considera la bozza un rilevante segnale dell'intenzione di operare un significativo cambiamento e riafferma la necessità di mantenere alta l'attenzione perché i governi nazionali lavorino per mantenere gli impegni. Deon Nel, direttore esecutivo per la *Conservation* del WWF, ha usato parole del genere, esprimendo soddisfazione per la svolta ambientalista che stabilisce un percorso comune per persone, pianeta e prosperità e sposta l'attenzione sul piano nazionale per il raggiungimento di risultati concreti.

5. Il finanziamento dello sviluppo sostenibile: i nodi irrisolti della Conferenza di Addis Abeba

La concretizzazione degli impegni indicati dagli SDG poggia, in primo luogo, sulla capacità dei paesi e della comunità internazionale di attuare quella che viene giudicata la più grande mobilitazione di risorse per lo sviluppo. Due mesi prima del summit di New York, e in relazione diretta con l'agenda degli SDG, si è tenuta ad Addis Abeba dal 13 al 16 luglio 2015 la Terza Conferenza delle Nazioni Unite sulla Finanza per lo Sviluppo, che ha affrontato il tema specifico e approvato la *Addis Ababa Action Agenda* (AAAA), con risultati giudicati però insufficienti da molti *stakeholder*.

Il Segretario Generale Ban Ki-moon ha detto di considerare l'Agenda di Addis Abeba un importante "passo avanti" per costruire un mondo di prosperità e dignità per tutti: parole che sono state da molti interpretate come il riconoscimento della necessità di fare ulteriori progressi sulle questioni rimaste irrisolte. Allo stesso modo, la sua Consulente Speciale per il processo post 2015, Amina J. Mohammed, riconoscendo la delusione suscitata dal documento finale, ha chiesto alla società civile di mantenere la speranza perché convinta che le strade su tutti i temi di interesse siano comunque state aperte²¹.

L'Action Agenda è un documento di 31 pagine articolato in 134 punti suddivisi in due parti principali. La prima parte stabilisce il quadro globale per il finanziamento dello sviluppo post-2015, mentre la seconda parte è dedicata alle Aree di Azione che comprendono le risorse pubbliche nazionali, le imprese e il settore privato finanziario nazionale e internazionale, la cooperazione internazionale allo sviluppo, il commercio internazionale come motore dello sviluppo, la sostenibilità del debito, le questioni sistemiche, l'innovazione scientifica e tecnologica e del *capacity building*, la raccolta e il monitoraggio dei dati e il *follow-up*.

L'accordo definisce il fabbisogno finanziario per raggiungere gli Obiettivi della nuova agenda quantificandolo nell'ordine di alcune migliaia di miliardi di dollari l'anno e indica la possibilità concreta di raggiungere tale somma in ragione del risparmio pubblico e privato, a condizione che "le risorse finanziarie siano investite e allineate conformemente alle aree prioritarie definite dall'Agenda di sviluppo". A questo scopo, l'Action Agenda predispone:

1. una cornice globale per il finanziamento dello sviluppo sostenibile, che allinea tutti i flussi di risorse e le politiche, pubbliche e private, nazionali e internazionali, con le priorità economiche, sociali e ambientali;
2. un set di politiche per gli stati membri, con un pacchetto di oltre cento misure concrete per attingere alle possibili fonti di risorse finanziarie, tecnologiche, per l'innovazione, il

²¹Anyangwe E. (2015), Glee, relief and regret: Addis Ababa outcome receives mixed reception, The Guardian, <http://www.theguardian.com>.

commercio e la rilevazione di dati per sostenere la mobilitazione dei mezzi per una trasformazione globale verso lo sviluppo sostenibile²².

L'accordo indica gli impegni, gli strumenti e gli obiettivi che incoraggiano i paesi a definire i propri *target* e le scadenze nazionali per accrescere le entrate, utilizzare il sostegno internazionale, rafforzare la cooperazione fiscale internazionale e la lotta ai flussi illeciti e velocizzare il rientro dei capitali.

Inoltre, il testo impegna alla trasparenza e all'attenzione alle questioni di genere nei bilanci e negli acquisti della Pubblica Amministrazione (il cosiddetto *public procurement*), all'uso razionale dei sussidi per i combustibili fossili e invita le banche nazionali di sviluppo a intraprendere gli investimenti necessari per lo sviluppo sostenibile.

Relativamente al settore privato, l'AAAA incoraggia un modello di business che tenga conto degli impatti sociali, ambientali e sulla *governance*, che integri funzioni di *reporting* e favorisca l'*impact investing*²³. I partecipanti sono impegnati a sostenere lo sviluppo dei mercati locali di capitali, a ridurre i costi dei trasferimenti di rimesse sotto il 3% e ad assicurare che entro il 2030 non esistano corridoi di trasferimento con costi superiori al 5%. Si sono inoltre impegnati a favorire l'inclusione finanziaria come obiettivo di *policy* nella legislazione, a sviluppare i quadri regolamentari per allineare gli incentivi al settore privato con gli obiettivi pubblici. Le fondazioni private sono incoraggiate a utilizzare attivamente i propri fondi per investimenti nello sviluppo sostenibile.

