

# RASSEGNE

## ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

### NAZIONI UNITE

#### ASSEMBLEA GENERALE

(72a-75a sessioni ordinarie)

#### QUESTIONI ECONOMICHE E FINANZIARIE

1. *Premessa.* – Nella presente rassegna si analizzano le principali risoluzioni relative alle questioni economiche e finanziarie adottate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite prendendo in considerazione il periodo che va dalla 72<sup>a</sup> alla 75<sup>a</sup> sessione<sup>1</sup>. Le risoluzioni considerate sono state perlopiù adottate su raccomandazione della II Commissione. In premessa, si sottolinea che l'Assemblea, sebbene si occupi da tempo ed estensivamente di questioni economiche e finanziarie, raramente è riuscita ad intraprendere azioni efficaci in materia. Ciò è da imputare sia alla mancanza di incisivi poteri, sia alla presenza di altre organizzazioni dotate di maggiore centralità nell'assetto di *governance* del sistema economico e finanziario internazionale (le c.d. Istituzioni finanziarie internazionali).

2. *Lo sviluppo sostenibile.* – Numerosi sono stati i riferimenti ai temi dello sviluppo, sia singolarmente che legandolo a tematiche peculiari o settoriali quali la povertà, l'educazione, la cultura, il turismo, la finanza, l'agricoltura. L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile continua a costituire la cornice dell'azione dell'Assemblea generale e gli obiettivi contenuti nell'Agenda (SDG) sono il parametro di riferimento di buona parte delle risoluzioni prese qui in considerazione. Gli avvenimenti occorsi nel recente passato hanno avuto certamente conseguenze di rilievo su tale cornice. Basti pensare agli impatti potenzialmente dirompenti della pandemia da COVID-19 sul raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile fissati dall'Agenda 2030<sup>2</sup>. D'altronde, la Plenaria ha riconosciuto che gli effetti della pande-

---

<sup>1</sup> Per un esame delle risoluzioni adottate dall'Assemblea generale negli anni precedenti si vedano le rassegne pubblicate in questa *Rivista*, 2017, 285 ss.; 2016, 285 ss.; 2015, 273 ss.; 2014, 269 ss.; 2013, 179 ss.; 2011, 687 ss.; 2010, 469 ss.; 2009, 293 ss.; 2008, 339 ss.; 2007, 579 ss.

<sup>2</sup> La rivista *Nature* ha dedicato particolare attenzione al tema, invocando un aggiornamento degli obiettivi in vista dell'era post-pandemica. Si v. *Time to Revise Sustainable Development Goals*, in *Nature*, 2020, 331. In altri casi, è stata sottolineata la necessità che la risposta alla pandemia sia ispirata agli obiettivi fissati dall'Agenda 2030. Cfr. K. HEGGEN, T. SANDSET, E. ENGBRETSSEN, *COVID-19 and sustainable development goals*, in *Bulletin of World Health Organization*, 2020, 646; UN/DESA Policy Brief #84, *Achieving SDGs in the wake of COVID-19: Scenarios for policymakers*, 31 agosto 2020.

mia sul sistema economico hanno indebolito gli sforzi per il raggiungimento dei SDG nella risoluzione 74/270 sulla *solidarietà globale per combattere il COVID-19*<sup>3</sup>. Nella risoluzione 74/306 su *una risposta complessiva e coordinata al COVID-19* è stata ribadita la centralità dell'Agenda 2030 e l'importanza di definire strategie di ripresa che favoriscano la piena attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile<sup>4</sup>. Inoltre, nell'ambito della 75<sup>a</sup> sessione<sup>5</sup>, è stato presentato il Rapporto del Segretario generale sull'*attuazione dello sviluppo sostenibile: attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, anche attraverso modelli di produzione e consumo sostenibili, costruita sull'Agenda 2021*, in cui viene preso atto degli effetti devastanti della pandemia non solo sui sistemi economici e, quindi, sulla crescita e la capacità produttiva, ma anche su sistemi sanitari ed educativi, esacerbando la situazione di indigenza e privazione in cui versano ancora molte aree del mondo. Allo stesso tempo, tuttavia, il Rapporto mette in evidenza come la crisi pandemica offra un'opportunità unica ai Paesi di ripensare completamente i modelli di produzione e consumo per armonizzarli rispetto agli obiettivi dell'Agenda 2030.

