

UN Millennium Review Summit:
La Riforma dell'ONU, il Summit del Millennio e l'Ambiente

A cura della Dott.ssa Elisa Morgera

Dal 14 al 16 settembre 2005, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite riunirà in un vertice storico capi di stato e di governo di tutto il mondo per intraprendere un'attenta valutazione dei risultati raggiunti per quanto riguarda i maggiori obiettivi allo sviluppo del millennio e per decidere della più ampia riforma dell'ONU mai intrapresa fino ad oggi. Questo storico incontro, denominato UN Millennium Review Meeting,¹ si propone di rafforzare e ridirezionare il ruolo delle Nazioni Unite e della cooperazione internazionale in modo da affrontare in maniera più efficace le nuove minacce e le sfide del millennio, tra le quali figurano anche questioni di protezione ambientale.

Dopo una breve introduzione sul processo di preparazione per il Millennium Review Meeting, il presente contributo si propone di individuare i temi ambientali che verranno discussi in relazione alla cooperazione allo sviluppo internazionale e alle riforme dell'ONU, sottolineando le innovazioni e i limiti di tale inclusione.

UN Millennium Review: settembre 2000 – settembre 2005

La discussione del ruolo delle Nazioni Unite nel XXI secolo è iniziata nel settembre del 2000, con il Vertice del Millennio (UN Millennium Summit),² durante il quale la comunità internazionale si è proposta degli obiettivi di sviluppo globale e ha riaffermato il proprio impegno ad affrontare problemi di pace e sicurezza, sviluppo sostenibile e riduzione della povertà. Ne è derivata la Dichiarazione del Millennio,³ in cui sono stati individuati dei risultati misurabili e delle scadenze temporali per giudicare il progresso in tema di mantenimento della pace, sicurezza, e disarmo, sviluppo e riduzione della povertà, protezione ambientale, diritti umani e democrazia. Sulla base di tale dichiarazione politica, sono stati identificati dalle Nazioni Unite gli obiettivi di sviluppo del millennio (Millennium Development Goals, o MDGs),⁴ 8 obiettivi accompagnati da scadenze temporali (nella maggioranza dei casi, 2015), 18 targets e 40 indicatori che sono diventati la colonna portante del lavoro di aiuto allo sviluppo di tutto il sistema delle Nazioni Unite e hanno anche rimodellato la maggioranza dei programmi di cooperazione bilaterale per lo sviluppo. Il caso più visibile è certamente quello dell'Unione Europea, che ha di recente adottato un "MDG package."⁵

¹ Il sito ufficiale è <http://www.un.org/millennium/>.

² Il sito ufficiale è <http://www.un.org/millennium/summit.htm>.

³ Il testo della Dichiarazione (Risoluzione dell'Assemblea Generale 55/2, 8 settembre 2000) è disponibile online al seguente indirizzo: <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>.

⁴ Gli obiettivi sono: dimezzare la povertà assoluta e la fame nel mondo; assicurare l'istruzione elementare per tutti; promuovere la parità dei sessi; ridurre di 2/3 la mortalità infantile; ridurre di 2/3 la mortalità materna; fermare la diffusione dell'HIV/AIDS; assicurare la sostenibilità ambientale; e sviluppare un partenariato globale per lo sviluppo. Maggiori informazioni sugli MDGs sono disponibili online al seguente indirizzo: <http://www.un.org/millenniumgoals/>.

⁵ Si veda http://europa.eu.int/comm/development/body/communications/communications_en.htm.

