

July 2012

## ***Should global goal setting continue, and how, in the post-2015 era? Deve continuare, e come, la assegnazione di obiettivi universali dopo il 2015?***

*Sakiko Fukuda-Parr, traduzione di Flavia Li Chiavi*

### **Sommario**

***I Millennium Development Goals (MDGs) furono introdotti per monitorare l'implementazione della Millennium Declaration delle Nazioni Unite da cui è scaturita la visione di una globalizzazione inclusiva e sostenibile, basata sui principi dei diritti umani. Questo documento esamina criticamente l'esperienza degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, inclusi gli scopi politici, gli impegni etici, le origini politiche e le conseguenze. Propone che gli obiettivi post 2015 dovrebbero essere basati sui principi di equità, sostenibilità e sicurezza umana e che dovrebbero concentrarsi sulle attuali sfide principali: i cambiamenti climatici, la disoccupazione, le disuguaglianze e l'instabilità del mercato globale.***

### **Contenuti**

- Introduzione
- La storia dei MDGs: 2001-2011
  - ◆ L'importanza dei MDGs
  - ◆ I MDGs nella politica nazionale e internazionale
  - ◆ I risultati
  - ◆ Le controversie
- I MDGs nel contesto: l'economia politica della cooperazione per lo sviluppo
  - Le origini dei MDGs: le controversie sugli aggiustamenti strutturali
  - L'architettura degli aiuti post 2000: una nuova storia, nuovi strumenti, vecchie politiche
- Gli obiettivi globali dopo il 2015
  - Nuove direzioni
  - Gli impegni etici della Dichiarazione del Millennio: valori condivisi, diritti umani e l'agenda per lo sviluppo delle Nazioni Unite
  - Stabilire nuovi obiettivi, misurare i progressi
- Osservazioni conclusive

### **Introduzione**

Il Ventunesimo secolo è iniziato con un impegno senza precedenti per un nuovo consenso che ripone nell'eliminazione della povertà l'obiettivo centrale dello sviluppo internazionale. I leader mondiali di 189 paesi, che si sono incontrati all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite per definire le sfide prioritarie per il nuovo secolo, hanno adottato la Dichiarazione del Millennio (UN 2000(A/RES/55/2)), che ha affermato la loro determinazione a lavorare per lo sviluppo e l'eliminazione della povertà, per la pace e la sicurezza, per la tutela ambientale, la democrazia e i diritti umani. Si sono impegnati a non risparmiare nessuno sforzo per la liberare uomini, donne e bambini dalle disumane condizioni della "povertà estrema" (paragrafo 11), sottolineando che l'obiettivo globale di questi impegni va oltre i propri confini nazionali fino a comprendere tutta l'umanità, benché la responsabilità primaria dei Governi sia verso i propri cittadini.

La Dichiarazione fu un documento utopista che ha riproposto i valori condivisi della solidarietà, uguaglianza, dignità, e rispetto per la natura come base per il consenso, e fu eccezionale per la sua chiarezza di visione ed articolazione. Fu

particolarmente potente perché andò oltre la visione e i valori, includendo un piano di azioni concrete attraverso uno scenario ambizioso e obiettivi misurabili con una chiara scadenza.

Un anno dopo, il Segretario generale ha pubblicato il suo piano di implementazione, la Road Map (A/56/326), che conteneva, in allegato, la lista degli obiettivi tratti dalla Dichiarazione: 8 obiettivi, 18 target e 48 indicatori confezionati con un nuovo e orecchiabile nome, i Millennium Development Goals (MDGs). La scadenza degli MDGs nel 2015 solleva numerose domande: dovrebbero essere rinnovati prorogandone la scadenza, o essere sostituiti da un nuovo insieme di obiettivi globali?

L'oggetto di questo lavoro è discutere dell'ultima opzione. La scadenza è un'opportunità per correggere alcune lacune dell'approccio dei MDGs e per porre nuovi obiettivi che riflettano più adeguatamente la strategia di sviluppo basata sui diritti umani e su una crescita equa affermata dalla Dichiarazione del Millennio.

### *La storia dei MDGs: 2000-2011*

#### *L'importanza degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio*

#### *La povertà come priorità globale*

Gli MDGs sono diventati il punto di riferimento standard per i dibattiti internazionali sullo sviluppo per giudicare i progressi compiuti nella lotta alla povertà globale. Le UN, la Banca Mondiale e molti altri soggetti internazionali ne monitorano l'implementazione e pubblicano analisi annuali molto dettagliate. Lo staff del Fondo Monetario Internazionale include sistematicamente i dati sui MDGs nei propri report nazionali insieme ad indicatori di performance macroeconomica.

Le riunioni delle UN per verificare i progressi compiuti sono diventati eventi sempre più frequenti e di più alto profilo politico ed hanno assunto rilevanza per il prestigio nazionale e la reputazione internazionale. I leader politici discutono difendendo le loro iniziative e ammonendo che senza questa o quella manovra non raggiungeremo i MDGs.

Gli economisti pubblicano ricerche sulle scelte di politica macroeconomica e le giudicano avverse al raggiungimento degli MDGs. Le Associazioni Non Governative locali richiedono riforme del bilancio nazionale per raggiungere gli obiettivi. La cronaca dei media riporta il fallimento nel traguardo degli MDGs, come dimostra la persistenza della miseria nera. In altre parole, i MDGs sono diventati un comodo termine comune che indica l'alleviamento della povertà.

