

RASSEGNE

ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

NAZIONI UNITE

ASSEMBLEA GENERALE (68^a e 69^a sessioni ordinarie)

QUESTIONI ECONOMICHE E FINANZIARIE

1. *Premessa.* – In questa rassegna saranno presentate le principali risoluzioni concernenti le questioni economiche e finanziarie adottate dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2014¹. Oltre alle risoluzioni adottate durante la 69^a sessione (2014-2015), attualmente in corso, saranno considerate, per ragioni di continuità e di completezza, le risoluzioni più rilevanti adottate in materia nel corso della 68^a sessione (2013-2014)².

Prima di procedere a un esame puntuale delle risoluzioni, occorre premettere che l'esame risoluzioni approvate conferma la marginalità dell'Assemblea Generale con riferimento a queste tematiche, la quale assume sempre più spesso un ruolo subalterno sia rispetto al Fondo Monetario Internazionale e alla Banca Mondiale sia rispetto ai consessi informali di Stati industrializzati o emergenti (G20).

Della propria condizione marginale l'Assemblea pare peraltro essere ben consapevole, come si desume dai numerosi richiami, contenuti in molte delle risoluzioni in materia, alla necessità “urgente” di ricondurre la costruzione di un ordine economico internazionale a una cornice multilaterale, *in primis* evidentemente in seno alle Nazioni Unite, nonché all'esigenza di assicurare la piena partecipazione dei Paesi in via di sviluppo ai processi decisionali internazionali.

2. *La valorizzazione del ruolo delle Nazioni Unite nella discussione delle questioni economiche e finanziarie.* – In coerenza rispetto all'azione intrapresa negli ultimi anni, l'Assemblea Generale si è fatta promotrice del rilancio del ruolo delle

¹ Sulle risoluzioni adottate dall'Assemblea Generale negli anni precedenti, nonché sull'attività delle organizzazioni internazionali finanziarie, si vedano le rassegne precedentemente pubblicate in questa *Rivista*, 2014, 269 ss., 2013, 179 ss., 2011, 687 ss., 2010, 469 ss., 2009, 293 ss., 2008, 339 ss., 2007, 579 ss.

² Per quanto concerne i lavori della 68^a sessione, la maggior parte delle risoluzioni considerate è stata adottata il 20 dicembre 2013 su raccomandazione della II Commissione dell'Assemblea; presentano tuttavia profili di interesse per i temi trattati anche talune risoluzioni adottate dall'Assemblea Generale il 18 dicembre 2013 su raccomandazione della III Commissione. Con riguardo alla sessione attualmente in corso, molte delle risoluzioni esaminate sono state adottate dall'Assemblea il 19 dicembre 2014 su raccomandazione della II Commissione, ma rivestono parimenti rilievo risoluzioni adottate su raccomandazione della III Commissione.

Nazioni Unite quale *forum* privilegiato di discussione per le questioni di natura economica e finanziaria³.

Si colloca in questa prospettiva la risoluzione 68/1, relativa al *rafforzamento del Consiglio Economico e Sociale*, che conferma l'impegno dell'Assemblea a potenziare l'efficacia di tale organo al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo stabiliti dalle principali conferenze delle Nazioni Unite, inclusi gli Obiettivi del Millennio. In vista di ciò la risoluzione prevede una revisione della struttura delle sessioni, richiamando altresì alla necessità di interazione con altri *fora* internazionali e regionali.

Più in generale, la risoluzione relativa al *ruolo delle Nazioni Unite nella promozione dello sviluppo nel contesto della globalizzazione e interdipendenza*⁴ ha rivendicato sia l'autorità dell'Assemblea Generale, derivante in particolare dalla propria legittimità e rappresentatività, in merito alle questioni globali di interesse della Comunità internazionale, sia la necessità di ricondurre la risposta alle sfide globali a un sistema multilaterale imperniato sulle Nazioni Unite.

L'Assemblea Generale si è anche occupata, su un piano più tecnico e operativo, della rivitalizzazione della propria attività⁵, istituendo tra l'altro un gruppo di lavoro *ad hoc* con il mandato di individuare proposte per rafforzare il ruolo, l'autorità e l'efficienza dell'Assemblea stessa.

3. *Lo sviluppo sostenibile dopo il 2015*. – Stante la scadenza nel 2015 del termine prefissato per il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo del Millennio⁶, parte rilevante dell'attività dell'Assemblea Generale è stata dedicata all'elaborazione degli obiettivi di sviluppo per il periodo successivo al 2015⁷.