Due progetti sono seguiti, ad iniziative del Segretario Generale, in tema di sfide globali: un gruppo di 16 esperti di alto livello su “minacce, sfide e cambiamento” (High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change) con il mandato di identificare proposte per il rafforzamento del sistema di sicurezza collettiva globale, e il “progetto del millennio” (UN Millennium Project) che ha raccolto 250 esperti con lo scopo di redigere un piano per dimezzare la povertà globale nei prossimi dieci anni.⁶ Per quanto riguarda la protezione ambientale, il rapporto su “minacce, sfide e cambiamento” del gruppo di esperti di alto livello ha, per la prima volta, sottolineato la rilevanza della problematiche ambientali nell’ambito della sicurezza collettiva globale.⁷ La degradazione ambientale è stata inclusa tra le minacce economiche e sociali, collegata, da un lato, ai disastri naturali e, dall’altro, ai problemi di salute umana. Il rapporto ha enfatizzato particolarmente il ruolo giocato dal cambio climatico nell’intensificarsi in numero e in potenziale distruttivo dei disastri naturali. Gli esperti hanno quindi raccomandato: la riduzione della dipendenza da combustibili fossili, l’intensificazione della ricerca nel campo delle tecnologie a bassa emissione di gas ad affetto serra; la ratifica del Protocollo di Kyoto; e l’inizio di nuovi negoziati volti alla definizione di una strategia a lungo termine sul riscaldamento globale, che vada al di là del periodo coperto dal Protocollo (cioè dopo il 2012).

Entrambe le iniziative sono confluite nel recente rapporto del Segretario Generale intitolato “In Larger Freedom”, pubblicato in marzo 2005, che formerà la base dei negoziati al Millennium Review Meeting.⁸ Kofi Annan ha identificato una serie di raccomandazioni in quattro aree: sviluppo, sicurezza, diritti umani, e riforme delle Nazioni Unite.

Per quanto riguarda lo **sviluppo**, le raccomandazioni riguardano:

- l’adozione da parte dei paesi in via di sviluppo di strategie nazionali per il raggiungimento degli MDGs;
- l’aumento, da parte dei paesi in via di sviluppo, dell’assistenza ufficiale per lo sviluppo (Official Development Aid, ODA, ossia le risorse finanziarie destinate alla cooperazione allo sviluppo);
- liberalizzazione del sistema di commercio globale; e
- sostenibilità ambientale.

In tema di **sicurezza**, le raccomandazioni riguardano:

- la prevenzione del terrorismo;
- l’arresto della proliferazione di armi e arsenali nucleari; e
- la riduzione del rischio di guerre e conflitti armati, attraverso la creazione di una commissione intergovernativa per la realizzazione della pace.

Per quanto riguarda i **diritti umani**, le raccomandazioni riguardano:

⁶ Il rapporto del UN Millennium Project è stato pubblicato in gennaio 2005 con il titolo “Investing in Development: A Practical Plan to Achieving the Millennium Development Goals”, disponibile online al seguente indirizzo: www.unmillenniumproject.org/reports/index_overview.htm.

⁷ Si veda il mio precedente contributo su “Sicurezza collettiva globale e ambiente. Il rapporto delle Nazioni Unite sulle minacce, sfide e cambiamenti in tema di sicurezza internazionale”, www.dirittoambiente.it.

⁸ Il rapporto è pubblicato su internet al seguente indirizzo: . Lo stesso Segretario Generale Kofi Annan ha recentemente illustrato il contenuto del rapporto nell’articolo “In Larger Freedom”: Decision Time at the UN, *Foreign Affairs*, May/June 2005 (disponibile online al seguente indirizzo: <http://www.foreignaffairs.org/2005/3.html>.)

- il rafforzamento dello stato di diritto;
- la miglior protezione dei diritti umani; e
- la facilitazione del processo di democratizzazione.

Infine, in tema di **riforme delle Nazioni Unite**, le raccomandazioni riguardano:

- la razionalizzazione del lavoro dell'Assemblea Generale;
- la riforma del Consiglio di Sicurezza;
- il rinvigorismento del Consiglio Economico e Sociale come foro di alto livello per cooperazione allo sviluppo;
- la creazione di un consiglio sui diritti umani; e
- il rafforzamento del Segretariato.

Da questo sguardo d'insieme alle raccomandazioni del Segretario Generale, si possono identificare questioni di tipo ambientale soprattutto nel primo gruppo di raccomandazioni, in tema di sviluppo, e in particolare nelle componenti ambientali degli MDGs, nella valutazione del Piano di Implementazione del Summit sullo Sviluppo Sostenibile, e a proposito di cambio climatico. Un'altra importantissima questione ambientale è compresa tra le riforme delle Nazioni Unite, ossia la possibile riforma o razionalizzazione del sistema di governance ambientale internazionale.