I MDGs hanno fatto emergere la consapevolezza che porre fine alla povertà globale è una sfida urgente e una priorità per un'azione globale. La loro importanza nel dare forma ai dibattiti internazionali sullo sviluppo va molto oltre:

1. Hanno istituzionalizzato il consenso a porre fine alla povertà come una norma internazionale
2. Hanno riformato il concetto di sviluppo intendendolo come fine della povertà, anche se, come esamineremo in seguito, questa riconcettualizzazione dello sviluppo ha avuto effetti perversi sui dibattiti politici, ipersemplicando le sfide collegate.
3. I MDGs hanno contribuito a definire la povertà come una privazione multifattoriale nella vita delle persone, includendo dimensioni come l'educazione, la salute, l'ambiente, il cibo, la disoccupazione, la casa e l'equità di genere, e cioè la povertà umana, intesa come privazione di capacità multiple. Sin dagli anni novanta, la questione di come andrebbe definita e misurata la povertà è stata oggetto di molte controversie. Sebbene adesso sia ampiamente riconosciuto che la povertà è un fenomeno multidimensionale, la definizione che viene usata più frequentemente è basata sul livello dei consumi.

#### *I MDGs nella politica nazionale ed internazionale*

I Governi nazionali e i paesi donatori hanno adottato consistentemente i MDGs come parte importante del loro quadro politico. In pratica, ciò ha significato il passaggio dall'adozione retorica, riferendosi ai MDGs in generiche dichiarazioni politiche, ad un'adozione strumentale, che prevede che siano gli obiettivi a guidare l'allocazione delle risorse e il cambio di paradigma politico.

In quanto parte della strategia di implementazione dei MDGs, il Millennium Project delle UN ha compiuto notevoli sforzi nell'assistere i Governi per i costi necessari e per il programma di investimenti per raggiungere i target del 2015. Nella maggior parte dei casi, queste stime furono controverse e non vennero incorporate nei processi nazionali di pianificazione, stanziamento e mobilitazione delle risorse, i Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs).

Nel 2008 uno studio di Fukuda-Parr su 22 PRSPs in fase di implementazione ha riscontrato che si riferivano spesso ai MDGs come una priorità di sviluppo nazionale, ma non includevano affatto una scadenza temporale o i piani d'azione per raggiungere gli obiettivi. E chi li ha inclusi è stato selettivo su quali degli 8 obiettivi e 18 target incorporare.

Mentre molti hanno incluso gli obiettivi che riguardano il reddito per i poveri, l'educazione primaria, la mortalità infantile e l'acqua, altri obiettivi ( lavoro dignitoso, cibo e nutrizione, uguaglianza di genere, sostenibilità ambientale e partnership globale) furono costantemente lasciati fuori.

In più, molti PRSPs hanno adottato una strategia di crescita economica e di investimenti nel settore sociale senza considerare le sfide della distribuzione. I PRSPs assumono che unire la crescita economica nazionale e l'espansione del settore sociale porterebbe al raggiungimento degli obiettivi attraverso un processo di effetti positivi a cascata, senza ammettere la considerevole evidenza che le politiche macroeconomiche potrebbero avere impatti sulla distribuzione che possono compromettere la riduzione della povertà.

Tra le politiche di 21 paesi donatori analizzati dallo stesso studio, nessuno ha adottato i MDGs come un framework per l'allocazione delle risorse e per la programmazione degli obiettivi. C'è stato un notevole incremento nello stanziamento dei fondi per i settori sociali, e tra questi, per i servizi primari di base. Ma questo aumento di allocazione delle ODA è avvenuto a spese di altri settori. Mentre negli anni successivi all'introduzione dei MDGs impegni di alto profilo politico vennero presi dai paesi del G-8, come l'impegno a raddoppiare gli aiuti per lo sviluppo dell'Africa preso nel 2005, successivamente sono rimasti ampiamente privi di implementazione, tranne nel caso degli USA, del Canada, della Norvegia e della Svizzera.

Non è stata avviata nessuna iniziativa degna di rilevanza contro la povertà e i paesi ricchi non hanno cambiato la loro posizione riguardo le politiche economiche internazionali più critiche come il commercio, la finanza, gli investimenti e il trasferimento tecnologico. L'unico tangibile progresso in queste aree riguarda la riduzione del debito per i paesi più poveri. Il Doha Round del WTO ha raggiunto un punto di stallo, in larga parte per le differenti posizioni tra i paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo sui sussidi all'agricoltura.

Sorprendentemente, il consenso intorno alla povertà come priorità politica non ha portato un nuovo modo di pensare riguardo politiche alternative per ridurre più velocemente la povertà. Un tale cambiamento di paradigma politico non è avvenuto da quando la povertà è emersa come priorità generale, e le strategie di sviluppo hanno continuato a seguire l'approccio degli anni '90 che ha dato priorità alla stabilità macroeconomica attraverso l'applicazione del Washington Consensus per promuovere la crescita attraverso gli investimenti privati.

I MDGs non hanno azionato un nuovo paradigma per sfidare l'approccio del Washington Consensus alle politiche macroeconomiche, e le loro implicazioni per la riduzione della povertà non sono emerse negli attuali dibattiti politici internazionali. Il nocciolo delle politiche del Washington Consensus mira alla stabilità macroeconomica e alla liberalizzazione e ha continuato a dominare le strategie di sviluppo, unicamente aggiungendo enfasi sugli investimenti sociali.

