

DOPO LA CONFERENZA RIO + 20 (I)

I difficili conti dell'ONU

di Sofia Amari

La Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (UNSSD), meglio nota come Rio +20, si è tenuta a Rio de Janeiro il 20-22 giugno, nel ventesimo anniversario della famosa Conferenza su ambiente e sviluppo (UNCED) – il “Summit della Terra” - che si tenne nel 1992.

Quella di oggi è la quarta conferenza del suo genere a partire da quella di Stoccolma del 1972. Dopo le grandi speranze nate a Rio nel 1992, i risultati successivi sono stati giudicati da molti non entusiasmanti, anche perché troppo condizionati da posizioni politico-ideologiche.

Vogliamo partecipare alla scadenza di questi giorni con un contributo informativo propedeutico ad una rivisitazione critica. Il contributo comprende informazioni su: struttura e budget delle Nazioni Unite in generale e nel settore ambiente in particolare; una cronologia delle azioni istituzionali a livello internazionale nel settore ambiente, energia e sviluppo sostenibile; ed alcuni primi commenti in vista di contributi successivi.

La struttura delle Nazioni Unite

L'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), o più semplicemente Nazioni Unite (acronimo in inglese: UN), è stata fondata nel 1945 da 51 stati membri corrispondenti agli alleati vincitori della Seconda guerra mondiale: Repubblica di Cina (allora sotto il governo “nazionalista”), Francia (governo espresso dal Comitato Francese di Liberazione Nazionale), Unione Sovietica, Regno Unito, Stati Uniti, ed altri 46 paesi, di cui solo uno (Polonia) firmò successivamente a causa di problemi di rappresentanza, per un totale di 50 + 1 paesi. Dei paesi fondatori, Bielorussia e Ucraina erano repubbliche appartenenti all'Unione Sovietica, India e Nuova Zelanda non erano ancora del tutto autonome dal Regno Unito, e le Filippine erano un “commonwealth” con gli Stati Uniti.

Oggi gli stati membri sono 193 e corrispondono a tutti gli stati indipendenti riconosciuti internazionalmente, con l'eccezione dello stato della Città del Vaticano (che ha lo status, insieme ad altre “entità”, di osservatore permanente) e di Puerto Rico (commonwealth = stato libero associato degli Stati Uniti). Molte cose sono cambiate riguardo ad alcuni stati: la Repubblica Popolare Cinese ha “ereditato” il seggio cinese e la Federazione Russa quello sovietico; l'India è diventata completamente autonoma dal Regno Unito e si è separata dal Pakistan; Unione Sovietica, Jugoslavia e Cecoslovacchia si sono dissolte dando luogo a diversi stati; ecc.

L'ONU nelle sue varie articolazioni ha 5 sedi principali: New York, Ginevra, Roma, Vienna, Nairobi. La sua fondazione avvenne in una conferenza che si tenne a San Francisco e fino al 1952 ebbe una sede provvisoria a Lake Success (New York). New York è la sede principale, mentre Ginevra è la sede storica ove avevano il loro quartier generale la Società delle Nazioni – l'organizzazione

internazionale precedente alla Seconda guerra mondiale - e la Croce Rossa Internazionale.

A titolo di esempio, a Ginevra, nel 2009, si sono tenute: 10.000 riunioni e 632 training workshop. Nello stesso anno, 200.000 documenti sono stati tradotti nelle 6 lingue ufficiali (dapprima solo le prime due): inglese (secondo l'uso britannico), francese, arabo, cinese (semplificato), russo, spagnolo; alcuni documenti vengono anche tradotti in tedesco.

La struttura è estremamente complessa, con 6 organi principali:

1. Segretariato

Segretari generali:

- Gladwyn Jebb (UK), 1945-1946
- Trygve Lie (Norvegia), 1946-1952
- Dag Hammarskjold (Svezia), 1953-1961
- U Thant (Birmania), 1961-1971
- Kurt Waldheim (Austria), 1971-1981
- Javier Perez de Cuellar (Perù), 1982-1991
- Boutros Bouthos-Ghali (Egitto), 1992-1996
- Kofi Annan (Ghana), 1997-2006
- Ban Ki-moon (Corea del sud), 2007-

2. Assemblea generale

Membri: 193 paesi

Osservatori permanenti:

- Città del Vaticano (stato non-membro)
- Isole Cook (associato a Nuova Zelanda)
- Niue (associato a Nuova Zelanda)
- Palestina (rappresentanza di popolazione)
- [Repubblica di China - Taiwan (candidato)]