A tal fine è stato avviato un intenso e articolato processo di negoziazione, la cui conclusione è prevista nel mese di settembre 2015. La risoluzione 69/244 ha infatti disposto la convocazione del *Vertice per l'adozione dell'agenda per lo sviluppo post 2015* (25-27 settembre 2015), disciplinandone le modalità organizzative.

Con apposita risoluzione⁸, l'Assemblea ha adottato come base di discussione la proposta elaborata dal *Gruppo di lavoro aperto sugli obiettivi di sviluppo sostenibile* istituito ai sensi della risoluzione 66/288⁹. In continuità rispetto agli Obiettivi del Millennio, la proposta individua 17 ambiziosi obiettivi da realizzare entro il 2030.

In questo contesto si inserisce altresì la risoluzione 69/202, sul *ruolo delle Nazioni Unite nella promozione di un nuovo ordine umano globale*, che conferma la tradizionale attenzione dell'Assemblea per le esigenze dei Paesi in via di sviluppo, individuando come obiettivo prioritario dell'azione dell'Organizzazione la lotta alla povertà e la riduzione delle disuguaglianze, anche in funzione dell'elaborazione degli obiettivi di sviluppo *post 2015*.

³ V., in particolare, la rassegna pubblicata in questa *Rivista*, 2013, 182 ss.

⁴ Risoluzione 68/219.

⁵ Risoluzione 68/307.

⁶ V. la risoluzione 55/2, *Dichiarazione del Millennio*, adottata dall'Assemblea Generale l'8 settembre 2000.

⁷ Il tema ha anche costituito l'oggetto del dibattito generale nella 69ª sessione.

⁸ Risoluzione 68/309.

⁹ A/68/960.

4. *Le risoluzioni sul diritto allo sviluppo.* – Come già negli anni precedenti – anche se probabilmente in misura decrescente – nel corso della 68^a e della 69^a sessione l'Assemblea Generale ha dedicato attenzione alle implicazioni della crisi economica e finanziaria sul diritto allo sviluppo.

Oggetto di costante preoccupazione è stato specialmente l'accresciuto divario tra Paesi sviluppati e Paesi poveri, anche in conseguenza della crisi, che ha evidentemente comportato conseguenze sociali più gravi in numerosi Paesi meno sviluppati e ridotto il contributo degli Stati industrializzati alla cooperazione allo sviluppo.

La risoluzione 68/158 sul *diritto allo sviluppo*, adottata il 18 dicembre 2013, pone al centro dell'attenzione l'impatto negativo sul diritto allo sviluppo dell'aggravamento della situazione economica in particolare nei PVS per effetto della crisi. Muovendo dal riconoscimento dello stretto collegamento esistente tra le questioni economiche e finanziarie internazionali e la realizzazione del diritto allo sviluppo e ricordando l'obiettivo di riduzione della povertà stabilito dagli Obiettivi del Millennio, l'Assemblea Generale ha da un lato richiamato i Paesi sviluppati al rispetto degli impegni assunti in tema di cooperazione allo sviluppo, dall'altro ha dedicato attenzione ad alcuni profili di natura istituzionale: l'importanza dello stato di diritto e della *good governance*, l'allargamento della base decisionale a livello internazionale con riguardo alle questioni attinenti allo sviluppo, mediante un coinvolgimento maggiore dei PVS, nonché il rafforzamento delle Nazioni Unite e delle istituzioni multilaterali. In ultimo, la risoluzione 68/158 si è confrontata con il ruolo dei soggetti privati nella lotta alla povertà e nella realizzazione del diritto allo sviluppo, per un verso indicando la necessità di collaborazione con la società civile e il settore privato in funzione del conseguimento degli obiettivi anzidetti, per altro verso evocando la responsabilità sociale delle imprese quale strumento utile a promuovere il rispetto dei diritti umani e la realizzazione dello sviluppo sostenibile¹⁰.

Considerazioni in larga misura analoghe si rinvengono nelle due risoluzioni sulla *globalizzazione e il suo impatto sul pieno godimento dei diritti umani*, adottate rispettivamente nella 68^a¹¹ e nella 69^a sessione¹²: l'Assemblea Generale ha espresso preoccupazione per l'impatto negativo della crisi finanziaria internazionale sullo sviluppo economico e sociale, sottolineando in particolare la maggiore vulnerabilità dei PVS alla crisi e alle sue conseguenze sociali.