Nuovi approcci e strategie allo sviluppo sono emersi tra i paesi in via di sviluppo. Questi approcci non sono stati basati sulle politiche del FMI, e hanno incluso non solo strategie alternative di crescita, ma anche di riduzione della povertà, in particolare in Brasile e in numerosi altri paesi dell'America latina che hanno raggiunto non solo una stabile crescita economica, ma hanno anche ridotto le disuguaglianze. Queste politiche sono simili a quelle sostenute dagli interventisti, in termini di promozione delle politiche macroeconomiche espansioniste, aumentando l'occupazione e i redditi per i più poveri attraverso programmi come il conditional cash transfers.

## Risultati

Mentre a livello globale la riduzione della povertà continua, i progressi sono troppo lenti e distribuiti non equamente tra i paesi e anche tra i diversi gruppi sociali, riflettendo così le persistenti disuguaglianze orizzontali. Le UN e le altre agenzie internazionali valutano i progressi fatti verso gli obiettivi 2015 basandosi sul livello dei risultati raggiunti.

Secondo il Progress Report delle UN 2011, globalmente, gli obiettivi al 2015 per la povertà (goal 1) e l'acqua (goal 7) sono sulla strada giusta, mentre i progressi sono stazionari per la riduzione della mortalità infantile (goal 4), per la malaria e le altre malattie globali, (goal 6). Il numero di iscritti ad un'istruzione primaria è aumentato, ma il ritmo dei progressi ha iniziato a calare.

Ancora più allarmante il fatto che ci sia stagnazione o regressione per alcuni obiettivi. Per esempio, il numero di persone malnutrite è cresciuto da 817 milioni nel 1990/92 a 830 milioni nel 2005/07; disoccupazione e lavoro dignitoso (goal 1) mostrano un rallentamento in molti paesi, come pure l'uguaglianza di genere e l'empowerment, oltre che la riduzione della mortalità materna (goal 5).

L'impatto dei MDGs sulla condotta politica e sui risultati dovrebbe essere riflesso non dal livello di raggiungimento degli obiettivi ma dalla velocità dei progressi. I paesi hanno differenti punti di partenza e per molti conseguire i MDGs potrebbe non essere fattibile anche se aumentassero gli sforzi conseguendo performance migliori.

Fukuda-Parr e altri hanno sostenuto che i criteri per valutare il successo delle strategie dovrebbero basarsi su misure delle performance attraverso la velocità dei progressi, e hanno proposto una metodologia per questi criteri e fatto stime per 24 indicatori MDG. I risultati furono incoraggianti per l'Africa sub-Sahariana e l'Asia del sud come regioni, ma non a livello paese. A livello globale c'è stato un avanzamento dei risultati, che seppur incoraggiante, è impossibile da attribuire all'iniziativa dei MDGs.

L'impatto dei MDGs sui risultati e sulle politiche è ambiguo, non uniforme e limitato. I MDGs non hanno introdotto un nuovo concetto o nuove strategie politiche, ma hanno creato un discorso che ha aumentato la consapevolezza mondiale della povertà come una sfida morale da esigere e che richiede un'azione urgente. Il discorso è diventato un quadro di consenso per il dibattito internazionale sullo sviluppo. I MDGs sono ampiamente accettati dagli stakeholders chiave dello sviluppo, inclusi i governi nazionali, i paesi donatori, le ONG e i gruppi locali della società civile.

L'importanza del consenso e della consapevolezza non va sottostimata considerando che il perseguimento delle priorità di sviluppo in un mondo globalizzato e governato democraticamente richiede che il largo pubblico condivida gli impegni come un imperativo etico di tutta l'umanità.

I MDGs vengono associati all'aumento degli investimenti nel settore sociale, ma questa è la continuazione di un trend iniziato prima della loro introduzione. Per capire se ci sia causalità, dovremmo chiederci se le politiche di aiuti hanno guidato i MDGs, piuttosto che l'inverso.

## Le controversie

I numerosi punti controversi possono essere categorizzati in due insiemi: la composizione delle liste e il processo di formulazione ed implementazione.

Riguardo la composizione delle liste:

1. **Obiettivi di sviluppo scarsamente progettati:** la metodologia per stabilire gli obiettivi è stata contraddittoria e palesemente arbitraria, i livelli fissati sono inattuabili e non imparziali verso i paesi con bassi punti di partenza
2. **La composizione è troppo ristretta ed esclude dimensioni importanti dello sviluppo:** lascia fuori le disuguaglianze di genere (riflesse unicamente nell'obiettivo di educazione primaria), la disoccupazione, la governance, i cambiamenti strutturali e macroeconomici e i cambiamenti climatici. Tagliano fuori capitoli

fondamentali della Dichiarazione del Millennio: il IV (ambiente), il V (diritti umani, democrazia e buona governance), il VI (protezione dei vulnerabili) e il VII (soddisfare le speciali esigenze dell'Africa).

3. **Mancanza di attenzione a importanti norme e principi dei diritti umani:** le preoccupazioni per i più vulnerabili e gli emarginati, la discriminazione e il rispetto di diritti uguali per tutti, la partecipazione, l'accountability e i criteri per i diritti che esigono l'accesso universale ai servizi
4. **Mancanza d'attenzione all'uguaglianza:** non riflettono importanti principi etici espressi nella Dichiarazione, come legittimazione e partecipazione.
5. **I disequilibri dell'economia politica internazionale:** l'obiettivo 8 è debole, pesantemente carente di target quantitativi al 2015 e ristretto nello scopo. È una misera rappresentazione dei programmi sollecitati dai PVS, specialmente quelli legati alle regole asimmetriche del commercio globale, alla finanza e agli investimenti internazionali, al ridotto spazio politico e alla qualità degli aiuti. Sin dall'inizio molti PVS furono scettici verso i MDGs, temendo che rappresentassero un altro insieme di condizionamenti, mentre decretavano una più forte cornice di legittimazione per le potenze economiche.
6. **Stravolgimento delle priorità nazionali:** fin dall'inizio molti gruppi della società civile nei PVS hanno espresso sconcerto per il modo in cui i MDGs hanno sabotato le loro richieste e il dialogo politico con i loro Governi.

