



Anteprima della 79^a sessione dell'Assemblea generale dell'ONU (con il Summit del futuro e l'«Our Common Agenda»)

Rapporto del Consiglio federale destinato alle Commissioni della politica estera

del 26 giugno 2024

1. Anteprima della 79^a Assemblea generale dell'ONU

L'Assemblea generale è l'unico organo dell'ONU in cui sono rappresentati tutti i 193 Stati membri e, ai sensi dell'articolo 10¹ dello Statuto delle Nazioni Unite, tratta tutte le questioni e le tematiche che rientrano nel campo di applicazione dello Statuto. L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite si occupa quindi di un'ampia gamma di argomenti.

La presente anteprima propone una panoramica di alcuni dibattiti che caratterizzeranno la prossima sessione dell'Assemblea generale dell'ONU, la 79^a, e che sono particolarmente interessanti dal punto di vista della Svizzera. L'attuale situazione geopolitica e soprattutto i conflitti armati e le crisi continueranno probabilmente ad avere un impatto significativo, generando discussioni e iniziative su cui il nostro Paese dovrà prendere posizione. Importanti per la Svizzera saranno anche i dibattiti sull'architettura finanziaria internazionale, sulle riforme dell'ONU in corso e sul possibile impulso alle riforme dato dal rapporto «Our Common Agenda» del segretario generale.

a. *Our Common Agenda*

Il rapporto intitolato «Our Common Agenda» (la nostra agenda comune) è stato pubblicato dal segretario generale dell'ONU nel settembre del 2021 per esporre la sua visione per il futuro della cooperazione globale. Il rapporto auspica un multilateralismo inclusivo, interconnesso ed efficace. Si basa su una dichiarazione politica dei capi di Stato e di governo rilasciata in occasione del 75° anniversario delle Nazioni Unite (2020 – A/RES/75/1) in cui si chiedeva al segretario generale di redigere un documento contenente proposte miranti a rafforzare il multilateralismo. L'«Our Common Agenda» affronta molti temi, dall'istruzione alla misurazione della prosperità al di là del ricorso al PIL, fino alla governance dello spazio cosmico, alla pace e alle generazioni future. Il suo obiettivo è anche rafforzare e accelerare l'attuazione dell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile. Il testo non è stato negoziato a livello intergovernativo e non è giuridicamente vincolante, le sue proposte possono tuttavia essere accolte dagli Stati interessati tramite un processo negoziale.

La stessa ampia varietà di proposte caratterizzerà le discussioni della 79^a Assemblea generale dell'ONU che prenderà il via con il **Summit del futuro** nell'ambito della settimana di apertura ad alto livello nel settembre del 2024. Soprattutto la dichiarazione politica che sarà adottata in occasione di questo vertice, il cosiddetto **Patto per il futuro**, consentirà di mettere ulteriormente in evidenza alcuni aspetti dell'«Our Common Agenda» che potrebbero essere ripresi e concretizzati nei negoziati della 79^a Assemblea generale. Questa Assemblea generale segnerà infine l'inizio dei lavori preparatori per l'ultimo dei tre vertici previsti dall'agenda del segretario generale, il **World Social Summit**, che si svolgerà nell'autunno del 2025 e sarà incentrato sulla questione dello sviluppo sociale.

b. *Diritto internazionale pubblico*

A causa dei conflitti e delle crisi irrisolte il diritto internazionale pubblico è soggetto a crescenti pressioni. Le norme del diritto internazionale sono sempre più spesso messe in discussione o disattese. Alcuni Paesi tendono a eliminare sistematicamente il riferimento ai diritti umani dalle risoluzioni e dalle dichiarazioni politiche delle Nazioni Unite. Quest'anno ricorre il 75° anniversario delle Convenzioni di Ginevra, un'occasione per gli Stati di impegnarsi a sostenere il rispetto del diritto internazionale umanitario. Per la Svizzera saranno importanti anche l'elezione come membro del Consiglio dei diritti umani

¹ Art. 10 Funzioni e poteri: L'Assemblea Generale può discutere qualsiasi questione od argomento che rientri nei fini del presente Statuto, o che abbia riferimento ai poteri ed alle funzioni degli organi previsti dal presente Statuto o, salvo quanto disposto dall'articolo 12, può fare raccomandazioni ai Membri delle Nazioni Unite od al Consiglio di Sicurezza, o agli uni ed all'altro, su qualsiasi di tali questioni od argomenti.

dell'ONU da parte dell'Assemblea generale (ottobre 2024) e la sua candidatura alla presidenza del Consiglio a partire dal gennaio del 2025.

Un intenso dibattito sarà connesso poi alla questione dell'applicazione del diritto internazionale nello spazio digitale. Anche in questo campo i diritti umani rappresentano un pilastro del quadro normativo internazionale per la governance della digitalizzazione. Gli Stati concordano sulla validità del diritto internazionale nel ciberspazio, ma le modalità di applicazione non sono del tutto chiare. Le discussioni sulle opportunità e sui rischi dell'intelligenza artificiale e sulla sicurezza informatica confluiranno in molti processi negoziali dell'ONU.

