



Rapporto sull'attuazione delle priorità della Svizzera per la 77^a Assemblea generale dell'ONU

Rapporto del Consiglio federale destinato alle Commissioni della politica estera

del 21 giugno 2023

Un'Assemblea generale alle prese con un conflitto in Europa e tensioni geopolitiche

La 77^a sessione dell'Assemblea generale dell'ONU, che è iniziata nel settembre del 2022 e terminerà nel settembre del 2023, è presieduta dal diplomatico ungherese Csaba Kőrösi, il quale ha fissato le seguenti priorità per il suo mandato: il rispetto dello Statuto delle Nazioni Unite, il progresso misurabile nell'attuazione dell'Agenda 2030, la ricerca di soluzioni integrate e sistemiche e il consolidamento del ruolo della scienza nei processi decisionali. Queste priorità sono da accogliere con favore, in quanto vi sono sovrapposizioni con le priorità svizzere: l'osservanza del diritto internazionale pubblico (e quindi anche dello Statuto dell'ONU), una maggiore inclusione degli approcci scientifici e la misurabilità dei progressi fatti nell'attuazione dell'Agenda 2030.

Oltre 150 rappresentanti di alto livello hanno preso parte all'apertura della 77^a Assemblea generale dell'ONU, tenutasi nel settembre del 2022. La Svizzera era rappresentata dal presidente della Confederazione Ignazio Cassis. L'aggressione militare della Russia contro l'Ucraina è stata oggetto di numerose allocuzioni. Anche il presidente della Confederazione ha fermamente condannato questa grave violazione dello Statuto delle Nazioni Unite durante il suo discorso, esortando le parti coinvolte a rispettare il diritto internazionale umanitario. Nel suo appello ha inoltre ricordato che l'ONU offre una piattaforma unica nel suo genere a tutte le forze che vogliono unirsi per la tutela della pace e della sicurezza internazionali.

La 77^a Assemblea generale dell'ONU è stata segnata dalla guerra contro l'Ucraina. Anche il ritorno a incontri prevalentemente in presenza, di nuovo possibili a seguito della revoca delle restrizioni dovute alla pandemia, ha caratterizzato la sessione. Presso la sede di Ginevra, alla fine di giugno 2023 è prevista l'abolizione di tutte le misure per il mantenimento della continuità operativa introdotte durante l'emergenza sanitaria. Resta invece da definire la data esatta per la sede centrale di New York. Il ritorno a incontri in presenza ha determinato anche maggiori difficoltà nell'impiego di strumenti per lo svolgimento di conferenze virtuali, poiché gli stati membri non sono ancora riusciti a stabilire regole comuni in materia. L'Assemblea generale ha inoltre evidenziato una crescente polarizzazione e un irrigidimento dei fronti geopolitici, soprattutto tra le grandi potenze.

Con l'ingresso nel Consiglio di sicurezza a inizio 2023 la Svizzera ha guadagnato visibilità anche in seno all'Assemblea generale, seppure i due organi abbiano responsabilità e compiti chiaramente distinti.

1. Gestione delle conseguenze del conflitto armato in Ucraina

Poco dopo l'aggressione militare della Russia il 24 febbraio 2022 (76^a sessione dell'AG), gli stati membri dell'ONU hanno indetto una sessione speciale urgente dell'Assemblea generale. Questa sessione speciale, l'11^a nel suo genere, è stata portata avanti anche nel quadro della 77^a Assemblea generale e ha influito notevolmente sul suo svolgimento: entro la fine di maggio 2023 sono infatti state adottate altre tre risoluzioni in materia di integrità territoriale dell'Ucraina, danni e risarcimenti nonché sulla necessità di raggiungere una pace completa, giusta e duratura in linea con i principi dello Statuto delle Nazioni Unite. Finora le risoluzioni adottate nel quadro della sessione speciale urgente sono sei. Nonostante il consenso altalenante riscosso da questi testi, le posizioni dei singoli stati sembrano essere abbastanza stabili, con qualche eccezione. La maggior parte delle risoluzioni è stata appoggiata da circa 140 paesi, Svizzera compresa.