Protezione ambientale e Millennium Review Meeting

Durante il Millennium Review Meeting, i leaders mondiali impegnati a discutere sulle raccomandazioni del Segretario Generale in tema di sviluppo e riduzione della povertà (raggruppate sotto il titolo di "Freedom from Want"), si troveranno ad esaminare tematiche ambientali in almeno tre occasioni. Innanzitutto, esamineranno il progresso nella realizzazione dell'obiettivo 7 degli MDGs sulla sostenibilità ambientale. Tale obiettivo contiene i seguenti targets specifici:

- integrare i principi di sviluppo sostenibile nelle politiche e nei piani nazionali;
- arrestare la perdita di risorse ambientali;
- dimezzare la porzione di popolazione mondiale priva di accesso ad acqua potabile e servizi sanitari essenziali; e
- migliorare in modo significativo la vita di almeno 100 milioni di abitanti di baraccopoli entro il 2020.

Va sottolineata l'ottica antropocentrica che caratterizza gli MDGs e che focalizza l'attenzione soprattutto sugli impatti sociali del degrado ambientale. Si noti, inoltre, che il target sulle baraccopoli è l'unico ad essere espresso in termini assoluti, e non con una percentuale. UN-HABITAT, l'agenzia delle Nazioni Unite che si occupa di ambiente urbano ha notato come tale formulazione non consenta di prendere atto in modo efficace del problema del degrado e della povertà nelle città, in quanto il numero assoluto di persone coinvolte sarà triplicato nel 2020.

In secondo luogo, i capi di stato e di governo affronteranno una valutazione dell'attuazione delle decisioni prese durante il summit sullo sviluppo sostenibile, tenutosi a Johannesburg nel 2002. In particolare, l'attenzione si concentrerà sul Piano d'Azione, che contiene obiettivi e, almeno in alcuni casi, scadenze temporali per quanto riguarda l'energia, il clima, l'acqua, le sostanze chimiche, la biodiversità, la pesca, la finanza e il commercio. In quest'ambito, si farà certamente

riferimento al Millennium Ecosystem Assessment (la valutazione degli ecosistemi del millennio),⁹ un esercizio voluto da Kofi Annan, iniziato nel 2001 e portato a termine quest'anno, condotto dal Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente, insieme ai segretariati delle convenzioni sulla diversità biologica, la lotta alla desertificazione, le aree umide (Ramsar), e la conservazione delle specie migratorie. Il progetto ha valutato le conseguenze dei cambiamenti verificatisi negli ecosistemi in relazione al benessere degli uomini e offre una base scientifica senza precedenti per le decisioni in tema di miglioramento della conservazione e dell'utilizzo sostenibile degli ecosistemi e del loro contributo al benessere umano.

Per quanto riguarda il rapporto di Kofi Annan "In Larger Freedom", viene confermata l'integrazione delle problematiche ambientali nella rinnovata definizione di sicurezza globale, come era stato suggerito dal gruppo di esperti su "minacce, sfide e cambiamento." Ne conseguono delle raccomandazioni sulla necessità di prendere delle misure concrete in tema di desertificazione e biodiversità, ma su questi due punti il rapporto non entra veramente in dettaglio. Piuttosto si focalizza completamente l'attenzione, in tema di degrado ambientale, sul cambio climatico.

Cambio Climatico

Il terzo tema ambientale che verrà affrontato al Millennium Review Summit è, infatti, il cambio climatico. Secondo quanto suggerito dal gruppo di esperti su "minacce, sfide e cambiamento", anche il rapporto di Kofi Annan individua il cambio climatico come la minaccia ambientale più urgente. Il Segretario Generale raccomanda, infatti, il ricorso a conoscenze scientifiche e strumenti tecnologici al fine di sviluppare dei mezzi di mitigazione del cambio climatico. Il rapporto enfatizza la necessità di cominciare i negoziati per la creazione di uno strumento internazionale sui gas ad effetto serra che copra il periodo successivo a quello del Protocollo di Kyoto, cioè dal 2012 in poi.

