



Vertici internazionali: servono veramente ai poveri?

Nazioni Unite | Agenda 2030 | Obiettivi per lo sviluppo sostenibile

Introduzione	3
1. Alla ricerca di una prospettiva di sviluppo sostenibile	4
2. L'Agenda 2030: una leva per il cambiamento?	7
Il contenuto dell'Agenda	
Mettere in pratica l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile	
I risultati ad oggi: a che punto siamo?	
L'Italia e il piano nazionale per lo sviluppo sostenibile	
3. Cos'è veramente lo sviluppo sostenibile?	13
Un reticolo di obiettivi e target	
Obiettivi e oltre	
Cosa è "sostenibile"?	
4. Politiche coerenti per uno sviluppo realmente sostenibile	16
Produttori di "armi sostenibili"	
La gestione delle migrazioni	
Guardare i nessi, per fare scelte di giustizia	
5. Il problema della <i>governance</i>	23
Un dialogo di "interessi" o di "diritti"?	
Gli spazi della società civile	
6. L'impegno della Caritas a livello continentale e globale	26
Caritas Europa	
Caritas Internationalis	
7. Glossario	28
Note	29

Introduzione

«L'Agenda 2030 e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile, approvati da oltre 190 nazioni nel settembre 2015, sono stati un grande passo avanti per il dialogo globale, nel segno di una necessaria "nuova solidarietà universale" (Laudato Si', 14). Diverse tradizioni religiose, compresa quella cattolica, hanno accolto gli Obiettivi di sviluppo sostenibile perché sono il risultato di processi partecipativi globali che, da un lato, riflettono i valori delle persone e, dall'altro, sono sostenuti da una visione integrale dello sviluppo»¹.

La visione dello sviluppo umano integrale, fondato sulla dignità della persona e dello sviluppo «di tutto l'uomo e di tutti gli uomini» (*Populorum Progressio*) va al di là dell'orizzonte dello sviluppo sostenibile accettato dalla comunità internazionale il 25 settembre 2015, con l'adozione della dichiarazione *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*. Ma, pur nella necessità di dover valorizzare tutti gli elementi di un umanesimo realmente integrale ed evangelico, l'Agenda 2030 rappresenta una convergenza importante e da valorizzare: essa riconosce infatti per la prima volta la necessità di un programma di cambiamento esteso a tutti i Paesi del mondo. La connessione tra l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e la prospettiva dello sviluppo umano integrale in un quadro di "conversione ecologica" è sviluppata nel documento *Agenda 2030 e Laudato Si'* (vedi box), che sarà presto disponibile sul sito di Caritas Italiana.

Le sfide all'attenzione dell'umanità richiedono grande sforzo e mobilitazione da parte di tutti. In una prospettiva complessa come quella disegnata dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, è però facile



il rischio di sviluppare una routine burocratizzata, che non genera alcun cambiamento. Lo stesso papa Francesco in occasione dell'approvazione dell'Agenda 2030 avvertiva con lucidità: «La molteplicità e complessità dei problemi richiede di avvalersi di strumenti tecnici di misurazione. Questo, però, comporta un duplice pericolo: limitarsi all'esercizio burocratico di redigere lunghe enumerazioni di buoni propositi – mete, obiettivi e indicazioni statistiche –, o credere che un'unica soluzione teorica e aprioristica darà risposta a tutte le sfide. Non bisogna perdere di vista, in nessun momento, che l'azione politica ed economica è efficace solo quando è concepita come un'attività prudentiale, guidata da un concetto perenne di giustizia e che tiene sempre presente che, prima e al di là di piani e programmi, ci sono donne e uomini concreti, uguali ai governanti, che vivono, lottano e soffrono, e che molte volte si vedono obbligati a vivere miseramente, privati di qualsiasi diritto»².

La sfida è dunque quella di tenere insieme la giusta attenzione dovuta agli elementi tecnici e di dettaglio senza perdere però di vista il progresso del quadro di insieme verso una dimensione di maggiore giustizia globale e maggiore dignità umana³.

AGENDA 2030 E "LAUDATO SI'"

L'orizzonte dello sviluppo umano integrale in un'ottica di conversione ecologica è il riferimento della dottrina sociale della Chiesa, che a partire da alcune grandi encicliche (come la *Populorum Progressio*, del 1967) ha trovato la sua articolazione più attenta allo stato attuale dell'umanità e del pianeta con l'enciclica *Laudato Si'*, del 2015.

Il documento *Impegnarsi con l'Agenda 2030 nella prospettiva della Laudato Si'* (luglio 2019) è stato elaborato da un gruppo di Caritas sotto la guida di CAFOD. La versione italiana, adattata, è stata curata da Caritas Italiana (a destra la copertina). Questo documento identifica nove grandi ambiti di riflessione esaminando anche criticamente il modo in cui essi sono affrontati nell'Agenda 2030. Gli stessi temi sono poi ripresi alla luce della *Laudato Si'* e della dottrina sociale della Chiesa, mettendo in evidenza i punti su cui è possibile costruire una convergenza con la prospettiva delineata dalla comunità internazionale con l'Agenda 2030, e quelli a partire dai quali è necessario chiedersi come andare ancora oltre.

Impegnarsi
con l'Agenda 2030
nella prospettiva
della *Laudato Si'*



Luglio 2019

Scarica il documento:
<https://bit.ly/32s6htH>

1. Alla ricerca di una prospettiva di sviluppo sostenibile

Lo sviluppo sostenibile sta diventando sempre di più l'orizzonte di riferimento per coloro che si interessano della realizzazione del bene comune. Si tratta di una prospettiva positiva e benvenuta, a cui contribuiscono numerose iniziative pubbliche e private; tra le più importanti iniziative che hanno avuto luogo nel nostro Paese negli ultimi anni, il Festival dello sviluppo sostenibile (*vedi box*) ha offerto un grande contributo nello stimolare e nel dare un orizzonte comune a numerosissime iniziative diffuse sul territorio. Altre organizzazioni della società civile, come il Forum del Terzo settore, hanno aperto al proprio interno una riflessione sulla questione, mentre reti come la GCAP (Global Call to Action Against Poverty) Italia contribuiscono ad alimentare un dibattito su come i diversi obiettivi, target e principi debbano trovare un orizzonte coerente e sinergico.

Se, dunque – e questa è una buona notizia – l'idea di sviluppo sostenibile permea in modo sempre più pervasivo il dibattito pubblico, ogni idea che si afferma in modo così ampio e trasversale affronta qualche rischio: in primo luogo quello di vedere la sua portata realmente innovativa in qualche modo



diluita all'interno di una comprensione più larga ma meno specifica e soprattutto meno "disturbante". Esiste, infine, la questione di come questi elementi "trasformativi" possono realmente essere assunti all'interno dei processi decisionali, e tradursi dunque in pratica, in esperienze, in progetti, in politiche pubbliche.

Ma l'elemento di maggiore importanza al fine di proporre una "ricentratura" rispetto al contributo del tema dello sviluppo sostenibile nel dibattito pubblico e nel processo di formulazione delle politiche pubbliche viene da una domanda di fondo: in che misura fino ad ora il mondo ha sfruttato l'occasione per promuovere un mondo più sostenibile, più pacifico, più accogliente per i suoi abitanti, più rispettoso dei diritti di sopravvivenza delle generazioni future?

FESTIVAL DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE 2019

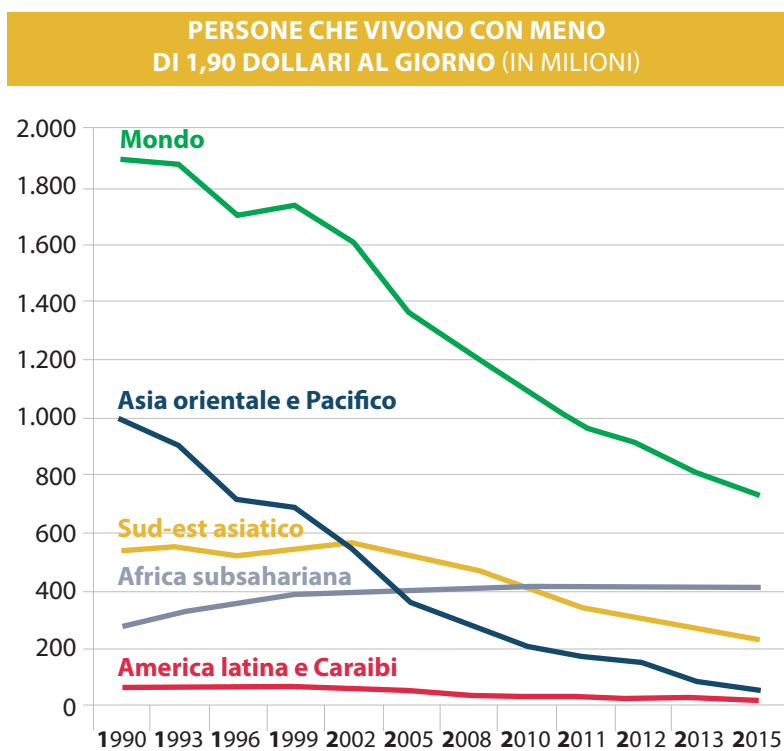
Arrivato alla sua terza edizione, il Festival, promosso da **ASviS, l'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile**, è la più grande iniziativa italiana per sensibilizzare e mobilitare cittadini, giovani generazioni, imprese, associazioni e istituzioni sui temi della sostenibilità economica, sociale e ambientale, diffondere la cultura della sostenibilità e realizzare un cambiamento culturale e politico che consenta all'Italia di attuare l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e centrare i 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile. A testimoniare l'importanza di questa iniziativa, la candidatura dell'ASviS con il Festival 2018 tra i tre finalisti del premio istituito dal Segretariato delle Nazioni Unite SDG Action Awards (nella categoria *Connector*), che si rivolge a iniziative innovative e d'impatto per coinvolgere il pubblico e per costruire reti, al fine di stimolare il cambiamento richiesto dall'Agenda 2030.

Il Festival ASviS 2019 si è svolto in tutta Italia, dal 21 maggio al 6 giugno. 17 giorni, tanti quanti sono gli Obiettivi di sviluppo sostenibile, e altri eventi nei *Dintorni del Festival* (14-20 maggio; 7-13 giugno). Il Festival è organizzato dall'Alleanza italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS), con i suoi oltre 200 aderenti e il supporto dei partner. Nel 2018 gli eventi furono 702, mentre nel 2019 sono passati a 1059, promossi dalle università e dalle scuole, da molte città, imprese, amministrazioni pubbliche e organizzazioni non governative, oltre che dal Segretariato dell'Alleanza e dai suoi Gruppi di lavoro.

Valutare lo stato e le prospettive dello sviluppo del pianeta è un compito molto complesso. Da una parte è importante riconoscere i progressi che sono stati fatti negli ultimi decenni, e che hanno permesso a molte donne e uomini di migliorare le condizioni in cui vivono. Ma è anche necessario affrontare con de-

cisione i problemi di un pianeta dove la lotta alla povertà non progredisce certo alla velocità sperata, e dove non sempre le statistiche internazionali aiutano a costruirsi una opinione pienamente rispettosa delle tensioni e delle contraddizioni esistenti sul pianeta. Le statistiche spesso utilizzate, quelle che definiscono la

povertà estrema con una soglia di 1,90 USD PPP (*Purchase Power Parity* – Parità di Potere di Acquisto)¹, offrono della situazione della povertà nel mondo un quadro relativamente incoraggiante come nella figura che segue: un fenomeno in rapida e per certi versi ineluttabile calo.

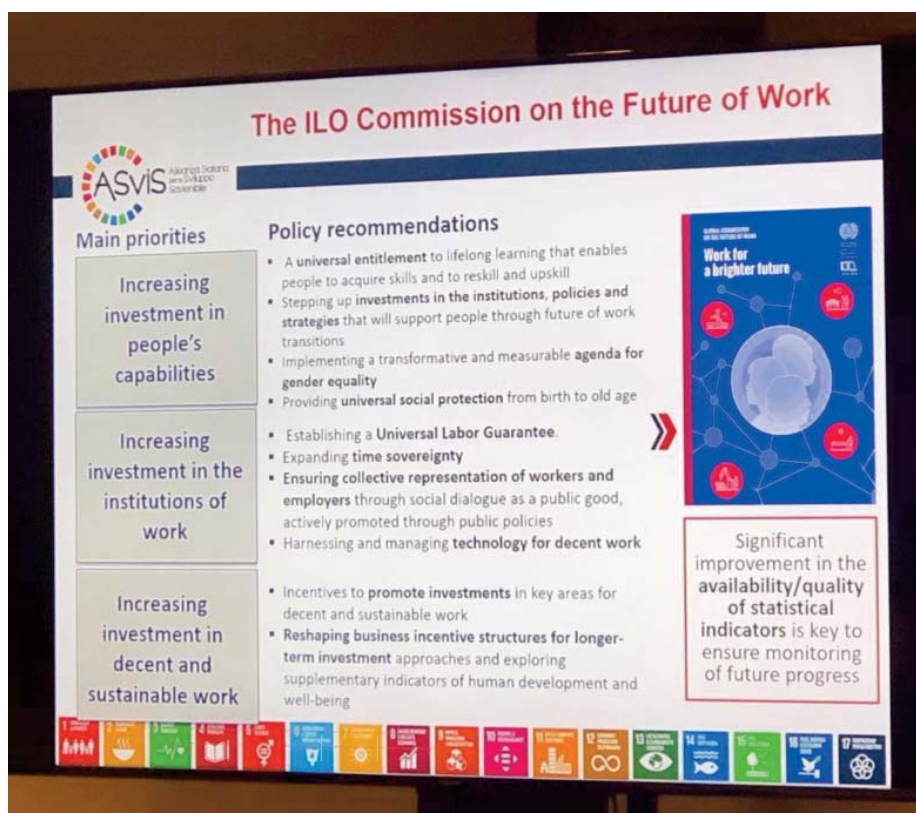


Fonte: elaborazione propria su dati PovCalNet USD 2011 costanti, e World Population Prospects 2019

Tale soglia è però giudicata del tutto insufficiente da molti economisti, che suggeriscono di adottare misure diverse. Ammesso che la sola soglia del reddito pro capite possa rappresentare una misura esaustiva, molti studiosi concordano che essa andrebbe alzata almeno a 5 USD PPP al giorno². Nel valutare le statistiche, occorre prendere in considerazione che le medie mondiali e regionali nascondono delle enormi disparità: la maggior parte degli avanzamenti in termini di lotta alla povertà sono stati in realtà registrati in pochissimi Paesi, come la Cina, l'India e l'Indonesia. Che cosa succede se si prova a rappresentare la situazione della povertà prendendo in considerazione la soglia dei 5 USD PPP al giorno, e provando a togliere

