

Johannesburg, Stati Uniti, 11 settembre. Di Francesco Martone

E' un mondo molto diverso da dieci anni fa, quello che ha fatto da sfondo al Vertice delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile (WSSD ? World Summit on Sustainable Development) svoltosi a cavallo tra la fine di agosto ed i primi di settembre a Johannesburg. Il pianeta ed i suoi abitanti soffrono oggi più che mai le conseguenze dell'aggravamento della crisi ambientale globale, dell'aumento del divario tra elite ricche e masse povere, dell'11 settembre, della guerra ormai diffusa, globale e permanente.

A Rio dieci anni fa, la comunità internazionale cercò di consolidare un patto globale per affrontare in maniera nuova e "visionaria" il tema della tutela dell'ambiente, elaborando nuove matrici per coniugare tale esigenza con il diritto dei paesi più poveri allo sviluppo. Lo ha fatto producendo una serie di documenti ed impegni (L'Agenda 21, la Convenzione sulla Biodiversità, la dichiarazione di Rio, la Convenzione sui Mutamenti Climatici, la dichiarazione sulle foreste), che hanno costituito un importante tassello nella costruzione del diritto internazionale dell'ambiente, e nella storia della diplomazia multilaterale. Erano solo passati 3 anni dalla caduta del muro di Berlino, abbastanza per cantare la vittoria del paradigma economico neoliberista, troppo pochi per constatarne le fallaci promesse, e le evidenti contraddizioni.

Il 1992 è anche l'anno in cui si apre qualche crepa in una delle istituzioni finanziarie che più di altre svolge un ruolo di primo piano nello sviluppo, la Banca mondiale. La campagna sulla diga di Narmada in India e la pubblicazione di un memorandum interno alla Banca che ne evidenziava gravi irregolarità del suo operato, offuscarono l'immagine "verde" che la Banca volle crearsi per presentarsi a Rio de Janeiro. Il colpo più duro lo diede però Larry Summers allora Chief Economist della Banca e poi consigliere economico nell'amministrazione Clinton, che - proprio poco prima di Rio - ebbe ad ammettere che una delle maniere migliori per sbarazzarsi di tecnologie sporche fosse quella di esportarle in paesi in via di sviluppo dove grazie al basso indice di crescita economica, l'inquinamento era ancora a livelli bassi.

Mark Malloch Brown, ora segretario generale dell'UNDP era allora a capo dell' impresa di pubbliche relazioni Burston Marsteller, che elaborò la strategia di "greenwashing" delle multinazionali federate per l'occasione nel Business Council for Sustainable Development. Era Rio il luogo dove con veemenza si rielaborò il conflitto tra Nord e Sud del mondo, con il ricco Nord che esigeva impegni stringenti per la tutela delle foreste tropicali, i polmoni verdi del Pianeta, ed il Sud che chiedeva risorse finanziarie addizionali , e trasferimento di tecnologia e know-how per crescere sulle stesse coordinate che stanno portando il pianeta al collasso. Purtroppo molte delle aspettative di allora sono rimaste disattese.

A Rio si affermarono due principi nuovi, quello precauzionale, e quello delle responsabilità comuni ma differenziate, secondo il quale i paesi che più contribuiscono agli squilibri ambientali dovranno svolgere un ruolo più incisivo sia nel riorientamento delle loro politiche interne che nel contribuire con mezzi e fondi affinché quelli meno sviluppati possano costruire le basi per lo sviluppo sostenibile. Se fino ad allora, e lo diceva lo stesso denominazione della Conferenza (UNCED, United Nations Conference on Environment and Development) ambiente e sviluppo erano ancora visti come principi separati, da allora , anche se in maniera fin troppo abusata, entra nel lessico quotidiano il termine "sviluppo sostenibile", ad indicare un approccio olistico che lega appunto lo sviluppo (inteso per i più come crescita economica), all'ambiente (visto da molti esclusivamente come miniera di risorse naturali da usare in maniera oculata sul lungo periodo).

Parallelamente alla visione "ufficiale" del concetto di sviluppo sostenibile, se ne affiancano altre che danno maggior risalto alla giustizia sociale, alla critica del concetto stesso di sviluppo o alla finitezza delle risorse naturali. Poi vennero le crisi finanziarie del 1997 e quella recente dell'Argentina, gli scompensi derivanti dallo scandalo Enron, la crisi tuttora irrisolta del debito estero, a mostrare come il mantra neoliberista fosse costruito su piedi di argilla.

Dieci anni fa però le ONG e la società civile criticavano il pensiero economico neoliberale (non ancora unico, c'era ancora da consolidare il controllo sui paesi dell'ex-Unione Sovietica) per le sue contraddizioni in termini di inefficacia degli strumenti proposti, non nel suo profondo assunto ideologico. Dieci anni fa non c'era una guerra in atto per controllare le risorse strategiche di petrolio, quale quella che ha trovato la massima espressione con Enduring Freedom, né l'Africa era ancora sconvolta dalle mille "nuove guerre" private che accompagnano lo sfruttamento e l'ansia di controllo delle risorse naturali. L'acqua non era ancora percepita come un elemento di grave crisi globale, le biotecnologie stavano da poco facendo capolino sui banchi di sperimentazione.

