

Editorial

Per raggiungere gli Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 adottati dalla comunità internazionale è necessario un nuovo tipo di cooperazione internazionale: occorre affrontare insieme le sfide globali tenendo conto dei diversi temi e settori nonché intensificare la cooperazione ed evitare i doppioni. Le agenzie dell'ONU devono adeguare di conseguenza il loro operato. Il segretario generale dell'ONU ha pertanto presentato proposte di riforma ambiziose, approvate da tutti gli Stati membri a maggio 2018. I Paesi donatori le hanno accolte con favore, mentre alcuni Paesi in via di sviluppo e organizzazioni delle Nazioni Unite nutrivano riserve: temevano infatti che tali proposte celassero misure di risparmio. Alla luce di queste tensioni la Svizzera, considerata un mediatore neutrale in seno all'ONU, ha partecipato attivamente alla discussione. È stata persino invitata dal vice segretario generale dell'ONU a portare avanti questo ruolo per concludere il processo di riforma e contribuire così a rendere più efficiente l'ONU. Il finanziamento della riforma rappresentava la questione più urgente, perché la Russia, gli Stati Uniti e il Giappone si erano opposti ad attingere le risorse necessarie dal bilancio ordinario. Tuttavia la riforma può essere efficace nella realtà soltanto se sono messi a disposizione i fondi indispensabili. Per questo motivo la Svizzera ha proposto un modello di finanziamento, attualmente in vigore, che chiama in causa in egual misura le agenzie dell'ONU, i Paesi donatori e i finanziamenti dei programmi.

Christine Schneeberger/Markus Reisle, responsabili del team sviluppo sostenibile e affari umanitari, Missione ONU a New York.

L'ONU RIFORMA IL SUO FUNZIONAMENTO PER RAGGIUNGERE GLI OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE



Il 1° gennaio 2019 è entrato in vigore un ambizioso programma di riforme del sistema delle Nazioni Unite per lo sviluppo. La Svizzera è ampiamente coinvolta nei dibattiti ed è convinta che una maggiore collaborazione tra le agenzie dell'ONU costituisca un elemento positivo per attuare l'approccio integrato e multisettoriale auspicato dall'Agenda 2030.

Si parla spesso di modificare le regole relative al funzionamento del Consiglio di sicurezza dell'ONU, un fine per il quale la Svizzera si prodiga attivamente. Ma oltre agli attuali negoziati in materia, altre procedure di riforma relative all'apparato dell'ONU passano più inosservate. È il caso della riforma del sistema delle Nazioni Unite per lo sviluppo, un ampio aggiornamento del modus operandi del settore «sviluppo» dell'ONU, entrato formalmente in vigore il 1° gennaio 2019.

Di che cosa si tratta? Per comprendere il significato della riforma, occorre premettere che nel 2016 l'Assemblea generale dell'ONU ha assegnato un mandato al suo segretario

generale. È stato chiesto ad António Guterres di riflettere sugli adeguamenti che potrebbero rendere più strategico, efficiente e trasparente il funzionamento delle agenzie ONU competenti in materia di sviluppo.

La riforma («repositioning» in inglese) del sistema delle Nazioni Unite per lo sviluppo non intendeva soltanto trovare una soluzione alla scarsità di risorse disponibili per affrontare le grandi sfide del mondo odierno (povertà, conflitti, catastrofi naturali). Il suo obiettivo principale era riorganizzare l'apparato delle Nazioni Unite in seguito all'adozione dell'Agenda 2030 a settembre del 2015.

Valorizzare l'approccio multisettoriale dell'ONU

«Dobbiamo fare tutto il possibile per garantire che la risposta del sistema di sviluppo corrisponda al livello, alla portata e alle ambizioni dell'Agenda 2030», ha affermato il segretario generale dell'ONU António Guterres in un rapporto presentato a giugno 2017. Occorrono inoltre veri cambiamenti strutturali e un orientamento in linea con l'approccio multisettoriale e integrato allo sviluppo, fondato sui 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS).

