



78^a Assemblea generale dell'ONU: retrospettiva

Rapporto del Consiglio federale destinato alle
Commissioni della politica estera

del 26 giugno 2024

Tensioni geopolitiche, crisi di liquidità e sguardo al futuro

Per la 78ª sessione dell'Assemblea generale dell'ONU, la Svizzera ha presentato per la prima volta un rapporto di anteprima anziché una serie di priorità. Questo nuovo formato offre una panoramica delle discussioni che potrebbero avere un impatto sulla Svizzera e riflette meglio la natura dei lavori svolti in seno all'Assemblea generale così come l'impegno della Confederazione.

La 78ª sessione dell'Assemblea generale dell'ONU, che è iniziata nel settembre del 2023 e si concluderà nel settembre del 2024, è presieduta dall'ex rappresentante permanente di Trinidad e Tobago, Dennis Francis. Durante il suo mandato, quest'ultimo ha sottolineato l'importanza del multilateralismo per far fronte alle sfide globali e il ruolo della pace, del dialogo e della sostenibilità ai fini dello sviluppo umano.

In occasione dell'apertura ad alto livello, la Svizzera è stata rappresentata dall'allora presidente della Confederazione Alain Berset e dal capo del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) Ignazio Cassis. Nel quadro del vertice sugli Obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS), che si tiene in contemporanea ogni quattro anni, è stato stilato un bilancio intermedio del raggiungimento degli OSS. Molti Stati membri si sono espressi a favore del proseguimento delle riforme e del ripristino della fiducia tra gli Stati. L'ampio consenso circa la necessità di rafforzare il multilateralismo è stato incoraggiante.

I lavori si sono svolti sullo sfondo di molteplici conflitti, di una recrudescenza della crisi di liquidità che affligge l'ONU e dei preparativi per il Summit del futuro in programma nel settembre del 2024. I Paesi hanno dovuto affrontare diverse sfide globali, tra cui l'inasprimento delle tensioni geopolitiche dovute ai conflitti, in particolare in Ucraina e in Medio Oriente. È soprattutto quest'ultima regione a essere passata in primo piano a seguito dell'attacco terroristico di Hamas del 7 ottobre 2023, che ha reso necessaria una reazione per motivi umanitari, di diritto internazionale e di politica di sicurezza. Dall'ottobre del 2023 l'Assemblea generale dell'ONU ha adottato tre risoluzioni riguardanti la situazione in Medio Oriente. Anche l'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi in Medio Oriente (UNRWA) e le relative problematiche sul piano finanziario, umanitario e del personale sono state al centro di numerosi dibattiti.

L'anno in esame è inoltre stato segnato da difficoltà finanziarie e da una crisi di liquidità. L'ONU ha dovuto fare i conti con un record negativo di contributi non pagati dagli Stati membri, una situazione che si è tradotta in svariate misure di risparmio, tra cui una riduzione del personale, la chiusura temporanea di alcuni edifici e un ritardo nell'attuazione di certi mandati. Ciò è riconducibile principalmente alla mancanza di rigore degli Stati membri che non versano (interamente) i loro contributi obbligatori o lo fanno con un notevole ritardo nel corso dell'anno¹. Questa crisi di liquidità evidenzia le difficoltà legate alla pianificazione del budget dell'ONU e impedisce all'organizzazione di adempiere pienamente i suoi mandati.

In vista del Summit del futuro si sono svolti numerosi negoziati. Tale vertice costituisce un elemento centrale del rapporto *Our Common Agenda* del segretario generale dell'ONU, che comprende una serie di proposte di riforma volte a promuovere un multilateralismo efficiente e ad accelerare l'implementazione dell'Agenda 2030. A causa dell'attuale contesto geopolitico fortemente polarizzato, non è stato semplice raggiungere un consenso sui numerosi temi di ampio respiro contenuti nella dichiarazione politica del vertice (il cosiddetto Patto per il futuro). La Svizzera si è impegnata per la stesura di un documento orientato all'azione concreta.

¹ La Svizzera versa sempre i suoi contributi obbligatori entro il termine di 30 giorni e ha pagato i suoi contributi annui al budget regolare 2024 dell'ONU il 16 gennaio 2024.