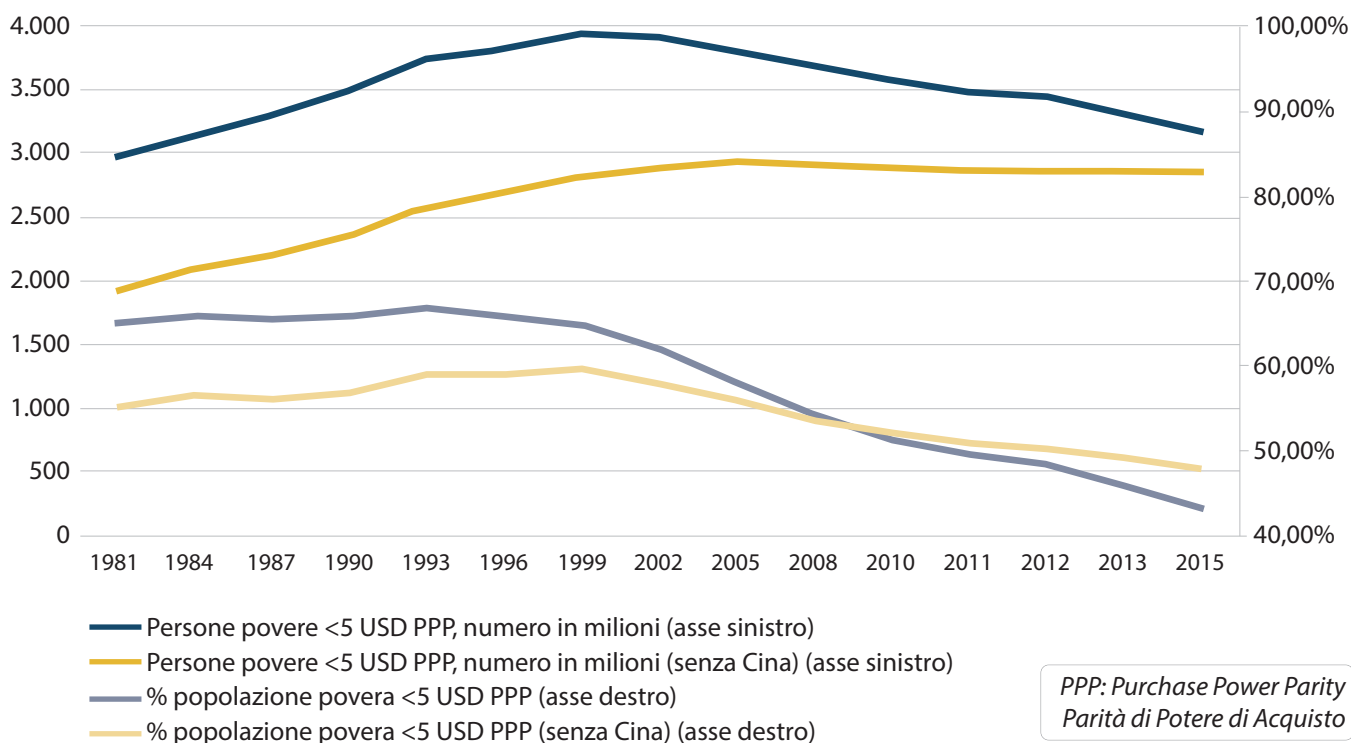
dalla statistica la sola Cina³? Oltre a notare l'impatto davvero catastrofico delle politiche di aggiustamento strutturale che hanno dominato la scena globale fino alla fine del secolo scorso⁴, il risultato di questa analisi è sorprendente: si evidenzia con chiarezza che il numero dei poveri sul pianeta, al netto del contributo della Cina, non è affatto diminuito ma è rimasto praticamente stabile a partire dal 2000.

Anche l'incidenza della povertà in percentuale, dal 1981 a oggi non è diminuita di più di 22 punti percentuali (dal 65,24% al 43,13%) ma di appena 7 (dal 55,09% al 48,06%). Tali dati, rappresentati nella figura della pagina seguente, non hanno l'obiettivo di oscurare i progressi che ci sono stati, ma di sottolineare la necessità di andare oltre statistiche spesso presentate frettolosamente, forse proprio con lo scopo di rassicurare la pubblica opinione sul fatto che "siamo sulla buona strada". Anche i dati FAO, che nel 2018 hanno confermato un aumento del numero delle persone che soffrono la fame per il terzo anno consecutivo, contribuiscono a richiedere uno sguardo sullo stato del pianeta che dovrebbe essere improntato al lucido riconoscimento dei fenomeni e delle loro cause, piuttosto che su una retorica sempre e comunque ottimista.



ANDAMENTO STORICO DELLA POVERTÀ NEL MONDO

Numeri assoluti e percentuale sulla popolazione, confronto con e senza la Cina



Fonte: elaborazione propria su dati PovCalNet USD 2011 costanti, e World Population Prospects 2019

L'altro elemento di grande attenzione consiste nel prendere atto dello "stato di salute" del pianeta nel suo complesso, e di come la società globale abbia preso le misure con una situazione i cui effetti più estremi sono già visibili nel mondo in cui viviamo, ma si tradurranno in conseguenze drammatiche per le generazioni che seguiranno la nostra. Non sembra però ancora che si sia preso particolarmente atto della necessità di invertire la tendenza del riscaldamento globale. L'ultimo rapporto dell'IPCC⁵ certifica che il riscaldamento globale dovrebbe raggiungere 1,5°C⁶ tra il 2030 e il 2052 se continuerà ad aumentare al ritmo attuale, mentre il livello di 1,5 gradi di aumento entro il 2100 era considerato il limite massimo che l'umanità avrebbe potuto sostenere senza contraccolpi troppo gravi (soprattutto sulla parte di popolazione mondiale più povera e vulnerabile).

In sintesi, le tendenze non sono particolarmente tranquillizzanti. È necessario "scavare" un po' nei dati a disposizione per capire la reale dimensione dei fenomeni, e per

capire come occorra che ognuno (a partire dai Paesi ricchi) faccia la propria parte. Ma proprio nel giorno in cui queste righe vengono scritte, l'accordo destinato a raggiungere l'obiettivo "zero emissioni" in Europa entro il 2050 viene bloccato dall'opposizione dei cosiddetti "Paesi di Visegrad"⁷: una ulteriore dimostrazione di come nel mondo attuale una politica orientata ai propri interessi particolari (almeno quelli a brevissimo termine...) entri sempre più in tensione con la necessità di un cambiamento ormai indifferibile per la sopravvivenza stessa dei figli di tutti.



2. L'Agenda 2030: una leva per il cambiamento?

Il contenuto dell'Agenda

L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile rappresenta l'orizzonte adottato dalla comunità globale per fare fronte alle sfide sopra brevemente ricordate. Il 25 settembre 2015 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite approvò all'unanimità la dichiarazione dal titolo *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*. Questa agenda è entrata ufficialmente in vigore l'1 gennaio 2016 e rappresenta il consenso globale per lo sviluppo fino al 2030. Una dichiarazione ampia, che prevede un vero e proprio cambio di passo in come lo sviluppo dovrebbe essere inteso dalla comunità internazionale: un programma universale applicabile a tutti i Paesi; il richiamo alla necessità di una integrazione tra elementi di tipo ambientale, di protezione e sradicamento della povertà, e di sostenibilità economica; la promozione della partecipazione diffusa di tutti i gruppi sociali; un approccio che affronta il tema delle disuguaglianze e assume con particolare attenzione il principio del "non lasciare nessuno indietro".

L'agenda è composta da cinque parti:

1. Il preambolo
2. La dichiarazione
3. Gli Obiettivi per lo Sviluppo sostenibile (OSS) (Sustainable Development Goals – SDGs)
4. I mezzi di attuazione e il partenariato globale
5. I meccanismi di follow-up e revisione

Il preambolo e la dichiarazione esprimono i principi fondamentali dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, alla cui luce vanno letti i 17 OSS e i 169 "traguardi" target. Alcuni dei principi fondamentali dell'Agenda sono bene espressi dai paragrafi 7-9 della dichiarazione:

7. In questi Obiettivi e traguardi, esponiamo una visione sommamente ambiziosa e trasformativa. Noi immaginiamo un mondo libero dalla povertà, dalla fame, dalla malattia e dalla mancanza, dove ogni vita possa prosperare. Immaginiamo un mondo libero dalla paura e dalla violenza. Un mondo universalmente alfabetizzato. Un mondo con accesso equo e universale a un'educazione di qualità a tutti i livelli, a un'assistenza sanitaria e alla protezione sociale, dove il benessere fisico, mentale e sociale venga assicurato. Un mondo dove riaffermiamo il nostro impegno per il diritto all'acqua potabile e a servizi igienici sicuri e dove ci sia un'igiene migliore; e dove il cibo sia sufficiente, sicuro, accessibile e nutriente. Un mondo dove gli insediamenti umani siano sicuri, re-



sistenti e sostenibili e dove ci sia un accesso universale ad un'energia economicamente accessibile, affidabile e sostenibile.

8. Il mondo che immaginiamo è un mondo dove vige il rispetto universale per i diritti dell'uomo e della sua dignità, per lo Stato di diritto, per la giustizia, l'uguaglianza e la non discriminazione; dove si rispettano la razza, l'etnia e la diversità culturale e dove vi sono pari opportunità per la totale realizzazione delle capacità umane e per la prosperità comune. Un mondo che investe nelle nuove generazioni e in cui ogni bambino può crescere lontano da violenza e sfruttamento. Un mondo in cui ogni donna e ogni ragazza può godere di una totale uguaglianza di genere e in cui tutte le barriere all'emancipazione (legali, sociali ed economiche) vengano abbattute. Un mondo giusto, equo, tollerante, aperto e socialmente inclusivo che soddisfi anche i bisogni dei più vulnerabili.

9. Il mondo che immaginiamo è un mondo in cui ogni Paese gode di una crescita economica duratura, aperta a tutti e sostenibile, e in cui vi è un lavoro dignitoso per ciascuno. Un mondo in cui i consumi, i processi di produzione e l'uso delle risorse naturali (dall'aria alla terra, dai fiumi, i laghi e le falde acquifere ai mari e agli oceani), sono sostenibili. Un mondo dove democrazia, buon governo e Stato di diritto, così come un ambiente favorevole a livello internazionale e nazionale, sono essenziali per lo sviluppo sostenibile: per una crescita economica sostenibile e inclusiva, per lo sviluppo sociale, per la tutela dell'ambiente e per sconfiggere la fame e la povertà. Un mondo in cui lo sviluppo e l'impiego della tecnologia sono sensibili al clima, rispettano la biodiversità e sono resilienti. Un mondo in cui l'umanità vive in armonia con la natura e in cui la fauna selvatica e le altre specie viventi sono protette.

L'Agenda è costruita su tutte le precedenti elaborazioni concordate in seno alle Nazioni Unite, e sui processi che sono ancora in corso, come ad esempio le negoziazioni sul cambiamento climatico. Per questa ragione si può dire che i risultati dell'Accordo di Parigi sul cambiamento climatico, negoziati pochi mesi dopo l'adozione dell'Agenda 2030, siano da con-

siderare parte integrante di essa. È inoltre importante notare che l'Agenda deve essere considerata come unica e interconnessa, e nessuna sua singola parte può essere considerata in qualche modo autosufficiente.

I 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile (box pagina successiva) coprono, in modo più o meno completo, una vasta gamma di problemi tra cui: istruzione, assistenza sanitaria, sociale, protezione, migrazione, pace e giustizia, oceani, foreste, agricoltura sostenibile, cambiamenti climatici, lavori dignitosi e sviluppo eco-

nomico. Il sistema degli OSS è piuttosto complesso, e la misurazione dei progressi è affidata a 232 indicatori, sulla cui precisa definizione statistica è al lavoro un gruppo di esperti internazionali². Il sistema di obiettivi, target e indicatori è estremamente complesso, e di non facile gestione. Risulta forse più utile richiamare quelle che secondo il preambolo dell'Agenda sono le cinque aree definite «di importanza cruciale per l'umanità» e in cui ci si aspetta che l'Agenda 2030 promuova un vero miglioramento.

Eccole:

LE CINQUE "P"

Persone | Siamo determinati a porre fine alla povertà e alla fame, in tutte le loro forme e dimensioni, e ad assicurare che tutti gli esseri umani possano realizzare il proprio potenziale con dignità e uguaglianza in un ambiente sano.

Pianeta | Siamo determinati a proteggere il pianeta dal degrado, attraverso un consumo e una produzione consapevoli, gestendo le sue risorse naturali in maniera sostenibile e adottando misure urgenti riguardo il cambiamento climatico, in modo che esso possa soddisfare i bisogni delle generazioni presenti e di quelle future.

Prosperità | Siamo determinati ad assicurare che tutti gli esseri umani possano godere di vite prosperose e soddisfacenti e che il progresso economico, sociale e tecnologico avvenga in armonia con la natura.

Pace | Siamo determinati a promuovere società pacifiche, giuste ed inclusive che siano libere dalla paura e dalla violenza. Non ci può essere sviluppo sostenibile senza pace, né la pace senza sviluppo sostenibile.

Partnership Collaborazione | Siamo determinati a mobilitare i mezzi necessari per implementare questa Agenda attraverso una Collaborazione globale per lo sviluppo sostenibile, basata su uno spirito di rafforzata solidarietà globale, concentrato in particolare sui bisogni dei più poveri e dei più vulnerabili e con la partecipazione di tutti i Paesi, di tutte le parti in causa e di tutte le persone.



Foto: Mónica Suárez Galindo / PNUD Perú



BIETTIVI PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE

1. Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo



2. Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile



3. Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età



4. Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti



6. Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie

5. Raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze



7. Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni



8. Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti



9. Costruire un'infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione e una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile



10. Ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le nazioni



11. Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili



12. Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo



13. Promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico

14. Conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile



15. Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre

16. Promuovere società pacifiche e inclusive per uno sviluppo sostenibile



17. Rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile



Mettere in pratica l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile

Ma in che modo i diversi Paesi dovrebbero mettere in pratica l'Agenda 2030? Chi dovrebbe promuoverla? Sotto la responsabilità di quali istituzioni? Una delle novità più importanti dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile è che si tratta di un programma per tutti i Paesi del pianeta, e non soltanto per i cosiddetti "Paesi poveri": in questo modo si riconosce che il futuro dell'umanità è responsabilità di tutti. Si tratta di un cambiamento molto significativo rispetto al passato, dove la questione fondamentale era quella dei "poveri" che dovevano in qualche misura affrettarsi a cambiare la loro situazione.

Questo significa che tutti i Paesi del mondo devono preparare un Piano nazionale per lo sviluppo sostenibile, che viene presentato alle Nazioni Unite, nel corso dell'High Level Political Forum on Sustainable Development (HLPF)³, che si svolge ogni anno nel mese di luglio a New York sotto gli auspici dell'ECO-SOC (il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite). Quanto avviene nel corso dell'HLPF di ogni anno (nel box, un sommario dei temi in discussione nel corso dell'HLPF 2019) è importante sotto diversi punti di vista. In primo luogo è l'occasione per fare il punto

su alcuni tra gli obiettivi, concentrando l'attenzione su alcune tematiche particolari (con il rischio però di contribuire alla segmentazione dell'Agenda...).

In secondo luogo è l'occasione per i Paesi che lo desiderino di presentare la propria Voluntary National Review (VNR)⁴, in cui esprimere lo stato dell'arte con riferimento al proprio programma nazionale di sviluppo sostenibile. La presentazione delle VNR avviene tuttavia secondo un calendario molto serrato, e con poco tempo a disposizione; si prevede in alcuni casi un brevissimo intervento di qualche rappresentante della società civile del Paese che effettua la presentazione, ma non è possibile in questo contesto fare una discussione minimamente approfondita. Oltre agli eventi relativi agli obiettivi sotto esame e le VNR esiste un folto programma di eventi paralleli (*side events*) ufficiali e non ufficiali, in cui qualsiasi organizzazione può presentare una riflessione su una delle questioni in discussione.

Nel corso dell'anno che intercorre tra gli appuntamenti a New York, vengono organizzati degli incontri tematici che hanno lo scopo di approfondire aspetti specifici. Tali eventi sono delle occasioni importanti per effettuare delle discussioni in profondità; tuttavia le modalità di organizzazione e partecipazione non sono sempre completamente trasparenti⁵.



HIGH-LEVEL POLITICAL FORUM ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Incontro del **Forum politico di alto livello sullo sviluppo sostenibile del 2019**, riunito sotto gli auspici del Consiglio economico e sociale (da martedì 9 a giovedì 18 luglio 2019), sul tema **Dare potere alle persone e assicurare inclusività e uguaglianza**.

L'insieme degli obiettivi da rivedere in profondità è il seguente:

Obiettivo 4. Garantire un'istruzione di qualità inclusiva ed equa e promuovere opportunità di apprendimento permanente per tutti.