Come anticipato, i temi legati allo sviluppo sostenibile sono stati molteplici. Rispetto allo sviluppo agricolo, la sicurezza alimentare e la nutrizione è stato notato come siano stati significativi gli sforzi per eradicare fame e malnutrizione entro il 2030, ma rimangano aperte numerose sfide, soprattutto quella di perseguire i SDG nell'ambito dell'Agenda 2030<sup>6</sup>. Lo sviluppo agricolo sostenibile risulta di cruciale importanza in quanto connesso inestricabilmente alla limitazione degli impatti del cambiamento climatico e, quindi, alla prudente gestione della terra, dell'acqua e la biodiversità, alla preservazione degli ecosistemi e alla prevenzione dei disastri naturali. Lo sviluppo di sistemi alimentari sostenibili è inoltre essenziale per scongiurare crisi sanitarie connesse peraltro alla perseverante questione della resistenza antimicrobica.

L'agricoltura è messa poi in connessione allo sviluppo tecnologico e sul punto si è concentrato anche un rapporto del Segretario generale in risposta ad una specifica richiesta dell'Assemblea generale<sup>7</sup>. Le sfide e i rischi dell'attuale modello agricolo possono essere meglio affrontati mediante l'impiego delle biotecnologie, delle tecnologie digitali (*big data*, intelligenza artificiale e *blockchain*), dell'automazione e delle energie rinnovabili, in piena armonia con gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Tali soluzioni hanno d'altronde già portato a risultati significativi in alcuni casi

---

<sup>3</sup> Riferimenti simili si trovano altresì nelle risoluzioni: 74/274 sulla *cooperazione internazionale per assicurare accesso globale ai farmaci, vaccini e dispositivi medici per affrontare COVID-19*; 74/307 su *una risposta unitaria contro le minacce globali alla salute: combattere il COVID-19*; 75/17 sulla *cooperazione internazionale per gestire le sfide affrontate dai marittimi in conseguenza della pandemia COVID-19 per supportare le catene globali del valore*.

<sup>4</sup> La risoluzione costituisce il documento più articolato che definisce, seppure in alcuni casi in modo non troppo preciso, le principali linee di azione per contrastare la pandemia e i suoi effetti. Si sono espressi con voto contrario Stati Uniti e Israele, mentre si sono astenuti Ungheria e Ucraina. Si aggiunge che con la risoluzione 74/298 l'Assemblea generale ha fissato quale *focus* tematico della sessione 2021 dell'ECOSOC proprio il rapporto tra pandemia e sviluppo sostenibile.

<sup>5</sup> Risoluzione 75/213 sulla *promozione di modelli di produzione e consumo sostenibili per l'attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, costruita sull'Agenda 2021*.

<sup>6</sup> Risoluzione 75/235 sullo *sviluppo agricolo, la sicurezza alimentare e la nutrizione* e sullo stesso tema v. già le risoluzioni 74/242 e 72/238.

<sup>7</sup> Cfr. 74/238. Con la risoluzione 74/215 sulle *tecnologie agricole per lo sviluppo sostenibile*, l'Assemblea ha richiesto al Segretario generale di presentare un nuovo rapporto, nell'ambito della 76<sup>a</sup> sessione, che delinea nuove azioni da intraprendere in tale ambito.

studio elencati dal Rapporto nell'ambito del contrasto alla malnutrizione, nella limitazione dell'impatto sulla produzione agricola del cambiamento climatico, nello sfruttamento sostenibile delle risorse naturali e delle energie, nello sviluppo rurale.