Fra le principali nuove iniziative l'accordo prevede il *Technology Facilitation Mechanism* (di cui si è già detto) per incrementare la collaborazione fra governi, comunità scientifica, imprese e società civile, un *Global Infrastructure Forum* per identificare e affrontare le sfide del gap infrastrutturale ed evidenziare le opportunità di investimento e cooperazione, per assicurare che i progetti siano sostenibili dal punto di vista economico, sociale e ambientale.

I paesi partecipanti hanno, inoltre, adottato un nuovo *social compact* in favore dei poveri e dei gruppi vulnerabili che prevede la realizzazione di sistemi di protezione sociale; hanno stabilito di considerare l'adozione di misure fiscali per scoraggiare il consumo di sostanze nocive, fra cui in primo luogo il tabacco, di promuovere l'accesso al credito per le piccole imprese, di sviluppare e rendere operativa una strategia globale per l'occupazione giovanile, di implementare l'*International Labour Organization Global Jobs Pact* entro il 2020.

L'accordo rinnova l'impegno dei paesi sviluppati a destinare lo 0,7% del Reddito nazionale lordo all'aiuto pubblico allo sviluppo e una quota fra lo 0,15% e lo 0,20% ai Paesi meno avanzati (PMA). Gli stessi paesi hanno anche stabilito di rafforzare le misure per promuovere gli investimenti nei paesi meno avanzati e di rendere operativa entro il 2017 la *Technology Bank* per i PMA. Per quanto riguarda il cambiamento climatico, l'*Action Agenda* chiama i paesi sviluppati a mobilitare 100 miliardi di dollari l'anno entro il 2020 da diverse fonti per affrontare i bisogni di risorse dei PVS.

Sul tema della cooperazione fiscale, l'AAAA prevede un maggiore supporto all'*UN Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters* per migliorarne la capacità operativa e

²²UNDESA (2015), Financing sustainable development and developing sustainable finance. A DESA Briefing Note On The Addis Ababa Action Agenda, New York.

²³Termine coniato nel 2008 da JP Morgan e Rockefeller Foundation per definire una nuova classe di investimenti in grado di generare impatto come parte intrinseca dell'investimento, misurare le ricadute in termini di esternalità sulla comunità di riferimento e valorizzare il ritorno economico almeno pari al capitale investito. Si tratta, cioè, di investimenti che generano nuovo valore per le comunità territoriali, producendo alto impatto sociale, ambientale e occupazionale. Come esempi pratici, si citano gli Smart system (cioè progetti che consentono di rendere intelligente il funzionamento degli edifici pubblici), lo sviluppo di nuove strumentazioni tecnologiche, sistemi di filtraggio e conservazione dell'acqua, sistemi di riciclo e trasformazione dei rifiuti, sviluppo e conservazione delle energie rinnovabili, sistemi di formazione a distanza. Oggetto di particolare attenzione e discussione in proposito è la definizione di metodi di misurazione dell'impatto degli investimenti: un esempio concreto è rappresentato dal catalogo IRIS gestito dal *Global Impact Investing Network*, o GIIN (si veda: <https://iris.thegiin.org/>).

l'efficacia; e verrà aumentato l'impegno dell'*Economic and Social Council* (ECOSOC) attraverso gli *Special Meeting on International Cooperation on Tax Matters*.

Come già accennato, l'accordo è stato giudicato deludente da molti *stakeholder* fra cui numerose organizzazioni della società civile. Nelle reazioni immediate, alcune ONG internazionali hanno riconosciuto che l'AAAA rappresenta comunque un passo avanti, mentre altre organizzazioni hanno criticato aspramente il documento stigmatizzando la vaghezza di alcuni impegni e valutando negativamente alcuni punti importanti²⁴. La presenza nel testo di molti "incoraggiamenti" a realizzare le azioni viene interpretata come mancanza di vera volontà di impegnarsi per il cambiamento, evitando un intervento concreto e vincolante su tante questioni scottanti²⁵. L'*Addis Ababa CSO FfD Forum* considera il documento quasi completamente privo di *actionable deliverables* e ritiene che mini gli accordi sottoscritti con il *Monterrey Consensus* e la *Doha Declaration* in occasione delle due precedenti conferenze sul tema²⁶.

Il tema probabilmente più scottante rimane quello della cooperazione internazionale in materia fiscale e di contrasto ai flussi illeciti di capitale. Il risultato finale è giudicato molto negativamente dalla società civile che ha più volte accusato alcuni paesi avanzati, fra cui Stati Uniti, Regno Unito e Giappone, di ostacolare la svolta necessaria in questo campo, identificata nell'istituzione di un'agenzia internazionale dedicata²⁷. L'idea dell'istituzione di un nuovo organismo è stata fortemente perorata soprattutto dalla società civile e dai PVS, in primis il G77; si puntava a un'agenzia intergovernativa, trasparente e sufficientemente dotata di risorse, sotto l'egida delle Nazioni Unite e partecipata da tutti gli stati membri per guidare le decisioni in tema di cooperazione fiscale internazionale. Alcuni paesi avanzati, come ad esempio la Svezia e i Paesi Bassi²⁸, hanno appoggiato la posizione favorevole alla riforma dei meccanismi attualmente attivi, senza tuttavia arrivare ad avallare la richiesta di una nuova agenzia.