In effetti, l'ultima riunione delle parti della convenzione sul cambio climatico, tenutasi a Buenos Aires nel dicembre scorso, non è riuscita a dare il via a discussioni sul periodo post-Kyoto.¹⁰ Da un lato, i paesi industrializzati sperano in un nuovo protocollo post-2012 che imponga per la prima volta degli obblighi vincolanti anche ai paesi in via di sviluppo responsabili di una significativa produzione di gas ad effetto serra. Dall'altro, tali paesi in via di sviluppo non intendono negoziare su questo punto fino a quando stati industrializzati come gli Stati Uniti mantengono ostinatamente la propria posizione unilaterale in materia. L'unico passo su cui gli stati membri sono riusciti a convocare è stato la decisione di convenire un "seminario di esperti di governo", una modalità totalmente informale di scambio di idee, per poter cominciare in qualche modo discussioni sul periodo post-Kyoto. Il seminario si è tenuto il 15-16 maggio 2005. L'atmosfera informale è servita a discutere apertamente delle varie posizioni nazionali sul periodo post-2012, ma una convergenza di tali posizioni sembra ancora lontana.¹¹ E' proprio per questo motivo che l'attenzione che verrà

⁹ si veda il recente contributo del WWF, "Millennium Ecosystem Assessment: scheda a cura di Gianfranco Bologna", disponibile online al seguente indirizzo: www.dirittoambiente.it.

¹⁰ Per un resoconto della decima riunione delle parti, si veda Earth Negotiations Bulletin, Vol. 12 No. 260, 20 Dicembre 2004, disponibile online al seguente indirizzo: <http://www.iisd.ca/vol12/enb12260e.html>.

¹¹ Per un resoconto e un'analisi del seminario si veda Earth Negotiations Bulletin, Vol. 12 No. 261, 19 maggio 2005, disponibile online al seguente indirizzo: <http://www.iisd.ca/vol12/enb12261e.html>.

dedicata durante il Millennium Review Meeting al tema del cambio climatico sarà cruciale per far sì che il processo di discussione di uno strumento post-Kyoto venga effettivamente avviato e tentare di coinvolgere il numero maggiore di paesi possibile. Il primo incontro delle parti del Protocollo di Kyoto è previsto per la fine di novembre, e sicuramente sarà influenzato dagli impegni assunti al Millennium Review Meeting.

Riforma dell'ONU e del sistema di governance ambientale internazionale

L'ultimo tema di carattere ambientale che compare nell'agenda del Millennium Review Meeting è compreso tra le riforme delle Nazioni Unite ed è ufficialmente intitolato "governance ambientale." Si tratta di prendere in considerazione diverse opzioni per la razionalizzazione e il rafforzamento del sistema di governance ambientale, soprattutto a livello internazionale. Tra i punti dolenti di tale sistema si annovera tradizionalmente la frammentazione dei centri decisionali dovuta alla proliferazione dei vari trattati ambientali: ciascun "multilateral environmental agreement" (o MEA) ha infatti costituito il proprio segretariato, il proprio organo decisionale formato dagli stati membri, i propri organi sussidiari di tipo tecnico o scientifico. D'altro canto, tale frammentazione ha permesso un elevato livello di specializzazione di questi regimi ed è spesso stata considerata il motivo delle maggiori innovazioni in materia di diritto ambientale internazionale. Un altro punto debole, forse il più grave, del sistema di governance ambientale è la cronica inadeguatezza di fondi e il suo limitato "status istituzionale" rispetto ad altre organizzazioni internazionali "forti" quali il programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP), l'Organizzazione sull'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO), la Banca Mondiale o anche l'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO). Infine, si tratta anche di considerare la mancanza di un effettivo sistema di risoluzione delle controversie internazionali di tipo ambientale. L'iniziativa della Corte Internazionale di Giustizia di istituire un'aula specializzata in campo ambientale non ha, fino ad ora, riscosso alcun interesse da parte degli stati, mentre un numero crescente di liti, almeno parzialmente riguardanti questioni ambientali, vengono decise dagli organi dell'Organizzazione Mondiale del Commercio o attraverso arbitrati internazionali nella ambito della protezione degli investimenti stranieri.