Obiettivo 8. Promuovere una crescita economica sostenuta, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per tutti.

Obiettivo 10. Ridurre le disuguaglianze all'interno e tra i Paesi.

Obiettivo 13. Agire con urgenza per combattere il cambiamento climatico e i suoi impatti.

Obiettivo 16. Promuovere società pacifiche e inclusive per lo sviluppo sostenibile, fornire l'accesso alla giustizia per tutti e creare istituzioni efficaci, responsabili e inclusive a tutti i livelli.

Obiettivo 17. Rafforzare i mezzi di attuazione e rivitalizzare il partenariato globale per lo sviluppo sostenibile.



Nel 2019, 47 Paesi (7 per la seconda volta) si sono offerti volontari per presentare i loro piani nazionali (VNR) all'HLPF. Il 2019 è inoltre il quarto anno del "ciclo di implementazione", e in coincidenza con l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, che avrà luogo nel mese di settembre 2019, si terranno cinque eventi speciali, con lo scopo di fornire elementi per una revisione più generale della strategia.

Il 2019 è un anno particolare: ogni quattro anni avviene infatti una revisione complessiva dello stato di avanzamento dell'Agenda 2030, con l'esame più approfondito dei meccanismi di attuazione e di monitoraggio. Quest'anno si terrà dunque il primo SDG Summit, in coincidenza con l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (UNGA), sempre a New York il 24 e il 25 settembre, insieme ad altri eventi destinati ad approfondire questioni specifiche, come il Summit sull'azione per il clima e il Summit sul percorso Finanza per lo sviluppo (Finance for Development – FFD).

I risultati ad oggi: a che punto siamo?

Tutto il meccanismo di messa in opera dell'Agenda 2030 non ha naturalmente un valore in sé. La sua efficacia si misura nella sua capacità di imprimere una svolta rispetto ad una opzione di "sviluppo sostenibile" che deve essere assunta in una modalità sempre più piena dall'intera comunità globale. La situazione attuale sembra però offrire più di qualche motivo di preoccupazione, sia sotto il profilo delle tendenze complessive che si manifestano sul pianeta, che sul piano degli impegni assunti dagli Stati in una prospettiva di sviluppo sostenibile.

Secondo il World Data Lab⁶, per raggiungere gli obiettivi di riduzione della povertà menzionati dall'obiettivo 1 dell'Agenda 2030 sarebbe necessario un tasso di uscita netta della povertà più di tre volte superiore a quello attuale (che vede, tra l'altro, anche un rallentamento negli ultimi anni). Ma anche dall'interno delle Nazioni Unite i dubbi sembrano moltiplicarsi. In un rapporto pubblicato in previsione dell'HLPF 2019, si avverte: «Non si può sfuggire al fatto che il panorama globale per l'attuazione dei 17 Obiettivi per lo sviluppo sostenibile, (OSS) è generalmente peggiorato dal 2015, ostacolando gli sforzi dei governi e degli altri partners»⁷. Secondo il commento di Roberto Bissio, coordinatore di Social Watch, il problema è anche quello di dare una valutazione che non tiene conto delle diversità tra Paesi e tra regioni: questo rapporto non menziona tra l'altro il fatto che la povertà in molti Paesi dell'Africa subsahariana sta in effetti aumentando.

Tale "passione per le medie" produce anche l'effetto di oscurare le responsabilità dei Paesi ricchi: il rapporto in questione cita il valore globale medio pro capite di 12 tonnellate di risorse estratte a persona nel 2015 (rispetto a 8 tonnellate nel 1990), ma non menziona cosa dice la fonte di questo dato (UNEP, *Global Resources Outlook 2019*) nel paragrafo successivo: «I Paesi ad alto reddito consumano in media 27 tonnellate di materiali (pro capite), il 60 per cento in più ri-

spetto ai Paesi medio-alti e oltre tredici volte il livello del gruppo a basso reddito (a due tonnellate pro capite)»⁸.

L'aumento dei conflitti e dell'instabilità, l'aumento delle perdite dovute all'intensificarsi di disastri naturali, una situazione economica ancora non stabilizzata rappresentano gli ostacoli maggiori a livello globale. È importante riconoscere i progressi, laddove ce ne siano; ma questo non deve impedirci di osservare la situazione che nell'insieme sembra richiedere una sterzata abbastanza importante, se si intende che la prospettiva dello sviluppo sostenibile possa imprimere un impulso di reale trasformazione nel mondo in cui viviamo. Come ancora riconosce l'ECOSOC, «[l']aumento del reddito e la disuguaglianza di ricchezza rischiano di minare gli sforzi per raggiungere gli OSS. Minacciano di erodere la coesione sociale, consolidare l'insicurezza e smorzare la crescita della produttività. L'aumento dell'intolleranza in molte parti del mondo minaccia i diritti umani fondamentali e il progresso umano. Il nesso tra disuguaglianza, ingiustizia, insicurezza e mancanza di sufficiente fiducia nei governi e nelle istituzioni possono ulteriormente aggravare le condizioni necessarie per promuovere lo sviluppo sostenibile»⁹.

L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile rappresenta una opportunità importante. Ma il contesto at-

Possiamo illuderci che saranno soltanto i più poveri a pagare i costi del cambiamento, e che noi non saremo tra quelli; ma ne va invece del futuro di tutti noi, e delle generazioni che verranno

tuale ci richiama con maggiore forza alla necessità di un impegno ancora più determinato: possiamo illuderci che saranno soltanto i più poveri a pagare i costi del cambiamento, e che noi non saremo tra quelli; ma ne va invece del futuro di tutti noi, e delle generazioni che verranno.

L'Italia e il piano nazionale per lo sviluppo sostenibile¹⁰

Il nostro Paese ha presentato la propria VNR nel 2017, sulla base di un piano nazionale per lo sviluppo sostenibile formulato in un percorso coordinato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) per la parte "interna" (identificata con gli obiettivi 1-16), e dal Ministero degli Affari esteri e Cooperazione internazionale (MAECI) per la parte "esterna" (obiettivo 17). Questa articolazione tra strategia "interna" ed "esterna" ha rappresentato sin dall'inizio una caratteristica fondamentale dell'approccio italiano: questo tipo di prospettiva si può considerare certamente un limite importante, poiché è in contrad-

dizione con il principio dell'unicità dell'agenda. Tale ripartizione entra in contraddizione anche con la necessità di cogliere le ripercussioni "esterne" di moltissime delle politiche di carattere interno.

Nel quadro della Conferenza Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo (istituita con la legge 125/2014) era stato costituito un gruppo di lavoro (GdL) che tra le sue attribuzioni portava anche quella relativa allo "sviluppo sostenibile". Con l'adozione formale dell'Agenda 2030 a livello internazionale, in tale gruppo di lavoro era stato sviluppato un dialogo sulla strategia triennale della cooperazione italiana, che confluisce poi nella definizione della parte relativa all'obiettivo 17 della strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile (presentata all'High Level Political Forum nel 2017). La riflessione sugli altri 16 obiettivi fatta in occasione della preparazione della prima strategia italiana per lo sviluppo sostenibile venne invece coordinata dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), con una consultazione abbastanza ampia presso la società civile¹¹.

Dopo la prima fase, svolta peraltro in una situazione di riconoscibile incertezza normativa, e anche a seguito del chiarimento di quest'ultima, si stanno proprio in questi mesi consolidando le strutture formali che saranno responsabili per il monitoraggio e la riattualizzazione della strategia nazionale. Il MATTM sta attualmente promuovendo la costituzione di un Forum nazionale per lo sviluppo sostenibile, che dovrebbe strutturare in maniera permanente la consultazione con gli attori della società civile, nella sua parte detta "interna". I lavori del FSS saranno articolati in cinque gruppi di lavoro: Persone, Pianeta, Prosperità, Pace, e Vettori di sostenibilità (comunicazione e

ricerca)¹². Questa articolazione presuppone ancora una volta di lasciare la partnership alle cure del MAECI, in quanto relativa alla dimensione "esterna" dell'Agenda.

Al momento attuale non vi sono elementi certi sulle modalità con cui il costituendo Forum per lo sviluppo sostenibile (FSS) dialogherà direttamente con i diversi ministeri (responsabili per le politiche in qualche modo collegate con gli OSS), e con le realtà territoriali che stanno costituendo i Forum regionali per lo sviluppo sostenibile. Non è inoltre ancora chiaro se all'interno del Forum per lo sviluppo sostenibile sarà possibile stabilire dei collegamenti che riescano a garantire l'unicità dell'Agenda e le sue interconnessioni. Sia il GdL della CNCS che il FSS (per quello che è stato finora definito) sono però degli ambiti di dialogo sulle politiche "ex-post", che sembrano decisamente non in grado di incidere nella fase di formulazione delle politiche pubbliche.

La vera novità dell'ultima fase è, però, quella relativa alla recentissima costituzione di una Cabina di Regia "Benessere Italia" presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri¹³. Tale Cabina di Regia dovrebbe favorire una maggiore interazione delle diverse sezioni dell'agenda, offrendo una risposta ai rischi di parcellizzazione sopra brevemente menzionati, pur restando i due ambiti di riferimento per la strategia "esterna" e "interna", in capo rispettivamente al MAECI e al MATTM. La Cabina di Regia "Benessere Italia" promette di rappresentare un interlocutore significativo proprio nella fase di formulazione delle politiche; le informazioni disponibili segnalano una sua costituzione fortemente istituzionale e tecnica, ma senza una esplicita previsione di meccanismi di dialogo con la società civile (ad esempio il già citato FSS).



ticali” che porrebbe in discussione in modo radicale il modello di sviluppo corrente (e gli equilibri di potere tra gli attori sociali che di questo modello sono garanti e beneficiari)¹. Nell’obiettivo 16, relativo alla pace e alla sicurezza, il target 16.4 si propone di arrestare i flussi di armi “illeciti”: come se i conflitti condotti con armi “lecite” siano meno distruttivi.

Una certa lucidità nel riconoscere questi limiti non ha lo scopo di porre in discussione l’importanza di una convergenza di tutta la comunità globale rispetto ad una prospettiva comune di sviluppo sostenibile. Ma certamente dovrebbe alimentare un certo spirito critico su una prospettiva che limita il nostro impegno sullo sviluppo sostenibile all’idea del “raggiungimento degli SDGs”.

Accanto a questo, va posta sempre maggiore attenzione a come nessuno degli obiettivi possa essere considerato in isolamento, e come le interazioni tra obiettivi e target non mostrino sempre delle sinergie: una recente pubblicazione del Consiglio internazionale per la Scienza² propone di assegnare a ogni collegamento identificabile tra due obiettivi/target un punteggio che va da 3 (massima interazione positiva, indivisibilità) a -3 (massima interazione negativa, mutua esclusione). Lo stesso documento sviluppa un’analisi più approfondita proprio sull’obiettivo 2 (lotta contro la fame), cogliendo tutta una serie di interazioni con altri obiettivi e target, in parte di sinergia e di mutuo sostegno, in parte di conflitto e competizione. Perché obiettivi e target potrebbero trovarsi in tensione tra di loro? Molto banalmente, perché la loro realizzazione sollecita interessi diversi a breve e a lungo termine. Un esempio concreto è quello del già citato target 2.3 (raddoppio produttività e reddito piccoli agricoltori), che proprio il documento dell’ICSU nota in forte tensione con diversi altri obiettivi: l’aumento di produttività spinta in agricoltura può ad esempio facilmente entrare in conflitto con l’uso sostenibile delle risorse (terra, acqua). Si tratta in questo caso di una potenziale tensione tra interessi di contadini “commerciali” (la cui produzione cioè è orientata a soddisfare i bisogni del mercato) e quelli delle comunità che vivono su quei territori.

La vicenda della “rivoluzione verde” che ha profondamente cambiato il volto dell’agricoltura in Asia e in altre regioni del mondo a partire dagli anni ’60, racconta una storia di aumento della produttività, di concentrazione della proprietà della terra e della ricchezza, di accelerazione nell’esodo rurale-urbano, di fortissima pressione sulle risorse naturali³.

Obiettivi e oltre...

Il problema è dunque in base a che cosa i (legittimamente) diversi interessi dei vari attori sociali devono trovare una composizione. Proprio in base a

questo, è chiaro che il tema della relazione tra obiettivi e target non è certo sufficiente ad esaurire la questione. Il bisogno di “prendere sul serio” il radicamento necessario sui diritti umani, e di assumere in modo pieno la complessità delle relazioni tra ambiti di politiche settoriali diverse eppure profondamente interconnesse è alla base dell’iniziativa promossa dalla GCAP Italia.

Con il rapporto presentato all’inizio di luglio (vedi box sotto), GCAP Italia approfondisce il tema dello sviluppo sostenibile proprio a partire dalla questione del diritto al cibo. Il dossier affronta l’interrelazione tra diversi ambiti di politiche pubbliche che impattano in modo più o meno forte sui sistemi alimentari, con una prospettiva che intende restituire centralità alla questione dei diritti (rispetto a quella degli “interessi”). La capacità di “portatori di diritti” (*rightholders*) e “portatori di interessi” (*stakeholders*) di impattare sulle decisioni finali dipende dai quadri di regolazione, dalle istituzioni, dagli spazi di dialogo e di decisione che vengono posti in essere.

Sono dunque chiare le due attenzioni che emergono da questo tipo di ragionamento: in primo luogo è necessario prestare la massima attenzione alle relazioni tra i diversi ambiti delle politiche; in secondo luogo l’affermazione del primato dei diritti passa attraverso la costruzione di quadri di decisione, consultazione e regolazione che riescano a porre in una giusta prospettiva la partecipazione dei diversi attori sociali, nella consapevolezza che la debolezza o la “spontaneità” di tali quadri di dialogo conducono inevitabilmente al prevalere di alcuni interessi più forti e più strutturati, su coloro che sono titolari di “diritti” ma la cui voce rischia in molti casi di trovarsi in una condizione di svantaggio.

Rapporto GCAP Italia 2019

Indice

1. Il diritto al cibo
2. Il diritto al cibo e alla salute
3. Commercio e agricoltura
4. Finanza e cibo
5. Sistemi alimentari e migrazioni
6. La questione della governance/ democrazia dei sistemi alimentari



Scarica il Rapporto:
<https://bit.ly/2Sp1ViA>

Cosa è “sostenibile”?

Cosa è “sostenibile” dunque? È possibile identificare alcune caratteristiche da ricercare, al fine di riconoscere un percorso genuinamente (o almeno tendenzialmente) sostenibile. Percorsi, iniziative, politiche si possono definire coerenti con i principi dell’Agenda 2030 quando:

- concepiscono gli obiettivi di sostenibilità economica, sociale e ambientale come indissolubilmente collegati;
- si definiscono in modo trasversale ai singoli obiettivi, cogliendo le relazioni tra i diversi obiettivi e target;
- sono profondamente radicati sui diritti umani; in questo, sono incluse tutte le necessarie attenzioni relative ai diritti sociali, e le responsabilità ad essi collegate;
- riconoscono e applicano il principio del “non la-

sciare indietro nessuno”, consapevoli delle sue implicazioni di carattere “sistemico” in termini di disuguaglianze;

- riconoscono le relazioni tra livelli locali, nazionali, regionali e globali, e che i confini tra questi livelli sono porosi e mobili;
- sono consapevoli della necessità di una iniziativa a più livelli: locale, nazionale, regionale, globale;
- riconoscono la necessità di una prospettiva e di un’azione condivisa e multilaterale;
- vengono elaborate, realizzate e valutate nella piena partecipazione degli attori sociali, rendendo conto in particolare ai “portatori di diritti” (*rightholders*);
- sono consapevoli della portata “trasformativa” dell’Agenda 2030 (come dichiarata nel titolo della dichiarazione adottata dalle Nazioni Unite *Trasformare il nostro mondo*).