Oltre a stabilire nuovi obiettivi di sviluppo, pace e sicurezza ambiziosi e inediti, l'Agenda 2030 opera una vera e propria rivoluzione nel modo in cui vengono affrontate le sfide dell'umanità. Non si intende più considerare questi obiettivi separatamente ma in stretta interconnessione tra loro. Questa nuova filosofia di cooperazione richiede alle agenzie dell'ONU di rafforzare alcune delle sinergie già esistenti e di ampliare il ventaglio dei finanziamenti per riuscire a raggiungere tutti gli OSS. È soprattutto emerso che, per rafforzare l'approccio multisettoriale reso possibile dalla collaborazione delle numerose agenzie ONU, la direzione («leadership») degli interventi deve essere più incisiva. «Urge sviluppare il sistema al di là del buon coordinamento per ottenere maggiore

autorità, integrazione e responsabilità», ha concluso Guterres.

Il suo appello ha trovato ascolto: alla fine di maggio del 2018 l'Assemblea generale dell'ONU ha adottato una risoluzione vincolante che approva sostanzialmente un elenco di raccomandazioni provenienti dai suoi servizi.

Migliore definizione dell'intervento dell'ONU

Vi sono tre aree principali oggetto della riforma: in primo luogo nei Paesi beneficiari di aiuti è stata creata una «nuova generazione» di country team dell'ONU. Questi ultimi sono incaricati di attuare i progetti quadro di aiuto allo sviluppo «ridefiniti» conformemente agli Obiettivi dell'Agenda 2030. Dal 1° gennaio 2019 sono diretti da coordinatori residenti dotati di maggiori poteri, che non dipendono più da un'agenzia in particolare, come il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUS) per citare il caso più frequente. Agiscono come rappresentanti diretti del segretario generale dell'ONU nei Paesi ospiti e, in quanto tali, si occupano meglio dell'offerta di cooperazione multisettoriale fornita dall'ONU.

In secondo luogo il sistema delle Nazioni Unite per lo sviluppo sarà oggetto di una

«riorganizzazione progressiva» a livello istituzionale: le collaborazioni saranno ottimizzate su scala regionale e i consigli di amministrazione a New York saranno gradualmente accorpati. Sono interessati il PNUS, l'UNICEF, l'agenzia UN Women e il Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione (UNFPA).

In terzo luogo, la riforma richiede un nuovo «patto di finanziamento» in cui la quota dei contributi non mirati stanziati dagli Stati membri deve aumentare (cfr. articolo pag. 3). È in corso la creazione di un fondo comune di sostegno all'Agenda 2030 e di vari budget a disposizione dei coordinatori residenti (cfr. infografica qui di seguito), sempre al fine di impostare meglio l'intervento tra le agenzie dell'ONU nei Paesi beneficiari.

La Svizzera accoglie con favore questi sviluppi. Fin dai primi colloqui, gli esperti di sviluppo sostenibile e i diplomatici riuniti presso la Missione svizzera a New York hanno sostenuto l'idea di un'azione rafforzata degli organismi ONU in tutto il mondo. Il loro intervento è stato in particolare decisivo per convincere la maggioranza dei Paesi a creare canali di finanziamento molteplici, vista l'intransigenza dimostrata da alcune grandi potenze.

CANALI DI FINANZIAMENTO DEGLI INTERVENTI DI SVILUPPO DELLE NAZIONI UNITE: PRIORITÀ AI FINANZIAMENTI GLOBALI

› Fondo comune «Agenda 2030»

Il segretario generale dell'ONU auspica di raccogliere contributi non mirati per un totale di 290 milioni di dollari americani l'anno per finanziare sul campo progetti comuni di agenzie ONU. I fondi raccolti avranno il fine esplicito di raggiungere tutti gli Obiettivi di sviluppo sostenibile.