I fautori della proposta ricordano soprattutto le stime sull'ammontare di risorse sottratte ai bilanci pubblici dei PVS, che sono quantificate nell'ordine di mille miliardi di dollari l'anno, molto di più di quanto ricevano in aiuto pubblico. Il fatto che attualmente gli standard inerenti la cooperazione internazionale sui temi fiscali siano stabiliti in consessi - come l'OCSE - che escludono la gran parte dei paesi è ritenuto uno degli ostacoli principali alla soluzione dei problemi dell'elusione fiscale internazionale e del traffico illegale di capitali. A definire il quadro complessivo di sistema, occorre aggiungere le valutazioni sulla portata degli scambi intra-impresa che coinvolgono le aziende multinazionali e che si stima coprano più della metà dell'intero commercio globale²⁹.

Sul tappeto ci sono questioni fondamentali per la mobilitazione delle risorse interne, su cui la stessa AAAA fa affidamento per colmare il gap di fondi necessari a finanziare l'Agenda post-2015. Fra queste, la possibilità di obbligare le aziende multinazionali a dichiarare pubblicamente l'ammontare e la destinazione delle tasse effettivamente pagate, nonché la fissazione di regole per definire dove le stesse multinazionali siano tenute a versare le imposte. Il regime attuale prevede sostanzialmente

²⁴ Anyangwe E. (2015), Glee, relief and regret: Addis Ababa outcome receives mixed reception, Thursday 16 July 2015 13.25; Ní Chonghaile C. (2015), Addis Ababa outcome: milestone or millstone for the world's poor?, Thursday 16 July 2015 11.19, <http://www.theguardian.com>.

²⁵ Adams B., Luchsinger G. (2015), An Action Plan Without Much Action, Global Policy Watch, www.globalpolicywatch.org.

²⁶ Addis Ababa CSO FfD Forum (2015), Third FfD Failing to Finance Development. Civil Society Response to the Addis Ababa Action Agenda on Financing for Development, Addis Ababa, 16 July 2015, <https://cssofarffd.wordpress.com>.

²⁷ Inman P. (2015), Rich countries accused of foiling effort to give poorer nations a voice on tax, <http://www.theguardian.com>.

²⁸ Government of Netherland (2015), Government stepping up support to developing countries on tax issues, News item 22-06-2015, <http://www.government.nl>.

²⁹ The Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation (2015), Declaration, www.icrict.org.

che ciò accada nel paese dove ha sede il quartier generale dell'impresa, mentre i PVS sono favorevoli a spostare il luogo di tassazione nei paesi dove si svolgono la maggior parte delle attività.

Il fatto che la questione non venga affrontata in modo decisivo viene considerato dai responsabili delle maggiori campagne sul tema un'aperta violazione degli impegni presi a Monterrey, che stabilivano il principio della ricerca della *good governance* a tutti i livelli. Viene anche fatto notare come l'AAAA insista sulla necessità di modernizzare i sistemi fiscali nei PVS per la mobilitazione del risparmio interno, con interventi nel campo della formalizzazione e dell'uscita dall'illegalità dei milioni di piccole e micro imprese che sostengono l'economia sommersa delle fasce più povere, senza però una valutazione seria della portata effettiva dei flussi finanziari ricavabili da questo tipo di iniziative e della sproporzione rispetto alle somme che vengono sottratte a molti paesi per effetto delle attuali regole che permettono l'elusione fiscale e il traffico illegale di capitali verso i paradisi fiscali³⁰.

Un altro tema molto controverso rimane quello della partecipazione dei privati, su cui si concentrano posizioni molto critiche³¹ che giudicano l'accordo incapace di assicurare l'*accountability* del settore privato sulla base degli accordi internazionali sui diritti umani, sui diritti dei lavoratori e sugli standard ambientali, anche in ragione dell'eliminazione della parte di bozza di accordo che richiedeva alle imprese di garantire la trasparenza del proprio operato di fronte all'autorità pubblica e alle popolazioni. Il tema specifico delle *Public Private Partnership* (PPP) ha sollevato il dibattito anche all'interno della società civile³².

Inoltre, rimane aperta la polemica sull'opportunità di aprire alle imprese anche multinazionali quali protagonisti dello sviluppo, nella speranza di ottenere risposte positive agli "incoraggiamenti" perché le allocazioni di investimenti si indirizzino verso progetti sostenibili. Le voci critiche sottolineano come la l'AAAA chieda ai governi di allineare gli incentivi alle imprese agli obiettivi di sostenibilità, mentre tralasci la necessità di introdurre anche vincoli normativi alle imprese per orientarne l'azione verso l'inclusione sociale, il rispetto dei diritti umani e delle risorse ambientali. Anche la richiesta di maggiore trasparenza per le fondazioni filantropiche è guardata con favore, ma viene notato come quelle fondazioni siano spesso alimentate da imprese che fanno largo uso di sistemi di elusione fiscale, sottraendo risorse alle finanze pubbliche che potrebbero essere usate per lo sviluppo sostenibile, spesso in quantità maggiore rispetto a quanto investito dalle fondazioni.