SCHEMA DELL'APPROCCIO, RAPPORTO GCAP ITALIA SU SVILUPPO SOSTENIBILE A PARTIRE DAI SISTEMI ALIMENTARI



SVILUPPO SOSTENIBILE

DIRITTO AL CIBO

Fonte: elaborazione propria

4. Politiche coerenti per uno sviluppo realmente sostenibile

La prospettiva dello sviluppo sostenibile è una prospettiva complessa, che non può essere affrontata segmentando l'attenzione tra diversi obiettivi. È necessario invece identificare una dimensione di "coerenza" in cui le possibili tensioni e contraddizioni tra obiettivi e target sono riconosciute e gestite alla luce dei principi fondanti dell'Agenda 2030. Questo è il concetto di «coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile»¹, citato dal target 14.4 (pur senza alcuna definizione precisa), e sviluppato con una riflessione che ha avuto luogo principalmente in seno all'OECD².

Si tratta di una riflessione ancora aperta³ che, al di là degli elementi tecnici, cerca di trovare un contorno formale a una idea di fondo relativamente intuitiva: una politica per lo sviluppo sostenibile non può essere definita tale se alcuni suoi elementi contraddicono aspetti qualificanti dell'Agenda 2030. Ma proprio perché quest'ultima rappresenta una prospettiva complessa, costituita da elementi che danno vita a interazioni tutt'altro che lineari e armoniche, è necessario mantenere uno sguardo altrettanto articolato: sull'interazione tra obiettivi e target; tra questi ultimi e i principi; sulle implicazioni a livello locale e globale; sulle implicazioni intergenerazionali. È chiaro che in una tale complessa interazione occorre un punto di sintesi: e questo non può essere che nei principi di fondo dell'Agenda 2030 e in particolare nel radicamento nei diritti umani. È dunque importante cogliere il ragionamento di fondo, che può essere illustrato attraverso un certo numero di casi concreti.

Produttori di "armi sostenibili"⁴

Il primo esempio è quello relativo alla produzione delle armi, che avviene in un contesto altamente controverso, nelle fabbriche della RWM Italia, a Domusnovas, in Sardegna. Si tratta di uno dei pochi stabilimenti produttivi di una delle aree più svantaggiate e vulnerabili della penisola, che ha riutilizzato in questo modo impianti industriali dell'indotto minerario (settore che dopo decenni di crisi, risulta ormai praticamente estinto). Il caso, negli ultimi mesi ormai noto anche al grande pubblico, è relativo al fatto che gli armamenti costruiti a Domusnovas, in particolare bombe d'aereo, sono regolarmente esportati in Arabia Saudita; tali bombe, come attestano numerosi riscontri giornalistici, sono impiegate nella guerra condotta da una coalizione a guida saudita in Yemen, e utilizzate anche



in operazioni di bombardamento che coinvolgono civili.

La situazione dello Yemen è una delle più tragiche presenti attualmente sul pianeta: a una guerra più volte stigmatizzata da Nazioni Unite e Parlamento Europeo a causa delle ripetute violazioni delle leggi internazionali di guerra e dei diritti umani, si aggiunge una situazione di ormai cronica carestia e una epidemia di colera devastante. La fabbricazione delle armi (utilizzate in tale conflitto) rappresenta un problema di sviluppo sostenibile? Oppure, detto in altri termini, può essere considerato realmente sostenibile un modello di sviluppo economico che non tenga conto delle ricadute, anche in termini ampi, delle attività che

È necessario identificare una dimensione di "coerenza" in cui le possibili tensioni e contraddizioni tra obiettivi e target sono riconosciute e gestite alla luce dei principi dell'Agenda 2030. Questo è il concetto di «coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile», citato dal target 14.4

generano posti di lavoro, nel caso di comunità duramente colpite dalla crisi economica e che da queste attività economiche traggono il reddito necessario a vivere? Tale dilemma si applica in particolare alla questione della produzione e del commercio delle armi; ma deve essere posta in maniera molto più ampia, riflettendo sulle tensioni che possono esistere tra attività economiche formalmente "legali" (sebbene l'elemento di "legalità" sia controverso e contestato) e i loro effetti in termini di "bene pubblico" a livello locale e globale.

Per esaminare quanto questo tipo di attività siano coerenti con una prospettiva di sviluppo sostenibile, si può partire esaminando il contenuto dell'obiettivo 16, dedicato ai temi della pace, della sicurezza, dello Stato di diritto. L'enfasi sulla misurabilità dei target e degli obiettivi previsti è dettata dal tentativo di ottenere una lettura trasversale e globale dei percorsi di sviluppo sostenibile. Se da una parte è certamente im-

portante che il tema del conflitto violento (delle sue cause e implicazioni, incluso quanto relativo a commercio/traffico delle armi) sia esplicitato e riconoscibile nell'obiettivo 16, ciò avviene in un contesto piuttosto eterogeneo e non molto incisivo, soprattutto se si osservano i target in cui esso è articolato.

Si tratta in particolare del target 16.1, che viene misurato attraverso quattro distinti indicatori, uno dei quali è definito in termini di «morti verificatesi in relazione a conflitti per 100.000 abitanti, per sesso, età e causa di morte» (16.1.2); e del target 16.4⁵, in cui uno degli indicatori proposti richiede di misurare la «proporzione di armi confiscate, trovate o consegnate, la cui origine o contesto illecito sia stata tracciata o dimostrata da una autorità competente in linea con strumenti internazionali» (16.4.2). Entrambi questi indicatori sono definiti come appartenenti al «terzo strato»⁶ di indicatori: quelli cioè che indicano in maniera ancora non definitiva grandezze che devono essere misurate, e per le quali non esiste ancora nessun consenso globale quanto a metodologia.

Non è difficile cogliere un certo livello di «cortocircuito» tra questi due target: è chiaro infatti che la mortalità collegata ai conflitti non dipende esclusivamente dai flussi «illegali» di armi: a partire dal fatto che quasi tutte le armi iniziano la vita in modo «legale», i flussi «illegali» (peraltro assai difficili da monitorare, proprio in ragione della loro natura) non rappresentano che una frazione degli armamenti usati nei conflitti. Il monitoraggio dei flussi legali offrirebbe senza dubbio una panoramica più realistica rispetto all'impegno in ogni Paese di promuovere un modello di sviluppo orientato alla pace globale. Le armi destinate allo Yemen, in ogni caso, non rispettano i criteri (si tratta di flussi «legali» ancorché controversi), per assumere rilevanza in termini di sviluppo «sostenibile».

Sul tema, orientamento ben diverso viene sviluppato nella compilazione del Global Peace Index (GPI)⁷, utilizzato per misurare il grado di «orientamento alla pace» in ogni Paese. Si tratta di un indice composito globale costruito con 23 indicatori raggruppati in tre ambiti: il grado di coinvolgimento di ogni Paese in situazioni di conflitto; il grado di sicurezza dei cittadini e dei residenti; il grado di militarizzazione. Ed è proprio all'interno di quest'ultimo gruppo che il GPI ricomprende sia i livelli di importazione che i livelli di esportazione «legale» di armi. È interessante notare che se l'Italia appare in 39^a posizione nel GPI del 2019 (era la 39^a nel 2017), scivola

al 115° posto (era al 102° posto nel 2017) nella lista disaggregata per la sola componente «militarizzazione». Non si tratta di un risultato particolarmente sorprendente: la maggior parte dei Paesi industrializzati mostrano indici di militarizzazione e di coinvolgimento nel commercio «legale» di armi superiore a quello dell'Italia.

Più che un «cortocircuito» segnalato dal confronto dei dati, ci si trova qui in presenza di una macroscopica evidenza: i Paesi più ricchi sono anche quelli che maggiormente contribuiscono alla produzione e al commercio di armi. Si tratta di una tensione evidente, che segnala anche un elemento di forte debolezza del quadro di riferimento proposto dagli OSS: ogni Paese può reclamare uno stato di avanzamento nella propria condizione di sviluppo sostenibile anche a dispetto di un elevato grado di militarizzazione della propria economia, nonostante l'Agenda 2030 segnali come «la crescita vertiginosa dei conflitti, le minacce violente, il terrorismo, le crisi umanitarie e lo sfollamento forzato delle popolazioni che ne consegue, minacciano tutti i progressi allo sviluppo degli ultimi decenni».

Ogni Paese può reclamare uno stato di avanzamento nella propria condizione di sviluppo sostenibile anche a dispetto di un elevato grado di militarizzazione della propria economia, nonostante l'Agenda 2030 segnali come «la crescita vertiginosa dei conflitti, le minacce violente, il terrorismo, le crisi umanitarie e lo sfollamento forzato delle popolazioni che ne consegue, minacciano tutti i progressi allo sviluppo degli ultimi decenni»

Occorre notare che il riconoscimento del catastrofico impatto dei conflitti sulla popolazione del pianeta, e il fatto di volerlo misurare attraverso una conta delle vittime di esso e attraverso una (precaria) misura dei flussi di armi illegali implica il trasferire l'onere della prova dai Paesi dove i conflitti hanno in qualche modo radice a quelli che dei conflitti sono vittime. È lo stesso tipo di strabismo che si riproduce laddove si evita di contare gli elementi di coinvolgimento all'interno di conflitti (pure presi in considerazione da GPI): i Paesi più ricchi hanno un numero di vittime da conflitto molto limitato (se ne hanno, e per di più raramente civili), pur contando importanti e «qualificati» elementi di coinvolgimento in conflitti combattuti dall'altra parte del pianeta.

In questo quadro, apparirebbe dunque «sostenibile» un Paese che produce ed esporta legalmente molti armamenti e che è coinvolto direttamente in conflitti lontani dal proprio territorio; mentre poco

sostenibile appare un Paese dove avviene un conflitto (magari con il largo coinvolgimento di potenze straniere) che produce vittime e in cui si effettuano sequestri di armi illegali. Queste tensioni e gli elementi paradossali che ne derivano, vanno lette assieme all'ambizione dell'Agenda 2030 di suggerire "percorsi di sviluppo sostenibile" a tutti i Paesi: quelli del primo gruppo (i produttori/esportatori di armi) non vedranno alcuna indicazione traducibile nel proprio "piano nazionale di sviluppo sostenibile"; mentre non appare molto chiaro che cosa potrebbero fare i Paesi che appartengono al secondo gruppo (i Paesi in conflitto).

Tale ragionamento non ha evidentemente l'obiettivo di escludere le radici "locali" dei conflitti, quanto piuttosto di riconoscere l'importanza crescente dell'elemento di "internazionalizzazione" nella maggior parte dei conflitti che scuotono il mondo attuale: e come questo elemento di internazionalizzazione risulta sostanzialmente ignorato da quanto contemplato dall'Agenda 2030. Ogni riflessione su questi temi dovrebbe partire proprio dalla constatazione che nei principali conflitti contemporanei è il coinvolgimento diretto di attori statali estranei al teatro del conflitto stesso a incancrenire le prospettive e a renderli di soluzione più difficile.

In un contesto di riflessione sullo sviluppo sostenibile appare estremamente interessante il modo in cui tale mandato globale si riflette nel comportamento degli operatori economici: in che termini è "sostenibile" un'azienda che produce armi? La RWM Italia è una sussidiaria della Rheinmetall Defence, a sua volta parte del Rheinmetall Group, un gruppo presente sul mercato globale con due settori di intervento (settore automobilistico e difesa) che nel 2018 ha generato un fatturato di 6,15 miliardi di euro con i suoi 25.000 dipendenti⁸. Colpisce certo leggere, nella documentazione aziendale, di un percorso di internazionalizzazione definita "responsabile" che «dopo tutto, [comporta] lo sviluppo di nuovi mercati e l'espansione del portafoglio clienti»⁹.

Ma la sostenibilità "rappresentata" è nel mondo attuale un marcatore di conformità necessario a integrarsi nelle dinamiche di mercato a livello globale; nel caso della Rheinmetall Group tale elemento emerge in modo interessante dal Corporate Responsibility Report 2017¹⁰, rappresentativo della mission dell'intera holding e dunque anche della consociata italiana: «Per la Rheinmetall, la sostenibilità non è solo uno slogan, ma è una componente centrale della gestione societaria. Pratiche sostenibili di sviluppo del business richiedono valori chiari, la disponibilità a cambiare, e l'abilità di generare crescita. Questo rapporto spiega

in che modo andiamo incontro a questa sfida»¹¹.

In un mercato delicato come quello delle armi si tratta di definire in primo luogo la stretta osservanza della normativa tedesca (Paese sede della casa madre, dove però si realizza solo il 24% del fatturato) ed europea, oltretutto la richiamata osservanza dei numerosi trattati internazionali sul tema. Nel rapporto è presente una sezione dedicata ad azioni specifiche di responsabilità sociale declinata in termini esclusivamente ambientali; particolarmente significativo e per certi aspetti paradossale, anche il capitolo sull'impegno della Rheinmetall nell'accoglienza di profughi dalle zone di guerra.

La presentazione di tutta l'attività di produzione di armi, a partire dal titolo/slogan *Force Protection*, è incentrata sul concetto di protezione, che ritorna in innumerevoli declinazioni suggerendo l'immagine di armi "buone" perché pensate per "difendersi". Quanto al tema della sostenibilità, essa è declinata in un'ampia analisi delle sfide chiave globali e della "materialità" degli impatti interni ed esterni dell'attività aziendale che prende in considerazione 20 diversi elementi: tra questi manca però ogni analisi delle "esternalità" legate all'uso delle armi prodotte. La cura per la soddisfazione del cliente (altro tema molto rappresentato

In un contesto di riflessione sullo sviluppo sostenibile appare estremamente interessante il modo in cui tale mandato globale si riflette nel comportamento degli operatori economici: in che termini è "sostenibile" un'azienda che produce armi?

nel rapporto della Rheinmetall) prescinde dunque da ogni giudizio su che cosa voglia dire questa espressione nel caso di una merce di questo tipo, come ad esempio nel caso di vendita di armi a regimi "controversi" oppure a governi in crisi finanziaria, come la Grecia (peraltro, nel passato, anche attraverso episodi di sospetta corruzione¹²).

La già citata politica di "responsabile" internazionalizzazione è probabilmente anche il modo di aggirare le stringenti normative tedesche (e forse anche alcune "delicatezze" di politica estera nel momento in cui l'esportazione diretta delle armi da parte della Germania può essere politicamente costosa¹³): è il caso della proposta di realizzazione di una fabbrica di carri armati in Turchia, che ha comunque incontrato l'opposizione da parte di alcune organizzazioni della società civile tedesca¹⁴; ma è anche il caso dello stabilimento di Domusnovas, destinato a produrre "bombe non italiane" per l'Arabia Saudita, secondo l'espressione dell'allora ministro della Difesa italiano Pinotti in una intervista alla rivista *Report Munchen* nel marzo del 2016¹⁵.

Secondo un reportage andato in onda sulla tv pubblica tedesca ARD il 15 gennaio 2018, si spiega come si tratti di una politica consapevole, in ragione delle norme sulle esportazioni di armi tedesche, che sono tra le più severe al mondo. Il rispetto di queste è però solo formale, grazie alla capacità di costruire una rete di produzione in Paesi dove le stesse leggi non si applicano, come ad esempio l'Italia. Un modo per rimanere coinvolti in un business estremamente lucroso assicurandosi però che il "lavoro sporco" sia fatto altrove¹⁶. Da notare, in questo caso, la concretizzazione di una idea di "sostenibilità a corrente alternata" tra due Paesi pur vicini come l'Italia e la Germania, che però è soprattutto espressione di una idea "tattica" di sostenibilità politica di attività controverse.