Finanze e imposte

Per i Paesi emergenti e in via di sviluppo, rappresentati dal G77² e dalla Cina, la riforma dell'architettura finanziaria internazionale è una priorità già dalla crisi legata alla pandemia di COVID-19. Dal canto suo, anche il segretario generale dell'ONU chiede che venga attuata una riforma in questo ambito e attribuisce particolare importanza alla questione nella *Our Common Agenda*. Tali fattori hanno spinto i Paesi del G77 ad adoperarsi maggiormente per questa tematica, un impegno che è a sua volta culminato nell'adozione di una risoluzione tesa a rendere più inclusiva la cooperazione internazionale in materia fiscale. Come molti altri Stati di vedute affini, la Svizzera si è opposta alla risoluzione poiché ritiene che la cooperazione internazionale in ambito fiscale sia già inclusiva, per esempio nel quadro dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE). L'adozione della risoluzione, dovuta alla maggioranza numerica dei Paesi del G77, significa che da agosto del 2024 un comitato ad hoc guidato da più Stati membri dovrà elaborare il quadro di riferimento per un'apposita convenzione. Gli ulteriori lavori, compresi eventuali negoziati intergovernativi, si svolgeranno al più presto nel quadro della 79^a Assemblea generale dell'ONU. Il rischio è che il processo sfoci in doppioni e frammentazioni nel sistema fiscale internazionale.

Nel contesto del Patto per il futuro – ma non solo – si discute anche di riforme delle istituzioni finanziarie internazionali e del finanziamento dello sviluppo. I Paesi emergenti e in via di sviluppo spingono per avere più voce in capitolo e ottenere un accesso migliore alle risorse finanziarie. Nonostante i passi avanti compiuti nelle discussioni in seno alle istituzioni di Bretton Woods, il G77 non è riuscito a far valere interamente alcune delle pretese avanzate. Per questo concentra sempre di più i suoi sforzi sull'ONU, dove grazie alla sua superiorità numerica può esercitare una maggiore influenza. Al contempo è chiaro che l'ONU non può costringere le istituzioni finanziarie internazionali ad attuare cambiamenti, poiché si tratta di agenzie specializzate facenti parte del sistema delle Nazioni Unite ma anche di organizzazioni esterne, nei confronti delle quali non ha la facoltà di impartire istruzioni.

Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile

Il vertice sugli Obiettivi di sviluppo sostenibile, organizzato ogni quattro anni, ha sottolineato l'importanza di accelerare l'attuazione dell'Agenda 2030. Malgrado i difficili negoziati, in questo contesto è stata adottata una dichiarazione politica che riafferma l'impegno a favore degli OSS. Senza un'intensificazione degli sforzi, c'è il rischio che entro il 2030 venga raggiunto solo il 10–15 per cento degli obiettivi. Gli ostacoli da superare sono molteplici e spaziano dalle conseguenze della pandemia alle guerre, fino alle catastrofi ambientali. A ciò si aggiungono le difficoltà finanziarie che rallentano notevolmente l'attuazione. Nel suo discorso, l'allora presidente della Confederazione Alain Berset ha sottolineato il ruolo di scienza, innovazione e tecnologia, come anche l'importanza di disporre di dati migliori quale base per prendere decisioni informate. Durante il vertice, un folto numero di rappresentanti degli Stati presenti hanno espressamente appoggiato le pretese del Sud globale relative allo stanziamento di fondi aggiuntivi per lo sviluppo sostenibile – in particolare tramite l'ampliamento del margine di

² Il G77 (Gruppo dei 77) è una coalizione di Stati all'interno dell'ONU di cui oggi fanno parte 134 Paesi emergenti e in via di sviluppo. La denominazione è dovuta al fatto che il gruppo contava 77 membri al momento della sua istituzione nel 1964. La presidenza del G77 cambia ogni anno e attualmente (2024) è detenuta dall'Uganda.

manovra fiscale – e hanno manifestato la volontà di sviluppare ulteriormente l'architettura finanziaria internazionale.

Successivamente si è tenuto il dialogo sul finanziamento dello sviluppo, anch'esso organizzato a cadenza quadriennale, durante il quale numerosi Paesi industrializzati si sono impegnati per presentare soluzioni per l'architettura finanziaria globale. Nell'ambito dei vertici sul clima e sulla sanità sono state discusse iniziative orientate al futuro. Gli sforzi a favore della neutralità climatica e del finanziamento per il clima, nonché una migliore prevenzione e una distribuzione più equa dei vaccini, sono stati al centro delle rispettive discussioni.

Diritto internazionale pubblico

A causa dell'aumento delle tensioni e della polarizzazione, il diritto internazionale e in particolare i diritti umani sono stati oggetto di crescenti pressioni. Preoccupa il fatto che l'universalità dei diritti umani sia messa sempre più spesso in discussione, una tendenza riscontrata proprio nell'anno in cui si è celebrato il 75° anniversario della Dichiarazione universale dei diritti umani. In occasione di questa ricorrenza, l'11 e il 12 dicembre 2023 la Svizzera e l'ONU hanno organizzato una conferenza di alto livello a Ginevra con l'obiettivo di rinnovare il consenso globale sui diritti umani, di anticipare le sfide future e di rafforzare il sistema dei diritti umani nonostante la significativa involuzione osservata nel recente passato.

