

ONU: approvata l'Agenda post-2015 Sarà davvero sostenibile lo sviluppo nel 2030 ?

Dagli Obiettivi di Sviluppo del Millennio agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile

Nel settembre del 2000, l'ONU ha adottato la Dichiarazione del Millennio con l'obiettivo di dimezzare la povertà nel mondo entro il 2015 e promuovere lo sviluppo globale. Il documento fissava otto Obiettivi di Sviluppo del Millennio (MDGs) che da allora hanno rappresentato il più importante quadro di orientamento per la cooperazione internazionale allo sviluppo.

Nonostante i progressi sostanziali compiuti grazie agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, la popolazione mondiale deve ancora far fronte a tutta una serie di sfide, tra cui povertà estrema, cambiamento climatico, distruzione dell'ambiente e crisi sanitarie.

Ad esempio, nel rapporto pubblicato alla vigilia del vertice di New York *"Inequality and the end of extreme poverty"*, Oxfam porta evidenze su come l'obiettivo di sradicare la povertà estrema entro il 2030 rischia di essere vanificato se non si interviene sul contrasto alla disuguaglianza estrema e sull'adozione di politiche che permettano ai più poveri di beneficiare degli effetti della crescita economica.

Infatti, quindici anni dopo il lancio degli Obiettivi del Millennio e a dieci anni dai solenni impegni del G7 di Gleneagles di "consegnare la povertà alla storia", ancora oggi 1 miliardo di persone vive in una condizione di povertà estrema con meno di 1,25 dollari al giorno. Se è vero che negli ultimi quindici anni si è dimezzato il numero di persone che vivono in estrema povertà, facendo registrare già nel 2011 il raggiungimento del primo obiettivo del millennio, alcuni dati recenti, tra cui quelli dell'Overseas Development Institute, dimostrano che il risultato sarebbe stato ancora migliore se il reddito del 40% più povero della popolazione fosse cresciuto più velocemente della media nazionale nei vari paesi. In questo caso avremmo a livello globale un tasso di povertà estrema più basso: pari al 13% invece dell'attuale 16%. In particolare se tutti i paesi in via di sviluppo avessero adottato dal 1990 al 2011 politiche di sostegno attivo alle fasce più povere della popolazione, il risultato sarebbe stato di avere già oggi 700 milioni di persone fuori dalla trappola della povertà.

Come riconosciuto ormai da quasi tutte le agenzie internazionali, il punto centrale quindi è il contrasto alla disuguaglianza e la ripartizione più giusta ed equa dei benefici della crescita che già in questi anni si è prodotta in tanti paesi del mondo con l'emergere delle nuove potenze economiche mondiali.

Secondo proiezioni della Banca Mondiale, anche contando sulle più ottimistiche previsioni di crescita globale, non sarà possibile eliminare la povertà estrema entro il 2030 stando ai livelli di disuguaglianza attuali. Eppure, non si tratta di un obiettivo impossibile da raggiungere. Esiste una via: affrontare la disuguaglianza attraverso una decisa azione politica e un piano efficace e concreto. Solo così – sempre secondo la Banca Mondiale – sarà possibile evitare che altri 200 milioni di persone cadano in una condizione di povertà estrema, allontanandoci dallo storico obiettivo dello sradicamento globale del fenomeno.

Questi numeri confermano che il famoso "effetto a cascata" secondo l'assunto neo-liberista – la crescita è diseguale ma alla fine a beneficiarne saranno anche i poveri, – è destituito di fondamento. Al contrario la crescita senza politiche di inclusione e di redistribuzione aggrava le differenze ed è un freno per gli stessi tassi di crescita, pregiudicando la qualità dello sviluppo.

Nei paesi dove la crescita ha visto una più equa ripartizione dei benefici per il 40% più povero e nel quale redditi e salari sono cresciuti più velocemente per queste fasce della popolazione rispetto alla

media totale, si registrano i più grandi successi nella diminuzione della povertà.