Johannesburg conferma inoltre come le ragioni di chi partecipa a questi appuntamenti si sovrappongono ed a volte si scontrano con le aspettative e le agende politiche nazionali dei governi ospitanti e con le contraddizioni che accompagnano la vita politica, economica e sociale di questi paesi. E' bene tenere a mente questi elementi per cercare di costruire un' analisi critica del risultato della WSSD, un' analisi che non può prescindere da considerazioni che, seppur non intimamente connesse all'oggetto del contendere, rappresentano comunque elementi imprescindibili per tentare comprenderne la portata.

I padroni di casa Il primo pezzo di questo percorso riguarda il Sudafrica. Da questa Conferenza il Sudafrica riporta un successo notevole, che fa dimenticare il fallimento clamoroso della Conferenza sul Razzismo svoltasi esattamente un anno prima a Durban. Da Johannesburg il Presidente Thabo Mbeki ha incassato un sostegno forte quanto mai prima alla NEPAD (New African Partnership for African Development), già timidamente discussa nel Summit del G8 di Genova e contestata da una buona parte dei movimenti sociali sudafricani, che proprio sulla critica alla NEPAD si erano spaccati prima del vertice. Troppo neoliberista e decisa a tavolino senza la consultazione popolare per alcuni, nuova via per lo sviluppo panafricano per altri, quelle ONG e movimenti vicini all'African National Congress.

Fatto sta che con la NEPAD, e di converso con il riconoscimento degli assi fondanti della politica di sviluppo nazionale, la GEAR, Mbeki si propone come l'interlocutore privilegiato della comunità internazionale, giacché gli altri due proponenti, il presidente nigeriano Obasanjo e quello algerino Bouteflika non possono contare su una situazione politica interna stabile da permettere loro una proiezione panafricana delle loro politiche. Il Sudafrica come trampolino di lancio, "gateway" per lo sviluppo di tutta l'Africa quindi. Una posta alta, tanto alta da indurre Mbeki a sminuire la gravità dell'emergenza AIDS che sta decimando la forza lavoro nel vicino Botswana. Chi investirebbe in un paese dove l'AIDS può rappresentare un ulteriore costo finanziario da sostenere? A nulla sono valsi gli appelli del segretario generale del Summit, Nitin Desai, secondo il quale "lo sviluppo sostenibile può essere ottenuto solo se si affronta e risolve la pandemia dell'AIDS".

La questione viene chiusa in sordina con l'annuncio di un programma di partenariato pubblico-privato, con il quale la multinazionale dei diamanti De Beers si impegna a sostenere programmi di prevenzione per i suoi lavoratori. Ed in virtù del nuovo corso aperto da Kofi Annan con il Global Compact, le Nazioni Unite decidono di affidarsi al settore privato piuttosto che ai governi per ottenere sostegno ai piani di prevenzione e cura dell'AIDS. Così a Johannesburg viene annunciato che i 2 miliardi di dollari del Fondo Globale contro l'AIDS, la tubercolosi e la malaria potranno essere usati per fornire supporto alle iniziative di quelle imprese private che offriranno trattamenti antiretrovirali ai loro dipendenti ed impiegati.

Fine del multilateralismo o morte dello sviluppo sostenibile? Il secondo pezzo riguarda l'altro grande assente a Johannesburg dopo l'AIDS, assente ma incombente come uno spettro, ovvero l'eredità dell'11 settembre, l'impatto che questa data ha avuto come spartiacque nella storia della politica multilaterale. A meglio guardare qualcosa era evidente. Anzitutto il rischio alto, a Johannesburg, che un mancato accordo, seppur sul minimo comun denominatore, potesse dare ulteriori pretesti all'amministrazione Bush per sferrare l'ultimo colpo, forse quello decisivo, al sistema delle Nazioni Unite. Dall'11 settembre infatti tutta l'architettura politica multilaterale scricchiola paurosamente, sotto i venti di guerra in Iraq e negli attacchi alla Corte Penale internazionale.

Allora per valutare l'esito del Vertice, ci si deve porre anche questa domanda: "Johannesburg ha marcato la fine definitiva del multilateralismo, secondo le intenzioni della Casa Bianca?". Forse no, considerando la contestazione rumorosa a Colin Powell, fatta non solo da esponenti delle ONG, ma anche da delegati governativi e i ripetuti appelli alla difesa del multilateralismo, contenuti anche nella dichiarazione finale. Certo è che questa "imago sine re", deve da oggi essere riempita di nuovi contenuti, perché troppe volte gli interessi particolari, di stati o gruppi di stati, hanno preso il sopravvento nei negoziati prima e durante il vertice. Eppoi, come ha giustamente affermato Victor Menotti, dell'International Forum on Globalization, l'impatto più devastante conseguente al comportamento dei governi, è stato quello di trasformare le Nazioni Unite da un foro nel quale la società civile potesse lottare per qualcosa in positivo, ad uno dei mille consessi internazionali nei quali opporsi ad una agenda preconfezionata nel tentativo di minimizzare il danno. Se l'onda lunga dell'11 settembre è stata in parte arginata, seppur ad un caro prezzo, quello dell'accordo sul minimo comun denominatore, ricorrendo a massicce infusioni di fondi finanziari privati, non può essere negato che Johannesburg ha marcato anche un netto passo indietro sull'elaborazione stessa del concetto di sviluppo sostenibile.

