

Il futuro dell'Onu e il ruolo dell'Italia ai tempi del Covid-19



di Marta Pacciani

ABSTRACT

Di fronte al rischio concreto che l'epidemia in corso favorisca chiusure nazionalistiche e aggravi la rivalità fra le grandi potenze, erodendo ulteriormente le fondamenta del sistema multilaterale incentrato sull'Onu, servono nuove iniziative diplomatiche per ristabilire un clima di fiducia a livello internazionale. Il sistema delle Nazioni Unite potrebbe subire un'ulteriore perdita di legittimità. Numerosi tentativi sono stati intrapresi per rafforzare la credibilità dell'Onu, incluse proposte per limitare il potere di veto dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza e per riformare l'architettura dell'organizzazione. La pandemia di Covid-19 è intervenuta a distanza di un anno dall'avvio del processo di riforma, rivelandosi un primo banco di prova per l'Organizzazione nell'anno in cui ricorre il suo 75esimo anniversario.

Coronavirus | Multilateralismo | Riforma dell'Onu | Politica estera dell'Italia

keywords

Il futuro dell'Onu e il ruolo dell'Italia ai tempi del Covid-19

di Marta Pacciani*

Il webinar, incentrato sul ruolo delle Nazioni Unite e dell'Italia nell'attuale situazione di emergenza globale dovuta al diffondersi del Covid-19, si è tenuto il 12 giugno 2020 nell'ambito del progetto "Osservatorio IAI-ISPI sulla politica estera italiana" e della partnership strategica con la Fondazione Compagnia di San Paolo¹. Il webinar si è incentrato sull'impatto della pandemia sull'agenda Onu e sull'attuazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals, Sdg*), analizzando quali strumenti le Nazioni Unite possono utilizzare per sostenere i paesi membri nel contrastare l'emergenza e discutendo il futuro della cooperazione internazionale e del multilateralismo.

I 17 Sdg costituiscono un framework di estrema importanza per i decisori politici nazionali e internazionali, rappresentando un punto di riferimento anche per soggetti privati nella sfera sia profit sia non-profit, anche al fine di valutare la propria condotta. L'ultimo degli Sdg riguarda proprio le partnership che, a livello sia nazionale sia internazionale, devono includere una sempre più ampia pluralità di attori. Sempre durante l'introduzione al webinar, è stato fatto presente come il Covid-19 abbia sconvolto le agende (inter)nazionali a causa dell'emergenza sanitaria, obbligando l'adozione di misure come il *lockdown* e scatenando l'attuale crisi economica e sociale – queste circostanze rappresentano una sfida di misura epocale. Quella in corso è la peggiore crisi sistemica di livello globale dalla fine della Seconda guerra mondiale: come si stanno attrezzando le Nazioni Unite ad affrontare tutto ciò? Molte le critiche che sono state loro rivolte, sia in relazione alla crisi che non, ma l'Onu resta una risorsa importante per rispondere in maniera efficace all'emergenza. La congiuntura drammatica, inoltre, potrebbe rappresentare l'occasione ideale per riformare il sistema della cooperazione internazionale e

¹ Un video dell'evento è disponibile nel sito IAI: <https://www.iai.it/it/node/11755>.

* Marta Pacciani è stagista presso l'Istituto Affari Internazionali.

· Rapporto del webinar intitolato "Il futuro dell'Onu e il ruolo dell'Italia ai tempi del Covid-19", organizzato dall'Istituto Affari Internazionali (IAI) il 12 giugno 2020 nell'ambito del progetto "Osservatorio IAI-ISPI sulla politica estera italiana". Per la realizzazione del presente rapporto si è usufruito del contributo finanziario della Fondazione Compagnia di San Paolo e dell'Unità di Analisi e Programmazione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale ai sensi dell'art. 23-bis del DPR 18/1967. Le posizioni contenute nel presente rapporto sono espressione esclusivamente degli autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

recuperare un multilateralismo più genuino.

Già prima della pandemia era in corso una riflessione sulle difficoltà riscontrate dal multilateralismo dell'Onu e, a rendere lo scenario internazionale ancor più complicato, si aggiungono i persistenti contrasti tra le maggiori potenze (come tra Usa e Cina e tra Usa e Russia) e le performance inefficienti delle organizzazioni internazionali in affanno, come l'Organizzazione mondiale della sanità e l'Organizzazione mondiale del commercio. Il diffondersi del virus non ha che ulteriormente compromesso una situazione già di per sé problematica. Una delle questioni affrontate in questa sede è, quindi: il multilateralismo rappresenta ancora un modello valido per le relazioni internazionali?