In un mondo globalizzato come quello attuale, nessuno Stato è in grado, da solo, di trovare soluzioni a queste sfide che valicano i confini nazionali.

La comunità internazionale intende continuare anche in futuro ad affrontare le sfide globali puntando a obiettivi concreti: l'Agenda post-2015, una nuova agenda per lo sviluppo e la sostenibilità, indica la via da seguire da qui al 2030.

In linea con le decisioni della Conferenza delle Nazioni Unite Rio+20, tenutasi nel giugno del 2012, i nuovi obiettivi considerano la dimensione economica, ecologica e sociale dello sviluppo sostenibile e sono applicabili a tutti gli Stati del pianeta.

Non riguardano quindi più soltanto i Paesi e i gruppi di popolazione poveri del Sud del mondo (il cosiddetto «Sud globale»), come invece avveniva con sette degli otto Obiettivi di Sviluppo del Millennio.

Gli Stati e le popolazioni sono invitati a concordare obiettivi comuni e un'equa ripartizione dell'onere. Tutti i Paesi devono, in base alle proprie possibilità e alle diverse realtà nazionali, fornire il proprio contributo al raggiungimento degli obiettivi universali.

Un processo multilaterale e aperto

L'agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile è stata approvata dopo un pluriennale processo di preparazione. Oltre agli Stati membri dell'ONU hanno partecipato attivamente all'elaborazione dell'agenda anche attori non statali, tra cui la società civile, incluso il movimento sindacale internazionale, il settore privato e quello scientifico.

Il processo politico internazionale per la formulazione degli obiettivi comuni di sviluppo sostenibile ha preso ufficialmente il via con un incontro ad alto livello nell'ambito dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite a settembre 2013, durante il quale è stato definito lo scadenziario fino alla fine del 2015.

I lavori preliminari per la ricerca di una soluzione volta a dare seguito agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio erano però già iniziati nel 2011. Il segretario generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-Moon, aveva infatti istituito un gruppo di lavoro interno a tal fine.

In vista dei negoziati formali, tra il 2012 e il 2015 hanno inoltre avuto luogo nel mondo intero consultazioni pubbliche sulle future priorità di sviluppo.

Stimolata dall'impatto positivo degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, nel giugno del 2012 la comunità internazionale ha deciso, nell'ambito della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (Rio+20), di elaborare una nuova serie completa di obiettivi a favore di uno sviluppo improntato alla sostenibilità ed ha istituito a tal fine un gruppo di lavoro a composizione aperta formato da 30 rappresentanti nazionali. Nel luglio del 2014 il gruppo di lavoro ha approvato una proposta contenente 17 obiettivi per uno sviluppo sostenibile.

Tra gennaio e agosto 2015, sulla base del rapporto contenente 17 obiettivi redatto dal gruppo di lavoro sopra indicato, si sono svolti i negoziati intergovernativi sull'agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile.

L'agenda 2030 è stata adottata ufficialmente in occasione di un vertice dei capi di Stato e di Governo, tenutosi presso la sede dell'Onu di New York, in occasione dell'annuale Assemblea Generale, tra il 25 e il 27 settembre scorsi.

I Paesi dovranno stendere a intervalli regolari rapporti sui progressi e sulle sfide a livello di attuazione.

Parallelamente ai negoziati sull'agenda 2030 hanno avuto luogo anche negoziati per un nuovo quadro di finanziamento per lo sviluppo sostenibile, che è stato approvato dalla comunità internazionale nel luglio del 2015 in occasione della terza Conferenza Internazionale sul Finanziamento dello Sviluppo ad Addis Abeba.

Come vedremo, i risultati di questo vertice hanno sollevato le critiche della società civile e del movimento sindacale e rischiano di costituire un elemento negativo nella concreta attuazione degli SDGs.