Piuttosto che essere opportunità per discutere strumenti adeguati alle nuove sfide ed alle mutate circostanze, per rafforzare la condizionalità "verde" nel commercio, nei flussi finanziari, nei sistemi produttivi, le tematiche ambientali sono state viste come ostacolo nel negoziato da aggirare o liquidare con accordi di minima portata politica, o da scambiare nel patteggiamento reciproco. In generale chi sperava che Johannesburg non marcasse un passo all'indietro rispetto a Rio ha constatato che nonostante tutto sia il principio di precauzione che quello delle responsabilità comuni ma differenziate, seppur sulla carta, sono rimasti pressoché integri. Ed anche il protocollo di Kyoto è passato indenne, anzi probabilmente rafforzato. Ben magra consolazione considerando che almeno sul principio precauzionale Johannesburg avrebbe dovuto portare ad un suo rafforzamento, sia nelle connotazioni operative (da approccio a principio fondante dell'azione politica) sia a fronte dell'avanzare delle biotecnologie e degli OGM e dell'agenda dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, e che oltre al Protocollo di Kyoto serviranno impegni ben più stringenti per favorire un progressivo allontanamento dalle fonti energetiche fossili. Non poteva essere altrimenti.

L'approccio "culturale" di Johannesburg, imposto dal padrone di casa, Thabo Mbeki, e da tutti i paesi accettati fin dall'inizio, è stato infatti caratterizzato dalla scissione del tema negoziale, lo sviluppo sostenibile

appunto, in tre categorie distinte: commercio, aiuti finanziari, ambiente. Su questo i cosiddetti G77 possono ritenersi soddisfatti, registrando un punto a loro favore rispetto a Rio. Da subito si era compreso che Johannesburg non sarebbe stata una conferenza sull'ambiente, troppe erano le insistenze a trasformare questo appuntamento in una verifica di impegni già presi, ed in una occasione per discutere della loro implementazione. Del resto di occasioni per parlare di programmi politici ce ne erano stati già abbastanza, da Monterrey a Roma, in una agenda multilaterale estremamente sovraccarica se si considera anche il negoziato di Doha. Pertanto, nelle teste dei mediatori dei governi, le questioni ambientali erano di gran lunga di importanza secondaria, ci si doveva concentrare sullo sviluppo, e pertanto sulla liberalizzazione degli scambi commerciali, e - nelle intenzioni dei paesi in via di sviluppo - recuperare su quei punti rimasti irrisolti nelle conferenze precedenti, primo fra tutti l'accesso ai mercati ed i sussidi.

Doha + 7 mesi? "Trade not Aid" questo in parte il ragionamento dietro il negoziato sui temi più caldi, quelli appunto della lotta alla povertà e del commercio. Non a caso, il documento finale, il Piano d'Azione, contiene ben 200 riferimenti all'Organizzazione Mondiale del Commercio. Già, è ormai Doha l'asse mediano lungo il quale si è svolta l'intensa attività negoziale nell'ultimo anno. Per gli Stati Uniti parlare di OMC e di Doha, significa ribadire che la liberalizzazione degli scambi commerciali, e - per converso - la crociata contro la povertà, è parte integrante della lotta al terrorismo internazionale. Lo avevano detto chiaramente all'indomani dell'attacco alle Torri Gemelle, il Presidente della Banca mondiale James Wolfensohn, il direttore generale dell'OMC Mike Moore, e quello del Fondo Monetario Internazionale, Horst Koehler. Per gli Europei, rafforzare l'equazione "liberalizzazione degli scambi commerciali= sviluppo=fine della povertà" significa permettere all'Unione di accedere a nuovi mercati, in termini geografici e non solo. Non è un segreto che l'agenda commerciale dell'Unione è indirizzata ad un allargamento dei settori sottoposti ai dettami dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, dai servizi agli investimenti.

Non a caso, in un suo documento politico pubblicato prima dell'ultima conferenza preparatoria, quella di Bali la Commissione ha riaffermato la centralità del Negoziato per lo Sviluppo di Doha come base fondante delle politiche di cooperazione e sviluppo sostenibile. Insomma si assiste ormai ad una costruzione di scatole cinesi, la più grande della quale, quella che contiene le altre, è rappresentata dall'agenda programmatica dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, e via via le altre derivanti dalle altre conferenze ONU, da partire a quella del Millennio, che lanciò il programma per il perseguimento dei Millennium Development Goals, a quella di Monterrey sui Finanziamenti per lo Sviluppo del marzo scorso, a quella, pressoché ignorata a Johannesburg, della FAO sull'alimentazione, del maggio scorso.