› Resident coordinator system trust fund

Questo fondo ospitato dal Segretariato delle Nazioni Unite a New York sarà utilizzato per finanziare il funzionamento degli uffici dei coordinatori residenti dell'ONU in servizio in tutto il mondo nonché vari progetti «federativi» avviati da questi ultimi.

› Contributi generali versati alle agenzie dell'ONU

La riforma incoraggia i Paesi donatori a prediligere i contributi generali per garantire il funzionamento delle agenzie che decidono di sostenere.

› Contributi non mirati per i progetti quadro di aiuto allo sviluppo

In diversi Paesi i coordinatori residenti stanno già invitando i Paesi donatori a contribuire a un fondo comune a disposizione dell'intero progetto quadro di aiuto allo sviluppo dell'ONU.

› Contributi specifici (chiamati «multi-B»)

Finanziamenti stanziati dai Paesi donatori alle agenzie dell'ONU per progetti specifici in un determinato Paese.

→ Più i contributi sono generali, ossia non specificamente destinati a un'agenzia, a un Paese o a un progetto specifico, maggiore è il margine di manovra di cui dispone l'ONU. Quando i Paesi donatori finanziano in modo non mirato un programma di cooperazione definito dall'ONU e dal governo interessato in un Paese, i country team dell'ONU sono rafforzati nel loro ruolo di «giudici-arbitri» e possono soddisfare le priorità dell'Agenda 2030 in modo più flessibile, strategico e imparziale. Invece i contributi specifici (o per progetto) riducono il ruolo delle agenzie ONU a quello di semplici esecutori.

→ In definitiva, i contributi generali garantiscono ai beneficiari un aiuto maggiormente in linea con la filosofia integrata dell'Agenda 2030. Consentono, ad esempio, una maggiore collaborazione tra l'UNICEF e UN Women. I risultati concreti consistono nel fatto che le ragazze e i ragazzi coinvolti in un progetto dell'UNICEF sono sensibilizzati alla questione dell'uguaglianza di genere.

Il dilemma è: contributi generali o finanziamenti specifici

Per rafforzare l'efficacia del sistema delle Nazioni Unite per lo sviluppo, il segretario generale António Guterres ha espresso chiaramente la sua volontà: ridurre l'entità dei contributi specifici (relativi ai progetti) e aumentare la proporzione di quelli generali dal 22 ad almeno il 30 per cento. La Svizzera è favorevole a questa tendenza. «L'Agenda 2030 prevede un approccio trasversale ai problemi. Riteniamo che l'opzione migliore sia offrire il margine di manovra più ampio possibile alle organizzazioni dell'ONU che, in ogni Paese, hanno le risorse per intervenire insieme su più questioni contemporaneamente», spiega Patricia Barandun, incaricata di programma presso la Divisione Istituzioni globali della DSC, che aggiunge: «Troppi contributi mirati portano a una frammentazione degli aiuti. I contributi generali consentono invece alle agenzie dell'ONU di affrontare le priorità più urgenti».

Purtroppo, molti Stati membri continuano a preferire i finanziamenti ai singoli progetti per poter offrire ai loro contribuenti la massima tracciabilità degli interventi intrapresi tramite l'ONU. La Svizzera, invece, dà l'esempio: versa il 40 per cento dei suoi contributi finanziari a 15 organizzazioni multilaterali prioritarie senza indicazioni specifiche.

L'esempio dell'Albania

Anche sul campo viene incentivato il sistema della «cassa comune». A seguito del progetto pilota «One UN» lanciato nel 2007, l'ufficio del coordinatore residente dell'ONU in Albania ha istituito un «fondo di coerenza» volto a rafforzare l'impatto dell'operato ONU nel Paese. La Svizzera e la Svezia sono stati i principali donatori. Dieci anni dopo, il fondo raccoglie tra il 10 e il 15 per cento del denaro speso dall'ONU in Albania. «Sembra difficile chiedere di più ai Paesi donatori», afferma Brian Williams, l'attuale coordinatore

residente. «Convincerli a scegliere un'area di intervento piuttosto che un'agenzia specifica è già molto».