Critiche al processo di formulazione ed implementazione:

1. **Mancanza di un'ampia consultazione per la formulazione:** i MDGs sono stati introdotti da un documento del segretario generale delle UN tratto dalla Dichiarazione del Millennio. Entrambi i documenti si basano sui documenti finali delle conferenze delle UN degli anni '90, ma la selezione dei risultati di questi documenti non ha coinvolto una consultazione diffusa
2. **Obiettivi globali o nazionali?:** esiste un importante dibattito riguardo l'applicabilità degli obiettivi a livello nazionale. Alcuni sostengono che gli obiettivi globali dovrebbero essere adattati al livello nazionale (Vandermoortele e Delamonica 2010), mentre altri che dovrebbero essere raggiunti in ogni paese (Sachs 2005). La Dichiarazione del Millennio e i MDGs lasciano la questione irrisolta. In pratica, i resoconti del monitoraggio delle UN applicano gli obiettivi ad ogni paese, anche se molti paesi hanno adattato gli obiettivi ai loro contesti nazionali. I MDGs impongono le stesse misure per gli obiettivi 2015 per paesi estremamente diversi in termini di punti di partenza, limiti, risorse finanziarie e capacità.
3. **Metodologia per misurare i progressi:** la misurazione delle performance usata nei report di monitoraggio internazionali si basa sul livello di raggiungimento legato all'obiettivo. Questo metodo è ingiusto verso i paesi con un basso punto di partenza. Un metro più appropriato sarebbe basarsi sul ritmo dei progressi: i paesi si sono impegnati a fare del loro meglio, e dovrebbero essere tenuti a rispondere circa la velocità dei progressi contro la povertà. Non ha senso applicare obiettivi di un'unica misura per tutti a paesi con condizioni e mezzi enormemente divergenti, e giudicare il loro successo o fallimento.

### **I MDGs nel contesto: l'economia politica della cooperazione per lo sviluppo**

Gran parte dell'esperienza dei MDGs può essere spiegata attraverso una più chiara comprensione dell'idea di obiettivi globali come strumenti politico/normativi internazionali che differiscono in modi importanti dalle politiche economiche e sociali nazionali, dando attenzione a priorità globali dimenticate. Ma non vengono usati in un sistema di allocazione delle risorse e imposizioni legislative. Sono stati fissati attraverso un processo di negoziazioni politiche piuttosto che attraverso una gestione economica tecnocratica.

### **Le origini dei MDGs: le controversie sugli aggiustamenti strutturali**

I MDGs nascono dal bisogno di creare una comunità unita per sostenere lo sviluppo attraverso un progetto globale. Negli anni 80 e 90 la comunità si è divisa dando vita a controversie riguardo gli aggiustamenti strutturali ai programmi della World Bank e del FMI che erano condizionati dall'adozione delle riforme politiche Washington Consensus.

Vero è che il focus sulla riduzione della povertà è una base per accomunare queste controversie, ma fatto sta che dopo la fine della guerra fredda, gli interessi geopolitici non hanno più sostenuto gli aiuti stanziando i budget

concordati. Queste ragioni hanno portato all'introduzione dei IDGs, sei obiettivi quantitativi, con una scadenza temporale per il loro raggiungimento, che mirano direttamente alle condizioni di vita delle persone.

Tre le aree interessate: benessere economico, sviluppo sociale, sostenibilità e rigenerazione ambientale. Erano l'articolazione concreta dell'ampio consenso dei paesi donatori pubblicato nella dichiarazione del 1996 del Comitato di aiuti allo sviluppo dell'OCSE (OCSE / DAC 1996). La dichiarazione ha dato tre motivi per cui i paesi ricchi dovrebbero sostenere lo sviluppo: lo scopo umanitario di porre fine alla terribile e disumanizzante povertà; un illuminato interesse personale verso un mondo libero dalle minacce del terrorismo, dalle malattie globali, dall'instabilità politica e la migrazione incontrollata; e la solidarietà per un'azione congiunta per risolvere le sfide comuni quali la sostenibilità ambientale.

Gli IDGs hanno dimostrato l'efficacia di un semplice elenco di concreto di obiettivi nell'invertire il trend di declino secolare degli impegni di aiuto: la Banca mondiale e le agenzie delle Nazioni Unite hanno iniziato a supportarli, e, nel 2000, è stato pubblicato un documento congiunto per il controllo dei progressi utilizzando il framework IDG, oltre ad ispirare gli obiettivi nella Dichiarazione del Millennio.

Ma gli IDGs non furono adottati da tutte le parti interessate perché stabiliti dalla bilaterale dei paesi donatori. I MDGs, costruiti sugli IDGs, forgiarono un più ampio consenso che comprese le istituzioni di Bretton Woods, le agenzie delle Nazioni Unite e i governi nazionali, e la loro visione avrebbe potuto colmare il divario sugli aggiustamenti strutturali.

Il consenso sugli MDGs può essere attribuito proprio al fatto che hanno permesso uno scambio di opinioni sugli adeguamenti strutturali tra FMI, Banca mondiale, il Tesoro degli Stati Uniti, l'UNICEF, e le reti di ONG, approvando i propositi dello sviluppo pur non essendo d'accordo sui mezzi. Ha permesso ai ministri dello Sviluppo bilaterali di ottenere il consenso necessario da tutti questi soggetti in disaccordo, per uscire dal dilemma.