Al pari della risoluzione 68/158, entrambe le risoluzioni in esame richiamano alla realizzazione piena e tempestiva degli Obiettivi del Millennio, confermando l'impegno a creare, sia a livello nazionale sia a livello globale, un ambiente favorevole allo sviluppo e all'eliminazione della povertà, in particolare mediante la promozione della *good governance*, l'eliminazione del protezionismo, la trasparenza nei sistemi finanziari, monetari e commerciali. L'Assemblea ha inoltre fatto riferimento alla responsabilità sociale delle imprese quale fattore idoneo a contribuire allo sviluppo, ricordando la responsabilità delle società transnazionali e

¹⁰ Il contributo del settore privato allo sviluppo, con particolare riguardo alla cooperazione tra attori privati e le Nazioni Unite, è stato oggetto della risoluzione 68/234, intitolata *Towards global partnerships: a principle-based approach to enhanced cooperation between the United Nations and all relevant partners*.

¹¹ Risoluzione 68/168.

¹² Risoluzione 69/173.

delle altre imprese nel rispetto dei diritti umani e riconoscendone il ruolo nella promozione dello sviluppo e del godimento dei diritti economici e sociali.

Le risoluzioni citate toccano infine, sia pure in termini estremamente generici, il tema della riforma delle istituzioni economiche internazionali, esprimendo la “necessità urgente” di stabilire un sistema internazionale equo, trasparente e democratico, con lo scopo di rafforzare e di ampliare la partecipazione effettiva dei Paesi in via di sviluppo alla costruzione della *governance* economica internazionale.

Con la risoluzione intitolata *Towards a New International Economic Order*¹³, l’Assemblea Generale ha riaffermato, in termini analoghi rispetto a risoluzioni sul medesimo tema adottate in passato¹⁴, il proprio impegno per la realizzazione di un ordine economico internazionale fondato sui principi di equità, eguaglianza sovrana, interdipendenza, interesse comune, cooperazione e solidarietà e in grado di assicurare la partecipazione di tutti gli Stati ai processi decisionali.

È inoltre opportuno ricordare in questa sede la risoluzione sulla *promozione di un ordine internazionale democratico ed equo*¹⁵. La risoluzione, la cui portata è ben più ampia rispetto alle questioni economiche e finanziarie, ha individuato come elementi portanti di un ordine internazionale democratico ed equo la costruzione di un sistema economico internazionale fondato su eguale partecipazione nei processi decisionali, interdipendenza, mutuo interesse, solidarietà e cooperazione tra gli Stati, nonché l’equità nell’accesso ai benefici derivanti dalla distribuzione internazionale della ricchezza.

Merita un cenno il riferimento, all’interno della risoluzione, al diritto all’informazione e all’accesso alle tecnologie informatiche: l’Assemblea Generale ha infatti ribadito l’importanza di un regime internazionale in tema di tecnologie dell’informazione e della comunicazione più bilanciato, in grado di correggere le ineguaglianze nel flusso di informazioni da e verso i Paesi in via di sviluppo.

Il *contributo delle tecnologie informatiche allo sviluppo* ha peraltro costituito l’oggetto di una apposita risoluzione¹⁶, nella quale l’Assemblea ha affrontato in particolare il problema del *digital divide* esistente tra Paesi sviluppati e in via di sviluppo. La risoluzione, muovendo dal riconoscimento dell’“immenso potenziale” delle tecnologie informatiche ai fini della promozione del trasferimento di tecnologia e, più in generale, della realizzazione dello sviluppo, ha constatato che la maggioranza dei poveri non ha accesso alla tecnologia e richiamato gli Stati all’impegno di colmare il *digital divide*. Ricordando l’attività del Vertice mondiale sulla società dell’informazione, l’Assemblea ha invitato all’uso delle linee di azione da esso elaborate per il conseguimento degli Obiettivi del Millennio.

Tra le risoluzioni che, pur inserendosi nella più ampia prospettiva della realizzazione degli Obiettivi del Millennio e del diritto allo sviluppo, riguardano problemi specifici, è altresì opportuno menzionare quelle relative al *contributo delle donne allo sviluppo*¹⁷ e al *rafforzamento delle istituzioni di controllo contabile per la promozione dell’efficienza, dell’accountability e dell’effettività delle*

¹³ Risoluzione 69/227.

¹⁴ Si vedano le risoluzioni 67/217, 65/167, 64/209, 63/224.

¹⁵ Risoluzione 68/175.

¹⁶ Risoluzione 68/198.