Su questo tema si può segnalare un'iniziativa francese che dal 2002 promuove la trasformazione di UNEP, il programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente, in un'agenzia specializzata, alla pari ad esempio della FAO, con uno status istituzionale più forte e dotata di risorse finanziarie più significative. L'idea sarebbe quella di costituire una United Nations Environmental Organization (UNEO) con lo scopo di coordinare gli MEAs, rispettandone al tempo stesso l'indipendenza budgetaria e decisionale, e di promuovere lo sviluppo e il rispetto del diritto ambientale internazionale.¹² L'UNEO potrebbe facilitare l'applicazione delle molteplici convenzioni ambientali soprattutto nei paesi in via di sviluppo, offrendo assistenza tecnica e legale in modo da integrare i vari obblighi internazionali di natura simile (in particolare, quelli concernenti i rapporti periodici sull'applicazione a livello nazionale). Inoltre, l'UNEO potrebbe rapportarsi con le altre organizzazioni internazionali in maniera più efficace, in particolare nella gestione dei progetti del Fondo Mondiale per l'Ambiente (GEF) insieme a UNDP e alla Banca Mondiale, che fino ad ora hanno beneficiato maggiormente di tale programma. In effetti, anche il rapporto su "minacce, sfide

¹² Il sito ufficiale di quest'iniziativa francese è <http://www.diplomatie.gouv.fr/frmonde/onue-en/index.html>.

e cambiamento” ha timidamente suggerito che UNEP, UNDP e Banca Mondiale integrino maggiormente il loro lavoro.

Allo stesso tempo, UNEP sta portando avanti delle discussioni a livello ministeriale sul tema della riforma del sistema di governance ambientale internazionale, particolarmente in tema di coordinazione delle iniziative ambientali da parte dei diversi programmi dell'ONU e di rafforzamento dell'assistenza tecnica e scientifica ai paesi membri da parte di UNEP stesso.¹³ Il tema del rinvigorismento del sistema di governance ambientale è, dunque, un problema molto complesso e al quale sono già stati dedicati una moltitudine di studi accademici e di dibattiti politici.

Sicuramente si tratta di una tema di grande interesse e che diventa di giorno in giorno più urgente, perciò la decisione di includerlo nell'agenda del Millennium Review Meeting rappresenta un considerevole riconoscimento della priorità attribuita a tale problematica. Rimane il dubbio, tuttavia, che la sua inclusione nell'insieme delle altre raccomandazioni sulle riforme delle Nazioni Unite, insieme a temi molto più scottanti quali quello, sicuramente capitale, della riforma del Consiglio di Sicurezza e l'innovativa proposta di creare un consiglio sui diritti umani, la releghi in una posizione di secondo piano.

Qualche osservazione conclusiva

Il Millennium Review Meeting di settembre sarà sicuramente un vertice fondamentale, che si propone di decidere della più ampia riforma dell'ONU mai intrapresa fino ad oggi ed avviare un'azione internazionale senza precedenti in tema di sviluppo globale. L'integrazione della protezione ambientale in questo processo e nella rinnovata definizione di sicurezza globale sono, indubbiamente, delle buone notizie per gli esperti del settore. Anche se la considerazione delle problematiche ambientali degli MDGs, nel rapporto su “minacce, sfide e cambiamento” e in quello preparato dal Segretario Generale Kofi Annan “In Larger Freedom” sono alquanto circoscritte, resta il fatto che l'attenzione dei leader mondiali verrà focalizzata su cambio climatico e governance ambientale al più alto livello di negoziati possibile.

Che il Millennium Review Meeting riesca ad ottenere un impegno politico preciso per iniziare i negoziati sul cambio climatico del periodo post-Kyoto, o ad inaugurare un processo di energica riforma del sistema di governance ambientale internazionale dipenderà in gran parte dalle consultazioni, informali e non, dei prossimi tre mesi.

Elisa Morgera

¹³ Maggiori informazioni sono disponibili online al seguente indirizzo: http://www.unep.org/dpdl/IEG/home_more.asp.