I 17 obiettivi dello sviluppo sostenibile

Per contribuire allo sviluppo globale, promuovere il benessere umano e proteggere l'ambiente, l'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile contiene 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs, nell'acronimo inglese, per Sustainable Development Goals) e 169 sotto-obiettivi.

Oltre allo sviluppo sociale ed economico, gli SDGs integrano anche la sostenibilità ecologica. Inoltre riprendono aspetti di fondamentale importanza per lo sviluppo sostenibile come la pace e la sicurezza, lo Stato di diritto e il buongoverno.

Gli SDGs hanno validità universale, vale a dire che tutti i Paesi devono fornire un contributo per raggiungere gli obiettivi in base alle loro capacità. Inoltre devono essere creati stimoli affinché attori non statali forniscano un maggiore contributo attivo allo sviluppo sostenibile.

Obiettivi di sviluppo sostenibile:

1. Sradicare la povertà in tutte le sue forme e ovunque nel mondo.
 2. Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare l'alimentazione e promuovere l'agricoltura sostenibile.
 3. Garantire una vita sana e promuovere il benessere di tutti a tutte le età.
 4. Garantire un'istruzione di qualità inclusiva ed equa e promuovere opportunità di apprendimento continuo per tutti.
 5. Raggiungere l'uguaglianza di genere e l'autodeterminazione di tutte le donne e ragazze.
 6. Garantire la disponibilità e la gestione sostenibile di acqua e servizi igienici per tutti.
 7. Garantire l'accesso all'energia a prezzo accessibile, affidabile, sostenibile e moderna per tutti.
 8. Promuovere una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, la piena occupazione e il lavoro dignitoso per tutti.
 9. Costruire un'infrastruttura resiliente, promuovere l'industrializzazione inclusiva e sostenibile e sostenere l'innovazione.
 10. Ridurre le disuguaglianze all'interno dei e fra i Paesi.
 11. Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili.
 12. Garantire modelli di consumo e produzione sostenibili.
 13. Adottare misure urgenti per combattere i cambiamenti climatici e le loro conseguenze*.
- *Considerato che la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici è il forum centrale, internazionale e intergovernativo per negoziati volti a trovare una risposta globale ai cambiamenti climatici.
14. Conservare e utilizzare in modo sostenibile gli oceani, i mari e le risorse marine.
 15. Proteggere, ripristinare e promuovere l'uso sostenibile degli ecosistemi terrestri, gestire in modo sostenibile le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e invertire il degrado dei suoli e fermare la perdita di biodiversità.
 16. Promuovere società pacifiche e inclusive orientate allo sviluppo sostenibile, garantire a tutti l'accesso alla giustizia e costruire istituzioni efficaci, responsabili e inclusive a tutti i livelli.
 17. Rafforzare le modalità di attuazione e rilanciare il partenariato globale per lo sviluppo sostenibile.

Il summit, che corona anni di intensi negoziati, ha visto la partecipazione di 150 leader mondiali: la più grande assise di leader mondiali di sempre ha riconosciuto che le sfide che abbiamo di fronte sono le più urgenti che mai e che la salute dell'economia, dell'ambiente delle persone sono fondamentalmente legati.

Il nuovo programma Onu è formato da 17 Obiettivi per lo sviluppo sostenibile (SDGs) e 169 target che nei prossimi 15 anni dovranno (o meglio dovrebbero) impegnare tutti i Paesi del mondo nella lotta alla povertà, alla disegualianza e per la resilienza climatica, uno sforzo globale avviato nel 2000 con gli Obiettivi del Millennio (MDGs), ad oggi conseguiti solo in parte.

Al summit Onu ha partecipato anche Papa Francesco, primo pontefice a parlare dalla tribuna delle Nazioni Unite, ma i protagonisti assoluti erano i 17 obiettivi e i 169 target approvati.

Obiettivi che hanno una portata più ampia degli 8 MDGs e dei loro 21 target, che erano incentrati soprattutto su tematiche sociali, mentre i nuovi obiettivi per lo sviluppo sostenibile riguardano l'intera dimensione dello sviluppo sostenibile, incrociando crescita economica con integrazione sociale e protezione dell'ambiente.