Organizzazioni regionali con diritto di parola:

Unione Europea

Organizzazioni intergovernative:

molte

Altre entità:

- Comitato Internazionale della Croce Rossa
- Federazione Croce Rossa e Mezzaluna Rossa
- Commissione Internazionale Umanitaria di Indagine
- Unione Inter-parlamentare
- Corte Internazionale Criminale
- Comitato Internazionale Olimpico
- Sovrano Militare Ordine di Malta

3. Consiglio di Sicurezza

5 membri permanenti: Cina, Federazione Russa, Francia, Regno Unito, Stati Uniti;
10 membri non-permanententi, 2 per ogni "regione"; attualmente per la regione
WEOG(Western European and Others Group): Germania e Portogallo)

4. **Corte Internazionale di Giustizia** (sede a The Hague = L'Aia)
5. **Consiglio Economico e Sociale** (ECOSOC, 54 membri)
6. **Consiglio per i Mandati** (Trusteeship) (dal 1994 inattivo perché sono terminati tutti i mandati)

Vi sono inoltre **16 agenzie e organismi specializzati** (WHO, FAO, UNICEF, FMI, WB, UNESCO, ICAO, IFAD, ILO, IMO, ITU, NIDO, UPU, WIPO, WMO, WTO) e **4 organizzazioni correlate** al sistema ONU (compresa la IAEA, Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica, con sede a Vienna).

Vanno aggiunti:

- alcuni **trust fund** (per azioni particolari, spesso finanziati con donazioni ad hoc: il più noto è quello per la lotta alla violenza contro le donne; il settore purtroppo è afflitto da tentativi di truffa basati su falsi appelli per ottenere contributi).
- **3 segretariati di convenzione**, riguardanti le cosiddette convenzioni ambientali globali: FCCC (cambiamento climatico), CBD (biodiversità), CCD (lotta alla desertificazione); i segretariati di altre convenzioni sono gestiti dalle agenzie o programmi competenti.
- **11 programmi** (ad un livello di autonomia e rilevanza inferiore a quello delle agenzie; comprendono tra l'altro: UNICEF, WFP, UNHCR, UNEP = Programma per l'Ambiente).
- **8 comitati** dell'Assemblea generale (affiancati o articolati in board, consigli, gruppi di lavoro, pannelli).
- **12 organi sussidiari** del Consiglio di Sicurezza.
- **5 commissioni regionali** (Africa, America Latina e Caraibi, Asia e Pacifico, Asia occidentale, Europa, quest'ultima comprendente i paesi europei, Canada, Stati Uniti, Israele e le repubbliche dell'Asia centrale ex sovietiche) del Consiglio Economico e Sociali (con sedi in Addis Abeba, Santiago, Bangkok, Beirut, e Ginevra).
- **1 Foro Permanente sulle Problematiche Indigene** (che riporta al Consiglio Economico e Sociale).
- 1 organo funzionalmente indipendente: **Corte Criminale Internazionale**.

Un'indicazione delle difficoltà di organizzazione e coordinamento è data dal fatto che, per quel che riguarda le 46 agenzie/programmi/entità che sono impegnate nei settori dello sviluppo e assistenza umanitaria, 24 fanno riferimento al Consiglio Economico e Sociale, 20 all'Assemblea generale, e 2 al Segretariato.

Il personale delle Nazioni Unite è cospicuo: 75.000 persone (comprese le agenzie ed i programmi, esclusi i militari delle forze peacekeeping). Esiste una procedura complessa per favorire un sistema di quote nazionali e regionali.

Bilancio e finanziamento

Il budget per il 2012 è di 5.15 miliardi US\$, una volta tanto in diminuzione rispetto all'anno precedente (5.41) a causa della crisi globale e delle proteste dei paesi maggiori contribuenti. Da questa cifra sono esclusi i costi per le 16 operazioni di peacekeeping, che ammontano a circa 7 miliardi, e i contributi volontari di alcuni stati alle agenzie e programmi. Il budget totale annuo è stimato in quasi 20 miliardi US\$.