¹⁷ Risoluzione 68/227; si veda anche la risoluzione 69/236, che prende nota del rapporto del Segretario Generale dedicato a eguaglianza di genere e sviluppo sostenibile (UN Doc. A/69/156), rinviandone tuttavia la discussione alla 70ª sessione.

*amministrazioni pubbliche*¹⁸. La prima riconosce la stretta connessione sussistente tra eguaglianza di genere ed eliminazione della povertà, invitando Stati, organizzazioni internazionali e organizzazioni non governative a intensificare gli sforzi e l'impiego di risorse per consentire la piena partecipazione delle donne alla vita pubblica e a contribuire alla realizzazione dell'obiettivo dell'eguaglianza di genere nell'ambito della cooperazione allo sviluppo. La seconda individua nelle istituzioni di controllo contabile uno strumento chiave per contribuire a un funzionamento virtuoso e responsabile della pubblica amministrazione e a un impiego efficiente delle risorse pubbliche, esortando gli Stati a rafforzarne l'efficacia e l'indipendenza.

Infine, diverse risoluzioni hanno riguardato il contributo allo sviluppo sostenibile della lotta al cambiamento climatico e della protezione dell'ambiente¹⁹.

5. *Le risoluzioni relative al sistema finanziario internazionale.* – Non sono mancati interventi dell'Assemblea Generale relativi a profili istituzionali della *governance* economica globale. In questa prospettiva l'attività dell'organo plenario delle Nazioni Unite si colloca in una linea di continuità rispetto agli anni passati, che hanno visto l'Assemblea Generale confrontarsi con le prospettive di riforma delle Istituzioni finanziarie internazionali a seguito della crisi globale²⁰. Invero, le risoluzioni più recenti non paiono presentare proposte concrete di riforma della *governance* delle Istituzioni di Bretton Woods, quanto piuttosto richiamarsi, assai genericamente, all'esigenza di promuovere la democraticità del sistema finanziario internazionale, correggendone gli squilibri.

La risoluzione su *sistema finanziario internazionale e sviluppo*²¹, adottata nel corso della 68ª sessione, fa seguito a una lunga serie di risoluzioni adottate in tema nel corso degli ultimi anni²² ed evoca innanzitutto l'esigenza di assicurare la coerenza dei sistemi finanziario, monetario e commerciale internazionali. Anche in tale occasione, l'Assemblea non ha mancato di proporre un rilancio del ruolo delle Nazioni Unite, in ragione della loro rappresentatività e legittimazione, quale *forum* naturale di discussione per le questioni economiche internazionali e il loro impatto sullo sviluppo.

Per un verso, con riferimento alle Istituzioni finanziarie internazionali, la risoluzione invita a dare rapida attuazione alla riforma delle quote e della *governance* del Fondo Monetario Internazionale deliberata nel dicembre 2010 dal Consiglio dei Governatori, la cui entrata in vigore è attualmente bloccata in attesa

¹⁸ Risoluzione 69/228.

¹⁹ Si vedano le risoluzioni 69/220 a 226.

²⁰ Si pensi, in particolare, all'adozione da parte dell'Assemblea Generale del c.d. Rapporto Stiglitz (*Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*) il 26 giugno 2009. Va peraltro rilevato come a questo importante documento non abbiano fatto seguito iniziative altrettanto ambiziose. Più in generale, in merito al ruolo dell'Assemblea Generale nella discussione sulle prospettive di riforma delle istituzioni finanziarie internazionali, v. CAFARO, *Il governo delle organizzazioni di Bretton Woods*, Torino 2012, 220 ss.

²¹ Risoluzione 68/201.

²² Si vedano le risoluzioni 67/179, 66/187, 65/143, 64/190, 63/205, 62/185, 61/187, 60/186, 59/222, 58/202, 57/241, 56/181, 55/186.

dell'approvazione da parte di tanti membri che rappresentino la maggioranza qualificata dei voti richiesta per le modifiche statutarie²³.

Per altro verso, essa affronta il tema della regolamentazione dei mercati finanziari, esortando a dedicare particolare attenzione alla disciplina del c.d. sistema bancario ombra (*shadow banking*), espressione con la quale si indicano le forme di intermediazione creditizia che si svolgono al di fuori del sistema bancario tradizionale, nonché dei prodotti finanziari derivati e degli istituti bancari “*too big to fail*”. Con riguardo allo Schema di regolamentazione internazionale per il rafforzamento delle banche e dei sistemi bancari adottato dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (c.d. “Basilea III”), l'Assemblea ha peraltro cautamente espresso preoccupazione per i possibili effetti avversi di tali regole su alcuni Paesi in via di sviluppo.