Di fronte a un tale concentrato di contraddizioni, la politica si è mossa negli ultimi anni in maniera assolutamente ambigua e contraddittoria, evitando accuratamente ogni occasione di prendere una posizione che potesse portare a una interruzione della vendita delle bombe sarde all'Arabia Saudita. Rappresenta dunque motivo di speranza la mozione approvata dalla Camera dei deputati il 26 giugno scorso per chiedere al governo di sospendere le esportazioni di bombe d'aereo e missili che possono essere usate contro i civili verso l'Arabia Saudita e gli Emirati Arabi Uniti, finché non ci saranno sviluppi concreti nel processo di pace con lo Yemen. La mozione, pur non particolarmente incisiva nella sua formulazione, è passata con 262 voti favorevoli, nessuno contrario e 214 astensioni. Dare applicazione a tale mozione significherebbe – finalmente – avviare un percorso di concretezza nel rispetto del mandato della legge italiana sul commercio delle armi, la legge 185/1990, che nell'articolo 1(6d) proibisce esportazione e transito di armi «verso i Paesi i cui governi sono responsabili di gravi violazioni delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani, accertate dai competenti organi delle Nazioni Unite, dell'UE o del Consiglio d'Europa».

L'elemento del commercio delle armi non può rimanere estraneo al dibattito sullo sviluppo sostenibile. Proprio sulla valorizzazione della legge 185/1990 è importante puntare: si tratta di una legge che, pur modificata varie volte nel corso degli anni, rappresenta uno strumento di controllo significativo, e nella quale si prevede l'estensione di una relazione annuale al Parlamento che dovrebbe essere inserita nella valutazione del piano nazionale per lo sviluppo sostenibile. Siamo abituati a pensare all'industria militare come a una "eccellenza" italiana¹⁷, senza dare troppo peso alle implicazioni, incluse quelle relative all'arti-

colo 11 della Costituzione, pure richiamato dalla Legge 185 come elemento che deve condizionare la posizione del nostro paese italiana su questo tema.

Esiste naturalmente la necessità di proporre un'opzione positiva, già ben delineata dall'articolo 1(3) della legge 185/90: l'opzione cioè per una «graduale differenziazione produttiva e la conversione a fini civili delle industrie del settore della difesa». In questo modo la legge definisce con chiarezza, ante litteram, un'opzione di sviluppo "sostenibile", ed è necessario che alle iniziative condotte in questo campo venga riconosciuto, come prescritto, una utilità sociale addizionale, da dichiarare come elemento qualificante nella messa in opera dell'Agenda 2030. Particolare attenzione deve essere posta su quei territori e a quelle persone che si trovano di fronte a quello che appare come un vero e proprio ricatto tra le ragioni dell'etica e del bene comune, e le ragioni del lavoro.

La gestione delle migrazioni¹⁸

Le migrazioni rappresentano una sfida importante nel mondo attuale, e sono tema diventato oggetto di quotidiana contesa politica. Le tensioni presenti nel nostro Paese (ma in realtà anche a livello globale) articolano spesso una visione secondo la quale le migra-

Nel preambolo della dichiarazione sugli SDG si riconosce il ruolo che migrazioni ben regolate possono avere nel dare un "immenso" contributo allo sviluppo sostenibile. Si riconoscono le connessioni tra migrazioni e sviluppo e l'importanza che il lavoro sugli SDG può avere nel favorire una politica che lega in modo strutturale le migrazioni ai diversi temi dello sviluppo

zioni rappresentano un elemento in linea di principio negativo e da controllare, come se sia possibile considerarle alla stregua di un elemento esogeno: una variabile che può essere isolata ed esclusa a parità di altre condizioni¹⁹. Qualunque sia il punto di vista che si voglia adottare sulla questione, una cosa appare relativamente chiara: si tratta di un fenomeno globale che ben difficilmente può essere affrontato con un orizzonte di riferimento limitato ai confini del singolo Paese. Di fronte alle sfide relative ad una gestione condivisa delle migrazioni, l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile dovrebbe offrire il quadro di riferimento della comunità internazionale per definire politiche quanto più possibile universali e integrate.

In effetti, nel preambolo della dichiarazione sugli SDG viene evidenziato anche il fenomeno migratorio. Si riconosce il ruolo che migrazioni ben regolate possono avere nel dare un "immenso" contributo allo sviluppo sostenibile. Si riconoscono le connessioni tra

migrazioni e sviluppo e l'importanza che il lavoro sugli SDG può avere nel favorire una politica che lega in modo strutturale le migrazioni ai diversi temi dello sviluppo. È importante la visione positiva che la dichiarazione ha sulle migrazioni e il sostegno ai diritti dei migranti considerata la loro posizione di gruppo vulnerabile nelle società. Manca però ogni connessione con i contesti entro cui le migrazioni si determinano: gli scenari dei conflitti globali, il cambiamento climatico, le disuguaglianze che lacerano molte società.

Oltre al preambolo le migrazioni sono parte in modo trasversale degli obiettivi e dei target dello sviluppo sostenibile. Essi sono espressamente citati in otto target specifici: il target 4.b per aumentare il numero delle borse di studio specialmente nei Paesi più poveri entro il 2020; il 5.2 per l'eliminazione del traffico di donne e ragazze; lo 8.7 per sradicare il lavoro forzato, la schiavitù moderna e il traffico di esseri umani; l'8.8 per proteggere i diritti dei lavoratori includendo i migranti e in particolare le donne migranti; il 10.7 per facilitare una migrazione e mobilità delle persone sicura, regolare e responsabile, anche attraverso la realizzazione di politiche migratorie programmate e ben gestite; il 10.c per ridurre a meno del 3% i costi di transazione delle rimesse dei migranti eliminando i corridoi delle rimesse con un costo più alto del 5%; il 16.2 per porre un termine al traffico di esseri umani; il 17.18 per sostenere la capacità dei Paesi più poveri di disporre di dati di alta qualità disaggregati anche per status migratorio.

Come si può notare, in quattro di questi obiettivi e target i migranti sono inclusi assieme ad altri gruppi sociali nel diritto ad avere accesso a diritti come l'educazione, l'eguaglianza di genere, al lavoro dignitoso e alla protezione della sicurezza personale, liberi da violenze e sfruttamenti. Questi riferimenti sono importanti perché sottolineano come i migranti abbiano gli stessi diritti fondamentali che hanno tutte le persone, e perché riconoscono il loro particolare status di vulnerabilità.

Ma è la lettura di insieme di come il fenomeno migratorio viene letto a rappresentare l'elemento di maggior rilievo. Se da una parte infatti l'esistenza di ingenti masse di persone che si muovono in cerca di una vita migliore rappresenta la testimonianza più efficace del legame strettissimo che esiste tra tutti i fenomeni di mobilità umana e lo sviluppo, tale legame non sembra colto all'interno dell'Agenda 2030. L'idea che sembra emergere con maggiore evidenza (oltre a una più o meno generica preoccupazione di ordine umanitario) è infatti che si tratti di un tema "delicato": le migrazioni possono essere un fattore di sviluppo ma, molto di più e forse soprattutto, rappresentano

un tema che richiede di essere "maneggiato con cura", e un elemento di attenzione che si considera correlato essenzialmente a elementi economici e di mercato del lavoro. Ancora una volta il diavolo si nasconde nei dettagli, e basta guardare quali sono gli indicatori proposti per misurare il già citato target 10.7: in primo luogo misurando il "costo di reclutamento" come proporzione del reddito annuale guadagnato nel Paese di destinazione (indicatore 10.7.1). E poi il "numero di Paesi che hanno realizzato politiche migratorie ben gestite" (indicatore 10.7.2): il che permette a un Paese che adotti una politica "ben gestita" di chiusura delle frontiere e di respingimento sistematico unito a un indebolimento programmatico degli investimenti sull'integrazione, di essere accreditato positivamente in termini di "sviluppo sostenibile"!

L'idea di questo legame "debole" tra migrazioni e sviluppo rappresentato nell'Agenda 2030 per la quale, tutto sommato, lo sviluppo sostenibile potrebbe benissimo aver luogo "senza" migrazioni trova conferma nel

L'idea del legame "debole" tra migrazioni e sviluppo dell'Agenda 2030 per la quale lo sviluppo sostenibile potrebbe aver luogo "senza" migrazioni trova conferma nel fatto che le migrazioni interne sono ignorate dall'Agenda, pur rappresentando la maggioranza dei fenomeni di mobilità umana del pianeta: un tema quindi che emerge unicamente perché ha un impatto sulle relazioni tra Paesi

fatto che le migrazioni interne sono completamente ignorate dall'Agenda stessa, pur rappresentando la stragrande maggioranza dei fenomeni di mobilità umana presenti sul pianeta: un tema quindi che emerge solo e unicamente perché ha un impatto sulle relazioni tra Paesi. La libertà di migrare, come elemento da sempre presente nella storia, non viene richiamato, ma si puntualizza (al n. 29 della dichiarazione) il «diritto dei migranti a fare ritorno al Paese di cittadinanza, [ricordando] che gli Stati devono assicurarsi che i cittadini rimpatriati vengano regolarmente accolti». Si noti invece per opposizione, l'opzione assunta e sviluppata dall'Agenda 2030 per una piena liberalizzazione del movimento dei capitali e delle merci.

Si tratta di un modello di sviluppo che è stato definito "deterritorializzato"²⁰: non in grado cioè di affrontare la sfida di uno sviluppo che, laddove si osservino i cambiamenti in una prospettiva di "mobilità umana", si presenta come un fenomeno non lineare, dinamico, globale e translocale. Non è sorprendente dunque che l'enfasi sul controllo (che poi si traduce in vere e proprie pratiche dissuasive) da porre in opera soprattutto a livello nazionale, diventi, al di là dei principi, l'ele-

mento qualificante rispetto al modo in cui le migrazioni entrano a far parte della riflessione.

Esiste dunque una tensione tra i principi affermati nella dichiarazione e il modo in cui tali principi vengono articolati negli OSS. Tale tensione si avverte in maniera particolarmente forte laddove si esaminino casi concreti di politiche migratorie specifiche. Anche tralasciando gli ultimi e noti fatti di cronaca, che sembrano giocare sulla pelle di poche decine di migranti una pericolosa competizione sul principio del controllo e della dissuasione²¹, le stesse politiche migratorie europee si sono sviluppate negli ultimi anni in modo squilibrato, e senza riuscire a definire una linea comune che andasse al di là di una mera attenzione ai temi della sicurezza e al controllo dei confini esterni, senza peraltro che a queste attenzioni equivalgano uguali progressi sul fronte delle politiche di ammissione, integrazione e protezione²².

Anche le politiche verso l'esterno dell'Europa sembrano sostanzialmente improntate a un principio di "dissuasione", a costo di "usare" gli strumenti della cooperazione allo sviluppo, come è avvenuto con il Fondo Fiduciario Europa Africa (il c.d. fondo La Valletta)²³. L'idea che le politiche di cooperazione vadano giocate

in forma dissuasiva rispetto ai fenomeni migratori è sempre più popolare in Europa come in Italia, con la popolarissima (quanto indimostrata) affermazione "aiutiamoli a casa loro, e i flussi migratori rallenteranno"²⁴.

Il contrasto tra i principi e le pratiche costituisce la base di quella che si presenta come una vera e propria "elusione dei diritti", definita come un comportamento che consiste nel porre in essere atti di per sé leciti, ma volti a sottrarsi a una obbligazione²⁵: le prescrizioni più concrete dell'Agenda non puntano a costruire una prospettiva multilaterale e globale, in cui i diritti e la libertà delle persone vengono posti al centro. Le migrazioni sono una sfida, e lo sono a maggior ragione in termini di "sviluppo sostenibile": rappresentano un elemento chiave nei fenomeni di cambiamento che attraversano le società di tutto il pianeta. Tuttavia l'Agenda 2030 tiene in conto soltanto alcuni elementi, ed evidenzia un tema di tensione tra i principi e gli elementi più concreti, e dunque un problema di "coerenza delle politiche". La ricerca di questa coerenza è un tema importante, che richiede una esplorazione attenta dei legami tra i diversi obiettivi e target, oltretutto di questi con i principi dell'Agenda stessa.

INTERRELAZIONI TRA LE POLITICHE E GLI SDG ALLA RICERCA DI UNA POSSIBILE COERENZA

Fonte: Coresi et al., 2018



La comunità internazionale ha negoziato a lungo su una definizione di principio che, ancorata a quanto previsto dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, aiutasse la costruzione di una modalità condivisa: è quanto avvenuto con la lunga vicenda del Global Compact for Migration, che alla data attuale però non è stato ancora firmato dal nostro Paese. Il caso della mobilità umana è un caso emblematico: fenomeno

che interagisce in profondità su cambiamenti importanti della società, e sul quale, proprio in ragione della sua natura, è necessario sviluppare un pensiero condiviso, multilaterale e globale; ma su cui, proprio in ragione della sua delicatezza (reale, percepita, costruita), si innesta una competizione sociale e politica che fa della rivendicazione di interessi particolari e di sovranità il proprio carattere distintivo.

Come è stato messo in evidenza dal già citato rapporto *Common Home* di Caritas Italiana, nel nostro Paese il tema delle migrazioni può essere affrontato solo con una visione davvero attenta ai cambiamenti e alle connessioni tra i diversi fenomeni; ma anche adottando una visione ampia dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, centrata sui diritti delle persone e sulla necessità di una maggiore cooperazione a tutti i livelli. Un mondo veramente sicuro per le prossime generazioni è un mondo che sarà in grado di affrontare le tensioni, dando risposte di dignità per tutti.

Guardare i nessi, per fare scelte di giustizia

Il tema della produzione/commercio di armi e quello relativo alle migrazioni, assieme a quello della produzione di cibo (esaminato nei paragrafi precedenti), rappresentano aree di attenzione dalle quali emerge con chiarezza la necessità di un approccio trasversale. Che ci sia un obiettivo chiaramente identificabile (come l'obiettivo 2 nel caso della lotta alla fame) o che la questione rappresenti un elemento specifico all'interno di un obiettivo più ampio (il caso della produzione/commercio di armi); oppure che le tematiche di interesse siano "disperse" su diversi obiettivi (com'è il caso della migrazione), appare del tutto chiaro come

i confini imposti dai singoli OSS possono rappresentare per molti aspetti una vera e propria gabbia.

C'è un'altra questione sulla quale è importante riflettere: non tutto quello che è "formalmente legale" contribuisce allo stesso modo al bene comune; nei termini della riflessione che svolgiamo in queste pagine non basta appellarsi alla legge per argomentare che una certa attività contribuisce allo sviluppo sostenibile: vi sono leggi che non tutelano in maniera efficace i diritti delle persone, attività produttive consentite ma che la stessa legge chiede di limitare quando non addirittura di riconvertire in una direzione più conforme al bene comune (come la produzione di armi, ma lo stesso tema potrebbe essere affrontato in molti altri casi, ad esempio con riferimento alla fiorente industria del gioco d'azzardo). Tutto questo apre problemi di ben altra portata: il rispetto dovuto al "quadro delle regole" come garanzia del riferimento per tutta la comunità che se le è date; ma allo stesso tempo la possibilità di un'azione per cambiarle ove ritenute ingiuste, oppure di opporsi ad esse (in caso di obiezione di coscienza). E si pone anche il problema della scelta morale individuale di partecipare ad alcune attività o astenersi da esse, che non può essere unicamente giustificata con l'adesione a una normativa esistente.