A differenza della crisi economico-finanziaria del 2008, quella odierna è più sfaccettata e pone una serie di sfide su più livelli: trovare una soluzione ad una crisi come quella attuale non è facile, in quanto essa costituisce qualcosa di inedito. Ciononostante alcune risposte sono state date ed esse hanno trovato terreno fertile all'interno della cooperazione internazionale e attraverso strumenti multilaterali, con al centro le Nazioni Unite, l'Unione europea e, in qualche modo al vertice di essa, l'Italia, in quanto Paese più colpito dal virus nella sua prima fase di diffusione in Europa. Questo tipo di collaborazione ha avuto il pregio di saper includere tutti gli attori utili, dalla ricerca alla distribuzione, dal settore scientifico a quello privato, costituendo quindi un'alleanza non solo di governi, ma di una molteplicità di soggetti: basti vedere l'alleanza sui vaccini come risposta alla crisi sanitaria, esempio di multilateralismo efficace che, indipendentemente da chi troverà il vaccino, permetterà di distribuirlo sulla scala necessaria e a un prezzo alla portata di tutti.

Altro punto affrontato durante il webinar è stato il parziale fallimento della globalizzazione, di cui la crisi attuale ha acuito la percezione. Negli Stati Uniti, ad esempio, la crisi sanitaria ha permesso di inquadrare il problema della disuguaglianza più chiaramente e di far emergere come gli strati più poveri della popolazione sono stati di fatto esclusi dai benefici della globalizzazione: essa non ha raggiunto tutti, neanche nel paese più ricco del mondo. Gli aggiustamenti da apportare ai processi globali riguardano prima di tutto la salute, l'ambiente, l'accesso alle tecnologie e, a tal fine, il sistema multilaterale va sicuramente riformato, ma non smantellato, anzi – esso va attentamente protetto.

I problemi della cooperazione multilaterale messi a nudo dall'attuale pandemia non sono legati solo alle inefficienze burocratiche o alla mancanza di coordinamento tra enti, ma anche ai mandati delle varie agenzie Onu e non, che in alcuni settori mancano di strumenti globali di intervento o dispongono di mezzi che hanno bisogno di essere rafforzati. Ormai da circa due anni le agenzie delle Nazioni Unite stanno attraversando un processo di riforma che ha interessato principalmente tre settori: l'organizzazione gestionale, il mantenimento della pace e della sicurezza, e lo sviluppo sostenibile. Alcuni dei cambiamenti introdotti sono stati sostanziali, in particolare in relazione allo sviluppo sostenibile, e sono stati ulteriormente stimolati dall'emergenza corrente.

Più avanti ci si è interrogati su quali siano le future prospettive di riforma per l'Onu. Le Nazioni Unite soffrono di una struttura rigida, che stenta ad adattarsi ai cambiamenti – basti pensare alle maggioranze necessarie per le risoluzioni e ai veti all'interno del Consiglio di Sicurezza. Quando si parla di riforma nel contesto dell'Onu, va affrontata un'ampia riflessione di rinnovamento e lo stesso pensiero va rivolto alla Corte internazionale di giustizia o alla Carta dell'Onu. Il contenuto di quest'ultima appare talvolta incoerente (come nel caso del *Bill of Rights*, escluso dal documento nonostante il riferimento ai diritti umani) o inutile (ad esempio il capitolo 7 sulla risoluzione pacifica dei conflitti, mai utilizzata dal Consiglio di Sicurezza). Una misura da adottare all'interno dei meccanismi Onu sarebbe sicuramente una riformulazione del codice di condotta del Consiglio di Sicurezza e una limitazione dei suoi poteri, almeno nei casi di particolare gravità – considerando che le sue paralisi e l'abuso del veto sono sempre più ricorrenti, in particolare viste le crescenti tensioni tra i suoi membri permanenti. In questo contesto, l'Ue fa fatica ad inserirsi: nel 2011 ha ottenuto uno status rafforzato di osservatore, ma l'Onu è pur sempre un'organizzazione intergovernativa, dove sono gli stati a contare. È necessario fare dell'Ue un partner indispensabile dell'Onu, ma per ora tale obiettivo non sembra facilmente realizzabile.

A livello europeo, la presidentessa della Commissione Ursula von der Leyen ha posto il "multilateralismo efficace" come obiettivo centrale delle politiche comuni che devono anche rispettare i criteri fondamentali della sostenibilità. Il sistema Nazioni Unite, al contrario, soffre di importanti lacune, non essendo adeguato almeno su tre piani: 1) su quello *analitico*, 2) sul piano dei *dati*, dei quali non è stato sufficientemente riconosciuto il valore, e 3) sul piano della *coerenza delle politiche*.