La risoluzione ha poi evocato la necessità di rafforzare gli strumenti di sorveglianza multilaterale, in particolare per quanto concerne l'impatto delle politiche nazionali sui tassi di interesse, sui tassi di cambio e sui flussi di capitale.

Essa ha infine richiesto al Segretario Generale un rapporto, da presentare durante la 69^a sessione, sull'attuazione della risoluzione stessa²⁴.

Ai rapporti tra sistema finanziario internazionale e sviluppo è stata dedicata anche una breve risoluzione adottata nel corso della 69^a sessione²⁵. L'Assemblea ha preso atto del rapporto del Segretario Generale, riaffermando gli obiettivi di crescita sostenibile e bilanciata ed esortando all'impiego efficiente degli strumenti di finanziamento per promuovere la piena occupazione e migliori condizioni di lavoro. In ultimo, essa ha richiesto al Segretario Generale un nuovo rapporto sull'attuazione della risoluzione in cooperazione con le Istituzioni di Bretton Woods e gli altri attori rilevanti.

6. *Le risoluzioni sul debito estero.* – Nelle ultime sessioni l'Assemblea Generale ha dedicato particolare attenzione alla sostenibilità del debito estero dei Paesi in via di sviluppo²⁶. Il crescente carico debitorio di numerosi Paesi in via di sviluppo costituisce infatti, come è noto, uno dei maggiori ostacoli alla promozione dello sviluppo sostenibile e alla lotta alla povertà, sicché la questione della sostenibilità a medio e lungo termine del debito è da tempo una delle preoccupazioni più significative dell'Assemblea.

Spicca, in questo contesto, l'iniziativa volta a istituire un sistema multilaterale per la ristrutturazione del debito. Con la risoluzione intitolata *Towards the establishment of a multilateral legal framework for sovereign debt restructuring processes*²⁷, l'Assemblea Generale ha identificato come prioritaria l'elaborazione,

²³ Il pacchetto di riforme comporta un emendamento allo Statuto del Fondo, la cui entrata in vigore è subordinata all'entrata all'accettazione da parte di 3/5 dei membri che rappresentino l'85% dei voti complessivi. Attualmente (maggio 2015) l'emendamento è stato accettato da 147 Stati, rappresentanti il 77,25% dei voti totali. Non l'hanno però accettato gli Stati Uniti, che da soli detengono il 16,74% dei voti complessivi. A sua volta, la revisione delle quote è condizionata, oltre che all'approvazione di tanti membri che rappresentino il 70% del potere di voto, all'entrata in vigore dell'emendamento allo Statuto.

²⁴ Si tratta del rapporto su sistema finanziario internazionale e sviluppo (UN Doc. A/69/50), che propone un bilancio degli sforzi compiuti per il rafforzamento del sistema finanziario internazionale e identifica le principali sfide in materia.

²⁵ Risoluzione 69/206.

²⁶ Risoluzione 68/202; risoluzione 69/207.

²⁷ Risoluzione 68/304.

nel corso della 69^a sessione, di principi per la ristrutturazione del debito, in particolare al fine di incrementare l'efficienza e la stabilità del sistema finanziario internazionale e di assicurare crescita economica e sviluppo sostenibile.

All'iniziativa in parola ha fatto seguito, il 29 dicembre 2014, una risoluzione relativa alle modalità di applicazione della risoluzione 68/304²⁸. L'Assemblea Generale ha demandato la predisposizione di un quadro giuridico multilaterale per i processi di ristrutturazione del debito sovrano a un comitato *ad hoc*, il quale dovrà tenere almeno tre riunioni tra gennaio e luglio 2015 e presentare, entro il termine della 69^a sessione, una proposta all'Assemblea.

Il tentativo di ricondurre il tema dei processi di ristrutturazione del debito a una cornice multilaterale è di indubbio rilievo in un contesto attualmente caratterizzato da elevata frammentazione sia dei soggetti creditori (Club di Parigi, Club di Londra, creditori istituzionali e *bondholders*) sia degli strumenti di debito, con conseguenti pregiudizi per l'interesse degli Stati debitori a una gestione ordinata ed efficiente delle crisi debitorie.