Nel contenitore di Doha quindi entrano tutte le questioni, dalla lotta alla povertà, alla lotta alla fame nel mondo, alla tutela dell'ambiente. Così a Johannesburg, subdolamente, si è consolidata la primazia dell'agenda negoziale dell'OMC rispetto agli obiettivi e priorità politiche dei cosiddetti MEA (Multilateral Environmental Agreements- Accordi Multilaterali sull'Ambiente). Infatti, se da una parte è stato emendato il paragrafo 17 del capitolo sul commercio era stato alla fine emendato per evitare di sottoporre i MEAs agli accordi OMC, dall'altra il seguente paragrafo 18 nella sua formulazione approvata afferma, per quanto riguarda i MEAs, che le Nazioni Unite "sosterranno il programma di lavoro approvato dall'OMC". Spetterà pertanto ai ministri del commercio definire le relazioni che devono intercorrere tra OMC ed accordi internazionali sull'ambiente, mentre i ministri dell'ambiente verranno ammessi al negoziato in veste di semplici osservatori. Inoltre, l'esito di tali negoziati non dovrà "né aumentare né diminuire i diritti e gli obblighi degli stati membri nell'ambito degli accordi OMC esistenti".

Saranno quindi i MEA a dover essere emendati per garantirne la coerenza con gli accordi OMC e non il contrario. Se ciò non dovesse avvenire, l'OMC può costruire un accordo tra gli stati membri affinché i MEA vengano applicati in maniera tale da non sostituire una restrizione al libero commercio, una formula per ribadire che ogni accordo sull'ambiente dovrà sottostare alla priorità assoluta della liberalizzazione degli scambi commerciali. A nulla sono valsi gli appelli e le esortazioni di alcuni paesi, soprattutto la Francia, che hanno perorato con forza la causa di una nuova Organizzazione Mondiale dell'Ambiente che potesse fare da contraltare alla sempre più potente OMC. Il tema della "governance" dei processi di globalizzazione è stato toccato di striscio anche per quel che riguarda la necessaria sinergia tra attività delle agenzie specializzate ONU e le istituzioni finanziarie internazionali (Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale) e l'Organizzazione Mondiale del Commercio.

Nella dichiarazione finale si invita il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC) a perseguire l'impegno preso nel documento finale di Monterrey (il "Monterrey Consensus") di coordinare in maniera più stretta le sue attività con quelle delle Istituzioni di Bretton Woods e l'OMC. Cade nel vuoto la proposta, già avanzata in Messico dalla Francia, e ribadita nel suo intervento da Jacques Chirac, di istituire un Consiglio di Sicurezza Economico e Sociale. Nessuna nuova istituzione, avevano detto gli Europei, nessuna nuova burocrazia, aggiungevano gli Americani. A molti era sfuggito un dettaglio rilevante: ai primi di agosto UE ed USA nella figura del Commissario al Commercio Pascal Lamy, e del Capo del Dipartimento al Commercio americano Zoellick si erano incontrati ed avevano concordato una linea politica comune contro la creazione di nuove istituzioni, e per congelare il negoziato e l'esito finale di Johannesburg senza alcun passo in avanti o all'indietro rispetto a Doha ed a Monterrey. Fatto sta che pur essendo condiviso da tutti i

governi come priorità politica, (ad eccezione di alcuni paesi quali l'Etiopia o Tuvalu, la Svizzera, la Norvegia ed il gruppo CARICOM) il tema della liberalizzazione degli scambi commerciali è stato anche uno dei più dibattuti.

L'alleanza insolita tra USA e UE ha stupito molti osservatori, tenendo in considerazione che gli States stanno conducendo una guerra commerciale, contro l'Unione, avendo proprio a ridosso del Vertice annunciato la presentazione di un ricorso all'OMC contro la moratoria UE all'importazione di prodotti agricoli ed alla sperimentazione degli OGM. Altro punto cruciale correlato al commercio è quello relativo alla contesa, ormai annosa, sulla necessità di favorire l'accesso ai mercati per i prodotti dei paesi poveri, al fine di contribuire al riequilibrio della loro bilancia dei pagamenti, ed attivare, secondo i parametri classici dell'approccio neoliberale, la crescita economica e quindi produrre benessere diffuso. Il conflitto tra paesi del G77, il gruppo JUSCANZ (Giappone, Stati Uniti, Canada e Nuova Zelanda), e l'Unione Europea (spaccata tra Inghilterra a favore della rimozione dei sussidi e Francia, Grecia, Portogallo e Germania contro) ha toccato un livello estremamente elevato.