c. Sistema finanziario internazionale

L'attuale architettura finanziaria internazionale ha preso forma dopo la Seconda guerra mondiale ed è composta da agenzie specializzate dell'ONU, in particolare le istituzioni di Bretton Woods (Fondo monetario internazionale, Banca Mondiale), e da organizzazioni esterne al sistema delle Nazioni Unite, tra cui l'OCSE. Nel frattempo, però, le questioni macroeconomiche sono venute in primo piano anche nei dibattiti dell'Assemblea generale. Il segretario generale è favorevole a una riorganizzazione dell'architettura finanziaria e questo conferisce al tema un'importanza ancora maggiore. Poiché i Paesi emergenti e in via di sviluppo sono riusciti solo in parte a far valere le loro richieste all'interno delle istituzioni sopra citate, ora cercano sempre più spesso di portare queste preoccupazioni all'attenzione dell'Assemblea generale. Dopo l'adozione, lo scorso anno, di una prima risoluzione su questioni fiscali, la 79^a Assemblea generale dell'ONU intende definire ulteriormente la cooperazione internazionale in questo settore. Ciò porterà probabilmente all'apertura di negoziati per una convenzione fiscale. Contemporaneamente, l'Assemblea generale sta avviando i lavori preparatori per una conferenza internazionale che si terrà all'inizio di luglio del 2025 e che mira ad allineare maggiormente i flussi finanziari e la politica finanziaria agli obiettivi di sviluppo delle Nazioni Unite («Financing for Development», FfD). A causa della situazione economica difficile, per finanziare l'Agenda 2030 si discuterà ancora di più di approcci di finanziamento innovativi che coinvolgano il settore privato.

d. Riforme dell'ONU

Dalla sua fondazione, nel 1945, l'ONU ha avviato periodicamente processi di riforma interni. Quando oggi si parla di «riforme dell'ONU» di solito ci si riferisce ai progetti lanciati dal segretario generale in alcune aree tematiche: (1) pace e sicurezza, (2) sviluppo e (3) gestione. Molte delle proposte di riforma sono state attuate.

Determinati aspetti richiedono tuttavia ulteriori negoziati tra gli Stati membri. Per questo motivo durante la 79^a Assemblea generale si discuterà anche di altre misure di riforma con cui l'ONU potrebbe aumentare la propria efficacia (p. es. attraverso un migliore utilizzo dei dati). Al centro ci sarà soprattutto la questione dello sviluppo. Per la prima volta dall'introduzione della riforma del sistema di sviluppo delle Nazioni Unite, nel 2019, verrà presentata un'analisi completa che permetterà di fare il punto della situazione e, se necessario, di definire i passi successivi. Dal 2001 la relativa risoluzione, che punta a indicare la direzione che il sistema di sviluppo dell'ONU dovrà prendere a livello operativo nei successivi quattro anni, viene tradizionalmente facilitata dalla Svizzera.

2. *Apprezzamento dei temi e dei processi della 79ª Assemblea generale*

Dal punto di vista della Svizzera i temi summenzionati saranno quelli più importanti discussi dalla 79ª Assemblea generale dell'ONU. L'Assemblea si occupa però di una gamma molto ampia di argomenti (tra cui pace e sicurezza, disarmo, sostenibilità, ambiente, aiuti umanitari, digitalizzazione e criminalità informatica). La Svizzera sostiene un multilateralismo mirato ed efficace che metta in primo piano la sussidiarietà. Le attuali tensioni geopolitiche rendono più complessi i negoziati in un quadro multilaterale, e in alcuni ambiti, in particolare quello dei diritti umani, è al momento quasi impossibile fare progressi. Sempre più spesso si tratta piuttosto di contrastare i passi indietro e l'indebolimento delle norme esistenti.

Anche le discussioni costruttive sulle riforme sono sempre più difficili perché bloccate da Stati che non hanno interesse ad assicurare un sistema multilaterale efficace. I negoziati multilaterali all'interno dell'ONU sono condotti tra tutti i 193 Stati membri e, se non è possibile raggiungere un consenso, le decisioni vengono prese secondo il principio della maggioranza. In alcuni casi ciò significa che certe discussioni, e le relative votazioni, non producono risultati nell'interesse della Svizzera. La Svizzera, per esempio, avrebbe preferito che il dibattito sulle questioni fiscali si svolgesse in seno a organismi esistenti, come l'OCSE, piuttosto che all'interno dell'Assemblea generale. Tuttavia, a causa della maggioranza numerica dei Paesi in via di sviluppo, la Svizzera e gli Stati che condividono la sua visione sono stati messi in minoranza.

L'«Our Common Agenda» offre una buona base di lavoro agli Stati che si adoperano per il rispetto dei principi del sistema multilaterale (tra cui lo Statuto delle Nazioni Unite) e apre la strada a nuove riforme – p. es. missioni di pace ONU più piccole e mirate o una riforma della Commissione delle Nazioni Unite per il consolidamento della pace – che potrebbero essere concretizzate tramite ulteriori negoziati. Resta però da vedere se il previsto Patto per il futuro risponderà alle attese permettendo di implementare alcune parti del rapporto del segretario generale, in particolare l'aspirazione ad accelerare l'attuazione dell'Agenda 2030.

3. *Basi per il posizionamento della Svizzera*

Il posizionamento della Svizzera all'interno dell'Assemblea generale dell'ONU si basa su una serie di strategie e di rapporti: la Strategia di politica estera 2024–2027, la Strategia di politica economica esterna, la Strategia di cooperazione internazionale 2021–2024, il rapporto sulla politica di sicurezza, la Strategia di politica estera digitale 2021–2024, la Strategia di controllo degli armamenti e di disarmo 2022–2025, le Linee guida sui diritti umani 2021–2024 nonché altre strategie pertinenti del Consiglio federale.