Perché, allora, i paesi in via di sviluppo accettarono la Dichiarazione del Millennio? L'ambasciatore del Guatemala Rosenthal, che fu uno dei protagonisti nel coordinare le trattative, spiega che la priorità per i PVS fu quella di mantenere la questione dello sviluppo una priorità all'ordine del giorno delle Nazioni Unite, al pari delle questioni politiche.

#### *L'architettura degli aiuti post 2000: una nuova storia, nuovi strumenti, vecchie politiche*

Le divisioni sui programmi di aggiustamento strutturale si incentrarono intorno ai temi della condizionalità come modalità di aiuto, e su liberalizzazione e privatizzazione come strategie di crescita economica, mentre la dimensione sociale riguardava soprattutto le conseguenze dell'austerità fiscale e delle misure di stabilizzazione per i poveri e i vulnerabili e gli investimenti sociali.

Mentre i temi economici hanno guidato le polemiche sulle scelte di politica macroeconomica, le dimensioni sociali necessitavano un campo morale più alto. In questo contesto, la narrazione della povertà come obiettivo globale di sviluppo internazionale ha fornito una via d'uscita per tutte le controversie.

Il consenso si raggiunse sugli obiettivi senza risolvere le divergenze sulla mezzi. Non sorprende quindi che la Dichiarazione del Millennio e i MDGs definiscono i fini, ma non i mezzi. Le Politiche del Washington Consensus non dovettero scomparire, ma continuarono, come parte di un programma più ampio, e con il nome di MDGs.

Non è sorprendente che l'ultimo decennio abbia visto poco in termini di nuove proposte da parte della Banca mondiale e di nuove strategie politiche per promuovere la crescita economica in combinazione con la giustizia sociale. I MDGs sono un elemento fondamentale della nuova architettura degli aiuti, e giustificano gli aiuti su basi umanitarie. Il consenso definisce la relazione tra donatori e riceventi, come una partnership costruita per il comune impegno a porre fine alla povertà: i donatori sosterranno le strategie nazionali che integrano i MDGs e che elaborano le PRSP nazionali.

Il partenariato deve essere guidato da principi di responsabilità reciproca e rispetto della titolarità nazionale. Il sostegno dei donatori sarebbe stato fornito per attuare le PRSP attraverso il Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF), un nuovo fondo del FMI, insieme con altri aiuti multilaterali e bilaterali, e la riduzione del debito tramite l'iniziativa Highly Indebted Poor Country (HIPC).

Questi elementi, introdotti verso la fine degli anni '90, conservarono gli elementi politici chiave dei controversi programmi di adattamento strutturale del finanziamento degli anni '80, sostituendoli. I PRSP e i PRGF hanno sostituito i documenti di Policy Framework delle agende nazionali, comprese le misure fondamentali di riforma della politica economica. Mentre queste riforme non compaiono sempre nei PRSPs, vengono incluse negli accordi PRGF e HIPC come condizione di rilascio del finanziamento nell'ambito di queste disposizioni.

I principi di titolarità e responsabilità reciproca della Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti avrebbe guidato la collaborazione tra donatori e governi dei PVS. Ma lo spazio politico per i paesi dipendenti dagli aiuti resta limitato sotto le condizionalità di finanziamento. Le strategie di fondo, economiche e di sviluppo, continuano ad essere guidate dall'ordine del giorno del Washington Consensus.

### *Uno strumento normativo, non una politica economica e sociale*

Molte delle critiche riflettono un'interpretazione scorretta degli MDGs come strumenti di programmazione economica, che non è il loro scopo. Derivano dalla Dichiarazione del Millennio, un documento normativo che definisce come il mondo dovrebbe essere. Applicata alla realizzazione delle politiche, la Dichiarazione offre un quadro di riferimento per valutare i progressi e le priorità.

Gli 8 goal, i 21 obiettivi e i 60 indicatori, vanno più correttamente interpretati come punti di riferimento per monitorarne l'implementazione e l'attuazione, non come rigidi obiettivi di pianificazione. L'idea originale di fondo di includere alcuni obiettivi quantitativi, è stata quella di dare concretezza al programma di sviluppo. E come gli stessi funzionari coinvolti hanno fatto notare, i MDGs non erano destinati ad essere applicati ad ogni paese, ma piuttosto a monitorare i progressi globali e per incoraggiare i donatori e i governi nazionali a compiere maggiori sforzi per porre fine alla povertà (Vandemoortele e Delamonica 2010).

A questo proposito, non deve sorprendere che vengano considerati troppo ambiziosi per molti paesi, proprio perché non scaturiscono da un processo di pianificazione tecnocratica fondata sulla considerazione delle variabili economiche necessarie per raggiungere gli obiettivi economici e sociali. Lo stesso fraintendimento ha generato confusione sul fatto che i MDGs dovrebbero essere applicati a livello nazionale. La comprensione dei MDGs come strumenti normativi spiega anche, almeno in parte, il loro successo nell'influenzare i dibattiti e la loro debolezza sul pensiero politico.

Le norme definiscono gli scopi, non i mezzi. Pertanto, è errato interpretarli come un nuovo paradigma di sviluppo o come una strategia politica, dal momento che non è lo scopo al quale furono destinati.