Non poteva essere altrimenti visto che il tema dell'accesso ai mercati e dei sussidi agricoli (soprattutto negli USA ed in Unione Europea) aveva rappresentato l'elemento di rottura nel negoziato preparatorio di Bali. Gli USA infatti avevano in quei giorni approvato il Farm Bill che prevede l'elargizione di nuovi sussidi agli agricoltori americani, un vero schiaffo ai paesi in via di sviluppo. Per capirne l'entità basta fare due conti: a Johannesburg gli USA hanno annunciato un finanziamento di 90 milioni di dollari per la agricoltura sostenibile, contro i 90 miliardi di sussidi agli agricoltori americani tramite il Farm Bill. Più in generale, i sussidi all'agricoltura su scala globale ammontano ad una cifra eguale agli investimenti totali nel settore petrolifero, ovvero 350 miliardi di dollari l'anno, mentre è stato calcolato che le barriere al commercio costano ai paesi in via di sviluppo ben 100 miliardi di dollari l'anno, il doppio di ciò che ricevono in aiuti. Il compromesso raggiunto a Johannesburg, permette di tenere in piedi l'architettura istituzionale costruita a Doha, rinviando a tempo indeterminato la soluzione del problema.

Il testo finale adottato invita i governi a "attuare gli impegni contenuti nella dichiarazione Ministeriale di Doha, con lo scopo di migliorare sostanzialmente l'accesso ai mercati, e la riduzione, verso una progressiva eliminazione, di tutte le forme di sussidi all'esportazione, una sostanziale riduzione di sussidi nazionali con effetto di distorsione sul commercio".

Quanti e quali Sud del mondo? Il terzo aspetto da tenere in considerazione riguarda il vecchio paradigma del "conflitto Nord-Sud" che avrebbe, secondo alcuni osservatori, caratterizzato anche il negoziato a Johannesburg. La contesa sul Protocollo di Kyoto e sugli impegni per il sostegno alle energie rinnovabili dimostra che questa visione deve essere ormai superata. delegazioni quali l'Unione Europea insistevano sull'urgenza di ribadire l'impegno alla ratifica del Protocollo di Kyoto. Il Brasile, appoggiato da altri stati latino-americani tra cui il Messico, dalla Norvegia, dalle Filippine e dal Marocco ha annunciato una proposta volta a quadruplicare il volume di energia prodotta con nuove fonti energetiche rinnovabili ad arrivare al 10% del totale entro il 2010. (escludendo così le grandi dighe). Per contro, l'asse insolito tra paesi OPEC e Stati Uniti ha contribuito ad affossare ogni impegno stringente al riguardo.

Si è assistito così ad un conflitto di interessi all'interno dello stesso gruppo dei G77, a Johannesburg rappresentati dal Venezuela, paese produttore di petrolio, le cui priorità stridevano con le preoccupazioni di altri paesi G77, soprattutto quei "Small Island States" i paesi insulari del Pacifico che sarebbero le prime vittime dello scioglimento dei ghiacci polari e del conseguente innalzamento del livello dei mari. E' evidente allora che anche la formula che incorpora nella denominazione G77 paesi con urgenze così divergenti non funziona più, e andrà pertanto rivista e corretta. L'annuncio dell'intenzione di ratificare il Protocollo da parte di Canada, Russia, e Cina ha comunque isolato ulteriormente gli Stati Uniti. Il testo finale dell'accordo sul protocollo di Kyoto infatti prevede che "gli Stati che hanno ratificato il Protocollo di Kyoto esortino con forza quelli che non lo hanno fatto a ratificare il Protocollo di Kyoto in tempi stretti". Il testo finale sulle energie rinnovabili invece resta estremamente vago, lasciando spazio ad iniziative individuali di stati o gruppi di stati. Con un colpo al cerchio ed uno alla botte dei paesi OPEC che incassano un impegno allo sviluppo, di non meglio specificati "combustibili fossili "puliti" ("clean" fossil fuels nella formulazione originale). L'Unione Europea che inizialmente proponeva un aumento del 15%, entro lo stesso termine temporale, includendo in questa quota anche le controverse grandi dighe scopre la sua carta proponendo la creazione di una coalizione di stati che volessero andare oltre l'obiettivo prestabilito. La Germania, colpita dalle alluvioni, annuncia una Conferenza Mondiale sulle Energie Rinnovabili da tenersi nei prossimi mesi.

Ed i temi propriamente ambientali? Accesso all'energia ed all'acqua sono stati i due temi centrali del pacchetto negoziale più propriamente "ambientale". Sull'energia è stato già detto. Per quanto riguarda l'acqua, le elaborazioni svolte da più parti riguardo alla necessità di considerare l'acqua un bene comune, e non una merce e pertanto di lanciare l'iniziativa di un Contratto mondiale sull'acqua, sono rimaste lettera morta. Il pragmatismo ha prevalso, e nonostante l'opposizione degli Stati Uniti, si è trovato un accordo sull'urgenza di dimezzare, entro il 2015 il numero di persone che non hanno accesso all'acqua (impegno già contenuto nei Millennium Development Goals) allargando tale obiettivo anche alla "sanitation" ovvero specificando che oltre all'accesso all'acqua andranno garantite anche servizi sanitari di buona qualità. (Il

rapporto dello Sviluppo Umano dell'UNDP calcola che al 2000 almeno un terzo della popolazione mondiale non avesse accesso alla "sanitation".)