Spostando il focus verso l'Italia, si è menzionata l'analisi dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (AsviS) secondo la quale la crisi avrà effetti negativi nel campo della sostenibilità, della disuguaglianza di genere e dell'innovazione, per citarne solo alcuni. L'emergenza avrà un impatto devastante, se non sarà colta dai governi e dalle imprese come un'occasione per rivedere le proprie politiche e le priorità. D'altro canto, essa ha permesso lo sviluppo di sinergie e mobilitato la società civile e il settore privato in maniera massiccia. Tuttavia, questo enorme potenziale va indirizzato nella direzione giusta attraverso un piano di politiche pubbliche ben ragionato. Se l'Italia saprà uscirne più forte a livello nazionale, potrà aspirare ad avere un ruolo maggiore, iniziando dal quadro europeo.

Nel corso della discussione finale è stata sollevata la questione del rafforzamento dell'Assemblea generale dell'Onu. Essa rappresenta un luogo d'incontro, la rappresentazione visiva del multilateralismo, il cui contributo principale è la spinta morale che dovrebbe direzionare l'azione del Consiglio di Sicurezza del quale, come abbiamo visto, andrebbe sia limitato il potere (poiché le sue fratture interne rendono difficili delle scelte semplici come quella del passaggio di aiuti umanitari in Siria) sia incrementata l'efficienza. Tuttavia, una riforma decisiva di quest'istituzione pare ancora lontana. L'Italia intende continuare a spendersi, soprattutto all'interno del quadro europeo, affinché ciò avvenga.

Programma

Saluti iniziali

Nicolò Russo Perez, Responsabile della Missione Aprire scenari internazionali, Fondazione Compagnia di San Paolo

Ferdinando Nelli Feroci, Presidente, Istituto Affari Internazionali (IAI)

Intervento di apertura

Mariangela Zappia, Rappresentante permanente d'Italia presso le Nazioni Unite

Intervengono

Enrico Giovannini, Professore ordinario di statistica economica, Università degli Studi di Roma Tor Vergata; Portavoce dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS)

Ettore Greco, Vicepresidente esecutivo, Istituto Affari Internazionali (IAI)

Sergio Marchisio, Professore ordinario di diritto internazionale, Sapienza Università di Roma

Carla Monteleone, Professore ordinario di scienza politica e relazioni internazionali, Università degli Studi di Palermo

Conclude

Silvia Colombo, Responsabile del programma Politica estera dell'Italia, Istituto Affari Internazionali (IAI)

Modera

Francesco De Leo, Responsabile della Comunicazione, Istituto Affari Internazionali (IAI)

Istituto Affari Internazionali (IAI)

L'Istituto Affari Internazionali (IAI) è un think tank indipendente, privato e non-profit, fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli. Lo IAI mira a promuovere la conoscenza della politica internazionale e a contribuire all'avanzamento dell'integrazione europea e della cooperazione multilaterale. Si occupa di temi internazionali di rilevanza strategica quali: integrazione europea, sicurezza e difesa, economia internazionale e *governance* globale, energia e clima, politica estera italiana; e delle dinamiche di cooperazione e conflitto nelle principali aree geopolitiche come Mediterraneo e Medio Oriente, Asia, Eurasia, Africa e Americhe. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (*The International Spectator*), una online in italiano (*AffarInternazionali*), tre collane di libri (*Global Politics and Security*, *Quaderni IAI* e *IAI Research Studies*) e varie collane di paper legati ai progetti di ricerca (*Documenti IAI*, *IAI Papers*, ecc.).

Via Angelo Brunetti, 9 - I-00186 Roma, Italia

T +39 06 3224360

F + 39 06 3224363

iai@iai.it

www.iai.it

Ultimi DOCUMENTI IAI

Direttore: Alessandro Marrone (a.marrone@iai.it)

- 20 | 15 Marta Pacciani, *Il futuro dell'Onu e il ruolo dell'Italia ai tempi del Covid-19*
- 20 | 14 Camellia Mahjoubi, *Italy and the Libyan Crisis: What Lessons for Foreign Policy?*
- 20 | 13 Camellia Mahjoubi, *The Impact of COVID-19 on State-Society Relations in North Africa*
- 20 | 12 Ester Sabatino, *Per l'Italia quale carro armato dopo l'Ariete?*
- 20 | 11 Alice Favazza and Camellia Mahjoubi, *The Impact of the Oil Crisis on the MENA Region*
- 20 | 10 Pierluigi Barberini, *Military Technology: Risks and Opportunities for the Atlantic Alliance*
- 20 | 09it Alessandro Marrone e Ottavia Credi, *Covid-19: quali effetti sulle politiche di difesa in Europa?*
- 20 | 09 Alessandro Marrone and Ottavia Credi, *COVID-19: Which Effects on Defence Policies in Europe?*
- 20 | 08 Alessandro Marrone e Ester Sabatino, *L'Europa, l'Italia e i carri armati di nuova generazione: Executive Summary*
- 20 | 07 Alessandro Marrone and Ester Sabatino (eds), *Main Battle Tanks, Europe and the Implications for Italy*