La questione della responsabilità per l'aggressione russa è stata trattata sia dall'Assemblea generale sia dal Consiglio dei diritti umani dell'ONU (CDU) a Ginevra. Nel marzo del 2023 il CDU ha prolungato di ulteriori 12 mesi il mandato della commissione d'inchiesta istituita un anno prima. Quest'ultima è incaricata di documentare le violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario e di custodire le prove in vista di una futura rielaborazione del conflitto davanti a un tribunale o tramite altri meccanismi di responsabilità. La Svizzera si è impegnata affinché la commissione d'inchiesta adempia il proprio mandato a complemento di meccanismi simili e in linea con il loro operato, sostenendo inoltre la relativa risoluzione. L'istituzione di un tribunale speciale per il crimine di aggressione in Ucraina è attualmente oggetto di discussioni,

ma le questioni in sospeso restano molte (p. es. la forma esatta di tale organo giudiziario). L'idea è però che possa perseguire singole persone e non stati. La Svizzera appoggia la creazione di questo tribunale speciale, ma ritiene che il suo successo dipenderà da svariati criteri, come l'inclusione in un quadro multilaterale e l'integrazione di meccanismi esistenti, in particolare della Corte penale internazionale.

Nel luglio del 2022 la Russia e l'Ucraina hanno sottoscritto la cosiddetta *Black Sea Grain Initiative* (BSGI), che consente l'esportazione sicura di cereali e fertilizzanti per mitigare la crisi alimentare, contribuendo in modo determinante alla sicurezza alimentare in tutto il mondo. La BSGI è nel frattempo stata prolungata tre volte (a novembre 2022, marzo 2023 e maggio 2023). I relativi negoziati si sono svolti in parte a Ginevra, anche grazie al sostegno della Svizzera.

2. Promozione del diritto internazionale

Nell'ambito dei diritti umani si è riscontrata una crescente polarizzazione. Il ruolo della Svizzera quale "costruttrice di ponti" tra posizioni divergenti è pertanto stato fondamentale. La risoluzione su una moratoria nell'esecuzione della pena di morte è stata adottata con il numero più alto di voti favorevoli registrato finora, tra cui anche quello della Svizzera. Si tratta di un passo in avanti che riflette una tendenza globale: sempre più stati stanno introducendo una moratoria o hanno deciso di abolire completamente la pena di morte. La risoluzione sul divieto della tortura è stata adottata per consenso nonostante le difficili trattative e contiene riferimenti importanti introdotti dalla Svizzera, per esempio ai cosiddetti «principi di Méndez»¹. Nel campo della protezione delle minoranze, nel settembre del 2022 la Svizzera ha partecipato, con la presenza del presidente della Confederazione Ignazio Cassis, a un evento ad alto livello organizzato in occasione del 30° anniversario della Dichiarazione dell'ONU sui diritti delle minoranze. In qualità di membro del Governo proveniente della Svizzera italiana, il suo discorso ha goduto di una particolare credibilità sottolineando il trattamento e l'impegno del nostro paese nei confronti delle minoranze.

Anche la parità di genere ha rappresentato una priorità per la Svizzera, che in questo ambito di grande attualità ha appoggiato diverse risoluzioni, per esempio contro la mutilazione genitale femminile e i matrimoni forzati e precoci.

Un ulteriore progresso importante è costituito dall'adozione di una risoluzione che approva la proposta della Commissione del diritto internazionale di nuove norme relative ai crimini contro l'umanità. Ciò ha reso possibile per la prima volta una discussione nel merito di questa proposta. La Svizzera ha partecipato attivamente a queste trattative. Attualmente i lavori proseguono.

I negoziati inerenti alla convenzione dell'ONU sulla criminalità informatica e i lavori nel campo della cibersicurezza seguono il loro corso. In questo senso la Svizzera si adopera per l'applicazione e il rispetto del diritto internazionale pubblico nello ciberspazio, compresi il diritto internazionale umanitario e i diritti umani. Per ciò che riguarda la sicurezza informatica, in collaborazione con altri stati ha spianato la strada alle prime discussioni dettagliate sull'applicazione concreta del diritto internazionale pubblico e, in particolare, dello Statuto dell'ONU.

In materia di pace, sicurezza e diritti umani la Svizzera ha contribuito concretamente, con una presa di posizione scritta, allo sviluppo della nuova agenda per la pace del segretario generale delle Nazioni Unite, che dovrebbe essere pubblicata nel corso del mese di giugno 2023. Inoltre si è adoperata affinché, laddove possibile, nei testi dell'Assemblea generale venga utilizzata la terminologia corretta in materia di diritto internazionale umanitario.