Le puntualizzazioni negative espresse dalla società civile hanno toccato anche altri temi rilevanti dell'Agenda. In alcuni casi, la critica si appunta sull'approccio stesso con cui l'AAAA affronta le singole questioni. È il caso, ad esempio, dell'uguaglianza di genere, il cui inserimento nell'Agenda viene giudicato incapace di arrestare la strumentalizzazione delle donne, visto che si stabilisce che il riconoscimento dei diritti possa essere funzionale allo sviluppo, piuttosto che riconoscerne il valore in sé. Ma la gran parte dei punti critici riguarda la scarsa incisività del testo su questioni controverse, dove prevale la necessità di un compromesso con gli attori che frenano e, di fatto, lavorano per mantenere lo status quo.

Un altro elemento rimasto sul tappeto è quello del rilancio dell'azione della cooperazione internazionale allo sviluppo, che soffre in primo luogo della mancata attuazione da parte di donatori degli impegni presi rispetto all'erogazione dei fondi. A fronte di un'evidente latitanza sulla questione del raggiungimento della quota di 0,7% del Reddito nazionale lordo da destinare all'aiuto, viene criticata la scelta di non ribadire in maniera incisiva questo impegno, spostando tutta

³⁰ Adams B., Luchsinger G. (2015).

³¹ Eurodad (2015), Press Statement on the Addis Ababa FfD outcome, www.eurodad.org; Terlecki S. (2015), Addis Ababa: 'New Flower' of an Ambitious and Comprehensive Financing Framework?, 17 July 2015, CONCORD, www.concord.org.

³² Romero M.J. (2015), What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development, Eurodad, www.eurodad.org; Buckley J. Sekidde S. (2015), Understanding private health care in Somalia, Oxford Policy Management, <http://www.opml.co.uk>.

l'attenzione e le speranze di concretizzare l'Agenda sulla mobilitazione di altri flussi come quelli dal settore privato o quelli del risparmio pubblico e privato nei PVS.

Allo stesso modo, si rimprovera alla Conferenza di Addis Abeba di non aver affrontato in maniera incisiva il tema della coerenza dei regimi internazionali relativi al commercio con gli Obiettivi di sviluppo sostenibile post-2015. Fra gli argomenti assenti nella AAAA e sollevati dalle voci più critiche: la necessità di sottoporre gli accordi commerciali a valutazioni di sostenibilità e di rispetto dei diritti umani, di operare per ridurre la dipendenza dall'esportazione di materie prime e di eliminare le clausole per la composizione dei contenziosi fra imprese internazionali e governi, di rendere i regimi commerciali coerenti con la volontà più volte espressa di favorire modelli di industrializzazione inclusivi e basati sullo sviluppo della piccola impresa.

In altri casi si propone di approfondire alcuni elementi non sufficientemente sviluppati, come per quanto riguarda le misure di riduzione del debito sovrano che non dovrebbero solo tener conto, secondo le indicazioni sviluppate in ambito ONU, del principio di sostenibilità finanziaria, ma essere anche utilizzate come riconoscimento dell'impegno di un governo per la difesa dei diritti umani. Nel caso dell'istituzione del *Technology Facilitation Mechanism*, si ricorda come la tecnologia non sia neutrale e come nel trasferimento tecnologico sia pertanto importante considerarne con attenzione il ruolo per sviluppare i potenziali specifici dei PVS, con la partecipazione fattiva delle comunità locali e di tutti gli attori, fra cui in primo luogo le donne.

Anche dal punto di vista del richiamo alla trasparenza e alla *accountability* nel *follow-up* dell'AAAA, che pure viene giudicata positivamente, si nota la carenza di impegni altrettanto concreti per i governi e gli altri attori che l'Agenda chiama ad essere protagonisti della mobilitazione di risorse e che non sono sottoposti a nessuna richiesta di rendere pubbliche e accessibili in tempi certi le informazioni sulla propria partecipazione al finanziamento dello sviluppo sostenibile.

6. Verso la Conferenza di Parigi sui cambiamenti climatici: speranze e preoccupazioni

Come ha rimarcato più volte il Segretario Generale Ban Ki-moon, il varo della nuova Agenda di sviluppo per il post-2015 è strettamente legato ad altri due importanti appuntamenti internazionali dell'anno. Il documento approvato il 2 agosto recepisce i risultati della Terza Conferenza sul Finanziamento dello Sviluppo di Addis Abeba, e mira a sua volta a contribuire al raggiungimento di un accordo in occasione della 21^a sessione della Conferenza delle Parti (COP 21) della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), prevista a Parigi fra il 30 novembre e l'11 dicembre 2015.

Si tratta del terzo rilevante appuntamento del 2015 per la comunità internazionale e si spera che, dopo un lungo e travagliato percorso, arriverà a definire il nuovo impegno dei paesi aderenti – la Conferenza radunerà 190 governi - per ridurre le emissioni di gas serra ed affrontare la sfida dei cambiamenti climatici.

Gli attuali impegni, sottoscritti a Kyoto nel 1997, sono in scadenza nel 2020; tuttavia le venti COP intercorse dalla firma del Protocollo non hanno finora consentito di trovare un accordo per il rinnovo e il rilancio dell'azione coordinata. Gli allarmi lanciati periodicamente dalla comunità scientifica rendono sempre più pressante e necessario l'accordo.