Secondo alcune voci di corridoio l'opposizione degli Stati Uniti riguardo alla "sanitation" era dovuta alle pressioni dell'industria del cloro, che considerava tale impegno dannoso ai suoi interessi economici, volti a tenere alto il livello di esportazione di un prodotto chimico sotto accusa nei paesi industrializzati. Gli USA hanno scambiato questo punto con quello relativo ai target per le energie rinnovabili, dove Washington ed i paesi OPEC, come già detto in precedenza, ottengono un impegno ben più vago, senza obiettivi né scadenze vincolanti. Per quanto riguarda la produzione e sversamento di sostanze chimiche, si è deciso di impegnarsi affinché "entro il 2020 le sostanze chimiche vengano prodotte ed usate in maniera tale da portare ad una minimizzazione degli impatti negativi sulla salute umana e sull'ambiente".

Formula vaga e non vincolante, certamente più debole degli impegni già presi a livello internazionale con il trattato POPs ed il Forum Globale dei Ministri dell'Ambiente dell'UNEP, tenutosi a Cartagena, Colombia nel febbraio di quest'anno). Grazie ad essa i governi dei paesi in via di sviluppo potranno o dovranno continuare ad aprire le porte a industrie sporche ed ormai obsolete nei paesi industrializzati, in virtù del principio del "dumping ecologico" che dieci anni fa, nelle parole di Larry Summers fece inorridire tutto il mondo delle ONG e delle associazioni ambientaliste. Un accordo generico è stato poi raggiunto sulla conservazione della biodiversità. I governi si impegnano a adoperarsi per una sostanziale riduzione della perdita di biodiversità entro il 2010, con una formulazione che risulta essere piuttosto blanda rispetto agli impegni presi in occasione dell'ultima Conferenza delle Parti della Convenzione sulla Biodiversità tenutasi a l'Aia. Sulla biodiversità e gli ecosistemi marini, l'impegno è per mantenere o ripristinare con urgenza gli stock di pesca a livelli tali da poter produrre una resa massima, e non più tardi del 2015. Chi aveva dubbi sul fatto che la Convenzione sulla biodiversità considerasse la diversità biologica non come valore intrinseco, ma come prodotto o merce, leggendo questa formulazione che tratta la diversità biologica in termini quantitativi come risorsa, potrà ora dormire sonni ancor meno tranquilli.

Comunque sia, dopo il nuovo termine temporale concordato rispetto all'accesso alla "sanitation", l'unico altro vero impegno preso a Johannesburg riguarda la creazione di reti di aree marine protette, entro il 2012. Un ultimo punto è relativo ai modelli di produzione e consumo, ovvero all'urgenza di internalizzare la sostenibilità ambientale riconoscendo l'impronta ecologica di quel 20% ricco del Pianeta che consuma oltre l'80% delle risorse. Niente impronta ecologica né riconoscimento del debito ecologico, ma solo un impegno a "incoraggiare e promuovere lo sviluppo di un programma decennale in sostegno a iniziative regionali e nazionali?e laddove appropriato svincolare la crescita economica dal degrado ambientale (sic!)". Pochi, maledetti e subito Una delle preoccupazioni principali di molti osservatori non-governativi riguardo al possibile esito del Vertice era l'eventualità che a fronte di una incapacità o mancanza di volontà politica dei governi di fissare termini temporali ed obiettivi chiari sui quali garantire una adeguata copertura finanziaria, potesse essere il settore privato a farla da padrone, proponendosi come il vero nuovo attore principale per lo sviluppo sostenibile grazie alla cosiddetta "Privatizzazione dell'implementazione" .

Invero, al confrontare i documenti prodotti, il Plan of Implementation dei governi e la lista di progetti di partenariato pubblico-privato (i cosiddetti "Type 2 outcome"), sembrerebbe sia proprio così. A Johannesburg sono stati annunciati oltre 200 progetti di partenariato pubblico-privato tra organizzazioni internazionali, ONG e imprese. Sull'acqua, sono stati proposti 21 progetti. Sull'energia, vengono varati 32 progetti del valore totale di 26 milioni di dollari, con gli Stati Uniti che mettono sul piatto altri 43 milioni nel 2003. A Johannesburg sono state poi annunciate altre iniziative sull'energia per un totale di 769 milioni di dollari, tra cui programmi in supporto dei progetti NEPAD per assicurare l'accesso all'energia per il 35% della popolazione africana entro 20 anni. Nel campo della salute pubblica 16 sono i progetti per un valore di 3 milioni di dollari, in quello agricolo 17 progetti per un valore di 2 miliardi di dollari. Sulla biodiversità sono stati invece annunciati 32 progetti del valore complessivo di 100 milioni di dollari con gli Stati Uniti che contribuirebbero con altri 53 milioni di dollari per il periodo 2002-2005 per la protezione delle foreste. Infine, 39 milioni di dollari andranno a 34 progetti per il settore delle finanze, del commercio, del trasferimento delle tecnologie, la produzione ed il consumo sostenibile.