Se gli MDGs riguardavano essenzialmente i Paesi in via di sviluppo e in particolare quelli più poveri, i nuovi SDGs sono applicabili sia ai Paesi ricchi che a quelli poveri.

Per esempio, l'obiettivo 1 si propone di eradicare la povertà sotto ogni sua forma, non solo la povertà estrema dei Paesi in via di sviluppo, ma anche quella in aumento nei Paesi sviluppati, Italia compresa.

L'ONU parla del 2015 come di "un anno di svolta" nel quale si è riusciti a raggiungere un accordo che "cambia il paradigma dello sviluppo, senza lasciare nessuno indietro". Un cambiamento di prospettiva che dovrebbe essere suggellato a fine anno dall'accordo globale sul clima alla Conferenza delle parti UNFCCC di Parigi, dall'esito ancora molto incerto.

Il segretario generale dell'Onu, Ban Ki-moon, ha descritto il nuovo programma come "un appello a condividere la prosperità, a potenziare i mezzi di sussistenza delle persone, ad assicurare la pace e guarire il nostro pianeta, a beneficio di questa e delle future generazioni".

"Non avremo più un dibattito Nord-Sud su ciò che il Nord sta facendo per il Sud, ma quello che stiamo facendo l'uno per l'altro", ha sostenuto Amina J. Mohammed, consigliere speciale di Ban Ki-moon per il *Post-2015 Development Planning*.

La partita della sostenibilità per l'economia mondiale è tanto vasta che nessuno degli Stati membri può pensare di affrontarla in solitaria. Frans Timmermans, responsabile dello sviluppo sostenibile e capo della delegazione della Commissione Europea al summit dell'ONU, ha affermato che "fin dall'inizio l'Ue si è fortemente impegnata per realizzare un risultato ambizioso, con un programma d'azione per tutti i paesi, ricchi e poveri, integrando pienamente le dimensioni economica, sociale e ambientale della sostenibilità. Il risultato costituisce un traguardo epocale che riunisce il mondo intero intorno a obiettivi comuni per un futuro più sostenibile". "Siamo determinati – ha concluso Timmermans – a realizzare l'Agenda 2030 che modellerà le nostre politiche interne ed esterne affinché l'Ue possa svolgere pienamente il suo ruolo".

Quali impegni per Europa e Italia ?

Ma, nonostante la sicurezza mostrata dall'Europa, non mancano gli appunti sollevati anche in quest'occasione verso il Vecchio continente da parte di ambientalisti e società civile.

Ci si chiede se l'Unione Europea sia davvero pronta a passare dalle parole ai fatti, per trasformare in realtà i nuovi obiettivi ONU, e dunque implementare, da parte della Commissione Europea, una strategia ambiziosa di lungo termine per attuare gli obiettivi e i target adottati a New York, in

consultazione con le parti interessate, a partire dalla società civile.

Perché tali propositi si trasformino in realtà, molti sono ancora i cambiamenti che dovranno avvenire. Non a caso in cima alle richieste all'UE compaiono un pacchetto completo di economia circolare di vasta portata, in particolare per quanto riguarda i temi del consumo e delle produzioni sostenibili, e una diversa e più efficace allocazione delle risorse, pubbliche e private, nazionali e internazionali per eliminare le spese che attualmente promuovono lo sviluppo non sostenibile all'interno e all'esterno dell'UE. Ad esempio, in tutta l'Unione Europea, la scala di sussidi ai combustibili fossili – 60 miliardi di euro nel 2011 – è di sei volte il livello di finanziamenti pubblici per il clima (9,5 miliardi di euro impegnati nel 2013).

Gli obiettivi individuati dall'Onu dovranno essere conseguiti entro il 2030, e – in teoria – riconoscono come centrale il ruolo dei sistemi naturali per sostenere il benessere umano.