L'iniziativa internazionale per un accordo sul clima è stata avviata durante la prima Conferenza su Ambiente e Sviluppo tenuta a Rio de Janeiro nel giugno 1992, quando i Governi istituirono la *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC). L'accordo, ancora in vigore, li impegna all'azione per evitare i pericoli dei cambiamenti climatici, senza specificare quali

iniziative debbano essere intraprese. Le discussioni dei cinque anni successivi hanno portato alla firma nel 1997 del Protocollo di Kyoto che, prendendo come punto di riferimento i livelli del 1990, stabiliva il taglio del 5% delle emissioni entro il 2012, definendo le quote di riduzione per ognuno dei paesi sviluppati firmatari.

Nonostante la firma di Al Gore, allora Vicepresidente degli Stati Uniti, il Congresso statunitense non ha mai ratificato l'intesa impedendo l'entrata in vigore del Protocollo, che era vincolata alla ratifica da parte di un numero di paesi tale da rappresentare almeno il 55% delle emissioni globali. Solo con la sottoscrizione della Russia nel 2004 la quota è stata raggiunta e il Protocollo è entrato in vigore, ma privo di forza per i troppi anni di mancata efficacia. La totale avversione degli Stati Uniti sotto le amministrazioni repubblicane, che hanno continuato a non partecipare ai negoziati diretti fra paesi firmatari, e la crescita delle emissioni dei paesi emergenti, che ha nel frattempo cambiato drasticamente il quadro di riferimento, imponevano con forza la necessità di rifondare l'iniziativa su basi diverse.

Un passo avanti rilevante è stato compiuto con l'Accordo sottoscritto a Bali nel 2007 che prevedeva un Piano d'Azione per arrivare al nuovo accordo in sostituzione del Protocollo di Kyoto. Con la COP nel 2009 a Copenaghen, tutti i paesi sviluppati, inclusi gli Stati Uniti, si sono accordati per una limitazione delle emissioni, segnando un ulteriore passo verso l'obiettivo senza tuttavia arrivare a raggiungere l'intesa per un nuovo trattato. L'accordo, per difficoltà su alcuni punti, è stato poi confermato nella sua interezza solo l'anno successivo durante la COP di Cancun.

Con la Presidenza Obama il processo ha ricevuto segnali di incoraggiamento. Gli Stati Uniti hanno progressivamente adottato provvedimenti per la riduzione delle emissioni, culminati il 3 agosto 2015 con la presentazione da parte del Presidente del *Clean Power Plan*, che aggiorna in senso ambientalista il programma preparato con la *Environmental Protection Agency* nel 2012 e rivisto nel 2014. Il Piano prevede, entro il 2030, una riduzione del 32% delle emissioni del settore energetico rispetto ai livelli del 2005, che corrispondono a 87 milioni di tonnellate di gas serra. La modernizzazione sostenibile del comparto comprenderà un ridimensionamento del ruolo delle centrali a carbone e una progressiva accelerazione della produzione da fonti meno inquinanti e rinnovabili, per arrivare a coprire il 28% del fabbisogno nel 2030.

Una svolta molto significativa è stata l'accordo fra Stati Uniti e Cina, annunciato durante il vertice multilaterale dei paesi APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*) di Pechino il 12 novembre 2014. I due paesi maggiormente responsabili delle emissioni di gas serra al mondo si sono accordati per un approccio comune che ha ridato forza al negoziato globale. La Cina di Xi Jinping ha annunciato che fermerà l'aumento di emissioni di gas serra entro il 2030, portando fra l'altro al 20% la quota di energia prodotta da fonti pulite entro lo stesso anno. L'amministrazione statunitense ha indicato un obiettivo di riduzione del 26-28% delle emissioni entro il 2025 rispetto al 2005.

Tali impegni si affiancano a quello europeo per una riduzione del 40% rispetto al 1990 e migliorano molto gli impegni precedenti che prevedevano, per gli Stati Uniti, una riduzione del 17% del livello 2005 entro il 2020 e, per la Cina, una riduzione del 40-45% delle emissioni di CO₂ per unità di PIL, sempre considerando come scadenza il 2020 e come anno di riferimento il 2005, un aumento fino al 15% della quota di energia pulita sul totale di energia consumata e un incremento di 40 milioni di ettari della superficie a foresta.

Nell'ultima COP 20, tenuta a Lima nel dicembre 2014, è stato sottoscritto il *Lima Call For Climate Action*, una bozza su cui basare il nuovo accordo. A Lima è stato anche varato uno strumento per monitorare gli impegni dei singoli paesi in tema di riduzione delle emissioni. I paesi hanno stabilito di comunicare entro i primi tre mesi del 2015 il proprio impegno definito come *Intended Nationally Determined Contributions* (INDCs).