Proprio alla difficile condizione delle aree rurali viene dedicata un'attenzione particolare<sup>8</sup>. Poiché si calcola che l'80% delle persone in condizioni di estrema povertà vivono nelle aree rurali, solo attraverso un miglioramento significativo della condizione di tali regioni si potrà raggiungere l'ambizioso obiettivo di eliminare la povertà, fissato dall'Agenda 2030. Rimangono, in base ai dati presentati nel citato rapporto del Segretario generale, situazioni di estrema difficoltà non solo nei paesi meno sviluppati e nei paesi in via di sviluppo ma anche negli Stati Uniti, in Russia e nei Paesi dell'est europeo: spesso connessa a fenomeni di deindustrializzazione e di cambiamenti demografici, la povertà rurale in queste zone è accompagnata da esclusione sociale, bassi livelli di educazione, inadeguatezza delle strutture abitative e sanitarie. In aggiunta, il fenomeno intercetta altre tipologie di marginalizzazione dovute a disuguaglianza, discriminazione di genere o su base etnica e disabilità. Il contrasto alla povertà rurale, secondo quanto raccomandato dal rapporto del Segretario generale, accolto con favore dall'Assemblea, non può che fondarsi su strategie di sviluppo rurale dotate di obiettivi concreti e solidi strumenti di monitoraggio. Oltre agli investimenti per favorire il progresso socio-economico, vengono raccomandati interventi su infrastrutture, tecnologie agricole, sanità, educazione, trasferimento di tecnologia e accesso ai servizi finanziari, praticamente assente in molte delle zone considerate.

Di interesse risultano anche le risoluzioni riguardanti il contributo della scienza, della tecnologia e dell'innovazione per lo sviluppo sostenibile<sup>9</sup>, negli ultimi anni considerato cruciale per accelerare il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'Agenda 2030. D'altronde, rimangono sfide ancora irrisolte dal ricorso crescente alle nuove tecnologie quale quella di assicurare che non vi siano discriminazioni di nessun tipo nel consentire l'accesso alla scienza, al cambiamento tecnologico e all'innovazione: sotto questo profilo, viene rimarcato nei diversi documenti considerati che il tasso di donne impiegate in ambito ICT rimane basso, le disparità tra Paesi rischiano di essere accentuate dallo sviluppo dell'economia digitale, il beneficio che le fasce più povere della popolazione mondiale hanno ricevuto da scienza, tecnologia e innovazione rimane ancora troppo limitato. Si raccomanda quindi a tutte le parti coinvolte di utilizzare scienza, tecnologia e innovazione per affrontare le sfide globali e agli Stati di integrarle nei piani nazionali di sviluppo. Considerazioni specifiche vengono poi riservate alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, a cui è particolarmente urgente assicurare l'accesso universale per favorire la crescita, il commercio, lo sviluppo, l'accesso alla conoscenza e l'inclusione sociale<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Cfr. le risoluzioni 75/232, 74/237 e 73/244 sullo *sradicamento della povertà per l'attuazione dell'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile* e il rapporto presentato sullo stesso tema dal Segretario generale nell'ambito della 74<sup>a</sup> sessione. Le risoluzioni sono state adottate con il voto contrario della maggior parte dei Paesi dell'area europea e nord-americana.

<sup>9</sup> Il contributo di scienza e tecnologia per lo sviluppo è oggetto di interesse da lungo tempo da parte dell'Assemblea generale, v. le risoluzioni 74/229 e 72/228 ma anche la risoluzione 73/17 sull'*impatto del rapido cambiamento tecnologico sul raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile*.

<sup>10</sup> Risoluzioni 75/202, 74/197 e 72/200 sulle *tecnologie dell'informazione e della comunicazione per lo sviluppo sostenibile*. Nella prima delle risoluzioni menzionate è stato richiamato l'importante ruolo che l'ICT può avere per favorire la ripresa dalla pandemia COVID-19.