5. Il problema della *governance*

Esiste dunque in primo luogo la necessità di cogliere nelle problematiche emergenti le aree di intersezione tra diverse politiche, mostrando come anche se si riesce ad armonizzare obiettivi e target eterogenei e talvolta in tensione tra di loro, è ancora necessario porre il problema della congruenza di essi con i principi dell'Agenda 2030, e con una valutazione delle implicazioni delle politiche a livello locale, regionale e globale; e tra le diverse generazioni. È sufficiente, però, che tale riscontro venga offerto "ex-post", vale a dire quando le politiche sono già in fase di implementazione (e quando magari effetti contraddittori si sono manifestati)? Oppure non è necessario anticipare l'intervento alla fase in cui le politiche pubbliche sono pensate e adottate? La fase del "dialogo" è dunque estremamente importante ed è vivo il dibattito sul come dar vita a forme di partecipazione efficaci, ridisegnando istituzioni, luoghi di dialogo, occasioni di confronto. Il rapporto 2019 di *Spotlight on Sustainable Development* pone il problema di come la gestione complessiva dell'iniziativa globale per lo sviluppo sostenibile debba essere ridisegnata allo scopo di garantire una prospettiva realmente trasformativa¹.

Basta infatti invocare, come spesso si fa, la presunta o reale "partecipazione della società civile" per legittimare una decisione o un percorso? Esiste dunque un problema di "spazi" di dialogo attraverso cui porre determinati punti all'attenzione dei decisori. Il mondo attuale vede una retorica piuttosto sviluppata sulla "partecipazione" ma all'interno di un ben preciso modello su cui è interessante spendere qualche riflessione, prima di chiedersi se e quanto le organizzazioni della società civile riescano a svolgere un ruolo di dialogo informato e critico con le istituzioni per promuovere voce e istanze dei settori sociali più vulnerabili e marginali.

Un dialogo di "interessi" o di "diritti"?²

Nel descrivere i luoghi di dialogo entro cui hanno luogo le attività che preparano la definizione delle politiche pubbliche, viene spesso invocato come necessario un certo livello di partecipazione dei diversi attori sociali. Se l'Agenda 2030 definisce il quadro di insieme e l'orizzonte da perseguire, rimane però largamente indefinito il percorso attraverso cui tale orizzonte vada adattato ad ogni situazione specifica, con la definizione di priorità congruenti e che allo stesso tempo rappresentino una sintesi delle priorità degli attori sociali: coloro i quali sono comunemente definiti



stakeholders, vale a dire "portatori di interesse" (e con questo interesse portatori anche della relativa forza contrattuale). Tuttavia, e come già sopra richiamato, in una prospettiva dove invece siano i diritti umani a rappresentare la chiave di lettura centrale, la caratterizzazione fondamentale relativa ai titolari di questi diritti, i *rightholders*.

Quest'ultima impostazione è in realtà l'unica veramente coerente con l'ambizioso percorso che l'Agenda 2030 prefigura al punto 8 della Dichiarazione: «Il mondo che immaginiamo è un mondo dove vige il rispetto universale per i diritti dell'uomo e della sua dignità, per lo Stato di diritto, per la giustizia, l'uguaglianza e la non discriminazione; dove si rispettano la razza, l'etnia e la diversità culturale e dove vi sono pari opportunità per la totale realizzazione delle capacità umane e per la prosperità comune».

I modelli di gestione e di *governance* del cambiamento necessari per garantire quella forza trasformativa evocata nel titolo stesso della Dichiarazione approvata dalle Nazioni Unite (*Transforming our world*), devono essere basati

su un principio di riequilibrio tra poteri, interessi e diritti, proprio perché i diritti stessi possano essere affermati per tutta l'umanità, a partire dai gruppi più deboli, vulnerabili, discriminati (Il principio "non lasciare indietro nessuno" – *leave no one behind* posto alla base dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile).

Per questo è in particolare necessario un governo di questa transizione secondo principi di equità e giustizia; un governo il cui carattere pubblico sia salvaguardato: i diritti di ognuno, assieme ai doveri e alla responsabilità di contribuire al bene comune, non possono essere disgiunti dalla responsabilità pubblica nel garantire che il godimento di tali diritti sia realmente universale. Si tratta cioè di definire le caratteristiche e le regole dei processi di partecipazione alla *governance* dei cambiamenti che, a livello locale e globale, sono infatti sempre più caratterizzati da elementi e dinamiche che ne vincolano fortemente l'efficacia.



Le esperienze prese a modello nell'attuale discorso pubblico (come ad esempio i meccanismi noti come "consultazione *multistakeholders*") sono basate sulla legittimazione "paritaria" di attori di natura, interessi e responsabilità molto diverse: attori sociali dotati di enorme potere finanziario, rappresentanti di organizzazioni e reti, istituzioni. Essi indicano in molti casi reali processi di partecipazione al cambiamento; quanto piuttosto percorsi di conferma se non addirittura istituzionalizzazione delle asimmetrie di potere in atto e di "addomesticamento" e neutralizzazione delle istanze di cambiamento³. Processi di partecipazione efficaci e pertinenti devono essere invece basati sul riconoscimento di interessi diversi e spesso divergenti: la società civile si pone il problema di fornire uno spazio di voce a interessi e posizioni diffusi e nella maggior parte dei casi sottorappresentati. Il rischio, invece, quando non addirittura l'evidenza empirica, è quello di assumere la partecipazione di tutti gli attori "non statali" come di un insieme omogeneo, nello sviluppo di occasioni di dialogo politico dove è facile l'emergere delle entità che dispongono di maggiori risorse finanziarie, svincolate peraltro da qualsiasi *accountability* pubblica, come nel caso degli attori del settore privato *corporate*, ma anche quello delle fondazioni private, spesso dotate di un enorme potere economico e finanziario⁴.

Il punto è invece quello di costruire una prospettiva di bene comune senza dare per scontato che gli obiettivi del cambiamento siano convergenti per tutti gli attori sociali. Ogni elemento di cambiamento è connesso in un fitto reticolo di altri fattori e fenomeni di cambiamento che influenzano la creazione e la (re)distribuzione di benefici, vantaggi, potere. Tale prospettiva può essere perseguita solo con una decisa trasformazione dei rapporti di forza all'interno degli spazi di dialogo politico, e con una partecipazione dei *rightsholders* destinata a garantire che l'interesse pubblico nel suo insieme sia perseguito. Queste sono le basi sulle quali è necessario che vi sia una formalizzazione di spazi di dialogo all'interno dei quali è realmente possibile fornire un contributo efficace: dotati cioè di una continuità tale da permettere un lavoro di analisi e proposta; è poi necessario che in questi spazi di *governance* condivisa siano presenti i diversi attori sociali, rilevanti da un punto di vista di processi decisionali, nella consapevolezza dei diversi interessi presenti e della loro asimmetrica forza negoziale.

Il continuo riferimento a una prospettiva *multistakeholders* non sembra riconoscere queste asimmetrie, né la necessità di offrire una tutela ai diritti nell'interesse pubblico più ampio. Si tratta, con queste riflessioni, di aprire quindi uno spazio di "democrazia sostanziale" dei percorsi di cambiamento, evitando il tranello di una forma di "democrazia formale" che rischia di non far altro che confermare gli assetti di potere esistenti.

Gli spazi della società civile

Sono dunque le organizzazioni della società civile a rappresentare l'istanza di tutela dei diritti, sostenendo la partecipazione diretta delle fasce sociali più deboli e meno rappresentate agli spazi di interlocuzione sulle politiche. Ma quali sono le tendenze e le prospettive di una partecipazione efficace della società civile in attività di *advocacy*? È proprio questa la prospettiva da valorizzare nell'attività di una società civile "sana" che non insegue emergenze con attività di assistenza effettuate in supplenza di ciò che dovrebbe essere di attribuzione del settore pubblico: una società civile "sana" presuppone un confronto in cui si stabiliscono le basi per un dialogo esigente con lo Stato, favorendo delle mediazioni più rispettose dei diritti e di "interessi deboli" che altrimenti rischierebbero di non trovare appropriata rappresentazione. In questo quadro, l'azione dei "corpi sociali intermedi" introduce elementi di confronto, di feedback sul funzionamento delle politiche, di capacità di mettere in evidenza aree dell'interazione sociale che sono in ombra.

D'altra parte, la stessa partecipazione della "società civile" (termine che identifica un insieme di enti e organizzazioni decisamente eterogenei) è il frutto di una storia lunga e complessa che, nel mondo dello sviluppo internazionale, ha trovato la sua legittimazione non prima degli anni '70 e '80 del secolo scorso⁵. Questa idea, che ha avuto il suo massimo fulgore probabilmente tra la fine degli anni '90 e l'inizio del nuovo millennio, non sembra più accettata unanimemente, nella teoria ma soprattutto nella pratica, al punto che si parla apertamente già da qualche anno di "contrazione dello spazio" (*shrinking space*) per l'azione della società civile. In altri termini, si riscontra che in generale (con le ovvie cautele nel valutare casi molto diversi e spesso anche contraddittori) è sempre più difficile essere presenti in modo efficace nei luoghi in cui si dibatte e si decide come le politiche pubbliche devono essere impostate. Questo fenomeno di "contrazione dello spazio" ha molte cause, che possono essere riassunte nei punti seguenti:

- esiste una tendenza globale di "**stretta**" delle **regole di azione a cui le ONG devono sottostare**. Si tratta di una tendenza che in molti Paesi del sud globale ha una storia di almeno una ventina di anni, e più recentemente si è manifestata in diversi Paesi "ricchi". La recente polemica sulla restrizione degli spazi di manovra delle ONG nel Mediterraneo può essere letta in questa chiave: si tratta non solo di limitare le possibilità di soccorso in mare, ma anche di limitare la possibilità di testimoniare direttamente quanto avviene. In molti Paesi, lo spazio di azione umanitaria viene limitato, con forme di stigmatizzazione e criminalizzazione (quando non addirittura di persecuzione); l'imposizione di vincoli sul piano amministrativo; la definizione di limiti e restri-

zioni nella partecipazione a spazi di dialogo politico; in diversi casi queste restrizioni vengono giustificate con la necessità di controllare le “influenze straniere” e anche con la lotta contro il terrorismo⁶.

- Oltre all'imposizione delle regole di azione per le ONG, esiste un fenomeno per certi aspetti opposto, ma che ha lo stesso effetto concreto: si tratta della **proliferazione delle istanze di confronto**. Il fatto di essere chiamati su molti tavoli di confronto spesso sovrapposti impone alle organizzazioni della società civile di identificare le priorità, senza avere la possibilità di definire i quadri di impegno o di avere gli elementi necessari per valutare se gli ambiti a cui si sceglie di partecipare sono quelli che possono aprire degli spazi di cambiamento. I tavoli convocati non offrono spesso un focus chiaro, in grado di rendere i decisori responsabili per gli impegni che assumono. La partecipazione può essere resa “indirettamente” difficile attraverso le modalità con cui viene pensata: preavvisi di incontri troppo brevi e senza un ordine del giorno condiviso; diffusione con poco anticipo di documenti preparatori talvolta troppo complessi o magari redatti in lingue non facilmente utilizzate da parte di chi dovrebbe partecipare; luoghi o modalità di incontro
- A questo si unisce un problema di **sostegno finanziario per le organizzazioni della società civile impegnate in azioni di advocacy**, che possono essere tra l'altro percepite come meno prioritarie di azioni “concrete” che offrono dei risultati nel breve termine. Non c'è dubbio che questo genere di attività siano assai più difficili da rendere visibili, anche rispetto a potenziali donatori. Occorre anche considerare il fatto che l'attività di *advocacy* richiede continuità e un certo grado di specializzazione, dato che il fatto di seguire con efficacia il cambiamento delle politiche passa attraverso lo stabilirsi di relazioni di fiducia “competente” con i decisori.
- Una ulteriore difficoltà dipende dallo **“shopping della partecipazione” da parte delle organizzazioni che convocano gli eventi**: in moltissimi casi esiste ampia discrezionalità e non si capisce perché siano stati convocati alcuni e non altri anche laddove (e talvolta a prezzo di una certa quantità di sforzi) esistano delle modalità note di coordinamento⁷.
- Esiste un ulteriore possibile problema nel **modo in cui gli spazi di dialogo vengono organizzati**, e con la difficoltà nell'operare chiare distinzioni tra gli interessi dei diversi attori in gioco, secondo quanto avviene nella popolare (e già sopra ricordata) pratica della *multistakeholder partnership*. Il rischio è quello di una privatizzazione degli spazi di dialogo politico: la pratica della sponsorship ad occasioni di dialogo politico rappresenta una opportunità per garantire visibilità a messaggi promossi da impor-

tanti gruppi privati; e anche per garantire che i messaggi politici elaborati in queste occasioni non introducano elementi di tensione rispetto a chi tali occasioni sostiene anche finanziariamente. Sono invece le istituzioni pubbliche a dover invece garantire una necessaria terzietà e indipendenza rispetto a tali interessi, anche favorendo la partecipazione di espressioni della società organizzata.

Nel panorama delle organizzazioni della società civile, un'attenzione sempre maggiore negli ultimi anni è riservata al ruolo delle cosiddette *faith based organisations* (organizzazioni basate sulla fede, o organizzazioni confessionali). Il ruolo della fede religiosa, in particolare su temi che toccano da vicino la relazione della persona umana con il creato, rappresenta un elemento fondamentale che per molti anni non ha avuto riconoscimento nel dibattito internazionale, ma su cui più ultimamente esiste un confronto più ampio. Una recente conferenza organizzata dal Dicastero per lo Sviluppo Umano Integrale della Santa Sede ha contribuito a sviluppare questo dibattito.

Nel sostenere una presenza incisiva della società civile in difesa dei diritti delle persone e delle comunità più vulnerabili e marginalizzate, occorre anche prendere atto di una tendenza per certi aspetti paradossale. A fronte dell'emergere sempre più chiaro di problemi di *governance* globale sembra manifestarsi una chiusura all'interno di analisi e ricerca di soluzioni localizzate e specifiche, a discapito dell'attenzione su dimensioni globali e sistemiche. La ricerca di comportamenti virtuosi e la comparazione di cosiddette “buone pratiche” rischia di eludere completamente la questione dei meccanismi attraverso cui si sono prodotti gli squilibri che si cerca di affrontare. Temi come la finanza globale e il debito, la gestione del cambiamento tecnologico, il commercio internazionale, i temi legati alla transizione climatica ed energetica rappresentano delle sfide; eluderne la presenza non servirà a mutare il corso degli eventi e il loro impatto talvolta devastante sulle vite delle persone più povere e vulnerabili.

Tali temi richiedono un impegno costante e specifico, come ricorda chi si impegnò nella campagna per la cancellazione del debito dei Paesi poveri: un tema che anche allora era parso ad alcuni “astruso” e lontano dalla sensibilità della gente. Ma che dimostrò un enorme potenziale di mobilitazione sul piano della coscienza sociale e politica globale. Proprio l'analisi delle cause dei fenomeni che osserviamo ogni giorno intorno a loro dimostrano la necessità assoluta di tornare a occuparsi dei meccanismi globali e sistemici di ingiustizia, collegandoli in maniera diretta all'esperienza concreta, che nella sua prossimità assorbe la nostra attenzione, ma che dei meccanismi globali spesso non è che il sintomo e la conseguenza.

6. L'impegno della Caritas a livello continentale e globale

Il mondo Caritas è fortemente impegnato in attività di tutela dei diritti e di lotta contro le cause profonde della povertà e delle disuguaglianze. All'interno di una visione profondamente radicata nel messaggio evangelico e nella Dottrina Sociale della Chiesa, la Caritas opera in collegamento con moltissime organizzazioni della società civile cattoliche, di altre fedi religiose e laiche. L'intento è quello di definire l'orizzonte di un "bene comune", basato sulla dignità della persona umana e sul necessario equilibrio con il pianeta, la nostra "casa comune". Oltre che a livello nazionale, il mondo Caritas opera attraverso le sue piattaforme continentali e attraverso la confederazione di Caritas Internationalis.