Nel mentre, la popolazione mondiale sarà cresciuta ancora fino a toccare gli 8,5 miliardi di persone, e per soddisfarne realmente i bisogni (nel rispetto dei vincoli naturali cui tutti siamo sottoposti) serve mettere in pratica fin da subito azioni molto concrete.

La sostenibilità economica e sociale dell'Agenda vuol dire, quindi, creare le condizioni di riequilibrio delle opportunità. Diversamente il rischio è che persino chi è uscito dalla povertà sia sostituito da nuovi poveri, magari in diverse aree del pianeta.

Grandi disuguaglianze crescono: l'1% della popolazione, con le attuali tendenze, nel 2017 sarà detentore di più del 50% della ricchezza mondiale. Già oggi 80 super ricchi possiedono lo stesso ammontare di ricchezza di quella posseduta da 3,5 miliardi di persone, metà della popolazione mondiale.

Raggiungere gli obiettivi nel 2030 richiede un'azione urgente di attuazione dell'Agenda fin dal giorno dopo la sua adozione. Alcune richieste prioritarie ai leader mondiali sono: ridefinire le regole della governance fiscale globale verso una maggiore equità e trasparenza mettendo fine agli abusi fiscali perpetrati da super ricchi e imprese transnazionali che sottraggono enormi risorse alla società; investire in servizi essenziali come sanità, istruzione, servizi pubblici. Allocare risorse in questi ambiti è strategico per la riduzione della povertà ed è fondamentale per la vita delle fasce povere delle popolazioni di tutti i paesi; assicurare che il lavoro degli uomini e delle donne più poveri sia compensato con giusti salari e svolto in condizioni sicure e dignitose, costituendo l'opportunità principale di uscita con le proprie forze dalla povertà estrema.

Una sfida significativa anche per il Governo italiano e il Presidente Renzi, presente a New York, chiamati, in particolare, a confermare gli impegni di un aumento delle risorse per la cooperazione (l'Italia è tra i fanalini di coda nei paesi avanzati nel rapporto Aiuto Pubblico allo Sviluppo/PIL) e ad assicurarne l'efficacia di allocazione in ambiti strategici per la riduzione della povertà come quelli della salute, dell'istruzione e degli investimenti in agricoltura.

Inoltre, coerentemente allo spirito dell'Agenda, il Governo deve definire un Piano Nazionale per l'Italia che si prefigga la piena realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile, a partire dall'introduzione una misura nazionale contro la povertà (solo l'Italia e la Grecia in Europa ne sono privi).

Dati recentissimi della Caritas ci dicono che negli anni della crisi 2007-2013 i poveri assoluti sono raddoppiati, passando dal 3,1% al 7%, coinvolgendo più di 4 milioni di persone.

Questi numeri e i livelli di disuguaglianza presenti in Italia, tra i più alti dei paesi OCSE, costituiscono un peso insostenibile per ogni prospettiva di ripresa e di sviluppo del nostro Paese.

La posizione della Confederazione Internazionale dei Sindacati

Il sindacato internazionale si è attivamente impegnato nel processo che ha portato all'approvazione degli SDGs ed ha espresso un giudizio sostanzialmente positivo sull'accordo raggiunto, sottolineando il successo di un processo multilaterale, caratterizzato anche da uno sforzo reale di coinvolgimento della società civile e degli attori non statali. Ciò non ostante, rimangono anche riserve e preoccupazioni.

Per il sindacato gli SDGs e gli obiettivi più specifici (target) sono ambiziosi e il quadro costituito dal Preambolo e dalla Dichiarazione fa appello all'azione su una agenda vasta e complessa. Dove, però, l'Agenda post 2015 manca forse di sufficiente ambizione è proprio negli impegni attuativi, attraverso le risorse e le politiche pubbliche e il quadro di verifica e monitoraggio. Il Preambolo e la Dichiarazione si accoppiano strettamente alle ambizioni degli obiettivi e dei target e costituiscono un utile strumento di attivazione intorno all'agenda.