Di rilievo sono anche le due risoluzioni relative all'*educazione per lo sviluppo sostenibile nel quadro dell'Agenda 2030*. Con la risoluzione 72/222 si è richiesto al Segretario generale dell'UNESCO, entità che svolge un ruolo guida per il raggiungimento del quarto obiettivo dell'Agenda 2030 legato all'educazione, di presentare un rapporto nell'ambito della 74<sup>a</sup> sessione<sup>11</sup>. Il rapporto, tra le altre cose, contiene una bozza della nuova cornice di riferimento per l'attuazione del quarto obiettivo (c.d. EDS 2030), che aggiorna il Programma d'azione globale adottato dall'UNESCO nel 2014 e individua le azioni prioritarie da intraprendere nel periodo 2020-2030, dedicando un'attenzione specifica a tre elementi chiave del quarto obiettivo: trasformazione individuale, trasformazione sociale e avanzamento tecnologico. A seguito della presentazione di questo Rapporto, l'Assemblea ha esortato tutte le parti a dare piena attuazione alla cornice EDS 2030. L'interazione con l'UNESCO è stata altresì significativa su *cultura e sviluppo sostenibile*: in questo ambito, sono stati presentati due rapporti all'Assemblea generale relativi al nesso tra promozione della cultura e raggiungimento dei 17 obiettivi fissati dall'Agenda 2030. Con la risoluzione 72/229, l'Assemblea ha declinato l'importanza che la cultura riveste per le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile (economica, sociale e ambientale) e fissato dieci azioni che tutte le parti coinvolte (Stati, organizzazioni internazionali, organizzazioni non governative e così via) possono intraprendere per rafforzare il ruolo della cultura tra cui lo sviluppo di capacità per favorire il settore culturale, il supporto dei mercati locali, la salvaguardia delle tradizioni culturali<sup>12</sup>.

3. *Le questioni macroeconomiche*. – La principale attività della II Commissione consiste nell'analizzare e proporre raccomandazioni sulle dinamiche del sistema economico e finanziario internazionale, dinamiche che negli ultimi anni sono state piuttosto turbolente. Si pensi solo alle sfide poste sulle questioni economiche e commerciali dalla politica dell'Amministrazione Trump<sup>13</sup> e ai già menzionati effetti del COVID-19.

L'Assemblea generale è tornata anzitutto ad affrontare la questione del rapporto tra debito sovrano e sviluppo<sup>14</sup>. Come già evidenziato nella precedente rassegna, i principi di base per la ristrutturazione del debito sovrano hanno avuto scarsa efficacia sulle pratiche di gestione degli *shock* connessi a posizioni insostenibilmente sbilanciate verso l'estero<sup>15</sup>: rimane quindi cruciale – lo sarà ancora di più nei prossimi anni, dato che per molti Paesi la leva del debito è stata l'unica disponibile per affrontare gli effetti della crisi pandemica – assicurare che durante il processo di attuazione dell'Agenda 2030 il debito rimanga sostenibile. Le risoluzioni considerate sottolineano l'urgenza di contenere la crescita eccessiva del debito pubblico e di quello privato, esortando tutti i soggetti coinvolti a migliorare la selezione e lo scambio di dati in materia di debito estero, accrescere la trasparenza e sviluppare nuovi e più affidabili indicatori relativi alla sostenibilità del debito. Si riconosce il

<sup>11</sup> Cfr. la risoluzione 74/223.

<sup>12</sup> La risoluzione è stata adottata con i voti contrari di Israele e Stati Uniti. La successiva risoluzione 74/223 è stata invece adottata per *consensus*.

<sup>13</sup> Sul punto si rimanda all'analisi di G. SACERDOTI, *Sopravviverà l'Organizzazione Mondiale del Commercio alla sfida di Trump? Riflessioni sulla crisi del multilateralismo, un "global public good" da difendere*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, 685 ss.

<sup>14</sup> Su *sostenibilità del debito verso l'estero e sviluppo* v. le risoluzioni 75/205, 74/203, 73/221, 72/204 e 71/216.

<sup>15</sup> Adottati dall'Assemblea con risoluzione 69/319.