Anche il diritto internazionale umanitario e la protezione della popolazione civile, in particolar modo nel conflitto in Medio Oriente, sono finiti sotto i riflettori di questa Assemblea generale dell'ONU. In relazione ai conflitti in Ucraina e in Medio Oriente si sono moltiplicate le accuse riguardanti l'applicazione di doppi standard, soprattutto nei confronti dei Paesi occidentali. La strumentalizzazione dei diritti umani si è estesa anche ad altri settori, come quello della criminalità informatica. Dopo sette tornate negoziali, nel febbraio del 2024 il comitato ad hoc dell'ONU per la cybercriminalità avrebbe dovuto adottare una convenzione in materia, ma non ci è riuscito a causa delle divergenze d'opinione concernenti il campo d'applicazione, le disposizioni di protezione dei diritti umani e la portata della cooperazione internazionale. I negoziati proseguiranno nell'estate del 2024, sebbene importanti questioni legate al diritto internazionale pubblico e ai diritti umani nel cyberspazio rimangono oggetto di discussioni.

L'Assemblea generale dell'ONU ha affrontato anche il tema dell'analisi del passato, un elemento cardine della politica di pace svizzera. Nell'aprile del 2024 l'Assemblea generale ha approvato una risoluzione che permette di finanziare un'istituzione indipendente, con sede a Ginevra, il cui mandato prevede la ricerca delle persone scomparse in Siria. La sua azione sarà guidata unicamente da principi umanitari e le indagini riguarderanno persone scomparse in tutte le regioni del Paese. Si conclude così con successo una procedura durata quattro anni, che la Svizzera ha attivamente sostenuto e portato avanti.

Riforme dell'ONU

Adottate nel 2018, le riforme del segretario generale dell'ONU António Guterres nei settori «pace e sicurezza», «sviluppo» e «gestione» si trovano ora in fase di attuazione. Per determinati aspetti occorrono tuttavia ulteriori negoziati. In particolare nel settore dello sviluppo, l'Assemblea generale ha discusso degli adeguamenti al «Funding Compact» – un accordo tra l'ONU e gli Stati membri per un finanziamento prevedibile e flessibile delle attività di sviluppo dell'organizzazione – e della sicurezza finanziaria del sistema di coordinatori residenti. Quest'ultimo punto sarà trattato ulteriormente nel quadro della prossima Assemblea generale.

L'attuazione di «UN 2.0», la visione del segretario generale per la modernizzazione del sistema ONU, è in corso. Ciò riguarda principalmente il cambiamento culturale interno e l'impiego di nuove tecnologie, come l'applicazione delle scienze comportamentali e lo sviluppo di un sistema di dati. Sono rilevanti anche le discussioni sull'introduzione di modalità di svolgimento delle conferenze al passo con i tempi. Con la pandemia di COVID-19 sono diventate più frequenti le riunioni in formato ibrido e virtuale, che molti Stati – Svizzera inclusa – vorrebbero ora integrare a tutti gli effetti nella quotidianità lavorativa dell'ONU. Gli Stati non sono però ancora riusciti a trovare una soluzione in proposito e spesso non è dunque possibile tenere conferenze ibride. A Ginevra la Svizzera ha trasmesso una lettera all'ONU in cui sottolinea l'importanza di tali opzioni, raccogliendo il sostegno di oltre 120 Stati.

Le riforme del Consiglio di sicurezza dell'ONU sono all'ordine del giorno della 78^a sessione dell'Assemblea generale sia nel quadro dell'apposita procedura, avviata nel 2008, sia nei negoziati sul Patto per il futuro.

Il ruolo della Svizzera

Alla luce della crescente polarizzazione e degli attacchi a valori fondamentali come i diritti umani, per la Svizzera è diventato più difficile svolgere il suo tradizionale ruolo di mediatrice che costruisce ponti tra Stati. In questo clima, le posizioni svizzere, spesso finemente sfumate, sono ancora apprezzate, ma sono più difficili da comunicare. Soprattutto per quanto riguarda le questioni fiscali e finanziarie, a causa dei rapporti di maggioranza è più difficoltoso trovare ascolto all'interno della comunità internazionale. Il calo della fiducia reciproca tra gli Stati membri dell'ONU complica inoltre la ricerca di soluzioni comuni. Il sistema multilaterale così come lo conosciamo è messo sempre più spesso a dura prova. Tuttavia, poiché è riconosciuta nel mondo intero per il suo impegno a favore del diritto internazionale pubblico, di un'ONU forte e di un multilateralismo efficace, la Svizzera gode ancora della credibilità necessaria per continuare a promuovere il dialogo, un aspetto a cui resta fortemente interessata.