Va positivamente rimarcato che l'insieme degli obiettivi sostenuti dal sindacato – Occupazione piena e produttiva e lavoro dignitoso per tutti, Protezione sociale universale, Diritto umano all'acqua e alle condizioni igieniche, Istruzione gratuita di qualità universale, Sanità per tutti, Eguaglianza di Genere e riduzione delle Diseguaglianze di reddito – è adeguatamente rappresentato nella dichiarazione e negli SDGs e target specifici.

Il movimento sindacale approva tutti gli SDGs ma è, in particolare, impegnato a realizzare la fine della povertà in tutte le sue forme (SDG. 1), e in particolare il target sulla protezione sociale (1.3); ad assicurare l'istruzione di qualità (SDG. 4) in tutti i target corrispondenti; a conquistare i target dell'eguaglianza di genere (SDG. 5) verso il lavoro domestico e di cura non retribuito attraverso i servizi pubblici, le infrastrutture e le politiche di protezione sociale (5.4) e la realizzazione della leadership delle donne (5.5); a promuovere il lavoro dignitoso per tutti (SDG. 8) in tutti i suoi target specifici; a ridurre le diseguaglianze (SDG. 10), con particolare enfasi sull'obiettivo centrato sulle politiche fiscali, salariali e di protezione sociale; e ad assicurare l'accesso alla giustizia e allo stato di diritto (SDG. 16) con particolare attenzione alla difesa delle libertà fondamentali (16.10).

Il sindacato è tuttavia critico sul quadro di sostegno agli SDGs, che rappresenta la reale possibilità di attuazione e monitoraggio degli obiettivi. I cosiddetti Mezzi di Implementazione – le risorse finanziarie e non finanziarie investite nel processo – rischiano di essere soggetti a confusione e contenzioso nei prossimi anni, se non altro per quanto riguarda l'interpretazione dell'accordo raggiunto a New York tra i diversi soggetti e i diversi poli di influenza sul sistema delle Nazioni Unite. Questo perché non sono venute meno differenze e divisioni su quali debbano essere, alla fine, i mezzi di implementazione.

Gli SDGs così come proposti dal Gruppo di Lavoro Aperto e condivisi dall'Assemblea Generale del settembre 2014 contenevano un obiettivo specifico (SDG. 17) ed un numero di target sui mezzi di implementazione specifici per ogni SDG. Ma a luglio scorso è sopravvenuta l'Agenda di Azione di Addis Abeba, a conclusione della terza Conferenza Internazionale sul Finanziamento dello Sviluppo. Tra i membri delle Nazioni Unite ci sono differenze significative sul legame tra l'Agenda Post 2015 e l'Agenda di Addis Abeba: da una parte, soprattutto i paesi OCSE insistono nel considerarla nella sua interezza come mezzo di implementazione degli SDGs; dall'altra i paesi del cosiddetto G77 – che raggruppa paesi in via di sviluppo ed emergenti – preferiscono enfatizzare l'obiettivo sui mezzi di implementazione e i loro target precedentemente condiviso.

Dal punto di vista del movimento sindacale, né l'uno né l'altro approccio sono convincenti, per la loro mancanza di coerenza e concretezza, fermo restando che l'Agenda di Addis Abeba è meno adatta al sostegno degli obiettivi di sviluppo sostenibile e deve rimanere un distinto accordo internazionale con un suo proprio seguito.

In realtà, la distinzione rischia di essere poco rilevante: fondamentale è assicurare che i governi e gli altri attori siano resi effettivamente responsabili degli impegni presi con l'Agenda post 2015, a partire da un efficace processo di monitoraggio e rendicontazione.

A questo proposito, il sindacato critica il fatto che il processo di seguito e revisione, a tutti i livelli, dal nazionale al globale, rimanga sostanzialmente legato ai comportamenti volontari.