Per le stesse ragioni, e per l'elevata complessità delle questioni in gioco, l'obiettivo è ambizioso e resta da vedere se l'Assemblea Generale sarà in grado di elaborare soluzioni efficaci e di andare più in là di un mero approccio di *soft law*, come non è riuscito all'UNCTAD²⁹.

Una ulteriore risoluzione, dedicata al *rapporto tra sostenibilità del debito estero e sviluppo*³⁰, ha constatato che le conseguenze del peso del debito estero su molti Stati meno sviluppati si sono aggravate per effetto delle crisi economica e finanziaria: la crisi, incidendo negativamente sulla crescita, ha infatti comportato una riduzione del gettito, accentuando al contempo il ricorso all'indebitamento.

L'Assemblea Generale ha individuato come prioritaria la prevenzione di situazioni debitorie insostenibili, ricordando la comune responsabilità di debitori e creditori al fine di garantire la sostenibilità del debito.

Sono stati inoltre accolti con favore la revisione delle condizioni di prestito da parte del Fondo Monetario Internazionale e i progressi compiuti nel contesto dell'Iniziativa a favore dei Paesi poveri fortemente indebitati (HIPC) e dell'Iniziativa multilaterale di alleggerimento del debito³¹. Al tempo stesso, la risoluzione ha invitato a dare piena attuazione agli impegni assunti in tali occasioni sia dagli Stati creditori sia dagli Stati debitori.

L'Assemblea ha inoltre esortato le Istituzioni finanziarie internazionali a verificare l'attuazione e l'impatto delle iniziative di cancellazione del debito, accertando le ragioni delle persistenti difficoltà debitorie cui sono soggetti alcuni Stati pur a seguito del completamento dell'Iniziativa a favore dei Paesi poveri fortemente indebitati.

²⁸ Risoluzione 69/347.

²⁹ V. *UNCTAD Principles on Responsible Sovereign Lending and Borrowing* (PRSLB).

³⁰ Risoluzione 68/202.

³¹ L'Iniziativa a favore dei Paesi poveri fortemente indebitati è peraltro in via di conclusione. Dei 39 Paesi ammessi 35 hanno completato il processo definito dall'Iniziativa e ottenuto la cancellazione di gran parte del debito contratto nei confronti dei creditori coinvolti; il Ciad ha superato la prima fase di tale percorso (c.d. *decision point*) ma non ancora la seconda (*completion point*), mentre tre Stati (Eritrea, Somalia e Sudan), pur soddisfacendo i requisiti per l'ammissione all'Iniziativa, non hanno mai raggiunto neanche la prima fase.

Per quanto attiene all'impiego delle risorse liberate mediante la ristrutturazione del debito, l'Assemblea Generale ha osservato che esse dovrebbero essere dirette all'eliminazione della povertà, alla crescita e allo sviluppo economico e, più in generale, alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo individuati in sede internazionale, a partire dagli Obiettivi del Millennio. Gli Stati donatori dovrebbero inoltre assicurare che la partecipazione a programmi di riduzione del debito non comporti una riduzione delle risorse trasferite ai Paesi poveri in adempimento di impegni assunti nell'ambito della cooperazione allo sviluppo.

La risoluzione 68/202 ha parimenti constatato che la sostenibilità del debito estero rappresenta un limite significativo allo sviluppo anche per diversi Paesi a reddito medio-basso i quali, pur in presenza di elevati livelli di indebitamento, non sono attualmente parte di iniziative multilaterali di riduzione del debito. Al riguardo, l'Assemblea ha invitato a considerare anche a favore di tali Stati forme di alleggerimento del debito, al fine di garantirne la sostenibilità finanziaria a medio e lungo termine.

Ulteriori e più specifiche questioni affrontate hanno riguardato la sostenibilità del debito dei PVS colpiti da disastri naturali o teatro di recenti conflitti armati, rispetto ai quali la risoluzione ha genericamente invocato esigenze di flessibilità.

L'Assemblea Generale ha altresì rivolto un appello per il rafforzamento dei meccanismi internazionali di prevenzione e risoluzione delle crisi, incoraggiando i privati a contribuire alla realizzazione di tale obiettivo ed esortando Stati creditori e debitori a considerare il ricorso a strumenti e meccanismi innovativi, quali *debt swap*, *debt-equity swap* e strumenti di indicizzazione del debito.

In ultimo, la risoluzione ha previsto la convocazione, durante la 69^a sessione, di una riunione congiunta della II Commissione dell'Assemblea Generale e del Consiglio Economico e Sociale, allo scopo di valutare i progressi compiuti con riguardo ai processi di ristrutturazione e cancellazione del debito, alla luce dell'esperienza della crisi economica e finanziaria.