In base a questa logica, l'ufficio svizzero di cooperazione a Tirana ha deciso di sostenere l'area di intervento «inclusione sociale» del programma di cooperazione 2017-2021 elaborato dalle autorità albanesi e dall'ONU. In pratica, il denaro che la Svizzera trasferisce al «fondo di coerenza» è utilizzato per finanziare un progetto specifico finalizzato all'integrazione educativa e sociale di categorie discriminate della popolazione. «Ad ogni sessione di monitoraggio, ribadiamo che vorremmo che le istituzioni nazionali e locali coinvolte sviluppassero competenze proprie in materia di gestione», precisa Philipp Keller, capomissione supplente dell'Ambasciata Svizzera in Albania. L'esempio dimostra che finanziare un fondo dell'ONU non impedisce di influire sui risultati auspicati di un progetto.

Tre domande a... Metsi Makhetha

Con una carriera di oltre 20 anni alle Nazioni Unite alle spalle, oggi la sudafricana **METSI MAKHETHA** è la coordinatrice residente delle Nazioni Unite in Burkina Faso.

Quali cambiamenti porterà secondo Lei la riforma del sistema dell'ONU per lo sviluppo?

Innanzitutto la riforma dovrebbe permetterci di realizzare ciò che finora dipendeva dal buon senso, senza che però si andasse oltre: noi, in qualità di ONU, lavoriamo come sistema completo a disposizione dei governi. Sottolineo la parola «sistema»: è il nostro valore aggiunto. Con questo intendo dire che in Burkina Faso, per esempio, l'ONU riunisce contemporaneamente agenzie di sviluppo specializzate, altre che mirano a garantire l'applicazione delle norme internazionali, squadre umanitarie e consulenti che sostengono gli sforzi delle autorità al fine di creare le condizioni necessarie a una pace duratura.

Come farà la riforma a rendere tutto questo più tangibile?

La risoluzione adottata dagli Stati membri prevede incentivi in seno all'ONU che dovrebbero dare nuovo slancio al nostro operato. Penso ai fondi che saranno messi a disposizione dei coordinatori residenti per promuovere la coerenza degli interventi e ai risultati ottenuti sul campo, che saranno regolarmente presentati a livello di sistema, in linea con la filosofia dell'Agenda 2030. Da parte loro, i nostri partner nel campo dello sviluppo, ossia le autorità nazionali, i Paesi donatori e la società civile, dovranno valutare il nostro lavoro alla luce del cambiamento di paradigma.



Alcuni ritengono che si tratti dell'ennesima riforma dell'ONU...

E ne hanno tutto il diritto! Sarà poi nostra responsabilità mostrare risultati concreti, che convincano anche i contribuenti dei Paesi donatori. Sono consapevole che l'onere ricadrà principalmente sulle spalle dei country team che operano sul campo. Siamo tuttavia pronti a raccogliere la sfida; se vogliamo raggiungere gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS), non possiamo accontentarci dello statu quo.

Perché la Svizzera considera l'ONU un partner essenziale

La Svizzera definisce in termini di «impegno strategico» il motivo della sua cooperazione multilaterale allo sviluppo, vale a dire i partenariati e i finanziamenti messi a disposizione a organizzazioni dell'ONU, banche di sviluppo, fondi e reti globali.

Il primo vantaggio è che i fondi e i programmi dell'ONU sono presenti in tutti i Paesi in via di sviluppo. Il finanziamento di progetti realizzati da agenzie delle Nazioni Unite consente alla Svizzera di completare la sua cooperazione bilaterale con un numero limitato di Paesi o regioni. Il PNUS, per esempio, utilizza una parte dei fondi stanziati dalla DSC per migliorare le condizioni di accesso alla giustizia e la sicurezza di milioni di cittadini in 86 Paesi.