3. Promozione di un'ONU efficace

La Svizzera si è impegnata, nel limite del possibile, per la promozione di un'ONU efficace. Nel ruolo di coordinatrice del Gruppo Responsabilità, coerenza e trasparenza (*Accountability, Coherence and Transparency, ACT*) ha per esempio contribuito a rendere l'operato del

¹ I principi di Méndez definiscono un nuovo standard per lo svolgimento di interrogatori efficaci da parte delle forze dell'ordine e di altre autorità, nel rispetto dei diritti umani e senza fare ricorso alla tortura.

Consiglio di sicurezza più trasparente, in particolare nei confronti degli stati non membri. In aggiunta ha portato avanti le discussioni relative alla riforma del Consiglio di sicurezza, incluse quelle sul veto. In tale ottica la Svizzera ha anche promosso la sua iniziativa con il Gruppo ACT, che con un codice di comportamento esorta tutti i membri del Consiglio a non votare contro progetti di risoluzione credibili che cerchino di prevenire atrocità di massa. Attualmente (alla fine di maggio 2023) il codice è stato firmato da 129 paesi. La Svizzera ha inoltre sostenuto l'applicazione dell'iniziativa sul veto del Liechtenstein, che prevede che a ogni ricorso al diritto di veto venga automaticamente aperta una discussione sulla situazione in seno all'Assemblea generale.

Dopo una fase pilota della durata di tre anni l'Assemblea generale ha approvato il nuovo ciclo di bilancio annuale come parte delle riforme dell'ONU (in precedenza: bilancio biennale). Questa innovazione consente all'ONU di reagire più rapidamente, anche dal punto di vista finanziario, a degli sviluppi inattesi. come per es. la pandemia di COVID-19 o la guerra in Ucraina. Nel corso dei negoziati la Svizzera si era battuta per questo risultato.

Il rapporto *Our Common Agenda* (OCA) prevede svariate misure per il rafforzamento del multilateralismo e le riforme dell'ONU. La Svizzera ha partecipato attivamente a diversi processi negoziali in questo ambito. In tutti i colloqui e le trattative sull'OCA si è impegnata per sfruttare le sinergie esistenti ed evitare doppioni, in particolare di organismi e meccanismi esistenti come le banche di sviluppo. In questo senso sono stati importanti anche gli sviluppi riguardanti l'utilizzo dei dati e la digitalizzazione. La Svizzera ha promosso un migliore impiego e collegamento dei dati (p. es. mettendo in rete gli attori e creando una piattaforma per i dati sulla sostenibilità), oltre a impegnarsi nei lavori preparatori per un patto digitale globale. I negoziati su questo patto inizieranno presumibilmente alla fine del 2023. A tale proposito, la Svizzera si è adoperata in particolar modo affinché tutti i gruppi d'interesse pertinenti, soprattutto quelli della Ginevra internazionale, potessero prendervi parte.

Per quanto riguarda molestie, lo sfruttamento e gli abusi sessuali, la Svizzera ha assunto un ruolo attivo nella promozione di una maggiore trasparenza e responsabilizzazione all'interno dell'Organizzazione, e ha proposto formulazioni appropriate sui comportamenti scorretti e sull'assistenza ai sopravvissuti².

4. Promozione dello sviluppo sostenibile

All'interno dell'Assemblea generale la Svizzera ha sostenuto l'elaborazione della dichiarazione politica del Vertice sugli Obiettivi di sviluppo sostenibile per incrementare l'efficacia dell'attuazione. In qualità di co-presidente del forum regionale della Commissione economica per l'Europa dell'ONU, la Svizzera ha sostenuto l'attuazione degli obiettivi dell'Agenda 2030. In riferimento all'armonizzazione dei dati per misurare e confrontare i risultati di tale attuazione, la Svizzera si è mobilitata con progetti come la *Unlocking the Power of Data Initiative*. L'obiettivo è migliorare la gestione dei dati e la costituzione di una rete tra i vari gruppi d'interesse per mettere a disposizione le informazioni necessarie per discussioni e decisioni basate sui fatti.