### *Gli obiettivi globali dopo il 2015*

#### *Nuove direzioni*

Con lo scadere dei MDGs nel 2015, le promesse della Dichiarazione del Millennio restano irrealizzate. I vantaggi dell'integrazione economica globale sono stati distribuiti così iniquamente dal 2000, così come nel precedente decennio, che i divari tra i ricchi e i poveri all'interno e tra i paesi rimangono notevoli.

Si potrebbe sostenere che non varrebbe la pena fissare gli obiettivi globali dopo il 2015, perché non hanno avuto un impatto sufficiente al cambiamento della politica. Tuttavia, i MDGs hanno dimostrato il potere degli obiettivi mondiali in termini di sensibilizzazione, di mantenimento di un sostegno politico per lo sviluppo, e di coordinamento per i dibattiti politici. Senza i MDGs è probabile che la Dichiarazione del Millennio sarebbe stata accantonata subito dopo la sua adozione, insieme a numerose altre decisioni dell'Assemblea Generale.

Quali dovrebbero essere i nuovi obiettivi? La scadenza nel 2015 offre l'opportunità di correggere le carenze della lista attuale e mettere in evidenza nuove priorità. E' anche l'occasione per costruire obiettivi coerenti con la loro funzione di strumenti normativi e per promuovere uno sviluppo inclusivo ed equo.

### *Gli impegni etici della Dichiarazione del Millennio: valori condivisi, diritti umani e l'agenda per lo sviluppo delle Nazioni Unite*

Nel delineare una visione per il 21° secolo, la Dichiarazione del Millennio esprime obiettivi sociali condivisi basati su valori universali. Il primo capitolo afferma i valori fondamentali essenziali alle relazioni internazionali (UN 2000, comma 1): la libertà, l'uguaglianza, la solidarietà; la tolleranza, il rispetto per la natura, e la corresponsabilità.

La Dichiarazione impegna i governi a perseguire un particolare modello di crescita e di sviluppo: equo e basato sui diritti umani.

Il nucleo tematico dell'uguaglianza si dispiega in tutto il documento e riflette non solo l'uguaglianza all'interno dei paesi, ma anche tra i paesi, ed include: la parità di genere (punto 6), il commercio equo e non discriminatorio e sistemi finanziari (punto 13), con particolare attenzione alle persone più povere e vulnerabili (capitolo 6) e le esigenze dell'Africa (capitolo 7).

E, soprattutto, comprende la nozione di una globalizzazione inclusiva, il tema centrale che si articola nel paragrafo 5: "Crediamo che la sfida principale che affrontiamo oggi è quella di garantire che la globalizzazione diventi una forza positiva per tutta l'umanità. Infatti, mentre la globalizzazione offre grandi opportunità, al momento i suoi benefici sono condivisi in modo molto diseguale, mentre i costi non sono distribuiti equamente".

### *I principi dei diritti umani*

Il quadro etico del documento deriva dalle norme internazionali tratte dalla Carta delle UN, che si sono evolute nel corso dei decenni e sono state codificate nel diritto internazionale. Il quadro va al di là del concetto di sviluppo economico "con equità" e si ispira esplicitamente a norme internazionali sui principi e i diritti umani, riflessi in tutto il documento: Il principio di dignità umana e libertà, uguaglianza ed equità (parag. 1), rispetto dei diritti economici, sociali, culturali, civili e politici (parag. 25).

Ribadisce l'impegno verso la Carta delle Nazioni Unite (parag. 1), la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (parag. 25), la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (parag. 25), e verso la Convenzione sui diritti del fanciullo (punto 26). È interessante notare come si riferisca al diritto allo sviluppo (parag. 24), l'unico concetto internazionale di diritti umani che affronta lo sviluppo come un processo.

La Dichiarazione sul Diritto allo Sviluppo dell'86 afferma che lo sviluppo è un diritto fondamentale degli esseri umani ed è importante per due ragioni.

In primo luogo, definisce lo sviluppo come un "costante miglioramento del benessere degli individui "(ONU 1986, preambolo).

In secondo luogo, articola le responsabilità per lo sviluppo coinvolgendo non solo le azioni individuali, ma quelle collettive degli stati. Non si limita ad indicare gli obiettivi di sviluppo auspicabili, ma anche gli obblighi degli stati. (parag. 2).

Per queste ragioni, la strategia di sviluppo della Dichiarazione pone come proprio obiettivo la realizzazione di tutti i diritti umani (economici, sociali, culturali, civili e politici), Il benessere della persona come focus ed unità di valutazione, l'applicazione dei principi fondamentali di uguaglianza e di non discriminazione, la responsabilizzazione e la partecipazione al processo di sviluppo. Ciò contrasta con il concetto di sviluppo restrittivo che si concentra sulla crescita economica e il miglioramento delle condizioni di vita.

Questo quadro concettuale per valutare il processo di sviluppo è strettamente legato e si sovrappone in modo significativo con l'approccio delle capacità di sviluppo, o Sviluppo Umano, basato sul concetto di sviluppo come espansione delle capacità delle persone di condurre una vita di valore, sviluppato da Amartya Sen.

### *L'agenda dello sviluppo delle Nazioni Unite*

Gli Internationally Agreed Development Goals (IADGs) e l'agenda dello sviluppo delle UN sono interamente costituite dagli obiettivi emersi durante 34 conferenze tenute fino al 2005, in un periodo di accesi dibattiti circa gli aggiustamenti strutturali e la liberalizzazione.

Queste conferenze si preoccuparono particolarmente delle conseguenze di questo cambio di politica per i poveri e per i paesi poveri, sollevando una preoccupazione comune anche ad una voce forte della società civile e dei governi dei PVS, riguardo la mancata condivisione dei benefici della globalizzazione. I principali impegni di queste conferenze sono stati riuniti in un unico pacchetto, la Dichiarazione del Millennio del 2000, mentre i MDGs sono un elenco selezionato dalla lista più ampia.