Della *sostenibilità del debito estero* si è recentemente occupata anche la risoluzione 69/207, la quale, rammentando ancora una volta che una soluzione rapida, complessiva e durevole dei problemi di indebitamento dei Paesi in via di sviluppo è essenziale al fine di realizzarne gli obiettivi di crescita e di sviluppo, si è peraltro limitata a prendere atto del rapporto del Segretario Generale in materia e a richiedere la presentazione di un nuovo rapporto per la 70^a sessione.

Un profilo particolarmente delicato che emerge dalle risoluzioni citate – soprattutto dalla risoluzione 68/202 – concerne la difficoltà di applicare a tutti i creditori principi di uguaglianza e parità di trattamento in occasione della ristrutturazione o rinegoziazione del debito, con conseguente pregiudizio per l'effettività di tali processi³².

In primo luogo, i Paesi partecipanti all'Iniziativa a favore dei Paesi poveri fortemente indebitati hanno beneficiato di un drastico abbattimento del debito bilaterale contratto nei confronti dei membri del Club di Parigi, mentre la remissione del debito dovuto ad altri creditori, pubblici o privati, è stata interamente lasciata alla discrezionalità di questi ultimi.

³² Per un'analisi approfondita dei profili in questione si veda VITERBO, *I meccanismi per la risoluzione del debito sovrano: alla ricerca di un difficile bilanciamento tra interessi pubblici e privati*, in *DUDI*, 2014, 351 ss.

In secondo luogo, per quanto riguarda i debiti obbligazionari³³, la ristrutturazione avviene solitamente mediante il ricorso a clausole di azione collettiva (CAC), inserite nei prospetti contrattuali dei titoli obbligazionari, che consentono di modificarne le modalità di pagamento con l'accordo di una maggioranza qualificata dei sottoscrittori ma con efficacia vincolante anche nei confronti di quelli che non abbiano aderito alla proposta di rinegoziazione. Questa prassi, che si fonda sul principio di parità di trattamento dei creditori, è tuttavia osteggiata dai c.d. fondi avvoltoio (*vulture funds*), investitori istituzionali con fini speculativi che acquistano in elevata quantità e a prezzo molto basso sul mercato secondario titoli del debito pubblico di Stati fortemente indebitati, per poi promuovere azioni legali contro lo Stato debitore che abbia dovuto ricorrere a ristrutturazioni del proprio debito.

L'Assemblea ha espresso preoccupazione per i problemi segnalati, ponendone in evidenza l'impatto negativo sulle prospettive di ristrutturazione ordinata del debito. Essa ha constatato che il successo e l'efficacia dei programmi di ristrutturazione del debito dipendono in definitiva dal coinvolgimento e dalla disponibilità di tutti i creditori, pubblici e privati, ad assumere su di sé una parte delle perdite derivanti dall'attuazione di tali programmi. La risoluzione 68/202 ha inoltre sottolineato l'importanza dell'assistenza offerta agli Stati debitori per contrastare azioni legali strumentali.

7. Il finanziamento allo sviluppo. – Con la risoluzione 68/204, l'Assemblea Generale ha convocato la terza Conferenza internazionale sul finanziamento allo sviluppo, che si terrà ad Addis Abeba dal 13 al 16 luglio 2015³⁴.

La risoluzione ha in primo luogo richiamato e confermato l'approccio seguito dal *Monterrey Consensus*³⁵, indicando principi e priorità per la cooperazione allo sviluppo.

L'Assemblea ha inoltre constatato l'impatto negativo della crisi sulla capacità dei PVS di reperire risorse sufficienti da destinare allo sviluppo e ha richiamato gli Stati industrializzati all'impegno di destinare lo 0,7% del prodotto interno lordo all'assistenza ai Paesi in via di sviluppo e lo 0,15-0,2% ai Paesi meno sviluppati.

Si è altresì sottolineata l'importanza di un approccio unitario, coerente e coordinato alla cooperazione allo sviluppo, per evitare la duplicazione degli sforzi e consentire un impiego razionale ed efficiente delle risorse impiegate, e si è incoraggiato il ricorso a strumenti finanziari innovativi.

Alla *cooperazione allo sviluppo a favore dei Paesi meno sviluppati* è dedicata la risoluzione 68/224: l'Assemblea ha espresso preoccupazione per la riduzione delle risorse globalmente impiegate a tale fine, invitando gli Stati industrializzati e la società civile a contribuire all'attuazione del Programma di azione di Istanbul³⁶.