L'ONU, difensore delle norme

Un altro valore aggiunto delle organizzazioni ONU è il loro ruolo riconosciuto nel definire le norme, sia nei Paesi partner che a livello internazionale. Molti governi sono attenti alle proposte avanzate dall'ONU per riformare le loro politiche pubbliche. A volte l'idea viene da un Paese come la Svizzera e in seguito la strada è spianata dal sostegno finanziario di un'agenzia dell'ONU. «Occorre essere consapevoli che l'ONU è l'unica istituzione globale che dispone di un mandato normativo su diverse questioni fondamentali: per esempio diritti umani, lotta contro l'HIV e tutela dei diritti dei lavoratori migranti; inoltre ha il potere di applicare queste norme in tutti

i Paesi», sottolinea Patricia Barandun, incaricata di programma alla DSC.

Sia a New York sia a Ginevra, l'ONU è per la Svizzera un alleato essenziale per sviluppare nuovi quadri di intervento (Agenda 2030), per monitorare le norme stabilite (Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna), o per discutere i modelli di finanziamento da sistematizzare per raggiungere gli Obiettivi di sviluppo sostenibile. L'opera della Svizzera in seno all'ONU è riconosciuta in tutto il mondo sia nel contenuto che nella forma, per esempio quando interviene come mediatrice di negoziati. Logicamente il sostegno della Svizzera agli organismi multilaterali per garantire la pace e la sicurezza nel mondo è nel suo stesso interesse.

Interventi coordinati a livello globale e locale

Nella pratica, i partenariati stretti dalla Svizzera con diverse agenzie dell'ONU danno continuità agli argomenti che la Svizzera sviluppa nell'ambito dei loro organi decisionali. In Afghanistan, per esempio, la DSC ha aiutato il Ministero di giustizia ad attuare le raccomandazioni formulate dal Consiglio dei diritti umani con sede a Ginevra. Nello Zimbabwe ha sostenuto la creazione di un progetto innovativo del Programma alimentare mondiale (PAM) con l'intento di ridurre i rischi di perdite per gli agricoltori in caso di una grave crisi climatica. Questo progetto,

che interessa al contempo l'ambito dell'aiuto umanitario e quello dell'aiuto allo sviluppo, propone in particolare agli agricoltori di lavorare sulla qualità del suolo per renderlo più resistente alla siccità. «La DSC ha messo a disposizione la sua esperienza e ha monitorato l'iniziativa sia ad Harare che a Roma, dove si trovano gli uffici centrali del PAM», afferma Juliane Ineichen, direttrice regionale della cooperazione in Africa australe fino all'estate del 2018.

Patricia Barandun, in servizio in Vietnam dal 2009 al 2014, è convinta che la riforma in corso di cui è oggetto il sistema delle Nazioni Unite per lo sviluppo aumenterà ulteriormente l'impatto dell'ONU. «Già in passato le autorità nazionali davano grande ascolto all'appello congiunto dell'ONU e di molti Paesi donatori, in particolare su questioni delicate come i diritti delle donne». Grazie alle sinergie principali previste dal riposizionamento dell'ONU nei Paesi partner si risparmieranno tempo e denaro sul piano operativo e delle procedure. La DSC e la SECO ritengono che questa prospettiva incoraggiante giustifichi il fatto che continuino a versare contributi finanziari al sistema dell'ONU per lo sviluppo.



Per sostenere l'integrazione delle popolazioni emarginate in Albania (qui, bimbe rom durante un campo estivo), la Svizzera finanzia in questo Paese un fondo comune gestito dall'ONU. © PNUS

Impressum

Direzione dello sviluppo e della cooperazione DSC
Stato maggiore Cooperazione globale
Freiburgstrasse 130, CH-3003 Berna
deza@eda.admin.ch, www.dsc.admin.ch

Questa pubblicazione è disponibile anche in tedesco, francese, inglese e spagnolo.