Il finanziamento è assicurato da un sistema di accordi che tiene in considerazione il PIL dei diversi paesi:

Paesi	%
Stati Uniti ¹	22,000
Giappone	12,530
Germania	8,018
Regno Unito	6,604
Francia	6,123
Italia	4,999
Canada	3,207
Cina	3,189
Spagna	3,177
Messico	3,177
Altri stati	27,797

¹ (27,1% per il peacekeeping)

Praticamente, 16 paesi contribuiscono per il 79,9% del budget, altri 48 paesi per il 18,8%, e i rimanenti 128 per l'1,3% (essendo caricati solo dello 0,001% ciascuno). Quasi il 60% delle spese del bilancio ordinario sono per il personale; il resto è difficilissimo da interpretare per la frammentazione delle spese e per la difficoltà di valutarle al di fuori del budget ordinario. Il budget ordinario è aumentato, dal 1974, dell'ordine di grandezza del 100% ogni 10 anni).

Il contributo italiano nel 2011 è stato di 117,4 milioni di US\$, più 14 milioni di US\$ come contributo volontario per il funzionamento dei tribunali internazionali.

Inoltre, allo stato attuale, l'Italia contribuisce alle operazioni di peacekeeping e peacebuilding con 1.322 uomini più un contributo annuo di 180 milioni di Euro (5%, con il sesto posto nel ranking).

Per quel che riguarda le missioni, partecipa ad 8 di esse (Libano, Darfur, Sahara occidentale, Cipro, Palestina, Pakistan, Georgia, Libia; e, per altre organizzazioni internazionali, Afghanistan, Kosovo), per un totale che è arrivato a circa 8.000 donne e uomini (con in programma una riduzione a 6.500), primo contributore dell'Unione Europea e del G8 e decimo per personale fra tutti i paesi.

A titolo di confronto, la Commissione Economica per l'Europa e paesi collegati ha un bilancio annuo (2010) di quasi 50 milioni US\$, la maggior parte impegnata per le retribuzioni dei 220 impiegati.

Una valutazione approssimativa della ripartizione percentuale delle allocazioni del budget per settore d'intervento è la seguente:

Settori	% budget
Sviluppo	43
Assistenza Umanitaria	21
Politica globale, Advocacy, Norme, Standard	14
peacekeeping	22



Sub-Settori:	%
Sviluppo+Assistenza Umanitaria	
Salute	28
Sviluppo in generale	19
Sviluppo sociale	11
Agricoltura, foreste, pesca	7
Educazione e popolazione	6
Ambiente	5
Insedimenti umani	4
Industria	2

Gruppi regionali

I criteri di rappresentatività e rotazione si basano su un sistema informale di gruppi regionali:

- **WEOG:** comprende gli stati dell'Unione Europea, i piccoli stati europei, Norvegia, Svizzera, Islanda, Canada, Stati Uniti, Australia, Nuova Zelanda, Turchia e Israele (alle volte come membro, altre come osservatore), per un totale di 28 + 1 paesi. Quando le posizioni da ricoprire sono 2, viene indicato un rappresentante come UE e uno come non-UE (detto JUSCAN, dove il J indica una passata partecipazione del Giappone).
- **Africa:** 54 stati.
- **Asia-Pacifico:** 53 stati (compreso il Giappone, escluso Israele).
- **Eastern European** (in precedenza noti come "stati con economie in transizione"): 23 stati, corrispondenti agli ex paesi del "blocco sovietico" (meno le repubbliche dell'Asia centrale che sono passate all'Asia-Pacifico), compresi gli stati nati dalla dissoluzione dell'URSS, ed inoltre gli stati nati dalla dissoluzione della Jugoslavia e della Cecoslovacchia (anche se appartenenti alla UE) e l'Albania.
- **GRULAC** (Group of Latin America and Caribbean Countries)= America Latina e Caraibi: 33 stati.

Oltre a questi gruppi "regionali" vi sono altri gruppi inter-nazionali che funzionano come "coordinamenti" informali, senza implicazioni per la rappresentanza:

- **Unione Europea** (che dispone di un seggio di osservatore permanente con diritto di parola): 27 paesi membri.
- **OECD** (Organizzazione per la Cooperazione Economica e lo Sviluppo, che comprende i paesi industrializzati): 34 paesi membri (Australia, Austria, Belgio, Canada, Repubblica Ceca, Cile, Corea del sud, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Grecia, Irlanda, Israele, Islanda, Italia, Lussemburgo, Messico, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Turchia, Ungheria).
- **G74 (e Cina)** = paesi in via di sviluppo: attualmente 132 paesi.

Altri raggruppamenti possono riunirsi talvolta in coordinamento o anche solo per uno scambio di idee o informazioni: G8 e G20, Lega Araba e Organizzazione della Cooperazione Islamica, stati produttori di petrolio (OPEC), stati piccole isole, ecc.