La strategia americana era chiara: piuttosto che appoggiare impegni vincolanti hanno annunciato partnership per un totale di 970 milioni di dollari, dei quali solo 20 milioni sono però fondi nuovi, essendo il grosso stato già stanziato prima di Johannesburg. Contemporaneamente gli USA hanno ridotto di 30 milioni di dollari gli aiuti all'Africa per il 2003. Ciononostante la "privatizzazione dell'implementazione" non ha avuto luogo nelle modalità paventate all'inizio. A prevenirla sono scesi in campo l'Unione Europea ed addirittura il settore privato, il BASD (Business Action for Sustainable Development) che hanno più volte, seppur a modo loro, ribadito che le partnership pubblico-privato non devono sostituirsi all'azione dei governi ed agli accordi politici. Le imprese hanno poi chiesto a gran voce la ratifica del protocollo di Kyoto, mentre la stessa Banca mondiale ha Johannesburg ha dovuto ammettere alcuni errori del passato, riaffermando la centralità dell'azione dei governi nei confronti del mercato , con un notevole passo indietro rispetto all'inflessibile dogma liberista del Consenso di Washington che ha finora ispirato, e probabilmente continuerà - nonostante tutto - ad ispirare le sue politiche di sviluppo.

Johannesburg, Stati Uniti, 11 settembre.

Di Francesco Martone

Se da una parte il settore privato chiede impegni ai governi, dall'altro si oppone ad ogni ipotesi di regole vincolanti, continuando ad optare per standard volontari, affidandosi principalmente alle leggi del libero mercato. Per contro, le "Type II outcome" per avere senso ed essere uno strumento complementare rispetto all'operato dei governi e delle istituzioni pubbliche, devono necessariamente essere monitorate da un organo multilaterale ed essere accompagnate da norme certe, vincolanti e verificabili relative alla "corporate social responsibility". Su questo la strada da percorrere è ancora lunga. Se da una parte sarà la Commissione per lo Sviluppo Sostenibile a verificare lo stato di attuazione di tali iniziative di partenariato, dall'altra il testo approvato prevede di promuovere attivamente la Corporate Social Responsibility sulla base dei principi di Rio, incluso lo sviluppo e l'effettiva attuazione di accordi e misure intergovernative, iniziative internazionali, e partenariato pubblico-privato, normative nazionali, sostenendo il continuo miglioramento delle pratiche imprenditoriali in tutti i paesi. Come spesso accade in questi negoziati, sono le sfumature quelle che contano: e così si è sviluppato un dibattito stretto sull'ipotesi che tale accordo sia relativo solo agli accordi "esistenti", con gli Stati Uniti che fecero circolare una nota secondo la quale il testo va interpretato in maniera tale da escludere la possibilità di creare nuovi strumenti di responsabilizzazione delle imprese.

L'accordo finale, pur non specificando termini temporali, né il carattere vincolante delle normative e degli standard, rappresenta comunque una mezza vittoria da ascrivere al lavoro costante di alcune ONG che a Johannesburg erano arrivate con la richiesta di una Convenzione sulle responsabilità delle imprese e che interpretano l'accordo come l'apertura di uno spiraglio per un processo di elaborazione di regole vincolanti. Su questo punto, l'Unione Europea è apparsa profondamente divisa, con il Commissario all'Ambiente Margaret Wallstrom che sosteneva il riferimento alla necessità di elaborare strumenti di responsabilizzazione, ed i rappresentanti della Direzione generale sul Commercio che respingevano ogni proposta in tal senso.

Le ipotesi di lavoro che si aprono ora riguardano soprattutto la possibilità di lavoro in ambito ONU in particolare la Commissione per lo Sviluppo Sostenibile, tra cui la messa a punto di protocolli ed annessi alle Convenzioni ambientali esistenti, nelle quali si possono definire le responsabilità ed i vincoli per le imprese nei settori specifici di competenza (Clima, biodiversità, etc), per poi rilanciare l'ipotesi di una Convenzione che possa in futuro fungere da comun denominatore di tali protocolli aggiuntivi. Per ciò che concerne gli impegni finanziari degli stati non si è andato oltre il vecchio obiettivo di destinare lo 0,7% del PIL per l'aiuto allo sviluppo mantenendo la differenziazione adottata dai paesi dell'Unione Europea a Monterrey, mentre i governi donatori avevano poco prima di Johannesburg concordato sulla ricostituzione di capitale dell'ammontare di 2,9 miliardi di dollari, della Global Environment Facility (GEF), la struttura tripartita tra Banca mondiale, UNEP, e UNDP che da Rio ad oggi svolge la funzione di sportello finanziario per progetti relativi a problematiche ambientali globali quali la tutela della biodiversità, degli oceani e dell'atmosfera.