L'agenda di sviluppo delle UN, *Development for All* (UN DESA, 2007), ha come scopo fondamentale la libertà e la dignità umana, la solidarietà e la ripartizione degli oneri, l'uguaglianza e la tolleranza, e si pone come lo strumento concreto per attuare la Carta delle Nazioni Unite. Secondo José Antonio Ocampo, due elementi hanno permeato il contenuto e il carattere dell'agenda sin dal suo inizio: la preoccupazione fondamentale per l'equità e l'uguaglianza di tutte le persone, in quanto esseri umani e cittadini, e il partenariato.

### *Stabilire nuovi obiettivi, misurare i progressi*

Lo scopo dei traguardi, degli obiettivi e degli indicatori post 2015 potrebbe essere armonizzare le presentazioni dei risultati e facilitare il monitoraggio dei progressi compiuti verso il raggiungimento della Dichiarazione del Millennio. Ma è necessario un nuovo approccio per impostare tanto i traguardi, quanto gli obiettivi e gli indicatori.

Per ridefinire il progresso come uno sviluppo inclusivo, equo e sostenibile, c'è bisogno di andare oltre l'attuale attenzione dei MDGs sulla povertà e riconoscere i modi importanti in cui si intrecciano lo sviluppo e l'eliminazione della povertà con le sfide della pace e della sicurezza (cap.2), dell'ambiente (cap. 3), dei diritti umani, della democrazia e del buon governo (cap. 4). Inoltre, la definizione degli obiettivi deve essere inserita in una coerenza metodologica, e il nuovo approccio dovrebbe includere i mezzi tanto quanto le finalità, considerando gli inconvenienti dei MDGs.

### *Misurare i progressi del benessere umano*

Il nuovo approccio alla definizione degli obiettivi dovrebbe basarsi su un quadro coerente di sviluppo, considerando la natura del progresso e ciò che abbiamo imparato dalle ricerche economiche sullo sviluppo negli anni '90.

Vale la pena sottolineare le seguenti considerazioni essenziali:

1. **la multifattorialità del benessere umano deve essere pienamente riconosciuta.** Il lavoro di Amartya Sen è particolarmente utile nel definire il progresso come l'espansione delle capacità e delle libertà, (Approccio dello Sviluppo Umano) e nel sottolineare la multidimensionalità delle essenziali libertà strumentali, fino a comprendere le strutture economiche, le opportunità sociali, le libertà politiche, le garanzie di trasparenza e di sicurezza (Sen 1999). L'Approccio delle Capacitazioni di Sen è strettamente legato allo sviluppo basato sui diritti umani, e le capacità essenziali coincidono considerevolmente con i diritti umani fondamentali, includendo aree economiche, sociali, culturali, civili e politiche (Sen 1999, Vizard e altri 2011).
2. **vi è necessità di promuovere la sicurezza dai rischi di volatilità degli investimenti.** Il lavoro sulla sicurezza umana (Ogata e Sen 2003, UNDP 1994) e sulla vulnerabilità e povertà (World Bank 2000) ha messo in luce l'importanza della protezione dalle minacce di improvvisi cambiamenti delle condizioni di vita di base. Le recenti crisi globali finanziarie, dei mercati dei combustibili e degli alimenti hanno messo in evidenza come queste minacce siano importanti sfide, dal momento che l'integrazione globale del mercato procede ed espone a rischi di instabilità e ai loro effetti contagiosi tra i paesi.

3. **Le implicazioni della sostenibilità devono essere considerate e affrontate.** Le minacce per la sostenibilità derivanti dal degrado ambientale sono diventate gravi con l'aumento del riscaldamento globale. La sostenibilità è la sfida prioritaria, il cui fallimento è una minaccia per tutte le dimensioni dello sviluppo umano, e richiede importanti cambiamenti nella politica e nella cooperazione internazionale.
4. **vi è necessità di perseguire la parità di opportunità e diritti.** L'uguaglianza è un principio essenziale: in pratica, le strategie politiche che rispettano l'uguaglianza prevedono il rispetto delle pari opportunità e della non discriminazione, nel pieno rispetto dei diritti umani.
5. **Devono essere identificati i mezzi, sia a livello globale che a livello nazionale, per porre fine alla povertà,** ponendo chiari obiettivi quantitativi, ed ampliando gli obiettivi per includere la stabilità del mercato, contesto fondamentale per la sicurezza umana, e i programmi per una riforma sistemica coerente con i principi di democrazia ed equità.
6. **Mentre gli obiettivi dovrebbero essere quanto più globali, i paesi dovrebbero essere incoraggiati ad adattarli ai rispettivi contesti nazionali,** attraverso un processo di consultazione democratica. Senza tale adeguamento, gli obiettivi sono sia sbilanciati contro i paesi con bassi punti di partenza, sia sottostimati per quelli con alti punti di partenza, e potrebbero distorcere non solo le priorità del governo, ma anche gli sforzi della società civile per mantenere le autorità responsabili per la loro performance di sviluppo. I precedenti obiettivi globali fissati dalle UN hanno seguito questo approccio, e i MDGs sono stati i primi la cui applicabilità ai livelli dei paesi è stata lasciata ambigua.
7. **La definizione degli obiettivi dovrebbe comportare un processo partecipativo di consultazioni** con i governi nazionali di tutto il mondo, e con le organizzazioni della società civile a livello nazionale, regionale e globale. I MDGs ha richiamato l'attenzione su obiettivi già adottati dalle conferenze per lo sviluppo delle Nazioni Unite, che di per sé hanno coinvolto una diffusa consultazione tra la società civile e i governi attraverso conferenze nazionali e regionali di preparazione. Il processo di attuazione sarà importante quanto la composizione dei nuovi obiettivi che dovrebbero basarsi sul crescente impiego dei MDGs da parte della società civile per esigere di più dai loro governi. Inoltre, le strutture ufficiali dovrebbero consolidare le responsabilità a livello nazionale, creando commissioni nazionali che lavorano fuori dalle implicazioni degli obiettivi politici, e monitorare l'attuazione.
8. **I nuovi obiettivi dovrebbero applicarsi non solo ai PVS, ma a tutti i paesi,** in quanto la povertà umana, la disuguaglianza e l'emarginazione sono sfide da affrontare anche per i paesi sviluppati.