Il budget dell'UNEP

L'UNEP, di cui sono membri 51 paesi + UE (ma sono assenti Stati Uniti e BRIC), aspira da tempo, in risposta a critiche e crisi, al ruolo di agenzia specializzata. Uno dei problemi principali dell'attuale status è che il proprio budget è fornito dai vari paesi in modo volontario, e per 2/3 viene concesso per programmi specifici o comunque un uso ristretto e predeterminato (earmarking).

Finanziamento (2012 o 2011):

Environmental Fund	16,7 milioni di US\$
Regular budget	13,4
UN development account grants	2,7
Earmarked including trusts	228,0
Partnership agreements (Belgio, Paesi Bassi, ecc.)	?
Specific projects (*)	?
Totale	260,8

(*) barriere coralline, grandi scimmie, riforestazione

Commento. La situazione è presto descritta in termini di soldi, sulla base dei primi conti che ci siamo fatti. Il budget annuo delle Nazioni Unite è di circa 20 miliardi di dollari US, di cui 5 come bilancio ordinario e 7 come peacekeeping e peacebuilding. Il resto appartiene essenzialmente alle agenzie. La maggioranza di queste cifre riguarda sedi, stipendi, viaggi, consulenza. L'Italia è il sesto contributore con circa il 5%. L'assenza dei paesi OPEC dalla lista dei primi 10 contributori lascia perplessi.

Il budget annuo della struttura ambientale delle Nazioni Unite (UNEP) probabilmente sfiora i 300 milioni di dollari US. Se si considerano altri budget collegati riguardanti:

- il GEF (una struttura indipendente, con la Banca Mondiale come "trustee", per il finanziamento mediante "grant" delle 3 convenzioni globali, del Protocollo di Montreal sullo strato di ozono, della Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti, e di altre azioni sulle acque internazionali e sul degrado territoriale): 820 milioni,
- Biodiversity Action Plans in diversi paesi: 157 milioni.
- le convenzioni globali (UNFCCC: 65 milioni) e specifiche,
- la parte ambientale di altre agenzie (UNESCO, FAO, ecc.),
- l'UNCED (conferenze di Rio),

e qualche altra cosa, probabilmente questo budget supera i 2 miliardi di dollari US.

Stiamo parlando approssimativamente per l'ONU di 1/75 del PIL italiano (o, a puro titolo di esempio, di 1/4 del PIL del Perù) e per l'ONU-ambiente di 1/750. Si rimane

sorpresi dall'entità del budget delle Nazioni Unite, ma anche di come l'ambiente sia in proporzione dotato di un budget scarsamente rilevante.

Ciò nonostante, anche 2 miliardi di dollari US e passa sono tanti soldi. I risultati sono difficilissimi da valutare, e non sembrano essere buoni a detta degli stessi esperti appartenenti a questi organismi. Che reclamano più soldi ... D'altro canto, l'efficienza organizzativa e finanziaria dell'UNEP è una delle più criticate all'interno del sistema, peraltro aggrovigliato e ridondante, delle Nazioni Unite. Una delle critiche più sottolineata in questi giorni, mentre si tiene Rio + 20, parla nel titolo di UNCED come "una specie in via di estinzione". Una riforma del sistema ambientale ONU andrebbe inoltre vista nel quadro di una più generale riforma delle Nazioni Unite da più auspicata e richiesta (soprattutto dai paesi contributori).

Forse è arrivato il momento di rivedere l'intera baracca, non solo per le nostre tasche e quelle degli stati in una fase di crisi economica e finanziaria, ma per vedere di combinare qualcosa per noi e per l'ambiente.

Abbiamo cominciato con questo articolo a parlare di fatti e di numeri di base (ma non sempre facili da trovare, spesso ignoti ai più). Per poi passare man mano ad analizzare i problemi e magari fare qualche proposta: buona, necessaria, giustificata, praticabile, con risparmi. Tipo un unico segretariato e servizi per le varie convenzioni ... e un po' di review dei risultati delle stesse convenzioni e delle loro applicazioni nel nostro paese e nella cooperazione.

Nota. Ordine di grandezza dei bilanci annuali approssimati delle principali associazioni ambientaliste (limitatamente ai budget delle sedi centrali), in milioni di dollari US:

World Resources Institute	25 M\$/y
Worldwatch Institute	3
World Wide Fund for Nature	60
IUCN	59
Greenpeace	20
Friends of Earth	5