Caritas Europa

Caritas Europa è tra le più strutturate piattaforme continentali: ha infatti tra i suoi mandati principali quello di dialogare con le istituzioni europee a tutti i livelli (anche se non tutti i membri di Caritas Europa rappresentano Paesi membri dell'Unione), in un contesto istituzionale che non trova uguali in altre regioni del pianeta. Il segretariato di Caritas Europa tiene anche il rapporto con la COMECE, la Commissione delle Conferenze Episcopali della Comunità Europea, che ha ugualmente sede a Bruxelles.

Caritas Europa è composta da 49 Caritas presenti in 46 Paesi inclusi tutti gli Stati membri dell'Unione Europea e la grande maggioranza dei Paesi membri del Consiglio d'Europa. Caritas Europa segue dunque in maniera specifica numerosi temi di interesse nell'Unione, tra cui quelli relativi alle politiche sociali, le politiche di migrazione e asilo, le problematiche umanitarie e della cooperazione allo sviluppo, favorendo lo scambio tra i membri e il loro coinvolgimento diretto sia a livello nazionale che nella relazione con le istituzioni europee.

Tra questi temi un'attenzione particolare è riservata all'Agenda 2030¹, attraverso un Action Group in cui sono rappresentate alcune delle Caritas europee, e che ha realizzato un documento di posizione sul tema dell'Agenda 2030. Questo gruppo di lavoro è stato impegnato nel monitoraggio della posizione dell'Unione Europea sul tema dello sviluppo sostenibile, espressa pochi mesi fa con un documento di riflessione su come l'Unione potrà contribuire all'Agenda 2030 (vedi box nella pagina seguente). Il contri-



buto dell'Unione è in qualche modo intermedio tra quello di un'organizzazione internazionale e quello di uno Stato: sono molte infatti le competenze specificamente riservate all'azione comunitaria e che hanno una implicazione importante sui temi dello sviluppo sostenibile. Per questa ragione si era ipotizzato che l'UE potesse presentare una vera e propria VNR in occasione dell'HLPF 2019; questo progetto (che avrebbe avuto un importante significato politico nel sottolineare la forza di un'azione comune da parte degli Stati membri) è stato realizzato solo in parte: la presentazione dell'UE avrà una forma simile a quella di una VNR ma al di fuori dello spazio riservato alla presentazione degli Stati.

L'Action Group di Caritas Europa sull'Agenda 2030 si impegna inoltre nell'elaborazione di posizioni su temi particolari, e nel seguire occasioni di dialogo tra

Caritas Europa è tra le più strutturate piattaforme continentali: ha infatti tra i suoi mandati principali quello di dialogare con le istituzioni europee a tutti i livelli, in un contesto istituzionale che non trova uguali in altre regioni del pianeta

l'Europa e l'Africa, come in occasione del quinto Vertice Africa-UE tenutosi nel novembre 2018 ad Abidjan, elaborando posizioni condivise con le Caritas africane. È da notare come una posta in gioco importante dei prossimi mesi sarà la negoziazione sugli accordi "post-Cotonou", entro cui la prospettiva segnata dall'Agenda 2030 dovrà essere resa esplicita e operativa, senza che questo diventi uno strumento di condizionalità utilizzato per imporre elementi di un'agenda politica non condivisa.

Nell'attività di Caritas Europa e dei diversi *working groups* manca, al momento, una connessione diretta tra chi segue i temi collegati all'Agenda 2030, ma rivolti principalmente all'azione all'interno dell'Unione Europea, e chi segue (come l'SDG WG) la cosiddetta agenda esterna.

IL DOCUMENTO DI RIFLESSIONE “VERSO UN’EUROPA SOSTENIBILE ENTRO IL 2030”

L’elemento più importante di questo documento è quello di definire tre scenari di impegno delle istituzioni europee nei riguardi dell’Agenda 2030. Questi tre scenari rappresentano tre livelli di impegno decrescente, su cui la nuova Commissione dovrà pronunciarsi:

- Strategia globale dell’UE in materia di OSS per orientare tutte le azioni dell’UE e degli Stati membri.

Rappresenta lo scenario più ambizioso, con un ruolo forte delle istituzioni europee in vista di una sempre più stretta collaborazione tra gli Stati membri, e l’Agenda 2030 posta al centro delle priorità politiche.

- La Commissione continuerà a integrare gli OSS in tutte le politiche dell’UE pertinenti, indipendentemente dall’azione degli Stati membri.

Scenario intermedio: maggiore libertà agli Stati membri e priorità politiche più differenziate, alla luce dell’Agenda 2030.

- Maggiore attenzione sull’azione esterna, consolidando al contempo gli attuali ambiziosi obiettivi di sostenibilità a livello dell’UE.

Scenario “debole” in cui si valorizza e si rinforza quanto fatto all’interno dell’Unione, ispirandosi all’Agenda 2030 soprattutto nell’azione esterna.



Scarica il documento:
<https://bit.ly/2XYSTxJ>

Caritas Internationalis

La confederazione di Caritas Internationalis è tra le organizzazioni della società civile più diffuse a livello planetario, con 165 membri in ogni parte del pianeta. Il mandato a seguire i temi dello sviluppo globale e in particolare quelli legati all’Agenda 2030 è stato recentemente riaffermato con l’adozione da parte dell’assemblea generale del piano strategico triennale, che richiama l’impegno della confederazione a operare per la promozione dello sviluppo umano integrale e per la cura del creato. Il livello di lavoro del segretariato di Caritas Internationalis è essenzialmente quello globale, e nel contatto con le organizzazioni legate alla famiglia delle Nazioni Unite. Il segretariato è basato a Roma e dispone di uffici/sedi distaccate a Ginevra e a New York.

Il tema degli SDGs e dell’Agenda 2030 è seguito attraverso un gruppo di lavoro in cui sono rappresentate

tutte le aree regionali di Caritas, nonché gli altri gruppi di lavoro che possono essere connessi con il tema dello sviluppo sostenibile (cambiamento climatico, salute). Questo gruppo di lavoro ha finora operato su due livelli. In primo luogo, nel riconoscere la ricchezza del lavoro svolto dalle Caritas in tutto il mondo con riferimento al tema dell’Agenda 2030, producendo una mappatura globale, che ha messo in evidenza l’elevato livello di coinvolgimento del mondo Caritas sui temi dello sviluppo sostenibile.

L’altra attività importante è stata quella di organizzare e condurre una delegazione Caritas presso l’HLPF. Nel corso dei vari appuntamenti sono stati organizzati degli eventi sia ufficiali che paralleli, in collaborazione con la Santa Sede, valorizzando l’esperienza di alcune Caritas dei diversi continenti. Nei piani del prossimo anno c’è l’elaborazione di un documento di “principi” sull’approccio Caritas all’Agenda 2030.

La confederazione di Caritas Internationalis è tra le organizzazioni della società civile più diffuse a livello planetario, con 165 membri in ogni parte del pianeta. Il mandato a seguire i temi dello sviluppo globale e in particolare quelli legati all’Agenda 2030 è stato recentemente riaffermato con l’adozione da parte dell’assemblea generale del piano strategico triennale, che richiama l’impegno della confederazione a operare per la promozione dello sviluppo umano integrale e per la cura del creato

ASviS | Alleanza per lo Sviluppo Sostenibile

L'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile è nata per far crescere nella società italiana, nei soggetti economici e nelle istituzioni la consapevolezza dell'importanza dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e per mobilitarli allo scopo di realizzare gli Obiettivi di sviluppo sostenibile. Riunisce attualmente oltre 200 tra le più importanti istituzioni e reti della società civile.

CNCS | Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo

È l'organo consultivo istituito dalla legge 125/2014 presso il MAECI (*vedi*), come organo di partecipazione dei vari attori italiani del sistema di cooperazione internazionale allo sviluppo. Al suo interno si è dotato di diversi Gruppi di Lavoro (GdL), destinati a trattare con maggiore continuità di aspetti particolari.

ECOSOC | United Nations Economic and Social Council

Il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite è l'organo delle Nazioni Unite con la competenza principale sulle relazioni e le questioni internazionali economiche, sociali, culturali, educative e sanitarie, e di coordinamento dell'attività economica e sociale delle Nazioni Unite e delle varie organizzazioni ad esse collegate.

FSS | Forum per lo Sviluppo Sostenibile

Il Forum per lo Sviluppo Sostenibile è istituito presso il MATTM (*vedi*) come modalità di espressione degli attori non statali con riferimento alla strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile.

GCAP | Global Call to Action Against Poverty

La Coalizione contro la Povertà è un movimento globale che si è posto l'obiettivo di contrastare i meccanismi che generano povertà e disuguaglianza nel mondo, promuovendo l'adozione di politiche di sviluppo sostenibile nel rispetto dei diritti umani, della dignità di ogni persona, della parità di genere, della giustizia sociale e ambientale. La GCAP Italia ne è l'espressione italiana; segue in modo particolare il processo di messa in opera dell'Agenda 2030, e i percorsi legati ad alcuni vertici internazionali (G7/8, G20).

HLPF | High Level Political Forum for Sustainable Development

Il forum politico di alto livello per lo sviluppo sostenibile è il luogo di dialogo, istituito presso le Nazioni Unite (ECOSOC – *vedi*), come momento centrale del processo di monitoraggio dello stato di attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Si tiene ogni anno nel mese di luglio, a New York.

MAECI | Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

MATTM | Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

PCSD | Policy Coherence for Sustainable Development

Coerenza delle Politiche per lo Sviluppo Sostenibile

UNGA | United Nations General Assembly

Assemblea Generale delle Nazioni Unite

VNR | Voluntary National Review

Una VNR è una presentazione volontaria nazionale, in cui un Paese presenta lo stato di attuazione della propria strategia per lo sviluppo sostenibile presso l'HLPF (*vedi*).

Introduzione

- ¹ Discorso di Papa Francesco ai partecipanti alla conferenza sul tema *Religioni e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*, Sala Clementina, 8 marzo 2019.
- ² Papa Francesco, Incontro con i Membri dell'Assemblea Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, New York, 25 settembre 2015.
- ³ Vedi *Populorum Progressio*, 20-21.

1. Alla ricerca di una prospettiva di sviluppo sostenibile

- ¹ La valutazione di un valore in termini "PPP" (*Purchase Power Parity*) o "PPA" (Parità di Potere di Acquisto) è un calcolo che si fa per offrire statistiche comparabili tra Paesi dove il livello medio dei prezzi è molto diverso, ponendo i valori con un indice costruito con il livello dei prezzi al consumo nei diversi Paesi.
- ² Il valore di 5 USD PPP pro capite al giorno rappresenta più o meno la media delle soglie della povertà di molti Paesi in via di sviluppo. Vedi J. HICKEL, *The divide: guida per risolvere la disuguaglianza globale*, Milano, Il Saggiatore, 2018, 57–58.
- ³ Effettuare un confronto con e senza la Cina si giustifica con le dimensioni di questo Paese e con la sua storia particolare, che ha visto uno sviluppo velocissimo dell'economia a partire dagli anni '90 (dopo la morte di Mao). Lo sviluppo della Cina è peraltro avvenuto in massima parte in modo svincolato dalle prescrizioni del Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale che, a partire dagli ultimi decenni del secolo scorso, rappresentano per tutta la comunità globale in qualche modo il "semaforo" di ortodossia nelle politiche economiche. Esiste infine, storicamente, una questione di comparabilità delle statistiche della Cina che, per vari motivi, sono considerate spesso non così accurate e tendenzialmente ottimistiche.
https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/12/28/heres-why-it-matters-that-china-is-admitting-that-its-statistics-are-unreliable/?noredirect=on&utm_term=.f870241f3cab
- ⁴ Le politiche di aggiustamento strutturale sono state proposte a partire dagli anni '80 (a seguito della grande crisi del debito) a tutti i Paesi più poveri del pianeta come condizione per accedere alle misure di sostegno strutturale da parte delle Istituzioni Finanziarie Internazionali. Si trattava di politiche di sostegno alla privatizzazione, all'eliminazione di ogni sussidio e protezione, alla deregolamentazione, che hanno provocato importanti trasformazioni (e anche un forte aumento del numero dei poveri) in molti Paesi del sud globale.
- ⁵ IPCC, 2018: Summary for Policymakers. In: *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S.

Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)). World Meteorological Organization, Geneva, Switzerland, 32 pp.

- ⁶ Un aumento di 1,5° rispetto ai livelli preindustriali.
- ⁷ http://www.ansa.it/canale_ambiente/notizie/clima/2019/06/20/-clima-leader-ue-vogliono-zero-emissioni-entro-2050-_d0292655-8535-45ea-a25c-093208735839.html

2. L'Agenda 2030: una leva per il cambiamento?

- ¹ Questa sezione riprende il testo del documento *Impegnarsi con l'Agenda 2030 nella prospettiva della Laudato Si'*. Se ne parla a pagina 3 ed è scaricabile al seguente shortlink del sito di Caritas Italiana: <https://bit.ly/32s6htH>
- ² Lo IAEG-SDGs - *Inter-agency and Expert Group on SDG Indicators*, che hanno suddiviso gli indicatori in gruppi (*tiers*) a seconda del grado di accordo tecnico. Al momento in cui scriviamo (giugno 2019), esiste un accordo 104 indicatori (*tier I*). Per 88 indicatori esiste un accordo di massima che deve però trovare una definizione più precisa (*tier II*), mentre per 34 indicatori esiste un lavoro ancora importante da fare perché si capisca fino in fondo cosa misurare e come (*tier III*). Per altri 6 indicatori esiste una situazione mista (diversi componenti dell'indicatore sono classificati in diversi livelli). Si tratta di un sistema estremamente complesso. Importante notare che in molti casi la stessa definizione degli indicatori è tutt'altro che consensuale, e moltissimi aspetti non rientrano facilmente in questo sistema: in che modo si può misurare la partecipazione? O il rispetto di un diritto? Il rischio è che finisca per "contare" solo quello che può "essere contato", e che la tecnica statistica finisca per indicare ciò che è importante e che certo non può essere definito allo stesso modo in tutte le società del mondo.
- ³ Il Forum Politico di Alto Livello sullo Sviluppo Sostenibile.
- ⁴ Esame Nazionale Volontario.
- ⁵ Si tratta di appuntamenti interessanti e partecipati, che sono però talvolta organizzati senza particolare cura per il livello e la qualità della partecipazione della società civile. È il caso del recente appuntamento organizzato a Roma il 27-29 maggio, in preparazione all'HLPF, con un focus sull'obiettivo 16. Pur apprezzando la ricchezza di molti dibattiti svoltisi in quella occasione, deve però essere notata una modalità di partecipazione che ha bypassato completamente i meccanismi normalmente utilizzati per coordinare la partecipazione della società civile in occasioni del genere (il meccanismo detto dei *Major groups and other stakeholders*) pensato per assicurare una presenza equilibrata e rappresentativa dei diversi attori sociali. Anche a livello di società civile italiana, vi è stata una partecipazione estremamente limitata: nessuna informazione è stata condivisa per tempo dalle autorità italiane che hanno coordinato l'iniziativa.
- ⁶ <https://worldpoverty.io/>
Il World Data Lab utilizza la soglia convenzionale che considera la povertà estrema a 1,9 USD PPP al giorno.
- ⁷ ECOSOC (2019), *Progress towards the Sustainable Development Goals*, Report of the Secretary-General, Advance

Unedited Version, United Nations.

https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/22700E_2019_XXXX_Report_of_the_SG_on_the_progress_towards_the_SDGs_Special_Edition.pdf

- 8 <http://www.ipsnews.net/2019/06/uns-development-goals-remain-largely-elusive/> 18 giugno 2019.
- 9 ECOSOC (2019), n. 16. La consultazione di questo documento è interessante per l'ampia mole di dati che riporta sui diversi obiettivi. Rimangono relativamente più in ombra, seppur accennate, le questioni di carattere trasversale, strutturale e sistemico.
- 10 Il testo di questo paragrafo riprende e integra Dentico, N., McKeon, N., Pallottino, M., & Prato, S. (2019), *La questione della governance/democrazia dei sistemi alimentari per una coerenza delle politiche: una prospettiva locale e globale*, in A. Stocchiero (A c. Di), *Diritto al cibo. Lo sviluppo sostenibile a partire dai sistemi alimentari* (pp. 122-137), Roma: GCAP.
- 11 Anche se estremamente sbilanciata sulla partecipazione di attori e organizzazioni note al MATTM, di carattere ambientale e di cura del territorio.
- 12 Nel momento in cui scriviamo, è stata condivisa una bozza di regolamento che definisce il funzionamento del Forum, con la costituzione di un gruppo di coordinamento composto da coordinatori e vice coordinatori dei diversi gruppi di lavoro. A giugno 2019 circa 140 organizzazioni e reti hanno manifestato il loro interesse per la partecipazione al Forum.
- 13 Coordinata dalla Prof.ssa Filomena Maggino e costituita formalmente il 10 luglio 2019.