³³ La risoluzione 68/202 ha altresì preso atto dei mutamenti nella composizione del debito sovrano di molti Paesi, finanziato in misura crescente mediante ricorso ai mercati obbligazionari.

³⁴ Le modalità operative della Conferenza sono state definite dalle risoluzioni 68/279 e 69/278. V. anche la risoluzione 69/208.

³⁵ *Monterrey Consensus*, risoluzione adottata dalla Conferenza internazionale sul finanziamento allo sviluppo, Monterrey, Messico, 18-22 marzo 2002 (A/CONF.198/11).

³⁶ *Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2011-2020*, adottato dalla quarta Conferenza delle Nazioni Unite sui Paesi meno sviluppati, Istanbul, 9-13 maggio 2011.

8. *Commercio internazionale e sviluppo.* – Al contributo del commercio internazionale allo sviluppo sono dedicate le risoluzioni 68/199 e 69/205. In entrambe si è ribadita l'importanza per lo sviluppo e la crescita economica di un sistema commerciale multilaterale e aperto; in continuità con le risoluzioni adottate sul medesimo tema negli anni scorsi, la risoluzione 68/199 ha invitato gli Stati a resistere al ricorso a tendenze protezionistiche e a correggere le misure distorsive incompatibili con gli impegni assunti nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC).

La principale preoccupazione espressa dalle due risoluzioni in esame ha tuttavia riguardato lo stallo dei negoziati del *Doha round*: al riguardo, l'Assemblea ha auspicato un superamento dell'*impasse* attuale ed esortato all'impegno per un esito favorevole alla promozione dello sviluppo.

La risoluzione 69/205 ha inoltre riconosciuto l'importanza della Dichiarazione ministeriale di Bali e invitato gli Stati a dare tempestiva attuazione agli impegni assunti con il c.d. "*Bali Package*" adottato dalla nona Conferenza ministeriale dell'OMC.

9. *Altre questioni di interesse.* – In ultimo, è opportuno menzionare alcune risoluzioni relative alla particolare condizione di certe categorie di Paesi in via di sviluppo.

La risoluzione 68/222 si è occupata della *cooperazione allo sviluppo con i Paesi a medio reddito*, invitando a tenere in considerazione le peculiari esigenze di tali Stati nell'ambito della cooperazione allo sviluppo e salutando con favore la solidarietà dei Paesi a medio reddito nei confronti dei Paesi più poveri mediante gli strumenti della cooperazione Sud-Sud e della cooperazione triangolare. Alla *cooperazione Sud-Sud* sono inoltre dedicate le risoluzioni 68/230 e 69/239³⁷.

I *problemi specifici dei Paesi senza accesso al mare* sono invece oggetto delle risoluzioni 68/225 e 69/232, mentre la risoluzione 69/217 ha riguardato i *piccoli Stati insulari in via di sviluppo*.

10. *Conclusioni.* – L'analisi delle risoluzioni consente di trarre qualche conclusione in merito alle priorità e all'impatto dell'attività dell'Assemblea Generale in materia economica e finanziaria.

Rimane innanzitutto costante l'attenzione tradizionale al diritto allo sviluppo e alle istanze dei Paesi in via di sviluppo, le quali possono trovare spazio in seno all'Assemblea Generale assai più agevolmente che in altre sedi. In questo contesto, una parte rilevante dell'attività più recente è dedicata alla definizione di nuovi obiettivi di sviluppo, che sostituiscano gli Obiettivi del Millennio, per il periodo successivo al 2015.

La preoccupazione per la sostenibilità del debito dei Paesi in via di sviluppo ha trovato sbocco nel tentativo di istituire un quadro multilaterale per i processi di ristrutturazione: si tratta senza dubbio di un'iniziativa importante e innovativa, sebbene ancora in fase embrionale.

³⁷ In queste e in altre occasioni l'Assemblea Generale ha incoraggiato il ricorso alla cooperazione Sud-Sud, ricordando però che essa è complementare e non sostitutiva rispetto alla cooperazione Nord-Sud. Al riguardo, v. anche la già citata risoluzione 68/204.

Complessivamente, l'Assemblea Generale non sembra tuttavia in grado di superare la propria condizione di marginalità nel governo internazionale dell'economia, anche per la natura esortativa e il contenuto spesso piuttosto generico delle risoluzioni adottate.

ALBERTO MIGLIO