### *Osservazioni conclusive*

La storia dei MDGs rivela molto del pensiero e della politica di sviluppo nel primo decennio di questo secolo, mettendo in evidenza la riconcettualizzazione dello sviluppo come riduzione della povertà, un concetto applicabile indipendentemente dalla fase di industrializzazione e di diversificazione, e dei livelli di reddito e di capacità tecnologica. Sono stati i primi obiettivi completi di sviluppo, e hanno fornito un quadro di riferimento comune per il dibattito e, senza dubbio, ha contribuito a un maggiore sostegno per gli investimenti sociali in Africa sub-sahariana. Non hanno però portato a cambiamenti nelle strategie politiche, né hanno affrontato i problemi sistemici che creano opportunità disuguali per le persone e paesi.

La logica conseguenza di queste tendenze politiche è stata l'incapacità di affrontare i problemi sistemici di protezione per i PVS dalle conseguenze dell'integrazione del mercato globale; un esempio di queste tendenze è stata la risposta inadeguata della cooperazione internazionale per proteggere i poveri dalle conseguenze dei cambiamenti climatici e dalle crisi dei mercati finanziari, dei combustibili e del cibo.

In questa prospettiva, i MDGs potrebbero ragionevolmente aver fornito una comoda copertura dietro cui perseguire il modello economico degli anni 90. I MDGs probabilmente hanno cooptato il linguaggio dello sviluppo umano, ma hanno tagliato fuori i dibattiti critici circa l'impatto del programma di liberalizzazione sulla povertà e sulla disuguaglianza. La necessità di politiche macroeconomiche alternative che favoriscano la distribuzione, la creazione di posti di lavoro per i lavoratori non qualificati e la riduzione della disuguaglianza, non è più una questione urgente per i responsabili politici.

L'impatto dei MDGs dimostra l'importanza delle narrazioni e il potere degli indicatori quantitativi come strumento di comunicazione con impatti di vasta portata. La capacità di resistenza e la portata del termine "MDG" nello sviluppo internazionale può essere spiegata solo con la forza che i numeri hanno nel comunicare le idee complesse, per semplificazione, e valori etici astratti, per reificazione, e per trasmettere precisione scientifica e certezza (malriposta).

La definizione di sviluppo è ambigua, carica di polemiche sulla definizione, la misurazione e le strategie. Il processo è complesso e coinvolge lo sforzo e la creatività umana, la cooperazione e la mobilitazione sociale, gli investimenti economici e gli impegni politici. La complessità delle sfide richiede soluzioni ad alto rischio. Ma la magia della quantificazione rende una sfida tanto complessa in un singolo numero, fattori immateriali in beni e risultati concreti, e processi inclini al rischio in prevedibili soluzioni tecnologiche.

Ma i sociologi che studiano gli indicatori, come quello delle tecnologie di governance, affermano che la quantificazione non è solo una strategia per descrivere il mondo sociale e naturale, ma un mezzo per la loro riconfigurazione. Ciò comporta l'imposizione di nuovi significati e la scomparsa di quelli vecchi (Porter 1994).

La semplificazione e la quantificazione hanno ridimensionato il programma di sviluppo al raggiungimento dei bisogni materiali di base, riducendo all'osso la visione della Dichiarazione del Millennio per uno sviluppo congiunto con la giustizia sociale e i diritti umani. Ha lasciato fuori qualsiasi riferimento all'equità, al rafforzamento delle persone, alla sostenibilità, e alla costruzione di una capacità produttiva sostenibile per la crescita economica.

La narrazione semplificata non lascia spazio per comprendere la povertà in relazione ai rapporti di forza sottostanti all'interno e tra i paesi, e alle asimmetrie economiche globali. Taglia fuori questioni che sono state a lungo e che rimangono nell'agenda dello sviluppo dei paesi e dei negoziati economici internazionali, come la mancanza di ascolto presso la Banca mondiale, il WTO e presso le altre istituzioni di governance globale. Allo stesso modo permane il silenzio sulle questioni da lungo tempo irrisolte, come i riferimenti standard macroeconomici e le loro conseguenze distributive.

Per i professionisti delle politiche di sviluppo le norme e i principi etici non sono argomenti convincenti per cambiare i comportamenti politici. La visione degli economisti, radicata nella tradizione della scienza positivista guidata da quantificazione ed evidenze, ha incorporato solo tre degli otto capitoli della Dichiarazione, scegliendo solo gli obiettivi misurabili e per cui vi sono dati disponibili.

I principi etici della Dichiarazione sono stati dimenticati nello spirito di "solo ciò che può essere misurato ha valore".