ruolo spesso importante svolto da iniziative di riduzione, cancellazione e ristrutturazione per migliorare la posizione debitoria di alcuni paesi in difficoltà. Venendo più specificamente alla risoluzione 75/205, dove sono presi in considerazione parte degli sviluppi dovuti alla pandemia, e al rapporto del Segretario generale presentato nell'ambito della 75<sup>a</sup> sessione, si nota come lo *stock* di debito estero dei Paesi in via di sviluppo ha raggiunto i 10 trilioni di dollari nel 2019 e, al momento, il 14.6% dei ricavi provenienti dalle loro esportazioni è volto a onorare le posizioni passive verso l'estero. Interessanti sono poi le considerazioni del rapporto circa la crescente vulnerabilità dei Paesi in via di sviluppo legata a condizioni di contesto quali la crescita del debito privato denominato in valuta estera (in valuta locale ma verso creditori esteri), la ricerca di rendimenti a breve termine più elevati da parte di investitori provenienti dalle economie avanzate, in cui è ancora prevalente la politica monetaria accomodante e quindi tassi di interesse vicini allo zero, l'emissione di debito pubblico denominato in valuta estera, la crescita esponenziale della gestione passiva a scapito di quella attiva e quindi di strategie di investimento completamente "prone" all'andamento dei *benchmark* di riferimento, che rischiano di causare deflussi improvvisi e sincronizzati di capitali da economie ancora significativamente fragili. Con riferimento particolare alle conseguenze del COVID 19, il rapporto sottolinea come vi siano Paesi la cui sorte è legata essenzialmente alla capacità di ottenere liquidità in valute forti a breve termine sui mercati anche per finanziare le spese sanitarie e il costo "economico" della pandemia. L'Assemblea generale ha d'altronde preso atto di alcuni, seppur circoscritti, passi avanti fatti, tra cui si segnala in particolare la recente *Iniziativa di sospensione del servizio del debito* promossa dal G20 nel tentare di allentare la pressione finanziaria sui paesi meno sviluppati nel contesto della pandemia<sup>16</sup>. In base all'iniziativa, di natura temporanea e la cui scadenza è stata inizialmente prevista per giugno 2021 e poi estesa sino alla fine del 2021, taluni Paesi potranno chiedere la sospensione dei pagamenti connessi al servizio del debito verso i creditori ufficiali bilaterali.

L'Assemblea ha poi affrontato le questioni connesse a sistema finanziario internazionale e sviluppo<sup>17</sup>. Le risoluzioni affermano l'importanza del ruolo che le Nazioni Unite rivestono, per legittimità ed universalità, per la discussione delle questioni economiche e finanziarie internazionali, rinnovando l'invito ad un maggiore coordinamento rispetto all'attività complementare svolta dalle istituzioni finanziarie internazionali. Tale coordinamento diviene cruciale soprattutto per assicurare la coerenza dell'azione degli attori internazionali verso gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Viene poi valorizzata l'attività di prestito, finanziamento ed assistenza tecnica delle banche multilaterali di sviluppo, mentre si sottolineano le criticità dell'attuale assetto di *governance* economica internazionale: i continui rischi per la stabilità finanziaria posti dall'eccessiva finanziarizzazione, la presenza, talvolta capillare, di corruzione ed evasione fiscale, l'affidamento "meccanico" alle valutazioni delle agenzie di *rating* e così via. Venendo più nel dettaglio alla risoluzione 75/205<sup>18</sup> e al rapporto del Segretario generale presentato sul tema, entrambi i documenti analizzano gli effetti della pandemia sul sistema finanziario internazionale, sottolineando come solo le azioni decise e ambiziose messe in campo dalle banche centrali nazionali dei Paesi più colpiti abbiano evitato il collasso del sistema

<sup>16</sup> Communiqué G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting, 15 April 2020.

<sup>17</sup> Cfr. le risoluzioni 75/205, 74/202, 73/220, 72/203.

<sup>18</sup> Adottata con 177 voti favorevoli e un voto contrario (Stati Uniti).