Pur non avendo tutti rispettato la scadenza prevista, il processo è stato avviato. Al 25 agosto 2015, hanno comunicato all'UNFCCC i propri impegni di riduzione 76 paesi, le cui emissioni

rappresentano l'83% del totale globale, secondo le stime prodotte dal progetto *CAIT Climate Data Explorer* del *World Resources Institute*.

alle conseguenze ambientali di uno sviluppo non sostenibile. La stima evidenzia la diminuzione del consumo di carbone, rilevata sia nel 2014 sia nel primo quarto del 2015, dopo anni di crescita continuata, a cui corrisponde un parallelo aumento dell'uso del meno inquinante gas naturale.

La conclusione di un accordo a Parigi non può prescindere, tuttavia, dalla questione spinosa dei mezzi finanziari per gli investimenti necessari sia alla mitigazione che all'adattamento del cambiamento climatico: tema su cui, come evidenziato ad Addis Abeba – nel caso specifico dell'agenda di sviluppo per il post-2015 -, le incertezze e i tentennamenti della politica paiono persistere. L'accordo raggiunto a Copenaghen prevedeva un contributo di 30 miliardi di dollari quale assistenza finanziaria *fast track* per i paesi più poveri e un impegno a portare entro il 2020 a 100 miliardi di dollari l'anno il flusso di aiuti.

I PVS chiedono un impegno simile anche per la fase successiva al 2020 e insistono sul tema delle responsabilità comuni ma differenziate. Quest'ultimo punto continua ad essere un motivo di scontro negoziale fra paesi OCSE e BRICS (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica), come si è registrato in tutto il processo negoziale degli ultimi anni sul fronte della finanza per lo sviluppo.

Sono poi da definire le modalità di copertura dei bisogni dei paesi più vulnerabili come le piccole isole, che chiedono impegni chiari e vincolanti per i fondi da riservare alle misure per l'adattamento. Sarà, inoltre, necessario trovare un punto di convergenza fra gli stessi gruppi di paesi relativamente al tema del trasferimento di tecnologie fra i sistemi economici nazionali.

Sulle modalità di mobilitazione ed erogazione non c'è al momento accordo. Da una parte, i PVS vedrebbero con favore una completa copertura da parte dei governi dei paesi sviluppati, ma questi ultimi non intendono attingere completamente ai bilanci pubblici nazionali e preferirebbero riservare un ruolo maggiore alla Banca Mondiale, con il deciso coinvolgimento del settore privato. In materia di coinvolgimento dei diversi *stakeholder*, non è ancora definito il ruolo che assumerà la cooperazione anche con altri soggetti, quali le autorità subnazionali o le ONG, sia nel mobilitare energie e risorse sia nella fase di monitoraggio dei risultati.

Rimane sul tappeto anche la decisione sulla forma giuridica dell'eventuale accordo che la Conferenza di Durban del 2011 non aveva risolto, parlando di un Protocollo o altro strumento con forza legale. Un ulteriore punto di scontro sarà probabilmente quello della durata dell'accordo, così come sono ancora tutti da discutere i termini dell'attualizzazione degli obblighi e della loro rivalutazione nel tempo in base ai risultati raggiunti, nonché delle forme con cui verrà attuato e verificato il monitoraggio di questi ultimi.

La permanente incertezza sulla possibilità di trovare un accordo induce alla prudenza le delegazioni tanto che non si prevede al momento una partecipazione al massimo livello per alcuni paesi decisivi come Stati Uniti e Cina. Alla COP21 parteciperanno soprattutto i Ministri competenti dei Governi nazionali. Anche la Francia dovrebbe essere rappresentata dal Ministro degli Esteri Laurent Fabius e dalla Ministra dell'Ambiente Segolene Royal, anche se il Presidente Hollande giocherà comunque il ruolo principale nel negoziato.

Le sfide per la COP 21 sono molto simili a quelle dell'agenda post-2015: occorre capire se si tratta di utopie velleitarie e retoriche oppure di idee realizzabili in concreto perché sorrette da una motivazione molto forte. Se - come affermato dall'allora viceministro degli Esteri, Lapo Pistelli - si ha la volontà politica di adottare scelte coerenti e cambiare il modo di lavorare, allora gli SDG possono diventare una prospettiva realistica; lo stesso discorso vale per il connesso accordo sui cambiamenti climatici. In entrambi i casi, l'impegno finanziario effettivo di tutte le parti coinvolte sarà la prova decisiva per capire le vere intenzioni.

Appendice: Le posizioni degli Stati membri sulla bozza di Agenda per il post-2015 prima dell'accordo finale