Precedentemente la GEF aveva ottenuto nel 1994 2,9 miliardi di dollari, nel 1998 2,75 miliardi, cifre che la stessa GEF ritiene insufficienti per svolgere in maniera efficace il programma di lavoro previsto. Riguardo al previsto Fondo mondiale di solidarietà, i G77 hanno chiesto con forza ed ottenuto che venisse costituito un Fondo mondiale per "sradicare la povertà e promuovere lo sviluppo umano e sociale nei paesi in via di sviluppo". In seguito all'opposizione dell'Unione Europea e di altri stati, si è deciso che i contributi a tale fondo siano volontari, e provengano principalmente dal settore privato e da donazioni individuali. Spetterà all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite definire le modalità di funzionamento e finanziamento di questa struttura. (Jeffrey Sachs economista e consigliere dell'ONU ha calcolato che per un PIL totale dei paesi ricchi equivalente a 25 trilioni di dollari l'anno, basterebbe un centesimo per ogni dollaro per generare un fondo globale di 25 miliardi di dollari).

Insomma, come è andata a Johannesburg? La disamina svolta in questo breve saggio non pretende di esaurire la complessità e la varietà dei temi discussi a Johannesburg, né di fornire una chiave di interpretazione univoca riguardo all'esito finale del negoziato. Certamente Johannesburg è stato uno dei vertici più complessi degli ultimi anni, per la quantità di temi all'ordine del giorno, per la decisione di frammentare il dibattito in sottogruppi di lavoro, e per una serie di elementi endogeni che si intrecciavano di continuo con l'agenda ufficiale. Altrettanto certamente, il vertice, nonostante l'agiografia ufficiale insisterà per definirlo un successo, non è stato all'altezza delle sfide che si era proposto, e forse non esistevano le condizioni per questo. I paesi ricchi, che dovrebbero impegnarsi maggiormente per la concessione di aiuti ai paesi in via di sviluppo, o ad aprire le loro frontiere ai beni da loro prodotti, sono in gran parte governati da coalizioni o partiti che hanno fatto della riduzione delle tasse e della deregulation uno dei principali cavalli di battaglia. Diminuire le entrate fiscali e perseguire politiche di austerità e taglio delle spese pubbliche certamente non contribuisce a mettere a disposizione dei governi fondi da investire nella cooperazione allo sviluppo.

La speranza che a Johannesburg potesse finalmente materializzarsi quel decennale dividendo di pace nel quale molti avevano creduto dopo la fine della guerra fredda, è sfumata di fronte alle esigenze della crociata contro il terrorismo e della guerra globale permanente. Il riconoscimento dei limiti e delle contraddizioni della globalizzazione neoliberale e della sua agenda politica non è andato al di là di una semplice affermazione verbale dei rischi che la globalizzazione può comportare sull'ambiente e sui diritti sociali. Pertanto a

Johannesburg non si sono voluti o potuti affrontare i presupposti strutturali della crisi ambientale e della povertà, quali il debito estero, il crollo dei prezzi delle materie prime, le sperequazioni insite nell'esistente architettura finanziaria internazionale, l'inefficacia delle normative esistenti relative al settore privato, il riconoscimento dell'impronta ecologica e del debito ecologico e sociale. Non si è voluto o potuto articolare un approccio che sappia coniugare il bisogno di creare maggior sicurezza con la trasformazione dei modelli di gestione, sfruttamento e consumo delle risorse naturali. Eppure l'Africa è un caso emblematico dei nuovi conflitti, quelli cioè correlati più o meno direttamente allo sfruttamento di risorse naturali scarse, dall'acqua, al petrolio al legname tropicale, ai minerali preziosi.

Un approccio cioè che ricaratterizzi la tematica ambientale, integrandola in una critica propositiva riguardo al paradigma di sviluppo dominante, ed alla riaffermazione della pace e della giustizia sociale. Sarà poi necessario comprendere quali dovranno essere i luoghi istituzionali dedicati a tale lavoro. Da una parte Johannesburg ha riaffermato le preoccupazioni relative allo stato di salute e di vitalità delle Nazioni Unite, esortando molti tra i movimenti sociali e le ONG a considerare l'ipotesi di ignorare d'ora in poi tali consessi. Dall'altra però non ha proposto altre alternative rispetto al multilateralismo esistente, poiché non potranno essere le azioni individuali o collettive degli stati, né quelle del settore privato, né solo quelle dei movimenti sociali a ricostruire le ragioni e le opportunità di una convivenza sana e pacifica sul Pianeta.

Alla rielaborazione del tema ambientale, pertanto andrà accompagnato un lavoro di ridefinizione e riaffermazione di strutture di "governance" globale che possano tutelare la centralità dei diritti fondamentali, ed indirizzare, imbrigliare ed invertire se necessario i processi di globalizzazione dei mercati. Allora il lavoro arduo che ci aspetta sarà quello di far sì che un'ipotesi del genere non potesse essere plausibile solo fino alle 8,45 dell'11 settembre del 2001, ma che lungo le ascisse della giustizia sociale, del diritto ad un ambiente sano, e ad una economia fondata sullo sviluppo umano si possano costruire i presupposti per un avvenire di pace.