finanziario internazionale. Quelli in via di sviluppo hanno subito nel 2020 un deflusso di capitali mai registrato in precedenza e anche gli investimenti diretti esteri si sono contratti significativamente. Nel suo rapporto il Segretario generale riprende nuovamente il tema del debito estero, richiamando non solo l'*Iniziativa di sospensione del servizio del debito*, ma anche i principi elaborati nella proposta delle Nazioni Unite per affrontare strutturalmente l'aumento significativo dell'indebitamento dovuto alla crisi pandemica<sup>19</sup>. La proposta si articola in tre passaggi cronologicamente distinti: una sospensione del servizio del debito per tutti i Paesi in via di sviluppo che ne facciano richiesta; un ulteriore alleggerimento del debito per i Paesi altamente indebitati e l'introduzione di meccanismi atti a consentire investimenti volti al raggiungimento dei SDG; riforma della *governance* finanziaria internazionale per assicurare maggiore equilibrio tra debitori e creditori, creando le condizioni istituzionali per la sostenibilità del debito. Altro tema di rilievo su cui ha concentrato l'attenzione il rapporto del Segretario generale, ma non ripreso dall'Assemblea, concerne l'incorporazione dei rischi non economici, come il rischio climatico, nell'attività delle banche centrali e delle altre autorità di regolamentazione finanziaria. Gli sforzi per accrescere quantità e qualità della *disclosure* delle aziende sugli indicatori di sostenibilità sono stati significativi così come si registrano i primi rilevanti tentativi di includere i fattori non economici, quali il rischio climatico o altri fattori di sostenibilità, nell'attività di regolamentazione e vigilanza finanziaria delle autorità competenti o di integrarli nell'attività di investimento del patrimonio delle banche centrali<sup>20</sup>. In merito, il rapporto riconosce il ruolo di apripista dell'Unione europea, che sta adottando una regolamentazione sempre più innovativa su finanza e investimenti sostenibili<sup>21</sup>.

Degna di menzione è anche la tematica concernente commercio internazionale e sviluppo in cui si discutono le opportunità e le sfide poste da espansione dei commerci e globalizzazione<sup>22</sup>. Si riafferma il ruolo del commercio internazionale quale straordinario motore per la crescita economica e la riduzione della povertà che può contribuire allo sviluppo sostenibile, soprattutto per i paesi in via di sviluppo. Per questo, si sottolinea con preoccupazione lo stallo dei negoziati multilaterali in seno all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e si reitera l'assoluta necessità di combattere ogni forma di protezionismo, lavorando per un sistema commerciale internazionale aperto, trasparente, inclusivo ed equo.

4. *Conclusioni.*- Il periodo considerato ha posto sfide nuove al sistema economico e finanziario internazionale e il 2020 in particolare ha costituito senza dubbio un banco di prova senza precedenti per la tenuta del sistema economico internazionale. Sono cresciuti squilibri e disparità all'interno dei Paesi e tra regioni del mondo, registrati puntualmente dalle risoluzioni analizzate, ma, mai come dal secondo dopoguerra, è risultata di cristallina evidenza l'importanza di ricostruire un sistema internazionale fondato sul multilateralismo che metta al centro, dopo anni di

<sup>19</sup> United Nations, *Debt and COVID-19: a global response in solidarity*, 17 aprile 2020.

<sup>20</sup> Network for Greening the Financial System, *A call for action. Climate change as a source of financial risk*, aprile 2019.

<sup>21</sup> Viene citato, in particolare, il c.d. *Taxonomy Regulation* ossia il regolamento (UE) 2020/852, del 18 giugno 2020, relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili.

<sup>22</sup> V. le risoluzioni 75/203, 74/201, 73/219, 72/202. Anche in questo caso, gli Stati Uniti si sono espressi con voto contrario; nel corso delle sessioni 72<sup>a</sup>, 74<sup>a</sup> e 75<sup>a</sup> si è registrato anche il voto contrario di Israele.

pulsioni unilateraliste e isolazioniste, il raggiungimento di *global public goods* condivisi e definiti. Sotto questo profilo, non è importante soltanto ripensare il sistema globale di protezione della salute<sup>23</sup>, ma fare tesoro della pandemia per rimodellare governo e dinamiche intrinseche dei sistemi economici e finanziari locali, nazionali e globali e renderli più trasparenti, inclusivi ed equi, in sintesi più adatti al raggiungimento di quegli obiettivi di sviluppo sostenibile delineati dall'Agenda 2030 a cui deve tendere l'azione della Comunità internazionale, come rimarcato in più occasioni dall'Assemblea generale.

FEDERICO DI DARIO

---

<sup>23</sup> Come sottolineato da UN/DESA Policy Brief #83, *Recovering from COVID-19: the importance of investing in global public goods for health*, 17 luglio 2020.