Verde = consenso raggiunto

Giallo = consenso relativamente diffuso

Rosso = maggiori divergenze

Preambolo e Dichiarazione	Stati membri
Il Preambolo non è necessario	G77 + Cina, Indonesia, India, Brasile, Libano, Nicaragua, Palau, Uganda, Ecuador, Bangladesh, Egitto, Arabia Saudita, Ghana, Timor Est
Sostegno al Preambolo	Giappone, Israele, Lettonia, USA, Canada, Islanda, Italia , Svezia, Francia, Belgio, Germania, Spagna, Australia, Finlandia e Liechtenstein
Sostegno al Preambolo con ulteriore elaborazione	Norvegia
Il focus principale dell'agenda è lo sradicamento della povertà	Accordo generale
L'agenda deve essere comunicativa	Croazia, Finlandia, Corea del Sud, India, Giappone, Svezia, Turchia e Germania
Favorevole al riferimento ai Common But Differentiated Responsibilities (CBDR) in particolare per il cambiamento climatico	G77 + Cina, Indonesia, Iraq, India, Venezuela, Rep. Dominicana, Brasile, Libano, Sri Lanka, Nicaragua, Pakistan, Ecuador, Egitto, Siria, Bolivia e Arabia Saudita
Nessun sostegno al riferimento ai CBDR, responsabilità condivise	UE , Giappone, Canada, USA, Italia , Francia, Germania, Australia e Finlandia
Nessuno deve essere lasciato indietro (Leave no one behind)	Accordo generale
Disaccordo con le 5 P proposte dai Co-Facilitators (People, Planet, Prosperity, Peace e Partnership)	Brasile
Sostegno alle 5 P proposte dai Co-Facilitators	Giappone, Canada, USA, Spagna e Norvegia
Inclusione dello sport come strumento per promuovere lo sviluppo sostenibile	Tunisia, Monaco, Senegal e Palau
Sostegno per la situazione particolare dei Small Islands Developing States (SIDS)	Rep. Dominicana, Ghana, Paesi meno avanzati (LDC), SIDS e Paesi senza sbocco al mare (LLDC)
La povertà è multidimensionale	G77 + Cina, Venezuela, Rep. Dominicana, Filippine, Panama e Perù
Le migrazioni devono essere considerate come un fenomeno positivo	G77 + Cina, Vietnam, Brasile, Libano, Nicaragua, Timor Est, Perù, Turchia, Armenia, Bangladesh, Egitto, Marocco, El Salvador e Ecuador
Considerazione per la vulnerabilità dei Paesi a medio reddito	Vietnam, Ecuador e Costa Rica

Creazione di un partenariato globale costruttivo	Lettonia, Canada, Sudan, Italia , Tunisia, Uganda, Finlandia, Messico, Pakistan, China, Australia, Corea del Sud, Brasile, Canada e Indonesia
Promozione dell'uguaglianza di genere	Australia, Tunisia, Finlandia, Liechtenstein, Costa Rica, Israele, Canada, Lettonia, USA, UE, Uruguay, Francia e Brasile
Importanza di pace e sicurezza	Uganda, Corea, LDCs, Monaco, Timor Est
La Dichiarazione deve avere un forte fondamento nei diritti umani	Norvegia, Finlandia, Corea del Sud, Costa Rica, Svezia e Italia

Obiettivi e target

I Capi di Stato non si impegneranno in un testo con riserve di altre delegazioni	UE, Svizzera, Norvegia, Nuova Zelanda e Canada
Indicatori nazionali definiti a livello nazionale, country ownership	Perù, Lettonia, Timor Est e Filippine
Gli indicatori possono essere modificati in futuro	Norvegia
La UN Statistical Commission è incaricata di definire gli indicatori globali	G77 + Cina, Ecuador, EU, Lettonia, Canada e Svizzera
Riserve sul Chapeau [1]	India, Brasile
Sostegno al Chapeau ma chiedono che sia spostato fra i Goals e Targets	G77 + Cina, Nicaragua, Pakistan, Bangladesh, Paesi Arabi, Ecuador, Arabia Saudita, Sudafrica, Algeria, Perù e Timor Est
Spostare il Chapeau fra gli Allegati al documento	Libano
Nessun sostegno all'inclusione del Chapeau nel testo	Nuova Zelanda, Canada, Australia e Giappone
Sostegno ai Sustainable Development Goals (SDGs) proposti dall'Open Working Group (OWG)	G77 + Cina, Egitto, Turchia, Timor Est, Arabia Saudita, Uruguay, Sudafrica, Brasile, Perù, Russia, Svizzera, Paesi Arabi, Ecuador, Colombia, Corea, Grecia, Argentina e Israele
SDGs e target devono essere ambiziosi e brevi	UE, Cipro, Regno Unito, Svezia, Nuova Zelanda, Corea del Sud e Grecia
Flessibilità nel rivedere gli SDG e i target proposti dall'OWG	Giappone, Norvegia, Islanda, USA, Messico, Canada, Lettonia, EU, Nuova Zelanda, Australia, Regno Unito, Svizzera e Turchia
Riserve sulla revisione dei target e indicatori	G77 + Cina, India, Colombia, Arabia Saudita, Egitto e Uruguay
Means of Implementation (MoI)	
Considerare il Programma d'Azione di Vienna per i Paesi senza sbocco al mare (LLDCs) nei MOI	LLDCs
Le Banche di sviluppo devono predisporre finestre specifiche per i PVS	LDCs
L'agenda Post-2015 e quella della Finanza per lo	G77 + Cina, Paesi Arabi, AOSIS, Cuba, China,