3. Cos'è veramente lo sviluppo sostenibile?

- 1 Fukuda-Parr, S. (2019). *Keeping Out Extreme Inequality from the SDG Agenda – The Politics of Indicators*. *Global Policy*, 10(51), 61-69. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12602>
- 2 International Council for Science (ICSU). (2017). *A guide to SDG interactions: from science to implementation* (D. Griggs, M. Nilsson, A.S. Stevanca, & D. McCollum, A c. Di). Paris: International Council for Science.
- 3 Shiva, V. (2016). *The Violence of the Green Revolution: Third World Agriculture, Ecology, and Politics*. Lexington: The University Press of Kentucky.

4. Politiche coerenti per uno sviluppo realmente sostenibile

- 1 In acronimo inglese: PCDS Policy Coherence for Sustainable Development.
- 2 Che pubblica dal 2017 una serie di rapporti sulla coerenza per lo sviluppo sostenibile.
- 3 Secondo il testo di una raccomandazione, attualmente ancora in bozza, l'idea di coerenza viene definita come «un approccio per integrare le dimensioni dello sviluppo sostenibile attraverso lo spazio di elaborazione delle politiche a livello nazionale e internazionale. I suoi obiettivi nel contesto dell'Agenda 2030 sono quelli di garantire una implementazione integrata degli OSS attraverso le seguenti modalità: (i) Favorire le sinergie e massimizzare i benefici

in tutti i settori della politica economica, sociale e ambientale; (ii) Riconciliare gli obiettivi di politica interna con obiettivi concordati a livello internazionale; e (iii) Affrontare gli impatti transfrontalieri e a lungo termine delle politiche, comprese quelle suscettibili di influenzare i Paesi in via di sviluppo» (*nostra traduzione*) (Draft Recommendation of the Council on Policy Coherence for Sustainable Development.

<http://www.oecd.org/gov/pcsd/Draft%20Recommendation%20of%20the%20Council%20on%20Policy%20Coherence%20for%20Sustainable%20Development.pdf> consultato il 05/07/2019.

- 4 Il caso qui riassunto è analizzato più in profondità da Pallottino, M. (2018). *Sviluppo sostenibile, pace e commercio delle armi: costruire una prospettiva di sviluppo coerente*. In A. Stocchiero (A c. Di), *Sviluppo sostenibile, per chi? Una visione critica per la coerenza delle politiche italiane ed europee* (pp. 153-181). Roma: GCAP. Vedi anche Beccegato, P., & Pallottino, M. (2018). *Sviluppo sostenibile: Le sfide per un mondo di pace*. In *Caritas Italiana, Il peso delle armi: Sesto rapporto su armi e conflitti dimenticati*. (pp. 281-299). Bologna: Il Mulino
- 5 Si tratta di un target molto eterogeneo dove si considerano insieme i flussi illeciti di armi e i flussi finanziari illeciti.
- 6 All'11 maggio 2018.
- 7 Institute for Economics and Peace, *Global Peace Index 2017. Measuring Peace in Complex World*, , 2019
- 8 Dal sito web https://www.rheinmetall.com/en/rheinmetall_ag/group/about_rheinmetall/index.php (consultato l'11/07/2019).
- 9 Rheinmetall Corporate Responsibility Report 2017, pag. 22 (*traduzione dell'autore*). Si tratta dell'ultimo CRR disponibile nel momento in cui scriviamo.
- 10 In una data, dunque, che presupporrebbe un uso del termine "sostenibilità" congruente con quanto previsto dall'Agenda 2030.
- 11 Secondo una dichiarazione di Armin Papperger, CEO della Rheinmetall AG, nel presentare il CSR Report. https://www.rheinmetall.com/en/rheinmetall_ag/corporate_social_responsibility/csr_report/index.php (consultato il 17/05/2108).
- 12 <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/ngo-german-firms-mired-in-worst-greek-corruption-scandals-since-wwii/> (consultato il 17/05/2108).
- 13 L'esportazione di armi verso Paesi "sensibili" è oggetto dell'attenzione dell'opinione pubblica tedesca. Vedi ad esempio: <https://www.middleeastmonitor.com/20141003-merkel-under-fire-for-arms-exports-to-mideast/> (consultato il 17/05/2108).
- 14 <https://urgewald.org/keine-panzerfabrik-fuer-tuerkei> (consultato il 17/05/2108).
- 15 Nassauer O., *Hemmungslos in alle Welt. Die Munitionsexporte der Rheinmetall AG*, Berlin, BITS – Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit, 2016

- ¹⁶ <http://www.robortocotti.it/2018/01/13/la-televisione-tesca-ci-spiega-perche-le-bombe-rwm-si-fanno-in-sarde-gna-opla/> (consultato il 18/05/2018).
- ¹⁷ Il caso dell'industria della difesa italiana è stato menzionato come esempio di "buona pratica" industriale sostenibile proprio nel giorno dell'apertura della prima Conferenza Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, a Napoli, il 18 dicembre 2018!
- ¹⁸ Parti di questo paragrafo sono tratte da Coresi, F., Pezzati, P., & Stocchiero, A. (2018). *Il governo delle migrazioni nel caso italiano ed europeo nel quadro degli SGD*. In A. Stocchiero (A c. Di), *Sviluppo sostenibile: per chi? Una visione critica per la coerenza delle politiche italiane ed europee*. Roma: GCAP.
- ¹⁹ Per un'analisi della situazione del nostro Paese, e di come le migrazioni facciano in realtà parte di uno scenario di cambiamento sociale ampio e di lunga durata, vedi Ceschi, S. (2019). *Common Home. Migration and Development in Italy*. Roma: Caritas Italiana. Questo rapporto è di prossima pubblicazione anche in italiano.
- ²⁰ Nijenhuis, G., & Leung, M. (2017). *Rethinking Migration in the 2030 Agenda: Towards a De-Territorialized Conceptualization of Development*. *Forum for Development Studies*, 44(1), 51-68. <https://doi.org/10.1080/08039410.2016.1276958>
- ²¹ Con un dispiego di uomini, mezzi e attenzione politica completamente sproporzionata rispetto ai numeri dei migranti in gioco, basando tale sforzo con la pretesa efficacia nello scoraggiare il cosiddetto *pull factor* (l'idea cioè che la presenza di meccanismi di salvaguardia umanitaria sia un incentivo alla partenza di migranti attraverso le rotte mediterranee). Per una descrizione recente di questo fenomeno e della costruzione della sua percezione nella società italiana, vedi Camilli, A. (2019). *La legge del mare. Cronache dei soccorsi nel Mediterraneo*. Milano: Rizzoli
- ²² Ambrosini, M. (2019). *Immigrazione: le risposte controverse delle politiche europee*. *Aggiornamenti Sociali*, 2019 (Aprile), 280-289.
- ²³ CINI, & Concord Italia. (2017). Partnership o condizionalità dell'aiuto? Rapporto di monitoraggio sul Fondo Fiduciario d'Emergenza per l'Africa e i Migration Compact dell'Unione Europea. CINI; Concord Italia.
- ²⁴ È invece abbastanza noto che, ammesso che le politiche di cooperazione possano esercitare impatti così ampi e così avvertibili, un aumento dei livelli di sviluppo tende a produrre dapprima un aumento dei fenomeni migratori, nel momento in cui l'opportunità del progetto migratorio è conosciuto e perseguibile da esce da situazioni di miseria estrema. È la cosiddetta idea della "gobba migratoria": il fenomeno migratorio tende a diminuire soltanto quando i processi di sviluppo economico sono ben consolidati. Per una prospettiva teorica vedi ad esempio de Haas, H. (2010). *Migration and Development: A Theoretical Perspective*. *International Migration Review*, 44(1), 227-264. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2009.00804.x>
- ²⁵ Romeo A. (2019). *Un approccio critico all'Agenda 2030 e all'agenda europea sulla migrazione*. *Diritti Elusi*, Tesi di Dissertazione per il Master in Nuovi Orizzonti di Cooperazione e Diritto Internazionale, Roma, Pontificia Università Lateranense.

5. Il problema della governance

- ¹ Dal sito web <https://www.2030spotlight.org/en> è possibile scaricare tutti i rapporti a partire dal 2016. Questi rapporti rappresentano la più documentata voce critica a livello globale sui temi dell'Agenda 2030; sono articolati per temi e per singoli OSS, e possono rappresentare un utile riferimento quando si desidera anche un'analisi di carattere settoriale.
- ² Questa sezione è largamente tratta da Dentico, N., McKeon, N., Pallottino, M., & Prato, S. (2019). *La questione della governance/democrazia dei sistemi alimentari per una coerenza delle politiche: una prospettiva locale e globale*. In A. Stocchiero (A c. Di), *Diritto al cibo. Lo sviluppo sostenibile a partire dai sistemi alimentari* (pagg. 122-137). Roma: GCAP.
- ³ McKeon, N. (2017). *Are Equity and Sustainability a Likely Outcome When Foxes and Chickens Share the Same Coop? Critiquing the Concept of Multistakeholder Governance of Food Security*. *Globalizations*, 14(3), 379-398. <https://doi.org/10.1080/14747731.2017.1286168>
- ⁴ Moran, M., & Stone, D. (2016). *The New Philanthropy: Private Power in International Development Policy?* In J. Grugel & D. Hammett (A c. Di), *The Palgrave handbook of international development* (pagg. 297-313). London: Palgrave Macmillan.
- ⁵ Tra i testi migliori che descrivono tale storia, vedi Ianni, V. (2004). *La società civile nella cooperazione internazionale allo sviluppo*. Approcci teorici e forme di azione. Torino: L'Harmattan Italia.
- ⁶ van der Borgh, C., & Terwindt, C. (2012). *Shrinking operational space of NGOs – a framework of analysis*. *Development in Practice*, 22(8), 1065-1081. <https://doi.org/10.1080/09614524.2012.714745>
- ⁷ Un esempio di tale modalità "opaca" nella selezione dei riferimenti nella società civile è il già citato caso della conferenza di Roma sull'Obiettivo 16 in preparazione dell'HLPF 2019.

6. L'impegno della Caritas a livello continentale e globale

- ¹ https://www.caritas.eu/wordpress/wp-content/uploads/2018/10/180103_agenda_2030_sdg_position_paper.pdf

L'Agenda 2030 e gli Obiettivi per lo sviluppo sostenibile affermano la necessità di una prospettiva unica e indivisibile per tutti i Paesi del pianeta, dove gli obiettivi economici, sociali e ambientali siano sempre perseguiti in modo sinergico, e dove «nessuno sia lasciato indietro». Però non basta prendere un obiettivo o un target per contribuire a un mondo più sostenibile!

Per rendere l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile una opportunità occorre affrontare lucidamente gli elementi di tensione presenti nel quadro di riferimento, affermando sempre il primato dei diritti umani, e analizzando in profondità gli effetti delle politiche pubbliche che si manifestano sul piano locale e globale.

Se si vuole operare efficacemente, è necessario costruire un sistema in cui si interviene a monte, nella fase di costruzione delle politiche. Il dialogo è fondamentale e deve essere costruito in modo efficace.

L'impegno sulla "tutela dei diritti" richiede che le diverse realtà della società civile trovino il modo per lavorare insieme nell'affrontare e trasformare i meccanismi strutturali che causano la povertà e gli squilibri presenti nel mondo.

Tutti i dossier sono disponibili su www.caritas.it; shortlink alla sezione: <http://bit.ly/1LhsU5G>:

1. GRECIA: *Gioventù ferita* – Gen 2015
2. SIRIA: *Strage di innocenti* – Mar 2015
3. HAITI: *Se questo è un detenuto* – Apr 2015
4. BANGLADESH, INDIA, SRI LANKA, THAILANDIA: *Lavoro dignitoso per tutti* – Mag 2015
5. BOSNIA ED ERZEGOVINA: *Una generazione alla ricerca di pace vera* – Giu 2015
6. GIBUTI: *Mari e muri* – Giu 2015
7. IRAQ: *Perseguitati* – Lug 2015
8. REPUBBLICA DEL CONGO: *«Ecologia integrale»* – Sett 2015
9. SERBIA E MONTENEGRO: *Liberi tutti!* – Ott 2015
10. AFRICA, AMERICA LATINA, ASIA: *Un'alleanza tra il pianeta e l'umanità* – Dic 2015
11. HAITI: *Concentrato di povertà* – Gen 2016
12. AFRICA SUB-SAHARIANA: *Salute negata* – Feb 2016
13. SIRIA: *Cacciati e rifiutati* – Mar 2016
14. NEPAL: *Tratta di esseri umani. Disumana e globale* – Apr 2016
15. GRECIA: *Paradosso europeo* – Mag 2016
16. HAITI: *Rimpatri forzati* – Giu 2016
17. ASIA: *Per un'ecologia umana integrale* – Sett 2016
18. ARGENTINA: *Il narcotraffico come una metastasi* – Sett 2016
19. ASIA: *Diversa da chi?* – Ott 2016
20. EUROPA: *Generatori di risorse* – Nov 2016
21. AFRICA OCCIDENTALE: *Divieto di accesso* – Dic 2016
22. HAITI: *Ripartire dalla terra* – Gen 2017
23. ALGERIA: *Purgatorio dimenticato* – Feb 2017
24. SIRIA: *Come fiori tra le macerie* – Mar 2017
25. NEPAL: *Il terremoto dentro* – Apr 2017
26. *Un mondo in bilico* – Mag 2017
27. VENEZUELA: *Inascoltati* – Lug 2017
28. FILIPPINE: *Il futuro è adesso* – Sett 2017
29. TERRA SANTA: *All'ombra del muro* – Sett 2017
30. ASIA: *Per un lavoro dignitoso* – Ott 2017
31. KOSOVO: *Minoranze da includere* – Nov 2017
32. AFRICA: *Fame di pace* – Gen 2018
33. BALCANI: *Futuro minato* – Feb 2018
34. SIRIA: *Sulla loro pelle* – Mar 2018
35. HAITI: *Una scuola per tutti* – Mar 2018
36. NEPAL: *In cerca di dignità* – Apr 2018
37. *La rivoluzione dei piccoli passi* – Mag 2018
38. GIORDANIA: *Rifugiati: la sfida dell'accoglienza* – Giu 2018
39. MAROCCO: *«Partire era l'unica scelta»* – Lug 2018
40. FILIPPINE: *Indigeni, diritti, cura del creato* – Ago 2018
41. KENYA: *Democrazia in cammino* – Ott 2018
42. BALCANI: *Minori migranti, maggiori rischi* – Dic 2018
43. HAITI: *Paradisi perduti?* – Gen 2019
44. AMERICA LATINA: *Terra bruciata* – Mar 2019
45. SIRIA: *Beati i costruttori di Pace* – Mar 2019
46. NEPAL: *Acqua: bene universale da proteggere* – Apr 2019
47. GUINEA: *Corruzione: ecologia umana lacerata* – Mag 2019
48. LIBANO: *Trattati da schiavi* – Giu 2019