La 77^a Assemblea generale ha visto la comunità internazionale compiere progressi in diversi settori ambientali, anche grazie al sostegno della Svizzera. Nel campo della biodiversità, per esempio, sono stati conclusi i negoziati per un accordo volto a proteggere la biodiversità marina d'alto mare. Nella lotta ai cambiamenti climatici, la Svizzera ha appoggiato una risoluzione con cui è stata commissionata alla Corte internazionale di giustizia una perizia giuridicamente non vincolante. Quest'ultima ha lo scopo di chiarire gli obblighi specifici degli stati in relazione ai cambiamenti climatici.

La Conferenza dell'ONU sull'acqua, tenutasi nel marzo del 2023, è stata uno dei momenti salienti della 77^a Assemblea generale: è in questa occasione che è stata concordata un'Action Agenda sull'acqua con l'impegno volontario degli stati. La Svizzera ha annunciato cinque impegni volontari, compresi quelli nell'ambito dell'Iniziativa *Pace Blu* e con contributi a varie

² Il termine 'sopravvissuti' è spesso usato per riconoscere che le vittime di abuso e sfruttamento sessuale possono superare il trauma subito.

organizzazioni, basati sui progetti in corso della DSC. Ha inoltre co-presieduto insieme al Senegal uno dei cinque eventi principali della conferenza dedicati al tema dell'acqua e della cooperazione.

In materia di disarmo la Svizzera ha partecipato attivamente a svariati processi dell'ONU, concernenti per esempio la sicurezza spaziale e l'elaborazione di un documento giuridicamente non vincolante per la gestione delle munizioni. Nel corso del 2023 si adopererà per la sottoscrizione dello stesso in seno all'Assemblea generale, tenendo conto degli interessi svizzeri.

Nell'ambito del CDU la Svizzera ha presentato, insieme a un gruppo di altri Stati, una risoluzione in materia di ambiente e diritti umani. Quest'ultima dà maggiore peso a un approccio basato sui diritti umani nel contesto delle misure di protezione dell'ambiente ed è stata adottata senza voto.

Altre attività della Svizzera

Anche durante l'attuale sessione dell'Assemblea generale la Svizzera ha contribuito ad affrontare un'ampia gamma di temi. In seno al CDU, per esempio, nel settembre del 2022 ha presentato insieme ad altri Stati due risoluzioni sulla giustizia di transizione e sulla neurotecnologia e i diritti umani. Entrambi i testi sono stati adottati all'unanimità. Nel marzo del 2023, ha presentato anche una risoluzione sui diritti umani e le droghe, anch'essa adottata senza voto. Nella 53^a sessione del CDU (19.6. – 14.7.2023), la Svizzera presenta insieme ad altri Stati anche una risoluzione sulle imprese e i diritti umani. Ha preso parte alle sessioni speciali sulla situazione dei diritti umani in Iran nel novembre del 2022 e su quella in Sudan nel maggio del 2023.

Nel contesto dell'Assemblea generale, soprattutto su pressione degli stati africani, sono stati compiuti progressi importanti per quanto riguarda i lavori in ambito fiscale. In particolare si è ulteriormente concretizzata l'idea di una convenzione delle Nazioni Unite in materia di imposte. La Svizzera guarda a questi sviluppi con un certo scetticismo, non da ultimo a causa del rischio che vengano duplicati gli attuali processi dell'OCSE. Assume però un ruolo attivo nella tutela dei suoi interessi nei negoziati e continuerà a seguire da vicino l'evoluzione della situazione.

Conclusione

Le sfide sul piano multilaterale restano notevoli, in particolar modo alla luce della crescente polarizzazione. Il fatto che non si riscontrino battute d'arresto in determinati ambiti, come la parità di genere, è pertanto da considerarsi un successo. In questo contesto per la Svizzera diventa sempre più difficile adottare posizioni più sfumate. Le varie sfaccettature della sua posizione le offrono tuttavia opportunità sempre nuove per esercitare il suo tradizionale ruolo di mediatrice. Grazie all'attuazione coerente delle sue priorità in seno all'Assemblea generale e al suo approccio sistematico, la Svizzera continua a godere di una reputazione solida e ampiamente riconosciuta all'interno dell'ONU. È importante che questa venga preservata, soprattutto in considerazione del seggio nel Consiglio di Sicurezza.

Allegato:

- Comportamento di voto della Svizzera durante la 77^a Assemblea generale dell'ONU