sviluppo devono avere due processi distinti per i MoI	Brasile, Colombia, Perù, India, Indonesia, Iran e Messico
L'agenda della Finanza per lo sviluppo è il pilastro dei MoI nell'Agenda post-2015	UE, Giappone, Australia, Regno Unito, Svezia, Svizzera, Corea del Sud, Liechtenstein, Paesi Bassi, USA, Canada e Nuova Zelanda
Richiesta di incrementi dell' Aiuto Pubblico allo Sviluppo	G77, Paesi arabi, LDCs, Pakistan e Indonesia
Richiesta di accesso Duty-free e Quota-free (DFQF) per gli LDCs	LDCs
MoI devono comprendere le risorse finanziarie e non finanziarie, pubbliche e private, governative e non-governative	Regno Unito, Svezia e USA
Follow-up e Review	
Realizzazione su base volontaria	G77 + Cina, Paesi Arabi, CARICOM, Vietnam, Guatemala, Turchia, Senegal, Timor Est, Ecuador, Egitto, AOSIS, Russia, Ghana e Iran
Trasferimento tecnologico, capacity building e rafforzamento degli uffici statistici nazionali	G77 + Cina, Brasile, Filippine, Niger, Ecuador, LLDCs, AOSIS, India, Messico, India, Brasile, Libano, Uruguay, Tunisia e Uganda
Le sfide per i SIDS nella rilevazione dei dati devono trovare spazio nel follow-up	CARICOM, SIDS, Australia, AOSIS e Ghana
La UN Statistical Commission deve sviluppare gli indicatori nazionali	CARICOM, Vietnam e Perù
La UN Statistical Commission deve valutare i progressi	Svizzera, Francia, Australia, USA e Spagna
Responsabilità condivise, mutual accountability e trasparenza	UE, Messico, Svezia, Liechtenstein, Regno Unito e Canada
Livello nazionale: rapporti standardizzati per aumentare la coerenza	UE, Messico, Germania, Svezia e Russia
Livello nazionale: nessun sostegno al livello nazionale	Paesi Arabi, CARICOM e Argentina
Livello nazionale: nessun sostegno a follow-up e review nazionali eccessivamente prescrittive	Brasile
Ownership nazionale del follow-up tenendo conto delle realtà del paese	G77 + Cina, Paesi Arabi, CARICOM, SIDS, Vietnam, Senegal, Timor Est, Indonesia, India e Mongolia
Ownership nazionale come elemento centrale	UE, Corea del Sud, Svezia, Spagna e Canada
Regional level: importanza della peer review	UE, SIDS, Corea e Svezia
Livello regionale: nessun sostegno alla peer review	Argentina
Livello regionale: le Commissioni Regionali	Paesi Arabi, CARICOM, Messico, Slovacchia,

devono condurre i follow-up e review regionali	Brasile , Guatemala, Perù, Sudafrica, Colombia, Egitto, Ghana, Indonesia e Mongolia
Livello regionale: flessibilità per la realizzazione del follow-up e review regionali	Germania
Livello globale: funzione integrante dell'HLPF	UE, Messico, Svizzera, Corea del Sud, Francia, Svezia, Liechtenstein, Brasile, Australia, Giappone, Norvegia, Regno Unito, Senegal, USA, Egitto, LLDCs, AOSIS, Canada, Israele, Indonesia, India e Mongolia
Partecipazione della società civile alla review	Brasile, Regno Unito, EU, Messico, Svezia, Paesi Bassi, USA e Canada
Monitoraggio e partecipazione <i>multi-stakeholder</i>	UE, Corea del Sud, Svezia, Liechtenstein, Italia , Canada, Australia, Paesi Bassi e Canada

Fonte: traduzione CeSPI da Global Policy Watch, www.globalpolicywatch.org

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. 92 La politica estera europea a quattro anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ed il SEAE: bilanci e prospettive (IAI – marzo 2014)
- n. 93 Le agenzie del Polo romano delle Nazioni Unite (CeSPI – marzo 2014)
- n. 94 Nawaz Sharif e le molteplici crisi del Pakistan (CeSI - marzo 2014)
- n. 95 Quali scenari per la crisi in Ucraina? (ISPI - maggio 2014)
- n. 96 L'Africa centrale (CeSPI - giugno 2014)
- n. 97 L'Africa e le trasformazioni in corso. Tra persistenza dei problemi strutturali e nuove opportunità (CeSPI - giugno 2014)
- n. 98 L'Africa occidentale (CeSPI - luglio 2014)
- n. 99 Agenda di sviluppo post 2015 e accordo sui cambiamenti climatici (CeSPI - settembre 2014)
- n. 100 Tra Europa e Asia: strutture di *governance* economica e finanziaria (ISPI - settembre 2014)
- n. 101 La sicurezza alimentare in 13 paesi asiatici in via di sviluppo dell'ASEM (CeSPI - settembre 2014)
- n. 102 Le relazioni tra Ue e Africa dopo il 4° Vertice del 2-3 aprile 2014 (CeSPI - ottobre 2014)
- n. 103 Turchia: evoluzione politica interna e dinamiche regionali (ISPI - dicembre 2014)
- n. 104 L'Italia nelle missioni internazionali: problematiche operative e giuridiche (IAI - dicembre 2014)
- n. 105 Traiettorie di sviluppo dei bilanci della difesa dei paesi BRICS (CeSI - gennaio 2015)
- n. 106 Eserciti in miniatura? La spesa militare di Francia, Gran Bretagna e Germania al tempo della crisi (IAI - maggio 2015)

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

Coordinamento redazionale a cura del:

Senato della Repubblica

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

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

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